

PARECER SOBRE OS PROJETOS DE LEI N.º 99/XIV/1.ª (PSD) 143/XIV-1.ª (CDS/PP)

1. Os Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP apresentaram à Assembleia da República providências legislativas para a 4.ª alteração à Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro (Regula o ingresso nas magistraturas, a formação de magistrados e a natureza, estrutura e funcionamento do Centro de Estudos Judiciários), com as quais é pretendido assegurar «aos magistrados formação obrigatória sobre a Convenção sobre os Direitos da Criança»<sup>1</sup>.

Concretamente, com os projetos visa-se reformular o n.º ii da alínea a) do artigo 39.º daquela Lei, bem como o seu artigo 74.º

Pelo primeiro projeto de lei é aditada à parte final do n.º ii da alínea a) do artigo 39.º a expressão «e a Convenção sobre os Direitos da Criança», passando esse n.º ii a ter a seguinte redação: «Direito Internacional, incluindo cooperação judiciária internacional e a Convenção sobre os Direitos da Criança»; bem como é proposta a modificação do n.º 3 do artigo 74.º, que tem por epígrafe «Destinatários», através do aditamento da expressão «a Convenção sobre os Direitos da Criança e», a inserir após «obrigatoriamente sobre,» e antes de «violência doméstica».

Para o segundo projeto de lei, a alínea a) do artigo 39.º da Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro, é aditada de um n.º x), com a redação «Convenção dos Direitos da Criança», passando o atual n.º x) a n.º xi); e o artigo 74.º, é alterado no n.º 3, aditando uma nova alínea, que passa a b), com a redação «Aplicação da Convenção dos Direitos da Criança», e mantendo-se as demais reenumeradas.

Foi pedido ao Centro de Estudos Judiciários (CEJ) a emissão de parecer com a brevidade possível, sobre as aludidas iniciativas legislativas, o que por este meio se efetiva, não sem sublinhar o desconforto da emissão de parecer pela entidade que deve prestar formação às magistraturas, depois de as mesmas já terem sido aprovadas na generalidade.

2. Os projetos de lei recuperam um outro da anterior legislatura, apresentado pelo PSD, que recebeu o n.º 1059/XIII/4.ª, com idêntico teor ao do atual e intervindo nos mesmos artigos da

<sup>1</sup> O projeto do CDS-PP apresenta uma diferença formal. Em vez de «formação obrigatória sobre a Convenção sobre os Direitos da Criança» refere «formação obrigatória em matéria de Convenção dos Direitos da Criança», sendo a designação oficial: «Convenção sobre os Direitos da Criança».

lei vigente, pelo qual se pretendia incorporar «uma área de estudo que incida sobre a Convenção sobre os Direitos da Criança».

Sobre esse projeto de lei o Centro de Estudos Judiciários pronunciou-se no sentido da desnecessidade da alteração legislativa, nos termos que a seguir se transcrevem:

«A Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro, na sua formulação atual, consagra no artigo 39.º, sob a epígrafe «Componentes do curso para ingresso nos tribunais judiciais», que o curso de formação teórico-prática para ingresso nas magistraturas dos tribunais judiciais compreende ainda, nomeadamente, entre outras matérias, na componente formativa de especialidade, o «Direito Internacional, incluindo cooperação judiciária internacional».

Na dimensão da formação contínua, o artigo 74.º, antes aludido, preceitua, no n.º 3, que «[a]s ações de formação contínua podem ser de âmbito genérico ou especializado e podem ser especificamente dirigidas a determinada magistratura».

A linguagem esquemática e sóbria usada pelo legislador não pode deixar de ter presente os equilíbrios a que importa atender na definição das linhas mestras da formação inicial, nos exatos termos em que é delineada, entre as diversas vertentes, matérias e parâmetros a ter em conta.

Também releva considerar que o Regulamento interno do CEJ (publicado pelo Aviso n.º 4887/2014, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 71, de 10 de abril de 2014), no artigo 24.º, sob a epígrafe «Planos de estudo», esclarece que os planos de estudo a que se refere a norma do artigo 39.º, elaborados pelo diretor, coadjuvado pelos diretores-adjuntos, e com a colaboração dos docentes, «definem os objetivos e as linhas gerais da metodologia e da programação das atividades formativas e contêm, por componente formativa, o elenco de matérias e áreas, a respetiva carga horária, com correspondência a unidades letivas, e os respetivos critérios de ponderação para a determinação da classificação do 1.º ciclo.»

