



Reforço da

TRANSPARÊNCIA

e

INTEGRIDADE

na

Justiça

Associação Sindical dos Juízes Portugueses

Propostas 2020



asjp

associação sindical
dos juizes portugueses

Direcção

Manuel Soares
José Barata
Carla Oliveira
Filipe Neves
Pedro Vieira
Rui Carvalho
Vânia Magalhães
Cristina Mira
Carolina Santos
Joaquim Martins
Maximiano Vale
Domingos Mira

Lisboa, Novembro de 2020

Sumário

Introdução	4
As propostas	5
1 Estágio e nomeação	7
2 Padrões de conduta	9
3 Canais de reporte (cidadãos)	11
4 Canais de reporte (juizes)	14
5 Obrigações declarativas	15
6 Publicidade das decisões	16
7 Suspensão de funções	18
8 Funções não judiciais	20
Listagem de abreviaturas	21

Introdução

As propostas aqui apresentadas foram aprovadas pela direcção da ASJP em 28NOV2020 e desenvolvidas num processo de consultas e reflexão interna a partir das medidas divulgadas no comunicado de 18SET2020. A iniciativa enquadra-se nas atribuições estatutárias de responsabilidade social da ASJP, de aperfeiçoamento e dignificação da justiça e da função judiciária, acolhidas nos artigos 2º e 3º, nº 1, als. a) e g) dos respectivos Estatutos.

No plano do debate internacional, a protecção da independência do poder judicial e da qualidade do sistema de justiça, onde se insere a promoção dos valores da integridade ética dos juizes, integra as funções essenciais do associativismo judicial, como resulta, nomeadamente, dos *Princípios Básicos da Independência Judicial* e dos *Princípios e Conduta Judicial* de Bangalore, aprovados no âmbito das actividades das Nações Unidas, e da *Carta Europeia sobre o Estatuto dos Juizes*, da *Recomendação nº 12 (2010)* do Comité de Ministros e da *Magna Carta dos Juizes*, aprovadas no âmbito das actividades do Conselho da Europa.

A apresentação destas propostas está alinhada com o movimento global de responsabilização dos juizes pelo reforço da prevenção e combate aos fenómenos corruptivos nos sistemas de justiça, com destaque para o trabalho que vem sendo desenvolvido pela RGJ, das Nações Unidas, e pelo CCJE e GRECO, do Conselho da Europa.

Em 2008 a ASJP aprovou o *Compromisso Ético*, vinculado ao objectivo de promover a integridade no exercício da função, onde se afirma a importância essencial de preservar a “incorruptibilidade, probidade e honestidade dos juizes”.

Vinculada aos mesmos valores, no âmbito da sua participação nas actividades das associações internacionais de juizes, a ASJP subscreveu o *Compromisso Ético dos Juizes e das Juizas da União Internacional de Juizes de Língua Portuguesa*, aprovado em 2018, no qual, a propósito do combate à corrupção, se afirma o seguinte: “[a] Corrupção praticada, aceite ou permitida por juizes e juizas é o maior flagelo para a sua actividade e para a sua função judicial, atacando directamente os princípios essenciais da independência, da imparcialidade e da integridade, prejudicando de forma irreversível a confiança dos cidadãos e da sociedade em geral na justiça e na judicatura. Juizes e juizas assumem o compromisso de estabelecer programas gerais de sensibilização, prevenção e combate a este problema grave, em particular para evitar a sua ocorrência no próprio judiciário”.

Visa-se, portanto, com a apresentação destas propostas, em resumo, cumprir os seguintes objectivos: - Afirmar e promover os altos padrões éticos de conduta exigíveis aos juizes; - Reforçar a integridade e transparência no exercício da função judicial; - Promover a qualidade no desempenho dos juizes e a confiança social na justiça; - Reforçar os mecanismos de prevenção de riscos e de detecção de acções ou omissões de incumprimento normativo.

O presente documento enuncia apenas propostas de medidas práticas e exequíveis no curto prazo, mas não esgota a utilidade da continuação do processo de reflexão que deve levar ao desenvolvimento e actualização das compilações dos princípios éticos de conduta, quer no Compromisso Ético quer nos Código de Conduta que o CSM e CSTAF terão de aprovar.

1 | Propostas da ASJP

Estágio e nomeação

Instituição de uma inspecção judicial obrigatória no fim do período de estágio para verificação da idoneidade, mérito e desempenho, como condição de nomeação do juiz em regime de efectividade.

Alargamento da possibilidade de prorrogação do estágio até 2 anos.

Obrigatoriedade de audição do juiz em regime de estágio, prévia à prorrogação do período de estágio e à recusa de nomeação em efectividade de funções.

Padrões de conduta

Conjugação dos procedimentos e objectivos das inspecções judiciais, previstas no EMJ e no RIJ, com os padrões éticos de comportamento estabelecidos no Código de Conduta, para reforçar a possibilidade de verificação das condições de integridade pessoal para o exercício do cargo dos juizes de direito e desembargadores.

Canais de reporte (cidadãos)

Melhoria dos canais de reporte existente no CSM para denúncia de actos corruptivos susceptíveis de responsabilidade disciplinar, de forma a garantir a protecção de identidade nos termos previstos na Directiva EU 2019/1937 e na CNUC.

