PARECER

I. Nota introdutória

Através de mensagem de correio eletrónico de 13 de novembro de 2024, a Senhora Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República solicitou a emissão de parecer sobre a Proposta de Lei n.º 32/XVI/1.ª, 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 Judiciárias (CEJ), em curso de apreciação nessa Comissão Parlamentar.

Na sequência de pedido de esclarecimento sobre o órgão do CEJ ao qual era solicitada a pronúncia, por mensagem de correio eletrónico do dia seguinte, foi indicado que o pedido de emissão de parecer é dirigido ao diretor deste Estabelecimento, e não ao Conselho Geral do CEJ.

Passa-se, pois, a emitir o Parecer solicitado, o qual comporta, para melhor esclarecimento, pronúncia sobre as razões enunciadas para a iniciativa legislativa e as várias propostas de modificação normativa, agrupadas lógica e funcionalmente de acordo com os três âmbitos materiais do regime da Lei n.º 2/2008 (doravante Lei do CEJ) especialmente visados: (i) os requisitos de acesso à magistratura judicial e do Ministério Público e procedimento concursal de ingresso no CEJ; (ii) o estatuto do auditor de justiça e o 1.º ciclo do curso de formação teórico-prática; e (iii) os aspetos definidores da natureza específica, estrutura orgânica e modo de funcionamento do CEJ.

II. Motivação subjacente à Proposta de Lei n.º 32/XVI/1.ª

A exposição de motivos da Proposta de Lei funda o impulso do Governo na reavaliação do mecanismo de ingresso e seleção, de modo a dar resposta às crescentes dificuldades de atração de concorrentes e de preenchimento de todas as vagas postas a concurso, através da criação de condições de maior atratividade para o ingresso nas carreiras judiciárias, por forma a alargar significativamente a base de recrutamento dos futuros juízes de direito e magistrados do Ministério Público - tanto em quantidade como em qualidade -, incrementando por essa via a eficácia e eficiência do sistema judiciário.

Como instrumentos para a realização desse desiderato fundamental, os vetores subjacentes à proposta passam pela simplificação, flexibilização e racionalização dos procedimentos concursais; revisão dos requisitos de ingresso em função de mudanças sociais e do aguerrido quadro concorrencial dos dias de hoje, na busca de talento entre as várias profissões jurídicas; redução da complexidade do procedimento seletivo; convergência dos métodos de seleção para maior conformidade com o princípio da igualdade; adoção da figura da reserva de recrutamento; generalização da digitalização do atos dos concurso; e valorização *material* do estatuto do auditor de justiça.

A motivação de interesse público e os vetores de atuação enunciados merecem **concordância** da direção do CEJ - com a qual, tal como referido na exposição de motivos, se registou estreita articulação -, encontrando-se na sua larga maioria em linha com a reflexão, identificação de pontos carecidos de intervenção e sugestões normativas concretas oportunamente aprovadas pelo Conselho Geral do CEJ.

Cabe acrescentar nesta sede que a evolução recente, por efeito dos resultados dos concursos realizados em 2024, veio denotar uma significativa agudização da incapacidade de preencher todas as vagas abertas, conferindo ainda maior urgência à intervenção legislativa, de modo que os seus efeitos se possam fazer sentir já nos próximos concursos de ingresso, cuja abertura se espera vir a ter lugar no próximo mês de janeiro de 2025.

III. Requisitos de acesso à magistratura e concurso(s) de ingresso

A matéria do título II, capítulo 1, relativo ao procedimento de ingresso na formação inicial, correspondendo aos artigos 5.º a 29.º, é aquele que regista o maior número de propostas de modificação/revogação e com maior alcance. Apenas o artigo 24.º, com a epígrafe, *Candidatos aprovados e excluídos*, vê inalterada a sua redação atual.

A direção do CEJ avalia **positivamente** todas as propostas, as quais, individualmente e no seu conjunto, respeitam os princípios que regem o agir administrativo, com destaque para os princípios da igualdade, da proporcionalidade e da eficiência, com vista a atingir as finalidades de interesse público *supra* enunciadas para o ingresso nas magistraturas.

Neste quadro, não se nos afigura justificado detalhar no presente Parecer cada um dos segmentos normativos aditados, revogados ou modificados, sem embargo de alguns aspetos, pela sua centralidade, merecerem uma menção específica, ainda que breve.

