ASSUNTO:

Parecer relativo à Proposta de Lei n.º 34/XVI/1.ª (GOV), que procede à quinta alteração à Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro, que regula o ingresso nas magistraturas, a formação de magistrados e a natureza, estrutura e funcionamento do Centro de Estudos Judiciários

1. Objeto:

Pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias foi remetido, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, a Proposta de Lei n.º 34/XVI/1.ª (GOV), que procede à quinta alteração à Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro, que regula o ingresso nas magistraturas, a formação de magistrados e a natureza, estrutura e funcionamento do Centro de Estudos Judiciários, para emissão de parecer por este Conselho Superior.

2. Apreciação:

Encontra-se em apreciação uma proposta de alteração da Lei que regula o ingresso nas magistraturas, a formação de magistrados e a natureza, estrutura e funcionamento do Centro de Estudos Judiciários, da autoria do XXIV Governo Constitucional.

A presente Proposta de Lei tem evidentes reflexos na jurisdição administrativa e fiscal, posto que, entre o mais, visa imprimir significativas alterações no ingresso e na formação dos futuros Juízes dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Na Proposta de Lei sob apreciação, são enunciados como objetivos, desde logo, os de *"[…] dar resposta às crescentes dificuldades de preenchimento de todas as vagas disponíveis nos concursos abertos"* e de *"[…] atração de talento e de formação de magistrados de elevada qualidade […]"*.

Deve considerar-se que, nos últimos Concursos de Ingresso em Curso de Formação de Juízes para os Tribunais Administrativos e Fiscais, se assistiu a um decréscimo no número de candidatos, e, em concreto, que no *11.º Concurso de ingresso em Curso de Formação de Juízes para os Tribunais Administrativos e Fiscais*, apesar de terem sido colocadas a concurso 31 (trinta e uma) vagas, foram preenchidas apenas 16 (dezasseis).

Pelo que, também na perspetiva do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, são de saudar medidas legislativas que fomentem a atração de novos candidatos a Juízes para os Tribunais Administrativos e Fiscais, sem que, da sua implementação, resulte, no entanto, a redução da qualidade da formação a que os mesmos são sujeitos.

Nessa linha, deve destacar-se como positiva, desde logo, a previsão da figura da reserva de recrutamento, que permitirá o aproveitamento dos candidatos que, tendo sido aprovados no concurso, não tenham logrado ficar graduados em posição que permita o ingresso no curso correspondente, por falta de vaga disponível.

Revelam-se, ainda, importantes ao cumprimento dos desideratos vertidos no preâmbulo da Proposta de Lei, quer o esclarecimento dado quanto ao enquadramento jurídico-tributário da bolsa de formação atribuída aos auditores de justiça, quer a consagração do direito ao pagamento de despesas de deslocação.

Como aspetos positivos da Proposta de Lei, há que salientar, ainda, a uniformização dos critérios de avaliação no acesso aos cursos de formação de magistrados, designadamente por via da eliminação das duas vias de admissão anteriormente previstas na Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro, e a consagração de uma via de admissão única.

Cumpre, então, emitir parecer.

Na senda do que se deixa exposto, as soluções normativas apresentadas na Proposta de Lei merecem, no geral, parecer positivo do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, uma vez que se revelam adequadas à prossecução dos objetivos propostos no preâmbulo da Proposta, os quais, também em geral, se revelam positivos para a jurisdição administrativa e fiscal.

Sem prejuízo dessa pronúncia globalmente positiva, existem alguns aspetos relativos à jurisdição administrativa e fiscal que podem, e devem ser reconsiderados, pelos motivos que se passarão a expor.

(i)

Promana do n.º 4 do artigo 11.º da Proposta de Lei que *"[o]s candidatos que apresentem candidatura ao concurso devem ainda declarar expressamente a sua opção pela magistratura judicial ou pela magistratura do Ministério Público e, para o caso de não obterem vaga na magistratura escolhida, se pretendem utilizar vaga disponível na outra magistratura"*.

Por sua vez, o n.º 5 do mesmo artigo prevê: *"[o]s candidatos que concorram ao concurso para o preenchimento de vagas na magistratura judicial e do Ministério Público e ao concurso para o preenchimento de vagas de juízes dos tribunais administrativos e fiscais declaram, nos requerimentos, qual a sua opção no caso de ficarem habilitados, nos termos do n.º 1 do artigo 29.º, em ambos os concursos"*.

