

RECRUTAMENTO E FORMAÇÃO INICIAL DE MAGISTRADOS PARA OS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS

PAULO GUERRA
ANABELA RUSSO
SOFIA DAVID
MARGARIDA REIS

Resumo: neste artigo, quatro autores, todos com responsabilidades na formação de magistrados nesta área, enumeram as fases do concurso para o ingresso no Centro de Estudos Judiciários, descrevendo o regime legal da formação inicial dos auditores de justiça que conseguem ingressar no CEJ, compreendendo tal formação um ano em Lisboa, um ano — desejavelmente — nos tribunais em 2.º Ciclo e uma fase de estágio, igualmente nos tribunais administrativos e fiscais. Fazem, ainda, uma leitura crítica do regime legal, apontando possíveis caminhos para o futuro.

Palavras-chave: tribunais administrativos e fiscais; recrutamento; formação inicial; Centro de Estudos Judiciários; CEJ; magistratura dos tribunais administrativos e fiscais.

Sumário: I. Introdução; II. Recrutamento; III. Formação inicial: o primeiro ciclo no CEJ — área administrativa e área tributária; IV. Formação inicial: o segundo ciclo e o estágio de ingresso nos tribunais administrativos e fiscais; V. Epílogo.

I. INTRODUÇÃO^{1/2}

Concluído um curso universitário de Direito, uma das saídas possíveis para o Licenciado ou Mestre em causa é a da Magistratura.

E, aqui chegados, apesar da especialização temática que tende a ser uma realidade no nosso mundo jurídico, a essência do Magistrado, labore em que Tribunal seja, tem sempre de ser a mesma.

Temos de nos reger pelo supremo princípio da plenitude da nossa consciência, não sendo os sinais exteriores de respeito, as cinzentas ou azuis

¹ Texto escrito de acordo com a ortografia anterior ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa (1990).

² Segmento do artigo escrito por Paulo Guerra.

gravatas, que legitimam a nossa acção (e se eles também interessam é porque existem exemplos de compostura pedagógica a seguir, pois o povo em nome de quem exercemos a nossa missão isso espera de nós), mas aqueles que nos fazem convencer de que não é o magistrado de calças de ganga que temos de evitar, mas o magistrado de cabeça de ganga.

Fala-se em falta de meios para bem exercer a Magistratura — é um alibi que não nos pode desresponsabilizar.

Pior do que a falta de meios, é a falta de fins, é não ter o fim certo na hora certa quando se opta por uma profissão que nos irá, em princípio, acompanhar ao longo de toda a nossa vida activa.

Há algo que permanece intacto no núcleo duro das elementares exigências para alguém ser um bom magistrado nesta ou naquela área de jurisdição.

E essas qualidades não diferem muito daquelas que se exigem a qualquer profissional dedicado, honrado e cumpridor, a qualquer homem ou mulher, cidadão do Mundo, que, ao abraçar uma carreira tão delicada e tão nobre como a de Magistrado, deverá ser capaz de conquistar o respeito a que tem direito (cada homem só tem direito ao respeito que conquista).

Das qualidades, destacamos, sem ordem de preferência, as seguintes: *bom senso; poder de comunicação; conhecimentos jurídicos; ponderação; capacidade de análise da dogmática jurídica; capacidade para ouvir; humildade e abertura a outros saberes; distanciamento em relação às situações; disponibilidade; abertura às opiniões dos outros; capacidade para bem redigir; espírito de equipa; isenção; pontualidade; sigilo; correcção; assiduidade; zelo; e lealdade.*

E, sobretudo, a vontade de bem cumprir a hercúlea tarefa de fazer Justiça em nome da gente que isso mesmo espera de nós, sem esquecermos que cada magistrado é um Eu que tem direito à sua convicção probatória, sabendo que a deve fundamentar de forma assaz acentuada, pois mais do que querer que as pessoas aceitem as nossas decisões, temos de as fazer compreender, em forma e conteúdo, num exercício de partilha de cidadania, aquilo que cada um de nós decidiu.

E a subjectividade judiciária é um ónus que temos de aceitar, assente que um magistrado não é uma máquina silogística.

Neste escrito, queremos apenas falar do recrutamento e formação inicial no âmbito dos Cursos do CEJ referentes à Magistratura dos tribunais administrativos e fiscais, quase a ter a sua 5.^a edição neste novo ano 2018/2019.

E a lei que vai ser objecto da nossa análise é a n.º 2/2008, de 14 de Janeiro, doravante, Lei do CEJ (alterada pelas Leis n.º 60/2011, de 28 de Novembro e n.º 45/2013, de 3 de Julho), complementada pelos artigos 23.º a 53.º do Regulamento do CEJ (Regulamento n.º 339/2009, de 30 de Julho de 2009, publicado no DR, 2.^a série, n.º 150, de 5 de Agosto de 2009, alterado nos termos do Aviso n.º 4887/2014, publicado no DR, 2.^a série, n.º 71, de 10 de Abril de 2014).

II. RECRUTAMENTO³

2.1. O Licenciado anterior ao processo de Bolonha (grau obtido ao abrigo de organização de estudos anterior ao estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março) ou o Mestre na reforma pós-Bolonha pode optar pela Magistratura dos tribunais administrativos e fiscais quando deseja ingressar no CEJ (podendo concorrer também à Magistratura dos tribunais judiciais, devendo, contudo, optar por uma delas, caso consiga bilhete de acesso para as duas Magistraturas — cf. artigo 11.º, n.º 4, da Lei do CEJ).

Sabemos que o ingresso na formação inicial de magistrados se efectua através de concurso público, podendo o mesmo ter como finalidade o preenchimento de vagas de juízes dos tribunais administrativos e fiscais.

Ingressam, assim, na formação inicial os candidatos que, tendo sido aprovados no concurso, tenham ficado graduados em posição que se contenha dentro do número de vagas disponíveis, com respeito pelas quotas de ingresso fixadas.

Previamente, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais transmite anualmente ao Ministro da Justiça e ao Director do Centro de Estudos Judiciários, até ao dia 15 de Julho, informação fundamentada quanto ao número previsível de magistrados judiciais necessários, tendo em conta a duração da formação inicial (o 5.º Curso que se avizinha terá 30 vagas).

Quando a necessidade de magistrados justificar a realização de um concurso de ingresso, o Ministro da Justiça autoriza a respectiva abertura, fixando tal despacho de autorização o número de vagas a preencher.

Constando os requisitos gerais de ingresso plasmados no artigo 5.º, são vias desse ingresso na formação inicial de magistrados e de admissão ao concurso:

- a via académica; e
- a via profissional.

No concurso para o preenchimento de vagas de juízes dos tribunais administrativos e fiscais é reservada uma quota de ingresso de 25% para cada uma das duas vias de admissão acima indicadas.

Constituídos os respectivos júris nos termos do artigo 13.º (e tem sido muito confortante para mim, enquanto angariador de relevantes nomes para essa magna e honrosa tarefa, verificar que os Colegas aceitam de bom grado esta missão, mesmo sabendo que tal aceitação vai necessariamente implicar uma restrição do seus tempos profissionais habituais e de lazer), passamos à jornada de selecção dos auditores.

³ Segmento do artigo escrito por Paulo Guerra.

2.2 Em termos escritos, temos provas de conhecimentos, nelas se visando avaliar, designadamente, a qualidade da informação transmitida pelo candidato, a capacidade de aplicação do Direito ao caso, a pertinência do conteúdo das respostas, a capacidade de análise e de síntese, a simplicidade e clareza da exposição e o domínio da língua portuguesa.

