Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da República

Registo	**V. Ref.ª**	**Data**
		18-12-2024

ASSUNTO: Relatório sobre a Proposta de Lei n.º 34/XVI/1.ª (GOV)

Para os devidos efeitos, junto se envia o relatório relativo ao Proposta de Lei n.º 34/XVI/1.ª (GOV) – *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*, aprovado por unanimidade, na ausência da DURP do PAN, na reunião de 18 de dezembro de 2024 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente da Comissão,

(Paula Cardoso)

Relatório

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

Relator: Deputado

Pedro Delgado Alves

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

I.1. Nota Introdutória

I. 2. Apresentação sumária da iniciativa

I.3. Análise jurídica complementar à nota técnica

I.4. Avaliação dos pareceres solicitados

PARTE II - OPINIÕES DOS DEPUTADOS e GP (facultativo)

II.1. Opinião da Deputada Relatora

II. 2. Posição de outro(a)s Deputado(a)s

II. 3. Posição de grupos parlamentares – *facultativo*

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV - NOTA TÉCNICA E OUTROS ANEXOS

IV.1. Nota técnica

PARTE I – CONSIDERANDOS

I.1. Nota Introdutória

O Governo (GOV) apresentou à Assembleia da República, a 7 de novembro de 2024, a Proposta de Lei n.º 34/XVI/1.ª (GOV) - «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». A iniciativa foi admitida a 12 de novembro de 2024.

A referida iniciativa foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d)* do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição) e no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, de 12 de novembro, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo relatório, enquanto comissão competente, tendo sido designado como relator o Deputado ora signatário.

A iniciativa encontra-se agendada para discussão na generalidade na Sessão Plenária do próximo dia 20 de dezembro.

I.2. Apresentação sumária da iniciativa

Com a presente iniciativa legislativa, o Governo pretende rever a 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 (CEJ), no sentido de «se reavaliar o mecanismo de recrutamento dos auditores de justiça, estabelecendo-se requisitos de ingresso e critérios de avaliação e de seleção que permitam contribuir

para inverter a trajetória de redução do número de candidatos ao ingresso nas magistraturas que se tem verificado nos últimos anos.»

Em justificação do seu impulso legiferante, invoca o proponente o Programa do XXIV Governo Constitucional, bem como a necessidade de responder «às crescentes dificuldades de preenchimento de todas as vagas disponíveis nos concursos abertos, prosseguindo os objetivos de atração de talento e de formação de magistrados de elevada qualidade», sublinhando que se preconiza tal objetivo não à custa dos requisitos de acesso ou da exigência formativa, mas «através de um substancial alargamento da base de recrutamento, associado à valorização do estatuto do auditor de justiça, com o estabelecimento de benefícios nos planos da segurança social e da tributação e com a criação de um regime especial de apoio aos candidatos com menores condições económicas».

Tendo em vista a simplificação, flexibilização e racionalização dos procedimentos administrativos de recrutamento, em estreita articulação com o CEJ e prevalecendo-se do potencial alargamento da capacidade formativa a concretizar através da anunciada abertura do Pólo de Vila do Conde, a iniciativa tem como escopo último adequar o regime jurídico em apreço a uma nova realidade sociológica, criando condições mais concorrenciais para o acesso à formação dos futuros magistrados.

Nestes termos, o proponente entende ser necessário:

a) A aproximação dos requisitos de ingresso aos graus académicos resultantes do processo de Bolonha - licenciatura em Direito de cinco anos ou seguida de conclusão, com aproveitamento, da parte curricular dos cursos de mestrado ou de doutoramento em área do Direito obtidos em universidade portuguesa;

b) A consagração da figura da reserva de recrutamento, respeitando-se a ordem de graduação e com dispensa de prestação de provas nos concursos cujos anúncios de abertura ocorram nos três anos seguintes, independentemente da magistratura a que se destinem;

c) A necessidade de fixação das vagas a preencher em cada magistratura, com possibilidade de transferência entre magistraturas ou entre concurso e caso de não preenchimento;

d) A redução da extensão e complexidade do procedimento seletivo, com eliminação da prova curricular, da prova escrita de desenvolvimento de temas culturais, sociais ou económicos, da discussão sobre temas de direito administrativo e direito económico na prova oral para os tribunais judiciais e do sorteio com 48 horas de antecedência para determinação da área temática dessa prova, e da menção à bibliografia de referência no aviso de abertura, bem como a publicitação exclusivamente eletrónica das classificações;