Uma vez que, nos termos da Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro, se prevê a realização de dois concursos, um para as magistraturas dos tribunais judiciais, e outro para juízes dos tribunais administrativos e fiscais, importaria dar ao n.º 4 do artigo 11.º da Proposta de Lei a seguinte redação:

«4 – Os candidatos que apresentem candidatura ao concurso de acesso às magistraturas nos tribunais judiciais devem ainda declarar expressamente a sua opção pela magistratura judicial ou pela magistratura do Ministério Público e, para o caso de não obterem vaga na magistratura escolhida, se pretendem utilizar vaga disponível na outra magistratura».

(ii)

No que respeita à alínea **c), do n.º 2 do artigo 10.º da Proposta de Lei**, não parece ir ao encontro dos objetivos proclamados no preâmbulo da Proposta, a supressão, de entre os elementos que devem constar do aviso de abertura dos concursos de ingresso, da bibliografia de referência, a par das matérias das provas.

De facto, a indicação de bibliografia de referência constitui um importante auxiliar de estudo, e até uma linha de orientação temática para os candidatos aos cursos de ingresso, sendo um elemento facilitador, ou pelo menos coadjuvante, da preparação para as provas de avaliação.

Não pode, por outro lado, considerar-se que a redação atual da alínea c), do n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro, constitua, de algum modo, uma limitação ao pensamento, à liberdade ou à criatividade dos candidatos, ou ainda que, de algum modo, os incline para determinado tipo de orientação doutrinária, uma vez que, nos avisos de abertura anteriores, foi sempre ressalvado que a bibliografia apresentada constituía um mero referencial, de natureza indicativa, relativamente a cada matéria das provas.

Além disso, o *histórico* dos avisos de abertura é demonstrativo da diversidade bibliográfica abrangida, que toca em distintos quadrantes e posições da doutrina, nas matérias relevantes para as provas de ingresso.

(iii)

A propósito **do n.º 3 do artigo 13.º da Proposta de Lei**, considera o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais que favorecia o quadro de diversidade dos membros do júri das provas escritas a integração um jurista de reconhecido mérito, ou de uma personalidade de reconhecido mérito de outras áreas da ciência e da cultura, nos termos previstos na alínea c), do n.º 3, do artigo 13.º da Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro, atualmente em vigor.

Não pode perder-se de vista que, desde logo no caso dos juristas de reconhecido mérito, a sua inclusão no júri das provas escritas pode traduzir-se num importante contributo para a diversidade de visões e posicionamentos do ponto de vista técnico e doutrinário, no que tange às matérias jurídicas relevantes para as provas.

Em sentido idêntico, também a propósito da composição do júri da fase oral das provas de conhecimentos, constante **do n.º 4 do artigo 13.º da Proposta de Lei**, este Conselho Superior entende que seria de manter o alargamento também a representantes

de outros setores da sociedade civil, em moldes semelhantes aos que atualmente decorrem da alínea b), do n.º 4 do artigo 13.º (ainda em vigor).

Pelo que manteria a atual redação da alínea b), do n.º 4 do artigo 13.º da Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro, em vigor, ao invés da redação dada na presente Proposta de Lei.

(iv)

Quanto ao **artigo 16.º da Proposta de Lei**, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais entende que seria de manter, no leque das provas de conhecimentos a realizar, também a prova de desenvolvimento de temas culturais, sociais ou económicos, que permite avaliar a capacidade de escrita e de estruturação do raciocínio dos candidatos em temas não jurídicos, ainda que, eventualmente, lhe possa ser atribuído um peso relativo na nota final inferior àquele que hoje a mesma representa no *cômputo último* da notação.

Deve notar-se que, no exercício das suas funções, os Magistrados devem, em vários momentos, demonstrar conhecimentos *extrajurídicos* (relevantes, designadamente, ao nível da motivação das decisões que proferem quanto à matéria de facto), e apresentar, de forma constante, uma apurada capacidade de escrita, que se revele hábil, coerente, racional, cuidada e percetível.

A avaliação dessas capacidades é, salvo melhor opinião, mais bem percecionável no contexto da aludida prova de conhecimentos.

Ainda relativamente **ao artigo 16.º da Proposta de Lei**, mais concretamente ao seu **n.º 4**, entende-se que poderia ser aproveitado o atual processo legislativo para dar relevo à dualidade temática das provas escritas de conhecimentos, no que respeita ao acesso ao Curso de Formação de Juízes para os Tribunais Administrativos e Fiscais, conferindo-lhes um tratamento idêntico ao que é dado às provas de acesso aos Tribunais da jurisdição comum.