Criação de idêntico canal de reporte no CSTAF.

Regulamentação dos procedimentos de apresentação e tratamento das denúncias, nomeadamente quanto à restrição do seu âmbito a suspeitas de actos corruptivos, às condições de admissibilidade de denúncias com protecção de identidade, à possibilidade de arquivamento liminar de denúncias que visem exercer pressão ou retorsão pelo normal exercício das funções jurisdicionais ou sem conteúdo factual susceptível de investigação e à natureza sigilosa dos procedimentos.

Disponibilização de informação pública sobre a existência desses canais de reporte e procedimentos aplicáveis

Canais de reporte (juizes)

Previsão, nos Códigos de Conduta, do dever ético dos juizes reportarem aos órgãos próprios os contactos ou actos de terceiros percebidos como tentativas ilegítimas de influência no exercício da função jurisdicional.

Obrigações declarativas	Instituição, no âmbito dos Conselhos Superiores, de mecanismos preventivos de auditoria oficiosa das declarações de rendimentos, património e interesses apresentadas pelos juizes, com base em indicadores de risco objectivos, uniformes e pré-definidos, para verificação de eventuais incongruências patrimoniais e de sinais exteriores de riqueza incongruentes com os rendimentos conhecidos.
Publicidade das decisões	Instituição, no âmbito dos Conselhos Superiores, de mecanismos de publicação obrigatória de todas as sentenças, acórdãos e outras decisões finais proferidos em primeira instância e nos tribunais de recurso, incluindo os elementos de identificação das partes, salvo as restrições impostas pelas normas de confidencialidade e de protecção de dados pessoais, em formato electrónico com possibilidade de acesso, localização e busca pelo público.
Suspensão de funções	Alargamento do prazo de suspensão preventiva do juiz arguido em processo disciplinar, por infracção muito grave relacionada com actos corruptivos, em que a continuidade no exercício de funções seja incompatível com a manutenção da confiança no sistema de administração da justiça, por decisão do respectivo Conselho Superior. Possibilidade de antecipação para o momento da notificação da acusação do Ministério Público da suspensão de funções na pendência de processo crime em que sejam visados magistrados (e titulares de cargos políticos e altos cargos públicos), por decisão do órgão previsto na lei respectiva (no caso dos juizes o respectivo Conselho Superior), para o momento da dedução da acusação do Ministério Público por crime de corrupção ou conexo (a tipificar na lei), sempre que a continuidade do exercício de funções seja incompatível com a manutenção da confiança no exercício do respectivo cargo.
Funções não judiciais	Alteração das práticas dos Conselhos Superiores no que respeita à nomeação de juizes para comissões de serviço não judiciais em cargos que impliquem o estabelecimento de relações de confiança ou dependência de interesses de natureza política, económica, empresarial, desportiva ou outra, incompatíveis com a percepção pública de independência e imparcialidade da justiça. Proibição de regresso a funções judiciais após o exercício, pelos juizes, dos cargos políticos previstos na Lei 37/87

1.1 | Estágio e primeira nomeação

Proposta

Instituição de uma inspecção judicial obrigatória no fim do período de estágio para verificação da idoneidade, mérito e desempenho como condição de nomeação do juiz em regime de efectividade.

Alargamento da possibilidade de prorrogação do estágio até 2 anos.

Obrigatoriedade de audição do juiz em regime de estágio prévia à prorrogação do período de estágio e à recusa de nomeação em efectividade de funções.

Forma

Alteração da Lei 2/2008 (regula o Centro de Estudos Judiciários):

Artigo 70º nº 6: O Conselho respectivo pode, ouvido o conselho pedagógico do CEJ **e o magistrado em regime de estágio**, prorrogar o estágio previsto no nº 1 por um período não superior a **dois anos**, havendo motivo justificado.

Artigo 71º nº 3: Os Conselhos Superiores da Magistratura, dos Tribunais Administrativos e Fiscais (...) recolhem elementos sobre a idoneidade, o mérito e o desempenho do magistrado em regime de estágio, **através do serviço de inspecção e nos termos previstos no regulamento respectivo**, devendo o CEJ prestar-lhes, periodicamente, as informações adequadas.

Artigo 71º nº 4: O Conselho Superior respectivo não procede à nomeação em regime de efectividade do magistrado em regime de estágio quando, de acordo com os elementos colhidos e ouvidos o conselho pedagógico **e o magistrado em regime de estágio**, concluir pela sua falta de adequação para o exercício da função.

Fundamento

A lei já prevê mecanismos de verificação da idoneidade dos juizes em regime de estágio, que podem, havendo motivo justificado, levar à prorrogação desse período até 6 meses ou até, caso se conclua pela falta de adequação para o exercício da função, à recusa de nomeação em efectividade de funções.

Para que tais mecanismos possam cumprir adequadamente a finalidade de detectar as situações de falta de idoneidade antes da nomeação definitiva e para assegurar mais cabalmente os direitos do juiz em regime de estágio, a lei deve ser melhorada em 3 aspectos:

- Audição do juiz visado, prévia à decisão de prorrogação do período de estágio;
- Obrigatoriedade de realização de inspecção ao serviço prestado no período de estágio, em termos adequados à sua finalidade específica, de acordo com regulamento a aprovar;
- Audição do juiz visado, prévia à decisão de não nomeação.

