

## **Projecto de revisão da formação dos magistrados**

Foi solicitado à AAM que contribuísse com sugestões relativamente ao projecto de revisão da formação dos magistrados, o qual envolve alterações à Lei n.º 10/1999 (Estatuto dos Magistrados), à Lei n.º 13/2001 (Estabelece o regime do curso e estágio de formação para ingresso nas magistraturas judicial e do Ministério Público) e ao Regulamento Administrativo n.º 17/2001 (Regulamento do curso e estágio de formação para ingresso nas magistraturas judicial e do Ministério Público).

A AAM louva esta iniciativa legislativa do Governo, que se considera oportuna e inserida no quadro das alterações à Lei de Bases da Organização Judiciária, projecto que também já foi objecto de parecer pela nossa parte.

Concordamos com a orientação geral do projecto de revisão.

Vem, assim, a AAM dar resposta ao pedido da DSAJ, dando conhecimento da nossa análise, a qual visa o aperfeiçoamento do articulado, tendo em conta os objectivos estatuídos na Nota Explicativa bem como a inserção destas alterações no universo de normas que dizem directamente respeito ao sistema judiciário da RAEM, do qual a magistratura faz parte e tendo sempre presente o princípio da unidade do sistema jurídico.

### **I**

#### **Considerações gerais**

De acordo com a Nota Explicativa (NE), o projecto de alteração ora em análise tem como objectivo intervir em quatro vectores essenciais:

- 1) Acesso às carreiras das magistraturas judicial e do ministério público - Condições de acesso (por concurso ou mediante a via académica e/ou profissional);
- 2) Métodos de selecção a utilizar no concurso para admissão ao curso e estágio de formação para ingresso nas magistraturas judicial e do ministério público;
- 3) Regime de formação inicial (tipo e componentes da formação), compreendendo a duração bem como o conteúdo do curso e estágio de formação, e
- 4) Possível implementação de formação contínua (desenvolvimento das capacidades, competências e valorização pessoal, necessárias a um desempenho profissional adequado, ao longo da carreira).

No que respeita ao regime de formação inicial, que passa a ser de três anos ao invés de dois como actualmente – curso e estágio de formação – são propostas duas vias alternativas, consistindo a diferença entre elas essencialmente em introduzir no

final do segundo ano ou no final do terceiro ano do estágio a realização de uma prova de conhecimentos.

De acordo com a NE, pensa-se que a primeira opção (prova de conhecimentos no final do segundo ano) é a mais adequada, dado que permite uma avaliação sujeita aos mesmos parâmetros em relação a todos os estagiários, no chamado tronco comum. Também concorre para a preferência relativa à primeira opção, a necessidade de evitar que, em caso de se concluir pela inadequação/incapacidade para o exercício de funções, ser mais visível o insucesso, quer para o candidato, quer para o sistema em geral.

Para um enquadramento mais amplo da problemática que estamos a analisar, julga-se do maior interesse ter em conta o disposto no seguinte documento:

«*Recruitment and Training of Judges in a modern society*», da autoria da *First Study Commission* da Associação Internacional de Juizes, contendo as conclusões sobre o recrutamento e formação dos juizes, em reunião que teve lugar de 22 a 26 de Setembro de 1996<sup>1</sup>.

Esse documento estatui que, em termos gerais, existem dois grandes sistemas relativamente à selecção de juizes:

- 1) Selecção e recrutamento para uma primeira e única carreira como juiz, destinada a candidatos relativamente jovens, oferecendo-lhes a possibilidade de promoção; e,
- 2) Recrutamento para uma segunda carreira, para candidatos que já possuem experiência, maturidade, dinamismo e experiência de vida.

A *First Study Commission da IAJ* julga que seria útil combinar os dois sistemas, mas refere que geralmente é necessário um juiz possuir um determinado grau de maturidade e experiência de vida, e estes últimos só se adquirem depois dos 30 ou 35 anos de idade.