Efetivamente, a Proposta de Lei mantém, para o acesso a esses Tribunais da jurisdição comum, a realização de duas provas escritas autónomas (uma prova de resolução de casos de direito civil e comercial e de direito processual civil, e uma prova de resolução de casos de direito penal e de direito processual penal), ao passo que, para o

acesso aos Tribunais Administrativos e Fiscais é mantida a opção por se realizar *"[...] uma prova de resolução de casos de direito e processo administrativo e tributário"*.

Esta solução não se coaduna, salvo melhor entendimento, com a crescente especialização a que se vem assistindo na jurisdição administrativa e fiscal.

Note-se que, desde o ano de 2020, se encontram instalados, num número significativo de Tribunais Administrativos e Fiscais, juízos de competência especializada em matéria administrativa e em matéria tributária.

Mesmo nos Tribunais Administrativos e Fiscais onde não se encontram instalados juízos de competência especializada, já não existem Juízes em exercício de funções em vagas mistas da área administrativa e tributária, em simultâneo.

Ou seja, os Juízes dos Tribunais Administrativos e Fiscais são nomeados, em caso de colocação em TAF's sem juízos de competência especializada, ou para vagas mistas da área administrativa, ou para vagas mistas da área tributária.

A Proposta de Lei em apreço mantém, assim, as soluções consagradas para a realização das provas escritas, de natureza jurídica, previstas para o acesso às magistraturas dos Tribunais da jurisdição comum, sendo a duração de cada uma delas de três horas.

Relativamente aos Tribunais Administrativos e Fiscais, continua a não autonomizar as matérias administrativas das fiscais (levando a que, numa mesma prova, os candidatos tenham de dar resposta a questões de Direito substantivo e adjetivo de duas áreas jurídicas distintas), e mantém a duração máxima dessa prova em três horas.

Sugere-se, por isso, a autonomização de cada uma dessas provas, em razão da sua matéria (administrativa, por um lado, e tributária, por outro), devendo a realização de cada uma delas ser de três horas, à semelhança do que sucede com as provas de acesso às magistraturas nos tribunais judiciais.

Mais se sugere a correção linguística do normativo, na medida em que o mesmo alude ao *"preenchimento de vagas <u>de juízes</u>"*, afigurando-se mais correta a expressão *"preenchimento de vagas na magistratura judicial dos tribunais administrativos e fiscais"*.

Idêntica ressalva pode ser, de resto, feita quanto aos artigos 6.º, n.º 2, 11.º, n.º 5, e 13.º, no n.º 3, alínea a), no n.º 4, alínea a), e no n.º 7 da Proposta de Lei.

Neste enquadramento, entende o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, pelas razões vindas de enunciar, que o n.º 4 do artigo 16.º deveria ter a seguinte redação:

«4 - A fase escrita do concurso para o preenchimento na magistratura judicial dos tribunais administrativos e fiscais compreende a realização das seguintes provas de conhecimentos:

a) Uma prova de resolução de casos de direito e processo administrativo;

b) *Uma prova de resolução de casos de direito e processo tributário*».

(v)

Promana do n.º 4 do artigo 28.º da Proposta de Lei, sobre a *Habilitação para a frequência do curso teórico-prático*, que *"[o]s candidatos aptos que não tenham ficado habilitados para a frequência do curso teórico-prático imediato, por falta de vagas, integram a reserva de recrutamento e ficam dispensados de prestar provas nos concursos cujos anúncios de abertura ocorram nos três anos seguintes, independentemente da magistratura a que se destinem"* [sublinhado nosso].

Uma vez que são distintos os concursos de ingresso nas magistraturas dos Tribunais da jurisdição comum, e nos Tribunais Administrativos e Fiscais, sendo os correspondentes candidatos sujeitos a provas, escritas e orais, que versam sobre áreas do Direito próprias de cada uma das jurisdições (assim, os artigos 16.º e 19.º do diploma), essa autonomia *material* deve de ser mantida, também, no que se refere à reserva de recrutamento, cuja criação vem proposta.

Ou seja, importa que sejam constituídas duas reservas de recrutamento, sendo uma delas destinada aos candidatos aos Cursos de Formação de Juízes para os Tribunais Administrativos e Fiscais, e outra aos candidatos aos Cursos de Formação de Magistrados para os Tribunais Judiciais.

