

GRANDE CÂMARA

CASO RAMOS NUNES DE CARVALHO E SÁ c. PORTUGAL

(Queixas n.º 55391/13, 57728/13 e 74041/13)

ACÓRDÃO

ESTRASBURGO

6 de novembro de 2018

Este acórdão é definitivo. Pode ser submetido a alterações de forma.

No caso Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal,

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, reunido em formação de Grande Câmara composta por:

Guido Raimondi, *presidente*,
Angelika Nußberger,
Linos-Alexandre Sicilianos,
Ganna Yudkivska,
Helena Jäderblom,
Işıl Karakaş,
Nebojša Vučinić,
Paulo Pinto de Albuquerque,
Erik Møse,
Ksenija Turković,
Dmitry Dedov,
Branko Lubarda,
Carlo Ranzoni,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Alena Poláčková,
Pauliine Koskelo,
Lətif Hüseyinov, *juízes*,

e por Françoise Elens-Passos, *secretária-adjunta*,

Após deliberação em conferência, em 22 de março de 2017, 7 de fevereiro e 4 de julho de 2018,

Profere o seguinte acórdão, adotado nesta última data:

O PROCESSO

1. Na origem do caso estão três queixas (n.º 55391/13, 57728/13 e 74041/13), contra o Estado português, que a nacional deste Estado, Paula Cristina Ramos Nunes de Carvalho e Sá ("a requerente"), apresentou perante o Tribunal, em 16 de agosto e 8 de novembro de 2013, nos termos do artigo 34º da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais ("a Convenção").
2. A requerente foi representada por J. Ribeiro, advogado no Porto. Na audiência perante a Grande Câmara, a requerente foi autorizada pelo Presidente do Tribunal a apresentar o seu caso (artigos 71º, 36º, nº2 e 3, do Regulamento do Tribunal/"o Regulamento"). O Governo português ("o Governo") foi representado pela sua Agente, M. F. da Graça Carvalho.
3. A requerente alegou, em especial, no âmbito do artigo 6º, nº1, da Convenção, a violação do seu direito de acesso a um tribunal independente e imparcial, com plena jurisdição, e a uma audiência pública.
4. De acordo com o artigo 52º, nº1, do Regulamento, as queixas foram remetidas à primeira Secção e, depois, à quarta Secção do Tribunal. Em 21 de junho de 2016, uma

câmara da quarta Secção, constituída por András Sajó, presidente, Vincent A. De Gaetano, Nona Tsotsoria, Paulo Pinto de Albuquerque, Krzysztof Wojtyczek, Egidijus Kūris, Gabriele Kucsko-Stadlmayer, juizes, e por Marialena Tsirli, secretária de secção, decidiu juntar as queixas e declará-las admissíveis. Além disso, concluiu, por unanimidade, que não era necessário conhecer os fundamentos da queixa respeitantes à não comunicação da natureza e da causa da acusação e ao facto de não ter tido tempo, nem condições necessárias à preparação da sua defesa, em violação do artigo 6º da Convenção. Ao acórdão foi junto o texto da opinião parcialmente dissidente do juiz Kūris.

5. Em 13 de setembro de 2016, o acórdão adotado foi retificado, a pedido do Governo, nos termos do artigo 81º do Regulamento.

6. Em 20 de setembro de 2016, o Governo solicitou que o caso fosse reenviado à Grande Câmara, nos termos do artigo 43º da Convenção. Em 17 de outubro de 2016, o colégio da Grande Câmara deu provimento a esse pedido.

7. A composição da Grande Câmara foi decidida, de acordo com os artigos 26, nº 4 e 5, da Convenção, e 24º do Regulamento.

8. Quer a requerente, quer o Governo, apresentaram observações sobre a admissibilidade e o mérito do caso (artigo 59º, nº 1, do Regulamento).

9. Uma audiência pública teve lugar no Palácio dos Direitos Humanos, em Estrasburgo, a 22 de março de 2017 (artigo 59º, nº3, do Regulamento).

Compareceram:

– *pelo Governo*

M.F. DA GRAÇA CARVALHO, Procuradora-Geral Adjunta, Agente,
R. DIAS JOSÉ, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo, Consultor
A. GARCIA MARQUES, jurista junto do gabinete da agente, Consultora;

– *pela Requerente*

P. RAMOS NUNES DE CARVALHO E SÁ, *Requerente,*
MM.J. RIBEIRO, advogado, *Advogado,*
P. RODRIGUES, intérprete, *Consultor*

O Tribunal ouviu Ramos Nunes de Carvalho e Sá e Graça Carvalho, nas suas declarações, bem como as suas respostas às questões colocadas pelos juizes.

OS FACTOS

I. AS CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO

10. A requerente nasceu em 1972 e reside em Barcelos.

11. Quando era juíza no tribunal de Vila Nova de Famalicão, o Conselho Superior da Magistratura – "o CSM"- decidiu instaurar contra ela três processos disciplinares.

A. Processo referente a expressões insultuosas proferidas contra o inspetor judicial H.G. (queixa nº 57728/13)

12. Em 8 de outubro de 2009, o juiz H.G. foi encarregado pelo CSM de proceder, na qualidade de inspetor judicial, à avaliação profissional da requerente. Devendo entrar em licença de maternidade no final do mês de junho de 2010, a requerente pediu-lhe que procedesse à avaliação antes de iniciar tal licença, para que pudesse, de seguida, candidatar-se ao movimento judicial de 2010.

Em 13 de setembro de 2010, quando já se encontrava em licença de maternidade, a requerente contactou telefonicamente o inspetor H.G. para lhe reiterar o pedido de proceder à sua avaliação, que ainda não tinha sido feita. No dia seguinte, enviou ao CSM um pedido nesse mesmo sentido. No mesmo dia, H.G., pediu para ser dispensado da avaliação da requerente, porque ela teria proferido expressões desrespeitosas a seu respeito durante aquela conversa telefónica.

1. O processo disciplinar perante o CSM

13. Em 16 de novembro de 2010, a secção permanente do CSM decidiu instaurar um processo disciplinar contra a interessada (processo disciplinar nº 333/10) por ter insultado um inspetor judicial.

14. Em 12 de janeiro de 2011, o juiz instrutor F.M.J. foi encarregado da instrução desse processo, no qual a requerente esteve representada por advogado.

15. Em 27 de janeiro de 2011, o juiz instrutor informou o CSM que iria iniciar o processo, de acordo com o artigo 114º, nº 3, da Lei nº 21/85, de 30 de julho de 1985, que aprovou o Estatuto dos Magistrados Judiciais ("o Estatuto"). Esta informação foi também comunicada à requerente.

16. Em 8 de fevereiro de 2011, com base na audição do inspetor H.G., o juiz instrutor F.M.J. deduziu acusação, que foi dada a conhecer à interessada em 9 de fevereiro de 2011. A acusação indicava, nomeadamente, que:

- em carta dirigida ao CSM, a 9 de junho de 2010, a requerente acusou o inspetor judicial H.G. «de inércia e de falta de diligência»;
- qualificou o inspetor judicial H.G. de "mentiroso" durante a conversa telefónica de 13 de setembro de 2010.

17. Em 11 de fevereiro de 2011, a requerente contestou a acusação, alegando que era nula por não ter sido ouvida pelo juiz instrutor. Por despacho de 19 de fevereiro de 2011, este último deu provimento a esta alegação. Revogou todos os atos que tinham sido realizados na instrução e convocou o juiz H.G. e a requerente a comparecerem perante si para serem ouvidos. As audições tiveram lugar a 22 e 23 de fevereiro de 2011, respectivamente.

18. Durante a instrução, foram analisados documentos e ouvidas testemunhas. Uma testemunha citada pela requerente declarou ter assistido à conversa telefónica em causa e que, nessa altura, não ouviu a requerente proferir os insultos que lhe eram imputados. Retratou-se, porém, a 21 de março de 2011.

19. Em 13 de março de 2011, o juiz instrutor deduziu nova acusação contra a requerente, julgando novamente provados os factos que lhe eram imputados na acusação precedente.

Considerando que esta tinha faltado ao seu dever de correção, propunha a aplicação de uma pena de multa de 20 dias.

De acordo com o disposto no artigo 118º do Estatuto, a requerente foi notificada da acusação e dispôs de quinze dias para apresentar a sua defesa. Nos termos do artigo 120º do Estatuto, a acusação especificava o local onde a requerente ou o seu advogado podiam consultar o processo disciplinar.

20. Em 29 de março de 2011, a requerente submeteu ao CSM um requerimento de recusa do juiz F.M.J., alegando que este não havia respeitado a presunção de inocência e que era amigo do inspetor judicial que ela era acusada de ter ultrajado.

21. Em 30 de março de 2011, juntou ao processo a sua contestação, na qual impugnava os factos e alegava que o processo disciplinar estava ferido de nulidade, pois os princípios de igualdade e de imparcialidade, bem como o direito que lhe assistia a ser ouvida não tinham sido observados.

Quanto à violação do princípio de igualdade, a requerente referiu que tinha apresentado queixa junto do CSM contra o inspetor H.G. por denúncia caluniosa e que essa queixa tinha sido arquivada por despacho de 15 de fevereiro de 2011, sendo que dizia respeito aos mesmos factos que deram lugar à instauração do presente processo disciplinar contra si.

Quanto aos factos, expôs a requerente:

- que tinha efetivamente entrado em contacto, a 13 de setembro de 2010, por telefone, com o inspetor H.G. para lhe pedir que procedesse à sua avaliação durante a licença de maternidade. Explicou-lhe que desejava poder candidatar-se aos lugares vagos no âmbito do movimento judicial de 2011, dado que não o pudera fazer no ano anterior, uma vez que a avaliação não tinha sido efetuada antes de entrar em licença;
- que o inspetor tinha manifestado a sua surpresa visto ela lhe ter indicado, anteriormente, que não queria que a sua avaliação tivesse lugar durante a licença de maternidade;
- que este lhe tinha, então, pedido que lhe apresentasse um requerimento por escrito sobre este assunto, visto que não conseguiam chegar a um entendimento;
- que ela respondeu que era ele quem não tinha mantido a sua palavra até então;
- que, em momento algum, o tinha acusado de ser mentiroso.

A requerente juntou determinados elementos de prova, pedindo também a audição de uma testemunha suplementar.

22. Em 10 de abril de 2011, o juiz F.M.J. pediu escusa ao CSM, dizendo-se «o inimigo jurado» da requerente, face às acusações que esta tinha feito contra si no âmbito do pedido de recusa.

23. Por despacho de 3 de maio de 2011, a secção permanente do CSM deu provimento ao pedido de escusa apresentado pelo juiz F.M.J. e substituiu-o por um outro juiz instrutor, A.V.N.

24. No relatório final, elaborado a 23 de setembro de 2011, o juiz instrutor A.V.N. propôs a aplicação de uma pena de multa de 15 dias por violação do dever de correção.

25. Por decisão de 10 de janeiro de 2012, o plenário do CSM concluiu que as alegações do juiz H.G. eram verdadeiras, que a requerente tinha faltado ao seu dever de correção e que, tendo em conta a gravidade das suas afirmações, dever-lhe-ia ser imposta uma sanção

severa. Por conseguinte, condenou-a a uma pena de multa de vinte dias, o que correspondia a vinte dias sem remuneração.

26. A decisão de 10 de janeiro de 2012 foi adotada por maioria de votos, por uma formação constituída por quinze membros, entre os quais seis juízes e nove não juízes. Quatro dos não juízes apresentaram uma opinião dissidente comum na qual consideravam, por um lado, que não era possível provar, com base apenas no testemunho do inspetor H.G., que a requerente o tinha tratado por "mentiroso" e, por outro lado, que as afirmações que lhe imputavam - de "inércia" e de "falta de diligência" - faziam parte da liberdade de expressão da requerente.

2. *O processo perante o Supremo Tribunal de Justiça*

27. A requerente interpôs recurso da decisão do CSM perante a Secção do Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça. Alegava, nomeadamente:

- que o CSM não tinha tido em consideração um certo número de factos que tinha invocado em sua defesa e que tinham sido confirmados por diversos meios de provas;
- que, no apuramento dos factos, o CSM não tinha feito qualquer referência ao elemento intencional da infração disciplinar;
- que a sanção disciplinar baseava-se em provas insuficientes ou sem pertinência;
- que a conduta censurada não podia ser qualificada como falta disciplinar, que apenas tinha exercido o seu legítimo direito e que as autoridades não tinham observado o princípio da administração de boa-fé;
- que o CSM não tinha fundamentado a sua decisão de não suspender a execução da pena aplicada;
- que a pena aplicada era desproporcional relativamente aos factos censurados.

28. Por acórdão definitivo, de 21 de março de 2013, a Secção do Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça rejeitou, por unanimidade, o recurso.

29. A título preliminar, o Supremo Tribunal de Justiça sublinhou que os recursos interpostos contra as decisões proferidas pelo CSM em matéria disciplinar não eram recursos de plena jurisdição, incidindo apenas sobre a legalidade dessas decisões. Disse o seguinte:

« A tutela jurisdicional efetiva dos direitos e dos interesses legalmente protegidos dos administrados, garantida pela Constituição - artigo 268º, n.º 4 – confere-lhes, no âmbito específico das deliberações do CSM em sede de processo disciplinar, o direito a um recurso de mera legalidade e não de plena jurisdição; um recurso, portanto, cujo pedido terá de se traduzir sempre na declaração de nulidade ou inexistência do ato recorrido, que não na reapreciação dos critérios adotados pelo órgão da administração e no saber se estes estão corretos ou incorretamente determinados, designadamente no que toca à fixação dos factos relevantes (...)

A orientação seguida pela secção do contencioso tem sido a de que, embora caiba nos poderes do STJ apreciar e censurar a omissão de diligências no processo disciplinar, que se revelem necessárias e úteis, está-lhe vedado substituir-se ao órgão administrativo competente - CSM - na aquisição da matéria instrutória ou na fixação dos factos relevantes em causa, apenas lhe incumbindo anular, a decisão recorrida, se for caso disso, para que aquele órgão realize, ou mande realizar, algum ato de instrução do procedimento e a subsequente reapreciação do caso (...).

(...)

Tal como é jurisprudência aceite no STJ, em sede contenciosa, está vedado ao Supremo Tribunal reapreciar a prova produzida perante a entidade recorrida; cabe-lhe tão somente poderar, face aos elementos de prova de que se serviu, a razoabilidade do veredicto factual e, assim, se a entidade recorrida examinou (ou reexaminou) a matéria de facto constante da acusação e da defesa do arguido, justificando adequadamente aquele veredicto, nada mais a fazer senão acatá-lo e fazê-lo acatar (...)

Tem sido entendimento do STJ que a suficiência da prova e da matéria de facto em que se fundamenta a decisão punitiva em processo disciplinar pode ser objeto de recurso. Contudo, o controlo da suficiência da prova não passa pela reapreciação da prova disponível e pela formação de uma nova e diferente convicção face aos elementos de prova disponíveis. O que apenas se pode apreciar é a razoabilidade e coerência da relação entre os factos que a entidade recorrida considerou como provados e os elementos de prova que lhe serviram de fonte de convicção (...)

Os poderes de cognição do STJ restringem-se à apreciação dos vícios dessa matéria, não podendo fazer uma reapreciação dos elementos de prova apurados, em ordem à formulação de um novo juízo sobre os mesmos. Quer dizer, compete ao STJ não a formulação de um (novo) juízo sobre a valoração da prova, mas apenas a apreciação da validade e legalidade dos meios de prova, por um lado, e da razoabilidade e da coerência da matéria de facto fixada, por outro. Cabe-lhe, pois, neste âmbito, avaliar contradições, incoerências, insuficiências das provas e erros notórios na sua apreciação, desde que tais vícios sejam manifestos e evidentes (...)

30. No caso em apreço, o Supremo Tribunal rejeitou os argumentos da requerente relativos à fixação dos factos, concluindo pela seguinte forma:

«Não houve erro quanto aos pressupostos factuais que conduziram à decisão nem interpretação errada dos mesmos, a fundamentação mostra-se coerente e lógica em exame de ponderação crítica da prova como fundamenta; teve por base elementos probatórios que, conjugados entre si e à luz do princípio da livre apreciação da prova, não inviabilizam a fixação da matéria factual dada como provada, nos precisos termos em que o foi, não sendo sido arbitrária, aleatória, obscura ou incoerente.»

31. O Supremo Tribunal rejeitou, de igual forma, os restantes argumentos da requerente, a saber, que a conduta censurada não podia ser qualificada como falta disciplinar, que apenas tinha exercido um direito legítimo e que as autoridades tinham ignorado o princípio de boa-fé da administração. O Supremo Tribunal validou, deste modo, o raciocínio que levou o CSM a concluir pelo incumprimento do dever de correção por parte da interessada.

32. Relativamente à sanção aplicada, considerou:

- que, contrariamente às normas de direito penal, em que o que estava em causa era a privação de liberdade, as disposições legais que regem o contencioso disciplinar não previam o poder, nem a obrigação de aplicar uma suspensão de execução da pena e que, em todo o caso, tal suspensão teria sido, no caso, contrária às finalidades da sanção;
- que a pena aplicada não era desproporcional.

Disse o Supremo Tribunal:

« Em sede de contencioso disciplinar, ao CSM compete decidir o *quantum* da pena a aplicar, quando esta seja variável na sua moldura abstrata.

Ao STJ não cabe rever essa decisão, mas apenas verificar se ela se adequa à infração praticada e se existe proporcionalidade entre a pena e essa infração (...)

A medida da pena insere-se na chamada discricionariedade técnica ou administrativa, escapa, assim, ao controlo judicial, salvo nos casos de erro manifesto ou grosseiro, designadamente por desrespeito do princípio de proporcionalidade na vertente da adequação (...)

Tendo em conta o exposto e uma vez que se entendeu a pena de multa como necessária, sendo fixada em vinte dias, inexistem elementos que legitimem a conclusão de que a pena imposta seja desproporcional à factualidade disciplinar e respetivos parâmetros legais.»

B. O processo referente à utilização de um falso testemunho (queixa nº 55391/13)

1. O processo disciplinar perante o CSM

33. Em 29 de março de 2011, no seguimento de uma comunicação do juiz instrutor F.M.J., o conselho permanente do CSM decidiu instaurar contra a requerente um segundo processo disciplinar (nº 179/11), por utilização de depoimento falso no primeiro processo disciplinar. O inquérito era dirigido, também, contra a testemunha.

34. Em data não determinada, o juiz R. foi designado para dirigir o inquérito na qualidade de juiz instrutor.

35. No decorrer da instrução, foram ouvidos a requerente, F.M.J., o coarguido e uma testemunha.

36. Em 26 de maio de 2011, o juiz instrutor deduziu acusação contra a requerente. Considerava que esta tinha violado o dever de lealdade, mas não precisava de que forma tinha participado na comissão da infração. Também não propunha uma sanção, pois considerava que era necessário, em primeiro lugar, examinar os argumentos que a interessada apresentaria em sua defesa. A este propósito, observou que o artigo 117º, nº1, do Estatuto, sobre a acusação, não impunha que fosse proposta, nesta fase, uma sanção.

37. A acusação foi comunicada à requerente e esta apresentou a sua defesa. Contestava os factos que lhe eram imputados, juntava documentos em apoio à sua tese e indicava duas testemunhas, nos termos do artigo 121º do Estatuto. Alegava, também, que não podia ser processada na qualidade de cúmplice da infração em causa, já que a lei não previa essa possibilidade.

38. Em 14 de julho de 2011, o juiz instrutor apresentou o seu relatório final, nos termos do artigo 122 do Estatuto. Considerava que os factos em causa estavam provados e que, assim, a requerente tinha desrespeitado o dever de lealdade. Precisava, a este propósito, que aquela devia ser considerada coautora da infração, dado que, durante o processo disciplinar nº 333/10, tinha, de forma consciente, apresentado uma testemunha que não tinha presenciado a conversa litigiosa. Em consequência, propunha a aplicação de uma pena de sessenta dias de suspensão do exercício de funções.

39. Em 19 de julho de 2011, a requerente contestou este relatório perante o juiz instrutor. Alegava, em especial, que a acusação não propunha esta sanção severa e que, nessa medida, tinham sido ofendidos os seus direitos de defesa. Solicitava a anulação da acusação e a concessão de um prazo suplementar para preparar a sua defesa.

40. Por despacho de 31 de agosto de 2011, o juiz instrutor rejeitou essa contestação devido, nomeadamente, ao facto de a requerente não ter invocado a nulidade da acusação na sua resposta à mesma (parágrafo 37 supra).

41. Em 11 de outubro de 2011, o plenário do CSM deliberou, por unanimidade, numa formação de doze membros (sete juízes, entre os quais o presidente do CSM, e cinco não juízes). Concluiu que a requerente tinha faltado ao seu dever de honestidade. Considerava que esse dever era "uma manifestação mais concreta do dever mais geral de lealdade visado pela acusação", e devia reger a conduta pessoal e profissional dos juízes, não apenas no estrito exercício das suas funções, mas também nas suas relações com a sociedade. Notava que, no processo disciplinar nº 333/10, a requerente aceitara utilizar, de forma consciente, um testemunho que comportava declarações falsas sobre os factos que lhe eram então imputados. O CSM observou que esses factos tinham sido demonstrados através da relação das chamadas feitas pela requerente a partir do seu telemóvel, obtido com o seu consentimento, a pedido do juiz instrutor F.M.J. Tendo em conta o conteúdo do dever de honestidade, que considerava ser um dever pessoal, considerou que a requerente era autora dos factos em causa, e não coautora, como indicado no relatório final do juiz instrutor, e aplicou-lhe uma sanção disciplinar de cem dias de suspensão do exercício das suas funções. Constatando que a acusação estava em conformidade com o artigo 117º, nº1, do Estatuto, o CSM rejeitou o argumento da requerente de que a mesma era nula. Considerou, além disso, que a requerente não tinha sofrido qualquer violação dos seus direitos de defesa, dado que, após a produção das provas, o juiz instrutor tinha indicado no relatório final os factos que considerava provados e a sua qualificação jurídica, e tinha proposto uma dada sanção, em conformidade com o artigo 122º do Estatuto.

2. O processo perante o Supremo Tribunal

42. Em data não especificada, a requerente interpôs recurso perante a secção do contencioso do Supremo Tribunal de Justiça contra a decisão de 11 de outubro de 2011. Os seus argumentos eram os seguintes:

- havia erros na fixação dos factos; em particular, não tinha agido no exercício das suas funções e, uma nova testemunha, ouvida no decorrer da instrução, tinha confirmado que ela não tinha proferido as declarações que lhe eram imputadas durante a conversa telefónica em causa, à qual esta testemunha tinha assistido;
- a sua conduta não constituía uma falta disciplinar e, a título subsidiário, teria sido justificada pelo "estado de necessidade", dada a hostilidade demonstrada contra si pelo juiz instrutor F.M.J.;
- não tinha sido ouvida sobre a sanção disciplinar prevista e esta não tinha sido indicada na acusação;
- o CSM tinha procedido a uma requalificação dos factos e modificado o modo de participação na infração disciplinar, violando os seus direitos da defesa, nomeadamente o de ser ouvido;
- o CSM não tinha fundamentado a sua decisão de não suspender a execução da sanção aplicada;
- a sanção aplicada era desproporcional aos factos.

43. Em 23 de janeiro de 2012, o CSM apresentou as suas contra alegações. Estas foram comunicadas à requerente, em 27 de janeiro de 2012.

44. Por acórdão definitivo, de 26 de junho de 2013, a Secção do Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça, por unanimidade, julgou o recurso improcedente.

45. A título prévio, o Supremo Tribunal definiu as suas competências nos seguintes termos:

«A mais antiga das garantias procesuais é o direito ao recurso ou impugnação contra atos administrativos; que tem por objeto, ou bem predominantemente protegido, direitos ou interesses legalmente protegidos dos particulares, abarcando o seu conteúdo, classicamente, a faculdade de formular o pedido de anulação ou de declaração de nulidade ou de inexistência de um ato administrativo, com fundamento na sua ilegalidade.

Assim, o artigo 50º, nº1, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos sobre o objeto da impugnação dos atos administrativos, estatui que "a impugnação de um ato administrativo tem por objeto a anulação ou a declaração da nulidade ou da inexistência desse ato".

Embora a Constituição, a partir da revisão de 1997, deixe de indicar a "ilegalidade" como fundamento de impugnação de atos administrativos, tal não pode ser interpretado no sentido de o juiz ter, agora, poderes de conhecimento do mérito da atuação administrativa - a lesão de direitos e interesses legalmente protegidos implica a antijuridicidade do ato¹.

A Constituição atribui aos tribunais administrativos a competência para dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas. Dispondo o n.º 3 do artigo 212º que «Compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das ações e recursos contenciosos que tenham por objeto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais».

No entanto, o CPTA, no seu artº 3º, nº 1, veio concretizar uma limitação ², estabelecendo que «No respeito pelo princípio da separação de poderes, os tribunais administrativos julgam do cumprimento pela Administração das normas e princípios jurídicos que a vinculam e não da conveniência ou oportunidade da sua atuação».

O n.º 1 do artº 3 do CPTA revela, claramente, a existência de uma reserva da Administração, uma zona de atividade administrativa, não regulada por normas ou princípios jurídicos, que está fora dos poderes de sindicabilidade dos tribunais administrativos.

(...)

Assim, o controlo judicial da atuação administrativa, nesta margem de reserva da Administração terá de limitar-se à verificação da ofensa ou não dos princípios jurídicos que a condicionam, e será, em princípio, um controlo pela negativa (um contencioso de anulação e não de plena jurisdição), não podendo o tribunal, em regra, substituir-se à Administração na ponderação das valorações que se integram nessa margem.»

46. Quanto à fixação dos factos pelo CSM, o Supremo Tribunal lembrou a sua jurisprudência segundo a qual, por um lado, apenas a insuficiência das provas e dos factos num processo disciplinar podia ser objeto de controlo jurisdicional, o qual não implicava uma nova apreciação das provas disponíveis, nem uma nova e diferente conclusão extraída desses elementos e, por outro lado, não podia suprir uma eventual omissão no processo disciplinar. No caso de tal omissão existir, podia apenas anular a decisão do

¹ JOSE CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa* (Lições), Livraria Almedina, 1999, página 95.

² JORGE DE SOUSA, «*Poderes de Cognição dos Tribunais Administrativos relativamente a Actos Praticados no Exercício da Função Política*», Julgar, nº 3- 2007, Coimbra Editora, página 119.

órgão incumbido do processo disciplinar e remeter o processo a esse órgão para instrução suplementar.

No caso, o Supremo Tribunal considerou que o CSM tinha analisado, efetivamente, os elementos factuais que a requerente alegava ter ignorado. Referiu, a este propósito, que a questão de saber se a interessada tinha agido no exercício das suas funções se configurava mais como uma questão de direito e que, de qualquer forma, era necessário ter em conta, na análise do respeito dos deveres por um juiz, as relações desse juiz com a sociedade e com o CSM, órgão de gestão e de disciplina da profissão. Considerou que fora a justo título que o CSM afastara o testemunho apresentado pela requerente, dado o seu conteúdo e o facto de a veracidade do ultraje já ter sido assente no processo anterior (parágrafos 25 e 30 supra).

47. O Supremo Tribunal considerou também que o CSM não tinha cometido qualquer erro manifesto na apreciação da conduta da requerente quando concluiu que esta tinha faltado ao dever de honestidade.

48. Sobre os outros argumentos da requerente, relativos às garantias processuais perante o CSM, o Supremo Tribunal julgou:

– que o facto do juiz instrutor apenas ter proposto uma sanção na fase do relatório final correspondia às exigências legais e era suficiente, tendo em conta que esse relatório tinha sido devidamente comunicado à requerente para que a mesma pudesse formular os comentários que julgasse necessários;

– que os direitos da defesa e, em particular, o direito a ser ouvido, não tinham sido violados no caso da requerente, dado que esta exercia a sua defesa relativamente aos factos da causa e não relativamente à sanção proposta e que, para além disso, o CSM tinha a possibilidade de aplicar uma sanção mais grave do que a proposta;

– que a requalificação jurídica dos factos não tinha prejudicado a defesa porque fora no contexto desses mesmos factos que a requerente tinha incumprido o seu dever de honestidade.

49. Quanto aos argumentos relativos à sanção aplicada, o Supremo Tribunal disse:

– que, contrariamente às disposições de direito penal, onde o que estava em causa era a privação de liberdade, as disposições legais que regiam o contencioso disciplinar não previam o poder nem a obrigação de aplicar a suspensão da execução da pena e que, de qualquer maneira, tal suspensão teria sido, no caso, contrária às finalidades da sanção;

– que a sanção aplicada não era desproporcional.

C. Processo relativo à tentativa de impedir a instauração de processo disciplinar contra uma testemunha (queixa nº 74041/13)

1. O processo disciplinar perante o CSM

50. Em 7 de junho de 2011, no seguimento de comunicação do juiz instrutor F.M.J., a secção permanente do CSM decidiu instaurar, contra a requerente, um terceiro processo disciplinar (nº 269/11), com fundamento no facto de esta ter pedido a esse juiz instrutor, no decorrer de uma conversa à porta fechada, em 18 de março de 2011, que não

instaurasse processo disciplinar contra a testemunha de defesa por ela indicada no primeiro processo disciplinar.

51. Em data não especificada, o juiz R. foi designado para dirigir o processo na qualidade de juiz instrutor.

52. Em data não especificada, a requerente recebeu notificação da acusação, que propunha a aplicação da pena de demissão das suas funções por violação do dever de lealdade e do dever de correção.

53. A requerente apresentou a sua defesa, nos termos do artigo 121º do Estatuto e juntou as suas provas. Alegava, nomeadamente, que a pena proposta era manifestamente desproporcional relativamente aos factos de que era acusada. Reconhecia ter tido uma conversa à porta fechada com F.M.J., mas negava ter-lhe feito o pedido em questão.

54. Durante a instrução, a requerente, F.M.J. e trinta e duas testemunhas foram ouvidas. Foram juntos ao processo depoimentos escritos de testemunhas. O juiz instrutor R. realizou também uma acareação entre a requerente e F.M.J.

55. Em 21 de dezembro 2011, o juiz instrutor R. entregou o seu relatório final. Julgando credível o testemunho do juiz instrutor F.M.J., concluiu, com base em tal testemunho, que os factos estavam demonstrados. Propôs, pois, a demissão da requerente por violação do dever de lealdade e do dever de correção.

56. Em 17 de janeiro de 2012, a requerente solicitou a realização de audiência pública. Tal como resulta da ata da reunião do plenário do CSM, que teve lugar no mesmo dia, o pedido da requerente foi rejeitado porque os direitos da defesa garantidos pela lei tinham sido respeitados e nenhuma disposição legal previa que a causa fosse examinada publicamente, perante o plenário do CSM.

57. Em data não especificada, a requerente afirmou que o relatório final era nulo e pediu que fosse corrigido. Em 30 de janeiro de 2012, o juiz instrutor corrigiu diversos erros constantes do relatório.

58. Por decisão de 10 de abril de 2012, o plenário do CSM considerou que a requerente tinha violado o seu dever de lealdade e o seu dever de correção.

O plenário rejeitou o argumento da requerente segundo o qual o processo estava ferido de nulidade por violação do princípio do contraditório.

Considerou que, apesar de diversos elementos de prova em sentido controposto, apresentados pela requerente, as afirmações de F.M.J. permaneciam credíveis.

Tendo em conta as circunstâncias pessoais da requerente e as suas qualidades profissionais, considerou que seria suficiente uma pena menos severa do que a que fora proposta, e condenou-a a cento e oitenta dias de suspensão do exercício das suas funções.

59. A decisão de 10 de abril de 2012 foi tomada por catorze dos dezassete membros do CSM (oito juízes, de entre os quais o presidente do CSM, e seis não juízes). Um dos juízes apresentou uma opinião dissidente na qual considerava que, tendo em conta a sua gravidade, os factos verificados teriam justificado a aposentação compulsiva ou a demissão, nos termos do artigo 95º do Estatuto (parágrafo 71 infra).