Neste concurso para preenchimento de vagas de juízes dos tribunais administrativos e fiscais, a fase escrita do concurso compreende a realização de uma prova de resolução de casos de direito e processo administrativo e tributário (com consulta) e uma prova de desenvolvimento de temas culturais, sociais ou económicos (sem consulta).

Na via profissional, tal prova da fase escrita consiste na redacção de uma decisão mediante a disponibilização de um conjunto de peças relevantes que constem habitualmente de um processo judicial, em matéria administrativa ou tributária, consoante a opção do candidato.

São admitidos à fase oral ou à avaliação curricular os candidatos que obtiverem classificação igual ou superior a 10 valores em cada uma das provas de conhecimentos que integram a fase escrita, podendo ainda haver pedido de revisão da prova escrita, mesmo que pontuada com nota positiva (pois agora vale para a nota final a média aritmética de todas as classificações parcelares da escrita e da oral).

2.3. A fase oral neste concurso para o preenchimento de vagas de juízes dos tribunais administrativos e fiscais visa avaliar, designadamente, os conhecimentos jurídicos do candidato, a capacidade de crítica, de argumentação e de exposição, a expressão oral e o domínio da língua portuguesa.

Na via académica, compreende uma discussão sobre temas de direito constitucional, direito da União Europeia e organização judiciária, uma discussão sobre direito civil e direito processual civil, uma discussão sobre temas de direito administrativo e de direito tributário e uma discussão sobre procedimento e processo administrativo e tributário.

Na via profissional, faz-se uma avaliação curricular em termos orais — trata-se de uma prova pública prestada pelo candidato, com o objectivo de, através da discussão do seu percurso e actividade curricular, avaliar e classificar a consistência e relevância da sua experiência profissional, na área forense ou em áreas conexas, para o exercício da Magistratura, incluindo uma discussão sobre o currículo e a experiência profissional do candidato e uma discussão sobre temas de direito, baseada na experiência do candidato, que pode assumir a forma de exposição e discussão de um caso prático.

Note-se que nesta avaliação curricular, o júri utiliza os seguintes critérios de ponderação:

- a) o conjunto dos factores relacionados com a consistência e relevância da experiência profissional do candidato vale 60%;
- b) o conjunto dos factores relacionados com a concepção, estrutura e apresentação material do currículo e com a qualidade da intervenção do candidato na discussão do currículo vale 20%; e

- c) o conjunto dos factores relacionados com a qualidade da intervenção na discussão de temas de direito vale 20%.

São admitidos a exame psicológico de selecção os candidatos que obtiverem classificação igual ou superior a 10 valores em todas as provas de conhecimentos e avaliação curricular que integram a fase oral.

Este exame psicológico de selecção consiste numa avaliação psicológica realizada por entidade competente e visa avaliar as capacidades e as características de personalidade dos candidatos para o exercício da Magistratura, mediante a utilização de técnicas psicológicas, sendo o resultado do exame psicológico expresso através de parecer escrito, traduzido pelas menções de “favorável” ou de “não favorável”, o qual é comunicado ao júri da fase oral ou da avaliação curricular.

Se for não favorável, nos dois testes feitos (cf. artigo 21.º, n.º 5, da Lei do CEJ), tal juízo vincula o júri no sentido da exclusão.

2.4. A classificação final do candidato aprovado, na via académica, é o resultado da média aritmética simples da classificação obtida na fase escrita e da classificação obtida na fase oral das provas de conhecimentos.

Já essa classificação na via profissional é o resultado da média das classificações obtidas na avaliação curricular e nas provas de conhecimentos, com a seguinte ponderação: a classificação da prova de avaliação curricular vale 70% e a classificação obtida na fase escrita vale 30%.

Aprovados e graduados os candidatos (artigos 26.º e 27.º da Lei do CEJ), ficam habilitados para a frequência do curso teórico-prático imediato os candidatos aprovados, por ordem de graduação, até ao preenchimento do total das vagas em concurso, com respeito pelas respectivas quotas de ingresso.

Note-se que, mediante requerimento, o candidato habilitado nos termos do artigo 28.º, pode, excepcionalmente, ser autorizado pelo Director do CEJ a ingressar em curso teórico-prático posterior àquele a que o concurso dá ingresso, por motivos especiais e razoavelmente atendíveis, e por uma única vez (tem-se entendido para o curso imediatamente a seguir).

Por ora, ainda está prevista a possibilidade de os candidatos aptos que não tenham ficado habilitados para a frequência do curso teórico-prático imediato, por falta de vagas, ficarem dispensados de prestar provas no concurso imediatamente seguinte, ficando graduados conjuntamente com os candidatos que concorram a este.

2.5. Há muito que se pondera a revisão da Lei do CEJ, no que tange à fase escrita e oral, aproximando mais a dificuldade de ambas as vias de acesso (a académica e a profissional), de forma a não se permitir a entrada no CEJ, pela via mais facilitante (sobretudo devido à anterior experiência do candidato), de candidatos menos preparados — e sabemos que nesta área do Direito Administrativo e Fiscal, a especialização pode tardar e é forçoso concluir que queremos candidatos a auditores que saibam os mínimos nas duas áreas.

Vejamos o que o futuro nos espera.

O CEJ está atento a estes sinais de alarme e não hesitará em propor normas mais justas e adequadas à obtenção dos melhores candidatos à Magistratura dos tribunais administrativos e fiscais, Magistratura que, infelizmente, tem visto demasiado cortados os seus tempos de estágio, em claro prejuízo para a formação do seu manancial humano.

III. FORMAÇÃO INICIAL: O PRIMEIRO CICLO NO CEJ — ÁREA ADMINISTRATIVA E ÁREA TRIBUTÁRIA⁴

3.1. A formação inicial, relativa ao 1.º Ciclo, dos magistrados para os tribunais administrativos e fiscais vem regulada nos artigos 30.º, 31.º e 34.º a 47.º da Lei do CEJ.

Durante esta fase, em que os candidatos frequentam o curso de formação teórico-prática nas instalações da sede do CEJ, passam a deter o estatuto de auditor de justiça, ficando sujeitos ao regime dos direitos, deveres e incompatibilidades que constam da supracitada lei — *v.g.*, dos artigos 57.º, 58.º e 60.º da Lei do CEJ e subsidiariamente ao regime dos funcionários da Administração Pública — *cf.* artigos 31.º, n.ºs 1 e 6, da Lei do CEJ, 29.º e 30.º do Regulamento do CEJ.

O acesso ao indicado estatuto ocorre por via da celebração de um contrato de formação com o CEJ, que dá igualmente direito ao recebimento de uma bolsa mensal no valor correspondente a 50% do índice 100 da escala indiciária para as Magistraturas nos tribunais judiciais. No que concerne aos candidatos que (já) detenham um vínculo de emprego público, adquirem o mesmo estatuto, mas podem optar pela frequência do curso em regime de comissão de serviço — a qual não depende da autorização do organismo ou serviço de origem — mantendo-se a auferir a remuneração da categoria ou cargo de origem, excluídos os suplementos devidos pelo exercício efectivo das anteriores funções — *cf.* artigo 31.º, n.ºs 2 a 5, da Lei do CEJ.

O curso de formação tem a sua duração — início e termo — rigidamente fixados no artigo 35.º da Lei do CEJ, coincidindo com o período de um ano lectivo — de 15 de Setembro a 15 de Julho.

O indicado curso de formação, nos termos do artigo 34.º, n.º 1, da Lei do CEJ, visa “proporcionar aos auditores de justiça o desenvolvimento de qualidades e a aquisição de competências técnicas para o exercício das funções de juiz”.