Objectivos

Reforçar a aplicação dos mecanismos legais de verificação da idoneidade dos juizes antes da nomeação em efectividade de funções.

Aumentar as garantias de audição dos juizes em regime de estágio, previamente à tomada de decisões desfavoráveis

Riscos

A *Carta Europeia sobre o Estatuto dos Juizes*, do Conselho da Europa, alerta para os perigos da nomeação provisória de juizes, dada a pressão que pode ser exercida no sentido de conformar as suas decisões à vontade do órgão encarregado de decidir sobre a nomeação definitiva.

Esse princípio não exclui a validade de instituir um período probatório, inserido na formação inicial, prévio à nomeação definitiva nem, consequentemente, a possibilidade de recusa de nomeação (conforme admitido no *Relatório sobre nomeações judiciais*, da Comissão de Veneza).

Esta proposta não resulta de qualquer desconfiança em relação às capacidades formativas e avaliativas do CEJ nem rompe com o modelo existente, limitando-se a tornar mais efectiva a verificação da idoneidade do candidato a juiz e a aumentar as garantias de defesa do juiz estagiário visado por procedimentos desfavoráveis.

Os aludidos riscos de condicionamento podem ser eliminados com uma adequada regulamentação do processo de inspecção e densificação dos critérios de decisão, diminuindo a discricionariedade e aumentando a sindicabilidade da decisão.

Execução

Apresentação de proposta de alteração legislativa aos Conselhos Superiores, ao CEJ e ao Governo;

Discussão da alteração do RIJ com os Conselhos Superiores.

1.2 | Padrões de conduta

Proposta

Conjugação dos procedimentos e objectivos das inspecções judiciais previstas no EMJ e no RIJ com os padrões éticos de comportamento estabelecidos no Código de Conduta, para reforçar a possibilidade de verificação das condições de integridade pessoal para o exercício do cargo dos juizes de direito e desembargadores.

Forma

Alteração do RIJ:

Artigo 8º nº 1 al. d) (novo): Sem prejuízo do disposto na alínea anterior, as inspecções extraordinárias a que se refere o artigo 37º nº 2 do Estatuto dos Magistrados Judiciais devem ser determinadas pelo Conselho Superior da Magistratura nas situações em que seja necessário verificar as condições de independência, isenção, dignidade de conduta e idoneidade cívica, de acordo com os princípios definidos no Código de Conduta a que se refere o artigo 19º da Lei nº 52/2019, de 31 de Julho

Artigo 12º nº 2 al. a): No tocante à capacidade humana para o exercício da função, a inspecção leva globalmente em conta, entre outros, os seguintes factores: a) Independência, isenção, dignidade de conduta e idoneidade cívica, **de acordo com os princípios definidos no Código de Conduta a que se refere o artigo 19º da Lei nº 52/2019, de 31 de Julho.**

Fundamento

O GRECO recomenda às autoridades portuguesas (Recomendação viii do *Relatório de Avaliação de Portugal na Quarta Ronda de Avaliação, sobre Prevenção da corrupção relativamente aos membros do parlamento, juizes e procuradores*) alterações no sistema de avaliação dos juizes, com o seguinte sentido: “assegurar que as avaliações periódicas aos juizes de primeira instância e as inspecções aos juizes de segunda instância verificam, de uma maneira justa, objectiva e atempada, a sua integridade e cumprimento dos padrões de conduta judicial”. A recomendação visa tornar mais efectiva e credível a avaliação da dimensão ética da conduta profissional, face a um conjunto de princípios previamente estabelecidos.

O EMJ enumera como critérios de avaliação a idoneidade e respeito pelos deveres, o que permite verificar os aspectos relevantes para a integridade do juiz (artigo 33º nº 1 als. b) e c)). A norma aplica-se às inspecções periódicas dos juizes de primeira instância e às inspecções extraordinárias aos juizes dos tribunais da Relação.

O RIJ enuncia como critérios de avaliação da capacidade humana para o exercício da função, nomeadamente os seguintes, relevantes para a avaliação da integridade: independência, isenção, dignidade de conduta e idoneidade cívica (artigo 12º nº 1 al. a)). Esta norma é aplicável a todas as inspecções, incluindo as extraordinárias que incidam sobre o serviço prestado por juizes desembargadores.

O regime de inspecções judiciais é aplicável também nos tribunais administrativos e fiscais (artigos 57º e 82º nº 2 do ETAF).

Não obstante as normas referidas, nos relatórios de avaliação do cumprimento publicados em 6MAR2018 e 28JUN2019 o GRECO considerou a recomendação não cumprida, por os mecanismos previstos na lei não cobrirem padrões de conduta sobre matérias como a aceitação de ofertas, conflitos de interesses e prevenção da corrupção.

O artigo 19º da Lei 52/2019, posterior às avaliações do GRECO, passou a obrigar os Conselhos Superiores a aprovarem Códigos de Conduta, que incluam nomeadamente as matérias relativas a ofertas institucionais e hospitalidades.

Para dar cumprimento à recomendação do GRECO, há agora que conjugar as normas dos Códigos de Conduta com as normas relativas às inspecções judiciais, previstas no EMJ e no RIJ.