2. O Processo perante o Supremo Tribunal de Justiça

60. Em data não determinada, a requerente interpôs recurso contra a decisão do CSM perante a Secção do Contencioso do Supremo Tribunal. No seu recurso, defendia:

- que os factos relevantes não tinham sido considerados, que o CSM tinha cometido um erro manifesto na apreciação das provas e tinha utilizado elementos factuais obtidos através de meios fraudulentos;
- que a decisão do CSM era ilegal, nomeadamente devido à definição da infração disciplinar imputada;
- que tinha havido violação do direito a um processo equitativo, já que o CSM tinha recusado comunicar-lhe informações que, em sua opinião, teriam permitido *a)* esclarecer certas alegações do juiz inspetor F.M.J. ou pôr a sua credibilidade em dúvida, e *b)* saber quem era o membro da formação do CSM que tinha tornado públicos certos elementos das deliberações tomadas no processo antes de proferida a decisão;
- que a recusa de aplicar uma suspensão da execução da pena não estava fundamentada;
- que a pena aplicada era desproporcional relativamente aos factos imputados.

61. Nas suas alegações, a requerente pedia que fosse realizada uma audiência pública, nos termos do artigo 91º, nº 2, no Código de Processo nos Tribunais Administrativos («CPTA»), para que pudesse aí apresentar novos meios de prova, a saber, uma testemunha e documentos.

62. Em data não determinada, o CSM apresentou resposta às alegações da requerente.

63. Por acórdão de 8 de maio de 2013, a Secção do Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça, por unanimidade, julgou improcedente o recurso.

64. O Supremo Tribunal considerou, em primeiro lugar, que devia rejeitar o pedido de realização de audiência pública, dado que não lhe competia apreciar novamente os factos e que devia limitar-se, nos termos da lei, à verificação do cumprimento por parte do CSM das normas e dos princípios que regem o exame das provas, nomeadamente a coerência e o carácter razoável da decisão sobre os factos.

Disse o STJ:

«A admissibilidade de realização de audiência pública, a requerimento do recorrente, ao abrigo do regime estabelecido a propósito da tramitação da *ação administrativa especial* destinada a obter o decretamento da anulação de um ato administrativo, está, desde logo, naturalmente dependente do âmbito dos poderes cognitivos em sede de matéria de facto e de produção de prova deste STJ, ao atuar no âmbito do recurso condencioso, moldado e regulado, especialmente no próprio Estatuto dos Magistrados Judiciais; na verdade, e como é evidente, tal audiência oral de produção de prova e discussão da matéria de facto só teria pleno sentido e utilidade se o STJ, ao julgar o recurso, tivesse competência para exercer um amplo e irrestrito duplo grau de jurisdição sobre toda a matéria factual e probatória que constitui suporte da deliberação impugnada, renovando ou completando as provas produzidas no âmbito do processo disciplinar, de modo a (...) sindicar (...) a sua própria convicção sobre o resultado desses mesmos meios probatórios (...).

Sucedo que, como decorre da jurisprudência uniforme e reiterada desta Secção do Contencioso, não é manifestamente este o figurino legal que continua a emergir, em primeira linha, da lei reforçada que é o Estatuto dos Magistrados Judiciais. »

Relativamente aos meios de prova que a requerente pretendia apresentar durante esta audiência, o Supremo Tribunal concluiu que eram inadmissíveis e inúteis, sublinhando nomeadamente:

- que a audição da testemunha pedida pela interessada visava determinar qual o teor do projeto de decisão do plenário do CSM sobre o seu processo disciplinar, o que ia contra a confidencialidade do procedimento conducente à deliberação final; e

– que os documentos apresentados pela requerente ultrapassavam o objeto do processo disciplinar.

Por fim, observou que a requerente tinha apresentado longas alegações de defesa, o que, de acordo com o disposto no artigo 91.º do CPTA, tornava desnecessário qualquer alegação oral de direito.

65. Sobre o mérito, o Supremo Tribunal observou:

– que não havia erro ou incoerência manifesta na determinação dos factos, nem nenhum indício de que as provas tivessem sido obtidas ilegalmente;

– que o CSM gozava de larga margem de apreciação na definição da infração disciplinar, descrita em termos gerais no Estatuto, e que o Supremo não podia modificar essa qualificação jurídica, a não ser em caso de erro grosseiro manifesto, o que não se verificava;

– que os argumentos segundo os quais o processo conduzido pelo CSM não era equitativo eram desprovidos de fundamento, uma vez que a recusa de comunicar certas informações estava devidamente fundamentada.

66. Quanto à pena aplicada, o Supremo Tribunal observou:

– que, contrariamente ao disposto em direito penal, em que o que estava em causa era uma privação de liberdade, as leis que regem o contencioso disciplinar não previam o poder, nem a obrigação de aplicar uma suspensão da execução da pena e que, de qualquer maneira, tal suspensão teria sido, neste caso, contrária às finalidades da pena;

– que a pena aplicada não era desproporcional.

Sobre este último ponto, exprimiu-se pela seguinte forma:

«Porém, como vem sendo decidido, de modo uniforme e reiterado na jurisprudência desta secção, "na graduação das penas em processo disciplinar, existe uma margem muito vasta de discricionariedade, a qual só deverá ser corrigida em casos de erro grosseiro e manifesto (...)". »

(...)

Ora, movendo-se dentro do âmbito dos poderes cognitivos que assistem ao STJ, em matéria - graduação da pena - amplamente moldada por um princípio da discricionariedade, nos termos atrás referenciados jurisprudencialmente, não se vê que este juízo valorativo do CSM sobre as concretas circunstâncias de facto e sobre a censurabilidade do comportamento da arguida possa contender com os princípios da proporcionalidade ou da igualdade.

Por outro lado, não há nos autos o menor rasto de que a escolha e medida da pena disciplinar cominada possa ter sido determinada por factores diversos das necessidades de tutela do interesse público e das exigências impostas pela deontologia da magistratura judicial - pelo que carece manifestamente de fundamento a invocação do vício de desvio de poder, que, deste modo, se tem por insubsistente. »

D. Cúmulo jurídico e execução das penas

67. Por decisão definitiva, de 30 de setembro de 2014, o plenário do CSM, após ter decidido sobre o cúmulo jurídico das penas disciplinares aplicadas à requerente nos três processos disciplinares descritos supra, aplicou-lhe, por unanimidade, uma pena única de duzentos e quarenta dias de suspensão do exercício das suas funções.

68. A decisão de 30 de setembro de 2014 foi tomada por uma formação constituída por doze dos dezassete membros do CSM (sete juizes, um dos quais o presidente do CSM, e cinco não juizes).

69. A requerente indicou que, na prática, foi suspensa apenas por cem dias, por prescrição da parte restante da pena.

II. O DIREITO E A PRÁTICA INTERNAS PERTINENTES

A. A Constituição portuguesa

70. As disposições pertinentes da Constituição portuguesa têm o seguinte conteúdo:

Artigo 2º – Estado de direito democrático

« A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa. »

Artigo 203º – Independência

« Os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei. »

Artigo 212º, nº3 – Tribunais administrativos e fiscais

« Compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das ações e recursos contenciosos que tenham por objeto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais. »

Artigo 215º, nº4 – Magistratura dos tribunais judiciais

« O acesso ao Supremo Tribunal de Justiça faz-se por concurso curricular aberto aos magistrados judiciais e do Ministério Público e a outros juristas de mérito, nos termos que a lei determinar. »

Artigo 216º – Garantias e incompatibilidades

- « 1. Os juizes são inamovíveis, não podendo ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei.
2. Os juizes não podem ser responsabilizados pelas suas decisões, salvas as exceções consignadas na lei.
3. Os juizes em exercício não podem desempenhar qualquer outra função pública ou privada, salvo as funções docentes ou de investigação científica de natureza jurídica, não remuneradas, nos termos da lei.
4. Os juizes em exercício não podem ser nomeados para comissões de serviço estranhas à atividade dos tribunais sem autorização do conselho superior competente.
5. A lei pode estabelecer outras incompatibilidades com o exercício da função de juiz.»

Artigo 217º, nº1 – Nomeação, colocação, transferência e promoção de juizes

«A nomeação, a colocação, a transferência e a promoção dos juizes dos tribunais judiciais e o exercício da ação disciplinar competem ao Conselho Superior da Magistratura, nos termos da lei.»

Artigo 218º, nºs 1 e 2 – Conselho Superior da Magistratura

« 1. O Conselho Superior da Magistratura é presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e composto pelos seguintes vogais:

- a) Dois designados pelo Presidente da República;
- b) Sete eleitos pela Assembleia da República;
- c) Sete juízes eleitos pelos seus pares, de harmonia com o princípio da representação proporcional.

2. As regras sobre garantias dos juízes são aplicáveis a todos os vogais do Conselho Superior da Magistratura.»

Artigo 266º – Princípios fundamentais

«1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.»

Artigo 268º, nº4 – Direitos e garantias dos administrados

« É garantido aos administrados tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer atos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma (...). »

B. O Estatuto dos Magistrados judiciais

71. As disposições relevantes da Lei nº 21/85, de 30 de julho de 1985, que aprovou o Estatuto dos Magistrados Judiciais - «o Estatuto» - têm o seguinte conteúdo:

[Disposições gerais]**Artigo 4º, nº1 – Independência**

« Os magistrados judiciais julgam apenas segundo a Constituição e a lei e não estão sujeitos a ordens ou instruções, salvo o dever de acatamento pelos tribunais inferiores das decisões proferidas, em via de recurso, pelos tribunais superiores.»

Artigo 6º – Inamovibilidade

«Os magistrados judiciais são nomeados vitaliciamente, não podendo ser transferidos, suspensos, promovidos, aposentados, demitidos ou por qualquer forma mudados de situação senão nos casos previstos neste Estatuto.»

Artigo 7º – Impedimentos

« É vedado aos magistrados judiciais:

- a) Exercer funções em juízo em que sirvam juízes de direito, magistrados do Ministério Público ou funcionários de justiça, a que estejam ligados por casamento ou união de facto, parentesco ou afinidade em qualquer grau da linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral;
- b) Servir em tribunal pertencente a comarca em que, nos últimos cinco anos, tenham desempenhado funções de Ministério Público ou que pertençam à comarca em que, em igual período, tenham tido escritório de advogado.»

[Deveres, incompatibilidades, direitos e privilégios dos magistrados judiciais]**Artigo 13º, n.ºs 1 e 2 – Incompatibilidades**

« 1 - Os magistrados judiciais, exceto os aposentados e os que se encontrem na situação de licença sem vencimento de longa duração, não podem desempenhar qualquer outra função pública ou privada de natureza profissional, salvo as funções docentes ou de investigação científica de natureza jurídica, não remuneradas, e ainda funções diretivas em organizações sindicais da magistratura judicial.

2 - O exercício de funções docentes ou de investigação científica de natureza jurídica carece de autorização do Conselho Superior da Magistratura e não pode envolver prejuízo para o serviço.»

Artigo 40º – Requisitos para o ingresso [de juízes]

"São requisitos para exercer as funções de juiz de direito:

- a) Ser cidadão português;
- b) Estar no pleno gozo dos direitos políticos e civis;
- c) Possuir licenciatura em Direito, obtida em universidade portuguesa ou validada em Portugal;
- d) Ter frequentado com aproveitamento os cursos e estágios de formação;
- e) Satisfazer os demais requisitos estabelecidos na lei para a nomeação de funcionários do Estado."

Artigo 50º – Modo de provimento [dos juízes do Supremo Tribunal]

«O acesso ao Supremo Tribunal de Justiça faz-se mediante concurso curricular aberto a magistrados judiciais e do Ministério Público e outros juristas de mérito, nos termos dos artigos seguintes.»

Artigo 51º – Concurso

« 1. (...) o Conselho Superior da Magistratura, por aviso publicado no Diário da República, declara aberto concurso curricular de acesso ao Supremo Tribunal de Justiça.

2 - São concorrentes necessários os juízes da Relação que se encontrem no quadro superior da lista de antiguidade e não declarem renunciar ao acesso.

3 - São concorrentes voluntários:

- a) Os procuradores-gerais-adjuntos que o requeiram, com antiguidade igual ou superior à do mais moderno dos juízes referidos no n.º 2 e classificação de Muito bom ou Bom com distinção;
- b) Os juristas que o requeiram, de reconhecido mérito e idoneidade cívica, com, pelo menos, vinte anos de atividade profissional exclusiva ou sucessivamente na carreira docente universitária ou na advocacia (...).

(...)

6 - Os concorrentes que sejam juristas de reconhecido mérito cessarão, com a apresentação do seu requerimento, qualquer atividade político-partidária de carácter público.»

Artigo 52º, n.ºs 2 e 4 – Avaliação curricular, graduação e preenchimento de vagas

« 2 - Os concorrentes defendem publicamente os seus currículos perante um júri com a seguinte composição:

- a) Presidente do júri - o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, na qualidade de presidente do Conselho Superior da Magistratura;
- b) Vogais:
 - i) O juiz conselheiro mais antigo na categoria que seja membro do Conselho Superior da Magistratura;
 - ii) Um membro do Conselho Superior do Ministério Público, a eleger por aquele órgão;
 - iii) Um membro do Conselho Superior da Magistratura, não pertencente à magistratura, a eleger por aquele órgão;
 - iv) Um professor universitário de Direito, com a categoria de professor catedrático, escolhido, nos

termos do n.º 5, pelo Conselho Superior da Magistratura;

v) Um advogado com funções no Conselho Superior da Ordem dos Advogados (...).

(...)

4 - As deliberações serão tomadas por maioria simples de votos, tendo o presidente do júri voto de qualidade em caso de empate.»

[Das penas]

Artigo 85º – Escala de penas

«1 - Os magistrados judiciais estão sujeitos às seguintes penas:

- a) Advertência;
- b) Multa;
- c) Transferência;
- d) Suspensão de exercício;
- e) Inatividade;
- f) Aposentação compulsiva;
- g) Demissão.»

Artigo 87º – Pena de multa

«A pena de multa é fixada em dias, no mínimo de 5 e no máximo de 90.»

Artigo 89º – Penas de suspensão de exercício e de inatividade

« 1 - As penas de suspensão de exercício e de inatividade consistem no afastamento completo do serviço durante o período da pena.

2 - A pena de suspensão pode ser de vinte a duzentos e quarenta dias.»

[Aplicação das penas]

Artigo 94º, nº1 – Penas de suspensão de exercício e de inatividade

«As penas de suspensão de exercício e de inatividade são aplicáveis nos casos de negligência grave ou de grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres profissionais ou quando o magistrado for condenado em pena de prisão, salvo se a condenação aplicar pena de demissão.»

Artigo 95º – Penas de aposentação compulsiva e de demissão

«1 - As penas de aposentação compulsiva e de demissão são aplicáveis quando o magistrado:

(...)

b) Revele falta de honestidade ou tenha conduta imoral ou desonrosa;

(...) »

[Os efeitos das penas]

Artigo 102º – Pena de multa

« A pena de multa implica o desconto, no vencimento do magistrado, da importância correspondente ao número de dias aplicado.»

Artigo 104º – Pena de suspensão de exercício

«A pena de suspensão de exercício implica a perda do tempo correspondente à sua duração para efeitos de remuneração, antiguidade e aposentação.»

[Normas processuais]**Artigo 110º, nº2 – Processo disciplinar**

«(...) [O] processo disciplinar é sempre escrito e não depende de formalidades, salvo a audiência com possibilidade de defesa do arguido.»

Artigo 111º – Competência para instauração do processo

«Compete ao Conselho Superior da Magistratura a instauração de procedimento disciplinar contra magistrados judiciais.»

Artigo 112º – Impedimentos e suspeições

«É aplicável ao processo disciplinar, com as necessárias adaptações, o regime de impedimentos e suspeições em processo penal.»

Artigo 113º – Natureza confidencial do processo

«1 - O processo disciplinar é de natureza confidencial até decisão final (...).
2 - É permitida a passagem de certidões de peças do processo sempre que o arguido o solicite em requerimento fundamentado, quando destinadas à defesa de interesses legítimos.»

Artigo 114º, nº3 – Prazo de instrução

«O [juiz] instrutor deve dar conhecimento ao Conselho Superior da Magistratura e ao arguido da data em que iniciar a instrução do processo.»

Artigo 115º – Número de testemunhas na fase de instrução

«1 - Na fase de instrução não há limite para o número de testemunhas.
2 - O [juiz] instrutor pode indeferir o pedido de audição de testemunhas ou declarantes quando julgar suficiente a prova produzida.»

Artigo 117º, nº1 – Acusação

«Concluída a instrução e junto o registo disciplinar do arguido, o instrutor deduz acusação no prazo de dez dias, articulando discriminadamente os factos constitutivos da infracção disciplinar e os que integram circunstâncias agravantes ou atenuantes, que repute indiciados, indicando os preceitos legais no caso aplicáveis.»

Artigo 118º, nº1 – Notificação do arguido

«É entregue ao arguido ou remetida pelo correio, sob registo, com aviso de recepção, cópia da acusação, fixando-se um prazo entre 10 e 30 dias para apresentação da defesa.»

Artigo 120º – Exame do processo

«Durante o prazo para a apresentação da defesa, o arguido, o defensor nomeado ou o mandatário constituído podem examinar o processo no local onde este se encontra depositado [junto do CSM].»

Artigo 121º – Defesa do arguido

«1 - Com a sua defesa, o arguido pode indicar testemunhas, juntar documentos ou requerer diligências.
2 - Não podem ser oferecidas mais de três testemunhas a cada facto. »

Artigo 122º – Relatório [do juiz instrutor]

«Terminada a produção da prova, o instrutor elabora, no prazo de quinze dias, um relatório, do qual devem constar os factos cuja existência considere provada, a sua qualificação e a pena aplicável.»

Artigo 123º – Notificação da decisão

«A decisão final, acompanhada de cópia do relatório a que se refere o artigo anterior, é notificada ao arguido (...)»

Artigo 124º – Nulidades e irregularidades

« 1 - Constitui nulidade insuprível a falta de audiência do arguido com possibilidade de defesa e a omissão de diligências essenciais para a descoberta da verdade que ainda possam utilmente realizar-se.

2 - As restantes nulidades e irregularidades consideram-se sanadas se não forem arguidas na defesa ou, a ocorrerem posteriormente [na apresentação das alegações], no prazo de cinco dias contados da data do seu conhecimento.»

Artigo 131º – Direito subsidiário

« São aplicáveis subsidiariamente em matéria disciplinar as normas do Estatuto Disciplinar dos Funcionários (...) bem como do Código de Processo Penal, e diplomas complementares.»

[O Conselho Superior da Magistratura]**Artigo 137º – Composição**

«1- O Conselho Superior da Magistratura é presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e composto ainda pelos seguintes vogais:

- a) Dois designados pelo Presidente da República;
- b) Sete eleitos pela Assembleia da República;
- c) Sete eleitos de entre e por magistrados judiciais.

2 - O cargo de vogal do Conselho Superior da Magistratura não pode ser recusado por magistrados judiciais.»

Artigo 138º, nº1 – Vice-presidente (...)

«O vice-presidente do Conselho Superior da Magistratura é o juiz do Supremo Tribunal de Justiça a que se refere o n.º 2 do artigo 141.º, exercendo o cargo a tempo inteiro.»

Artigo 139º – Forma de designação

«1 - Os vogais referidos na alínea b) do n.º 1 do artigo 137.º são designados nos termos da Constituição e do Regimento da Assembleia da República.

2 - Os vogais referidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 137.º são eleitos por sufrágio secreto e universal, segundo o princípio da representação proporcional e o método da média [dos votos] mais alta (...)»

Artigo 147º, nº1 – Exercício dos cargos

«Os cargos dos vogais referidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 137.º são exercidos por um período de três anos, renovável por igual período, por uma só vez.»

Artigo 149º – Competência

« Compete ao Conselho Superior da Magistratura:

- a) Nomear, colocar, transferir, promover, exonerar, apreciar o mérito profissional, exercer a ação

disciplinar e, em geral, praticar todos os atos de idêntica natureza respeitantes a magistrados judiciais, sem prejuízo das disposições relativas ao provimento de cargos por via eletiva (...) »

Artigo 150º – Funcionamento

- «1 - O Conselho Superior da Magistratura funciona em plenário e em conselho permanente.
2 - O plenário é constituído por todos os membros do Conselho, nos termos do n.º 1 do artigo 137.º
3 - Compõem o conselho permanente os seguintes membros:
a) O presidente do Conselho Superior da Magistratura, que preside;
b) O vice-presidente do Conselho Superior da Magistratura;
c) Um juiz da relação;
d) Dois juízes de direito;
e) Um dos vogais designados nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 137.º;
f) Quatro vogais de entre os designados pela Assembleia da República;
g) O vogal a que se refere o n.º 2 do artigo 159.º.
(...)
5 - O vogal mencionado na alínea g) do n.º 3 apenas participa na discussão e votação do processo de que foi relator.»

Artigo 151º – Competência do plenário

- « São da competência do plenário do Conselho Superior da Magistratura:
a) Praticar os atos referidos no artigo 149.º respeitantes a juízes do Supremo Tribunal de Justiça e das relações ou a estes tribunais;
b) Apreciar e decidir as reclamações contra atos praticados pelo conselho permanente, pelo presidente, pelo vice-presidente ou pelos vogais; (...) »

Artigo 152º – Competência do conselho permanente

- « 1 - São da competência do conselho permanente os atos não incluídos no artigo anterior.
2 - Consideram-se tacitamente delegadas no conselho permanente, sem prejuízo da sua revogação pelo plenário do Conselho, as competências previstas nas alíneas a) (...) do artigo 149.º, salvo as respeitantes aos tribunais superiores e respectivos juízes. »

Artigo 153º – Competência do presidente

- «1 - Compete ao presidente do Conselho Superior da Magistratura:
a) Representar o Conselho;
b) Exercer as funções que lhe forem delegadas pelo Conselho, com a faculdade de subdelegar no vice-presidente;
c) Dar posse ao vice-presidente, aos inspetores judiciais e ao secretário;
d) Dirigir e coordenar os serviços de inspeção;
e) Elaborar, mediante proposta do secretário, ordens de execução permanente;
f) Exercer as demais funções conferidas por lei.
2 - O presidente pode delegar no vice-presidente a competência para dar posse aos inspetores judiciais e ao secretário, bem como as competências previstas nas alíneas d) e e) do número anterior.»

Artigo 156º, nº 2 e 3 – Funcionamento do plenário

- «2 - As deliberações são tomadas à pluralidade dos votos, cabendo ao presidente voto de qualidade.
3 - Para a validade das deliberações exige-se a presença de, pelo menos, 12 membros.»

Artigo 157º, nº 2 e 3 – Funcionamento do conselho permanente

«2 - Para validade das deliberações exige-se a presença de, pelo menos, cinco membros.
3 - Aplica-se ao funcionamento do conselho permanente o disposto nos nºs 2 e (...) do artigo anterior.»

Artigo 159º, nº1 e 2 – Distribuição de processos

«1 - Os processos são distribuídos por sorteio, nos termos do regulamento interno.
2 - O vogal a quem o processo for distribuído é o seu relator.»

[Recursos]**Artigo 168º – Recursos**

« 1 - Das deliberações do Conselho Superior da Magistratura recorre-se para o Supremo Tribunal de justiça.
2 - Para efeitos de apreciação do recurso referido no número anterior o Supremo Tribunal de Justiça funciona através de uma secção constituída pelo mais antigo dos seus vice-presidentes, que tem voto de qualidade, e por um juiz de cada secção, anual e sucessivamente designado, tendo em conta a respetiva antiguidade.
(...)
5 - Constituem fundamentos do recurso os previstos na lei para os recursos a interpor dos atos do Governo.»

Artigo 178º – Lei subsidiária

«São subsidiariamente aplicáveis as normas que regem os trâmites processuais dos recursos de contencioso administrativo interpostos para o Supremo Tribunal Administrativo.»

72. O artigo 43º do Código de Processo Penal, aplicável aos juízes por força do artigo 112º do Estatuto dos Magistrados Judiciais, dispõe:

«1 - A intervenção de um juiz no processo pode ser recusada quando correr o risco de ser considerada suspeita, por existir motivo, sério e grave, adequado a gerar desconfiança sobre a sua imparcialidade.
2 - Pode constituir fundamento de recusa, nos termos do nº 1, a intervenção do juiz noutro processo ou em fases anteriores do mesmo processo (...).»

73. Os artigos pertinentes da Lei nº 58/2008, de 9 de setembro de 2008, sobre o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, aplicáveis aos juízes por força do artigo 131º do Estatuto, dispunham, na altura dos factos:

Artigo 3º – Infração disciplinar

« (...)
2. São deveres gerais dos trabalhadores:
a) o dever de prossecução do interesse público;
(...)
d) o dever de informação;
(...)
g) o dever de lealdade;
h) o dever de correção;
(...) »

C. Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais

74. O artigo 29º, nº2, da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, aprovada pela Lei nº 3/99, de 13 de janeiro de 1999, em vigor à data dos factos, dispunha:

«Cabe ao Presidente do Supremo Tribunal de Justiça distribuir os juízes pelas secções, tomando sucessivamente em conta o seu grau de especialização, a conveniência do serviço e a preferência manifestada.»

Esta disposição corresponde ao artigo 49º, nº 2, da Lei de Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei nº 62/2013, de 26 de agosto de 2013, atualmente em vigor.

D. O Código de Processo nos Tribunais Administrativos («CPTA»)

75. Os artigos 3º e 50º do CPTA, na redação da Lei nº 15/2002, de 22 de fevereiro de 2002, dispunham:

Artigo 3º

«No respeito pelo princípio da separação e interdependência dos poderes, os tribunais administrativos julgam do cumprimento pela Administração das normas e princípios jurídicos que a vinculam e não da conveniência ou oportunidade da sua atuação».

Artigo 50º

«1 - A impugnação de um ato administrativo tem por objeto a anulação ou a declaração de nulidade ou inexistência desse ato.
2 - Sem prejuízo das demais situações previstas na lei, a impugnação de um ato administrativo suspende a eficácia desse ato quando esteja apenas em causa o pagamento de uma quantia certa, sem natureza sancionatória, e tenha sido prestada garantia por qualquer das formas previstas na lei tributária.»

76. O artigo 91º do CPTA, na redação da Lei nº15/2002, de 22 de fevereiro de 2002, dispunha, na parte relevante:

« 1. Finda a produção de prova, quando tenha lugar, pode o juiz ou relator, sempre que a complexidade da matéria o justifique, ordenar oficiosamente a realização de uma audiência pública destinada à discussão oral da matéria de facto.
2 - A audiência pública a que se refere o número anterior pode ter também lugar a requerimento de qualquer das partes, podendo, no entanto, o juiz recusar a sua realização, mediante despacho fundamentado, quando entenda que ela não se justifica por a matéria de facto, documentalmente fixada, não ser controvertida.
3 - Quando a audiência pública se realize por iniciativa das partes, nela são também deduzidas, por forma oral, as alegações sobre a matéria de direito.
(...) »

Na redação introduzida pelo Decreto-Lei nº 214-G/2015, de 2 de outubro de 2015, este artigo dispõe, na sua parte relevante:

« 1. Há lugar à realização de audiência final quando haja prestação de depoimentos de parte, inquirição de testemunhas ou prestação de esclarecimentos verbais pelos peritos.

2 - Salvo em tribunal superior, a audiência decorre perante juiz singular e rege-se pelos princípios da plenitude da assistência do juiz e da publicidade e continuidade da audiência, segundo o disposto na lei processual civil, gozando o juiz de todos os poderes necessários para tornar útil e breve a discussão e para assegurar a justa decisão da causa.

(...)»

77. O artigo 192º do CPTA, que dispõe sobre a aplicabilidade deste código, tem o seguinte conteúdo:

«Sem prejuízo do disposto em lei especial, os processos em matéria jurídico-administrativa cuja competência seja atribuída a tribunais pertencentes a outra ordem jurisdicional regem-se pelo disposto no presente Código, com as necessárias adaptações.»

E. O Código de Processo Civil

78. As disposições relevantes do Código de Processo Civil, aplicáveis por força dos artigos 154º e 155º do CPTA, têm o seguinte conteúdo:

Artigo 696º

« A decisão transitada em julgado só pode ser objeto de um recurso de revisão quando:

(...)

f) Seja inconciliável com decisão definitiva de uma instância internacional de recurso vinculativa para o Estado português.»

F. A jurisprudência da Secção do Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça português

79. Nos processos que respeitam à fiscalização das decisões do CSM, a Secção do Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça tem apenas, segundo a sua jurisprudência constante, um papel de controle da legalidade (ver, por exemplo, o acórdão proferido em 29 de maio de 2006, no processo nº 757/06; o acórdão proferido em 7 de fevereiro de 2007, no processo nº 4115/05; o acórdão proferido em 19 de setembro de 2007, no processo nº 1021/05; o acórdão proferido em 10 de julho de 2008, no processo nº 4265/07; e o acórdão proferido em 17 de dezembro de 2009, no processo nº 365/09.9YFLSB).

80. No acórdão de 15 de dezembro de 2011 (processo nº 87/11.OYFSB), o Supremo Tribunal de Justiça sublinhou que o recurso interposto contra uma decisão do CSM em matéria disciplinar era uma "ação administrativa especial", através da qual o interessado pedia a anulação ou a declaração de nulidade ou de inexistência jurídica do ato administrativo recorrido. Disse, nomeadamente, o seguinte:

« O recurso contencioso [interposto] para o STJ das decisões do CSM não representa um *deficit* de garantias em relação à jurisdição administrativa. Designadamente, porque a composição da Secção do

Contencioso do STJ obedece a critérios completamente vinculados e essa composição está prévia e objetivamente determinada.

(...)

A tutela jurisdicional efetiva dos administrados, consagrada no n.º 4 do artigo 268º da Constituição, que prevê entre o mais, "a impugnação de quaisquer atos administrativos que os lese, independentemente da sua forma", haverá que coadunar-se com o artigo 3º do CPTA, segundo o qual «No respeito pelo princípio da separação e da interdependência dos poderes, os tribunais administrativos julgam do cumprimento pela Administração das normas e princípios jurídicos que a vinculam e não da conveniência ou oportunidade da sua atuação».

Por um lado, tem-se visto neste preceito um alargamento da competência dos tribunais administrativos comparativamente com o regime antecedente mas, por outro, os poderes de plena jurisdição agora facultados não escamoteiam as limitações inerentes à salvaguarda da referida área de discricionariedade da Administração. Ora, é neste campo, em princípio vedado a controle por parte do tribunal, que se devem situar os poderes exercidos pelo CSM, quando se pronuncia sobre a valoração duma atuação, que alegadamente contrariou o dever de diligência exigido a um magistrado.

(...) a instância de recurso deverá, em termos de legalidade ampla, sindicar também a observância do n.º 2 do artigo 266º da Constituição, segundo o qual a Administração atuar no exercício dos seus poderes com respeito, entre outros, pelo princípio da proporcionalidade, cifrado aqui, basicamente, numa proibição do excesso.»

81. Segundo a jurisprudência, o controlo efetuado pela Secção do Contencioso do Supremo Tribunal, agindo na qualidade de juiz de anulação de uma decisão do CSM que aplica uma sanção, é limitado pelas características específicas do ato impugnado.

Em acórdão de 27 de janeiro de 2004 (processo interno n.º 1049/01), o Supremo Tribunal considerou que:

« O erro manifesto e grosseiro na apreciação [constitui] uma exceção à insindicabilidade técnica do STJ (...) Tem de consistir não só em erro grave (grosseiro porque manifestamente contrário à razão e ao bom senso ou à verdade ou evidenciando conhecimentos mal definidos), como flagrante (manifesto).»

No seu acórdão de 8 de maio de 2012 (processo interno n.º 114/11.1YFLSB), a Secção do Contencioso do Supremo Tribunal afirmou, nomeadamente:

«Assim, há que respeitar a apreciação valorativa da conduta do arguido feita pela Administração e das circunstâncias que rodearam aquela conduta (...) assim como a consequente escolha da pena disciplinar de multa e da sua medida e da não consideração da atenuação especial.»