Sugere-se, em conformidade, a seguinte redação dos n.ºs 4 e 5 do artigo 28.º:

«4 - Os candidatos aptos que não tenham ficado habilitados para a frequência do curso teórico-prático imediato, por falta de vagas, integram a reserva de recrutamento destinada, ou ao preenchimento de vagas nos cursos de magistrados dos tribunais judiciais, ou ao preenchimento de vagas nos cursos de formação para juízes dos tribunais administrativos e fiscais, consoante o concurso em que tenham ficado habilitados, e ficam dispensados de prestar provas nos concursos cujos anúncios de abertura ocorram nos três anos seguintes, independentemente, naquele primeiro caso, da magistratura a que se destinem.

5 - O candidato que integre algumas das reservas de recrutamento previstas no número anterior, e se submeta a novas provas de acesso ao curso de formação respetivo, não pode prevalecer-se da notação que lhe haja sido antes atribuída, saindo da reserva de recrutamento, caso fique excluído nas provas realizadas em último lugar, podendo, no entanto, prevalecer-se da notação mais elevada que lhe haja sido atribuída, no caso de ser considerado apto em ambos os procedimentos».

(vi)

O **n.º 8 do artigo 31.º da Proposta de Lei** tem a seguinte redação:

«8 - Os montantes pagos ao abrigo do número anterior são considerados para efeitos de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º-A do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro, na sua redação atual».

A alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º-A do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro, na sua redação atual prevê, por seu turno, que:

«Artigo 2.º-A

Delimitação negativa dos rendimentos da categoria A

1 - Não se consideram rendimentos do trabalho dependente:

[…]

c) As prestações relacionadas exclusivamente com ações de formação profissional dos trabalhadores, quer estas sejam ministradas pela entidade patronal, quer por organismos de direito público ou entidade reconhecida como tendo competência nos domínios da formação e reabilitação profissionais pelos ministérios competentes […]».

Desde logo, cumpre destacar como positivo o esclarecimento dado pela Proposta de Lei ao enquadramento jurídico-tributário da bolsa de formação atribuída aos auditores de justiça, nos termos já anteriormente salientados, em introito.

Porém, salvo melhor entendimento, porque a norma do n.º 8 do artigo 31.º da Proposta de Lei procede, por via de remissão para norma com âmbito de aplicação diverso, a uma delimitação negativa da incidência do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, afigura-se-nos que, caso a Proposta de Lei venha a ser aprovada, pode justificar-se o aditamento, ao artigo 2.º-A do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, de uma disposição normativa que, em específico, preveja esta delimitação negativa de incidência.

Importaria, ainda, clarificar, de forma expressa, se os auditores de justiça que preencham as condições do n.º 4 do artigo 31.º da Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro, na redação em vigor, ficam, ou não, sujeitos à norma de delimitação negativa de incidência que consta do n.º 8 do artigo 31.º da Proposta de Lei.

Em todo o caso, se a intenção da Proposta de Lei for o de esclarecer que a atividade desenvolvida pelos auditores de justiça não é equiparável ao trabalho dependente, e que, por esse motivo, não deve ser tributada em sede de IRS, poderia aproveitar-se o presente processo legislativo (de novo, acompanhado por eventuais alterações ao Código do IRS, que acompanhassem o mesmo sentido) para se estabelecer que os montantes pagos ao abrigo do artigo 31.º, n.º 7 não se consideram rendimentos do trabalho dependente para efeitos de tributação de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares.

Esta opção eliminaria a dúvida suscitada por este Conselho Superior quanto à abrangência, ou não, da norma de delimitação negativa de incidência que consta do n.º 8

do artigo 31.º, da Proposta de Lei, aos auditores de justiça que preencham as condições do n.º 4 do artigo 31.º da Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro.

Em todo o caso, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais considera relevante referir que, sem embargo do enquadramento jurídico-fiscal dado pela Proposta de Lei à bolsa de formação paga aos auditores de justiça, o seu montante carecia de atualização.

Efetivamente, **o artigo 31.º, n.º 7 da Proposta de Lei** prevê que *"[a] frequência do curso de formação teórico-prática confere ao auditor de justiça o direito a receber uma bolsa de formação de valor mensal correspondente a 50 % do índice 100 da escala indiciária para as magistraturas nos tribunais judiciais, paga segundo o regime aplicável aos magistrados em efetividade de funções"* [sublinhado nosso].