Nos n.ºs. 2 e 3 do artigo 34.º enumeram-se os objectivos gerais do curso de formação teórico-prática e no artigo 36.º enumeram-se os objectivos específicos do 1.º ciclo de formação.

⁴ Segmento do artigo escrito por Sofia David e Margarida Reis.

No que diz respeito às diversas competências e qualidades que se querem desenvolver no âmbito do 1.º ciclo do curso, a lei remete quer para aspectos que se cruzam com a compreensão do papel do juiz, quer para aspectos que se relacionam com o papel dos restantes operadores judiciais, ou, ainda, relativos à própria razão de ser da Justiça, do Direito e da Magistratura. A lei refere, igualmente, o desenvolvimento de competências como a tolerância, o pluralismo de opiniões e saberes, a ética da função e da própria vida em sociedade, o espírito reflexivo e o estímulo pela auto-aprendizagem e auto-formação. Apela-se, da mesma forma, para o desenvolvimento de competências técnicas, de consolidação e aprofundamento de conhecimentos técnico-jurídicos, ou relativos ao método jurídico e judiciário de abordagem, análise, condução, ponderação e resolução dos casos concretos, ou co-relacionados com a gestão, a agilização processual, a organização e a gestão de métodos, com ferramentas informáticas, ou com a própria comunicação e discurso judiciário.

Este 1.º ciclo de formação integra três componentes: (i) uma geral, que abarca diversas matérias exemplificativamente enunciadas no artigo 38.º da Lei do CEJ; (ii) outra de especialidade, que abrange matérias mais relacionadas com os tribunais administrativos e fiscais, igualmente exemplificativamente enumeradas no artigo 40.º da Lei do CEJ; (iii) e uma última, profissional. A estas componentes acresce uma área de investigação aplicada — cf. o artigo 37.º da Lei do CEJ. Está ainda prevista a realização de um estágio intercalar de curta duração nos tribunais, conforme os artigos 30.º, n.º 2, da Lei do CEJ e 45.º do Regulamento do CEJ.

As componentes formativa geral e de especialidade orientam-se para a aquisição e aprofundamento de conhecimentos teórico-práticos, enquanto a componente profissional privilegia aspectos da prática judiciária e promove a participação activa dos auditores — cf. artigo 42.º, n.ºs 3 e 4, da Lei do CEJ. No n.º 5 do artigo 42.º da Lei do CEJ apela-se, ainda, quando estejam em causa actividades formativas que envolvam matérias processuais, a que se utilizem as aplicações informáticas disponíveis para gerir o processo de forma electrónica ou desmaterializada.

Nos artigos 43.º, 44.º, 46.º e 47.º da Lei do CEJ regula-se o método de avaliação dos auditores de justiça, apontando-se para um modelo de avaliação global. Estipula-se, também, que na componente formativa geral e da especialidade o aproveitamento dos auditores é aferido, preferencialmente, mediante a realização de provas de conhecimentos, ao passo que para a componente profissional se remete para uma avaliação contínua, “complementada com a realização de provas de aferição de conhecimentos e competências” — cf. artigos 43.º, n.ºs 3 e 4, da Lei do CEJ, 26.º, 46.º e 46.º-A a 46.º-D do Regulamento do CEJ.

Para cada curso de formação deve ser elaborado o correspondente Plano de Estudo, que define “os objectivos e as linhas gerais da metodologia e da programação das actividades formativas, deles constando a distribuição das matérias por unidades lectivas, tendo em conta a diferenciação das funções

de cada magistratura” — cf. artigos 41.º, n.º 1, da Lei do CEJ e 24.º, 43.º e 44.º do Regulamento do CEJ.

As actividades formativas são levadas a cabo pelos auditores sob a orientação de docentes e de formadores, em formato de sessões regulares de grupo, ou conjunto de grupos, de ateliês, cursos especializados, colóquios, conferências, palestras ou seminários — cf. artigos 42.º, n.ºs 1 e 2, da Lei do CEJ, 25.º e 47.º do Regulamento do CEJ.

3.2. Com a Lei n.º 2/2008, de 14 de Janeiro, regulou-se, pela primeira vez, de forma paralela, o ingresso e a formação dos juizes — através do CEJ — quer para os tribunais judiciais, quer para os tribunais administrativos e fiscais. Na exposição de motivos da respectiva Proposta de Lei — publicada na sequência da reforma do contencioso operada pelo Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, e pelo Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro — o legislador afirma pretender tratar ambos os processos de recrutamento e de formação “em plano de igualdade”⁵.

Julgamos que aquela igualdade ou paralelismo no ingresso e formação ficaram plenamente alcançados por via da supracitada alteração legislativa.

Tal como decorre da exposição que fizemos anteriormente, consideramos, também, que a actual regulamentação é, genericamente, algo que resultou bem concebido e que tem dado os seus frutos, porquanto neste ano lectivo iniciar-se-á o 5.º Curso “normal” para os TAF.

De notar, contudo, que, em matéria de regulação do 1.º ciclo da formação inicial, o legislador foi extremamente minucioso, chegando ao ponto de indicar, ainda que a título exemplificativo, quais as matérias que deveriam fazer parte das várias componentes formativas, geral, da especialidade ou profissional.

Ora, sem embargo desta minúcia ou densificação conferir uma maior segurança e clareza nas regras da formação, tem por desvantagem evidente tornar esse mesmo procedimento muito rígido e colado à realidade jurídica do momento da publicação da lei. Ou seja, a densificação legal colide com a mutação crescente do direito administrativo e tributário e com a necessidade de dotar os formandos de informação acerca das mais recentes evoluções destas áreas do direito.

Hoje, por via da redefinição das tradicionais funções do Estado-Administração, que cada vez mais se configura como um Estado-Regulador e menos como um Estado-Autoritário e Prestador, o direito administrativo tem vindo a suscitar toda uma série de novas questões, que obrigam a pensá-lo em termos de novas perspectivas ou desenvolvimentos. Ganharam expressão significativa áreas novas do direito administrativo, ou os chamados direitos administrativos

⁵ Cf. Proposta de Lei n.º 155/X, disponível em “<https://bit.ly/2qBYHdS>”.

especiais. Na prática judiciária, tais direitos administrativos especiais vêm sendo cada vez mais convocados. Vão-se litigando com frequência acrescidas questões que envolvem uma nova organização administrativa, entidades reguladoras, contratação pública, segurança social e responsabilidade civil do Estado.

Com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro, ao ETAF, também passaram para a competência dos tribunais administrativos os litígios relativos às contra-ordenações urbanísticas.

Por outro lado, deixaram de estar nas competências dos tribunais administrativos e fiscais os casos que envolvam o direito da concorrência (e que se mantêm previstos no artigo 40.º, n.º 1, alínea *a*), ponto *vii*), da Lei do CEJ).

Já no que diz respeito ao direito tributário, em profunda e dinâmica mutação após as crises do *subprime* nos Estados Unidos e das dívidas soberanas na Zona Euro, verifica-se uma crescente influência do direito europeu e internacional no direito interno.

Se o acompanhamento da interpretação do direito europeu pelo Tribunal de Justiça⁶ se afigurava já imprescindível à correcta compreensão dos tributos internos de matriz europeia (*maxime*, o IVA, mas também os impostos especiais sobre o consumo — IEC — “harmonizados” e o direito aduaneiro) e daqueles que regem a tributação directa, por força da interpretação que aquele Tribunal vai fazendo dos mesmos à luz das liberdades de circulação (integração negativa, também relevante no que se refere aos IEC não harmonizados) essa necessidade aumenta em relação directa com a imprescindibilidade da adaptação do direito tributário à complexidade da vida moderna, que está na origem do recente acréscimo de dinamismo da actividade do legislador europeu, que tem e continuará a ter nos anos vindouros enorme impacto nos regimes tributários internos.