No seu acórdão de 26 de junho de 2013 (processo interno n.º 132/12.2YFLSB), expressou-se pela seguinte forma:

« Estando-se perante recurso contencioso de mera anulação, regulado nos arts. 168.º e ss. do Estatuto dos Magistrados Judiciais, em que o pedido terá de ser sempre de anulação ou declaração de nulidade ou de inexistência do ato recorrido, não compete ao Supremo Tribunal de Justiça fazer administração ativa, substituindo-se à entidade recorrida (contencioso de plena jurisdição). Donde resulta que, sendo o pedido de anulação do ato o único que cabe nos poderes legais do Supremo Tribunal, nunca poderia este, substituindo-se ao CSM, aplicar uma pena substancialmente inferior à que foi aplicada, cabendo-lhe apenas verificar se ela se adequa à infração praticada e se existe proporcionalidade entre a pena e essa infração.

(...) na graduação de penas em processo disciplinar, existe uma margem muito vasta de discricionariedade da Administração, a qual só deverá ser corrigida em casos de erro grosseiro e

manifesto. Nesta conformidade, o STJ somente deverá intervir quando se afigure que, na fixação da medida da pena disciplinar efetuada, ocorreu um evidente erro grosseiro, desrespeitador do princípio da proporcionalidade na vertente da adequação (...) »

Por fim, no seu acórdão de 25 de setembro de 2014 (processo interno nº 21/14.6YFLSB), o Supremo Tribunal disse o seguinte:

«Nesta conformidade, o STJ somente poderá intervir quando se afigure que, na fixação da medida da pena disciplinar efetuada, ocorreu um evidente erro manifesto, crasso ou grosseiro, ou com adoção de critérios ostensivamente desajustados ou violadores dos princípios da justiça, da imparcialidade, da igualdade, da proporcionalidade, da prossecução de interesse público.

Fora destes casos, deve entender-se que o juízo emitido pelo CSM se insere na ampla margem de liberdade de apreciação e avaliação de que, como órgão administrativo, goza, sendo, por isso, os respectivos elementos incontroláveis pelos órgãos jurisdicionais. »

G. A jurisprudência do Tribunal Constitucional

82. O Tribunal Constitucional confirmou em vários acórdãos que o artigo 168º, nº1 e 2, do Estatuto dos Magistrados Judiciais estava em conformidade com a Constituição (ver, por exemplo, o acórdão nº 347/97 de 29 de abril de 1997, o acórdão nº 687/98 de 15 de dezembro de 1998, o acórdão nº 40/99 de 19 de janeiro de 1999, o acórdão nº 64/99 de 2 de fevereiro de 1999 e o acórdão nº 131/99 de 3 de março de 1999). No acórdão nº 277/2011, de 6 de junho de 2011, o Tribunal Constitucional pronunciou-se pela seguinte forma:

«(...) na época em que se começou por atribuir ao Pleno do Supremo Tribunal de Justiça a competência para julgar os recursos interpostos das deliberações do Conselho Superior de Magistratura, não existia uma alternativa credível.

Mas, com a autonomização organizacional do exercício da jurisdição administrativa, o Supremo Tribunal Administrativo não só passou a ser uma opção que deixou de constituir um perigo para a independência da magistratura judicial, como, numa primeira aparência, era a opção natural, face à matéria em discussão nesses recursos.

Contudo, o legislador manteve a solução inicial, sentindo o peso da história, embora curta, do exercício daquela competência pelo Supremo Tribunal de Justiça, e atendendo à proximidade dos juízes deste Tribunal com as realidades objeto das deliberações recorridas do Conselho Superior de Magistratura, designadamente em matéria de disciplina dos magistrados judiciais, e, *quid sapit*, algum receio de introduzir um fator de conflitualidade entre as duas ordens jurisdicionais.

Na verdade, apesar dessa proximidade poder colocar algumas interrogações sobre a imparcialidade do tribunal de recurso, (...) ela confere um melhor conhecimento da realidade sobre a qual incidem as deliberações recorridas e uma sensibilidade mais afinada para balancear o peso dos interesses em jogo nestes recursos.

Se os juízes do Supremo Tribunal Administrativo, por princípio, têm um conhecimento mais detalhado do direito a aplicar, já os juízes do Supremo Tribunal de Justiça, atenta a especificidade das matérias em discussão, estarão numa posição privilegiada para melhor efetuarem um controlo dos atos recorridos, pelo que nesta última qualidade poderá residir o fundamento bastante para conferir ao legislador legitimidade para manter a solução de continuar a ser o Supremo Tribunal de Justiça o competente para apreciar os recursos interpostos das decisões do Conselho Superior da Magistratura, designadamente em matéria de disciplina dos juízes.

Por estas razões não é possível dizer que a atribuição desta competência viole o disposto no artigo 213º, n.º 1, da Constituição.

(...) o facto desses juízes, com exceção do Vice-Presidente mais antigo deste Tribunal, serem nomeados pelo Presidente, que também é, por inerência, o Presidente do órgão recorrido, não é suscetível de pôr em causa a sua imparcialidade, uma vez que a designação feita pelo presidente do Supremo Tribunal de Justiça obedece a um critério objetivo e estritamente vinculado – deve ser escolhido um juiz de cada uma das quatro secções, "tendo em conta a respetiva antiguidade".

Os nomeados são os juízes mais antigos de cada uma das secções.

(...) a imparcialidade desses juízes face ao Conselho Superior de Magistratura e ao seu Presidente, também não é questionável com esse fundamento (...).».

III. O DIREITO E A PRÁTICA INTERNACIONAIS PERTINENTES

83. O direito e a prática internacionais pertinentes estão mencionados nos acórdãos *Baka c. Hungria* [GC] (nº 20261/12, §§ 72-87, TEDH 2016) e *Oleksandr Volkov c. Ucrânia* (nº 21722/11, §§ 78-80, TEDH 2013).

DO DIREITO

I. QUESTÕES PRÉVIAS

A. Objeto do litígio

84. Nas suas alegações perante a Grande Câmara, o Governo alega que o pedido de reenvio perante a mesma não abrange os aspetos relativos à extensão do controlo efetuado pelo Supremo Tribunal ou à ausência de audiência pública perante o mesmo Supremo Tribunal, na queixa nº 74041/13.

85. Aquando da audiência, o Governo defendeu que a Grande Câmara não podia analisar as questões que a secção havia decidido não conhecer ou que tinham sido decididas em sentido que lhe era favorável. Segundo o Governo, a Grande Câmara não deveria analisar nem os fundamentos da queixa que relevavam do artigo 6º, nº 3, da Convenção, nem os que respeitavam à falta de independência e de imparcialidade do Supremo Tribunal, nem mesmo os pedidos de reparação razoável rejeitados pela secção.

86. A requerente, sem responder formalmente a estes argumentos do Governo, apresentou as suas próprias observações, que advogam a violação da Convenção quanto aos fundamentos referidos, e formulou os seus pedidos de reparação razoável.

87. Segundo a jurisprudência constante do Tribunal, «o caso» reenviado perante a Grande Câmara engloba necessariamente todos os aspetos da queixa que a secção analisou no seu acórdão e não apenas a "questão" que fundamentou o reenvio. O conteúdo e o âmbito do "caso" remetido à Grande Câmara são assim delimitados pela decisão da secção quanto à admissibilidade (*K. e T. c. Finlândia* [GC], nº 25702/94, §§ 140-141, TEDH 2001-VII, *Göç c. Turquia* [GC], nº 36590/97, §§ 35-37, TEDH 2002-V, *Perna c. Itália* [GC], nº 48898/99, §§ 23-24, TEDH 2003-V, e *Azinas c. Chipre* [GC], nº 56679/00, § 32, TEDH 2004-III). Isso significa que a Grande Câmara deve debruçar-se sobre a totalidade do caso, na medida em que foi declarado admissível; em contrapartida, não pode analisar as partes da queixa que a secção declarou inadmissíveis.

O acórdão da secção, no seu todo, será afastado para ser substituído pelo novo acórdão da Grande Câmara proferido, nos termos do artigo 43º, nº3, da Convenção (*K. e T. c. Finlândia*, supracitado, § 140, e, *mutatis mutandis*, *V.M. e outros c. Bélgica* (arquivamento) [GC], nº 60125/11, § 39, 17 de novembro de 2016). O Tribunal não vê qualquer razão para se afastar neste caso deste princípio.

88. Para além disso, o Tribunal lembra que a Grande Câmara, em certos casos, tendo em conta a importância das questões em causa, já decidiu analisar fundamentos de queixa que a secção julgara desnecessário analisar, mesmo em casos cuja decisão era desfavorável à parte que havia pedido o reenvio (ver, por exemplo, *Öneryıldız c. Turquia* [GC], nº 48939/99, §§ 141 e 149, TEDH 2004-XII, e *Kurić e outros c. Eslovénia* [GC], nº 26828/06, § 382, TEDH 2012 (excertos)).

89. No caso em apreço, convém notar que a secção declarou as queixas admissíveis (ponto 2 do dispositivo), mas decidiu que não devia conhecer as questões suscitadas que relevavam da vertente penal do artigo 6º da Convenção, a saber, a não comunicação da natureza e da causa da acusação contra a requerente e o facto de esta não ter disposto de tempo e de condições necessárias à preparação da sua defesa (ponto 3 do dispositivo). O Tribunal sublinha, de igual forma, que, no parágrafo 63 do seu acórdão, a secção enumerou em detalhe os fundamentos de queixa declarados admissíveis, a saber, os que respeitavam à independência e à imparcialidade dos tribunais, à extensão do controlo exercido pelo Supremo Tribunal e à ausência de audiência pública.

90. Face ao que precede, o Tribunal analisará no caso em apreço os fundamentos de queixa declarados admissíveis pela Secção, referidos no parágrafo anterior, bem como o pedido de reparação razoável, na sua totalidade.

B. Sobre as exceções de inadmissibilidade

1. Teses das partes

91. Nas suas alegações perante a Grande Câmara, o Governo levanta pela primeira vez uma exceção de não esgotamento das vias de recurso internas no que diz respeito à queixa deduzida no âmbito do artigo 6º, nº1, da Convenção, na parte relativa à ausência de independência e de imparcialidade do CSM. Defende que a requerente nunca invocou tal fundamento de queixa nos seus requerimentos iniciais perante o Tribunal e que nenhuma questão particular relativa à composição do CSM e, conseqüentemente, à alegada falta de independência e de imparcialidade deste órgão foi colocada na comunicação da presente queixa. Alega, também, que a requerente não suscitou essa questão perante os tribunais nacionais, quer perante o Supremo Tribunal, no âmbito dos recursos interpostos contra as decisões do CSM, quer perante o Tribunal Constitucional através de um recurso que interpôs.

Face ao que precede e, em particular, ao facto de ter sido surpreendido com o acórdão da secção que, apesar das circunstâncias acima referidas, analisou a questão da independência e da imparcialidade do CSM, o Governo alega que não podia ter suscitado o não esgotamento das vias de recurso interno perante a secção. Considera, por isso, que não está impedido de o fazer nesta fase do processo.

92. Por outro lado, o Governo formulou, em substância, nas suas alegações perante a Grande Câmara e, expressamente, em audiência, uma exceção de não esgotamento das vias de recurso internas no que diz respeito à queixa de falta de independência e de imparcialidade do Supremo Tribunal. A este propósito, defende que esta questão não foi analisada nem pelos tribunais nacionais, nem pela própria secção. Por conseguinte, considera que a queixa é inadmissível por razões idênticas às atrás expostas relativamente à queixa de falta de independência e de imparcialidade do CSM. O Governo acrescenta que, nos seus requerimentos, a requerente limitou-se a aludir ao facto de o presidente do CSM ser simultaneamente presidente do Supremo Tribunal e que seria desejável que os recursos interpostos contra as decisões do CSM fossem analisados pelo Supremo Tribunal Administrativo.

93. Na audiência, o Governou invocou, ainda, o não esgotamento das vias de recurso internas relativamente à questão do controlo insuficiente exercida pelo Supremo Tribunal, que a requerente não teria invocado perante as instâncias nacionais.

94. Por fim, durante audiência, interrogado previamente pela Grande Câmara sobre o cumprimento do prazo de seis meses, o Governo declarou que a requerente não tinha cumprido essa regra relativamente à queixa sobre a falta de independência e de imparcialidade do CSM, formulada pela primeira vez nas suas observações sobre a admissibilidade e o mérito do caso, submetidas à secção, a 30 de outubro de 2015.

95. A requerente impugna estes argumentos e responde que os recursos referidos pelo Governo não são efetivos por várias razões. Considera também que respeitou a regra dos seis meses. Com efeito, esclarece que não invocou a questão da falta de independência e de imparcialidade do CSM nas suas queixas, mas expôs os seus argumentos sobre este assunto em resposta às observações escritas do Governo.

2. *Apreciação do Tribunal*

a) **Exceção do incumprimento do prazo de seis meses**

96. O Tribunal nota que as partes estão de acordo em que a requerente apenas apresentou os seus argumentos sobre a falta de independência e de imparcialidade do CSM, e nomeadamente, sobre a composição deste órgão, nas suas observações sobre a admissibilidade e o fundo do caso, submetidas à secção, a 30 de outubro de 2015, embora as queixas tivessem sido apresentadas em 16 de agosto e 8 de novembro de 2013.

i. Sobre a questão de saber se o Tribunal tem competência para analisar a questão do cumprimento pela requerente da regra dos seis meses

97. O Tribunal começa por lembrar que nem a Convenção, nem o seu Regulamento, impedem a Grande Câmara de conhecer questões relativas à admissibilidade de uma queixa, nos termos do artigo 35º, nº4, da Convenção. Com efeito, segundo esta disposição, o Tribunal pode «em qualquer fase do processo» rejeitar uma queixa que julgue inadmissível. Desde logo, mesmo na fase de análise do mérito de uma queixa, o Tribunal pode reexaminar uma decisão de admissibilidade se lhe parecer que a queixa deveria ter sido declarada inadmissível por um dos motivos enumerados nos três

primeiros parágrafos do artigo 35º da Convenção (*Blečić c. Croácia* [GC], nº 59532/00, § 65, TEDH 2006-III).

98. O Tribunal sublinha, em seguida, que o facto de o Governo não ter levantado a questão do incumprimento do prazo de seis meses perante a secção ou no seu pedido de reenvio para a Grande Câmara não impede esta última de se pronunciar sobre o assunto. Segundo a sua jurisprudência, não deve impedir a aplicação da regra de seis meses só porque um Governo não formulou uma exceção preliminar nesse sentido (*Blečić*, pré-citado, § 68). No caso, o Tribunal não julga necessário saber se o Governo está impedido de suscitar a exceção acima referida, pois considera que nada o impede de analisar *proprio motu* esta questão, que é da sua competência (*Radomilja e outros c. Croácia* [GC], nºs 37685/10 e 22768/12, § 138, TEDH 2018, *Fábián c. Hungria* [GC], nº 78117/13, § 90, 5 de setembro de 2017, *Buzadji c. República da Moldávia* [GC], nº 23755/07, § 70, TEDH 2016 (excertos), e *Sabri Güneş c. Turquia* [GC], nº 27396/06, § 29, 29 de junho de 2012).

ii. *Sobre o cumprimento do prazo dos seis meses*

α) Princípios gerais

99. Os princípios relevantes sobre esta matéria foram estabelecidos pela Grande Câmara no seu acórdão *Sabri Güneş* (atrás citado):

« 39. O prazo de seis meses previsto no artigo 35, nº1, tem várias finalidades. A sua primeira finalidade é garantir a segurança jurídica e assegurar que os casos que levantam questões relacionadas com a Convenção são analisados dentro de um prazo razoável, evitando que as autoridades e outras pessoas envolvidas fiquem na incerteza durante muito tempo (*P.M. c. Reino-Unido* (dec.), nº 6638/03, 24 de agosto de 2004). Ademais, esta regra concede ao potencial requerente um prazo de reflexão suficiente que lhe permite ponderar sobre a oportunidade de apresentar uma queixa e, se for o caso, de determinar as violações e os argumentos a aduzir (*O'Loughlin e outros c. Reino-Unido* (dec.), nº 23274/04, 25 de agosto de 2005), e facilita o estabelecimento dos factos num determinado caso porque, com o tempo, torna-se problemático analisar equitativamente as questões levantadas (*Nee c. Irlanda* (dec.), nº 52787/99, 30 de janeiro de 2003).

40. Deste modo, esta regra marca o limite temporal do controlo exercido pelo Tribunal e indica, tanto aos particulares como às autoridades, o período para além do qual esse controlo deixa de ser exercido (*Walker c. Reino-Unido* (dec.), nº 34979/97, TEDH 2000-I). A existência de tal prazo explica-se pela preocupação das Altas Partes Contratantes em impedirem o constante questionamento do passado e constitui uma preocupação legítima de ordem, estabilidade e paz (*De Becker c. Bélgica* (dec), nº 214/56, 9 de junho de 1958).

41. O artigo 35º, nº1, enuncia uma regra autónoma, que deve ser interpretada e aplicada num dado caso por forma a assegurar a todos os requerentes que se dizem vítimas de violação por parte de uma Parte Contratante de um direito reconhecido na Convenção e seus Protocolos, o exercício eficaz do direito de queixa individual, em conformidade com o artigo 35, nº1, da Convenção (*Worm c. Áustria* (dec.), nº 22714/93, 27 de novembro de 1995).

42. O Tribunal lembra que, em termos de processo e de prazo, a segurança jurídica é um imperativo essencial, assegurando a igualdade de todos os litigantes perante a lei. Este princípio está implícito em todos os artigos da Convenção e constitui um dos elementos fundamentais do Estado de Direito (ver, entre outros, *Beian c. Romênia (nº 1)*, nº 30658/05, § 39, TEDH 2007-V (excertos)). »

100. Além disso, para apresentar uma queixa, interrompendo deste modo o prazo de seis meses, deve ser indicada a base factual sobre a qual a mesma se apoia, bem como a natureza da violação da Convenção alegada (*Abuyeva e outros c. Rússia*, nº 27065/05, § 222, 2 de dezembro de 2010, e *Allan c. Reino Unido* (dec.), nº 48539/99, 28 de agosto de 2001). No que diz respeito aos fundamentos de queixa que não foram invocados na primeira comunicação, o período de seis meses continua a correr até à data da sua primeira invocação perante o Tribunal (*Allan*, decisão supracitada).

101. O Tribunal já considerou como apresentada fora do prazo de seis meses, em incumprimento do disposto no artigo 35.º, nº1, da Convenção, um novo fundamento de queixa invocado pela primeira vez nas observações do requerente sobre a admissibilidade e o mérito da queixa (*Fábián*, supracitado, § 98, *Messochoritis c. Grécia* (dec.), nº 41867/98, 15 de junho de 2000, *Ekimdjiev c. Bulgária* (dec.), nº 47092/99, 3 de março de 2005, e *Majski c. Croácia*, nº 33593/03, § 34, 1 de junho de 2006). O Tribunal lembra que o princípio *ne eat iudex ultra et extra petita partium* (o juiz não pode acordar mais nem coisa diferente que o pedido) é um dos princípios fundamentais que rege qualquer processo em direito internacional e em direito interno (civil e administrativo), entendendo-se que a palavra *petita* designa a queixa apresentada pela parte requerente. Daí resulta que o objeto de um caso "submetido" ao Tribunal no exercício do direito de queixa individual é definido pela queixa ou pela "pretensão" da parte requerente (*Radomilja e outros*, supracitado, §§ 108-109 e 120-122). O Tribunal não pode analisar as questões suscitadas após a expiração do prazo de seis meses, a não ser que se trate de argumentos jurídicos relativos às queixas iniciais que foram apresentadas dentro do prazo ou que digam respeito a aspetos específicos dessas queixas (*Kurnaz e outros c. Turquia* (dec.), nº 36672/97, 7 de dezembro de 2004, *Paróquia greco-católica Sâmbăta Bihor c. Roménia* (dec.), nº 48107/99, 25 de maio de 2004, e *Fábián*, supracitado, § 94).

β) Aplicação desses princípios no caso em apreço

102. Nas suas observações perante a secção, respondendo à exposição do Governo sobre o funcionamento geral do CSM e sobre o facto do processo junto deste órgão de gestão e de disciplina da magistratura observar as regras de um processo equitativo, a requerente, remetendo para o caso *Oleksandr Volkov c. Ucrânia* (nº 21722/11, § 109, TEDH 2013), respondeu que o CSM não obedecia às condições de independência e de imparcialidade, nem às garantias do artigo 6º, nº1, da Convenção.

103. O Tribunal deve, desde já, analisar se estas últimas alegações da requerente devem ser consideradas argumentos jurídicos relacionados com a queixa inicial ou argumentos tocantes a um aspeto particular dessa queixa, não se aplicando em qualquer destes casos a regra dos seis meses, em vez de serem consideradas como uma queixa distinta apresentada posteriormente, após o prazo de seis meses ter expirado (ver, por exemplo, *Messochoritis*, decisão supracitado).

Nesta parte, o Tribunal lembra que o simples facto de um requerente ter invocado o artigo 6º na sua queixa não é suficiente para suscitar, posteriormente, de forma válida, todos os fundamentos de queixa que relevam desta norma, quando nenhuma indicação foi dada no início quanto à base factual e à natureza da violação alegada (*Allan*, decisão citada, e *Adam e outros c. Alemanha* (dec.), nº 290/03, 1 de setembro de 2005).

104. Os fundamentos de queixa que a requerente pretende suscitar no âmbito do artigo 6.º da Convenção devem incluir todos os parâmetros necessários que permitam ao Tribunal delimitar a questão que deverá analisar, o mesmo valendo para o Governo, se o Tribunal decidir convidá-lo a formular as suas observações sobre a admissibilidade e/ou o mérito do caso. Importa sublinhar que o âmbito do artigo 6.º da Convenção é muito vasto e que a análise do Tribunal é necessariamente delimitada pelos fundamentos de queixa específicos que lhe são apresentados.

105. Neste caso concreto, o Tribunal observa que a requerente não denunciou a falta de independência e a imparcialidade do CSM nos seus formulários de queixa. Aliás, o Tribunal apenas comunicou ao Governo as queixas referentes à falta de acesso a um tribunal, à falta de independência e de imparcialidade da Secção do Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça e à ausência de audiência pública. A Grande Câmara considera que a queixa sobre a falta de independência e de imparcialidade do CSM é distinta daquelas sobre as quais o Governo foi convidado a formular as suas observações. Também não está intrinsecamente ligada a estas, pelo que só poderá ser analisada separadamente.

106. Por conseguinte, o Tribunal conclui que a queixa sobre a falta de independência e de imparcialidade do CSM, formulada pela primeira vez, pela requerente, nas suas observações de 30 de outubro de 2015, é tardia, porque os processos internos cessaram durante o ano de 2013, ou seja, mais de seis meses antes da sua invocação. Deve, pois, ser rejeitada, nos termos do artigo 35.º, n.º 1 e 4, da Convenção.

107. Face ao que precede, o Tribunal conclui não ter competência para se pronunciar sobre esta questão. No entanto, se for caso disso, não deixará de ter em consideração os elementos relevantes relativamente ao CSM aquando da análise de outros fundamentos de queixa.

b) Exceção de não esgotamento das vias de recurso internas

108. Face ao que precede, o Tribunal considera que não é necessário analisar a exceção deduzida do não esgotamento das vias de recurso internas, suscitada pelo Governo, no que diz respeito à queixa sobre a falta de independência e de imparcialidade do CSM.

109. O Tribunal observa, em seguida, que o Governo suscita uma exceção similar quanto às queixas de falta de independência e de imparcialidade do Supremo Tribunal e da extensão alegadamente insuficiente do controlo por ele exercido. Sobre este aspeto, convém notar que as queixas acima referidas foram comunicadas ao Governo, que foi convidado a formular as suas observações sobre as mesmas. Submeteu as ditas observações à secção, mas não suscitou, nessa fase, qualquer exceção preliminar nesta fase. Tendo em conta que nenhuma explicação plausível foi dada que explicasse este atraso, o Governo não pode suscitar, nesta parte, a exceção de não esgotamento diretamente junto da Grande Câmara. Razão pela qual se rejeita a dita exceção.

c) Conclusões

110. O Tribunal conclui que a queixa da requerente quanto à falta de independência e imparcialidade do CSM é tardia e deve ser rejeitada, nos termos do artigo 35.º, n.º 1 e 4, da Convenção. Por conseguinte, não é necessário analisar a exceção deduzida quanto ao não

esgotamento das vias de recurso internas levantada pelo Governo no que diz respeito a este fundamento de queixa. Conclui, no entanto, que o Governo não pode invocar o não esgotamento das vias de recurso internas relativamente às queixas sobre a falta de independência e de imparcialidade da Secção do Contencioso do Supremo Tribunal e sobre a extensão alegadamente insuficiente do controlo por ele exercido, pelo que rejeita esta exceção.

II. SOBRE A ALEGADA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 6º DA CONVENÇÃO

111. A requerente alega a violação do seu direito a um tribunal independente e imparcial, com plena jurisdição, bem como do seu direito à realização de uma audiência pública. Além disso, queixa-se de que, no seguimento da requalificação dos factos, pelo CSM, não foi informada, de forma detalhada, da acusação formulada contra si, não tendo tido tempo nem condições necessárias à preparação da sua defesa. Invoca o artigo 6º da Convenção, que dispõe, na parte pertinente:

«1- Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, (...) por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a proteção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça.

(...)

3. O acusado tem, como mínimo, os seguintes direitos:

a) Ser informado no mais curto prazo, em língua que entenda e de forma minuciosa, da natureza e da causa da acusação contra ele formulada;

b) Dispor do tempo e dos meios necessários para a preparação da sua defesa;

(...) »

A. O acórdão da secção

112. Sobre a admissibilidade, e na parte referente à aplicação da vertente civil do artigo 6º da Convenção, a Secção relevou que o processo em causa incidia sobre a impugnação, pela requerente, das decisões do CSM que lhe aplicaram sanções disciplinares em três processos autónomos. No que diz respeito à existência de um "direito", constatou que os processos em causa eram determinantes para os direitos da requerente, na medida em que poderiam conduzir - se os tribunais internos tivessem acolhido o recurso da interessada - à anulação das sanções disciplinares aplicadas pelo CSM. Quanto ao carácter "civil" de tal direito, a Secção considerou que a primeira condição do critério enunciado no acórdão *Vilho Eskelinen e outros c. Finlândia* ([GC], nº 63235/00, § 62, TEDH 2007-II) não estava preenchida, tendo em conta que o direito interno - o artigo 168º do Estatuto (parágrafo 71 supra) - previa a possibilidade de as pessoas com legitimidade para interporem recurso perante o Supremo Tribunal, impugnarem a legalidade da decisão do

CSM de punir disciplinarmente um juiz. Essa possibilidade foi efetivamente utilizada pela requerente. Nessas condições, a Secção concluiu que o artigo 6º era aplicável na sua vertente civil. Face a esta conclusão, não julgou necessário examinar se a vertente penal desta disposição se aplicava ao caso e decidiu não conhecer as queixas suscitadas nesse âmbito.

113. Sobre o mérito, a Secção concluiu que houve violação do artigo 6º, nº1, da Convenção devido ao efeito cumulativo de vários elementos relativos à falta de independência e de imparcialidade do CSM, à insuficiente extensão do controlo efetuado pelo Supremo Tribunal de Justiça e à ausência de uma audiência pública no processo a que respeita a queixa nº 74041/13.

114. Em primeiro lugar, à luz dos princípios consagrados na jurisprudência do Tribunal, bem como daqueles que resultam de diferentes documentos adotados pelos órgãos do Conselho da Europa, a secção examinou os princípios que regem a composição do CSM, de forma abstrata e nos processos relativos à requerente. Concluiu que a independência e a imparcialidade do CSM eram questionáveis.

115. Quanto à extensão do controlo efetuado pelo Supremo Tribunal, a Secção notou que esta jurisdição tinha competência para controlar a legalidade das decisões pelas quais o CSM aplicou sanções disciplinares à requerente. Dentro do contexto deste controlo da legalidade, a alta jurisdição podia controlar a validade das provas e o carácter suficiente e coerente do estabelecimento dos factos, bem como o carácter razoável e proporcional da sanção. Podia, deste modo, anular a decisão por diversos motivos de ilegalidade relacionados com as exigências processuais ou de fundo previstas na lei, e devolver o caso ao CSM para que se pronunciasse novamente, respeitando as diretivas que o Supremo Tribunal tivesse formulado quanto às irregularidades eventualmente constatadas.

Em contrapartida, a Secção notou que, na lei portuguesa, o Supremo Tribunal de Justiça não tinha competência para reexaminar a fixação dos factos levada a cabo pelo CSM. Para além disso, não podia também rever a pena aplicada, apenas podia decidir se esta era adequada à infração ou se não era desproporcional. Por esta razão, de acordo com a Secção, o caso devia ser assimilado às situações em que os tribunais nacionais não podem ou recusam examinar uma questão central do litígio porque se consideram vinculadas às constatações de facto ou de direito das autoridades administrativas e não podem proceder a um exame independente dessas questões. Neste caso, o Supremo Tribunal limitou-se a um simples controlo da legalidade no âmbito da determinação dos factos e, por conseguinte, não examinara devidamente argumentos importantes aduzidos pela interessada relativamente a elementos de facto essenciais para os processos disciplinares instaurados contra si.

Quanto ao controlo no plano do direito, a Secção notou que, segundo o Supremo Tribunal, não lhe competia julgar condutas alegadamente incompatíveis com os deveres de um magistrado, nem interferir nos poderes discricionários da Administração, competindo-lhe apenas proceder a um controlo da legalidade em sentido mais amplo. Concluiu que o Supremo Tribunal tinha uma concepção restritiva da extensão dos seus próprios poderes de controlo da atividade disciplinar do CSM e que, por conseguinte, o controlo efetuado nos processos da requerente não era suficiente.

116. Por fim, a Secção concluiu que as autoridades internas não tinham respeitado as garantias de realização de uma audiência pública na queixa nº 74041/13. A questão da eventual proteção da dignidade da requerente não estava em causa, dado que a própria havia pedido tal audiência pública. Além do mais, os motivos aduzidos pelo Supremo Tribunal não eram suficientes para justificar a recusa de ouvir a testemunha que a requerente tinha pedido para ser ouvida e que, para a Secção, era relevante para o caso. Esta recusa acabou por constituir um entrave à capacidade da interessada em se defender e atentou contra a transparência que este ato processual teria imprimido ao processo disciplinar que lhe foi instaurado.

A Secção entendeu que as questões debatidas no processo em causa, a saber, a sanção disciplinar aplicada a uma juíza por factos relativos, nomeadamente, a afirmações que infringiam as suas obrigações profissionais, não apresentavam um carácter altamente técnico e necessitavam, por isso, de uma audiência pública. Além disso, notou que havia controvérsia sobre os factos e que as sanções em que a requerente incorria tinham um carácter ultrajante, sendo suscetíveis de prejudicar a sua honra profissional. Nestas condições, impunha-se, no caso em apreço, uma audiência pública, oral e acessível à requerente.

B. Sobre a aplicabilidade do artigo 6º da Convenção

1. Teses das partes

117. Perante a Grande Câmara, o Governo já não contesta a aplicabilidade do artigo 6º da Convenção, na sua vertente civil, como o havia feito perante a Secção. Em contrapartida, considera que a questão da aplicabilidade da vertente penal deste artigo deve ser "definitivamente afastada" e, remetendo para o acórdão *Oleksandr Volkov* (supracitado, §§ 92-95), defende que os processos disciplinares instaurados contra a requerente não dizem respeito a uma acusação em matéria penal. Retomando o essencial dos seus argumentos expostos perante a Secção, o Governo sublinha que os processos atrás citados são de natureza administrativa e que as infrações visadas dizem respeito à violação dos deveres profissionais, sem revestirem carácter penal. Acresce que as sanções aplicadas – a multa ou a suspensão temporária de exercer funções - são, segundo o Governo, sanções disciplinares clássicas, que não atingem o grau de gravidade comparável ao das sanções penais.