O primeiro aspeto diz respeito aos requisitos de acesso às carreiras de magistrado, estatuídos no artigo 5.º, cuja atenuação se considera virtuosa e ajustada ao propósito legislativo, porque idónea a atrair para o concurso de ingresso um conjunto alargado de jovens juristas muito qualificados. Acrescente-se que, à luz dos elementos que colhidos junto dos Presidentes dos Júris das provas escritas e orais e em sucessivos eventos de divulgação, internos e externos (*open day* ou *job shop*), temos como infundada a preocupação de que a medida legislativa proposta levará a uma diminuição de qualidade e de conhecimentos técnicos dos candidatos, ou que contribuirá para reduzir a capacidade de investigação, estudo e interpretação do Direito dos futuros magistrados portugueses. Cabe recordar que a obtenção do grau mestre ou doutor permanece um dos fatores de ponderação nas inspeções e nos concursos de progressão na carreira dos magistrados e que os Conselhos Superiores concedem regularmente autorização para equiparação a bolseiro de magistrados com vista à elaboração de teses de mestrado e doutoramento, o que significa que os futuros concorrentes sempre poderão, se assim o

desejarem, continuar o percurso que culmina na obtenção desses graus académicos, a par da formação contínua como magistrados, essa de natureza distinta, eminentemente profissional e de aprimoramento constante e dialético de boas práticas.

O segundo aspeto prende-se com a instituição do modelo de reserva de recrutamento, aplicado noutros lugares do sistema jurídico com bons resultados, criando melhores condições para a reposição de quadros num prazo mais curto do que o permitido no sistema vigente, além que introduzir um estímulo positivo à apresentação de candidatura aos próximos concursos, condição para o tão necessário alargamento expedito da base de recrutamento em qualidade e quantidade.

O terceiro diz respeito à adoção de soluções que respeitem materialmente os princípios da igualdade e da proporcionalidade, na vertente da extensão e grau de exigência das provas de conhecimentos para todo o universo de candidatos, corrigindo disfunções repetidamente reportadas à direção do CEJ pelos presidentes dos júris das provas escritas e orais no decurso dos últimos concursos, ao mesmo que tempo que permitem simplificar e conferir maior rapidez e eficácia ao procedimento. Cria-se também expressamente um mecanismo de dispensa de pagamento, total ou parcial, da comparticipação nos custos do procedimento em caso de insuficiência económica.

O quarto, e último, aspeto merecedor de destaque no âmbito da regulação do procedimento de ingresso no CEJ, prende-se com o exame psicológico de seleção, objeto de repetidas perplexidades e críticas de falta de transparência, as quais contribuem para refrear ou mesmo impedir a concretização da intenção de apresentação a concurso de muitos juristas. Por outro lado, a articulação que vem sendo efetuada entre o CEJ e a Ordem dos Psicólogos permite assegurar a viabilidade prática da solução normativa constante da proposta e o respeito dos *standards* internacionais na matéria.

IV. Formação inicial – Estatuto do auditor de justiça e 1.º ciclo do curso de formação teórico-prática

Não sofre dúvidas para a Direção do CEJ que a insuficiência da bolsa de formação proporcionada pelo Estado aos auditores de justiça durante os dois primeiros anos de formação constitui o principal fator do continuado decréscimo do número de candidatos e, inerentemente, da recente incapacidade de preenchimento das vagas abertas. Com a ressalva do conjunto de sujeitos com a posição de trabalhador em funções públicas, de institutos públicos ou de entidades públicas, relativamente aos quais é reconhecido o direito ao regime de comissão de serviço durante a frequência do curso de formação teórico-prática, com a inerente manutenção do nível remuneratório de base e de proteção na saúde asseguradas pelo organismo ou serviço de origem, o que gera tensões numa ótica de igualdade *material* no direito de acesso de todos cidadãos às carreiras de juiz e magistrado do Ministério Público.

A proposta de lei em análise intervém neste plano em duas vertentes distintas:

- Elimina da norma que impõe a concentração do 1.º ciclo na sede do CEJ, em Lisboa, atualmente com custos incomportáveis para muitos possíveis concorrentes residentes noutras zonas do país, assegurando ao mesmo tempo que o funcionamento multipolar não importa o decréscimo da qualidade da formação;

- Aumenta o apoio económico atribuído pelo Estado aos formandos, concretizado através da clarificação legislativa do regime tributário da bolsa de formação em sede de IRS (idónea a pôr fim à situação atual, com diferentes posicionamentos no seio da Administração Tributária, mesmo após a emissão de jurisprudência uniformizadora pelo STA), da garantia, hoje inexistente, de cobertura de seguro e de um regime de segurança social por quem não o tenha, abrangendo eventualidades como a maternidade, paternidade, adoção, doença e doenças profissionais cobertas pelo sistema previdencial, com a assunção pública de encargos, e do pagamento de despesas de deslocação ou passe social (com limites a definir pelo regulamento interno).

Entende a direção do CEJ que as novas prestações que a Proposta de Lei se propõe instituir comportam um acréscimo efetivo e importante do apoio público à formação inicial dos magistrados, atenuando ademais a diferença de posições entre os dois grupos

de auditores de justiça (com e sem vínculo laboral público), medida legislativa que nos merece **apreciação positiva**.