e) A possibilidade de dispensa total ou parcial, do pagamento da comparticipação, em caso de insuficiência económica;

f) A uniformização da aplicação dos métodos de seleção a todos os candidatos;

g) A revogação da integração de um jurista de reconhecido mérito ou uma personalidade de reconhecido mérito no júri das provas escritas e de representantes de setores da sociedade civil no júri das provas orais;

h) A necessidade de especial fundamentação para o resultado «não favorável» do exame psicológico; a possibilidade de uma falta justificada às provas orais;

i) A consagração da formação teórico-prática, conjunta para auditores de justiça destinados à magistratura judicial e do Ministério Público, salvo se o curso for destinado exclusivamente a uma das magistraturas;

j) A «valorização do estatuto do auditor de justiça» (de acordo com a exposição de motivos), designadamente com seguro de acidentes de trabalho, direito ao pagamento de despesas de deslocação, em transporte público coletivo, ou a passe social gratuito que assegure, nos trajetos e dentro das circunscrições estabelecidas no regulamento interno, as ligações às instalações do CEJ onde frequente o curso de formação teórico-prática e;

k) A consideração da aptidão pedagógica na designação dos formadores.

A Proposta de Lei em análise contém 8 artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto, o segundo de alteração de 38 artigos da Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro; o terceiro de aditamento de um novo artigo àquele regime jurídico, o quarto de alteração do quadro dos cargos de direção superior do CEJ; o quinto determinando a sua regulamentação interna; o sexto, contendo disposições revogatórias da referida Lei, e o sétimo determinando a sua republicação, diferindo o último o início da sua vigência para o dia seguinte ao da sua publicação.

Resulta da Nota técnica outras questões relativas à verificação do cumprimento da lei formulário e à conformidade com as regras de legista formal que poderão ser ultrapassadas e aperfeiçoadas em sede de apreciação na especialidade.

I.3 Análise jurídica complementar à nota técnica

No que respeita à análise das matérias de enquadramento jurídico nacional, internacional e parlamentar, não existindo nada juridicamente relevante a acrescentar para a apreciação da iniciativa em análise, remete-se para o trabalho vertido nas Notas técnicas elaboradas Pelos Serviços da Assembleia da República que acompanha o presente Relatório.

I.4. Avaliação dos pareceres solicitados

Ainda no âmbito e para efeitos da apreciação da iniciativa em apreço a Comissão promoveu, em 13 de novembro de 2024, a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, da Ordem dos Advogados, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do Centro de Estudos Judiciários e, a 19 de novembro, do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público e da Associação Sindical dos Juízes Portugueses.

Foram recebidos todos os pareceres solicitados, que estão disponíveis para consulta integral, sendo de referir, sinteticamente, os seguintes aspetos:

1. **O Parecer do Conselho Superior da Magistratura** conclui que "a proposta de lei em apreço representa uma alteração positiva no sentido do alargamento da base de recrutamentos e de uniformização das provas de acesso". Apresentam algumas observações, propostas de alteração e aditamentos, bem como algumas recomendações, destacando-se:

    - A necessidade de a alteração legal relativa o recrutamento ter de ser refletida no Estatuto dos Magistrados Judiciais (alínea b) do artigo 40.º da Lei n.º 21/85, de 30 de julho).

- Apesar de validar a opção pelo fim da via de acesso profissionalizante assente em requisitos distintos, o parecer do CSM aponta para a necessidade de valorizar a experiência profissional no recrutamento, seja por via dos exames, seja por via de recrutamentos extraordinários;

- A opção pela licenciatura acrescida da frequência com aproveitamento da parte escolar de mestrado ou doutoramento é igualmente validada, apontando-se para o facto de continuarem a ser admitidos licenciados pré-Bolonha (com 5 anos de licenciatura) e expendendo considerações quanto à valia autónoma da parte escolar;

- O parecer recomenda a previsão da possibilidade de recrutamentos extraordinários para profissionais com experiência de outras profissões jurídicas, compensando o fim do acesso profissionalizante próprio;

- O CSM saúda a nova composição dos júris das provas, entendendo que cumpre as recomendações e boas práticas europeias de assegurar a presença maioritária de magistrados nos processos de recrutamento e avaliação;

- O parecer formula várias sugestões no plano da formação contínua, quer para magistrados, quer para assessores, em especial a formação de juízes presidentes e juízes coordenadores, que deve na ótica do CSM "*ser prevista enquanto formação capacitante e não habilitante"*

2. **<u>O Parecer do Conselho Superior do Ministério Público</u>** conclui dizendo que "a presente proposta de lei nos parece merecedora, em geral, de concordância, não obstante as assinaladas sugestões de alteração ao texto proposto.