118. A requerente considera que o artigo 6º da Convenção é aplicável, tanto na vertente civil, como na vertente penal. Quanto a esta última, retoma os argumentos que já havia exposto perante a Secção. Alega que as sanções susceptíveis de lhe serem aplicadas revestem um carácter penal pela sua gravidade e por porem em causa a sua honra, integridade e a confiança na pessoa em causa.

2. *Apreciação do Tribunal*

a) **Sobre a existência de uma «contestação» relativa aos «direitos e obrigações de carácter civil»**

119. O Tribunal sublinha, desde logo, que as partes não contestam perante a Grande Câmara a aplicabilidade da vertente civil do artigo 6º da Convenção.

120. Por seu lado, o Tribunal subscreve inteiramente as conclusões da Secção a este propósito (parágrafo 112 supra) e reafirma que o artigo 6º da Convenção é aplicável ao caso em apreço na sua vertente civil, tal como consta da sua jurisprudência constante (ver, recentemente, *Baka c. Hungria* [GC], nº 20261/12, §§ 104-105, TEDH 2016, e *Paluda c. Eslováquia*, nº 33392/12, §§ 33-34, 23 de maio de 2017).

b) **Sobre a existência de «acusações em matéria penal»**

121. Tendo em conta que estes dois aspectos, civil e penal, do artigo 6º da Convenção, não se excluem necessariamente (*Albert et Le Compte c. Bélgica*, 10 de fevereiro de 1983, § 30, série A nº 58) e o âmbito das queixas da requerente no âmbito do artigo 6º, nº 3, a) e b), a Grande Câmara considera, contrariamente à Secção, que deve verificar se o artigo atrás citado também é aplicável na sua vertente penal.

i. Princípios gerais

122. O Tribunal reafirma a autonomia da noção de «acusação em matéria penal», tal como o artigo 6º, nº1, a concebe. Segundo a sua jurisprudência constante, a existência ou não de uma «acusação em matéria penal» deve ser apreciada com base em três critérios, comumente denominados «critérios Engel» (*Engel e outros c. Países-Baixos*, 8 de junho de 1976, § 82, série A nº 22). O primeiro é a qualificação jurídica da infração em direito interno, o segundo é a própria natureza da infração e o terceiro é o grau de severidade da sanção em que incorre o arguido. Os segundo e terceiro critérios são alternativos e não necessariamente cumulativos. Isso não impede a adoção de uma abordagem cumulativa se a análise separada de cada um dos critérios não permitir chegar a uma conclusão clara quanto à existência de uma acusação em matéria penal (ver, entre outros, *Jussila c. Finlândia* [GC], nº 73053/01, §§ 30-31, TEDH 2006-XIV, e *Ezeh e Connors c. Reino-Unido* [GC], nºs 39665/98 e 40086/98, § 82, TEDH 2003-X). O facto de uma pessoa não incorrer em pena de prisão não é por si só determinante para efeitos da aplicabilidade da vertente penal do artigo 6º da Convenção porque, como o Tribunal sublinhou várias vezes, a relativa falta de gravidade da pena que está em jogo não permite retirar a uma infração o seu carácter penal intrínseco (*Nicoleta Gheorghe c. Roménia*, nº 23470/05, § 26, 3 de abril de 2012).

123. O Tribunal debruçou-se em diferentes casos sobre a aplicabilidade do artigo 6º, nº1, na sua vertente penal, a processos disciplinares. Considera, desde há muito, que os processos disciplinares não entram, por si só, no âmbito da «matéria penal» (*Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Bélgica*, 23 de junho de 1981, § 42, série A nº 43, e *Durand c. França* (dec.), nº 10212/07, § 56, 31 de janeiro de 2012, e os casos que aí são citados). Várias categorias profissionais foram visadas: advogados (*Brown c. Reino-Unido* (dec.), nº 38644/97, 24 de novembro de 1998, *Müller-Hartburg c. Áustria*, nº 47195/06, §§ 41-

48, 19 de fevereiro de 2013, *Helmut Blum c. Áustria*, nº 33060/10, § 59, 5 de abril de 2016, e *Biagioli c. São-Marino* (dec.), nº 64735/14, §§ 51-57, 13 de setembro de 2016); notários (*Durand*, decisão citada anteriormente, §§ 55-60); funcionários (*J.L. c. França* (dec.), nº 17055/90, 5 de abril de 1995, *Costa c. Portugal* (dec.), nº 44135/98, 9 de dezembro de 1999, *Linde Falero c. Espanha* (dec.), nº 51535/99, 22 de junho de 2000, *Moulet c. França* (dec.), nº 27521/04, 13 de setembro de 2007, e *Nikolova e Vandova c. Bulgária*, nº 20688/04, § 59, 17 de dezembro de 2013); médicos (*Ouendeno c. França* (dec.), nº 18441/91, 2 de março de 1994); militares (*Kaplan e Karaca c. Turquia* (dec.), nº 40536/98, *Gökden e Karacol c. Turquia*, (dec.), nº 40535/98, *Batur c. Turquia*, (dec.), nº 38604/97, *Duran e outros c. Turquia* (dec.), nº 38925/97, e *Yildirim c. Turquia* (dec.), nº 40800/98 e *Durgun c. Turquia* (dec.), nº 40751/98, decisões de 4 de julho de 2007); liquidatários judiciais (*Galina Kostova c. Bulgária*, nº 36181/05, § 52, 12 de novembro de 2013) e, tal como acontece na presente queixa, juízes (*Oleksandr Volkov*, supracitado, §§ 92-95, *Di Giovanni c. Itália*, nº 51160/06, § 35, 9 de julho de 2013, *Sturua c. Geórgia*, nº 45729/05, § 28, 28 de março de 2017, e *Kamenos c. Chipre*, nº 147/07, §§ 50-53, 31 de outubro de 2017). Pode não ser assim, obviamente, em certos casos específicos, quando, por exemplo, está em causa a privação de liberdade (*Engel e outros*, supracitado, §§ 80-85).

ii. *Aplicação desses princípios ao caso em apreço*

124. No caso em apreço, no que diz respeito ao primeiro dos critérios *Engel* – a qualificação jurídica da infração no direito interno –, o Tribunal observa que as normas administrativas aplicáveis aos processos em causa relevam do regime disciplinar aplicado aos juízes (ver, *mutatis mutandis*, *Moulet*, decisão supracitada). O facto dessas normas serem completadas, sendo caso disso, por disposições do Código Penal ou do Código de Processo Penal (parágrafos 71 e 72 supra), em nada altera esta constatação. Para além disso, estes processos foram conduzidos por um órgão de gestão e de disciplina - o CSM - sob supervisão posterior da Secção do Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça, e nem o Ministério Público (ver, *mutatis mutandis*, *Brown*, decisão supracitada), nem as jurisdições penais, foram chamados a pronunciar-se no seu âmbito (ver, *mutatis mutandis*, *Müller-Hartburg*, supracitado, § 43).

125. Quanto ao segundo critério – a natureza da infração em si – o Tribunal observa que as disposições legais que autorizaram a aplicação das sanções não visavam um público amplo, mas uma categoria específica, a saber, a dos juízes. Tais disposições destinam-se a proteger a honra e a reputação da profissão e a manter a confiança do público nesta profissão judiciária (ver, *mutatis mutandis*, *Müller-Hartburg*, supracitado, § 45). Nestas condições, as infrações imputadas à requerente não são de natureza penal, mas apenas disciplinar.

126. Quanto ao terceiro critério – o grau de severidade da sanção – o Tribunal constata que todas as sanções susceptíveis de serem aplicadas à requerente são puramente disciplinares (ver, *mutatis mutandis*, *Moulet*, decisão supracitada, e *Müller-Hartburg*, supracitado, § 47). Apesar do valor da multa ser importante, revestindo um carácter punitivo, no caso em apreço, a severidade da sanção, em si mesma, não faz com que a infração caia no âmbito penal (*Müller-Hartburg* supracitado, § 47).

127. Face ao que precede, o Tribunal considera que os factos da causa não suscitam razões para concluir que os processos disciplinares instaurados contra a requerente diziam respeito a decisões sobre acusações em matéria penal, nos termos do artigo 6º da Convenção. Por conseguinte, este artigo não é aplicável na sua vertente penal.

128. Deste modo, lembrando que, se o primeiro parágrafo do artigo 6º é válido tanto para as contestações relativas a direitos de carácter civil, como para as acusações em matéria penal, o seu terceiro parágrafo apenas protege os "arguidos", o Tribunal conclui que a queixa da requerente na parte em que refere não ter sido informada detalhadamente da acusação de que era alvo e não ter tido tempo e condições necessárias à preparação da sua defesa, é incompatível *ratione materiae* com as disposições da Convenção, nos termos do artigo 35, nº 3, a), e deve ser rejeitada, nos termos do artigo 35.º, nº 4.

C. Do mérito

1. Considerações prévias sobre as garantias processuais perante o CSM

a) Teses das partes

129. A requerente – para além dos argumentos invocados no sentido que o CSM não respeita as condições de independência e de imparcialidade previstas no artigo 6º, nº1, da Convenção - considera que o processo perante este órgão não está em conformidade com as garantias exigidas por este artigo, tal como estão previstas na jurisprudência do Tribunal. Com efeito, segundo a requerente:

- os delitos profissionais não são definidos com a precisão necessária e assentam em parte nas disposições relativas aos funcionários públicos;
- o princípio do contraditório não é respeitado, dado que o CSM é um órgão ao qual compete simultaneamente - por si só ou por intermédio de juízes instrutores que nomeia e demite – a abertura de um processo, o inquérito disciplinar, a acusação e a decisão final;
- a exigência de uma audiência oral e pública não é aplicável ao processo disciplinar, limitando-se o princípio do contraditório à audição do arguido e à possibilidade deste pedir a realização de medidas suplementares de instrução;
- o processo disciplinar é confidencial, não se prevendo qualquer audiência pública perante o CSM.

130. O Governo adianta, em primeiro lugar, que, segundo o direito interno, o CSM é um órgão de gestão e de disciplina da magistratura judicial. Mesmo que não se trate dum órgão jurisdicional, o CSM respeita, contudo, as exigências do artigo 6º da Convenção no exercício dos seus poderes disciplinares. Deste modo, após a dedução de acusação, o processo perante este órgão respeita o princípio do contraditório. O juiz visado tem o direito de ser ouvido, de ser representado por um advogado, de tomar conhecimento do ato de acusação e de apresentar os seus argumentos a este respeito. O interessado tem ainda o direito de participar no processo: pode contestar a acusação, formular pedidos, produzir provas e suscitar nulidades. Para além disso, a decisão final é fundamentada. O juiz que conduziu a instrução não faz parte da formação decisória do CSM. Além disso, as decisões do CSM podem ser objeto de recurso perante o Supremo Tribunal de Justiça, pelo que o direito de acesso a um tribunal está garantido.

b) Apreciação do Tribunal

131. O Tribunal constata, em primeiro lugar, que as sanções disciplinares foram aplicadas à requerente por um órgão administrativo, o CSM. Observa, em segundo lugar, que as partes concordam com o facto de o CSM ser um órgão não jurisdicional. O Tribunal não pode deixar de o admitir e considera, por isso, que não é necessário analisar mais à frente esta questão.

132. A este propósito, lembra a sua jurisprudência constante, segundo a qual, quando uma autoridade administrativa, com competência para examinar contestações que incidem sobre "direitos e obrigações de carácter civil" não satisfaz todas as exigências do artigo 6º, nº 1, não há violação da Convenção se o processo perante esse órgão foi sujeito a "controlo posterior por um órgão judicial com plena jurisdição que observe as garantias deste artigo" (*Albert et Le Compte*, supracitado, § 29, e *Tsfayo c. Reino-Unido*, nº 60860/00, § 42, 14 de novembro de 2006); ou seja, se as falhas estruturais ou processuais identificadas no processo perante uma autoridade administrativa forem corrigidos no âmbito do controlo posterior exercido por um tribunal dotado de plena jurisdição (*Bistrović c. Croácia*, nº 25774/05, §§ 51-53, 31 de maio de 2007 – sobre as deficiências estruturais; *Schuler-Zraggen c. Suíça*, 24 de junho de 1993, § 52, série A nº 263, e *Letinčić c. Croácia*, nº 7183/11, §§ 46 e 55-67, 3 de maio de 2016 – sobre as deficiências processuais).

133. Neste caso, havia a possibilidade, de que a requerente se valeu, de impugnar as decisões proferidas pelo CSM perante a Secção do Contencioso do Supremo Tribunal. Nas circunstâncias específicas do caso, e atentas as queixas validamente apresentadas perante o Tribunal, este procurará determinar se aquela jurisdição é um órgão judicial com plena jurisdição, na acepção da jurisprudência do Tribunal, respeitando as garantias do artigo 6º da Convenção. Os elementos relevantes que caracterizam o processo perante o CSM e, em particular, as suas garantias processuais, serão tomados em consideração, na medida em que o exame das questões suscitadas no processo perante o Supremo Tribunal de Justiça o exija (parágrafo 107 supra).

2. Abordagem seguida pela Grande Câmara na análise das queixas

134. A Grande Câmara sublinha que a Secção só concluiu pela violação do artigo 6º, nº1, da Convenção, perante o efeito cumulado das diversas carências que constituíam a falta de independência e de imparcialidade do CSM, a extensão insuficiente do controlo da Secção do Contencioso do Supremo Tribunal e a ausência de audiência pública (parágrafo 113 supra). No que lhe concerne, entende que deve seguir uma abordagem diferente, ou seja, examinar separadamente as diferentes queixas da requerente (ver, por exemplo, *Olujić c. Croácia*, nº 22330/05, § 55, 5 de fevereiro de 2009 e *Tsanova-Gecheva c. Bulgária*, nº 43800/12, §§ 90, 105-106 e 109, 15 de setembro de 2015). No entanto, estando a queixa referente ao controlo alegadamente insuficiente exercido pela Secção do Contencioso do Supremo Tribunal intimamente ligada, nas circunstâncias deste caso, à falta de audiência, a Grande Chambre examiná-las-á em conjunto (ponto 4 supra). Procederá, em primeiro lugar, ao exame da queixa sobre a alegada falta de independência

e de imparcialidade da Secção do Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça (ponto 3 supra).

3. Sobre a independência e a imparcialidade da Secção do Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça

a) Teses das partes

i. A requerente

135. A requerente considera que há razões objetivamente justificadas para duvidar da independência e da imparcialidade da Secção do Contencioso do Supremo Tribunal.

136. Alega, em primeiro lugar, que o presidente do CSM é simultaneamente o presidente do Supremo Tribunal e que, nesta última qualidade, nos termos do artigo 168º, nº 2, do Estatuto (parágrafo 71 supra), nomeia todos os anos os membros da secção *ad hoc* que examina os recursos interpostos contra as decisões do CSM em matéria disciplinar. Nestas condições, segundo a requerente, a secção *ad hoc* não é distinta do CSM e não pode aparecer como tal aos olhos do público.

137. Alega, em segundo lugar, que, no direito português, os litígios de natureza disciplinar respeitantes a juízes relevam do direito administrativo. Ora, contrariamente às normas constitucionais (cfr. artigo 212º, nº3, da Constituição, parágrafo 70 supra), que exigem que os litígios relacionados com atos administrativos sejam decididos por tribunais administrativos, as decisões do CSM adotadas em matéria disciplinar são submetidas a recurso perante uma secção *ad hoc* do Supremo Tribunal. Deste modo, a avaliação, nomeação, promoção e os processos disciplinares de juízes do Supremo Tribunal são da competência do CSM, ou seja, do órgão cujas decisões lhes são submetidas para análise. Nestas condições, considera que seria mais adequado que tais recursos fossem decididos pelo Supremo Tribunal Administrativo, cujos membros pertencem ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e não ao CSM.

138. A requerente indica, em terceiro lugar, que as decisões do Tribunal Constitucional, que concluíram que nenhuma disposição constitucional tinha sido violada aquando desta repartição de competências (parágrafo 82, supra), foram objeto de comentários negativos na doutrina.

ii. O Governo

139. O Governo sublinha, em primeiro lugar, de um modo geral, que os juízes são independentes, inamovíveis e sujeitos a exigências de impedimento, de suspeição e de incompatibilidade por forma a garantir a sua independência e imparcialidade.

140. Em segundo lugar, a composição da Secção do Contencioso do Supremo Tribunal era determinada pela lei mediante critérios objetivos como a antiguidade dos juízes e o facto de pertencerem a uma dada secção, e não dependia da vontade do presidente do Supremo Tribunal. Aliás, a designação formal dos seus membros era feita pelo vice-presidente mais antigo do Supremo Tribunal. Quando esta formação examinava recursos interpostos contra as decisões do CSM, o presidente do Supremo Tribunal não a integrava.

141. Em terceiro lugar, o Tribunal Constitucional já teria validado este modo de designação da Secção do Contencioso do Supremo Tribunal (parágrafo 82 supra). Remetendo para as conclusões do Tribunal Constitucional, o Governo considera que o envio das decisões do CSM a outro tribunal atentaria contra a independência do CSM, bem como contra a da jurisdição assim escolhida.

142. Em quarto lugar, a composição da Secção do Contencioso do Supremo Tribunal não teria levantado problemas na prática. Com efeito, os juízes desta secção eram juízes muito qualificados, em fim de carreira, que não eram já submetidos a avaliações e promoções. Além disso, o Supremo Tribunal gozava de autonomia de gestão. Apenas o poder do CSM de instaurar um processo disciplinar contra juízes da secção do contencioso - que seria, no entanto, puramente teórico - poderia, na prática, colocar um problema.

143. Em quinto lugar, o carácter adequado, coerente e funcional do sistema estabelecido em Portugal seria demonstrado pelo facto de, no decorrer do período compreendido entre 16 de novembro de 2009 e 31 de dezembro de 2015, a Secção do Contencioso do Supremo Tribunal ter proferido sessenta e um acórdãos em recursos instaurados contra decisões do CSM de natureza disciplinar. Entre estes, cinquenta e três acórdãos teriam confirmado as decisões do CSM, enquanto oito as teriam anulado.

b) Apreciação do Tribunal

i. Princípios gerais

144. Para determinar se um tribunal pode ser considerado "independente", para efeitos do artigo 6º, nº1, é preciso ter em conta, nomeadamente, o modo de designação e a duração do mandato dos seus membros, a existência de uma proteção contra as pressões exteriores e saber se há ou não aparência de independência (*Findlay c. Reino Unido*, 25 de fevereiro de 1997, § 73, *Coletânea de acórdãos e decisões 1997-I*, e *Tsanova-Gecheva*, evocado anteriormente, § 106, 15 de setembro de 2015). O Tribunal lembra o papel crescente da noção de separação do poder executivo e da autoridade judicial na sua jurisprudência (*Stafford c. Reino Unido* [GC], nº 46295/99, § 78, TEDH 2002-IV). Assim sendo, nem o artigo 6º, nem qualquer outra disposição da Convenção obriga os Estados a conformarem-se com esta ou aquela noção constitucional teórica relativa aos limites admissíveis à interação entre um e outro (*Kleyn e outros c. Países Baixos* [GC], nºs 39343/98 e 3 outros, § 193, TEDH 2003-VI).

145. O Tribunal lembra que a imparcialidade se define normalmente pela ausência de preconceito ou *parti-pris* e pode ser apreciada por diversas formas. De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal, para efeitos do artigo 6º, nº1, a imparcialidade deve ser apreciada segundo uma perspectiva subjetiva, tendo em consideração a convicção pessoal e o comportamento do juiz, ou seja, procurando saber se este demonstrou *parti pris* ou preconceito pessoal no caso, bem como, segundo uma perspectiva objetiva, que consiste em determinar se o tribunal oferecia, nomeadamente através da sua composição, garantias suficientes para excluir toda e qualquer dúvida legítima quanto à sua imparcialidade (ver, por exemplo, *Kyprianou c. Chipre* [GC], nº 73797/01, § 118, TEDH 2005-XIII, e *Micallef c. Malta* [GC], nº 17056/06, § 93, TEDH 2009).

146. Na maioria dos casos em que se colocam questões relativas à imparcialidade, o Tribunal recorreu à perspectiva objetiva (*Micallef*, citado anteriormente, § 95, e *Morice c. França* [GC], nº 29369/10, § 75, 23 de abril de 2015). A fronteira entre a imparcialidade subjetiva e a imparcialidade objetiva não é, contudo, hermética, pois não só o próprio comportamento de um juiz pode, do ponto de vista de um observador externo, levantar dúvidas justificadas objetivamente quanto à sua imparcialidade (teste objetivo), como pode também tocar a questão da sua convicção pessoal (teste subjetivo) (*Kyprianou*, citado anteriormente, § 119). Deste modo, nos casos em que é difícil apresentar provas que permitam refutar a presunção de imparcialidade subjetiva do juiz, a condição de imparcialidade objetiva fornece uma garantia suplementar importante (*Pullar c. Reino Unido*, 10 de junho de 1996, § 32, *Coletânea* 1996-III).

147. Quanto à apreciação objetiva, esta consiste em saber se, independentemente da conduta pessoal do juiz, certos factos susceptíveis de verificação levantam suspeitas sobre a sua imparcialidade. Daí resulta que, para se pronunciar sobre a existência, em dado caso, de uma razão legítima para recear que um juiz ou um tribunal coletivo seja imparcial, a ótica da pessoa interessada entra em linha de conta, mas não tem um papel decisivo. O elemento determinante consiste em saber se as apreensões do interessado podem considerar-se objetivamente justificadas (*Micallef* § 96, e *Morice*, § 76, atrás citados).

148. A apreciação objetiva incide essencialmente nas relações hierárquicas ou outra entre o juiz e os outros intervenientes no processo (*Micallef*, citado anteriormente, § 97). Por conseguinte, é necessário decidir, em cada caso, se a natureza e o grau da relação em questão são de molde a revelar uma falta de imparcialidade por parte do tribunal (*Pullar*, citado anteriormente, § 38).

149. Nesta matéria, mesmo as aparências importam ou, como diz um adágio inglês, « *justice must not only be done, it must also be seen to be done* » (*De Cubber c. Bélgica*, 26 de outubro 1984, § 26, série A nº 86). Trata-se da confiança que os tribunais numa sociedade democrática devem inspirar às partes. Os juízes de quem se possa legitimamente recear a falta de imparcialidade devem afastar-se (*Castillo Algar c. Espanha*, 28 de outubro de 1998, § 45, *Coletânea* 1998-VIII, e *Micallef*, citado anteriormente, § 98).

150. Os conceitos de independência e de imparcialidade objetiva estão estritamente ligados e, de acordo com as circunstâncias, podem apelar a um exame conjunto (*Sacilor-Lormines c. França*, nº 65411/01, § 62, TEDH 2006-XIII).

ii. Aplicação destes princípios no caso em apreço

151. O Tribunal nota que a queixa apresentada pela requerente comporta dois aspetos: o primeiro incide sobre o facto do presidente do Supremo Tribunal ser também o presidente do CSM; o segundo respeita ao facto de os juízes do Supremo Tribunal relevarem da competência do CSM para a sua carreira e em matéria de processos disciplinares instaurados contra eles.

152. No caso, o Tribunal observa que a requerente não põe em causa a imparcialidade subjetiva da alta jurisdição e considera, desde já, que convém examinar a queixa na perspectiva da exigência de independência e de imparcialidade objetiva e, mais especificamente, decidir se as dúvidas da requerente podem ser consideradas como

objetivamente justificadas dentro das circunstâncias do caso. O Tribunal analisará separadamente cada um dos aspetos.

α) A dualidade das funções do presidente do Supremo Tribunal

153. O Tribunal observa, em primeiro lugar, que a queixa da requerente visa a mais alta jurisdição de Portugal, constituída exclusivamente por juízes profissionais, independentes, inamovíveis e sujeitos a regras de incompatibilidade por forma a garantir a sua independência e a sua imparcialidade.

154. Em segundo lugar, a composição da Secção do Contencioso do Supremo Tribunal é determinada pelo Estatuto (ver artigo 168, parágrafo 71 supra), com base em critérios objetivos, tais como a antiguidade dos juízes e a sua pertença a determinada secção e o presidente do Supremo Tribunal não integra esta secção *ad hoc*. O argumento do Governo que consiste em dizer que, na prática, a designação formal dos membros desta secção é efetuada pelo vice-presidente mais antigo do Supremo Tribunal, deve também ser tomado em consideração.

155. Constatou-se também que a requerente não alegou que os juízes da secção do contencioso agiram segundo as instruções do presidente do Supremo Tribunal ou deram provas de parcialidade. Também não alegou que o presidente do Supremo Tribunal tenha, por um qualquer meio, influenciado os juízes da Secção do Contencioso. Em especial, não está provado que os juízes tenham sido designados para conhecer do seu caso (ver, *mutatis mutandis*, *Pereira da Silva c. Portugal*, nº 77050/11, §§ 59-60, 22 de março de 2016). No caso, não existem elementos que possam suscitar junto da requerente receios objetivamente justificados (*Sacilor-Lormines*, citado anteriormente, § 74).

156. As considerações que precedem são suficientes para o Tribunal concluir que a dualidade de funções do presidente do Supremo Tribunal não coloca em causa a independência e a imparcialidade objetiva da mais alta jurisdição que julgou os recursos interpostos pela requerente contra as decisões do CSM.

β) O papel do CSM na carreira dos juízes do Supremo Tribunal e os processos disciplinares contra estes

157. Quanto ao segundo aspeto da queixa, o Tribunal lembra que no caso *Oleksandr Volkov* (citado) examinou uma questão similar relativa à imparcialidade e à independência do Supremo Tribunal Administrativo chamado a julgar recursos interpostos contra decisões do CSM ucraniano. Neste caso, o Tribunal exprimiu-se nos seguintes termos:

«130. O Tribunal observa que os juízes do Supremo Tribunal Administrativo, que procederam ao controlo jurisdicional das decisões anteriores, também estavam submetidos à competência disciplinar do Conselho Superior da Magistratura. Deste modo, também eles poderiam ser alvo de um processo disciplinar perante este Conselho. Tendo em conta os poderes alargados deste órgão quanto à carreira dos juízes (nomeação, sanção, demissão) e o facto de não apresentar todas as garantias de independência e de imparcialidade (ver supra), o Tribunal não está convencido que os juízes do Supremo Tribunal Administrativo, que examinaram o caso do requerente, no qual o Conselho Superior da Magistratura era parte, tenham demonstrado a "independência" e a "imparcialidade" requeridas pelo artigo 6º da Convenção.»

158. Na opinião do Tribunal, tendo em conta os argumentos invocados pela Secção que examinou o caso *Oleksandr Volkov*, estas considerações devem ser vistas como uma crítica fundada nos factos do caso e aplicáveis num sistema que apresenta sérios problemas de natureza estrutural ou uma aparência de preconceito [*parti pris*] no seio do órgão disciplinar da magistratura, como era o caso no contexto específico do sistema ucraniano da altura, e não como uma conclusão de âmbito geral.

159. No caso *Oleksandr Volkov*, além do facto de os juízes do Supremo Tribunal Administrativo dependerem da competência disciplinar do CSM ucraniano, tinha sido detetado um certo número de problemas sérios. Esses problemas diziam respeito, em primeiro lugar, a deficiências estruturais no processo perante o CSM, entre os quais, nomeadamente, a circunstância de o Ministro da Justiça e o Procurador-Geral da República integrarem este órgão e de a grande maioria dos seus vogais serem diretamente nomeados pelas autoridades executivas e legislativas. Em segundo lugar, o Tribunal teve em consideração a aparência de *parti pris* por parte dos membros deste conselho que decidiram o caso do requerente. Com efeito, o Tribunal observou que os membros do CSM ucraniano, que tinham levado a cabo investigações preliminares e que tinham pedido a pena de demissão do arguido, tinham, em seguida, participado nas decisões conducentes à mesma e um deles tinha sido nomeado presidente do CSM e tinha presidido à audiência realizada no caso. Assim, o Tribunal concluiu que o processo não era compatível com os princípios de independência e de imparcialidade enunciados no artigo 6º, nº1, da Convenção (*Oleksandr Volkov*, citado, § 117). O exame posterior do caso do requerente pelo Parlamento, o órgão legislativo, não sanou as falhas estruturais de «independência e de imparcialidade», antes contribuiu para a politização do processo e para o agravamento da sua incompatibilidade com o princípio da separação de poderes (*ibidem*, § 118). Nestas condições, segundo a jurisprudência do Tribunal, era de extrema importância que o Supremo Tribunal Administrativo ucraniano apresentasse as garantias do artigo 6º da Convenção para poder eventualmente remediar à falta de independência e de imparcialidade.

160. Em contrapartida, no presente caso, tais problemas sérios de natureza estrutural ou de aparência de *parti pris* no seio do CSM português não foram evidenciados.

161. Seguidamente, no que concerne aos factos do caso em apreço, o Tribunal decide que, nesta parte da queixa, convém examinar conjuntamente as questões da independência e da imparcialidade da Secção do Contencioso do Supremo Tribunal (parágrafo 150 supra).

162. O Tribunal começa por sublinhar a importância das garantias enumeradas no parágrafo 153, nomeadamente do princípio da independência dos juízes em Portugal, protegida tanto pela Constituição (parágrafo 70, supra), como por outras disposições do direito interno (parágrafo 71, supra). Seguidamente, toma nota das razões que conduziram o legislador português a escolher o modelo atual, segundo o qual a competência em matéria de recursos contra decisões do CSM pertence à Secção do Contencioso do Supremo Tribunal, razões que foram validadas em várias ocasiões pelo Tribunal Constitucional (parágrafo 82 supra).

163. É, aliás, evidente que o facto de os juízes estarem sujeitos à lei, em geral, e às regras de disciplina e de deontologia profissional, em particular, torna difícil pôr em causa a sua

imparcialidade. Como salienta o Governo, sem que a requerente o conteste, os juízes do Supremo Tribunal, muito qualificados e muitas vezes em fim de carreira, não são já submetidos a avaliações, nem aguardam promoção, e a competência disciplinar do CSM no seu caso é, na realidade, sobretudo teórica (parágrafo 142 supra). O Tribunal constata, em seguida, a ausência de elementos concretos que revelem falta de imparcialidade, sendo disso exemplo o facto de um processo disciplinar pendente visar um dos membros das formações de julgamento que tinham examinado os recursos da requerente. De um modo mais geral, o Tribunal considera normal que os juízes, no exercício das suas funções judiciais e em vários contextos, tratem de casos diversos tendo em mente que podem, a dado momento da sua carreira, encontrarem-se, eles mesmos, em situação similar à de uma das partes, incluindo a de demandado. No entanto, na falta de circunstâncias concretas relativas à sua situação pessoal, não se pode considerar que tal risco, puramente abstrato, permita duvidar da imparcialidade de um juiz. Ora, mesmo tratando-se de processos disciplinares, um tal risco teórico, que reside no facto de os juízes que julgam estarem, eles próprios, sujeitos a um regime disciplinar, não é suficiente para concluir pela falta dos requisitos de imparcialidade.

164. Deste modo, face ao conjunto de circunstâncias particulares do caso, bem como às garantias que visam proteger a Secção do Contencioso do Supremo Tribunal de pressões externas, o Tribunal considera que as apreensões da requerente não podem ser consideradas objetivamente justificadas e que o sistema implementado em Portugal para controlar as decisões do CSM em matéria de disciplina não é contrário à independência e à imparcialidade requeridas pelo artigo 6º, nº1, da Convenção.

165. Por conseguinte, não constata falta de independência e de imparcialidade da Secção do Contencioso do Supremo Tribunal e conclui, deste modo, que não houve violação deste artigo.