No Plano de Estudos do 34.º Curso de Formação de Magistrados para os Tribunais Judiciais (2018), disponível on-line em [http://www.cej.mj.pt/cej/formacao/fich-pdf/34 curso/Plano de estudos %2034 Curso.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/formacao/fich-pdf/34%20curso/Plano_de_estudos_%2034_Curso.pdf), refere-se expressamente que, entre os grandes temas a desenvolver na área de estudos da Família e das Crianças, numa perspetiva de aplicação prática do Direito, inscreve-se, sob a alínea f), o «Direito Internacional da Família – instrumentos comunitários e internacionais relevantes em matéria do Direito da Família e das Crianças» (pág. 45), e que, em resultado dessa abordagem, visa-se «13. Sensibilizar o/a auditor/a de justiça para a importância da audição da criança sobre as questões que lhe dizem respeito, como é apanágio dos instrumentos internacionais (convencionais e comunitários) e da lei interna» (pág. 47), sendo que se definem metas claras de, até final do segundo trimestre, o auditor de justiça revelar «Aquisição e consolidação do conhecimento dos instrumentos

comunitários e internacionais relevantes em matéria de Direito da Família e das Crianças e do domínio da sua aplicabilidade prática» (pág. 49).

Na calendarização da formação de 1.º ciclo, na 1.ª semana do 1.º trimestre, de 17 a 21 de setembro pp, em duas unidades letivas para todos os formandos (juizes e procuradores) estava expressamente inscrita «A Convenção sobre os Direitos da Criança e outros instrumentos supranacionais relevantes», matéria que foi abordada, e no 2.º trimestre, na semana de 28 de janeiro a 1 de fevereiro, são abordados os «Instrumentos jurídicos Europeus e internacionais relevantes na área do Direito da Família e Crianças.

Similar inserção temática, metodologia e calendarização foi adotada na formação de 1.º ciclo do 33.º Curso de formação para magistrados dos tribunais judiciais (2017), como consta do Plano de Estudos aprovado e disponível on-line em <http://www.cej.mj.pt/cej/conheca-cej/fich-pdf/docs-public/legal/2018/Plano de Estudos 33 Curso %202017 2018.pdf>, e no 32.º Curso de formação para magistrados dos tribunais judiciais (2016), como consta do Plano de Estudos aprovado e disponível on-line em <http://www.cej.mj.pt/cej/formacao/fich-pdf/plano de estudos 2016 17.pdf>

Também na formação contínua, a matéria da Convenção sobre os Direitos da Criança tem sido considerada, nomeadamente com a edição de um *e-book*, com o título «Direito Internacional da Família», em cujo Tomo II, de 2015, acessível na página do CEJ em <http://www.cej.mj.pt/cej/formacao/fich-pdf/plano de estudos 2016 17.pdf>, a Convenção foi divulgada, de par com inúmeros outros textos de direito internacional, de âmbito universal ou regional e de natureza multilateral e bilateral.

Para além disso, e no ano de 2019, quando se celebra o 30.º aniversário da Convenção, o CEJ tem agendada, para o dia 26 de junho, uma Conferência a proferir pela Dra. Marta Santos Pais, Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas, sobre a Convenção, e dirigida a todos os auditores de justiça, magistrados judiciais e do Ministério Público e outros profissionais do foro, no âmbito do ciclo de Conferências do Centro de Estudos Judiciários.

Afigura-se, por isso, manifesto que a matéria de que trata o projeto de lei está suficientemente contemplada no âmbito do quadro legal vigente, sem necessidade de alteração normativa, pois o regime jurídico em vigor já comporta e dá resposta às preocupações que o projeto de diploma pretende resolver.

Importará acrescentar que, até hoje, quer diretamente, quer através dos Conselhos Superiores das magistraturas, não chegou ao CEJ qualquer referência à necessidade de reforço da formação inicial ou da formação contínua sobre essa matéria, que seria considerada e implementadas as adequadas soluções de forma a suprir qualquer deficiência ou carência se fosse o caso.

Por último, não nos parece que, no plano da conveniência, se deva intervir quanto a um aspeto tão específico em matéria já regulada.

De facto, a referência específica à Convenção em causa, que já está atualmente contemplada no n.º II da alínea a) do artigo 39.º e - como se viu - consagrada nos planos dos cursos de formação inicial, serviria apenas para desenquadrar a matéria do Direito Internacional da Família, especificando uma Convenção em detrimento de outras, o que seria suscetível de causar desequilíbrios no sistema e embaraços na distribuição dos temas, desprezando outras dimensões da proteção à criança, de âmbito universal e natureza multilateral, que carecem de semelhante atenção, como a Convenção para a Cobrança de Alimentos no Estrangeiro (concluída em Nova Iorque, em 20 de junho de 1956), a Convenção sobre o Reconhecimento e Execução das Decisões Relativas às Obrigações Alimentares (concluída na Haia, em 2 de outubro de 1973), ou a Convenção sobre a Lei Aplicável às Obrigações Alimentares (concluída na Haia, em 2 de outubro de 1973), além de acordos bilaterais, nomeadamente entre os países de expressão portuguesa, de tudo se devendo ter atenção no plano da formação.