Objectivos

Dar cumprimento à recomendação do GRECO, reforçando os mecanismos de verificação do cumprimento do padrões de conduta profissional de acordo com os princípios fixados nos Códigos de Conduta, nas inspecções aos juizes de direito e aos juizes desembargadores (neste caso, as extraordinárias previstas na lei), únicos que nos termos do EMJ podem ser inspeccionados.

Riscos

No parecer da ASJP, de AGO2020, sobre o projecto de Código de Conduta do CSM, alertou-se para necessidade de separar rigorosamente a regulamentação das obrigações declarativas dos juizes, previstas na Lei 52/2019, da aprovação dos Códigos de Conduta, que são compilações de princípios de ética e deontologia profissional, de auto-regulação, sem natureza vinculativa. Por isso, a recomendação do GRECO não pode ser entendida nem cumprida com o sentido de conferir natureza vinculativa aos princípios de boas práticas compilados nos Códigos de Conduta, fora do quadro normativo que regula a avaliação e classificação dos juizes e o regime disciplinar.

Por outro lado, a possibilidade de avaliar num processo de inspecção o serviço dos juizes de segunda instância (compreendendo os factores de idoneidade previstos no EMJ e no Regulamento de inspecções) só está prevista no EMJ para situações extraordinárias, pelo que não é admissível – nem necessário para os fins pretendidos – criar, por via regulamentar, um outro mecanismo de avaliação autónoma e periódica desses factores de idoneidade.

Acresce que não tem qualquer sentido instituir um mecanismo de avaliação e classificação ordinária do serviço dos juizes desembargadores, relativo aos outros factores não previstos na recomendação do GRECO.

Execução

Apresentação de proposta de alteração do RIJ ao CSM e ao CSTAF.

1.3 | Canais de reporte externo (cidadãos)

Proposta

Melhoria do canal de reporte existente no CSM para denúncia de actos corruptivos susceptíveis de responsabilidade disciplinar, de forma a garantir a protecção de identidade nos termos previstos na Directiva EU 2019/1937 e na CNUC.

Criação de idêntico canal de reporte no CSTAF.

Regulamentação dos procedimentos de apresentação e tratamento das denúncias, nomeadamente quanto à restrição do seu âmbito a suspeitas de actos corruptivos, às condições de admissibilidade de denúncias com protecção de identidade, à possibilidade de arquivamento liminar de denúncias que visem exercer pressão ou retorsão pelo normal exercício das funções jurisdicionais ou sem conteúdo factual susceptível de investigação e à natureza sigilosa do procedimento.

Disponibilização de informação pública sobre a existência desses canais de reporte e procedimentos aplicáveis.

Forma

Alteração das plataformas informáticas das páginas da internet do CSM e CSTAF.

Aprovação de Regulamentos dos procedimentos de apresentação e tratamento de denúncias de suspeitas de actos corruptivos de juizes passíveis de procedimento disciplinar.

Disponibilização de informação pública pelos Conselhos Superiores.

Fundamento

A Directiva EU 2019/1937, relativa à protecção das pessoas que denunciam violações do direito da União, em contexto profissional, aplicável às instituições do sector público e abrangendo actos corruptivos tipificados como crime e infracção disciplinar, prevê:

- Artigo 8º nº 1: "Os Estados-Membros asseguram que as entidades jurídicas dos sectores privado e público estabeleçam canais e procedimentos para denúncia interna (...);"
- Artigo 9º nº 1 al. a): "canais para recepção de denúncias (...) de forma a garantir a confidencialidade da identidade dos denunciantes (...);"
- Artigo 16º nº 1: "Os Estados Membros asseguram que a identidade do denunciante não seja divulgada a ninguém, para além do pessoal autorizado competente para receber denúncias e a estas dar seguimento, sem consentimento expresso do denunciante".

A CNUC, prevê:

- Artigo 13º nº 2: "Cada Estado Parte deverá adoptar as medidas adequadas para assegurar que os órgãos de luta contra a corrupção competentes, referidos na presente Convenção, sejam conhecidos do público e, quando apropriado, que este tenha acesso a eles, com vista à comunicação, incluindo ao abrigo do anonimato, dos factos passíveis de serem considerados infracção nos termos da presente Convenção";

- Artigo 33º: [a] “Protecção das pessoas que dão informações Cada Estado Parte deverá considerar a incorporação no seu sistema jurídico interno de medidas adequadas para assegurar a protecção contra qualquer tratamento injustificado de quem preste, às autoridades competentes, de boa fé e com base em suspeitas razoáveis, informações sobre quaisquer factos relativos às infracções estabelecidas em conformidade com a presente Convenção”.

A Lei 43/90: permite a qualquer cidadão ou empresa apresentar denúncias e queixas às autoridades públicas (incluindo os Conselhos Superiores).

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020-2024, preconiza as seguintes medidas:

- Adopção de programas de cumprimento normativo no sector público, que “deverão incluir mecanismos de detecção do incumprimento, designadamente por via de institucionalização de canais de denúncia interna”;

- Esses canais de denúncia devem assegurar “uma adequada protecção dos denunciantes (...) tendo em conta, nomeadamente, instrumentos jurídicos vigentes na União Europeia, de que é exemplo a Directiva (UE) 2019/1937” e “os serviços e organismos públicos devem criar canais para denúncia interna para incumprimentos normativos ou actos de corrupção”.