4. Sobre o controlo exercido pela Secção do Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça e a ausência de audiência pública

166. Como o Tribunal observou (cfr. parágrafo 133 supra), o direito interno prevê, no caso, a possibilidade de se obter, mediante recurso para a Secção do Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça, o controlo jurisdicional das decisões do CSM que aplicaram sanções à requerente. A tarefa do Tribunal consistirá, então, em verificar se a Secção do Contencioso do Supremo Tribunal procedeu a um controlo jurisdicional de extensão suficiente, atentas as circunstâncias do caso.

a) Teses das partes

i) A requerente

167. A requerente começa por alegar que, ao rejeitar os seus recursos, a Secção do Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça limitou-se a reproduzir sistematicamente os argumentos desenvolvidos pelo CSM. De seguida, remetendo para diferentes excertos dos acórdãos do Supremo Tribunal, insiste na natureza do recurso perante este tribunal: um recurso de legalidade e não de plena jurisdição, sem possibilidade de examinar novamente, de forma efetiva, a fixação dos factos que, segundo a requerente, tinha sido

efetuada pelo CSM com base em provas insuficientes. De igual modo, na sua opinião, o Supremo Tribunal não procedeu a uma verdadeira apreciação da sua conduta em matéria disciplinar. Por fim, quanto às sanções disciplinares aplicadas, e apesar de ter invocado o seu poder de examinar a gravidade de cada sanção, na verdade, devido à ampla discricionariedade reconhecida à Administração, o Supremo Tribunal não teria procedido a um exame, nesta parte. É certo que o artigo 6º, nº1, da Convenção não garante um segundo grau de jurisdição, mas, no seu caso, a requerente não teria beneficiado de nenhum grau de jurisdição visto que apenas uma entidade administrativa se teria encarregado de fixar os factos e de decidir sobre a sanção disciplinar. Não teria, deste modo, beneficiado de um controlo jurisdicional de plena jurisdição nem, por conseguinte, de um «recurso efetivo».

168. A requerente queixa-se também de os processos disciplinares de que foi alvo serem confidenciais e, em particular, de, nem o procedimento perante o CSM, nem o procedimento perante o Supremo Tribunal, terem sido públicos. Com efeito, nem o CSM, nem a Secção do Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça, realizaram alguma vez uma audiência pública nos processos de natureza disciplinar. Deste modo, apesar de a requerente ter formalmente pedido uma audiência pública, tanto perante o CSM, como perante o Supremo Tribunal (no processo objeto da queixa nº 74041/13), e não obstante a existência de uma controvérsia sobre os factos, a saber, o teor das afirmações que lhe eram imputadas, estas instâncias recusaram sempre tais pedidos. Ora, a apreciação das provas teria exigido o exame da credibilidade das declarações da única testemunha de acusação, o juiz instrutor F.M.J. Neste contexto, a administração dos elementos de prova sobre este ponto teria sido essencial para o respeito dos direitos de defesa.

169. Além disso, a sanção em que incorria a requerente – pena de demissão ou suspensão do exercício das suas funções – teria sido muito severa e de carácter ultrajante.

170. Por fim, a realização de uma audiência pública teria sido, no caso, ainda mais importante, visto que, ao longo deste último processo, o CSM teria impedido a requerente, em várias ocasiões, de aceder a documentos relevantes para o exame da credibilidade da testemunha de acusação, a saber, documentos apresentados por esta testemunha no processo litigioso ou em diferentes processos disciplinares ou penais instaurados contra si.

ii) O Governo

171. No que diz respeito à extensão do controlo exercido pela Secção do Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça, o Governo repete os argumentos que já havia exposto perante a Secção, a saber, que não deve a mais alta jurisdição interferir nos poderes discricionários da Administração. Expõe que, apesar da limitação dos poderes resultante do respeito pelo princípio da separação de poderes e da autonomia do exercício do poder disciplinar pela Administração, o Supremo Tribunal examinou, no caso em apreço, os factos, em detalhe, e pronunciou-se sobre a legalidade, a suficiência e a coerência da fixação dos factos e dos meios de prova. Para além disso, analisou a pertinência dos factos tomados em consideração com referência aos deveres violados, bem como a necessidade e a proporcionalidade das penas aplicadas. Precisa que a alta jurisdição não se limitou a

fazer uma apreciação geral e abstrata, mas apoiou-se em provas concretas constantes do processo, que tinham sido recolhidas no decurso de um processo equitativo.

172. Segundo o Governo, o Supremo Tribunal, diversamente da situação visada no acórdão *Oleksandr Volkov* (citado anteriormente, § 125), dispunha do poder de anular as decisões do CSM e de ordenar a adoção de novas decisões em conformidade. O controlo exercido no caso em apreço pelo Supremo Tribunal foi, por isso, a seu ver, suficiente, para efeitos do artigo 6º, nº1, da Convenção.

173. Quanto à ausência de audiência pública, o Governo sublinha que a recusa do pedido da requerente sobre este assunto, no contexto da queixa nº 74041/13, pela Secção do Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça, fora motivada não apenas pela inutilidade de tal audiência, considerando os poderes limitados da dita secção em matéria de fixação dos factos e de apreciação das provas, mas também pela inadmissibilidade e inutilidade das provas que a requerente pretendia apresentar durante a audiência ou ainda pelo facto de que ela já ter apresentado alegações de defesa detalhadas sobre as questões de direito. Segundo o Governo, a requerente não pretendia apresentar, durante a audiência, testemunhas ou provas essenciais sobre o objeto do seu processo, mas antes provas que respeitavam, por exemplo, aos litígios que a opunham ao juiz instrutor F.M.J. ou às modalidades de execução da sanção aplicada.

174. A realização de uma audiência pública não é, por certo, prática habitual perante a Secção do Contencioso do Supremo Tribunal de Justiça, nos recursos interpostos em matéria disciplinar. Mas também é verdade que, segundo o direito interno, a requerente tinha a possibilidade de pedir a realização de tal audiência perante a alta jurisdição. De qualquer forma, a jurisprudência do Tribunal Europeu não impõe a realização de uma audiência em todos os casos. Deste modo, segundo o Governo, nos casos em que são aplicadas sanções menos graves, como multas ou uma suspensão do exercício de funções, o carácter equitativo de um processo pode ser preservado, apesar da ausência de audiência pública, desde que o interessado disponha de todas as possibilidades de se defender da acusação formulada contra si.

175. O Governo considera que, no acórdão de 21 de junho de 2016, proferido no presente caso, a Secção ignorou a margem de apreciação que deve ser reconhecida às jurisdições internas, as quais estão em melhor posição para avaliar a necessidade de examinar provas ou de realizar uma audiência. Alega que a fundamentação deste acórdão parece assentar na exigência absoluta de realização de audiência em todos os recursos interpostos contra decisões que aplicam sanções disciplinares a magistrados.

b) Apreciação do Tribunal

i. Princípios gerais

α) Extensão do controlo jurisdicional

176. O Tribunal lembra que, para que um «tribunal» possa decidir sobre uma contestação sobre direitos e deveres de carácter civil, em conformidade com o artigo 6º, nº1, da Convenção, é necessário que tenha competência para se debruçar sobre todas as questões de facto e de direito relevantes para o litígio de que deve conhecer (*Terra Woningen B.V.*

c. Países-Baixos, 17 de dezembro de 1996, § 52, *Coletânea 1996-VI, Chevrol c. França*, nº 49636/99, § 77, TEDH 2003-III, e *I.D. c. Bulgária*, nº 43578/98, § 45, 28 de abril de 2005).

177. Tanto a Comissão, como o Tribunal, admitiram na sua jurisprudência que a exigência segundo a qual um tribunal deve dispor de «plena jurisdição» será cumprida se se concluir que o órgão em questão é dotado de competências de «extensão suficiente» ou se exercer um «controlo jurisdicional suficiente» no tratamento do respetivo caso (*Sigma Radio Television Ltd c. Chipre*, nºs 32181/04 e 35122/05, § 152, 21 de julho de 2011, e os casos que aí são citados). A exigência sobre a plena jurisdição recebeu, deste modo, uma definição autónoma, à luz do objeto e da finalidade da Convenção e não depende necessariamente da qualificação que releva do direito interno.

178. Ao adotarem esta abordagem, os órgãos da Convenção tiveram em conta o facto de, frequentemente, nos sistemas de fiscalização das decisões administrativas em vigor nos Estados membros do Conselho da Europa, a extensão do controlo judicial sobre a fixação dos factos ser limitada e a própria natureza dos procedimentos de controlo implicar que as autoridades competentes se limitem a verificar os procedimentos anteriores em vez de tomarem novas decisões de ordem factual. Decorre da jurisprudência do Tribunal que o papel do artigo 6º não é, em princípio, o de garantir o acesso a um tribunal que possa substituir a sua própria apreciação ou a sua própria opinião à das autoridades administrativas. A este propósito, o Tribunal sublinhou, em particular, o respeito devido às decisões tomadas pela Administração sobre questões de oportunidade que, muitas vezes, respeitam a áreas especializadas do direito (*Sigma Radio Television Ltd*, citado, § 153, e os casos aí citados).

179. A fim de avaliar se, num dado caso, os tribunais internos efetuaram um controlo de extensão suficiente, o Tribunal julgou que devia tomar em consideração as competências da jurisdição em causa e os seguintes elementos: *a)* o objeto da decisão recorrida, em particular, se esta diz respeito a uma questão especializada, que exige conhecimento ou experiência profissionais, ou se, e em que medida, implica o exercício do poder discricionário da administração; *b)* o método seguido para chegar a essa decisão e, em particular, as garantias processuais que existem no âmbito do processo perante a autoridade administrativa; e *c)* o contexto do litígio, incluindo as vias de recurso, quer desejadas, quer efetivamente implementadas (*Sigma Radio Television Ltd*, atrás citado, § 154, *Tsanova-Gecheva*, atrás citado, § 98, e os casos aí citados, a saber, nomeadamente, *Bryan c. Reino-Unido*, 22 de novembro de 1995, § 45, série A nº 335-A, e *Galina Kostova*, atrás citado, § 59).

180. Quando procura saber se o quadro legal, no seu conjunto, permite um controlo adequado dos factos, o Tribunal deve também ter em conta a natureza e os objetivos desse quadro legal. Com efeito, no que diz respeito aos recursos administrativos, a questão de saber se a extensão do controlo judicial foi suficiente depende, não apenas da natureza discricionária ou técnica do objeto da decisão recorrida e do aspeto particular que o requerente entende apresentar perante os tribunais - e que constitui, para si, a questão essencial - mas também, de forma mais geral, da natureza dos «direitos e deveres de carácter civil» em causa e da natureza dos objetivos da política prosseguida pela legislação subjacente (*Fazia Ali c. Reino-Unido*, nº 40378/10, § 84, 20 de outubro de 2015).

181. A questão de saber se houve um controlo jurisdicional de extensão suficiente dependerá das circunstâncias de cada caso: o Tribunal Europeu deve limitar-se, tanto quanto possível, a examinar a questão suscitada na queixa que lhe foi apresentada e a determinar se, nas circunstâncias do caso, o controlo efetuado foi adequado (*Sigma Radio Television Ltd*, citado, § 155, e *Potocka e outros c. Polónia*, nº 33776/96, § 54, TEDH 2001-X).

182. O Tribunal já teve a ocasião de analisar certos casos nos quais os tribunais nacionais não podiam ou recusaram examinar uma questão central do litígio porque se consideravam vinculados às constatações de facto ou de direito das autoridades administrativas e não podiam proceder a um exame independente dessas questões (*Terra Woningen B.V.*, citado anteriormente, §§ 46 e 50-55, *Obermeier c. Áustria*, 28 de junho de 1990, §§ 66-70, série A nº 179, *Tsfayo*, citado, § 48, *Chevrol*, citado, § 78, *I.D. c. Bulgária*, citado, §§ 50-55, *Capital Bank AD c. Bulgária*, nº 49429/99, §§ 99-108, TEDH 2005-XII (excertos), e *Fazliyski c. Bulgária*, nº 40908/05, § 59, 16 de abril de 2013).

O caso *Tsfayo* pertence a esta categoria. Neste caso, não somente o órgão, cuja decisão era submetida ao controlo judicial, não era independente do poder executivo, como apresentava uma ligação direta com uma das partes em litígio (*Tsfayo*, citado, § 47). O Tribunal considerou que a independência do julgamento quanto à determinação de um facto essencial arriscava ser de tal maneira afetada que não poderia ser corretamente examinada ou retificada no âmbito do controlo judicial. Dado que o tribunal em causa não era competente para proceder a novo exame das provas e não podia decidir sobre a matéria de facto, o Tribunal concluiu que houve violação do artigo 6º, na medida em que a questão central não tinha sido decidida por um tribunal independente das partes do litígio. Por outras palavras, neste caso, a impossibilidade de examinar de novo uma questão factual decisiva impediu a instância de recurso de remediar a falta de independência relativamente a uma das partes do litígio verificada em primeira instância.

183. O Tribunal também examinou casos em que o tribunal não gozava de plena jurisdição, nos termos da legislação nacional em vigor, mas tinha analisado ponto por ponto os argumentos dos requerentes apresentados nos seus recursos, sem estar obrigado a declarar-se incompetente para lhes responder ou para controlar as constatações de facto e de direito das autoridades administrativas. Nesses casos, empenhou-se em analisar a intensidade do controlo efetuado pelas jurisdições internas sobre o poder discricionário exercido pela Administração (ver, por exemplo, *Tsanova-Gecheva*, citado, §§ 101-105, *Bryan*, citado anteriormente, §§ 43-47, *Potocka e outros*, citado, §§ 55-59, *Sigma Radio Television Ltd*, citado, §§ 158-169, *Galina Kostova*, citado, §§ 61-66, e, na vertente penal do artigo 6º, nº1, da Convenção, *A. Menarini Diagnostics S.r.l. c. Itália*, nº 43509/08, §§ 63-64, 27 de setembro de 2011).

184. Para além disso, o Tribunal, como regra geral, julgou inerente à noção de controlo jurisdicional que, se um meio de recurso é considerado válido, o tribunal que procede ao controlo deve poder anular a decisão recorrida e tomar, ele próprio, uma nova decisão ou reenviar o caso para o mesmo órgão ou para um órgão diferente (*Kingsley c. Reino-Unido* [GC] nº 35605/97, §§ 32 e 34, TEDH 2002-IV, e *Oleksandr Volkov*, citado anteriormente, § 125).

185. O artigo 6º quer, além do mais, que os tribunais internos indiquem de modo suficiente os motivos sobre os quais se fundamentam. Sem exigir uma resposta detalhada a cada argumento apresentado, esta obrigação pressupõe que a parte num processo judicial possa obter uma resposta específica e explícita aos argumentos decisivos para o resultado do processo em causa (ver, entre muitos outros, *Ruiz Torija c. Espanha*, 9 de dezembro de 1994, §§ 29-30, série A nº 303-A).

186. O Tribunal lembra também que não lhe compete substituir-se às jurisdições internas. Cabe às autoridades nacionais, em primeiro lugar, nomeadamente aos tribunais, interpretar a legislação interna (ver, entre outros, *Nejdet Şahin e Perihan Şahin c. Turquia* [GC], nº 13279/05, § 49, 20 de outubro de 2011). O Tribunal não é uma instância de recurso das jurisdições nacionais e não lhe compete conhecer dos erros de facto ou de direito alegadamente cometidos por essas jurisdições, salvo se, e na medida em que, possam ter violado os direitos e as liberdades salvaguardados pela Convenção (ver, entre muitos outros, *García Ruiz c. Espanha* [GC], nº 30544/96, § 28, TEDH 1999-I).

β) Audiência pública

187. O Tribunal começa por lembrar que o direito a uma audiência pública não está exclusivamente ligado à questão de saber se o processo implica a audição de testemunhas que devem ser ouvidas oralmente. É também importante para o litigante beneficiar da possibilidade de expor oralmente as suas pretensões perante os tribunais internos (*Göç, supracitado*, § 48). Deste modo, o direito a uma audiência é um dos elementos subjacentes ao princípio da igualdade de armas entre as partes no processo (ver, *mutatis mutandis*, *Margaretić c. Croácia*, nº 16115/13, §§ 127-128, 5 de junho de 2014).

188. O Tribunal lembra também que, segundo a sua jurisprudência estabelecida, num processo que decorre perante um primeiro e único tribunal, o direito de cada um a que a sua causa seja «examinada publicamente», nos termos do artigo 6º, nº 1, implica o direito a uma «audiência», a menos que circunstâncias excecionais justifiquem a sua dispensa (*Göç, supracitado*, § 47).

189. No caso *Martinie c. França* [GC] (nº 58675/00, §§ 39-42, TEDH 2006-VI), o Tribunal resumiu, deste modo, os princípios relevantes:

«39. O Tribunal lembra que a publicidade do processo nos órgãos judiciais visados pelo artigo 6º, nº1, protege os litigantes contra uma justiça secreta que escapa ao controlo do público; constitui também um dos meios de preservar a confiança nos tribunais. Pela transparência que transmite à administração da justiça, ajuda a atingir o objetivo do artigo 6º, nº1: o processo equitativo, cuja garantia releva entre os princípios de qualquer sociedade democrática, nos termos da Convenção (ver, entre muitos outros, o acórdão *Axen c. Alemanha*, de 8 de dezembro de 1983, § 25, série A nº 72).

40. O direito a que a sua causa seja examinada publicamente implica o direito a uma audiência pública perante o juiz que decide sobre o mérito (ver, nomeadamente, *mutatis mutandis*, os acórdãos *Fredin c. Suécia* (nº 2), de 23 de fevereiro de 1994, § 21, série A nº 283-A, e *Fischer c. Áustria*, de 26 de abril de 1995, § 44, série A nº 312). Contudo, o artigo 6º, nº1, não obsta a que as jurisdições decidam, face às particularidades do caso submetido ao seu exame, derrogar este princípio: nos próprios termos desta disposição, «(...) o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa e ao público, durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a proteção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial contra os interesses da

justiça»; a realização de audiência à porta fechada, total ou parcial, deve ser estritamente ditada pelas circunstâncias do caso (ver, por exemplo, *mutatis mutandis*, o acórdão *Diennet c. França*, de 26 de setembro de 1995, § 34, série A n° 325-A).

41. Para além disso, o Tribunal considerou que, circunstâncias especiais, atinentes à natureza das questões colocadas ao juiz no respetivo processo (ver, *mutatis mutandis*, o acórdão *Miller c. Suécia*, n° 55853/00, § 29, 8 de fevereiro de 2005), podem justificar a dispensa de uma audiência pública (ver, em especial, o acórdão *Göç c. Turquia* [GC], n° 36590/97, § 47, TEDH 2002-V) (...) Há, no entanto, a sublinhar que, na maioria dos casos de processos perante tribunais «civis», que se pronunciam sobre o mérito da causa, em que se chegou a esta conclusão, o requerente tinha tido a possibilidade de solicitar a realização de uma audiência pública.

42. A situação é um pouco diferente quando, tanto em sede de recurso, se for caso disso, como em primeira instância, um processo «civil», sobre o mérito, decorre à porta fechada, devido a uma regra geral e absoluta, sem que o litigante tenha a possibilidade de solicitar uma audiência pública devido às especificidades da sua causa. Um processo que assim decorre, não pode, em princípio, ser considerado conforme ao artigo 6º, n°1, da Convenção (ver, por exemplo, os acórdãos *Diennet* e *Göç*, supracitados): salvo circunstâncias inequivocamente excepcionais, o litigante deve, no mínimo, ter a possibilidade de solicitar a realização de debates públicos, podendo, contudo, ter lugar uma audiência à porta fechada, tendo em conta as circunstâncias da causa e por motivos suscitados.»

190. Quanto às circunstâncias excepcionais supramencionadas que podem justificar a dispensa de audiência, o Tribunal identificou os seguintes casos:

– quando, por questões de credibilidade ou pelos factos contestados, a audiência não é considerada necessária, e os tribunais podem equitativa e razoavelmente dirimir o caso com base no processo/dossier (*Döry c. Suécia*, n° 28394/95, § 37, 12 de novembro de 2002, e *Saccoccia c. Áustria*, n° 69917/01, § 73, 18 de dezembro de 2008);

– quando os processos levantam questões puramente jurídicas e de âmbito limitado (*Allan Jacobsson c. Suécia* (n° 2), 19 de fevereiro de 1998, § 49, *Coletânea* 1998-I, e *Mehmet Emin Şimşek c. Turquia*, n° 5488/05, §§ 29-31, 28 de fevereiro de 2012) ou questões de direito sem complexidade particular (*Varela Assalino c. Portugal* (dec.), n° 64336/01, 25 de abril de 2002, e *Speil c. Áustria* (dec.), n° 42057/98, 5 de setembro de 2002);

– quando os processos incidem sobre questões altamente técnicas. O Tribunal tomou, nestes casos, em consideração, o carácter técnico dos litígios relativos às prestações da segurança social, que se prestam melhor a um processo escrito do que a debates orais. Considerou, por várias vezes, que, neste domínio, as autoridades nacionais podiam, face a imperativos de eficácia e de economia, abster-se da realização de uma audiência e que a organização sistemática de debates podia constituir um obstáculo à diligência específica exigida em matéria de segurança social (*Schuler-Zgraggen*, § 58, e *Döry*, § 41, acórdãos supracitados).

191. Em contrapartida, o Tribunal considerou que a realização de uma audiência é necessária:

– quando é necessário apreciar se os factos foram corretamente fixados pelas autoridades (*Malhous c. República Checa* [GC], n° 33071/96, § 60, 12 de julho de 2001);

– quando as circunstâncias obrigam o tribunal a criar a sua própria impressão acerca do litigante e lhe dá a possibilidade de explicar a sua situação pessoal, em pessoa ou por intermédio do seu representante (*Göç*, supracitado, § 51; *Miller*, supracitado, § 34 *in fine*, e *Andersson c. Suécia*, n° 17202/04, § 57, 7 de dezembro de 2010);

– quando o tribunal deve obter, nomeadamente por este meio, precisões sobre certos aspetos (*Fredin c. Suécia* (nº 2), 23 de fevereiro de 1994, § 22, série A nº 283-A, e *Lundevall c. Suécia*, nº 38629/97, § 39, 12 de novembro de 2002).

192. O Tribunal já examinou anteriormente a questão de saber se se pode remediar a falta de uma audiência pública perante o tribunal inferior, através da realização de uma audiência pública em sede de recurso. Em certos casos, considerou que o facto de um processo perante o tribunal de recurso ser público não pode compensar a ausência de audiência pública nos níveis inferiores, quando o âmbito do recurso for limitado, em particular, quando o tribunal superior não puder conhecer do mérito da causa, ou seja, sobretudo, quando não analisa os factos nem aprecia a proporcionalidade entre a falta e a sanção (ver, por exemplo, em matéria disciplinar, *Le Compte, Van Leuven e De Meyere*, citado, § 60, *Albert e Le Compte*, citado, § 36, *Diennet*, citado, § 34, e *Gautrin e outros c. França*, 20 de maio de 1998, § 42, *Coletânea 1998-III*).

Se, pelo contrário, o tribunal de recurso for dotado de plena jurisdição, a falta de uma audiência pelo tribunal inferior pode ser corrigida perante esta jurisdição (ver por exemplo, *Malhous*, atrás citado, § 62, e, em matéria disciplinar, *A. c. Finlândia* (dec.), nº 44998/98, 8 de janeiro de 2004, e *Buterlevičiūtė c. Lituânia*, nº 42139/08, §§ 52-54, 12 de janeiro de 2016).

ii. Aplicação destes princípios ao caso em apreço

193. Como atrás mencionado (ver parágrafo 134 supra), o Tribunal examinará conjuntamente as queixas da requerente sobre a extensão - segundo ela, insuficiente - do controlo exercido pela secção do contencioso do Supremo Tribunal e a falta de audiência pública, visto estarem intimamente ligadas.

194. Para determinar se a secção do contencioso do Supremo Tribunal gozava da plena jurisdição, nos termos da jurisprudência dos órgãos da Convenção, o Tribunal terá em consideração as competências dessa jurisdição e elementos da sua jurisprudência, tal como recordados nos parágrafos 178 e seguintes.

α) O objeto das decisões do CSM

195. O objeto das decisões do CSM (parágrafo 179 a), supra), que a requerente impugnou através de recursos que constituíam, no direito português, na altura dos factos, ações administrativas especiais (parágrafos 64 e 80 supra), centrava-se na questão de saber se a requerente tinha faltado às suas obrigações profissionais. É inegável que, para responder a esta questão, o CSM devia exercer o seu poder discricionário. A esta autoridade compete, nomeadamente, nos termos da Constituição (parágrafo 70 supra), assegurar a gestão autónoma da magistratura, em especial a gestão disciplinar dos juízes, com o objetivo mais geral de garantir a independência da justiça (ver, *mutatis mutandis*, *Tsanova-Gecheva*, citado, § 100, quanto ao poder do Conselho superior da magistratura búlgaro para nomear o presidente de um tribunal). O Tribunal reconhece, desde já, a especial importância das responsabilidades que a Constituição confia ao CSM, num domínio primordial do ponto de vista do Estado de Direito e da separação de poderes. Com efeito, compete a este órgão, especialmente concebido para interpretar e aplicar as normas que regem o comportamento dos magistrados em matéria disciplinar, contribuir

para o bom funcionamento da justiça. No entanto, no caso em apreço, a apreciação dos factos e o controlo das sanções disciplinares aplicadas não exigiam, necessariamente, conhecimentos especializados ou uma experiência profissional particular, podendo relevar da competência de qualquer tribunal. Não se tratava de um exercício clássico do poder discricionário administrativo numa área especializada do direito (ver, *a contrario*, *Sigma Radio Television Ltd*, atrás citado, § 161).

196. O Tribunal observa, em seguida, que as decisões do CSM foram impugnadas através de recursos administrativos interpostos junto da secção do contencioso do Supremo Tribunal. Considera, em primeiro lugar, que o controlo de uma decisão que aplica uma sanção disciplinar difere do controlo de uma decisão administrativa que não comporta tal aspeto punitivo. Em segundo lugar, nota que o contencioso disciplinar visava, no caso em apreço, uma juíza. A este propósito, sublinha que, mesmo que não entrem no âmbito da vertente penal do artigo 6º, as sanções disciplinares podem, no entanto, ter consequências graves na vida e na carreira dos juízes. Os factos imputados à requerente eram suscetíveis de conduzir à sua demissão ou à sua suspensão, ou seja, a sanções muito graves, com carácter infamante (ver, *mutatis mutandis*, *Grande Stevens e outros c. Itália*, nºs 18640/10 e 4 outros, § 122, 4 de março de 2014). De acordo com os princípios gerais atrás expostos e tendo em conta os objetivos da política seguida pela legislação aplicável (parágrafo 180 supra), o Tribunal considera que o controlo jurisdicional efetuado deve ser adaptado ao objeto do litígio, ou seja, no caso, ao caráter disciplinar das decisões administrativas em questão. Esta consideração vale *a fortiori* para os processos disciplinares instaurados contra juízes, devendo estes gozar do respeito necessário ao exercício das suas funções. Quando um Estado membro instaura um processo desta natureza, o que está em causa é a confiança do público no funcionamento e independência do poder judicial, uma confiança que, num Estado democrático, garante a própria existência do Estado de Direito. Aliás, o Tribunal sublinhou a importância crescente da separação dos poderes e da necessidade de preservar a independência da justiça (*Prager e Oberschlick c. Áustria*, 26 de abril de 1995, § 34, série A nº 313, *Koudechkina c. Rússia*, nº 29492/05, § 86, 26 de fevereiro de 2009, e os acórdãos atrás citados *Stafford*, § 78, *Kleyn*, § 193, e *Baka*, §165).

β) O processo perante o CSM (instância disciplinar)

197. No que diz respeito ao método seguido pelo CSM para tomar as suas decisões (parágrafo 179 b) supra), o Tribunal começa por lembrar que este Conselho, enquanto autoridade disciplinar, é um órgão não jurisdicional, como demonstra, além do mais, a sua composição (parágrafos 26, 41, 59, 68, 70 e 131 supra). No que diz respeito às garantias processuais aplicadas por este órgão, o Tribunal está pronto a admitir que, como defende o Governo, o processo conduzido neste caso permitiu à requerente apresentar elementos para a sua defesa. Com efeito, a acusação elaborada pelo juiz instrutor foi comunicada à interessada (parágrafos 16, 19, 37 e 52 supra) e esta formulou a sua resposta (parágrafos 17, 21, 37 e 53 supra). Teve também conhecimento do relatório final e dispôs de um certo prazo para apresentar eventuais observações, mesmo que estas não tivessem sido examinadas pelo mesmo juiz instrutor (parágrafos 17, 39 e 57 supra).

198. Em contrapartida, apesar de poderem vir a ser aplicadas à requerente sanções muito severas (parágrafo 196 supra), o processo perante o plenário do CSM era escrito e a

requerente não pode participar nas reuniões realizadas pelo CSM, em nenhum dos três processos que lhe diziam respeito: por força da lei interna, essas reuniões não eram abertas nem à pessoa, objeto do processo, nem ao público. Com efeito, por um lado, tal como o Governo reconhece, o CSM não está autorizado por lei a realizar audiências públicas e, por outro lado, rejeitou, no terceiro processo, o pedido da requerente para realização de uma audiência pública, nomeadamente porque nenhum fundamento legal previa que a causa fosse analisada publicamente perante o plenário (parágrafo 56 supra). A requerente também não teve a oportunidade de expor oralmente a sua tese, quer quanto às questões de facto e às sanções, quer quanto às diferentes questões de direito. Ademais, o plenário do CSM não ouviu as testemunhas, apesar de estar em causa não só a credibilidade da requerente, como também a das testemunhas cruciais, em particular, o inspetor judicial H.G. ou o juiz instrutor F.M.J. Nestas condições, o Tribunal considera que o CSM não exerceu o seu poder discricionário sobre uma base factual adequada.

γ) O processo perante a Secção do Contencioso do Supremo Tribunal (instância jurisdicional)

199. Em seguida, no que respeita ao contexto do litígio, ou, mais precisamente, ao processo perante a instância jurisdicional – neste caso, a secção do contencioso do Supremo Tribunal – e ao controlo por esta efetuado (parágrafo 179 c) supra), o Tribunal sublinha que convém distinguir diferentes aspetos do controlo jurisdicional das decisões disciplinares. Assim, deve ter em conta, por um lado, as questões sobre as quais incidiu o controlo da jurisdição interna competente e, por outro, o método por esta adotado para proceder a tal controlo, abordando a questão do direito a uma audiência. Deve, em seguida, ter em consideração, o poder de decisão do tribunal em questão no momento do encerramento do caso submetido ao seu controlo, bem como a motivação das decisões adotadas.

200. O Tribunal sublinha que, no que respeita à aplicação do artigo 6º da Convenção, não lhe cabe averiguar se as decisões do CSM de sancionar a requerente eram regulares face ao direito interno. A sua tarefa consiste apenas em verificar se o Supremo Tribunal procedeu a um controlo jurisdicional de extensão suficiente quanto aos processos disciplinares instaurados pelo CSM contra a requerente na sua qualidade de juíza.

- *As questões submetidas ao controlo jurisdicional*

201. Há, antes de mais, que definir as questões materiais sobre as quais o Tribunal deverá verificar se o controlo efetuado pela alta jurisdição foi suficiente.

Em primeiro lugar, como a Secção sublinhou, a requerente, nos seus recursos perante o Supremo Tribunal, não deixou de contestar os factos que lhe eram imputados pelo CSM (ver, *mutatis mutandis*, *Tsfayo*, atrás citado, § 46, e *Družstevní záložna Pria e outros c. República Checa*, nº 72034/01, § 112, 31 de julho de 2008).

Em segundo lugar, o Tribunal nota que, em cada um dos processos, as sanções disciplinares aplicadas à requerente fundavam-se na conclusão de que esta tinha faltado às suas obrigações profissionais, enquanto juíza. A qualificação da conduta profissional da requerente constituía, pois, uma questão crucial no âmbito de processos que deviam ser objeto de controlo pelo Supremo Tribunal.