Importa também ter em conta, numa perspectiva de harmonização de diplomas que, para além de outros pontos que constam do nosso **parecer de 28 de Agosto de 2018** sobre a «**Proposta de Lei de alteração à Lei de Bases da Organização Judiciária**», salientamos duas matérias que julgamos deverem ser também consagradas no projecto legislativo ora em apreço, e que são:

---

<sup>1</sup> Cfr. [iaj-uim.org](http://iaj-uim.org) Esta posição foi reiterada em diversas ocasiões e, por exemplo, em 2016 no documento denominado «*Report of the IAJ 1st Study Commission on measures to promote integrity and combat corruption within the judiciary*», pág. 4 foi incluída a seguinte frase: «*The Commission expressed grave concern about the appointment of inexperienced lawyers and judges to the superior courts of the country.*»

## 1) Exercício em acumulação

No projecto de alteração da LBOJ acima referido, prevê-se que, tendo em conta necessidades de serviço dos tribunais das várias instâncias, o Conselho dos Magistrados Judiciais, pode determinar o *exercício em acumulação*, por um juiz, em mais do que uma secção, juízo ou tribunal.

Prevê-se correspondentemente, o direito a acréscimo de remuneração. No n.º 3 do artigo 14.º da LBOJ remete-se para o diploma relativo ao regime remuneratório dos magistrados, sendo que na alteração proposta (n.º 1 do artigo 4.º – A a aditar à Lei n.º 2/2000) se prevê que o acréscimo de remuneração seja fixado pelo Conselho dos Magistrados Judiciais, tendo em conta a quantidade e a complexidade do trabalho efectuado.

A **AAM** considera necessário que sejam definidos os critérios a aplicar bem como a forma de os aprovar e publicitar, de forma a respeitar os princípios da certeza e da transparência. Com efeito, na redacção proposta para o n.º 1 do artigo 4.º - A do Estatuto dos Magistrados, prevê-se um acréscimo de remuneração que vai de 5% a 30%, sem mencionar os critérios que vão presidir à sua graduação em concreto, devendo ser reduzida a margem de discricionariedade.

A **AAM** considera ainda que esta matéria deve ser objecto de consagração no presente projecto de alteração ao Estatuto dos Magistrados.

Para além desse aspecto, importa frisar que é necessário ter em consideração que, no caso de um juiz ter trabalho em atraso, ao ser designado para acumular, vai ter de optar por uma de duas vias: prestar trabalho adicional, sem prejudicar o trabalho de base, ou sacrificar o tempo que deveria dedicar ao trabalho de base.

## 2) Gestão de volume de trabalho

Ainda relativamente ao projecto de alteração da LBOJ, prevê-se ali que, com vista a uma gestão mais eficaz do volume de trabalho nos diferentes juízos e tribunais de primeira instância, se consagre uma actuação em duas vertentes:

- 2.1) por parte do Conselho dos Magistrados Judiciais e em termos de conveniência de serviço;
- 2.2) o destacamento de juízes de categoria imediatamente inferior para exercerem funções de categoria superior, por prazo não superior a um ano, renovável enquanto a necessidade de serviço se mantiver (n.º 2 do artigo 14.º – B a aditar à LBOJ).

A **AAM** chama a atenção para o facto de, da comparação entre os artigos 14.º-A e 14.º-B não resultar claro qual a diferença entre a colocação de juízes e o destacamento de juízes. Levanta-se ainda a dúvida de saber qual é a definição (ou conceito) de destacamento que se pretende, tendo em conta que essa definição é apenas consagrada actualmente em sede do artigo 33.º do *Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau*, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, diploma que tem sido sucessivamente alterado, mas não existe uma definição específica na legislação respeitante à magistratura judicial.

Para além disso, continua a não se entender qual a razão para a consagração de duas normas tão próximas em sentido e redacção como são os números 1 e 2 do artigo 14.º - A.

A **AAM** entende que a definição de destacamento de juízes deve merecer consagração no presente projecto de alterações do Estatuto dos Magistrados, respeitando o princípio do juiz natural.

Por outro lado, considerando que o cargo de magistrado apresenta como uma das suas principais características o facto de ser tendencialmente de longa duração, ou seja o seu percurso profissional traduz-se numa carreira que se desenvolve até a aposentação, julgamos que deve haver uma **fase de nomeação provisória**.

De facto, comparando com outras categorias profissionais, constata-se o seguinte:

- **Funcionários públicos** – Nos termos do n.º1 do artigo 22.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública, em vigor, prevê-se que “Com excepção do pessoal de direcção e chefia, a admissão em lugar do quadro tem carácter provisório durante dois anos.”