Refiram-se, a propósito, as sucessivas alterações à Directiva (EU) 2011/16 do Conselho, de 15 de Fevereiro de 2011, no que respeita à troca automática de informações, obrigatória no domínio da fiscalidade⁷, à Directiva Anti-elisão Fiscal (ATAD, do acrónimo referente à expressão inglesa “Anti Tax Avoidance Directive”)⁸, e o retomar, em 2016, dos trabalhos relativos à concretização da matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (mais conhecida pelo acrónimo CCCTB, referente à expressão inglesa “Common Consolidated Corporate Tax Base”).

⁶ Como é sabido, o Tribunal de Justiça da União Europeia é composto por três jurisdições: o Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral (criado em 1988) e o Tribunal da Função Pública (criado em 2004).

⁷ Directiva (UE) 2014/107, de 9 de Dezembro de 2014, Directiva (UE) 2015/2376, de 8 de Dezembro de 2015, Directiva (UE) 2016/881, de 25 de Maio de 2016 e a Directiva (UE) 2016/2258, de 6 de Dezembro de 2016.

⁸ Directiva (UE) 2016/1164, de 12 de Junho de 2016, que estabelece regras contra as práticas de elisão fiscal que tenham incidência directa no funcionamento do mercado interno, alterada pela Directiva (UE) 2017/952, de 29 de Maio de 2017, no que respeita a assimetrias híbridas com países terceiros.

Este esforço ao nível europeu está em linha com as recentes movimentações a nível internacional, dinamizadas pelos G20 e pela OCDE em reacção às supramencionadas crises financeiras, que culminaram com o acordo em torno das 15 acções do projecto de “Combate à Erosão da Base Tributária e à Transferência de Lucros” (mais conhecido pelo acrónimo BEPS, da expressão inglesa “Base Erosion and Profit Shifting”), que terão um impacto sem precedentes por força da Convenção Multilateral para Prevenir a Erosão das Bases Tributáveis e a Transferência de Lucros, implicando a alteração de dezenas de convenções para evitar a dupla tributação, actualizando a rede actual de convenções bilaterais, num esforço para reduzir oportunidades para a elisão fiscal por parte das empresas multinacionais.

Num contexto internacional de grande mobilidade dos factores de produção e sendo Portugal uma pequena economia (que se quer) aberta, a preparação adequada dos futuros magistrados para fazer face a estas novas realidades será um factor de competitividade relevante.

Sem embargo desta permanente mutabilidade do direito, a Lei do CEJ, nos artigos 38.º, 40.º e 42.º, procedeu a uma enumeração relativamente exhaustiva das áreas que deviam ser estudadas e criou uma separação estanque entre as matérias que haveriam de ser tratadas na componente formativa geral, da especialidade e profissional. Igualmente, o legislador, no artigo 42.º, n.ºs 3 e 4, dividiu os objectivos destas diferentes componentes, indicando as primeiras como orientadas para a aquisição e aprofundamento de conhecimentos teórico-práticos e só no caso da componente profissional deu maior relevo à prática judiciária.

Como acima evidenciámos, na nossa opinião, a criação destas pré-balizas ou divisões entre as três componentes, feita por reporte com matérias ou áreas concretas, é algo a alterar numa futura revisão da Lei do CEJ, quer porque se cristalizam os conhecimentos que se querem fornecer num dado momento do tempo — o da feitura da lei — quer porque se dificulta o imbricar do estudo e análise crítica da legislação, da doutrina e da jurisprudência, com a prática judiciária.

Seria mais curial remeter a descrição das disciplinas ou matérias que se pretendem estudar para o Plano de Estudos, a elaborar previamente a cada curso. Identicamente, parecer-nos-ia mais adequado também remeter para esse Plano a integração dessas disciplinas ou matérias nas diferentes componentes. Tal remissão permitira uma melhor adequação do Plano de Estudos a todas as mutabilidades e novas exigências do direito administrativo e tributário e, logicamente, permitiria uma melhor formação.

Acresce que o elenco das matérias contempladas nos indicados artigos 38.º, 40.º e 42.º da Lei do CEJ é extensíssimo. Como corolário, para efeitos do cumprimento do legalmente determinado, foi sendo introduzida nos Planos de Estudos dos últimos cursos do CEJ uma programação muito exigente e bastante pesada em termos de carga horária semanal, que terá dificultado uma verdadeira apreensão e consolidação de conhecimento por banda dos formandos.

Esta circunstância dificilmente se coaduna com as necessidades específicas da formação para adultos, como é o caso, que deve ser dirigida para o “aprender a fazer”, através de metodologias de formação adequadas à aprendizagem através da experiência.

A este propósito, recorde-se, o ensinamento do modelo de Kolb, que nos propõe para uma aprendizagem eficaz dos adultos, um ciclo de quatro fases: (1) experiência concreta seguida pela (2) observação e reflexão sobre essa experiência, que leva à (3) formação de conceitos abstractos (análise) e a generalizações (conclusões) que são, depois, (4) utilizadas para testar hipóteses em situações futuras, resultando em novas experiências⁹.

A aproximação à formação para adultos impõe que os métodos de formação utilizados não se quedem pela abordagem tradicional, meramente expositiva e pouco interactiva, antes reclamando um elevado grau de participação e o recurso a uma panóplia de metodologias que estimulem a mesma e que colocam sempre o formando no centro da experiência de aprendizagem. Exemplo de tais metodologias são o *brainstorming* ou reflexão em grupo, o *snowball* ou trabalho de grupo em bola de neve ou pirâmide, o recurso a apresentações, simulações e demonstrações práticas, o estudo de casos e a prática de *feedback* ou reporte.

Chamando aqui à colação o “Manual da REFJ sobre a Metodologia de Formação Judiciária na Europa”, importará sublinhar que uma abordagem participativa da formação, adequada à formação de adultos e aos princípios modernos da moderna andragogia, “*promove o crescimento e a descoberta pessoal. Visa não só «saber mais», mas aplicar o conhecimento judiciário. Uma arquitectura de formação participativa baseia-se: (1) no pensamento crítico; (2) na análise dos valores, atitudes e orientações profissionais de cada um e (3) no «descongelamento» de noções e padrões de comportamento estabelecidos. Trata-se de questionar, repensar e reaprender*”¹⁰, devendo acentuar-se uma perspectiva crítica sobre as experiências passadas. Assim, a construção de um (novo) quadro de referências, passa necessariamente pela “desconstrução” de ideias feitas e pela análise crítica daquelas experiências passadas.

A formação deve, portanto, centrar-se nas necessidades de cada formando e no aperfeiçoamento pessoal de competências pessoais ajustadas, adequando-se a um mundo moderno, altamente complexo e em constante mutação, que exige do magistrado muito mais do que elevada competência técnica.

⁹ Cf. KOLB, D. A. — (1984) *Experiential Learning*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall (1984). Ver, também, KOLB, D. A. e FRY, R., *Towards an Applied Theory of Experiential Learning*, in: *Theories of Group Process*, C. Cooper (ed.), Londres: John Wiley (1975), *apud* Rede Europeia de Formação Judiciária (REFJ) — *Manual da REFJ sobre a metodologia de formação judiciária na Europa*. Bruxelas, 2016, disponível para consulta e descarga em “http://www.ejtn.eu/PageFiles/11019/JUST_PT-TRA-00.pdf” (consultado em 11 de Maio de 2018).

¹⁰ Rede Europeia de Formação Judiciária (REFJ) — *Manual da REFJ sobre a metodologia de formação judiciária na Europa*, *op. cit.*, pp. 28-29.