Existe um canal de reporte de crimes de corrupção no âmbito da Procuradoria Geral da República com garantia de anonimato, acessível a qualquer cidadão, que pode ter por objecto actos ou omissões de juizes.

O CSM disponibiliza no site da internet um canal de denúncia de actos ou omissões de juizes passíveis de responsabilidade disciplinar, que exige a identificação do denunciante.

O CSTAF não disponibiliza qualquer canal específico para a apresentação de denúncias.

O sistema actual é insuficiente pelas seguintes razões fundamentais.

- Não existe, no âmbito dos Conselhos Superiores e para fins disciplinares, um mecanismo interno de reporte de suspeitas de actos corruptivos por denunciante provenientes do contexto profissional, com a protecção de identidade prevista na Directiva EU 2019/1937;

- Não existe, no canal de reporte do CSM, a garantia de anonimato prevista na CNUC;

- Não existe qualquer canal de reporte de denúncias no CSTAF.

Objectivos

Cumprir os princípios definidos na Directiva EU 2019/1937 e na CNUC, de reforço dos canais e reporte aos órgãos com competência disciplinar sobre juizes e de informação pública sobre os mesmos, incluindo a protecção da identidade dos denunciante.

Riscos

A existência de canais de denúncia sobre acções ou omissões de juizes, sobretudo quando se permite o anonimato do denunciante, encerra, só por si, dois riscos importantes com potencial de impacto no constrangimento da acção dos tribunais:

(i) incentiva a apresentação de queixas que se reportam a discordâncias sobre actos legítimos praticados no exercício da função jurisdicional, para os quais a lei prevê mecanismos de impugnação próprios e (ii) permite a apresentação de denúncias que visam apenas exercer pressão ou retorção sobre os juizes.

Há, no entanto, que ter em conta que a apresentação de denúncias sobre anonimato e a protecção da identidade do denunciante não são a mesma coisa. Uma correcta regulamentação permitirá, por um lado, definir em que termos, certamente excepcionais, uma denúncia anónima pode ter seguimento (se contiver informações circunstanciadas, plausíveis e susceptíveis de investigação) e em que termos deve haver lugar à protecção da identidade dos denunciante. Essa regulamentação deverá ainda prever os termos em que o juiz visado é chamado a pronunciar-se e – muito importante – permitir o arquivamento liminar de denúncias que sejam manifestamente infundadas, que não se refiram a actos corruptivos susceptíveis de gerar responsabilidade disciplinar ou que não cumpram os requisitos formais definidos.

Já existem canais de reporte informais não institucionalizados, que aceitam e dão seguimento a denúncias anónimas, mas que operam sem regras claras. A adequada uniformização e clarificação dos procedimentos quanto ao recebimento de denúncias e à sua validação e seguimento, permitirá cumprir os princípios a que o Estado português está vinculado sem constrangimentos importantes no exercício independente e imparcial da função jurisdicional.

Execução

Apresentação de proposta de alteração da página da Internet e de aprovação de Regulamentos ao CSM e ao CSTAF.

1.4 | Canais de reporte interno (juizes)

Proposta

Previsão, nos Códigos de Conduta, do dever ético dos juizes reportarem aos órgãos próprios os contactos ou actos de terceiros percebidos como tentativas ilegítimas de influência no exercício da função jurisdicional.

Forma

Previsão de normas específicas nos Códigos de Conduta a aprovar pelo CSM e CSTAF.

Fundamento

O artigo 12º da Recomendação R (2000) 10 do Comité de Ministros do Conselho da Europa aos Estados Membros sobre os códigos de conduta para agentes públicos recomenda que o agente público que considere ter sido objecto de solicitação para acto ilegal, impróprio ou antiético, que envolva violação dos seus deveres legais ou éticos, deve reportar esse facto nos termos previstos na lei.

No Parecer do CCJE 21 (2018) sobre a prevenção da corrupção judicial considera-se que os juizes devem ser obrigados a denunciar às autoridades competentes actos ou tentativas de corrupção de que tenham conhecimento no exercício da função.

O artigo 242º do Código de Processo Penal estabelece o dever de denúncia obrigatória de factos susceptíveis de constituir crime, em termos aplicáveis aos juizes no exercício de funções.

Objectivos

Cumprir os princípios definidos nos documentos do Conselho da Europa, reforçando como norma deontológica de conduta a necessidade já prevista na lei de reportar contactos ou actos de terceiros susceptíveis de serem percebidos como tentativas ilegítimas de influência no exercício da função jurisdicional, com vista a reforçar os instrumentos de prevenção da corrupção, através do desincentivo à prática daqueles actos.

Riscos

A criação do dever ético do juiz reportar actos ou factos suspeitos ou contactos impróprios relacionados com o exercício da função não visa instalar nos tribunais uma cultura de vigilância, hipercontrolo e denúncia de comportamentos de terceiros. Esse risco poderá ser eliminado com a adequada previsão normativa dos limites do dever ético de reporte.