Importa notar que, em 2008, o índice 100 da escala indiciária para as magistraturas nos tribunais judiciais correspondia ao montante de € 2.478,05, sendo certo que, em 2024 (isto é, 16 anos depois), corresponde a € 2.738,27.

Significa isto que, em 16 anos, a bolsa de formação atribuída aos auditores de justiça sofreu um aumento em cerca de € 130,00, o que se revela desajustado ao aumento generalizado do custo de vida, em especial no que respeita ao mercado de arrendamento.

Pelo que, também quanto a este aspeto, poderia aproveitar-se o presente projeto legislativo para proceder a um ajustamento da percentagem do índice 100 da escala indiciária para as magistraturas nos tribunais judiciais, em que se baseia a fixação do valor da bolsa de formação, medida que, salvo melhor entendimento, fomentaria o número de interessados no ingresso nas magistraturas, tendo em consideração que, durante pelo menos dois anos, os auditores de justiça recebem somente a referida bolsa, e que, nesse hiato temporal, têm, em muitos casos, de se deslocar para fora da sua área de residência.

No que tange, por último, ao **n.º 9 do artigo 31.º da Proposta de Lei**, entende este Conselho Superior que seria de manter a redação dada, hodiernamente, à parte final do n.º 5 do artigo 31.º da Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro, mais concretamente na parte em que estabelece: *"[…] em caso de comissão de serviço e por opção do auditor, à remuneração da categoria ou cargo de origem, excluídos suplementos devidos pelo exercício efetivo das respetivas funções"* [sublinhado nosso].

A redação do n.º 9 do artigo 31.º da Proposta afigura-se mais restritiva, podendo vir a dissuadir potenciais candidatos que sejam trabalhadores em funções públicas, de institutos públicos ou de entidades públicas empresariais, de se candidatarem aos cursos de ingresso nas magistraturas.

(vii)

É de saudar a redação do n.º 2 do artigo 95.º da Proposta de Lei, quando prevê a existência de um diretor-adjunto para o 1.º e 2.º Ciclo do curso de formação teórico-prática e para a fase de estágio de ingresso nos Tribunais Administrativos e Fiscais, atentas as especificidades das matérias cujo conhecimento se acha, por lei, cometido à jurisdição administrativa e fiscal.

(viii)

Do ponto de vista linguístico, chama-se a atenção para a redação da alínea c) do artigo 5.º da Proposta de Lei, onde se refere ser requisito geral de ingresso na formação inicial de magistrados e de admissão ao concurso *"[…] Possuir licenciatura em Direito de cinco anos ou, quando* ***obtida*** *ao abrigo do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março,* ***seguida de conclusão****, com aproveitamento, da parte curricular dos cursos de mestrado ou de doutoramento em área do Direito* ***obtidos*** *em universidade portuguesa, ou grau académico equivalente reconhecido em Portugal, ou de experiência profissional na área forense, ou em outras áreas conexas, relevante para o exercício das funções de magistrado, de duração efetiva não inferior a cinco anos"*.

Salvo melhor entendimento, para alcançar uma maior concordância frásica, e até para se evitar a repetição verbal, deveria substituir-se o verbo *obter*, por *lecionar* ou *ministrar*, ou seja:

"[…] Possuir licenciatura em Direito de cinco anos ou, quando obtida ao abrigo do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, seguida de conclusão, com aproveitamento, da parte curricular dos cursos de mestrado ou de doutoramento em área do Direito ***ministrado por / lecionado por*** *universidade portuguesa, ou grau académico equivalente reconhecido em Portugal, ou de experiência profissional na área forense, ou em outras*

áreas conexas, relevante para o exercício das funções de magistrado, de duração efetiva não inferior a cinco anos".

3. Conclusão:

Sem prejuízo das sugestões de alteração e dos aditamentos propostos, que considera deverem ser atendidos, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais emite parecer favorável à Proposta de Lei n.º 34/XVI/1.ª (GOV), que procede à quinta alteração à Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro, que regula o ingresso nas magistraturas, a formação de magistrados e a natureza, estrutura e funcionamento do Centro de Estudos Judiciários.

Lisboa, 26 de novembro de 2024.

ANEXO: Proposta de Lei n.º 34/XVI/1.ª (GOV).