



SMMP

Sindicato dos Magistrados
do Ministério Público

**Parecer da Direcção do SMMP sobre
o Projecto de Decreto-Lei que
procede à redução da duração do
período de estágio de ingresso dos
31.º, 32.º e 33.º Cursos Normais de
Formação de Magistrados do
Ministério Público.**

**Parecer elaborado pela Direcção do
SMMP**

18 . 01 . 2017

PARRECER

Parecer da Direcção do SMMP

sobre o

Projecto de Decreto-Lei (PDL) que procede à redução da duração do período de estágio de ingresso dos 31.º, 32.º e 33.º Cursos Normais de Formação de Magistrados do Ministério Público.

1. Objecto do parecer:

O Ministério da Justiça solicitou, em 13 de Janeiro de 2017, no âmbito do processo de audições, que o SMMP se pronunciasse em parecer ao projecto de diploma em epígrafe.

2. Considerações preliminares.

2.1. Do preâmbulo justificativo do Projecto de Decreto-Lei:

O Ministério da Justiça remeteu ao SMMP o Projecto de **Decreto-Lei que visa proceder à redução da duração do período de estágio de ingresso dos 31.º, 32.º e 33.º Cursos Normais de Formação de Magistrados do Ministério Público**, fazendo assentar essa opção legislativa nos seguintes pressupostos:

- Possibilitar a adopção de providências necessárias a garantir a gestão eficaz da colocação de magistrados do Ministério Público nos juízos, departamentos e serviços (?) onde se verifica carência de preenchimento de quadros;

- Colher o apoio legal dessa opção na Lei 2/2008 de 14 de Janeiro, (“Lei do CEJ” - alterada pelas Leis 60/2011, de 28 de Novembro, e pela Lei 45/2013 de 3 de Julho), que no seu artigo 30.º n.º 4 permite que sob proposta dos Conselhos Superiores, devidamente fundamentada, o Governo possa reduzir a duração do período de formação inicial, na qual se inclui o estágio de ingresso, cuja duração é de 12 meses, conforme artigo 70.º da Lei do CEJ;
- Reconhecer a premente necessidade de assegurar a colocação de Magistrados do Ministério Público nos juízos e departamentos decorrentes da organização do sistema judiciário, operada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto e alterada pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de Dezembro;
- Reconhecer a circunstância de se ter registado um elevado número de magistrados que, nos últimos anos, se aposentaram ou jubilaram, circunstância que não foi compensada com o correspondente ingresso de novos magistrados;
- Reconhecer que aquela circunstância acresce outra assente no número dos magistrados que, face à idade e tempo de serviço, preencherão, a breve trecho, os requisitos legalmente exigíveis para a aposentação;
- Constatar ser muito relevante e condicionante da gestão dos quadros do Ministério Público o número dos magistrados que, por doença ou exercício dos direitos relativos à parentalidade, não se encontram em exercício efectivo de funções;
- Reconhecer que o Quadro Complementar do Ministério Público se mostra manifestamente exíguo para colmatar as conseqüentes necessidades de substituição;
- Concluir que é do interesse público assegurar a mais rápida colocação possível de novos magistrados do Ministério Público, o que apenas se mostra possível mediante a redução do prazo legalmente estabelecido para a formação inicial daqueles magistrados.

3. Enquadramento geral do parecer do SMMP:

Um parecer deve constituir uma análise crítica da iniciativa legislativa, partindo do seu objecto, finalidade e motivação, a que já nos referimos, passando pela oportunidade da iniciativa, que deverá ser ajuizada tanto por referência ao contexto em que a iniciativa é apresentada (e aqui temos em vista a evidente falta de magistrados do Ministério Público e o seu reconhecimento político por via desta iniciativa legislativa do Governo), como deve ser ajuizada por referência às possibilidades e alternativas possíveis às soluções propostas,

sejam elas antecedentes, sejam elas emergentes.

É sobre estes últimos aspectos que importa centrar os contributos do SMMP, aditando dados de contexto e mesmo recordando as iniciativas e as posições assumidas pelo SMMP no que concerne à carência de quadros de magistrados do Ministério Público.