Execução

Apresentação de proposta de previsão de normas específicas nos Códigos de Conduta a aprovar pelo CSM e CSTAF.

1.5 | Obrigações declarativas

Proposta

Instituição, no âmbito dos Conselhos Superiores, de mecanismos preventivos de auditoria oficiosa das declarações de rendimentos, património e interesses apresentadas pelos juizes, com base em indicadores de risco objectivos, uniformes e pré-definidos, para verificação de eventuais incongruências patrimoniais e de sinais exteriores de riqueza incongruentes com os rendimentos conhecidos.

Forma

Previsão de normas específicas nos Regulamentos das Obrigações Declarativas a aprovar pelo CSM e CSTAF.

Fundamento

O artigo 5º nº 2 da Lei 52/2019, que regula as obrigações declarativas dos juizes, instituiu os Conselhos Superiores como órgãos de recolha, análise e fiscalização das declarações de rendimentos, património e interesses dos juizes.

As suas competências são as mesmas que a lei especial atribuir à entidade de fiscalização das declarações de rendimentos dos outros titulares de cargos abrangidos pela Lei 52/2019, prevista no seu artigo 20º, nomeadamente de apuramento de factos susceptíveis de integrar ilícito criminal, fiscal ou disciplinar, nos termos do artigo 21º.

Nos termos conjugados dos artigos 5º da Lei 52/2019 e 149º nº 1 al. x) do EMJ, os Conselhos Superiores devem regulamentar as matérias relativas as obrigações declarativas, incluindo, sem dúvida, as que se referem à fiscalização das declarações.

Objectivos

Dar cumprimento integral à Lei 52/2019 e tornar efectivos os objectivos de transparência e fiscalização inerentes ao dever de apresentação de declaração de rendimentos, património e interesses pelos juizes, preservando o modelo de autonomia consagrado na lei, inerente à independência judicial, ao atribuir as funções de fiscalização aos Conselhos Superiores.

Riscos

Sem a adequada regulamentação dos indicadores de rendimento, património e interesses que devem dar origem a um procedimento de auditoria para verificação da sua conformidade, as funções de fiscalização dos Conselhos Superiores serão exercidas casuisticamente, o que é, por um lado, insuficiente para cumprir os objectivos da lei e, por outro lado, gera dúvidas sobre a transparência dos procedimentos e pressões ilegítimas sobre os juizes.

Execução

Apresentação de proposta de previsão de normas específicas nos Regulamentos das Obrigações Declarativas a aprovar pelo CSM e CSTAF.

1.6 | Publicidade das decisões

Proposta

Instituição, no âmbito dos Conselhos Superiores, de mecanismos de publicação obrigatória de todas as sentenças, acórdãos e outras decisões finais proferidos em primeira instância e nos tribunais de recurso, incluindo os elementos de identificação das partes, salvo as restrições impostas pelas normas de confidencialidade e de protecção de dados pessoais, em formato electrónico com possibilidade de acesso, localização e busca pelo público.

Forma

Aprovação de norma legal que defina o modo, execução, financiamento e gestão da publicação das decisões judiciais e subsequente criação de uma plataforma informática unitária.

Fundamento

O Greco recomendou às autoridades portuguesas que as decisões finais de primeira instância sejam facilmente acessíveis ao público em formato electrónico que permita a consulta e busca (Recomendação x do *Relatório de Avaliação de Portugal na Quarta Ronda de Avaliação, sobre Prevenção da corrupção relativamente aos membros do parlamento, juizes e procuradores*). Trata-se do desenvolvimento dos princípios de publicidade afirmados na Recomendação R(95)11 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, em linha com os objectivos subjacentes à introdução, no âmbito da União Europeia, do *European Case Law Identifier*.

O conhecimento público das decisões finais dos tribunais é inerente ao princípio da publicidade da audiência, previsto no artigo 206º da Constituição da República Portuguesa.

O artigo 30º do Código do Processo Administrativo prevê a publicação obrigatória, por via informática, de todos os acórdãos dos tribunais de recurso dessa jurisdição, mas por falta de meios o CSTAF não dá cumprimento a essa obrigação.

Não há norma equivalente para as decisões dos tribunais judiciais.

O Ministério da Justiça publica em página própria uma selecção de acórdãos dos tribunais de recurso, mas de maneira incompleta e sem critérios uniformes, claros e transparentes.

O CSM publica todos os acórdãos do STJ.

Deve haver uma publicitação centralizada e integral, publicamente acessível e em formato que permita fazer pesquisas.

Objectivos

Cumprir a recomendação do GRECO, reforçando a acessibilidade, transparência e fiscalização das decisões dos tribunais e, assim, contribuindo para a prevenção de fenómenos corruptivos, através da detecção de potenciais conflitos de interesses

dos juizes autores das decisões, não afastados pelos mecanismos processuais de impedimento, escusa e recusa.

Riscos

A publicação das decisões deve incluir a identificação das partes dos processos, salvas as restrições legais de publicidade, e observar as limitações inerentes à protecção dos dados pessoais.

Uma adequada regulamentação eliminará os riscos de violação dessas regras.

Execução

Apresentação de proposta de aprovação de norma legal ao Governo e aos Conselhos Superiores.