Em terceiro lugar, na medida em que a requerente se queixava junto da secção do contencioso do Supremo Tribunal de que as sanções que lhe tinham sido aplicadas em cada um dos processos eram desproporcionais, o Tribunal lembra que uma jurisdição só pode ser considerada de plena jurisdição se tiver o poder de apreciar a proporcionalidade entre a falta cometida e a sanção aplicada (*Diennet*, atrás citado, § 34, e *Mérigaud c. França*, nº 32976/04, § 69, 24 de setembro de 2009).

202. Daqui decorre que o Tribunal deve começar por verificar se a secção do contencioso do Supremo Tribunal procedeu a um controlo suficiente da fixação dos factos. Em caso disso, examinará os outros dois aspetos do controlo, a saber: por um lado, o controlo do incumprimento de obrigações profissionais; por outro lado, o controlo das sanções disciplinares aplicadas.

203. No que diz respeito à determinação dos factos, o Tribunal sublinha que, no específico contexto de um processo disciplinar, os elementos de facto revestem-se, tal como as questões jurídicas, de uma importância determinante para o desfecho de um processo relativo a «direitos e obrigações de carácter civil» (ver, *mutatis mutandis*, *Le Compte, Van Leuven e De Meyere*, atrás citado, § 51 *in fine*). Considera que a fixação dos factos é tão ou mais importante quando se trata de processos que implicam a aplicação de sanções, nomeadamente, de sanções disciplinares a juízes, que devem gozar do respeito necessário ao cumprimento das suas funções, de maneira a assegurar a confiança do público no funcionamento e independência do poder judicial (parágrafo 196 *supra*).

Neste caso, os elementos factuais constituíam pontos decisivos no âmbito dos processos relativos à requerente, não assumindo um carácter meramente secundário relativamente às questões que relevam do poder discricionário da Administração. A requerente negava ter tratado o juiz H.G. de «mentiroso» e afirmava que, aquando da reunião com o juiz F.M.J., não lhe tinha pedido para não instaurar processo contra a testemunha por ela arrolada. A este propósito, há que notar que a questão do apuramento dos factos tinha sido controvertida no seio dos membros do CSM (parágrafo 26 *supra*). Tal como a Secção, a Grande Câmara qualifica esses elementos como « factos decisivos ». Os factos imputados à requerente eram suscetíveis de conduzir à sua demissão ou suspensão, ou seja, a sanções muito graves com carácter infamante (parágrafo 196, *supra*), com consequências irreversíveis na sua vida e carreira, e acabaram efetivamente por conduzir à aplicação de uma sanção disciplinar de duzentos e quarenta dias de suspensão, mesmo se, na prática, essa suspensão apenas durou cem dias (parágrafos 67 e 69, *supra*).

- *O método do controlo jurisdicional*

204. No que diz respeito à extensão do controlo exercido pela secção do contencioso do Supremo Tribunal sobre a fixação dos factos, o Tribunal nota que esta teve o cuidado de recordar em detalhe as competências de controlo em matéria disciplinar que a lei portuguesa lhe outorgava, incluindo a sua própria jurisprudência (parágrafos 29 e 45 *supra*). Precisou, expressamente, que não gozava de plena jurisdição na matéria, mas que apenas tinha sido chamada a fiscalizar a legalidade das decisões impugnadas. Sublinhou, em especial, que não tinha competência para «adquirir elementos de prova» ou para «apurar os factos relevantes em causa» (parágrafo 29 *supra*).

Deste modo, parece que, face aos limites que a lei e a sua própria jurisprudência lhe impunham, a secção do contencioso do Supremo Tribunal não tinha competência para examinar os pontos decisivos do processo, a saber, o conteúdo das conversas que a requerente tinha tido com o inspetor judicial H.G., por um lado, e com o juiz F.M.J., por outro. Apenas podia «analisar as contradições, incoerências, insuficiência das provas e erros notórios na sua apreciação, desde que tais vícios sejam manifestos e evidentes» (ver parágrafo 29, supra). A sua própria jurisprudência definia «erro manifesto» como «um erro não apenas grave (grosseiro, porque manifestamente contrário à razão ou ao bom senso ou à verdade ou evidenciando conhecimentos mal definidos) mas também flagrante (manifesto)» (parágrafo 81 supra).

205. Face às considerações que precedem, o Tribunal deve determinar se o controlo da legalidade da fixação dos factos – crucial para o resultado do processo – foi suficiente, para efeitos do artigo 6º, nº1, da Convenção.

206. O Tribunal começa por notar que a apreciação dos factos implicava a análise de questões relativas à credibilidade da requerente e das testemunhas. Ora, tendo-se declarado incompetente para proceder a um reexame dos factos e das provas, mesmo com base nas peças do processo que lhe tinha sido transmitido, a secção do contencioso do Supremo Tribunal rejeitou, conseqüentemente, o pedido da requerente para realização de uma audiência pública (parágrafo 64 supra). Para o Tribunal, a controvérsia sobre os factos e as repercussões das sanções disciplinares na reputação da requerente exigiam, no caso, que a secção do contencioso do Supremo tribunal procedesse a um maior controlo, que lhe permitisse, por um lado, determinar, por exemplo, se a requerente tinha proferido certas palavras aquando da sua conversa telefónica com o inspetor judicial H.G. ou aquando da conversa que tinha tido à porta fechada com o juiz instrutor F.M.J. e, por outro lado, formar a sua própria opinião sobre a requerente, dando-lhe a possibilidade de expor oralmente a sua versão da situação (ver, *mutatis mutandis*, *Malhous*, § 60, *Göç*, § 51, *Miller*, § 34 *in fine*, *Olujić*, § 80, e *Andersson*, § 57 – todos atrás citados).

207. Tendo o Governo alegado que o carácter limitado dos poderes da secção do contencioso do Supremo Tribunal em matéria de apuramento dos factos e de apreciação das provas tornava inútil a realização de uma audiência pública (parágrafo 173 supra), o Tribunal deve analisar a questão da necessidade de realizar uma tal audiência no caso em apreço. Relembra, a este propósito, que nenhuma audiência foi realizada perante o CSM (parágrafo 198 supra), e que a secção do contencioso do Supremo Tribunal foi o primeiro e o único órgão jurisdicional a analisar os recursos interpostos pela requerente contra as decisões daquele órgão.

208. A requerente afirma que o CSM e a secção do contencioso do Supremo Tribunal jamais realizaram uma audiência pública em processos de natureza disciplinar (parágrafo 168 supra). A este propósito, o Tribunal recorda que, não obstante a tecnicidade de certos debates, o controlo do público pode, em função do interesse do processo, mostrar-se uma condição necessária tanto para a transparência como para a garantia do respeito dos direitos das partes. É certo que O Tribunal já antes considerou que um processo disciplinar conduzido de forma sigilosa, com o acordo do interessado, não é contrário à Convenção (*Le Compte, Van Leuven e De Meyere*, citado, § 59). No entanto, no caso em apreço, a requerente reclamava uma audiência pública, pelo que deveria ter tido a possibilidade de

obter a sua realização perante um órgão dotado de plena jurisdição, nos termos da Convenção (ver, por exemplo, *Martinie*, citado, §§ 43-44, e *Vernes c. França*, nº 30183/06, § 32, 20 de janeiro de 2011). Esta audiência teria permitido uma confrontação oral entre as partes (ver, *mutatis mutandis*, num contexto penal, *Grande Stevens e outros*, citado, § 123).

209. Não tendo o CSM realizado uma audiência, há que determinar se a requerente tinha a possibilidade de pedir um julgamento público perante a secção do contencioso do Supremo Tribunal. O Governo admite que a realização de uma audiência pública não é prática habitual perante esta secção, mas afirma que, segundo o direito nacional, a requerente tinha a possibilidade de pedir tal audiência (parágrafos 76 e 174 supra).

A interessada solicitou efetivamente a realização de uma audiência, no terceiro processo, invocando o artigo 91º, nº 2, do CPTA (parágrafo 61 supra). A secção do contencioso do Supremo Tribunal, à qual competia pronunciar-se sobre se a mesma era necessária, não declarou esse pedido inadmissível por falta de base legal, como havia feito o CSM, mas rejeitou-o através de uma recusa fundamentada, invocando o âmbito da sua competência e a falta de pertinência das provas que a requerente pretendia ver analisadas (*Jussila*, citado, § 48, e parágrafos 64 e 76 supra).

210. Tendo o Supremo Tribunal rejeitado o pedido de audiência apresentado pela requerente, o Tribunal deve verificar se existiam circunstâncias excepcionais, atinentes à natureza das questões levantadas no contexto dos processos em causa, suscetíveis de justificar esta ausência de audiência (parágrafo 188 supra). Tendo em consideração o que estava em causa, a saber, as consequências das eventuais sanções na vida e carreira dos interessados e o seu impacto de natureza patrimonial, o Tribunal considera que, em processos disciplinares, a ausência de audiência oral deve ser excepcional e devidamente justificada à luz da jurisprudência dos órgãos da Convenção.

211. Os processos em causa não incidiam sobre questões puramente jurídicas de âmbito limitado ou sobre questões altamente técnicas que podiam ser decididas de forma satisfatória com base apenas nos elementos do processo. Já os recursos interpostos pela requerente diziam respeito a importantes questões de direito e de facto (parágrafo 206 supra). Mesmo que o Supremo Tribunal considerasse que não tinha por missão reexaminar os elementos de prova, cabia-lhe, contudo, verificar se a base factual sobre a qual assentavam as decisões do CSM era suficiente para sustentar as conclusões a que este chegara. Ora, em tal caso, não se pode subestimar a importância para as partes de beneficiarem de uma audiência contraditória perante o órgão que exerce o controlo jurisdicional (ver, *mutatis mutandis*, *Margaretić*, citado, § 128). No caso em apreço, tal audiência teria permitido um controlo mais aprofundado dos factos que eram objeto de controvérsia.

- *Os poderes de decisão*

212. O Tribunal recorda que a própria jurisprudência da secção do contencioso do Supremo Tribunal o impedia (ver, nomeadamente, os parágrafos 29 e 81 supra), de substituir a sua apreciação à do órgão disciplinar. No entanto, a secção do contencioso tinha o poder de anular uma decisão, total ou parcialmente, em caso de « erro grosseiro manifesto », em particular, se se provasse que o direito substantivo ou as exigências

processuais de equidade não tinham sido respeitadas no processo que culminou com a decisão. Podia, assim, remeter o processo ao CSM para que este se pronunciasse novamente, respeitando as diretivas que a secção de contencioso do STJ formulasse quanto às irregularidades eventualmente constatadas (ver, *a contrario*, *Oleksandr Volkov*, citado, §§ 125-126, e *Kingsley*, citado, § 32).

- *A fundamentação das decisões do Supremo Tribunal*

213. Finalmente, o Tribunal considera que a secção do contencioso do Supremo Tribunal, decidindo no limite das suas competências, tal como definidas na legislação nacional e na sua própria jurisprudência, indicou de maneira suficiente os motivos sobre os quais fundou as suas decisões, respondendo a cada fundamento de recurso da requerente. Contudo, a ausência de uma audiência, incidindo sobre os elementos factuais decisivos, justificada pela secção do contencioso do Supremo Tribunal com base no carácter limitado dos seus poderes, impediu-a de incluir, no seu juízo, considerações sobre a apreciação dessas questões.

δ) Conclusão

214. Face ao que precede, o Tribunal conclui que, nas circunstâncias do caso – tendo, nomeadamente, em conta o contexto particular dos processos disciplinares, que eram intentados contra uma juíza, a gravidade das sanções, o facto de as garantias processuais perante o CSM serem restritas e a necessidade de apreciar elementos factuais referentes à credibilidade da requerente e das testemunhas, que constituíam pontos decisivos – a cumulação dos dois elementos, que são, por um lado, a insuficiência do controlo jurisdicional exercido pela secção do contencioso do Supremo Tribunal e, por outro, a ausência de audiência tanto na fase do processo disciplinar, como na do controlo jurisdicional, teve por consequência que a causa da requerente não foi julgada de acordo com as exigências do artigo 6º, nº1, da Convenção.

Nestas condições, não é necessário examinar os dois outros aspetos do controlo exercido pela secção do contencioso do Supremo Tribunal, a saber, o controlo do incumprimento dos deveres profissionais e o controlo das sanções disciplinares aplicadas (parágrafos 201-202 supra).

215. Face às considerações que precedem, o Tribunal conclui que houve violação do artigo 6º, nº1, da Convenção.

IV. SOBRE A APLICAÇÃO DO ARTIGO 41º DA CONVENÇÃO

216. Nos termos do artigo 41º da Convenção,

«Se o Tribunal declarar que houve violação da Convenção ou dos seus protocolos e se o direito interno da Alta Parte Contratante não permitir senão imperfeitamente obviar às consequências de tal violação, o Tribunal atribuirá à parte lesada uma reparação razoável, se necessário.»

A. Danos

217. Perante a Secção, a requerente tinha reclamado 43 750 euros (EUR), a título do prejuízo material que teria sofrido devido à perda de salários. Não apresentou pedido pelo dano moral, considerando que uma eventual constatação de violação constituiria, por si, uma reparação razoável pelo dano moral que dizia ter sofrido. O Governo combateu esta tese, declarando que a requerente confundia o objeto dos processos internos com o objeto do processo perante o Tribunal.

218. Tendo em conta o conjunto das circunstâncias e conforme a sua prática habitual em casos tanto civis como penais, em caso de violação do artigo 6º, nº1, decorrente de uma falta de independência e de imparcialidade objetiva ou estrutural e, citando, *mutatis mutandis*, o acórdão *Kingsley c. Reino-Unido* (atrás citado, § 43), a Secção não julgou apropriado atribuir uma reparação financeira à requerente pela perda de salários. A Secção não vislumbrou o nexo de causalidade entre as violações constatadas e o alegado prejuízo material e rejeitou esse pedido.

219. Perante a Grande Câmara, a requerente reclama 16 829,40 EUR, a título do prejuízo material que teria sofrido devido à perda efetiva de salários durante 100 dias. Apresenta justificativos em apoio do seu pedido. Por fim, a requerente pede ao Tribunal que ordene ao Estado português a revisão dos processos litigiosos. Na sua opinião, essa diligência constitui a única solução suscetível de reparar as alegadas violações.

220. O Governo não fez comentários perante a Grande Câmara sobre este ponto.

221. A Grande Câmara partilha a análise da Secção e decide, deste modo, rejeitar a integralidade do pedido da requerente quanto ao dano material.

222. Quanto à revisão dos processos internos solicitada pela requerente, no contexto do presente caso, o Tribunal considera que convém deixar o Estado demandado escolher, sob o controlo do Comité de Ministros, as medidas individuais e/ou, se for caso disso, gerais, a adotar na sua ordem jurídica interna, a fim de pôr termo à violação ou às violações constatadas pelo Tribunal e a eliminar, tanto quanto possível, as suas consequências. O Tribunal nota, contudo, que o artigo 696º do Código de Processo Civil permite a revisão de um processo no plano interno quando o Tribunal concluiu que houve violação dos direitos e liberdades fundamentais de um requerente (parágrafo 78 supra).

B. Custas e Despesas

223. Perante a Secção, a requerente tinha igualmente pedido 2.500 EUR a título das custas e despesas que dizia ter gasto perante os tribunais internos. O Governo não submeteu observações sobre este assunto.

224. Tendo em conta os documentos de que dispunha e a sua jurisprudência, a Secção rejeitou o pedido relativo às custas e despesas.

225. Perante a Grande Câmara, a requerente reclama 2.608,65 EUR a título das custas e despesas que terá gasto perante os tribunais internos e apresentou justificativos para sustentar o seu pedido. Não apresenta pedido a título de custas e despesas relativas ao processo perante a Grande Câmara.

226. O Governo não fez qualquer comentário perante a Grande Câmara sobre este ponto.

227. De acordo com a jurisprudência do Tribunal, um requerente apenas pode obter o reembolso de custas e despesas na medida em que se encontre estabelecida a sua realidade, a sua necessidade e caráter razoável da sua taxa. No caso em apreço, o Tribunal observa que, perante a Secção, a requerente não tinha acompanhado o pedido de reembolso das custas e despesas de qualquer documento e apenas os forneceu perante a Grande Câmara, sem explicar as razões deste envio tardio. Por conseguinte, vista a sua jurisprudência (ver, *mutatis mutandis*, *Mocanu e outros c. Roménia* [GC], nºs 10865/09 e 2 outros, § 385, TEDH 2014/excertos), o Tribunal rejeita o pedido relativo às custas e despesas relativas ao processo interno.

POR ESTES MOTIVOS, O TRIBUNAL,

1. *Declara*, por unanimidade, que, não tendo a requerente respeitado o prazo de seis meses, não pode conhecer o mérito da queixa apresentada com base na falta de independência e de imparcialidade do CSM;
2. *Rejeita*, por unanimidade, a exceção preliminar de esgotamento das vias de recurso internas formulada pelo Governo quanto às queixas apresentadas sobre a falta de independência e de imparcialidade da secção do contencioso do Supremo Tribunal e sobre a extensão do seu controlo;
3. *Declara*, por unanimidade, inadmissível a queixa quanto à violação do artigo 6º, nº3, a) e b), por a requerente não ter sido informada detalhadamente da acusação deduzida contra si e não ter disposto de tempo e condições para preparar a sua defesa;
4. *Diz*, por onze votos contra seis, que não houve violação do artigo 6º, nº1, da Convenção, no que respeita à queixa sobre a alegada falta de independência e imparcialidade da secção do contencioso do Supremo Tribunal;
5. *Diz*, por unanimidade, que houve violação do artigo 6º, nº1, da Convenção, devido às deficiências na tramitação dos processos contra a requerente;
6. *Rejeita*, por unanimidade, o pedido de satisfação razoável formulado pela requerente.

Redigido em francês e em inglês, depois pronunciado em audiência pública no Palácio dos Direitos Humanos, em Estrasburgo, a 6 de novembro de 2018.

Françoise Elens-Passos
Secretária adjunta

Guido Raimondi
Presidente

Encontra-se junto a este acórdão, conforme o disposto nos artigos 45º, nº2, da Convenção, e 74º, nº2, do Regulamento, o texto das seguintes opiniões separadas:

- opinião concordante comum dos juízes Raimondi, Nussberger, Jäderblom, Møse, Poláčková e Koskelo;
- opinião concordante do juiz Pinto de Albuquerque;
- opinião parcialmente dissidente comum dos juízes Yudkivska, Vučinić, Pinto de Albuquerque, Turković, Dedov e Hüseyinov.

G.R.
F.E.P.

OPINIÃO CONCORDANTE COMUM AOS JUÍZES RAIMONDI,
NUSSBERGER, JÄDERBLOM, MØSE, POLÁČKOVÁ E KOSKELO

1. Concordamos com o acórdão proferido no caso em apreço, exceto no que diz respeito à fundamentação da constatação de violação do artigo 6º, nº1, por deficiências na tramitação dos processos instaurados contra a requerente (ponto 5 do dispositivo).

2. Neste caso, a Grande Câmara decidiu examinar conjuntamente as queixas apresentadas pela requerente com fundamento na extensão, que considera insuficiente, do controlo efetuado pela Secção do Contencioso do Supremo Tribunal e na falta de audiência (parágrafo 193 do acórdão). Por conseguinte, o ponto 5 do dispositivo foi formulado de maneira que não faz distinção entre esses dois aspetos, mas faz referência, de um modo geral, a «deficiências na tramitação dos processos instaurados contra a requerente». Na nossa opinião, só houve violação do artigo 6º, nº1, devido à ausência de audiência no terceiro processo disciplinar, denunciada pela requerente na sua queixa nº 74041/13: se, também nós, consideramos que houve deficiências neste último processo, baseamos a conclusão de violação num fundamento mais restrito. Na nossa opinião, o exame conjunto dos dois fundamentos de queixa e a base mais ampla que foi dada à constatação de violação no presente acórdão estão mal fundamentados e os motivos em que assentam são particularmente problemáticos, pelas razões que serão expostas. Assim, mesmo que, tecnicamente, o ponto 5 do dispositivo tenha sido adotado por unanimidade, não partilhamos o raciocínio conducente a esta conclusão e, quando invocamos, na presente opinião, «a maioria», referimo-nos aos colegas que subscreveram o raciocínio exposto no acórdão.

3. O elemento central da dificuldade com que estamos confrontados é revelado pela afirmação feita no parágrafo 206 do acórdão, onde a maioria considera que era necessário que a secção do contencioso «efetuasse um controlo suficientemente intenso que lhe permitisse, por um lado, determinar, por exemplo, se a requerente tinha feito certas afirmações [aquando de uma certa conversa telefónica ou aquando de uma reunião à porta fechada] e, por outro lado, para formar a sua opinião sobre a requerente dando-lhe a possibilidade de expor oralmente a sua versão da situação». Esta passagem revela um problema na forma como a maioria aborda o processo que correu perante a secção do contencioso do Supremo Tribunal e, de um modo mais geral, o controlo jurisdicional. A abordagem da maioria corre o forte risco de ser fonte de confusão e de incerteza. Tentaremos explicar a seguir a razão pela qual não a podemos subscrever e a razão pela qual consideramos que constitui um afastamento mal avisado relativamente à jurisprudência estabelecida do Tribunal quanto ao nível de controlo jurisdicional requerido pelo artigo 6º, nº1. Recordaremos, em primeiro lugar, os princípios gerais a respeitar e, depois, explicaremos a razão pela qual consideramos que não foram corretamente aplicados no caso em apreço.

Observações gerais

4. O presente caso diz respeito a um conjunto de processos que relevam da vertente civil do artigo 6º, nº1, que têm na sua génese, a aplicação, à requerente, de sanções disciplinares por um órgão administrativo, o Conselho Superior da Magistratura (CSM) português. A requerente impugnou essas sanções perante um órgão de recurso competente, a secção do contencioso do Supremo Tribunal português. Por força do direito interno, os recursos interpostos perante a secção do contencioso são submetidos às normas aplicáveis ao controlo jurisdicional.

5. Na sua jurisprudência, o Tribunal estendeu a vários níveis o âmbito de aplicação do artigo 6º, nº1, e reforçou as garantias processuais que devem ser aplicadas pelas jurisdições nacionais. No entanto, nunca quis modificar a característica fundamental do controlo jurisdicional das decisões administrativas, a saber, o facto de se tratar de uma *verificação* dessas decisões e não de uma nova análise do seu objeto por autoridade judicial.

6. Essa característica fundamental do controlo jurisdicional está enraizada no princípio de separação de poderes, um princípio que, em muitos dos Estados contratantes, se encontra, ele próprio, inscrito na Constituição, e que se traduz, nomeadamente, no facto de os juízes fiscalizarem os atos administrativos sem, no entanto, assumirem um papel de autoridade administrativa. Mais precisamente, o desafio, do ponto de vista da separação de poderes, é o de assegurar, através da garantia de uma fiscalização jurisdicional, a regularidade das decisões administrativas e, através de normas que regem essa fiscalização, o respeito pelo princípio segundo o qual os tribunais não devem interferir nas funções ou responsabilidades da Administração, colocando-se no lugar das autoridades administrativas competentes quando examinam os recursos que lhe são submetidos.

7. Deste modo, o Tribunal reconheceu que o artigo 6º não vai ao ponto de garantir o acesso a um tribunal que permita substituir a apreciação ou opinião das autoridades administrativas pela sua apreciação ou pela sua própria opinião (*Fazia Ali c. Reino Unido*, nº 40378/10, § 77, 20 de outubro de 2015). Este princípio consta de jurisprudência constante. O que o artigo 6º, nº1, garante é o acesso a um tribunal de «plena jurisdição». Tanto a Comissão, como o Tribunal, admitiram na sua jurisprudência que a exigência segundo a qual um tribunal deve dispor de «plena jurisdição» considera-se cumprida se se provar que o órgão em questão está dotado de competências de «extensão suficiente» ou exerce um «controlo jurisdicional suficiente» para tratar o caso em questão (*Sigma Radio Television Ltd c. Chipre*, nºs 32181/04 e 35122/05, § 152, 21 de julho de 2011, e os casos aí são citados). Foi assim dada à exigência de plena jurisdição uma definição autónoma à luz do objeto e do objetivo da Convenção e essa definição não depende necessariamente da qualificação na lei interna. Como demonstra a jurisprudência bem estabelecida, a plenitude de jurisdição requer o exercício de uma «competência suficiente» ou de um «controlo suficiente». Apesar de esta abordagem ter sido recordada no acórdão proferido no caso (no parágrafo 177), como princípio geral, não foi, no nosso entender, tomada suficientemente em conta quando aplicada ao caso em apreço (como se verá adiante).

8. Importa sublinhar que, até agora, esta abordagem nunca tinha sido derogada nos casos em que as sanções, nomeadamente as sanções disciplinares, tinham sido impostas a um indivíduo por uma autoridade administrativa – o que, em si, o artigo 6º não exclui (ver, por exemplo, *Diennet c. França*, 26 de setembro de 1995, série A nº 325-A; *Mérigaud c. França*, nº 32976/04, § 68, 24 de setembro de 2009; *A. Menarini Diagnostics S.r.l. c. Itália*, nº 43509/08, § 59, 27 de setembro de 2011; e *Grande Stevens e outros c. Itália*, nºs 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10, § 139, 4 de março de 2014). Também neste domínio, o Tribunal afirmou que, para efeitos do respeito do direito de acesso a um tribunal, garantido pelo artigo 6º, nº1, é necessário que o órgão que analisa o recurso goze de «plenitude de jurisdição», no sentido autónomo atrás exposto. Deste modo, mesmo que o carácter suficiente do controlo jurisdicional dependa do objeto do caso (*Tsanova-Gecheva c. Bulgária*, nº 43800/12, § 98, 15 de setembro de 2015, e os casos aí citados, em particular *Bryan c. Reino Unido*, 22 de novembro de 1995, § 45, série A nº 335-A; *Sigma Radio Television Ltd*, atrás citado, § 154; e *Galina Kostova*, nº 36181/05, § 59, 12 de novembro de 2013), isso não significa que a decisão do órgão administrativo submetida ao órgão de controlo deva ser objeto de reexame a este nível (*Menarini Diagnostics S.r.l.*, atrás citado, §§ 62-67, e *Grande Stevens e outros*, citado, §§ 139 e 149 – nota-se que estes casos diziam respeito a sanções administrativas que relevam da vertente penal do artigo 6º, nº1).

9. A este propósito, há que sublinhar que é necessário distinguir as *questões* que devem ser objeto de exame pela jurisdição que *fiscaliza* a decisão, por um lado, do *método* de exame aplicado por esta jurisdição, por outro. Este método está, ele próprio, ligado à forma como a jurisdição decide no final do seu exame. Esta consideração surge, em teoria, no parágrafo 199 do acórdão proferido no caso.

10. No que diz respeito ao *objeto* do exame, decorre da jurisprudência do Tribunal que a jurisdição competente deve estar habilitada a exercer controlo sobre todas as questões de facto e de direito pertinentes para efeitos do recurso interposto perante si e a verificar a ausência de vícios de forma no processo administrativo (ver, *mutatis mutandis*, *Potocka e outros c. Polónia*, nº 33776/96, §§ 55-56, TEDH 2001-X, e *Tsanova-Gecheva c. Bulgária*, atrás citado, § 101) e o carácter proporcional da sanção aplicada (*Diennet*, § 34; *Mérigaud*, § 69; e, *mutatis mutandis*, *Sigma Radio Television Ltd*, § 168, todos atrás citados).

11. No que diz respeito ao *método* do exame, o Tribunal sempre afirmou que o artigo 6º não impõe que as jurisdições internas possam substituir pela sua própria apreciação ou pelas suas próprias conclusões as da autoridade administrativa competente. O controlo jurisdicional pode, deste modo, consistir apenas num exame dos atos e procedimentos administrativos e pode não resultar numa nova decisão sobre o caso, em particular, sobre os factos. Por conseguinte, o Tribunal reconheceu que o órgão judicial que fiscalizou a decisão gozava de «plenitude de jurisdição», no sentido autónomo da expressão à luz do artigo 6º, nº1, da Convenção, mesmo que não procedesse a um novo exame e a uma nova apreciação das provas, por exemplo, a nova audição de testemunhas, mas se limitasse a verificar – em particular, do ponto de vista da pertinência, da coerência e do carácter suficiente – os factos e as provas com base nos quais a autoridade administrativa havia tomado a sua decisão.

12. No que diz respeito ao tratamento do caso pelo tribunal que procede ao controlo, é necessário que este tenha o poder de anular a decisão administrativa em causa e de a substituir por uma nova decisão ou de devolver o caso à mesma autoridade administrativa ou a uma autoridade diferente (*Kingsley c. Reino-Unido* [GC], nº 35605/97, §§ 32 e 34, TEDH 2002-IV, e *Oleksandr Volkov c. Ucrânia*, nº 21722/11, § 125, TEDH 2013), aspeto recordado no parágrafo 184 do acórdão proferido presente no caso. Pode ser necessário, sobretudo quando se verifica que o apuramento dos factos pelo órgão administrativo apresenta insuficiências ou irregularidades, anular a decisão e devolver o caso ao órgão administrativo para que proceda a novo exame dos factos e reveja as suas conclusões em conformidade.

13. Esses elementos constituem a essência do nível em que a jurisdição competente se deve encontrar para poder exercer a sua «plena» jurisdição, no sentido autónomo desta expressão definido pelo Tribunal. Como vimos, existe plenitude de jurisdição quando o controlo jurisdicional efetuado pelo tribunal incide sobre todos os aspetos do caso, desde que tenham sido suscitados perante esse tribunal. Não é suposto que a plenitude de jurisdição imponha que as questões decididas pela autoridade administrativa sejam submetidas a novo exame pelo tribunal competente. Neste sentido, a situação jurídica assemelha-se à que decorre da exigência prevista no artigo 2º, do Protocolo nº7, segundo a qual (no mínimo) os recursos em matéria penal devem permitir uma « revisão » [review] da condenação e da pena por um tribunal superior, o que não implica necessariamente um novo exame ou um novo julgamento.

14. Em particular, quanto aos elementos de facto, há uma grande diferença entre, por um lado, a exigência de que o tribunal examine a maneira como a autoridade administrativa estabeleceu os factos pertinentes e verifique se a base factual sobre a qual tomou a decisão era suficiente e sólida de modo a justificar as consequências jurídicas que daí decorrem e, por outro lado, a exigência de que o tribunal proceda a um reexame das provas para estabelecer, ele mesmo, os factos. No primeiro caso, o que a parte que contesta a decisão administrativa deve conseguir fazer para obter satisfação é demonstrar ao tribunal, quer que os factos, tal como foram estabelecidos pela autoridade administrativa, não constituem uma base suficientemente sólida para as consequências jurídicas decorrentes da decisão, quer que a fixação desses factos não foi feita de acordo com as garantias processuais exigidas. Se o recurso for procedente, o tribunal deve então anular a decisão recorrida. Segundo as circunstâncias, pode remeter o caso à autoridade administrativa para nova análise ou, se a base factual for suficientemente clara, proferir eventualmente uma nova decisão sobre o fundo. No segundo caso, deverá ele mesmo proceder a um novo exame e à apreciação dos elementos de provas.

15. Na jurisprudência do Tribunal, este primeiro tipo de controlo jurisdicional foi julgado conforme às exigências do artigo 6º, n.º 1. Mesmo em casos em que o artigo 6º era aplicável na sua vertente penal, o Tribunal considerou que o controlo jurisdicional tinha sido suficiente, apesar de o tribunal competente não ter procedido a novo exame dos elementos de prova, nem à sua própria apreciação desses elementos (ver por exemplo *A. Menarini Diagnostics S.r.l.*, atrás citado, §§ 63-64).