   Dá o CSMP nota de que a presente iniciativa legislativa é apresentada "*com o objetivo de criar condições potencialmente mais justas e atrativas do acesso ao*

ingresso nas magistraturas. Ainda assim, e para que se garantam as desejadas qualidades técnicas e humanas dos futuros candidatos, haverá de cuidar para que tais alterações, mormente no que respeita às provas de admissão, não correspondam a diminuição de exigência ou possam ser vistas como tal."

Entende o Conselho que *"vista na sua globalidade, a presente proposta de Lei contribuirá, cremos, para alcançar os objetivos traçados e reconhecidos como necessários e prementes, considerando, tal como se concluiu no anterior parecer, a carência de magistrados, no que nos concerne, em especial, do Ministério Público, há muito conhecida e, por diversas vezes, sinalizada."*

Destacam-se as seguintes observações:

- Quanto à opção pela licenciatura acrescida da conclusão da parte escolar de mestrado ou doutoramento, dá nota o CMSP que esta alteração se perspetiva "*como garante da igualdade material, atendendo a que, atualmente, a parte curricular do mestrado poderá ser associada, ou, de algum modo, corresponder ao antigo quinto ano da licenciatura"*

- O CSMP saúda a opção do artigo 6.º de passar a ser prevista reserva de recrutamento constituída pelos candidatos aprovados no concurso que não ingressem na formação inicial, para que a possam integrar, nos anos seguintes, quando o número de vagas fixadas naquele concreto concurso não absorva a totalidade dos candidatos aprovados no mesmo,

formulando várias sugestões de redação para reforçar a articulação sistemática no diploma;

- Quanto à eliminação da prova de cultura geral, o CSMP pronuncia-se criticamente: "*embora se vislumbre eventual intenção de facilitar o acesso, diminuindo o número de provas escritas do concurso de admissão, importa sublinhar nesta sede a relevância deste tipo de prova. Na verdade, o exercício, com qualidade, técnica e humana, de qualquer uma das magistraturas implica conhecimento e contacto com temas de cultura geral, seja no domínio da ética, seja da sociologia ou de outras ciências humanas, cujos temas são recorrentemente abordados neste tipo de prova. Cremos, por isso, que a existência de uma prova escrita de desenvolvimento de temas culturais é sinal evidente de que a qualidade de um potencial magistrado não se medirá apenas pela sua capacidade técnico-jurídica, mas também pela capacidade de ponderação, de pensar criticamente sobre temas da atualidade e de conhecer e desenvolver temas dos referidos domínios da ética, da filosofia e de outros saberes relevantes neste vasto campo das ciências sociais e humanas. Nesse sentido, a eliminação de prova desta natureza releva para o exterior um desinvestimento nesta qualidade – que se reflete, também, em qualidades humanas e do saber pensar e saber argumentar – essenciais, a nosso ver, para o bom e completo exercício de ambas as magistraturas.*"

- Quanto à proposta de nova redação do n.º 8 do artigo 31.º dá o CSMP nota de que "*a mesma contraria a jurisprudência fixada pelo acórdão do Supremo*

Tribunal Administrativo, de 24.05.2023 (publicado em Diário da República, 1.ª série, de 16.11.2023), no qual se uniformizou jurisprudência no seguinte sentido: «a bolsa atribuída aos auditores de justiça, em formação no Centro de Estudos Judiciários, nos termos do artigo 31.º, n.º 5 da Lei n.º 2/2008, de 14.01, não integra o conceito de rendimento para efeitos de IRS, não estando sujeita a imposto, nos termos do disposto nos artigos 2.º e 2.º -A, ambos do Código do IRS». Razão pela qual esta redação merecerá melhor ponderação, à luz da doutrina deste acórdão de uniformização de jurisprudência proferido há cerca de um ano pelo Supremo Tribunal Administrativo."