4. O âmbito do parecer:

Desde o início do seu mandato que a actual direcção do SMMP tem demonstrado a carência de magistrados em resultado de todas as circunstâncias que, na exposição de motivos desta iniciativa legislativa, o Ministério da Justiça acaba também por reconhecer.

Evidenciámos até à exaustão dados empiricamente recolhidos, que pouco mais já são do que lugares-comuns e que nenhuma retórica estatística (o mais das vezes tendenciosa por ignorar todo o âmbito funcional da intervenção do Ministério Público e que se limita a comparar *ratios* europeus entre magistrados/população), consegue disfarçar ou esconder: a falta de magistrados do Ministério Público é crítica e vai continuar a sê-lo durante alguns anos.

Este quadro também indicia, se bem examinado, que o condicionamento das magistraturas e da justiça se faz tanto pelos níveis de penúria e quase colapso em que é mantida para ser ineficaz, sem grande investimento, cara, demorada, sem modernização de relevo, sujeitando os seus agentes à precariedade e a cada vez maior burocracia; como se faz pelo desmantelamento das condições de exercício pleno das competências dos órgãos de governo próprio, limitando qualquer autonomia de gestão de meios necessários ao cabal exercício de funções, ainda que a retórica da «eficácia» esteja sempre a ser convocada para legitimar reformas, iludindo a verdade com o improvável binómio da «eficácia sem custos».

Detenhamos um pouco mais a nossa atenção no quadro subjacente às iniciativas que, a este propósito, a Direcção do SMMP tem promovido:

O SMMP, com o sentido de responsabilidade institucional que tem orientado a sua intervenção pública, procurando contribuir para o bom funcionamento da justiça, tem sustentado o reforço urgente do quadro de magistrados do Ministério Público.

Essa reivindicação não é tributária de qualquer corporativismo. Constitui, antes, um contributo sério de alerta que tem por vectores essenciais a garantia de condições mínimas de efectivo acesso à justiça, a intransigente defesa

de uma estrutura institucionalizada de formação de magistrados, recusando absoluta e liminarmente o recurso a representantes ou substitutos ou a sua manutenção, o caucionamento rigoroso, republicano, público e qualificado da independência do poder judicial, por via da formação no CEJ, a garantia da autonomia do Ministério Público, tanto externa como interna, a coerência e a sustentação prática do modelo constitucional próprio das magistraturas assente no seu paralelismo e, por fim, a garantia de que existam recursos humanos suficientes e necessários para respeitar esses vectores indispensáveis a qualquer Estado de Direito democrático, onde a justiça seja efectivamente um dos seus pilares essenciais.

O SMMP tem assistido muito preocupado ao desgaste das garantias essenciais da sua autonomia e capacitação, como sejam a estabilidade dos lugares, o respeito pelo princípio do “magistrado natural” e do paralelismo entre magistraturas ou a garantia da especialização como pedra angular da última reforma da organização judiciária, em grande parte provocada pela penúria de magistrados que tem determinado uma erosão das funções por sobrecarga de trabalho, dando pretexto a uma deriva para soluções gestionárias que sacrificam aqueles mesmos princípios.

Por isso, o SMMP tem lutado e insistido no alargamento do quadro de magistrados mediante a realização de um curso excepcional de formação para o Ministério Público, com garantia de qualidade formativa, assegurando condições de administração da justiça com qualidade e, de caminho, obviando ao escandaloso recurso aos substitutos, assim se repondo o quadro de legitimidade de todas as funções do Ministério Público.

De facto, o Ministério Público parece caminhar para uma acelerada desestruturação e, a prazo curto, para a paralisação, se nada for feito, tendo em consideração os magistrados do Ministério Público que se encontrarão em condições de reforma ou jubilação nos próximos anos (cerca de 250), aliado ao facto de o número de auditores de justiça admitidos no CEJ serem manifestamente insuficientes, com previsão de exercício pleno de funções e responsabilidades apenas em 2017 (20 novos magistrados) e, depois, só no início de 2019 (56 novos magistrados).