1.7 | Suspensão de funções

Proposta

Alargamento do prazo de suspensão preventiva do juiz arguido em processo disciplinar, por infracção muito grave relacionada com actos corruptivos, em que a continuidade no exercício de funções seja incompatível com a manutenção da confiança no sistema de administração da justiça, por decisão do respectivo Conselho Superior.

Possibilidade de antecipação para o momento da notificação da acusação do Ministério Público da suspensão de funções na pendência de processo crime em que sejam visados magistrados (e titulares de cargos políticos), por decisão do órgão previsto na lei respectiva (no caso dos juizes os Conselhos Superiores), por crimes de corrupção ou conexos (a tipificar na lei), sempre que a continuidade no exercício de funções seja incompatível com a manutenção da confiança no exercício do respectivo cargo.

Forma

Alterações do EMJ:

Artigo 113º (novo): "Nos casos em que a conduta investigada corresponda a infracção muito grave por actos dolosos violadores do dever de imparcialidade, desde que haja fortes indícios de que lhe corresponda pena de aposentação ou reforma compulsiva ou demissão e a continuidade do exercício de funções seja incompatível com a manutenção da confiança no sistema de administração da justiça, o Conselho Superior da Magistratura pode prorrogar a suspensão preventiva por períodos de 180 dias até ao trânsito em julgado da decisão disciplinar".

Artigo 71º (novo): "Fora dos casos previstos nos números anteriores, proferido despacho de acusação contra magistrado judicial por qualquer dos crimes previstos nos artigos (...), sempre que a continuidade do exercício de funções seja incompatível com a manutenção da confiança no sistema de administração da justiça, pode o Conselho Superior da Magistratura determinar a suspensão do exercício de funções".

Alterações na Lei 34/87 (Responsabilidade penal dos titulares de cargos políticos): introduzir disposição equivalente aplicável a todos os titulares de cargos políticos previstos na lei.

Alterações na Lei 7/93 (Estatuto dos Deputados): introduzir alteração equivalente.

Fundamento

No documento *Programa Global contra a Corrupção*, do Escritório das Nações Unidas contra a Droga e Criminalidade, de 2004, considera-se adequado que no período de investigação possa ser decidido suspender o juiz suspeito das suas funções, especialmente nas situações em que a condenação posterior possa influir negativamente na validade real ou percebida das decisões por si proferidas.

A confiança no sistema de administração da justiça é incompatível com a continuidade no exercício da função judicial de juiz acusado por crime de corrupção ou conexo relacionado com o exercício de funções ou investigado por infracção disciplinar muito grave por factos da mesma natureza em que existam indícios fortes de que lhe corresponda pena de aposentação ou reforma compulsiva ou demissão.

Os actuais instrumentos legais, dadas as demoras processuais nos casos mais complexos, não impedem que um juiz exerça funções nos tribunais acusado em processo crime ou investigado em processo disciplinar por factos criminais totalmente incompatíveis com o exercício de funções.

Esses instrumentos aplicáveis aos juizes são idênticos aos previstos nas Leis 34/87 e 7/93 para os titulares de cargos políticos, pelo que a sua revisão deve ocorrer em conjunto, no âmbito de uma reforma mais alargada e coerente.

A medida de coacção de suspensão de exercício de profissão ou função, prevista no artigo 199º do CP não substitui a suspensão preventiva de funções no âmbito do processo disciplinar ou como consequência da pendência de processo crime porque obedece a finalidades e requisitos de política criminal e não de integridade e confiança no funcionamento dos órgãos públicos.

Objectivos

Reforçar os instrumentos legais que visam promover a integridade e confiança no funcionamento das instituições de soberania.

Riscos

O prolongamento da suspensão preventiva para os casos disciplinares mais graves em que se antevê a aplicação de uma pena expulsiva e a antecipação dessa suspensão para o momento da dedução da acusação por crime de gravidade extrema, relacionado com o exercício de funções, correspondem ao alargamento de institutos já previstos na lei, que não importam restrições desproporcionais de direitos, tendo em conta os valores que se visa proteger.

Por outro lado, tratando-se de medidas de funcionamento não automático, que dependem de decisão do respectivo Conselho Superior, elas estão sujeitas às garantias de audição e impugnação próprias do procedimento administrativo.

Por fim, a lei contém mecanismos para reparar eventuais danos causados pela suspensão preventiva de funções por factos relativamente aos quais o juiz não venha a ser condenado em processo crime ou disciplinar.

Execução

Apresentação de proposta de alterações legislativas ao Parlamento, Governo e Conselhos Superiores.

1.8 | Funções não judiciais

Proposta

Alteração das práticas dos Conselhos Superiores no que respeita à nomeação de juizes para comissões de serviço não judiciais em cargos que impliquem o estabelecimento de relações de confiança ou dependência de interesses de natureza política, económica, empresarial, desportiva ou outra, incompatíveis com a percepção pública de independência e imparcialidade da justiça.

Proibição de regresso a funções judiciais após o exercício, pelos juizes, dos cargos políticos previstos na Lei 37/87.

Forma

Regulamentação, pelos Conselhos Superiores, dos critérios de “prejuízo sério para o serviço”, “interesse público relevante” e prejuízo para “a imagem de independência ou prestígio da magistratura judicial” previstos no artigo 62º nº 3 do EMJ como condição de autorização para o exercício de comissões de serviço não judiciais, com obrigatoriedade de divulgação pública das decisões de autorização e respectiva fundamentação.