3. **<u>O Parecer da Ordem dos Advogados</u>** conclui que "a Ordem dos Advogados concorda, no essencial, com o projeto de Proposta de Lei em apreço, porém com as reservas acima expostas e as melhor expandidas no anterior Parecer", destacando-se as seguintes

   - A Ordem pronuncia-se favoravelmente quanto à inclusão dos candidatos integrantes de reservas de recrutamento no processo de graduação para efeitos de preenchimento das vagas para ingresso (artigos 6º e 28º) e a possibilidade de transição entre magistraturas ou concursos (artigos 8º e 11º), uma vez que agilizam a mobilidade e o preenchimento de vagas.

   - Quanto à previsão expressa de licenciatura de cinco anos ou da exigência de conclusão, com aproveitamento, da parte curricular dos cursos de mestrado

ou de doutoramento em área do Direito, ainda que não se oponha à medida, uma vez que se afigura benéfica para alargar o âmbito de recrutamento, entende a OA "*que não se justifica a exigência de aproveitamento da parte curricular dos cursos de mestrado ou doutoramento, tendo em conta que será o curso no CEJ que irá fornecer as ferramentas necessárias para a formação dos magistrados.*"

- A Ordem manifesta reservas à supressão de um elemento não magistrado do júri da prova escrita, entendendo não ser a mesma coerente com a solução que se mantém para a prova oral, carecendo de fundamentação a alteração.

- Igualmente merecedor de reparo é a eliminação na prova escrita, de uma componente de desenvolvimento de temas culturais, sociais e económicos (al. c) do nº 2 do artigo 16º).

- No plano dos incentivos financeiros a Ordem suscita a necessidade de reflexão alargada e integrada com outras profissões quanto aos incentivos financeiros para travar a quebra de candidatos;

- No que respeita à possibilidade de estágio intercalar, a solução é saudada pela OA como potenciadora de experiência prática adicional.

4. **<u>O Parecer do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais</u>**, dá nota de que, 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. Foca em particular os seguintes aspetos:

   - Clarificação na redação de algumas normas relativas à opção pelo ingresso
   - Importância da manutenção da diversidade atualmente existente na composição dos júris de ingresso;
   - Importância da manutenção das provas em domínios sociais, económicos e culturais, relevante para a consolidação dos conhecimentos extrajurídicos de relevo para o exercício da função;
   - Relevo na introdução de exames especializados para a matéria administrativa e tributária;
   - Clarificação da existência de duas reservas de recrutamento distintas para a jurisdição comum e para os juízes da jurisdição administrativa e fiscal;
   - Necessidade de melhorias técnicas ao enquadramento jurídico-fiscal das bolsas de formação dos auditores de justiça, bem como à indexação dos respetivos montantes;

- Saudação da previsão da presença na direção do CEJ de magistrado proveniente da jurisdição administrativa e fiscal.

5. **<u>O Parecer do Diretor do Centro de Estudos Judiciários</u>** conclui que "*(…) as medidas legislativas constantes da (…) 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 judiciári*o." Emite um parecer positivo sobre a iniciativa, suscitando todavia necessária reflexão sobre a atualização dos valores das bolsas dos Auditores de Justiça.

   Sublinhe-se igualmente o relevo dado à previsão da presença na direção do CEJ de magistrado proveniente da jurisdição administrativa e fiscal, tornando a estrutura diretiva do CEJ coerente com a dualidade de jurisdições na nossa ordem jurídica.

6. **<u>O Parecer do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público</u>** conclui dizendo que "(…) a proposta apresentada é positiva, no entanto poderia ter ido mais longe no seu declarado propósito de prosseguir os objetivos de atração de talento e formação de magistrados de elevada qualidade." O parecer remete

também para as considerações já expendidas em parecer emitido a pedido do Governo na fase anterior de instrução da proposta de lei, no qual o SMMP manifesta o seu acordo à opção da exigência apenas de licenciatura acrescida de parte curricular com aproveitamento no 2.º ou 3.º ciclo de estudos superiores (apontando para o direito comparado europeu como validando a opção referida). Entre as questões a melhorar na proposta sublinham-se as seguintes:

- Sugestão de eliminação do pagamento de qualquer valor monetário para alguém se candidatar a CEJ, no sentido de não afastar potenciais candidatos;

- Sugestão de revisão do índice de referência para a bolsa dos Auditores de Justiça ou, em alternativa, atribuir aos auditores o subsídio de compensação pago aos magistrados, em complemento ao valor da bolsa de formação.