- **Lei n.º 12/2015 – Regime do Contrato de Trabalho nos Serviços Públicos** – Nos termos do n.º 1 do artigo 5.º, relativamente ao contrato administrativo de provimento, prevê-se um período experimental com a duração de seis meses que se destina a verificar se o trabalhador possui as competências exigidas pelo conteúdo funcional do lugar que vai ocupar. Recorde-se que este tipo de contrato é celebrado por prazo não superior a dois anos, renovável, de acordo com o disposto no n.º1 do artigo 6.º desse diploma.

Ainda quanto a esse tipo de contrato, importa salientar que pode ser alterado para contrato administrativo de provimento de longa duração – desde que estejam reunidas as condições constantes da alínea 1) do n.º 2 do referido artigo 6.º - com o prazo de três anos, desde que o trabalhador tenha dois anos de tempo de serviço em termos de contrato administrativo de provimento e tenha obtido, nas avaliações do desempenho, duas menções consecutivas não inferiores a “Satisfaz Muito”.

De acordo com o exposto, e dado a carreira de um magistrado se caracterizar por ser tendencialmente de longa duração, importa assegurar que se possa ainda ter um mecanismo que permita confirmar a qualidade de um magistrado, para além da aferição já feita em sede do curso e estágio de formação.

Entendemos que esse mecanismo consiste na consagração de um período de nomeação provisória de cerca de 5 anos juntamente com uma avaliação de desempenho de Muito Bom ou equivalente, pelo menos nos dois últimos anos do período de nomeação provisória.

A nossa sugestão relativamente à previsão de um período de cinco anos tem ainda em conta o facto de o pessoal de Direcção e chefia dos serviços da Administração Pública directa da RAEM ser nomeado em comissão de serviço por um prazo máximo de três anos, renovável, nos termos do n.º1 do artigo 5.º da Lei n.º15/2009 – “Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia”. Ainda quanto ao pessoal de direcção e chefia, caso seja atribuída a menção de “Satisfaz” na avaliação do respectivo desempenho, a comissão de serviço pode ser dada por finda, de acordo com o previsto no n.º2 do artigo 16.º da mesma lei.

Por tudo o acima exposto, julgamos que para um cargo como o de juiz, que se desenvolve tendencialmente por um longo período a vida profissional faz sentido que se preveja uma fase de nomeação provisória que seja maior do que os exemplos acima, aplicáveis a outras categorias profissionais.

## II

### Apreciação na especialidade

#### 1. Proposta de Lei – «Alteração à Lei n.º 13/2001 – Regime do curso e estágio de formação para ingresso nas magistraturas judicial e do Ministério Público»

Em termos de **legística**, constata-se que a designação adoptada para este acto normativo apenas menciona a alteração à Lei n.º 13/2001, não referindo a alteração que, por meio do seu artigo 3.º se faz à Lei n.º 10/1999 (Estatuto dos Magistrados).

Tendo em conta o disposto no documento designado «*Regras de Legística formal a observar na elaboração dos actos normativos da Assembleia Legislativa*», mais precisamente do seu ponto 1.1.8, as designações dos actos normativos que alterem outros actos deve reflectir esse facto na sua designação.

Assim, a **AAM** sugere que se use a seguinte designação para o acto normativo: «Alteração à Lei n.º 13/2001 – Regime do curso e estágio de formação para ingresso nas

magistraturas judicial e do Ministério Público e à Lei n.º 10/1999 (Estatuto dos Magistrados)».

Quanto ao **articulado**, a AAM entende fazer as seguintes observações:

### Lei n.º 13/2001

- **Artigo 3.º, alínea 1) - «Licenciatura em Direito ... integrando disciplinas fundamentais para o exercício de funções na RAEM...»**

Relativamente a esta norma, julga-se conveniente definir desde já quais são as disciplinas que se entendem como fundamentais para o exercício de funções de magistrado na RAEM, que pode tomar a forma de um núcleo mínimo (designado no sistema da *Common Law* como «core subjects»). Caso o legislador opte por definir na lei quais são as disciplinas fundamentais, pode tomar por base o actual artigo 13.º do Regulamento Administrativo n.º 17/2001. Pode também optar por deferir essa definição para diploma próprio, que se julga dever ser um regulamento administrativo complementar.