Alteração do EMJ:

Artigo 61º nº 4: Consideram-se comissões de serviço de natureza não judicial, designadamente, as relativas ao exercício e funções **técnicas** na Presidência da República, na Assembleia da República e em gabinetes dos membros do Governo, ou em cargos de direcção superior ou equiparada nos organismos por estes tutelados, **excepto para o exercício dos cargos políticos previstos no artigo 3º da Lei 37/87, de 16 de Julho.**

Artigo 70º nº 1 al. e) (novo): No dia seguinte à publicação no Diário da República da eleição ou nomeação para algum dos cargos políticos previstos no artigo 3º da Lei 37/87, de 16 de Julho

Fundamento

No recente processo de revisão do EMJ a ASJP propôs, nos pareceres de OUT2017 e NOV2018 o acrescento do seguinte novo requisito para o CSM autorizar comissões de serviço: “não colocar em causa a imagem de independência ou prestígio da magistratura judicial”. Esta proposta veio a ser acolhida no texto actual do artigo 62º n 3.

No parecer de NOV2018 a ASJP sugeriu também que devia ser eliminada a possibilidade dos juizes exercerem funções em cargos de confiança política ministerial. Esta proposta não foi acolhida.

No Compromisso Ético, a propósito dos princípios da independência e imparcialidade, formulam-se as seguintes recomendações:

- “Sem prejuízo das situações legalmente previstas, o juiz, para preservar a sua independência e imparcialidade, rejeita a participação em actividades políticas ou administrativas que impliquem a subordinação a outros órgãos de soberania ou o estabelecimento de relações de confiança política. Se, ainda assim, aceitar exercer

tais actividades, é adequado que cesse ou suspenda voluntariamente a qualidade de juiz nos termos estatutariamente previstos”;

- “Os juizes rejeitam a participação em actividades extrajudiciais que ponham em causa a sua imparcialidade e que contendam ou possam vir a contender com o exercício da função ou que condicionem a confiança do cidadão na sua independência e na imparcialidade da sua decisão”.

No documento *Prevenção da Corrupção, Membros do Parlamento, Procuradores e Juizes, Conclusões e Tendências*, O GRECO manifestou reservas em relação ao exercício de actividades de natureza política por juizes que não cessaram funções e às “portas giratórias” entre política e justiça.

O CCJE, nos pareceres 3 (2002), sobre ética e responsabilidade dos juizes e 21 (2018), sobre corrupção judicial, manifestou o entendimento de que o juiz não deve ter qualquer actividade política capaz de comprometer a independência ou de pôr em causa a aparência de imparcialidade.

No *Relatório da 4ª Reunião do Grupo de Integridade Judicial das Nações Unidas*, a propósito dos padrões de conduta judicial, afirmou-se que o juiz apenas pode desempenhar funções noutros cargos se não forem inconsistentes com a percepção de imparcialidade e neutralidade política.

O Centro Internacional para a Prevenção Criminal, no documento *Fortalecer a Integridade Judicial contra a Corrupção*, considerou como indicador de percepção pública de corrupção judicial a nomeação para cargos resultantes de confiança política.

A prática dos Conselhos Superiores nas autorizações para comissões de serviço não judiciais é excessivamente permissiva, casuística e pouco transparente, não permitindo, sequer, perceber o sentido da aplicação dos critérios legais de “prejuízo para o serviço”, “interesse público relevante” e “imagem de independência ou prestígio da magistratura judicial”.

Objectivos

Reforçar a integridade do sistema de justiça, prevenindo o estabelecimento de laços de confiança e dependência política contrários à percepção pública sobre a independência e imparcialidade.

Riscos

A densificação, pelos Conselhos Superiores, dos critérios de que depende a autorização para as comissões de serviço não judiciais e a obrigatoriedade de divulgação pública dessas autorizações permitirão moralizar, uniformizar e tornar mais transparentes e uniformes os procedimentos, sem qualquer restrição de direitos ou violação de princípios relevantes.

A consagração do impedimento para as “portas giratórias” entre funções judiciais e cargos políticos no EMJ não restringe de forma desproporcionada os direitos de participação política, não só pelos valores relevantes que visa prosseguir, mas também pela natureza voluntária da opção pessoal.

Execução

Apresentação de proposta de regulamentação aos Conselhos Superiores e de alterações legislativas ao Parlamento, Governo e Conselhos Superiores.

Listagem de abreviaturas

ASJP	Associação Sindical dos Juizes Portugueses
CSM	Conselho Superior da Magistratura
CSTAF	Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais
CEJ	Centro de Estudos Judiciários
EMJ	Estatuto dos Magistrados Judiciais
RIJ	Regulamento dos Serviços e Inspeção do CSM
CCJE	Conselho Consultivo dos Juizes Europeus
GRECO	Grupo de Estados Contra a Corrupção do Conselho da Europa
RGIJ	Rege Global de Integridade Judicial das Nações Unidas
CNUC	Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção
Compromisso Ético	Compromisso Ético dos Juizes Portugueses – Princípios para a Qualidade e Responsabilidade