É certo que o valor da bolsa de formação (50% do índice 100 da escala indiciária para as magistraturas nos tribunais judiciais) permanece inalterado e que, como universalmente reconhecido, merecendo aqui destaque as repetidas declarações dos órgãos da União Europeia na matéria, o investimento público no recrutamento e na formação inicial e contínua dos magistrados é aquele que mais contribui para a realização duradoura do princípio da boa administração da Justiça, justificando a atribuição de prioridade na prossecução de políticas públicas e afetação de recursos no setor da Justiça.

Não obstante, deve ser igualmente ponderado que a bolsa de formação não constitui contraprestação por prestação de trabalho (cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n.º 10/2023, de 24 de maio), não constitui rendimento sujeito a tributação em IRS (ao invés da remuneração dos magistrados em início de carreira, o que atenua a diferença dos *valores líquidos*) e que se encontra no espectro de aplicação dos princípios da reserva do possível e da sustentabilidade das finanças públicas, não se encontrando a direção do CEJ epistemologicamente habilitada a pronunciar-se nesse domínio.

V. Aspetos definidores da natureza, estrutura orgânica e modo de funcionamento do CEJ

Na vertente estrutural, orgânica e de modo de funcionamento, a Proposta de Lei n.º 32/XVI/1.ª mantém no essencial o modelo vigente, não retomando o grau de autonomia mais avançado que foi conferido ao CEJ no momento da sua criação e vigorou durante várias décadas, sendo certo que o legislador parlamentar remete na redação vigente a definição de aspetos muito relevantes da vida deste Estabelecimento para outros atos, designadamente em matéria estatutária e remuneratória (*vg.* a portaria referida no artigo 103.º e os despachos ministeriais referidos nos artigos 11.º, 17.º, 81.º,

101.º e 108.º; nota-se que os atos vigentes foram proferidos em agosto e setembro de 2008, mantendo-se inalterados desde então).

Também neste ponto, as alterações constantes da Proposta de Lei merecem **concordância**. Novamente, alguns planos da iniciativa legislativa justificam destaque.

A instituição de um diretor-adjunto pertencente aos quadros de juízes da jurisdição administrativa e fiscal, com competência própria em matéria organizativa e avaliativa de auditores de juízes do curso destinado a recrutar juízes para esse mesmo quadro, à semelhança do que sucede com os diretores-adjuntos obrigatoriamente pertencentes ao quadro de juízes dos tribunais judiciais e ao quadro de magistrados do Ministério Público (estes, por força do respetivo Estatuto, abstratamente em condições de concorrerem e serem colocados em qualquer jurisdição).

Como já se afirmou, constitui entendimento desta direção que essa solução normativa é exigida pelo ordenamento constitucional, enquanto corolário da dualidade das jurisdições cujo recrutamento e formação inicial e contínua se encontra a cargo do CEJ, consagrada nos artigos 210.º e 212.º da Constituição da República Portuguesa. Em consonância, aliás, com a composição dos três órgãos colegiais do CEJ, os quais integram representantes dos três Conselhos Superiores, incluindo o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, integrando ademais o Presidente do Supremo Tribunal Administrativo o Conselho Geral do CEJ.

Por outro lado, temos por apodítico que o desejado forte incremento das vagas e do respetivo preenchimento nos próximos concursos de ingresso e, por consequência, do volume formativo geral, bem como as condicionantes próprias de um funcionamento multipolar e descentralizado (este crescentemente reclamado pelos magistrados ao nível da formação contínua), justificam reforço da estrutura diretiva e de coordenação, **sem prejuízo** da alocação proporcional de recursos financeiros, de quadro de pessoal, de equipamentos (com destaque para os meios digitais) e, também, da dotação deste Estabelecimento de instalações próprias ou afetas unicamente à sua missão formativa de interesse público, nos termos dos artigos 91.º e 92.º da Lei n.º 2/2008 (o CEJ dispõe atualmente unicamente da sua sede, no histórico e centenário Edifício do Largo do

Limoeiro, em Lisboa, imóvel integrado no património imobiliário gerido pela ESTAMO, e de uma fração arrendada de imóvel em propriedade horizontal situado em Coimbra).

Estas considerações fundamentam a **concordância** com as propostas de alteração da normação constante do artigo 95.º.

VI. Conclusão

As medidas legislativas constantes Proposta de Lei n.º 32/XVI/1.ª mostram-se adequadas e idóneas a proporcionar o alargamento significativo a curto prazo da base de recrutamento dos futuros juízes de direito e magistrados do Ministério Público, e o aumento da capacidade formativa do Centro de Estudos Judiciários, melhorando de forma significativa o regime vigente, com o decorrente incremento da eficácia e eficiência do sistema judiciário.

Por ser assim, a direção do Centro de Estudos Judiciário emite **parecer positivo** sobre a Proposta de Lei.

Lisboa, 25 de novembro de 2024

O Diretor

Fernando Vaz Ventura

Juiz Conselheiro