7. Por fim, **o Parecer da Associação Sindical dos Juízes Portugueses** analisa cada uma das questões inovadoras constantes da proposta de lei, realçando-se as mais pertinentes para os trabalhos parlamentares:

    - No que respeita ao requisito de ingresso, assente apenas na titularidade de licenciatura e conclusão com aproveitamento de parte escolar de mestrado ou doutoramento, a ASJP dá nota de que "*ainda que se compreenda que a intenção desta alteração tem em vista facilitar o*

recrutamento de futuros magistrados, se vê com grande preocupação a eliminação de um requisito relevante, com a consequente potenciação da diminuição da qualidade e conhecimentos técnicos dos candidatos, e uma diminuição da capacidade de investigação, estudo, e tratamento do direito pelos mesmos."

- A ASJP congratula-se pela clarificação, no n.º 8 do artigo 11.º, da possibilidade de dispensa total ou parcial de pagamento da taxa devida pelo custo do procedimento da candidatura

- Por outro lado, para os candidatos que procedem da "via profissional" a prova escrita será a mesma que a dos outros candidatos, desparecendo assim a prestação de uma prova consistente "na redação de uma decisão mediante a disponibilização de um conjunto de peças relevantes que constem habitualmente de um processo judicial, em matéria cível ou penal, consoante a opção do candidato, a efetuar no requerimento candidatura". A ASJP considera esta alteração positiva, pois esta prova – em conjugação com a subsequente prova oral, também objeto de alteração na proposta sob consulta (artigo 19.º) – oferecia uma oportunidade de acesso facilitado, proporcionando melhores classificações e subsequente graduação aos candidatos admitidos através da via profissional, introduzindo assim uma desigualdade no acesso ao concurso. Todavia, esta alteração pode implicar a redução do recrutamento entre a classe de advogados com mais de 5 anos de

experiência, ou de outros juristas com experiência relevante, que agora serão sujeitos a provas escritas idênticas aos candidatos provenientes da formação académica.

- A ASJP entende que o montante da bolsa para os Auditores de Justiça é objetivamente insuficiente e prejudica o recrutamento, sendo o baixo valor da bolsa um dos fatores diagnosticados como dissuasores de muitos potenciais candidatos, dando nota de que este valor, sem mais, impossibilita o estabelecimento de domicílio em Lisboa, durante o 1.º ano de formação, e o resultado será idêntico em Vila do Conde, quando aí começar a funcionar o futuro polo do CEJ.

- O parecer termina dando nota de que (…) "a alteração à Lei 2/2008 agora em discussão oferece uma oportunidade que não se pode perder de nela se consagrar o princípio da *descentralização geográfica da formação contínua dos/as magistrados/as judiciais*, devendo, para sustentar a sua consagração, ser concedidos ao CEJ todos os meios financeiros e logísticos necessários à sua concretização prática"

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

II.1. OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

Sendo, nos termos do artigo 139.º, n.º 1, al. b) e n.º 4 do Regimento, a opinião do(a) Relator(a) de elaboração facultativa, o Deputado Relator reserva o desenvolvimento da sua tomada de posição para a discussão das iniciativas em Sessão Plenária.

II.2. e II.3 POSIÇÃO DE OUTROS DEPUTADOS(AS) / GRUPO PARLAMENTAR

Não foram remetidos para anexação ao presente relatório as posições políticas de outros Deputados ou Grupos Parlamentares.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Governo (GOV) apresentou à Assembleia da República, a 7 de novembro de 2024, a Proposta de Lei n.º 34/XVI/1.ª (GOV) - «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», tendo a mesma sido admitida a 12 de novembro de 2024.

2. A referida iniciativa foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d)* do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição) e no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.
3. Por despacho de Sua Excelência, o Presidente da Assembleia da República, de 12 de novembro, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo

relatório, enquanto comissão competente, tendo sido designado como relator o Deputado ora signatário.

4. A iniciativa encontra-se agendada para discussão na generalidade na Sessão Plenária do próximo dia 20 de dezembro.

5. Ante tudo quanto ficou exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que Proposta de Lei em análise reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário da Assembleia da República.

PARTE IV – ANEXOS

IV.1. A Nota Técnica elaborada pelos Serviços da Assembleia da República ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento.

Palácio de S. Bento, 18 de dezembro de 2024

O Deputado Relator

(Pedro Delgado Alves)

A Presidente da Comissão

(Paula Cardoso)