Recorde-se, aliás, e como já aqui referimos, que decorre expressamente da lei do CEJ que o 1.º ciclo de formação não se destina apenas ao desenvolvimento de competências técnicas, mas também ao apuramento de outras competências que se exigem aos magistrados. Assim, para além da indispensável sensibilização para a dimensão ética da sua actuação, exige-se ao magistrado moderno um conjunto de competências “não judiciais” indispensáveis ao correcto desempenho do “ofício do juiz” (*judgecraft*), designadamente, psicológicas sociais e metodológicas¹¹, cujo desenvolvimento tem necessariamente de ser uma preocupação permanente nesta fase da formação.

Como se adivinha, esta abordagem metodológica ao apelar para uma formação mais participada, reflectida ou pensada conjuntamente, que concomitantemente exige um permanente balanço crítico e também requer um tempo de trabalho maior, dificilmente se coaduna com planos de estudos demasiado extensos. O mesmo se diga quanto à necessidade de integrar na formação uma preocupação permanente com o apuramento das competências adequadas ao correcto desempenho do ofício do magistrado.

Quanto ao objectivo específico que vem indicado no artigo 36.º, n.º 1, alínea *f*), da Lei do CEJ, relativo aos “modos de gestão judiciária e do processo, numa perspectiva de racionalização de tarefas por objectivos”, parece-nos, também, que deveria fazer parte apenas dos objectivos para o 2.º Ciclo, porquanto, nesta 1.ª fase, os auditores de justiça não têm a seu cargo processos para gerir ou objectivos estatísticos a cumprir.

Da mesma forma, o objectivo indicado na alínea *h*) do n.º 1 daquele preceito, relativo à aquisição de saberes não jurídicos em matéria de medicina legal, psicologia judiciária, sociologia judiciária, contabilidade, gestão e correspondente indicação dessas matérias no âmbito da componente formativa da especialidade — nos pontos *iv*) a *vi*) da alínea *a*) do artigo 40.º da Lei do CEJ —, parece-nos algo que faria mais sentido ser remetido para o 2.º Ciclo.

As referências à utilização pelos auditores dos programas informáticos implementados nos tribunais, do SITAF, durante o 1.º ciclo, seria algo também a corrigir na lei, pois nesta fase os auditores não têm acesso a esse sistema, nem trabalham efectivamente com ele — cf. artigo 36.º, n.º 1, alínea *l*), da Lei do CEJ. Limitam-se os auditores a ter uma formação teórico-prática sobre essa aplicação.

Por último, deixamos uma breve menção ao método de avaliação, tal como vem delineado nos artigos 43.º a 46.º da Lei do CEJ.

Também nesta matéria o legislador foi minucioso, não obstante remeter por diversas vezes para o Regulamento do CEJ e para os Planos de Estudo (cf. artigos 43.º, n.ºs 2 a 4 e 6, 45.º, n.º 2 e 46.º a 46.º-D do Regulamento do CEJ).

Tal como decorre da regulamentação legal hoje aplicável, trata-se de um processo pesado ou burocratizado, um tanto rígido, mas nem por isso completamente claro ou perceptível para o intérprete aplicador do direito, quando

¹¹ *Idem*, p. 22.

se pretenda compreender quais são os elementos ou factores que, em concreto, são apreciados, ou quais as precisas ponderações ou quantificações que são atribuídas aos vários factores de avaliação. De notar que, enquanto os relatórios intercalares indicam apenas uma nota qualitativa de “apto” ou “não apto”, já o relatório final ostenta uma nota quantitativa (cf. artigos 46.º-A, n.º 4, 46.º-B, n.º 1 e 46.º-C, n.º 6, da Lei do CEJ).

Depois, parece-nos que alguns dos elementos de avaliação que vêm indicados pelo legislador, como sejam os relativos à “condução de diligências processuais”, a “boas práticas de gestão processual” e à interacção com “diferentes intervenientes processuais”, referidos no artigo 43.º, n.º 2, alíneas c) e e), da Lei do CEJ, não serão os mais apropriados para a avaliação deste 1.º ciclo, no qual os formandos não têm ainda (verdadeiros) processos a seu cargo, mas estão numa fase teórico-prática, de mera aprendizagem.

Assim, pela nossa parte, consideramos que esta matéria, dos métodos de avaliação, é algo que reclama alguma simplificação e aperfeiçoamento, sem embargo de se exigir que se mantenha uma certa densificação legal quanto aos factores de avaliação, às correspondentes ponderações e à própria tramitação procedimental.

Mas, se tivéssemos de notar o regime legal da formação inicial do 1.º ciclo do CEJ, diríamos, seguramente, que o mesmo merece nota positiva.

IV. FORMAÇÃO INICIAL: O SEGUNDO CICLO E O ESTÁGIO DE INGRESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS¹²

4.1. A formação inicial de magistrados para os tribunais administrativos e fiscais compreende um curso de formação teórico-prática, organizado em dois ciclos sucessivos, e um estágio de ingresso (artigo 30.º da Lei do CEJ).

Num primeiro momento, procederemos a um enquadramento legal do curso no que respeita ao *segundo ciclo da formação* e à *fase de estágio*. Num segundo momento, procuraremos salientar os aspectos menos positivos da regulamentação de cada uma dessas fases e efectuar um tímido ensaio quanto às alterações que se afiguram ser mais prementes introduzir ou, numa perspectiva de manutenção integral desse regime, quanto às medidas que poderão conduzir a uma melhoria da sua aplicação prática e/ou dos resultados por esta alcançados.

4.2. Enquadramento legal: do direito constituído ao direito a constituir⁽¹³⁾

Reconhecida a *aptidão* do Auditor de Justiça e encerrado, com esse reconhecimento, o 1.º ciclo, é aquele colocado num Tribunal da jurisdição

¹² Segmento do artigo escrito por Anabela Russo.

¹³ Abordaremos apenas directamente a regulamentação relativa ao II Ciclo e fase de estágio, atento o enquadramento geral e especial do I Ciclo elaborado no ponto III do presente artigo.

administrativa e fiscal de 1.^a Instância — “*local de formação*” do 2.^o ciclo — previamente aprovado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e designado, no que respeita a cada auditor, em regra, em função da graduação obtida no 1.^o ciclo e/ou excepcionalmente (em função dos recursos disponíveis) em razão da sua situação pessoal e familiar (cf., em especial, artigos 47.^o e 48.^o da Lei do CEJ e 48.^o do Regulamento do CEJ). Essa colocação só pode ser alterada, por motivos supervenientes e ponderosos, a requerimento do Auditor ou por proposta do Formador ou do Coordenador Regional, em qualquer caso a apresentar ao Director-Adjunto do CEJ responsável pela formação da área da jurisdição, estando sujeita a homologação do Director do CEJ (cf., em especial, artigo 49.^o do Regulamento do CEJ).