- **Artigo 11.º, alínea 2), subalínea iii) - «... nos termos constantes do regulamento do curso e estágio de formação.»**

Quanto ao regulamento acima mencionado, a AAM julga conveniente que se defina se se trata do regulamento administrativo complementar denominado «Regulamento do curso e estágio de formação para ingresso nas magistraturas judicial e do Ministério Público» ou de outro documento, por exemplo «Planos do curso e estágio de formação», que surge referido no n.º 4 da alteração proposta ao artigo 22.º do Regulamento Administrativo n.º 17/2001.

- **Artigo 12.º – Extensão**

A boa prática em termos de redacção legislativa recomenda que se evitem artigos demasiado extensos.

Nesse sentido, a AAM sugere que se subdivida o artigo 12.º em dois, um sobre o ciclo de iniciação e o outro sobre o ciclo de pré-afecção, com essas epígrafes.

- **Artigo 12.º, alínea 3), subalínea i) - «Proporcionar a consolidação, experimentação e compreensão dos conteúdos funcionais da respectiva magistratura e dos outros agentes do sistema de justiça.»**

Tendo em conta a redacção da subalínea ii) da alínea 1) do mesmo preceito, a AAM questiona qual a diferença de conteúdo entre as duas. Sugere-se uma redacção que seja suficientemente distinta para se adequar a uma fase que também é distinta.

- **Artigo 12.º, alínea 3), subalínea i) «agentes do sistema de justiça» e subalínea ii) «agentes judiciários»**

Caso os termos acima não correspondam a realidades diferentes, a AAM sugere que se opte por um ou outro dos termos de forma a manter a harmonização de termos ao longo do articulado.

Pela mesma ordem de ideias, se forem diferentes as realidades, entendemos que deve ser explicado o respectivo fundamento, para mais fácil interpretação do seu sentido.

- **Artigo 23.º – D, alínea 3) - «A participação do magistrado em acções de formação contínua é tida em conta, nos termos previstos no estatuto dos magistrados, na respectiva avaliação de desempenho.»**

Relativamente a esta norma, existem uma questão que necessita de mais atenção em termos de redacção, a saber:

O uso do termo «avaliação de desempenho», apesar de ser a mais actual no ordenamento jurídico da RAEM, dado constar de diplomas<sup>2</sup> que se aplicam a funcionários públicos, não consta ainda do Estatuto dos Magistrados. A **AAM** sugere que se passe a consagrar esse termo no Estatuto dos Magistrados, através de uma norma a incluir no presente projecto.

### Lei n.º10/1999

- **Artigo 13.º, n.º 1 - «domínio do ordenamento jurídico de Macau»**

A AAM entende ser de toda a conveniência e necessário definir o que se entende por domínio do ordenamento jurídico de Macau. Tal pode ser feito através da inserção de um número próprio neste preceito ou remeter a definição para outro preceito ou mesmo para outro diploma.

## **2. Anexo II – Alteração ao Regulamento Administrativo n.º 17/2001 – Regulamento do curso e estágio de formação para ingresso nas magistraturas judicial e do Ministério Público**

### **Formulário inicial – Questão de legística**

---

<sup>2</sup>Lei n.º 8/2004 – Princípios relativos à avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública; Regulamento Administrativo n.º 31/2004 – Aprova o regime de avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública; Regulamento n.º 11/2007 – Estabelece o regime dos prémios e incentivos ao desempenho dos trabalhadores dos serviços públicos.

Constata-se que ainda se utiliza a fórmula «...para valer como regulamento administrativo, o seguinte: ...»

Afigura-se necessário ter em conta a redacção actual do artigo 13.º da Lei n.º 3/1999 «Publicação e formulário dos diplomas», na redacção dada pelo artigo 9.º da Lei n.º 13/2009 – Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas.