Por todo o exposto não se afigura que, no plano da conveniência ou da necessidade, o projeto de lei deva ser adotado, sem embargo de, no plano de futura revisão da lei do CEJ, a matéria possa ser revisitada.»

3. Entretanto, o artigo 79.º da Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro, foi alterado pela Lei n.º 80/2019, de 2 de setembro, para incorporar formação obrigatória em violência doméstica.

Com os projetos de lei visa-se alterar o mesmo artigo, e também o artigo 39.º, para incorporar a menção à Convenção sobre os Direitos da Criança, e desse modo assegurar aos magistrados<sup>2</sup> formação obrigatória sobre a Convenção sobre os Direitos da Criança.

Crê-se que as razões que levaram à pronúncia desfavorável sobre o anterior projeto de lei se mantêm atuais e se reafirmam, quanto a ambos.

Acrescentar-se-á ainda, relativamente à atividade do CEJ que, no corrente ano, o curso em formação inicial para os tribunais judiciais (36.º), continua a incorporar formação específica sobre os direitos da criança e, em particular, sobre a Convenção.

Especificamente sobre a Convenção sobre os Direitos da Criança, logo na 1.ª semana de formação (16 a 20 setembro) em 2 unidades letivas, como se depreende do Plano de Estudos, disponível em [http://www.cej.mj.pt/cej/conheca-cej/fich-pdf/docs-public/legal/2019/plano\\_estudos\\_35\\_curso.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/conheca-cej/fich-pdf/docs-public/legal/2019/plano_estudos_35_curso.pdf), são tratados, entre outros temas, os princípios constitucionais em matéria de direito da família e das crianças e a Convenção sobre os Direitos da Criança e outros instrumentos supranacionais relevantes (p.46).

<sup>2</sup> No projeto n.º 99/XIV-1.ª, na parte final do penúltimo parágrafo da Exposição de motivos, alude-se a «magistrados judiciais». Crê-se que a restrição a «magistrados judiciais» se deve a lapso, querendo-se dizer-se apenas «magistrados», uma vez que, quer no título do projeto de lei quer no seu articulado, em momento algum se diferencia a formação a ministrar a juízes e a procuradores.

No mesmo documento (p.48), escreve-se que, na 16.ª Semana – 27 a 31 janeiro –, também com duas unidades letivas, são analisados os Instrumentos jurídicos Europeus e internacionais relevantes na área do Direito da Família e Crianças.

Para além disso, não sendo no mesmo Plano referida expressamente a Convenção sobre os Direitos da Criança, mas com ela implicada, a Psicologia Judiciária tem presente o desenvolvimento «de competências tendo como horizonte uma adequada realização da audição de crianças/jovens e entrevistas a adultos, em sede de processo cível e penal» (p.20).

Com todas estas matérias pretende-se, como no mesmo documento se refere, sensibilizar o auditor de justiça para «o universo dos princípios fundamentais e estruturantes do Direito da Família e das Crianças, habilitando-o a aplicar diretamente normas convencionais de cariz internacional, mesmo em situações em que a lei escrita nacional não lhe oferece resposta cabal» (p. 43, itálico agora) e «para a importância da audição da criança sobre as questões que lhe dizem respeito, como é apanágio dos instrumentos internacionais (convencionais e comunitários) e da lei interna (p.44, itálico agora).

4. No âmbito da formação contínua para 2019-2020, e recordar-se-á que o Plano é concebido e planeado pelo CEJ, em articulação com o Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e o Conselho Superior do Ministério Público e aprovado pelo Conselho Geral, e integrado no Plano Anual de Atividades, são incluídas – e têm sido incluídas – matérias relevando da Convenção sobre os Direitos da Criança, e dos direitos da criança em geral.

Neste Plano, logo em 6 de dezembro de 2019, foi organizada uma sessão sobre Psicologia Judiciária que teve por objetivo «sensibilizar os magistrados para os saberes da psicologia aplicados à compreensão, avaliação e intervenção nas situações que envolvem crianças ou jovens», e, em particular, «[o] processo de audição da criança e os cuidados que deve revestir», matérias relevando no âmbito da Convenção.