Os objectivos específicos deste 2.^o ciclo de formação, que constituem os especiais meios de concretização dos objectivos gerais da formação teórico-prática, estão enunciados no artigo 49.^o da Lei do CEJ e encontram-se divididos entre:

- “*objectivos específicos no domínio das qualidades para o exercício das funções*”, traduzidos na criação de condições capazes de consolidar exigências deontológicas inerentes ao exercício da magistratura e à compreensão dos respectivos direitos e deveres estatutários; de proporcionar a experimentação e a compreensão concreta dos conteúdos funcionais da magistratura e dos outros agentes do sistema de justiça, bem como o desenvolvimento de boas práticas no relacionamento com os demais agentes judiciais; de apurar o espírito crítico; de cultivar atitude de cooperação e de relativização do saber no debate das questões e no processo de decisão, com progressiva aquisição de autonomia e personalização na decisão; de exercitar uma prática multidisciplinar no tratamento dos casos e de realização efectiva dos direitos fundamentais;
- “*objectivos específicos no domínio das competências técnicas*”, a realizar através da prossecução da consolidação e aprofundamento dos conhecimentos técnico-jurídicos necessários à aplicação do direito, mediante intervenção concreta e simulada em actos processuais e outros da actividade judiciária com apuramento da técnica de elaboração de peças e agilização dos procedimentos processuais, com destaque para a recolha, produção e valoração da prova; do conhecimento concreto da missão, actividade e capacidade de resposta das instâncias judiciais e não judiciais intervenientes na administração da justiça; do domínio do processo de decisão, mediante o desenvolvimento das capacidades de análise e de síntese, do poder de argumentação, da ponderação de interesses e das consequências práticas da decisão; do desenvolvimento das competências de organização e gestão de métodos de trabalho, com relevo para a gestão do tribunal, do processo, do tempo, da agenda e disciplina dos actos processuais; da exercitação das técnicas de

comunicação para uma boa prática judiciária, incluindo o recurso otimizado às tecnologias de informação e comunicação disponíveis.

Na e para a concretização desses objectivos, a Lei do CEJ prevê uma estrutura organizacional e funcional suportada, no essencial, pela Direcção do CEJ, assumindo especial destaque, pelas funções que lhes estão atribuídas, as figuras do *Director-Adjunto para a área da jurisdição* administrativa e fiscal, dos *Coordenadores Regionais* (Região Norte e Sul) que superintendem o trabalho desenvolvido pelos auditores de justiça, tendente à concretização dos citados objectivos e à aquisição das inerentes competências, e dos *Formadores*, aos quais está cometida a nuclear função de orientação e acompanhamento diário do trabalho realizado, que abrange designadamente a elaboração de projectos de peças processuais, a intervenção em actos preparatórios do processo e a preparação e assistência a diligências, sobretudo ao nível da produção da prova e sua avaliação (cf., em especial, artigos 51.º, 79.º e 84.º a 89.º da Lei do CEJ).

No que respeita à avaliação neste 2.º ciclo — especialmente prevista nos artigos 52.º a 54.º da Lei do CEJ e 51.º a 53.º do Regulamento do CEJ — mantém-se o modelo do 1.º ciclo, isto é, o *modelo de avaliação global de aptidão para o exercício da função de magistrado da jurisdição administrativa e fiscal, assente num regime de avaliação contínua do trabalho desenvolvido no local de formação*, sem prejuízo da possibilidade de sujeição do auditor de justiça em 2.º ciclo a provas de aferição de conhecimentos e competências nos termos consignados nos planos de estudo anualmente elaborados, o que, embora também legalmente previsto, nunca foi aplicado até hoje. A avaliação culmina com a elaboração pelo Coordenador Regional de um *relatório final* relativo a cada auditor de justiça, que contém uma proposta de notação quantitativa — suportada nos elementos directamente recolhidos nas reuniões colectivas e individuais que regularmente realiza com os formadores e com os auditores (em especial, informações regularmente transmitidas pelos formadores e obtidas na discussão dos trabalhos realizados nas áreas administrativa e tributária e que tenham sido submetidos, por escolha do Auditor, a avaliação qualitativa do Coordenador Regional) e nas informações de desempenho prestadas pelos formadores, ambos obrigatoriamente vertidos no referido relatório.

É esse *relatório final* que é submetido à apreciação dos Coordenadores de ambas as regiões (Norte e Sul), sob a orientação do Director-Adjunto que elabora um projecto de classificação e graduação dos auditores e apresenta ao Director do CEJ, que o submete, sob a forma de proposta final, ao Conselho Pedagógico, órgão a quem compete deliberar sobre a aptidão dos auditores de justiça para o exercício da função de juiz em razão da sua adequação e aproveitamento, incluindo deliberar pela *não aptidão*, independentemente de ter existido um aproveitamento com notação igual ou superior a 10 valores, se fundamentadamente considerar não existir adequação para o exercício daquelas funções (cf. artigos 52.º e 53.º da Lei do CEJ e 51.º a 53.º do Regulamento do CEJ).

O peso relativo da avaliação deste 2.º ciclo na classificação final e graduação do curso de formação teórico-prática é de 60%, o que se nos afigura correcto atentas as vertentes da avaliação por que se rege esse ciclo e, sobretudo, *atenta a especial idoneidade do trabalho e o meio em que este é desenvolvido para aferir a aptidão para o exercício da função de magistrado.*

Há, no entanto, que salientar que essa ponderação é particularmente penalizadora para os auditores de justiça que ingressam no curso de formação pela *via profissional* e que hoje constituem a maioria dos candidatos admitidos, sobretudo devido às particulares características das provas a que são submetidos para ingresso, revelando uma das fragilidades do sistema de formação de magistrados.

Sem prejuízo de *reconhecermos a mais-valia que é para o sistema de justiça e para o desempenho da função de magistrado a consagração legal de uma via profissional de ingresso no curso de formação de magistrados, ou seja, o ingresso no curso de formação (e em regra na função de juiz) de candidatos já dotados de especiais conhecimentos ao nível do direito substantivo numa das duas áreas do direito privativas da jurisdição (administrativo ou tributário), a experiência revela que essas especiais competências são frequentemente desacompanhadas de conhecimentos consistentes na área em que esses candidatos não detêm experiência profissional, e bem assim, em matérias de direito processual civil e de direito substantivo, nomeadamente civil e comercial, todas elas matérias jurídicas imprescindíveis à apreciação das questões suscitadas nos processos da competência dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal.*

E, pese embora se logre, pelo menos em grande medida, ultrapassar essas debilidades através da ampla e intensa formação que é ministrada no 1.º ciclo e do empenho e dedicação dos docentes do CEJ e dos auditores de justiça no estudo que realizam ao longo desse ciclo, os auditores provenientes da *via profissional* de ingresso são colocados no 2.º ciclo numa situação particularmente difícil ao nível da aprendizagem e consolidação de conhecimentos e, em consequência, na aquisição das competências para um desempenho de mérito no exercício da função de juiz, que frequentemente acabam por resultar na atribuição de uma notação por vezes significativamente inferior à que fora atribuída nas provas de ingresso e no 1.º ciclo.

É certo que estas dificuldades terão sido devidamente ponderadas pelo legislador no momento em que procedeu à eleição da *via profissional* como uma das vias de admissão (cada vez mais a *via preferencial*) e que terá estado subjacente à sua consagração, para além da já referida *mais-valia* decorrente da experiência profissional anterior, a crença de que os períodos de tempo legalmente previstos para o 1.º e 2.º ciclos (ambos com início em Setembro e *terminus* a 15 de Julho do ano subsequente — artigo 35.º da Lei do CEJ) e para a fase de estágio (12 meses com início a 1 de Setembro e fim a 15 de Julho do ano subsequente (artigo 70.º da Lei do CEJ), a par de um elevado empenho e dedicação de todos os que são responsáveis pela formação (o CEJ, aqui se incluindo a sua Direcção, Departamento de Forma-

ção, Coordenadores Regionais e os Formadores do CEJ nos tribunais, mas também dos próprios auditores de justiça, como se tem vindo a verificar), teriam, só por si, a virtualidade de as ultrapassar.