Em vários documentos e na petição subscrita por cerca de 900 magistrados do Ministério Público apresentada a Sua Excelência a Senhora Ministra da Justiça, o SMMP alertou para o facto de o quadro de magistrados do Ministério Público ser manifesta e dramaticamente deficitário, a ponto de poder vir a comprometer as funções constitucionais que lhe estão atribuídas, sejam elas o exercício da acção penal ou a defesa da legalidade democrática, sejam a iniciativa processual na garantia de direitos fundamentais ou na defesa do interesse

público. Referimos que, com os quadros existentes, a Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ) conduzirá à devastação do Ministério Público como magistratura - a parte activa do poder judicial - incumbida de defender a legalidade democrática, os interesses dos incapazes, dos mais fracos e dos economicamente dependentes, como os trabalhadores, ou a defesa dos interesses colectivos e difusos, e comprovará com supremo cinismo que a promoção da eficácia do sistema de justiça está hipotecado pela própria lei que a tem por objectivo, princípio e pilar reformador se à pretensão de eficácia não forem garantidos os meios necessários.

A defesa da legalidade democrática poderá vir a ser uma mentira se não houver uma base institucional que garanta independência material e pessoal aos magistrados do Ministério Público no exercício das respectivas funções.

É um resultado que poderá desestruturar o Ministério Público e a independência da justiça e que é ostensivamente contrário à “Declaração de Bordéus” de 2009 do CCJE e do CCPE, segundo a qual *“devem ser postos à disposição da justiça meios organizativos, financeiros e materiais, bem como recursos humanos suficientes”*.

Repetimos, pois, o que acima dissemos: Este quadro indicia que condicionamento das magistraturas e da justiça se pode fazer pelos níveis de penúria e quase colapso em que é mantida para ser ineficaz, sem grande investimento, cara, demorada, sem modernização de relevo, sujeitando os seus agentes à precariedade e a cada vez maior burocracia.

Não queríamos começar a acreditar que esse resultado fosse politicamente motivado ou politicamente consentido.

Por isso, a iniciativa do Governo-MJ, com a apresentação do projecto de DL em análise, começa a tentar inverter esse caminho, se aliarmos a este projecto a anunciada abertura do concurso para o 33.º Curso de formação de Magistrados no CEJ, em que os lugares para o Ministério Público serão de 84, número que o SMMP não pode deixar de considerar robusto, importando, assim, reconhecer que há sensibilidade política para amenizar a prazo o problema da falta de quadros de magistrados do Ministério Público.

4.1. O quadro das reduções de tempo de estágio propostas:

Quanto à formação de magistrados, o **tempo** dessa formação é um factor determinante para a garantia de idoneidade, profissionalismo e responsabi-

lidade dos magistrados.

Tem o SMMP defendido, como já o fez noutros documentos, que uma estrutura institucionalizada de formação de magistrados, como a que está atribuída ao Centro de Estudos Judiciários (CEJ,) e que aí deve permanecer em exclusivo, constitui uma garantia de qualidade, responsabilidade, publicidade e universalidade no acesso às funções da magistratura e no exercício do poder judicial, de que o Ministério Público é uma parte indispensável.

Não é uma visão corporativa, mas de razão pública democrática e de respeito pela ética pública e republicana no acesso aos cargos da função soberana de administrar justiça.

Na verdade, a qualidade da formação e a garantia de uma validação rigorosa e exigente das competências adquiridas pelos futuros magistrados formados no CEJ deve assegurar ao cidadão que quem administra justiça em seu nome está preparado para essas funções de responsabilidade.

De facto, é o contexto de exigência em que decorre a formação dos magistrados que também potencia maior ou menor confiança dos cidadãos no sistema judiciário, na sua qualidade e na qualificação dos seus agentes e, conseqüentemente, na eficácia e efectividade da tutela jurisdicional própria de um Estado de direito.

Essa confiança nasce exactamente no modelo de ingresso, formação, avaliação e validação objectiva das competências dos magistrados, assim impregnado de todos estes factores sociopolíticos, que reclamam rigorosa selecção, formação técnico-jurídica e qualificação profissional a quem acede à magistratura, caucionando a independência e a imparcialidade que se reivindica para o poder judicial.

Um sistema de acesso público, universal, rigoroso e qualificado é o único que está em consonância com as exigências democráticas de que quem exerce funções jurisdicionais, seja na magistratura do Ministério Público, seja na magistratura judicial, deve adquirir as competências necessárias para o exercício de um poder que a Constituição da República configura como um poder independente, autónomo, responsável, que só tem legitimidade enquanto for imparcial, dotado das garantias necessárias à boa administração da justiça. Para isso importa que lhe sejam reconhecidas as competências adequadas para servir com objectividade os cidadãos. E portanto, é também aí, na formação e no acesso, que começa a aparecer a independência do poder judicial.