O programa está disponível no sítio do CEJ e por ele se depreende o âmbito, profundidade, especificidade, e detalhe no tratamento do tema desta, como das demais ações.

Por outro lado, para março do corrente ano está calendarizada uma ação de formação sobre «As crianças em contexto de violência doméstica – como salvaguardar o seu direito a serem protegidas», nela pretendendo-se «refletir sobre as situações de violência doméstica na perspetiva da criança que a ela se encontra exposta e sobre a necessidade de uma atuação articulada entre as jurisdições de Família e Crianças e Penal».

Por último, no mesmo Plano e também no próximo mês está agendado para o Porto, um *workshop*, no qual se vai proceder à análise e aplicação dos instrumentos internacionais na área do Direito da Família e das Crianças: troca de experiências, análise e resolução de casos práticos» onde, mais uma vez, nas matérias a abordar a Convenção estará presente.

5. Atendendo a uma prática constante e bem consolidada de formação inicial e contínua no domínio da formação ministrada pelo Centro de Estudos Judiciários, tendo por base o quadro normativo existente não se afigura necessária nem conveniente uma alteração neste domínio.

De facto, além das razões expostas, o destaque deste específico instrumento de direito internacional traria perturbações na interpretação e aplicação do quadro normativo atual e do respeito a ter para com outros instrumentos de direito internacional sobre direitos humanos, de âmbito universal ou regional, que não são especificamente destacados e que devem igualmente ser atendidos.

É o caso, no contexto universal, nomeadamente dos Pactos da Nações Unidas sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e sobre os Direitos Cívicos e Políticos, bem como os seus protocolos adicionais, ou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, a Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, ou a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que o CEJ estudou e divulgou de forma intensa e pioneira, ou a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados, todos eles relevantes instrumentos de proteção de direitos humanos.

Para além disso, ao nível dos instrumentos regionais, no contexto do Conselho da Europa ou da União Europeia, no quadro dos quais o CEJ tem desenvolvido ampla formação, particularmente inicial, em direitos humanos, mal se compreenderia que a Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais (CEDH) ou a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), não fossem mencionadas, sendo-o, ao invés, a Convenção dos Direitos da Criança.

6. Uma nota na especialidade.

Vindo as iniciativas legislativas a receber forma de lei, sugerem-se as seguintes alterações na redação.

Na Exposição de motivos do projeto de lei n.º 99/XIV-1.ª A, na parte final do penúltimo parágrafo antes do articulado, menciona-se que a alteração legislativa visa «assegurar aos magistrados judiciais formação», quando, de toda a economia do projeto, resulta que pretende-se intervir não só na formação de magistrados judiciais mas também do Ministério Público, sugerindo-se, por isso, a eliminação do termo «judiciais» de modo a abranger as duas magistraturas.

No mesmo documento, sugere-se a atualização do artigo 2.º, com a inclusão da Lei n.º 80/2019, de 2 de setembro, que é omitida na atual redação, ficando assim redigido:

«Os artigos 39.º e 74.º da Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 60/2011, de 18 de novembro, 45/2013, de 3 de julho, e 80/2019, de 2 de setembro, passam a ter a seguinte redação: (...)».

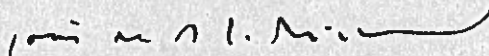
No projeto de lei n.º 143/XIV-1.ª, onde consta «Convenção dos Direitos da Criança» deve passar a constar «Convenção sobre os Direitos da Criança».

7. Em síntese, sobre os dois projetos de lei, o Centro de Estudos Judiciários pronuncia-se no sentido de que, mesmo reconhecendo a inegável importância da Convenção sobre os Direitos da Criança, não se afigura, pelos fundamentos que se deixaram expostos, nem necessário nem adequado, atentas as incongruências que gera na coerência do sistema, a introdução da pretendida alteração legislativa.

O CEJ sempre tem assegurado efetiva formação, inicial e contínua, aos magistrados, quer judiciais, quer do Ministério Público, em matéria de aplicação da Convenção dos Direitos da Criança, e a alegada «pouca relevância que os magistrados judiciais atribuem nas suas decisões à Convenção sobre os Direitos da Criança e aos respetivos Protocolos facultativos, e o pouco impacto que estes instrumentos internacionais têm na prática diária dos tribunais», a existir, não se deve a carência de formação, que já hoje é ministrada, no quadro legal vigente, melhor podendo ser superada no contexto de uma mais articulada ligação entre o Centro de Estudos Judiciários e os diversos participantes e intervenientes na elaboração do plano de atividades.

Lisboa, 27 de fevereiro de 2020,

O Diretor



João Manuel da Silva Miguel  
Juiz Conselheiro