A redacção do referido preceito é a seguinte actualmente:

«O Chefe do Executivo, depois de ouvido o Conselho Executivo, decreta, nos termos da alínea 5) do artigo 50.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau (e demais artigos dos diplomas legais – conforme o caso), para valer como regulamento administrativo independente (ou regulamento administrativo complementar, conforme o caso), o seguinte:»

**Artigo 9.º, n.º 3 - «A informação final do Conselho Pedagógico referida no número anterior gradua os estagiários e procede à sua respectiva afectação a cada uma das magistraturas, tendo em conta o número de vagas atribuídas no aviso de abertura do concurso para cada uma das magistraturas, e em função da sua escolha e classificação, e depois de ouvidos os respectivos magistrados formadores, o Conselho dos Magistrados Judiciais (Comissão Independente) e o Conselho do Ministério Público (Procurador).»**

Na norma acima encontram-se duas redacções opcionais relativamente à entidade a ser ouvida aquando do termo do ciclo de iniciação da fase de estágio: Conselho dos Magistrados Judiciais ou Comissão Independente por um lado, e o Conselho do Ministério Público ou Procurador, por outro.

Chama-se a atenção para o facto de não existir um Conselho do Ministério Público, mas sim o Conselho dos Magistrados do Ministério Público (vide artigos 105.º a 111.º do Estatuto dos Magistrados).

Tendo em conta os n.ºs 1 e 3 do artigo 15.º, o n.º 1 do artigo 91º do Estatuto dos Magistrados<sup>3</sup>, é a seguinte a posição da AAM:

- Quanto à opção entre o Conselho dos Magistrados Judiciais e a Comissão Independente, sugerimos que se escolha a Comissão Independente. Com efeito, no elenco

---

<sup>3</sup> Lei n.º 10/1999 - Estatuto dos Magistrados – Artigo 15.º, n.º 1 “Os juizes dos tribunais das diferentes instâncias da Região Administrativa Especial de Macau são nomeados pelo Chefe do Executivo, sob proposta da Comissão Independente responsável pela indigitação dos candidatos ao cargo de juiz.”

n.º 3 – “Os restantes magistrados do Ministério Público são nomeados pelo Chefe do Executivo, sob proposta do Procurador.”

Artigo 91º, n.º 1 – “Compete à Comissão Independente propor a nomeação dos juizes ao Chefe do Executivo.”



das competências actuais do Conselho dos Magistrados Judiciais, constante do artigo 95.º constata-se que este desempenha as suas competências relativamente a juizes que já estão em funções ou a elas regressam.

- No que respeita à opção entre o Conselho dos Magistrados do Ministério Público e o Procurador, tendo em conta o referido n.º3 do artigo 15.º, e o mesmo raciocínio usado no caso dos juizes, sugerimos que se escolha a opção de se ouvir o Procurador.

Nesse sentido, relativamente ao Conselho dos Magistrados do Ministério Público, o artigo 107.º não nos parece apontar para que deva ser este órgão a ser auscultado.

### **Artigo 20.º – Conteúdo**

Comparando o teor deste preceito com o da alínea 2) do artigo 11.º constante da «Alteração à Lei n.º 13/2001 – Regime do curso e estágio de formação para ingresso nas magistraturas judicial e do Ministério Público» e tendo em conta a necessidade de se respeitar o princípio da hierarquia dos actos normativos, a AAM entende que o teor do artigo 20.º não respeita o preceito mencionado da Lei n.º 13/2001, no sentido de a sua redacção não ser totalmente coincidente: por exemplo, na subalínea i) da alínea 2) do artigo 11.º do projecto de proposta de lei consta uma referência a «adaptação ao exercício de funções», que não consta do n.º2 do artigo 20.º. Por outro lado, no n.º 2 do artigo 20.º do projecto de regulamento administrativo consta uma parte «sob orientação e responsabilidade dos magistrados formadores» que não tem correspondente no referido artigo 11.º do projecto de proposta de lei.

Assim, a redacção deve ser alterada em conformidade, no sentido de corresponder à redacção da alínea 2) do artigo 11.º.

### **3. Anexo III – Alteração ao Regulamento Administrativo n.º 17/2001 – Regulamento do curso e estágio de formação para ingresso nas magistraturas judicial e do Ministério Público**

Fazem-se aqui as mesmas observações que no ponto anterior deste parecer.

Tendo em conta o que foi explicado na NE, prefere-se a redacção constante do anexo II.

Macau, aos 19 de Novembro de 2018