Para isso, **os tempos formativos e os planos pedagógicos de preparação e avaliação dos futuros magistrados devem ser respeitados, já que também eles são garantia de qualidade da função de adminis-**

trar justiça em nome do povo e permitem que o escrutínio democrático à competência dos magistrados se faça em condições de normalidade e legalidade.

Vale isto por dizer que, ainda que de forma excepcional, a redução do tempo de formação dos magistrados é, em abstracto, de lamentar por conformar a justiça, enquanto pilar essencial do Estado de Direito democrático, à “cláusula de reserva do possível”, confundindo-a com a efectivação de direitos sociais e caucionando soluções que não são mais do que segundas ou terceiras melhores opções.

Por outro lado, a excepcionalidade da redução do tempo de formação, designadamente da fase de estágio de ingresso, transformou-se num expediente reincidente, como sucedeu em vários cursos anteriores e agora no 31.º Curso de formação, o que é em si mesmo um dado preocupante de desrespeito do modelo de formação do CEJ), usurpando de surpresa a incumbência do CEJ na autenticação da qualidade formativa dos futuros magistrados, para a deixar à mercê das investidas dúcteis dos Conselhos, que vêm nesse expediente uma forma já corrente de gestão da carência de quadros.

A redução do tempo de estágio ou, genericamente, da formação inicial de magistrados no CEJ, em **cursos normais** de formação de magistrados, além de ser infiel à opção legislativa democrática que determina que o tempo de formação é, na sua globalidade, de 3 anos, corre o risco de relativizar decisivamente a importância e reconhecimento do modelo de formação de magistrados, tal como o definimos acima e com o qual nos identificamos, e de reduzir a mero contacto formativo uma fase que deveria ser de verdadeiro e ponderado teste à aquisição progressiva de competências, responsabilidade e autonomia funcional.

Em tese, o bondoso propósito de ajudar a resolver problemas de falta de quadros poderá vir a redundar no acumular de problemas que uma deficiente formação pode potenciar.

Ainda que assim seja, o SMMP compreende as razões invocadas na exposição de motivos e apresentada no PDL para a redução do tempo de estágio de ingresso, que é reduzido a 1/3 na sua duração normal.

Certo é, também, que o próprio MJ não terá formulado uma opção contrária à vontade do CSMP, mas antes foi sensível aos argumentos do próprio CSMP relativamente à crítica carência de magistrados do Ministério Público, que tem condicionado também gravemente, com riscos de atropelo ao Estatuto e à CRP, o exercício cabal das competências funcionais daquele órgão da PGR.

Por outro lado, sendo ónus deste Governo tentar solucionar os proble-

mas que a justiça enfrenta, designadamente no que se refere à carência de magistrados, facto é que a responsabilidade originária pelo problema radicou na intermitência dos cursos de formação de magistrados, que é de assacar ao anterior Governo, que não abriu cursos de formação de regularidade anual, nem abriu vagas suficientes para fazer face às necessidades de especialização trazidas pela LOSJ, nem pelo envelhecimento e conseqüente jubilação e aposentação de um número considerável de magistrados do Ministério Público.

Deste modo, o SMMP, embora continue a sustentar soluções diferentes, compreende e aceita as razões subjacentes à opção legislativa para evitar que se caminhe e aprofunde a carência de magistrados do Ministério Público em direcção a um estado de emergência, risco que justificou da nossa parte a proposta de um curso extraordinário para obviar à provável ruptura de quadros.

4.2. Observações ao articulado do PDL:

4.2.1. - O articulado do PDL é de apenas 5 artigos, 3 deles relativos à redução da duração do estágio de ingresso que, quanto ao 31.º curso, é reduzido a 6 meses, quanto ao 32.º curso é reduzido a 4 meses e quanto ao 33.º curso é reduzido a igual tempo formativo.

A desigualdade da redução dos tempos formativos não se percebe em efectivos termos substanciais, mas porventura apenas em possíveis motivos pragmáticos, que ainda assim não estão evidenciados.