E se, pelo menos de forma geral, assim é, o certo é que a amplitude das matérias que obrigatoriamente devem ser objecto do plano de formação do 1.º ciclo e, sobretudo, a redução dos períodos de formação fixados para o 2.º ciclo e para o estágio de ingresso (já efectivadas nos 3.º e 4.º cursos de formação que passaram a estar temporalmente limitados, respectivamente, entre 1 de Setembro e 31 de Maio do ano subsequente e 1 de Junho e 31 de Dezembro do mesmo ano), determinada ao abrigo do preceituado no artigo 30.º, n.º 4, da Lei do CEJ (pelo Governo sob proposta do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais), veio pôr em crise o equilíbrio entre as mais e menos valias da opção preferencial da via profissional e, se vemos bem, pôr em causa as próprias condições de formação para os auditores, aqui se incluindo também os admitidos pela *via académica*.

No que concerne ao *estágio*, a nomeação dos auditores de justiça como juízes estagiários nos tribunais da jurisdição compete ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, constituindo objectivos principais desta fase a aplicação prática e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no curso de formação teórico-prática, o desenvolvimento do sentido de responsabilidade e da capacidade de ponderação na tomada de decisão e na avaliação das respectivas consequências práticas, o apuramento do sentido crítico e o desenvolvimento da autonomia no processo de decisão, o desenvolvimento das competências de organização e gestão de métodos de trabalho (com relevo para a gestão do tribunal, do processo, do tempo e da agenda, bem como para a disciplina dos actos processuais), o desenvolvimento do sentido de responsabilidade nos termos exigíveis para o exercício das funções da respectiva magistratura e para construção e afirmação de uma identidade profissional responsável e personalizada. Estes objectivos devem ser alcançados no período dos 12 meses legalmente previstos para a fase de estágio, período que sempre foi pacificamente considerado como adequado à consolidação das competências técnica e humanas do juiz estagiário necessárias ao pleno exercício da função — artigos 68.º e 69.º da Lei do CEJ.

Durante aquele período o trabalho realizado pelos juízes estagiários deve ser desenvolvido sob a égide de um Plano Individual de Estágio que é elaborado pelo Director do CEJ (coadjuvado pelo Director-Adjunto designado para a área da jurisdição e que, na prática, constitui o resultado de uma reflexão entre a avaliação dos Formadores e dos Coordenadores Regionais no que respeita às particulares necessidades de consolidação de competências de cada um dos auditores de justiça) e que, após parecer do Conselho Pedagógico, é submetido a homologação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais. Esse Plano Individual de Estágio deve acolher, para além das já mencionadas áreas de particular e acrescida formação relativamente a cada juiz estagiário, acções específicas a esta Magistratura e conjuntas com as demais Magistraturas, advocacia e outras profissões que

intervêm na administração da justiça, a organizar pelo CEJ em articulação com o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (cf. artigos 70.º da Lei do CEJ e 60.º do Regulamento do CEJ).

A acentuada e necessária articulação entre o CEJ e o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, a que nos vimos referindo, que a Lei evidencia claramente, é bem reveladora da significativa alteração do estatuto a que, nesta fase de estágio, passam a estar submetidos os, até aí, auditores de justiça.

Na verdade, embora permaneçam em formação — estão obrigados a colaborar na execução do Plano Individual de Estágio de que são directos destinatários e a participar nas acções específicas e conjuntas concebidas pelo CEJ — e sob avaliação de aptidão pelos directamente responsáveis por essa formação, os magistrados em regime de estágio exercem, sob responsabilidade própria, as funções inerentes a um magistrado dos tribunais administrativos e fiscais, com os respectivos direitos, deveres e incompatibilidades (cf. artigos 70.º, n.º 1, da Lei do CEJ e 61.º e 62.º do Regulamento do CEJ).

E, não obstante ser correcto afirmar-se que, nesta fase, é ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais que compete decidir sobre a aptidão (idoneidade, mérito e desempenho) para o exercício da função de magistrado em regime efectivo por parte do juiz estagiário e que essa nomeação está, assim, absolutamente dependente do juízo que aquele Conselho venha a formular, não é menos certo que esse julgamento é condicionado pelas informações que o responsável pela formação, *vulgo, latu sensu*, o CEJ, lhe presta, especialmente nas situações em que o Conselho Pedagógico, sob proposta do próprio Director do CEJ, emite parecer especialmente fundamentado em sentido negativo a essa nomeação (cf. artigo 70.º, n.ºs 3, 4, 5 e 6, da Lei do CEJ).

Do que vimos expondo resulta, pois, compreensível e justificada a opção do legislador na parte em que mantém consagrada de forma imperativa:

- as existências de um Plano Individual de Estágio e de acções de formação (a elaborar, primordialmente pelo Departamento de Formação enquanto unidade responsável pelo apoio na concepção e realização de todas as actividades de formação inicial — artigos 1.º e 2.º dos Estatutos do CEJ);
- a presença de autoridade do CEJ (através de Formadores e Coordenadores no acompanhamento daquele Plano e acções tendo em vista as informações vitais a prestar e recolher); e
- a imposição de desenvolvimento do estágio de forma progressiva, quer ao nível da complexidade quer ao nível do volume de serviço, que apenas ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais cabe definir (o que vem fazendo em articulação com a Direcção do CEJ, aceitando, nomeadamente, que esta fase de estágio seja preferencialmente realizada nos mesmos tribunais de 1.ª instância onde se desenvolveu a actividade formativa relativa ao 2.º ciclo,

com os mesmos formadores e sob a superintendência do mesmo Coordenador Regional — circunstâncias consideradas vitais para a majoração da formação e para a segurança e justiça da avaliação — e que o acervo de processos atribuídos por responsabilidade própria aos magistrados em estágio não ultrapasse, em regra, pelo menos numa fase inicial, 3 números de processos dentro dos originariamente distribuídos ao respectivo formador).

4.3. Comprometemo-nos, no início, a identificar autonomamente os aspectos menos positivos do regime legal relativo à formação dos magistrados da nossa jurisdição e a enunciar as alterações à regulamentação que nos parecem ser mais prementes ou, numa perspectiva de manutenção integral do regime vigente, as medidas que de forma mais imediata poderão conduzir a uma melhoria da sua aplicação prática e/ou dos resultados por esta alcançados.

Como está bem de ver, o juízo que ora ensaiamos está fortemente condicionado pelos propósitos e limites (incluindo de extensão) deste artigo e, seguramente, bem longe de constituir o produto de uma reflexão profunda e alargada que uma eventual revisão da Lei poderá exigir. Quedamo-nos, pois, pelos aspectos que, na prática, tivemos oportunidade de sentir como os que provocam maiores dificuldades no 2.º ciclo e na fase de estágio e cuja solução importará enfrentar num futuro próximo.

O primeiro já ficou mencionado: *a existência de um sistema dual de admissão na Magistratura*, em especial a consagração da possibilidade de admissão pela *via profissional* nas particulares condições em que tem vindo a ser feita (com a opção de realização de um exame escrito numa só das áreas — tributária ou administrativa), associada a uma excepcional redução dos períodos afectos ao 2.º ciclo e à fase de estágio, pensada como uma medida capaz de responder aos problemas graves de pendência vividos há longos anos nos nossos tribunais, no pressuposto de que a experiência profissional anterior do candidato constituiria uma mais-valia absoluta, capaz de, por si só ou com o apoio de qualificados magistrados docentes, formadores e coordenadores e o empenho dos auditores de justiça, ultrapassar essa situação, não nos parece que corresponda à realidade.