16. Em contrapartida, o Tribunal concluiu que houve violação do artigo 6º em casos em que as jurisdições nacionais não tinham podido ou querido examinar um ponto

fundamental do litígio, por se considerarem vinculadas às conclusões de facto e de direito das autoridades administrativas e, assim, impedidas de procederem a um exame independente dessas conclusões (ver a jurisprudência citada no parágrafo 182 do acórdão proferido no caso). Encontramos uma variante particular deste tipo de situações no acórdão *Tsfayo c. Reino-Unido* (nº 60860/00, § 47, 14 de novembro de 2006), no qual foi apreciado pelo Tribunal um caso em que a decisão submetida a controlo jurisdicional tinha sido tomada por um órgão que, não só não era independente do executivo, como estava *diretamente ligado a uma das partes do litígio*. Nestas circunstâncias especiais, o Tribunal considerou que a independência da conclusão sobre os factos primários podia estar manchada de tal maneira que era impossível verificá-la ou retificá-la de forma adequada através de um controlo jurisdicional. Não tendo a jurisdição competente o poder de examinar novamente as provas e, por conseguinte, não tendo examinado novamente uma questão de facto crucial, o Tribunal concluiu que houve violação do artigo 6º visto que a questão central do caso não tinha sido decidida por um tribunal independente das partes. Por outras palavras, este caso dizia respeito a um tipo de situação particular em que um conjunto de deficiências se combinavam de tal maneira que se verificava falta de independência relativamente a uma das partes em primeira instância e, em seguida, uma questão de facto determinante não tinha sido reexaminada e julgada em sede de recurso.

17. Não é necessário insistir nesta jurisprudência, pois, claramente, o presente caso não levanta o mesmo tipo de questões. Os excertos das decisões judiciais internas pertinentes mostram que a secção do contencioso do Supremo Tribunal português procedeu a um controlo jurisdicional, em conformidade com as exigências do artigo 6º, nº1, consideradas, até agora, cumpridas em tal caso.

18. Neste contexto, há ainda que observar o seguinte. Em primeiro lugar, é verdade que o controlo jurisdicional de uma decisão administrativa que aplica uma sanção disciplinar, pode, muitas vezes, levantar questões diferentes daquelas que se suscitam no contexto do controlo de decisões administrativas em que não existe um elemento especificamente punitivo. No entanto, o Tribunal nunca considerou anteriormente que o direito de acesso a um tribunal, garantido pelo artigo 6º, nº1, exigia que os recursos contra as decisões administrativas que aplicam uma sanção disciplinar ou um outro tipo de sanção administrativa deviam ser submetidos a um regime processual distinto do paradigma do controlo jurisdicional atrás descrito. Pelo contrário, mesmo em processos que dizem respeito a sanções administrativas que relevam da vertente penal desta disposição, continuou a seguir o entendimento segundo o qual o acesso a uma instância com plenitude de jurisdição é suficiente desde que esta proceda a um exame do caso, mas não necessariamente a um reexame, nomeadamente quanto aos factos e às provas sobre os quais se fundou a autoridade administrativa.

19. Em segundo lugar, no que diz respeito ao objeto da decisão impugnada, importa notar que, quando examina o carácter suficiente do controlo jurisdicional, o Tribunal tem em conta em que medida o caso diz respeito a uma questão especializada, que necessita de um conhecimento ou de uma experiência profissional, e em que medida a decisão releva do exercício de um poder administrativo discricionário (ver, por exemplo, *Fazia Ali c. Reino-Unido*, nº 40378/10, § 84, 20 de outubro de 2015). A consideração que está subjacente é a de que, quando uma decisão administrativa assenta no exercício de

competências especializadas ou no exercício de poderes discricionários da responsabilidade da Administração, o controlo jurisdicional não deve implicar que essas características da tomada de decisão administrativa sejam « esmagadas » pela ação dos tribunais. No presente caso, devem ser tidas em conta considerações análogas. Se é verdade que o processo disciplinar em causa não dizia respeito a questões de natureza altamente técnica ou que exigissem particulares competências especializadas, o elemento a ter em conta, no caso, respeita à função especial e à posição constitucional do Conselho Superior da Magistratura (CSM). Este último é a autoridade a quem a Constituição portuguesa (cfr. o parágrafo 70 do acórdão) atribui a responsabilidade específica de gerir, com toda a autonomia, a magistratura, e, em particular, as questões disciplinares que dizem respeito aos juízes, com o objetivo mais alargado de garantir a independência do sistema judicial. O Tribunal deveria, pois, reconhecer a particular importância das responsabilidades do CSM, nos termos da Constituição, num domínio capital do ponto de vista do Estado de Direito e da separação de poderes. Enquanto órgão especificamente mandatado para interpretar e aplicar as regras que regem o comportamento profissional dos juízes, o CSM tem por missão assegurar o bom funcionamento do sistema judicial. Nestas condições, tal como os tribunais que procedem ao controlo jurisdicional não devem assumir as funções da autoridade administrativa cujas decisões examinam, também o controlo jurisdicional efetuado pelo Supremo Tribunal quanto aos processos disciplinares que relevam da competência do CSM não deveria levar o Supremo Tribunal a assumir a função disciplinar do CSM.

20. Por fim, há que mencionar também uma outra característica do controlo jurisdicional, ligada à questão de se tratar de verificar as decisões administrativas e não de reexaminar as questões em causa, permitindo ao tribunal adotar a sua própria decisão no lugar da decisão administrativa. Competindo-lhe verificar a decisão e não reexaminar o caso, o tribunal que procede ao controlo jurisdicional goza normalmente de uma certa latitude quanto à medida em que, à luz das declarações das partes, empreende uma ou outra medida de investigação para determinar se os factos foram fixados adequadamente. Deste modo, o tribunal não é obrigado a empreender tais medidas apenas porque uma parte contestou os factos no seu recurso. Na sua jurisprudência relativa ao artigo 6º, o Tribunal afirmou que a exigência de equidade do processo não impõe ao tribunal competente – mesmo no contexto de um processo penal perante um tribunal de primeira instância – a obrigação de ordenar uma medida de inquérito apenas porque uma parte o pediu. Cabe ao tribunal examinar e determinar a necessidade e a oportunidade de admitir elementos para exame (*Poletan e Azirovik c. ex-República Jugoslava e da Macedónia*, nºs 26711/07, 32786/10 e 34278/10, § 95, 12 de maio de 2016, e os casos aí citados). A mesma abordagem deve ser aplicada, *a fortiori*, no contexto de um controlo jurisdicional, em que a tarefa do tribunal não é reexaminar o caso e decidir de novo sobre o objeto do litígio, mas sim proceder ao controlo jurisdicional atrás descrito.

21. Na nossa opinião, importa reconhecer e manter a distinção, atrás explicada, entre exame e controlo, por um lado, e reexame, por outro lado. Esta distinção está bem estabelecida e está ancorada tanto nos sistemas nacionais, como nos sistemas supranacionais de recursos judiciais e de controlo jurisdicional, não se devendo esbater nem erodir. Ora, é precisamente isso que a maioria aqui faz. As consequências disso são

muito problemáticas, dado o grande número de situações em que estas questões se colocam perante as jurisdições internas, que têm de conhecer recursos interpostos contra decisões administrativas, e, em particular, contra decisões que aplicam sanções administrativas ou disciplinares.

Aplicação ao caso

22. Como já antes indicámos no parágrafo 17, vistas as decisões e a jurisprudência da secção do contencioso do Supremo Tribunal citadas no acórdão proferido no caso, não restam dúvidas de que os princípios seguidos por esta jurisdição quanto ao âmbito e ao método do seu controlo jurisdicional no caso da requerente estavam em conformidade com a jurisprudência do Tribunal descrita e, portanto, com as exigências do artigo 6º, nº1.

23. No que diz respeito à aplicação concreta desses princípios, importa observar, desde logo, que, como o Tribunal afirmou várias vezes, não lhe cabe conhecer erros de facto ou de direito eventualmente cometidos por uma jurisdição interna, salvo, e na medida em que, possam ter violado os direitos e liberdades salvaguardadas pela Convenção: deste modo, questões como o peso atribuído pelos tribunais nacionais a um ou outro elemento de prova ou a uma ou outra conclusão ou apreciação de que conheceram, escapam, em princípio, ao seu controlo. O Tribunal não deve assumir o lugar de um juiz de quarta instância nem pôr em causa, do ponto de vista do artigo 6º, nº1, a apreciação dos tribunais nacionais, salvo se as suas conclusões forem consideradas arbitrárias ou manifestamente irrazoáveis (*Paróquia Greco-Católica Lupeni e outros c. Roménia* [GC], nº 76943/11, § 90, TEDH 2016, e os casos aí citados).

24. Para além disso, há que notar que o presente caso é constituído por três queixas distintas, resultantes de três processos disciplinares instaurados contra a requerente ao nível interno, processos que estavam ligados, pois relevavam da mesma sequência de eventos. O primeiro processo dizia respeito ao facto de a requerente ter alegadamente utilizado termos injuriosos para com o inspetor judicial responsável pela sua avaliação. O segundo decorria do facto de ela ter aparentemente tentado isentar-se da primeira acusação, pedindo a um colega para prestar depoimento falso a seu favor. O terceiro processo dizia respeito à alegada tentativa de persuadir um outro inspetor judicial a não instaurar um processo disciplinar contra a pessoa que havia prestado depoimento falso a seu favor no primeiro processo. Há também que notar que a ordem cronológica pela qual as diferentes decisões disciplinares foram tomadas pelo CSM não era a mesma: o segundo processo, relativo ao incitamento à prestação de depoimento falso, cessou antes do primeiro, referente à utilização de termos injuriosos.

25. No primeiro processo, a questão de saber se a requerente tinha utilizado o termo « mentiroso » era um elemento factual essencial, com incidências sobre a credibilidade das pessoas implicadas na conversa. No terceiro processo, o teor das afirmações da requerente eram, em si, um elemento factual essencial. No segundo processo, relativo ao incitamento à prestação de depoimento falso, parece que os factos essenciais não foram contestados.

26. Tal como referido, a jurisprudência do Tribunal relativa ao artigo 6º, nº1, não impõe que os litigantes tenham acesso a um tribunal que proceda a novo exame dos elementos

de prova e fixe ele próprio os factos. Não vemos qualquer razão plausível para abandonar esta posição, neste momento. A requerente teve a oportunidade de expor perante a secção do contencioso do Supremo Tribunal a sua tese, segundo a qual os factos não tinham sido corretamente apurados, de maneira fiável, ao nível do CSM. O facto de não ter conseguido convencer a secção do contencioso de que assim era, não constitui, em si, base suficiente para concluir que houve violação do artigo 6º, nº1. Ao adotar tal conclusão, o Tribunal agiria como um tribunal de quarta instância.

27. Acresce que não identificamos qualquer elemento que permita concluir que a secção do contencioso do Supremo Tribunal tenha agido de maneira arbitrária ou manifestamente irrazoável, quando examinou os factos da causa. Não houve, por conseguinte, violação do artigo 6º, nº1, também segundo este ponto de vista.

A falta de audiência

28. No que respeita ao terceiro processo, a requerente queixava-se de não ter havido audiência perante a secção do contencioso do Supremo Tribunal.

29. Há que sublinhar que, no âmbito do processo instaurado contra si, a requerente teve a oportunidade de ser ouvida na fase de instrução perante o CSM, e de expor oralmente os seus argumentos. No entanto, não se pode defender oralmente, nem perante o plenário do CSM, nem perante a secção do contencioso do Supremo Tribunal.

30. Na sua jurisprudência, o Tribunal sublinhou a natureza fundamental do direito de cada um a ver a sua causa examinada publicamente, de que o direito a uma audiência constitui um dos aspetos (*Göç c. Turquia* [GC], nº 36590/97, § 46, TEDH 2002-V). O Tribunal considerou, por conseguinte, que uma queixa nesta matéria não podia ser absorvida pela constatação do incumprimento de um outro aspeto do direito a um processo equitativo, tal como o direito a um processo contraditório; o direito a um processo público constitui um aspeto da equidade do processo que apela a um exame distinto enquanto direito autónomo (*idem*, § 46).

31. Ademais, note-se que o direito a uma audiência não está apenas ligado à questão de saber se, no decorrer do processo, as testemunhas foram interrogadas e prestaram depoimento oralmente. O que está em causa é a possibilidade de as partes exporem o seu caso oralmente perante as jurisdições internas (*Göç* § 48). Deste modo, o direito a uma audiência subentende o princípio mais amplo da igualdade de armas entre as partes no processo.

32. Deste modo, por exemplo, no caso *Grande Stevens e outros* (acórdão citado), em que as queixas diziam respeito ao controlo jurisdicional da aplicação de sanções administrativas financeiras (na vertente penal do artigo 6º) por um órgão administrativo especializado (CONSOB), perante o qual o processo era escrito, o Tribunal observou que, apesar de este processo não ter respondido, em si, às exigências do artigo 6º, o caso dos requerentes tinha sido posteriormente examinado por um órgão independente e imparcial, com plena jurisdição, em conformidade com a jurisprudência de Estrasburgo; mas, não tendo este órgão realizado uma audiência pública, concluiu que houve violação do artigo 6º, nº1, da Convenção (*Grande Stevens e outros*, atrás citado, § 161).

33. Do mesmo modo, a requerente no caso em apreço não teve oportunidade, em nenhum dos níveis do processo instaurado contra si, de se expressar oralmente, perante os órgãos que decidiram o seu caso, quer sobre os elementos de facto, quer sobre as penas ou sobre as diferentes questões de direito que suscitava. Segundo a jurisprudência do Tribunal, e na ausência de toda e qualquer circunstância excecional suscetível de justificar uma conclusão em sentido contrário, esta falha no processo é, em si, suficiente para dar lugar a uma violação do artigo 6º, nº1, da Convenção.

Observações críticas quanto à abordagem adotada pela maioria

34. O Tribunal afirmou, por diversas vezes, que os seus acórdãos servem não apenas para decidir os casos que lhe foram submetidos, mas, de forma mais abrangente, para clarificar, salvaguardar e desenvolver as normas da Convenção e contribuir, deste modo, para o respeito, por parte dos Estados, dos compromissos assumidos enquanto Partes Contratantes (ver, por exemplo, *Konstantin Markin c. Rússia* [GC], nº 30078/06, § 89, TEDH 2012, e os casos aí citados). A Grande Câmara do Tribunal, em particular, deveria estar determinada e apta a contribuir para que a jurisprudência apresente um grau suficiente de clareza e de segurança jurídica. Se é necessário ou desejável afastar-se da jurisprudência existente, é preciso que diga claramente o que muda, porquê e como.

35. No caso em apreço, infelizmente, o acórdão proferido pela maioria não responde a esta expectativa. O que parece claro é o facto de a maioria se afastar da jurisprudência existente, ou seja, dos princípios do controlo jurisdicional, atrás recordados, e admitidos até agora pelo Tribunal. Em contrapartida, é mais difícil dizer em que direção se dirige.

36. A maioria parece não subscrever já a doutrina, segundo a qual, a instância de controlo jurisdicional verifica se a decisão administrativa assenta numa base factual suficiente, mas não é obrigada a reexaminar os factos em si, nem os elementos de prova a partir das quais estes foram apurados. Considera que a secção do contencioso do Supremo Tribunal não era competente para «recolher os elementos de prova ou para apurar os factos relevantes em causa» e que, devido aos seus limites, «não tinha competência para examinar os pontos decisivos do processo, a saber, o conteúdo das conversas» (parágrafo 204 do acórdão). Observa, também, que «a apreciação dos factos implicava o exame de questões relativas à credibilidade da requerente e das testemunhas» e que a secção do contencioso do Supremo Tribunal se declarou incompetente para proceder a um «novo exame dos factos e das provas». Ora, considera [a maioria] que era necessário, no caso, que a secção do contencioso determinasse, «por exemplo, se a requerente tinha feito certas afirmações» (parágrafo 206 do acórdão). Com esta afirmação, leva a pensar que deseja estabelecer um novo *standard* segundo o qual o tribunal deveria reexaminar e fixar novamente os factos essenciais, em vez de verificar simplesmente, pela forma descrita nos parágrafos 10-11 e 13-14 supra, se a decisão administrativa assentava numa base factual suficiente. Contudo, continua a remeter para a noção habitual de «controlo», afirmando que deve determinar se «o controlo da legalidade da fixação dos factos» foi suficiente para efeitos do artigo 6º, nº1 (parágrafo 205 do acórdão). Considera, em seguida, que cabia ao Supremo Tribunal «verificar se a base factual sobre a qual assentavam as decisões do CSM era suficiente para apoiar as conclusões às quais este

chegou» (parágrafo 211 do acórdão) – o que implica também um controlo jurisdicional normal e não um novo exame dos factos e dos elementos de prova – e conclui que uma audiência teria permitido um «controlo» mais aprofundado dos factos controvertidos. Em conclusão, a maioria invoca a «necessidade de apreciar os elementos factuais atinentes à credibilidade da requerente», o que, pelo contrário, implica, ainda, um reexame pela jurisdição de controlo dos elementos de prova pertinentes. Esta última abordagem transparece também na referência feita à «ausência de uma audiência incidindo sobre os elementos factuais decisivos» (parágrafo 213 do acórdão).

37. Com o devido respeito, consideramos este raciocínio incoerente, obscuro e confuso. Será difícil para os tribunais nacionais compreendê-lo e segui-lo, o que colocará problemas acrescidos de segurança jurídica. Impugnações dos factos são recorrentemente apresentadas perante as jurisdições internas que julgam os recursos interpostos contra decisões administrativas que aplicam sanções de vários tipos, que relevam tanto da vertente civil, como da vertente penal do artigo 6º, nº1. Como é que essas jurisdições podem determinar os *standards* processuais que devem respeitar ao examinarem essas impugnações? É altamente problemático e lamentável que o Tribunal, em especial, reunido em formação de Grande Câmara, não proporcione uma clareza razoável sobre as normas que visa desenvolver.

38. A maioria esforça-se por justificar e limitar a abordagem adotada, fazendo referência à proteção processual dos juízes (parágrafos 203 e 214). Se é evidentemente primordial proteger a independência dos juízes e preservar o Estado de direito, este é um argumento que não vem a propósito no presente contexto, em que está em causa o controlo jurisdicional das decisões do CSM, órgão constitucional especialmente instituído precisamente para garantir a independência judicial. Não há aqui nenhuma queixa, nenhuma declaração, nem nenhum elemento que possa justificar que o Tribunal coloque em causa, por princípio, o papel do Conselho Superior da Magistratura português enquanto órgão competente em matéria de processos disciplinares contra juízes, e para que conclua que os princípios estabelecidos na sua jurisprudência não constituem já norma suficiente para o controlo jurisdicional das decisões disciplinares tomadas por este órgão.

39. De um ponto de vista mais geral, o argumento invocado para criar, no âmbito do artigo 6º, nº1, uma *lex specialis* para os processos disciplinares instaurados contra juízes não parece convincente. Em particular, consideramos que o presente caso não se presta a tal abordagem. Dadas as circunstâncias que deram origem aos processos disciplinares em causa, e nomeadamente ao segundo e terceiro processos (ver o parágrafo 24 supra), o caso submetido ao Tribunal respeita à deontologia judicial – que é também um assunto extremamente importante – e não à independência judicial.

Conclusão

40. Na sua jurisprudência, o Tribunal precisou o nível de controlo jurisdicional requerido pelo artigo 6º, nº 1. Não vemos qualquer razão imperiosa para afirmar hoje que esse nível já não é suficiente. Além disso, qualquer evolução jurisprudencial deve ser explicada de

maneira conceptualmente clara e compreensível. Não se pode esperar das autoridades internas que sigam dada direção, quando nenhuma direção foi dada.

41. No contexto específico do presente caso, dada a função constitucionalmente atribuída ao CSM, órgão que tem por objetivo proteger a independência judicial, parece essencial que, no que diz respeito aos processos disciplinares, as garantias processuais adequadas sejam asseguradas ao nível deste órgão, em vez do controlo jurisdicional subsequente ser transformado num novo exame dos casos objeto de recurso.

42. Como explicámos no início, a presente opinião separada é tecnicamente uma opinião concordante. No entanto, a diferença de posição e de abordagem subjacente apela a outras precisões no futuro. Espera-se que a insegurança jurídica não persista por muito mais tempo.

OPINÃO CONCORDANTE DO JUIZ PINTO DE ALBUQUERQUE

1. Considerando a importância das questões constitucionais e jurídicas em causa no caso em apreço, gostaria de acrescentar algumas precisões quanto aos problemas observados pela Grande Câmara, a fim de explicar que necessitam de uma reforma e de uma modernização do quadro e da prática jurídicos aplicáveis em Portugal, mas não do quadro constitucional.

A história da *gouvernance* judicial em Portugal

2. A primeira República (1910-1926) instituiu um órgão de *gouvernance* da magistratura¹. Após a declaração da República (5 de outubro de 1910), a lei de 12 de julho de 1912 cria um Conselho Superior da Magistratura Judicial – CSMJ, composto por três juízes nomeados pelo Governo. Um regulamento de 29 de outubro de 1912 estabelece o procedimento a aplicar pelo novo CSMJ. As sanções disciplinares mais graves eram aplicadas pelo governo, mediante proposta do CSMJ, as restantes pelo próprio CSMJ. O processo disciplinar era contraditório, mas não comportava audiência pública. As decisões tomadas em matéria disciplinar não eram submetidas a controlo jurisdicional.

3. O funcionamento do CSMJ foi seguidamente modificado pelo Decreto nº 4172 de 30 de abril de 1918. Este previa que o CSMJ devia ser exclusivamente composto por juízes, e incluir três membros titulares e três suplentes, eleitos de entre os juízes do Supremo Tribunal, pelo conjunto de juízes, com um mandato de três anos. Se o presidente do Supremo Tribunal fosse eleito para o CSMJ, era também o seu presidente. O CSMJ era o único competente para aplicar as sanções disciplinares mais graves e estas eram susceptíveis de recurso perante o plenário do Supremo Tribunal (artigo 13º). O Decreto n.º 4691, de 23 de julho de 1918, trouxe as seguintes modificações: o CSMJ era, doravante, composto de cinco membros titulares e três suplentes, permanecendo inalterado o método de eleição, e o presidente do Supremo Tribunal era escolhido pelo governo, entre os juízes do Supremo Tribunal (artigo 5º). O Decreto nº 5499, de 5 de maio de 1919, atribuiu ao governo o poder de nomear todos os membros do CSMJ (dois membros titulares e dois suplentes, mais o presidente), entre os juízes do Supremo Tribunal, sendo o presidente do Supremo Tribunal também o presidente do CSMJ.

4. O Decreto nº 7725, de 6 de outubro de 1921, fundiu o CSMJ com os conselhos de *gouvernance* dos procuradores e funcionários judiciais. O novo conselho unificado foi denominado Conselho Superior Judiciário – CSJ. Era composto, além dos precedentes membros do CSMJ, pelo Procurador-Geral e pelo procurador do tribunal de segunda instância de Lisboa, bem como por dois escrivães escolhidos pelo governo. Doravante, os juízes do Supremo Tribunal, que eram membros titulares do Conselho, deviam exercer as funções a tempo inteiro. O Decreto nº 10310, de 19 de novembro de 1924, consolidou as regras que regiam os processos disciplinares instaurados contra os juízes. Previa a aplicação pelo CSMJ de dois tipos de sanções: as menos graves não eram suscetíveis de recurso, as mais graves podiam ser objeto de recurso perante o plenário do Supremo

¹ Por questões de economia, limitarei esta opinião ao regime republicano.

Tribunal, com plena jurisdição (artigo 113º). O decreto nº 10734, de 2 de maio de 1925, instituiu um processo sumário especial para as infrações disciplinares políticas, que eram submetidas à competência do Ministro da Justiça, com direito de recurso perante o Conselho de Ministros.

5. A ditadura (1926-1974) alterou radicalmente o sistema. Nos termos do Decreto nº 11751, de 23 de junho de 1926, a composição do CSJ tornou-se mista: incluía três juízes nomeados pelo governo, entre os quais o presidente do CSJ e do Supremo Tribunal, e dois juízes eleitos pelos seus pares. As penas disciplinares mais severas eram suscetíveis de recurso perante o plenário do Supremo Tribunal, que gozava de plena jurisdição. Os diplomas sobre o estatuto dos magistrados de 1927 (Decreto nº 13809, de 22 de junho de 1927) e de 1928 (Decreto nº 15344, de 12 de abril de 1928) não modificaram a composição do CSJ, mas limitaram drasticamente a possibilidade de se recorrer das decisões disciplinares. As penas mais severas aplicadas pelo CSJ eram suscetíveis de recurso perante uma formação *ad hoc* alargada do CSJ, compreendendo membros titulares e suplentes.

6. Em 1929, o Decreto nº 16563, de 5 de março, modificou de novo radicalmente a composição do CSJ: tendo a idade legal de aposentação sido objeto de reforma, o governo podia nomear novos membros do CSJ. Com o decreto nº 17955, de 12 de fevereiro de 1930, os membros eleitos pelos juízes tornaram-se novamente maioritários na composição do CSJ: se o presidente do CSJ e do Supremo Tribunal era nomeado pelo governo, já os quatro outros membros do Conselho eram juízes eleitos por três colégios eleitorais diferentes (os juízes de primeira instância elegiam dois representantes, os juízes de segunda instância elegiam um, e o quarto era eleito pelos juízes do Supremo Tribunal). Em contrapartida, os poderes do CSJ tornaram-se puramente consultivos, sendo o poder de decisão atribuído ao governo. Por fim, o Decreto nº 21485, de 20 de julho de 1932, modificou novamente a composição do CSJ, prevendo que todos os seus membros fossem nomeados pelo governo.

7. O Estatuto dos juízes de 1944 (Decreto nº 33547, de 23 de fevereiro de 1944) previa que o CSJ fosse presidido pelo presidente do Supremo Tribunal e composto por três juízes do mesmo tribunal, bem como por outros juízes que não tinham direito a voto, vindos dos tribunais de primeira e de segunda instâncias. Todos os membros eram escolhidos pelo governo. Sobretudo, os recursos interpostos das penas disciplinares mais graves eram tratados como pedidos de controlo da legalidade, e eram submetidos à formação *ad hoc* do CSJ, como qualquer outro recurso instaurado contra um ato do governo (artigo 445º). Segundo o preâmbulo do Estatuto, o governo tinha feito a escolha política deliberada de recusar aos juízes o benefício da plena jurisdição no exame dos recursos instaurados contra a aplicação das penas disciplinares mais severas, visto que não deviam ter melhor tratamento que os restantes agentes do Estado que relevavam da competência das autoridades administrativas.

8. A lei de 1962 sobre o Estatuto dos magistrados modificou ainda a composição do CSJ: doravante, este último incluía o presidente e o vice-presidente do Supremo Tribunal, os três presidentes dos Tribunais da Relação e um juiz de primeira instância, todos nomeados pelo governo. As penas disciplinares mais severas eram suscetíveis de recurso perante uma nova formação *ad hoc* do CSJ, denominada Supremo Conselho Disciplinar, que era

composta por todos os membros do CSJ e por quatro magistrados do Supremo Tribunal com mais antiguidade. Este quadro jurídico permaneceu em vigor até à queda da ditadura.

9. A Constituição democrática de 1976 previa que a composição do Conselho Superior da Magistratura – CSM - devia ser fixada pela lei e que o Conselho devia integrar magistrados eleitos pelos seus pares. O primeiro instrumento legal adotado para reger a composição do CSM foi o Decreto n.º 926/76, de 31 de dezembro de 1976. Nos termos deste decreto, apenas os juízes e os funcionários judiciais faziam parte do CSM (13 magistrados e 4 escrivães, estes últimos intervindo apenas sobre questões relativas a estes funcionários). A Lei n.º 85/77, de 13 de dezembro de 1977 (a primeira lei do regime democrático sobre o estatuto dos juízes), voltou a uma composição mista, na qual os magistrados eram mais numerosos que os membros não judiciais (13 magistrados e 10 membros não juízes). No âmbito da reforma constitucional de 1982, a composição do CSM foi inscrita na Constituição, que previa uma maioria mínima de juízes (9 magistrados e 8 membros não judiciais). Esta regra da maioria dos magistrados no CSM foi alterada pela reforma constitucional de 1997 (a composição do Conselho passou então a 8 juízes e 9 membros não juízes).

10. O artigo 13.º do Decreto n.º 926/76, de 31 de dezembro de 1976, e o artigo 175.º da lei de 1977 sobre o Estatuto dos magistrados dispunham que as decisões do CSM eram suscetíveis de recurso perante o Supremo Tribunal. No entanto, o artigo 168.º da Lei n.º 21/85, de 30 de julho de 1985 (Lei de 1985 sobre o Estatuto dos Magistrados), reintroduziu a possibilidade de recurso perante uma formação *ad hoc* da Secção do Contencioso do Supremo Tribunal, presidida pelo presidente do CSM e do Supremo Tribunal. A mesma pessoa exercia então três funções: presidente da Secção do Contencioso do Supremo Tribunal, presidente do CSM e presidente do Supremo Tribunal. Para que o presidente do órgão cuja decisão era objeto de recurso (o CSM) e do órgão de recurso (a secção do contencioso) não fossem uma única e mesma pessoa, a Lei n.º 10/94, de 5 de maio de 1994, atribuiu a presidência da secção do contencioso ao vice-presidente do Supremo Tribunal.

11. Este resumo da história do CSM mostra claramente que o facto de o processo disciplinar que decorreu perante este órgão não ser público, de os recursos contra as penas disciplinares mais graves serem analisadas por uma formação *ad hoc* e de esta formação apenas ter poderes de controlo limitados são relíquias do passado, que datam respetivamente de 1911, 1928 e 1944 e que o novo regime democrático se terá esforçado por abolir. É tomando em conta este contexto histórico que se deve apreciar os poderes

de fiscalização da secção do contencioso relativamente às decisões do CSM². Os textos³, tal como a prática jurídica⁴, mostram que o órgão habilitado a controlar as decisões do CSM sempre teve poderes muito limitados em matéria de exame e de fixação dos «factos decisivos», de recolha e de reexame das provas. Nos parágrafos 203 e 214 do acórdão, a Grande Câmara confirma expressamente o acórdão da Secção relativamente à natureza "decisiva" dos factos contestados pela requerente e a ausência de controlo jurisdicional adequado da decisão do CSM sobre esses factos. Esta falha foi agravada pela ausência de audiência pública na qual teriam comparecido as testemunhas e a juíza arguida.

Através da constatação constante do acórdão proferido no caso em apreço, a Grande Câmara pretende passar a mesma mensagem que a Secção: é tempo de reformar o quadro jurídico aplicável e a prática em Portugal. É de louvar o facto de o governo ter tido em conta o apelo da Secção e, mesmo antes do acórdão da Grande Câmara, ter apresentado uma proposta de reforma da lei sobre o Estatuto dos Magistrados⁵. Gostaria de sublinhar que esta reforma não significa, contudo, que o quadro constitucional deva mudar. Voltarei a este assunto mais adiante.

Os padrões internacionais em matéria de *gouvernance* judicial

12. O Conselho da Europa, e em especial a Comissão Europeia para a Democracia através do Direito (Comissão de Veneza) e o Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) analisaram a compatibilidade dos conselhos da magistratura com os padrões europeus de independência judiciária. O caso em questão levantava duas grandes questões⁶. Em primeiro lugar, a maioria dos membros do CSM não são juízes eleitos pelos seus pares. Por exemplo, dos quinze membros que decidiram o caso da requerente, a 10

2. Sobre este assunto, ver a literatura portuguesa crítica: J. Miranda, Anotação ao artigo 217º, in Miranda/Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. III, 2007, p. 192 ; « Os parâmetros constitucionais da reforma do contencioso administrativo », in *Reforma do contencioso administrativo*, vol. 1, 2007, p. 374 ; S. Correia, *Contencioso Administrativo*, 1990, p. 125 ; R. Alves, « A apreciação jurisdicional das deliberações do CSM pelo STJ », in *Julgar*, nº 21, p. 248 ; C. Fraga, *Sobre a independência dos juízes*, 2003, p. 189 ; P. Rangel, *Repensar o poder judicial*, 2001, p. 227 ; A. Pereira, « O poder político perante a magistratura », ASJP (ed.), in *Poder Judicial na viragem do século*, vol. II, 1997, p. 89 ; et A. Santos Silva, « A Constituição e a independência do poder judicial », in *Scientia Juridica*, 1975, XXII, p. 35.