O SMMP advoga que a redução do tempo formativo de estágio seja igual para os 3 cursos.

*

4.2.2. - Em qualquer dos artigos do PDL que se referem à redução do tempo formativo do 31.º, 32.º e 33.º cursos é salvaguardada a possibilidade de prorrogação do estágio.

No entanto, não nos parece que de verdadeira prorrogação de estágio se trate, quando o tempo formativo necessário, quer por deliberação do CSMP, quer por decisão do CEJ, ultrapassar o período de encurtamento. Pelo menos assim parece ser de defender no que toca ao estágio do 31.º Curso do CEJ, cuja decisão de encurtamento ocorre a pouco menos de 2 meses do termo definido.

Obedecendo o estágio a um Plano Individual homologado pelo próprio CSMP (artigo 70.º, n.º 3 da Lei CEJ) mal se compreenderia que um Plano Indi-

vidual estruturado para um ano de formação fosse considerado como prorrogado e sujeito à disciplina do artigo 62.º do Regulamento n.º 339/2009 (na redacção da 2.ª alteração publicada por Aviso n.º 488/2014, de 10 de Abril de 2014) em resultado da excepcional redução por Decreto-lei da duração do estágio de ingresso. O que materialmente haverá é o cumprimento do Plano Individual de estágio até ao decurso normal do tempo formativo, só se podendo falar em prorrogação depois de decorrido esse tempo; isto na base de um juízo de coerência sistemática.

É aqui que eventualmente radica com maior evidência o desrespeito do modelo legal de formação do CEJ, a que acima aludimos, consentido pelo sucessivo e ordinário recurso à redução do tempo formativo. E aqui radica sobremaneira o factor de perturbação porque são os formandos e futuros magistrados, que acabam por ser os concretos visados pela frustração de expectativas legítimas de formação, com um “voto vazio” na alteração das regras do “jogo” formativo.

Mais do que legítimas expectativas podemos falar de um direito dos estagiários e futuros magistrados a serem formados de acordo com o modelo e no tempo que a lei determina, já que lhes será exigida a observância dos mesmos deveres funcionais, da mesma competência e deontologia que são reclamados àqueles que beneficiaram do tempo formativo integral. A desigualdade nas condições de partida é evidente.

A isso acresce uma constatação irónica: para os concretos visados, a redução do tempo de estágio acaba por se transformar na primeira experiência de choque com a “instabilidade” a que foi condenado o estatuto de magistrado do Ministério Público por via da LOSJ (e mantida nas recentes alterações), anunciando-lhes que a condição futura de um magistrado do Ministério Público não é a da estabilidade na função, nem a garantia da salvaguarda das expectativas funcionais legítimas ou legais, mas a da flexível, constante, precária e aleatória contingência imposta pelas necessidades de gestão de magistrados, assim reduzidos à condição de meros recursos humanos.

*

4.2.3. - Ainda no mesmo conjunto de articulado, o PDJ consigna que os estagiários abrangidos pela redução do tempo formativo do estágio de ingresso mantêm o estatuto de estagiários até à sua nomeação em regime de efectividade.

Não se compreende realmente o alcance útil desta salvaguarda de estatuto e não será sequer proveitoso especular sobre a sua justificação.

Na verdade, o artigo 72.º da Lei do CEJ determina que uma vez finda a

Parecer da Direcção do SMMP sobre o Projecto de Decreto-Lei que procede à redução da duração do período de estágio de ingresso dos 31.º, 32.º e 33.º Cursos Normais

fase de estágio, prorrogado ou não, desde que não haja fundamento para ser recusada a nomeação, os estagiários são nomeados em regime de efectividade, solução que terá que ocorrer, naturalmente, na eventualidade de haver redução da duração do estágio, que consubstanciará a antecipação do seu termo.

Deste modo, ou a norma não tem efectivo conteúdo útil ou suscitará tamanha confusão ao intérprete-aplicador que o melhor será mesmo não a considerar escrita, pois não é de admitir que findo o estágio os estagiários ainda permaneçam na situação cessada, como *...estagiários...* No dia 1 de Março só podem ser Procuradores-adjuntos em efectividade de funções se não ocorrer nenhuma situação que impeça a sua nomeação definitiva.

Lisboa, 18 de Janeiro de 2017

A Direcção do SMMP