Não cremos que os apoiantes do *sistema dual de admissão* ao CEJ ou mesmo da redução do curso de formação na Magistratura, em especial do curso de formação de magistrados na jurisdição administrativa e fiscal defendam essa solução por perfilharem uma visão de menor dificuldade das questões suscitadas nas matérias da competência dos tribunais administrativos e fiscais, que são, como é sabido, cada vez mais amplas e complexas na legislação nacional e europeia. Antes, se nos é permitida a simplicidade, tudo se resume a uma “*sobrevalorização*” da imperiosa necessidade de resolver os problemas das elevadas pendências nos tribunais da jurisdição e de conter a pressão social decorrente da demora na decisão devida à elevada pendência e à incapacidade de resposta atempada dos tribunais administrativos e fiscais.

Supomos que a resolução desse gravíssimo problema, quer se entenda como conjuntural, quer se perspective já como estrutural, não pode ser feita à custa da formação de excelência de um magistrado. Isto significa, em nosso modesto entender, que é altura de repensar o *sistema dual de admissão* ao CEJ nos termos em que está gizado. Ou, a manter-se o modelo existente, repensar a amplitude e rigidez de matérias a ministrar aos auditores de justiça no 1.º ciclo, permitindo-se, designadamente, que o Plano de Estudos seja flexivelmente adaptado às necessidades específicas e concretas dos candidatos provenientes de cada uma das vias de admissão, pelo menos de uma forma mais abrangente e dinâmica do que aquela que é permitida pelo artigo 37.º da Lei do CEJ, facultando aos auditores ferramentas mais consistentes para enfrentarem as exigências do 2.º ciclo de formação e, em qualquer situação, evitar eventuais reduções do tempo de formação do 2.º ciclo ou da fase de estágio.

O segundo e terceiro pontos a salientar, não dependentes necessariamente de uma alteração legal mas tão só de alterações práticas dentro do sistema existente destinadas a potenciar ou antecipar alguns dos resultados que se desejam alcançar nos vários ciclos de formação, prendem-se com a relação prática entre 1.º e 2.º ciclos e com a formação dos próprios formadores.

Relativamente à relação entre esses dois ciclos, parece-nos, atentos os reflexos que poderão decorrer na melhoria de resultados no 2.º ciclo, que a mesma deveria ser intensificada, designadamente com o alargamento do período que tradicionalmente vem sendo fixado para os estágios intercalares previstos nos artigos 30.º, n.º 2, e 42.º, n.ºs 2, 6, 7 e 8, da Lei do CEJ. Este alargamento poderá ser positivo a dois níveis: por um lado, no que respeita aos auditores de justiça admitidos ao curso de formação pela *via académica*, em regra não possuidores de experiência ao nível da prática judicial (pelo menos significativa), este contacto mais alargado permitir-lhes-á adquirir conhecimentos do quotidiano do Tribunal e do exercício da função a que o curso de formação se destina, incluindo ao nível da gestão de tempo e agenda, de contactos com outros operadores judiciais e do próprio sistema informático dos tribunais administrativos e fiscais (*SITAF*).

No que respeita aos formadores, sem prejuízo do que se encontra já deliberado¹⁴ pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais quanto aos requisitos mínimos e ao disposto no artigo 86.º da Lei do CEJ, parece-nos que a complexidade da tarefa que lhes está legalmente cometida (sobretudo nas difíceis condições em que a exercem, atento o elevado acervo de processos sob sua responsabilidade sem qualquer redução de serviço),

¹⁴ O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais deliberou já fixar como requisitos mínimos para o exercício da função de formador nos tribunais administrativos e fiscais a classificação de “*Bom com distinção*” e cinco (5) anos de serviço efectivo na jurisdição administrativa e fiscal.

poderia ser atenuada se fosse dada efectividade prática ao que vem preceituado no artigo 42.º da Lei do CEJ, isto é, se fossem promovidas com regularidade acções de formação de formadores.

4.4. Concluimos — numa modesta adaptação — com as sábias palavras do Senhor Director do Centro de Estudos Judiciários¹⁵: “[a] formação do CEJ quanto aos desafios é um trabalho que nunca está acabado, é uma tarefa em permanente evolução, porque a Justiça está em permanente evolução e há necessidade de aos seus actores dar a actualização de que necessitam”. Nessa medida, é imperioso adoptar “em cada momento e em cada período decorrente da evolução da nossa sociedade e da comunidade jurídica” as metodologias mais adequadas a que aos futuros juízes sejam dadas, não os impossíveis conhecimentos profundos sobre todas as matérias, mas as ferramentas e competências imprescindíveis à prossecução da superior tarefa que lhes será cometida. São estes, desde o início, os “desafios que têm a ver com a formação”. São estas as razões da existência do CEJ. E é este o seu primacial objectivo: “responder às carências que os nossos tribunais e a nossa Justiça vão tendo”. O que vem fazendo e só continuará a fazer se mantiver a postura que sempre teve de actualização e renovação da metodologia de formação dos juízes, tendo em vista assegurar da parte destes “um desempenho de excelência na concretização da Justiça que prestam ao país”.

V. EPÍLOGO¹⁶

E terminamos.

Agora pela voz de um auditor de justiça, hoje juiz, que, ao comentar um poema de Pablo Neruda, a propósito de cercas, de limites, de prisões exteriores e interiores, transpostas para o mundo dos tribunais, deixou escrito o que se segue, que queremos aqui deixar como aviso à navegação sobre os fins próprios ou menos próprios que nos levam a abraçar uma profissão, esta ou qualquer outra.

Ficou assim dito e pensado:

“A vida, todos o sabemos, é uma simples viagem:

Há os que se julgam o centro do Mundo e que não se dão conta, sequer, de que apenas embarcam numa viagem. Há outros que não têm vida para fazer mais do que, simplesmente, passar. Há depois os génios e lutadores de vida inteira de quem Bertold Brecht dizia serem, afinal, os imprescindíveis. Há, finalmente, os que, não tendo coragem e

¹⁵ Entrevista publicada no Boletim da Ordem dos Advogados n.º 4 de 2017, disponível em “<http://boletim.oa.pt/oa-04/entrevista>”.

¹⁶ Segmento do artigo escrito por Paulo Guerra.

o desprendimento destes últimos, aceitam as regras do jogo, empenhando-se, porém, em contribuir para melhorar os pedaços de vida com que se vão cruzando pelo caminho.

Andam pelos tribunais todas estas qualidades de gente.

Há um punhado de génios e lutadores, seguramente enganados no caminho, que, mais tarde ou mais cedo, rumarão a outras paragens.

Há também os que se julgam senhores do mundo, julgando poder dispor da sua vida e da dos outros.

Há os que não têm tempo (ou vontade) para fazer mais do que passar sem serem vistos.

E há os outros — os que vieram por genuína vocação. Estes, ou aprenderam a cercar e a fechar, e cercaram-se e fecharam-se, até que se vão embora deixando apenas um mundo mais estreito; ou, aprendendo os obstáculos, aprenderam também a arte de os superar, e quando, no final, se vão embora, vão tranquilos por terem deixado alguns pequenos mundos, um bocadinho que seja, melhor!”

Acreditamos que vamos continuar a ter candidatos aprovados, graduados e habilitados a serem bons magistrados nesta área.

A Magistratura dos tribunais administrativos e fiscais exige a dignidade de ser tratada como merece — como as outras, sem intermitências na abertura de cursos de ingresso no CEJ, de forma a criar quadros de pessoal capazes de enfrentar a dura batalha da complexidade jurídica e do volume processual, que lhe são imanentes, próprios de uma verdadeira Magistratura especializada que tem sinergias para caminhar por rumos próprios e autónomos, sem cortes nos tempos da formação que só a podem fragilizar.

A memória é o presente do passado e esta Jurisdição quer conquistar o futuro a que tem direito.

Pátio do Limoeiro, Maio de 2018