3. Ver o artigo 168º, nº 5, da lei sobre o Estatuto dos Magistrados Judiciais. Tal como foi explicado, esta disposição remonta à lei de 1944 sobre o Estatuto dos Magistrados Judiciais (artigo 445º), que estava formulada exatamente da mesma maneira.

4. Ver os parágrafos 79 a 81 do acórdão.

5. O processo de reforma foi lançado pelo Projeto de Lei nº 122/XIII.

6. Mesmo estando de acordo com os meus colegas, de que a queixa da requerente sobre a composição do CSM, considerada isoladamente, foi submetida após a expiração do prazo dos seis meses, considero que nada obstava a que o Tribunal analisasse os argumentos jurídicos apresentados à luz do contexto histórico e constitucional no qual o CSM tomou as suas decisões. Aliás, o próprio Governo invocou como argumento a composição do CSM (ver as suas observações, §§ 97-108). A Grande Câmara reconhece também essa possibilidade: quando declara inadmissível a queixa relativa ao CSM, precisa que « não deixará, se for caso disso, de ter em consideração os elementos relevantes relativamente ao CSM aquando da análise das outras queixas » (parágrafo 107 do acórdão), mesmo se, em definitivo, não o fez (parágrafo 160).

de janeiro de 2012, apenas dez eram juízes (parágrafo 26 do acórdão). Nos outros dois processos, uma pequena maioria dos membros do CSM eram juízes, pois aconteceu que alguns dos membros não magistrados estavam ausentes. Com efeito, não há qualquer garantia que a maioria dos membros do CSM tenha mesmo formação jurídica, porque não há nenhuma obrigação legal a este respeito para os membros não juízes do CSM⁷. Antes de tomadas as deliberações do CSM, não há como saber quem nelas irá participar. O juiz arguido não pode saber quem vai ser membro da formação que vai decidir o seu caso. Para agravar as coisas, não está excluído que um membro não juiz do CSM possa ser relator num processo disciplinar⁸, de modo que é possível que o relator não tenha qualquer formação jurídica.

13. Em segundo lugar, os membros do CSM podem escolher trabalhar a tempo parcial⁹, uma decisão que corre o risco de os expor *de facto* aos laços hierárquicos ou profissionais que podem ter fora da sua função de membro do CSM, quer seja no setor privado, quer seja no setor público. O Tribunal já julgou esta problemática anteriormente no acórdão *Oleksandr Volkov c. Ucrânia* (nº 21722/11, TEDH 2013), onde observou que todos os membros do Conselho Superior da Magistratura ucraniano, exceto quatro, «continuavam a trabalhar e a receber salário fora desse órgão, o que implicava inevitavelmente a sua dependência material, hierárquica e administrativa face aos seus empregadores principais»¹⁰. Vários órgãos internacionais e europeus consideraram que estes dois elementos (o facto de o CSM não ser composto maioritariamente por juízes e o facto de poderem aí estar a tempo parcial) poderiam prejudicar a independência judicial. Os documentos correspondentes foram citados no acórdão da Secção¹¹, e apenas transcrevo aqui aqueles que são relevantes para este efeito. As menções em itálico são minhas.

14. O relatório sobre as nomeações judiciais (CDL-AD(2007)028) adotado pela Comissão de Veneza, na sua 70ª sessão plenária (16-17 de março de 2007) inclui o seguinte excerto :

«29. (...) Deste modo, uma parte importante ou a maioria dos membros do conselho da magistratura deveria ser eleita pelos próprios magistrados. A fim de assegurar a legitimidade democrática do conselho da magistratura, os restantes membros deveriam ser eleitos pelo parlamento entre pessoas com competência jurídica adequada, tendo em consideração eventuais conflitos de interesse.»

15. Nas conclusões da primeira parte (Independência dos juízes) do seu relatório sobre a independência do sistema judicial (CDL-AD (2010) 004) adotado na 82.ª sessão plenária (12-13 de março de 2010), a Comissão de Veneza disse o seguinte:

«32. Em resumo, a Comissão de Veneza é da opinião de que é apropriado, para garantir a independência da magistratura, que um conselho de magistrados independente tenha um papel determinante nas decisões relativas à nomeação e à carreira dos juízes. Devido à riqueza cultural jurídica na Europa, que é preciosa e deve ser preservada, não existe um modelo único aplicável a todos os países. Respeitando a diversidade dos sistemas jurídicos, a Comissão de Veneza recomenda aos Estados, que ainda não o fizeram, ponderarem criar um Conselho da Magistratura independente ou

7. Artigo 137º do Estatuto dos Magistrados Judiciais.

8. Artigo 159º do Estatuto dos Magistrados Judiciais.

9. Artigo 148º, nº 2, do Estatuto dos Magistrados Judiciais.

10. *Oleksandr Volkov c. Ucrânia*, nº 21722/11, §113, TEDH 2013.

11. Ver os parágrafos 41 a 50 do acórdão da Secção.

um órgão similar. A composição desse conselho deve, em todo o caso, ser de caráter pluralista, *representando os juízes uma parte importante, senão a maioria, dos seus membros*. À exceção dos membros de direito, esses juízes deveriam ser eleitos ou designados pelos seus pares.»

16. O excerto relevante do parecer sobre as leis relativas à responsabilidade disciplinar e à avaliação dos juízes da «ex-República jugoslava da Macedónia» (CDL-AD(2015(042)) adotado pela Comissão de Veneza na 105ª sessão plenária (18-19 de dezembro de 2015) tem o seguinte conteúdo:

« 77. A Comissão de Veneza recorda o ponto de vista que expressou no seu parecer sobre o projeto de lei relativo ao Conselho superior da magistratura e dos procuradores da Bósnia-Herzegovina, onde sublinhou a importância de «encontrar um meio termo entre a necessidade de proteger a independência do CSJP e a utilidade de assegurar o controlo por uma instância pública e de evitar um modo de gestão corporativo ». Se, nesse parecer, é recomendado que *uma maioria dos membros do conselho seja eleita pelo corpo judiciário*, a Comissão de Veneza nunca foi favorável aos sistemas onde todos os membros são eleitos pelos magistrados. Dado que são atribuídos poderes muito importantes ao CEF [Conselho de estabelecimento dos factos] em matéria de disciplina dos magistrados, é recomendado que uma proporção importante dos seus membros seja nomeada por órgãos eleitos democraticamente, de preferência pelo parlamento, por maioria qualificada dos votos. Esta última solução permitiria reforçar a responsabilidade democrática do poder judicial, atribuindo proteção suficiente contra qualquer domínio desta instância por representantes políticos.»

17. Nas partes relevantes, a Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros aos Estados Membros sobre os juízes: independência, eficácia e responsabilidades (adotada pelo Comité de Ministros, a 17 de novembro de 2010, aquando da 1098ª reunião dos Delegados dos Ministros diz o seguinte:

« Capítulo IV – Conselhos de Justiça

26. Os Conselhos de justiça são instâncias independentes, estabelecidas pela lei ou pela Constituição, que visam salvaguardar a independência da justiça e de cada um dos juízes e, assim, promover o funcionamento eficaz do sistema judicial.

27. *Pelo menos metade dos membros desses conselhos devem ser juízes escolhidos pelos seus pares oriundos de todos os níveis do poder judicial e com respeito pelo pluralismo dentro do sistema judicial.*

28. Os conselhos de justiça devem demonstrar o mais alto grau de transparência para com os juízes e a sociedade, através do desenvolvimento de procedimentos pré-estabelecidos e da motivação das suas decisões.

(...)

Capítulo VI – Estatuto do juiz

Seleção e carreira

(...)

46. A autoridade competente para tomar decisões sobre a seleção e a carreira dos juízes deveria ser independente dos poderes executivo e legislativo. Com vista a garantir a sua independência, *pelo menos metade dos membros dessa autoridade deveriam ser juízes escolhidos pelos seus pares.*»

18. O Conselho Consultivo dos Juízes Europeus adotou, aquando da 11ª sessão plenária (17-19 de novembro de 2010), uma Magna Carta dos Juízes (Princípios fundamentais) que sintetiza e a codifica as principais conclusões dos pareceres anteriormente adotados. Neste documento, consta o seguinte excerto:

« 13. Para assegurar a independência dos juízes, cada Estado deve criar um Conselho de Justiça ou um outro órgão específico, ele mesmo independente dos poderes executivo e legislativo, dotado das prerrogativas mais alargadas para qualquer questão relativa ao seu estatuto, bem como à organização, ao funcionamento e à imagem das instituições judiciais. O Conselho deve ser composto *exclusivamente por juízes ou, pelo menos, por uma maioria substancial de juízes eleitos pelos seus pares*. O Conselho de Justiça deve prestar contas acerca das suas atividades e das suas decisões.»

19. No relatório do quarto ciclo de avaliação sobre Portugal, adotado a 4 de dezembro de 2015, o GRECO fez a seguinte apreciação sobre o CSM e o seu homólogo com competência para os tribunais administrativos e fiscais, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais :

« Tendo em conta as vastas atribuições destes dois órgãos, nomeadamente no que diz respeito à nomeação, promoção e avaliação dos magistrados, bem como em matéria disciplinar, a sua composição foi criticada por certos interlocutores que questionam a sua independência e a sua imparcialidade no plano político. Sobre este assunto [a equipa de avaliação do GRECO] relembra a Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, segundo a qual, «pelo menos, metade dos membros desses conselhos deveriam ser juízes escolhidos pelos seus pares». Em Portugal, *o quadro jurídico não satisfaz esta condição.*»

E precisou o seguinte:

« (...) na prática, certos membros do Conselho Superior da Magistratura nomeados pelo Presidente da República são, na verdade, antigos juízes. [A equipa de avaliação do GRECO] foi informada de que os dois membros nomeados pelo Presidente não são magistrados de carreira, mas atualmente um deles é um antigo magistrado do Tribunal Constitucional.»

Partindo desta constatação, formulou a seguinte recomendação:

« vi. i) Reforçar o papel dos conselhos do poder judicial enquanto garantes da independência dos juízes e do aparelho judicial, nomeadamente prevendo na lei que, *pelo menos, metade dos seus membros devem ser juízes escolhidos pelos seus pares; (...)*»¹²

20. Em 6 de março de 2018, o GRECO apelou a Portugal para redobrar esforços no sentido de melhorar o seu quadro jurídico e prevenir a corrupção dos parlamentares, dos juízes e dos procuradores. No seu relatório de conformidade¹³, onde avaliava a implementação por Portugal das recomendações formuladas no relatório de avaliação de 2015, concluiu que Portugal apenas tinha implementado uma das quinze recomendações. Três recomendações tinham sido parcialmente implementadas e onze não o tinham sido de todo. O GRECO qualificou o nível de conformidade com as recomendações como «globalmente insatisfatório»¹⁴.

21. Neste momento, importa notar que o Comité de Ministros do Conselho da Europa e o GRECO recomendam que, pelo menos, metade dos membros dos conselhos da magistratura sejam juízes eleitos pelos seus pares, mas não o exigem quando o número de membros desses conselhos é ímpar, o que é o caso do CSM. Estou firmemente convencido que a composição do CSM, segundo o quadro constitucional em vigor de 1982 a 1997 e a prática presidencial subsequente de nomeação de um juiz, está em conformidade com o papel de garante da independência judicial que incumbe aos

12. Greco Eval IV Rep (2015) 5F.

13. Greco RC4(2017)23.

14. *Ibidem*, parágrafo 72.

conselhos da magistratura. A autoridade moral e a representatividade política do Presidente da República são por si só uma garantia sólida do justo equilíbrio entre as componentes democrática e judicial no seio do órgão de *gouvernance* judicial português. A boa consideração profissional e social dos membros escolhidos até agora pelos sucessivos presidentes da República confirma esta conclusão.

Reforço das garantias na *gouvernance* judicial

22. A reforma do quadro jurídico deveria ter em conta a natureza do objeto do processo¹⁵. Noto que os três critérios *Engel*¹⁶ não são cumulativos, mas alternativos. A Grande Câmara di-lo expressamente no parágrafo 122 do acórdão quanto ao segundo e ao terceiro critério, mas também se aplica, obviamente, ao primeiro: qualquer outra interpretação implicaria que uma sanção deve ser penal no direito interno para ser considerada como penal face à Convenção. Ora, como disse o Tribunal no caso *Engel*:

«Se os Estados contratantes pudessem, à sua vontade, qualificar uma infração como disciplinar e não como penal, ou proceder contra o autor de uma infração «mista» no plano disciplinar de preferência ao penal, a operatividade das cláusulas fundamentais dos artigos 6º e 7º (...) ficaria subordinada à sua vontade soberana.»¹⁷

23. Gostaria de lembrar que o presente caso diz respeito a um processo disciplinar referente a insultos proferidos contra o inspetor judicial H.G. (queixa nº 57728/13), a um processo disciplinar referente a um falso testemunho (queixa nº 55391/13) e a um processo disciplinar referente a uma tentativa de impedir a instauração de um processo disciplinar contra uma testemunha (queixa nº 74041/13), e que o objeto desses processos é de natureza intrinsecamente penal (difamação, utilização de falso testemunho e obstrução à justiça). Mesmo que não tenham sido instaurados processos penais contra a requerente pelos factos analisados no âmbito destes três processos, estes factos são típicos das infrações «mistas»¹⁸, mencionadas no acórdão *Engel*. Correspondem a infrações que afetam gravemente a sociedade e que são objeto de forte reprovação. Ao qualificá-los, no parágrafo 125 do acórdão, como «puramente disciplinares», e ao reduzir deste modo a importância, a Grande Câmara priva das garantias processuais fundamentais a juíza objeto das correspondentes acusações. Ora, é precisamente isso que a Convenção deve impedir, em particular, no caso das infrações “mistas”, invocadas no acórdão *Engel*.

24. Deste modo, mesmo que a sanção não seja qualificada como penal em direito interno, nem o seja também a infração que pune, uma leitura razoável da Convenção conduz sempre à exigência de que esta sanção, se for suficientemente grave, seja submetida às garantias da vertente penal do artigo 6º, se não houver razão válida que justifique o contrário. Tal como afirmou o Tribunal:

15. O dispositivo do acórdão não faz referência expressa à tese da requerente segundo a qual o caso devia ser analisado sob a vertente penal do artigo 6º, e não apenas sob a vertente civil deste artigo. A este propósito, a Grande Câmara omite a análise das características importantes da natureza “punitiva” das sanções aplicadas à requerente, natureza à qual são aqui consagradas as considerações que seguem.

16. *Engel e outros c. Países-Baixos*, 8 de junho de 1976, série A nº 22.

17. *Ibidem*, § 81.

18. *Ibidem*, § 81.

« (...) mesmo se o comportamento proibido não constitui infração penal, a natureza e o grau de severidade da pena em que incorre o arguido – terceiro critério – pode fazer cair o caso no âmbito "penal"». ¹⁹

25. Acresce que, na sua jurisprudência relativa aos processos disciplinares instaurados contra membros de uma dada profissão, o Tribunal sempre procurou saber se a sanção em causa dizia ou não respeito à profissão do arguido. Considerou de natureza puramente disciplinar sanções tais como a suspensão ou a exclusão de uma profissão ou de um cargo público²⁰, mas dissuasivas e punitivas por natureza as multas com um certo grau de severidade²¹.

26. Aqui, a requerente incorria numa sanção cujo máximo era de 90 dias de multa e 240 dias de suspensão. Foi condenada ao pagamento de uma multa (parágrafo 25 do acórdão) e nas penas de 100 dias (parágrafo 41 do acórdão) e de 180 dias de suspensão das suas funções (parágrafo 58), cumuladas numa pena única de 240 dias de suspensão (parágrafo 67).

27. Ademais, face ao direito interno, as multas são aplicadas deduzindo no vencimento do juiz a soma correspondente ao número de dias de pena de multa aplicados²²; e a suspensão das funções implica igualmente uma dedução do correspondente período da remuneração²³. Na prática, isso significa que, tanto nos casos de multa, como de suspensão de funções, a perda financeira é automaticamente imposta através da redução do vencimento do juiz. Torna-se, deste modo, claro que a perda financeira resultante de uma suspensão de 240 dias pode ser bem mais severa que a resultante da aplicação da multa mais elevada possível, a saber, 90 dias de pena de multa.

28. Este raciocínio é confirmado por uma outra característica importante do direito interno, que surge na comparação entre a sanção disciplinar de suspensão de funções²⁴ e a sanção penal de interdição de exercer um cargo associada a uma suspensão de funções²⁵. Se tivesse procedido a tal comparação, a Grande Câmara não teria deixado de constatar a similitude notória quanto ao aspeto punitivo e, deste modo, a sobreposição destes dois tipos de sanção, que podem visar as mesmas profissões.

29. Face ao que precede e ao facto de o direito subsidiário aplicável ser o Código Penal e o Código de Processo Penal²⁶, parece-me que as sanções aplicáveis e que foram

19. *Brown c. Reino-Unido* (dec.), nº 38644/97, 24 de novembro de 1998. Neste caso, o Tribunal declarou a queixa inadmissível precisamente porque «a severidade da pena não era, em si mesma, de molde a fazer cair as acusações no âmbito da esfera "penal"».

20. Ver, por exemplo, no que diz respeito aos advogados, *Müller-Hartburg c. Áustria*, nº 47195/06, § 48, 19 de fevereiro de 2013, e *Biagioli c. São Marino* (dec.), nº 64735/14, § 56, 13 de setembro de 2016; no que diz respeito aos juizes, *Oleksandr Volkov*, pré-citado, § 93; e relativamente a outras pessoas que exercem um cargo público, *Moulet c. França* (dec.), nº 27521/04, 13 de setembro 2007.

21. «Uma multa que visa punir e dissuadir, mais do que reparar, pode ser o sinal de que o caso é de natureza "penal", se for de valor suficientemente alto» (*Brown* (dec.), citado anteriormente).

22. Artigo 102º do Estatuto dos Magistrados Judiciais, citado no parágrafo 71 do acórdão.

23. Artigo 104º do Estatuto dos Magistrados Judiciais, citado no parágrafo 71 do acórdão.

24. Artigo 102º do Estatuto dos Magistrados Judiciais.

25. Artigos 66º e 67º do Código Penal.

26. Artigo 131 do Estatuto dos Magistrados Judiciais.

aplicadas são, tanto em teoria como na prática, dissuasivas e punitivas, e devem ser por isso sujeitas às garantias da vertente penal do artigo 6º.

30. Acrescento que, de um modo mais geral, nada na "natureza" das infrações disciplinares justifica que as pessoas que delas são acusadas não beneficiem das mesmas garantias processuais fundamentais de que beneficiam as que são acusadas de uma infração penal. Não se pode, para efeitos do artigo 6º da Convenção, qualificar como "disciplinar", em vez de penal, uma infração que prejudique seriamente a sociedade, que é objeto de forte reprobção social e que é susceptível de pena severa, senão fazendo uma distinção nominalista, desprovida de qualquer fundamento à luz da jurisprudência europeia. Igual interpretação nominalista da Convenção é ainda menos convincente se, ao mesmo tempo, admitirmos que a vertente penal do artigo 6º é aplicável a certos casos em que foram aplicadas sanções financeiras pesadas por uma infração disciplinar²⁷. Tal abordagem, não respondendo a qualquer princípio, não só não tem em conta as consequências que acarretam as penas não financeiras graves, como a suspensão ou a exclusão de uma profissão, como também dá impressão de uma jurisprudência incerta e pouco clara, sobre a qual os Estados requeridos não se podem apoiar.

31. Deste modo, o argumento aduzido no parágrafo 125 do acórdão, segundo o qual as sanções em que a requerente incorria "não visam o público em geral, mas apenas uma categoria em particular, a saber, a dos juízes", donde resultaria que a infração não devia relevar da esfera penal, não procede. Não resiste a qualquer análise no campo do direito penal. Ignora uma longa tradição de qualificação como infração penal de factos com um âmbito pessoal limitado e que só respeitam a certos indivíduos que se distinguem por características pessoais e profissionais particulares²⁸. Por exemplo, inúmeras disposições de direito penal de todos os países punem a corrupção passiva cometida especificamente por representantes do Estado. Essas disposições de direito penal visam proteger a honra, a reputação e a integridade de uma profissão e manter a confiança do público nos representantes do Estado, e ninguém ousaria dizer que não são de natureza penal, para efeitos do artigo 6º da Convenção. Por outras palavras, o simples facto de uma infração dizer apenas respeito a uma dada categoria profissional não determina a sua natureza.

32. Sem se saber porquê, a Grande Câmara concluiu que "no caso em apreço, a severidade da sanção em si mesma não determina que a infração caia no âmbito penal" (parágrafo 126 do acórdão). No entanto, reconhece também que, de um modo geral, "as sanções disciplinares podem ter consequências graves na vida e na carreira dos juízes" e que, no caso em apreço, "[o]s factos imputados à requerente eram susceptíveis de levar à sua demissão ou suspensão, *ie*, a sanções muito graves de carácter infamante" (parágrafo 196 do acórdão)²⁹.

33. A reforma do quadro legislativo em curso³⁰ deveria então, a meu ver, reforçar as garantias processuais aplicáveis aos processos disciplinares instaurados contra juízes, à

27. Decisão *Brown*, citada anteriormente.

28. *Delicta propria*, ou *Sonderdelikte*. Ver a minha opinião separada em *A et B c. Noruega* [GC], nºs 24130/11 e 29758/11, § 19, TEDH 2016.

29. A grande severidade das sanções é sublinhada nos parágrafos 198 e 203, bem como no final do parágrafo 214 do acórdão.

30. Projeto de Lei nº122/XIII.

luz das garantias do artigo 6º da Convenção e, em particular, reforçar o carácter contraditório oral e público desses processos, da seguinte maneira:

- 1) o juiz arguido deveria ter direito a que a sua causa "fosse examinada publicamente perante o plenário do CSM"³¹;
- 2) o juiz arguido deveria ter o direito a "expor oralmente a sua tese", quer sobre "as questões de facto e as sanções", quer sobre "as diferentes questões de direito", perante o plenário do CSM³²;
- 3) o juiz arguido deveria ter o direito a fazer comparecer testemunhas perante o plenário do CSM³³;
- 4) o juiz arguido deveria ter o direito a beneficiar de "uma audiência contraditória perante o órgão que procede ao controlo jurisdicional"³⁴;
- 5) o juiz arguido deveria ter o direito "à realização de uma audiência pública perante um órgão dotado de plena jurisdição" e essa audiência deveria permitir "uma confrontação oral entre as partes", *ie*, entre o CSM e o juiz arguido³⁵;
- 6) o juiz arguido deveria ter direito a ser ouvido "oralmente" pelo órgão que procede ao controlo jurisdicional, a fim "de expor a sua versão da situação" e de permitir aos juízes do tribunal de recurso "formarem a sua própria opinião" a seu respeito³⁶;
- 7) o órgão que procede ao controlo jurisdicional deveria considerar que, "nos processos disciplinares, a ausência de audiência deveria ser excepcional e devidamente justificada à luz da jurisprudência dos órgãos da Convenção"³⁷;
- 8) o órgão que procede ao controlo jurisdicional deveria "incluir no seu juízo considerações sobre a apreciação dos elementos factuais decisivos"³⁸;
- 9) o órgão que procede ao controlo jurisdicional deveria "apreciar [o]s elementos factuais relacionados com a credibilidade [do recorrente] e das testemunhas que constituam os pontos decisivos [do caso]"³⁹;
- 10) o órgão que procede ao controlo jurisdicional deveria ter o poder "de apreciar a proporcionalidade entre a falta cometida e a sanção aplicada"⁴⁰;
- 11) para pôr fim à violação ou às violações constatadas pelo Tribunal e reparar, tanto quanto possível, os [seus] efeitos, deveria haver, no mínimo, uma "revisão do processo a nível interno, sempre que o Tribunal concluiu que houve violação dos direitos e das liberdades fundamentais de um requerente"⁴¹.

Estas são as garantias processuais mínimas colocadas pela Grande Câmara do Tribunal para os processos disciplinares instaurados contra juízes.

31. Parágrafo 198 do acórdão.

32. *Ibidem*.

33. *Ibidem*.

34. Parágrafo 211 do acórdão.

35. Parágrafo 208 do acórdão.

36. Parágrafo 206 do acórdão.

37. Parágrafo 210 do acórdão.

38. Parágrafo 213 do acórdão.

39. Parágrafo 214 do acórdão.

40. Parágrafo 201 do acórdão.

41. Parágrafo 222 do acórdão.

Conclusão

34. Face ao que precede, não posso deixar de concluir que o facto do processo disciplinar não ter sido público, nem perante o CSM, nem perante o Supremo Tribunal de Justiça, o facto de o órgão competente para conhecer tais processos ser uma formação *ad hoc* da Secção do Contencioso do Supremo Tribunal e o carácter limitado do poder de controlo dessa secção são relíquias do passado, que não correspondem às normas internacionais atuais da independência judicial. A reforma para a modernização do quadro e da prática jurídicos no que diz respeito à *gouvernance* judicial em Portugal está a decorrer e o facto de o governo ter apresentado um projeto de lei no parlamento com este objetivo é de saudar. Estou certo de que o parlamento ouvirá com atenção a mensagem enviada pelo Tribunal e que elaborará uma resposta completa aos problemas constatados.

OPINIÃO PARCIALMENTE DISSIDENTE COMUM AOS JUÍZES
YUDKIVSKA, VUČINIĆ, PINTO DE ALBUQUERQUE, TURKOVIĆ, DEDOV E
HÜSEYNOV

1. Não estamos de acordo com a maioria na parte em que concluiu não ter havido violação do artigo 6º, nº1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem («a Convenção»), no que diz respeito à independência e imparcialidade da Secção do Contencioso do Supremo Tribunal ("a Secção do Contencioso").
2. A maioria «não constata ausência de independência e de imparcialidade» na Secção do Contencioso (parágrafo 165 do acórdão). Para chegar a esta conclusão, afasta as duas queixas da requerente quanto à independência e imparcialidade objetiva do Supremo Tribunal: a interessada alegava, por um lado, que o presidente do CSM, sendo também presidente do Supremo Tribunal, podia exercer uma influência indevida sobre o recurso, e, por outro lado, que o poder disciplinar do CSM sobre os membros do Supremo Tribunal atentava contra a independência destes. Para nós, estes dois argumentos não foram devidamente analisados.

A dualidade das funções do Presidente do Supremo Tribunal

3. No que diz respeito ao primeiro argumento, a maioria concluiu que "a dualidade das funções do presidente do Supremo Tribunal não é de natureza a por em causa a independência e a imparcialidade objetiva da alta jurisdição que julgou os recursos interpostos pela requerente contra as decisões do CSM" (parágrafo 156). Fundamenta esta conclusão em dois pontos.
4. Em primeiro lugar, observa que, segundo o Estatuto dos Magistrados Judiciais, «[a] composição da Secção do Contencioso do Supremo Tribunal é determinada (...) com base em critérios objetivos, tais como a antiguidade dos juízes e a sua pertença a uma dada secção e o presidente do Supremo Tribunal não integra esta secção *ad hoc*» (parágrafo 154); e tem em consideração o facto de a «designação formal» dos membros desta secção ser efetuada pelo vice-presidente mais antigo do Supremo Tribunal (*ibidem*). Ora, se se vir bem, nenhum destes argumentos é convincente.
5. É verdade que o presidente não pode seleccionar os membros da Secção do Contencioso para um dado caso e que a composição desta secção é determinada pela antiguidade dos juízes e pela secção a que pertencem. Mais precisamente, a Secção do Contencioso é composta pelo mais antigo dos vice-presidentes do Supremo Tribunal e pelos juízes mais antigos de cada uma das três secções deste (secção civil, secção penal, secção social)⁴². No entanto, a maioria omite um aspeto essencial da organização do Supremo Tribunal, a saber, o facto de caber ao presidente repartir os juízes pelas secções, de forma discricionária, com base, nomeadamente, na "conveniência para o serviço". O presidente

42. Artigo 168º do Estatuto dos Magistrados Judiciais.

pode, assim, em certa medida influenciar a antiguidade de cada um dos juízes de cada uma das secções⁴³.

6. A característica essencial de qualquer órgão judicial consiste em as aparências terem a mesma importância dos factos. A justiça não deve apenas ser feita de forma justa, deve também ser vista e percebida como tal. Para nós, não há dúvida de que quando o presidente de um órgão cuja decisão é impugnada (neste caso, o CSM) se encontra, mesmo que indiretamente, em posição de determinar a composição do órgão de recurso (neste caso, a secção do contencioso), a aparente imparcialidade do órgão de recurso fica irremediavelmente manchada. A isto acresce o facto da Secção do Contencioso ser chamada a analisar uma decisão na qual o presidente do Supremo Tribunal participou na sua qualidade de presidente do CSM.

7. Em segundo lugar, a maioria salienta que a requerente não "alegou que o presidente do Supremo Tribunal estava em posição (...) de influenciar os juízes da secção do contencioso», e que «não ficou determinado que esses juízes tinham sido designados com vista a conhecer o seu caso» (parágrafo 155). Face ao que precede, este argumento também não é convincente: tal como a própria maioria começa por anunciar, «convém analisar a queixa [da requerente] na perspectiva da exigência de independência e de imparcialidade objetiva» (parágrafo 152). Esta «apreciação objetiva incide essencialmente sobre as ligações hierárquicas ou outras entre o juiz e outros atores do processo» (parágrafo 148). Não se trata de saber se, no caso em apreço, os juízes da secção do contencioso nutriam uma animosidade especial em relação à requerente, mas se o quadro institucional dentro do qual o seu caso foi analisado oferecia as garantias que permitiam assegurar a aparência de imparcialidade.

O facto de o Supremo Tribunal de Justiça estar sujeito ao poder disciplinar do CSM

8. A outra queixa da requerente respeitava ao facto de "a avaliação, a nomeação e a promoção" dos juízes do Supremo Tribunal, incluindo os da Secção do Contencioso, ser da competência do CSM, bem como os processos disciplinares referentes a esses juízes (parágrafo 137). Por conseguinte, o órgão cujas decisões estavam a ser examinadas exercia diferentes formas de poder sobre o órgão que examinava essas decisões. A maioria rejeita também este argumento (parágrafos 157-164).

9. A maioria esforça-se, desde logo (parágrafos 157-160), por fazer uma distinção entre o caso *Oleksandr Volkov*⁴⁴, onde o Tribunal tinha observado que os juízes que tinham procedido ao controlo jurisdicional das penas disciplinares «também relevavam da competência disciplinar» do órgão cujas decisões controlavam e não apresentavam todas as garantias de independência e imparcialidade»⁴⁵. Segundo a maioria, este caso distinguir-se-ia do caso em apreço, na medida em que as considerações que aí eram feitas "deveriam ser vistas como uma crítica baseada nas circunstâncias do caso e aplicáveis num sistema que apresentava graves deficiências de natureza estrutural ou de aparência

43. Artigo 29º, nº 2, da lei sobre a organização dos tribunais judiciais, citado no parágrafo 74 do acórdão.

44. *Oleksandr Volkov c. Ucrânia*, nº 21722/11, TEDH 2013.

45. *Oleksandr Volkov*, précitado, § 130.

de *parti pris* no seio do órgão disciplinar da magistratura (...) e não [como] uma conclusão de âmbito geral» (parágrafo 158 do acórdão), enquanto que no caso em apreço, não se teriam constatado tais "deficiências sérias de natureza estrutural ou de aparência de *parti pris* no seio do CSM português » (parágrafo 160). Ora, na realidade, a Grande Câmara considerou, no presente caso, que não podia examinar a eventual presença de tais deficiências devido à aplicação da regra dos seis meses (parágrafo 107). Por isso, não validou de um modo geral a estrutura e o funcionamento do CSM, deixando a porta aberta a futuras queixas quanto a possíveis "deficiências estruturais" desse órgão.

10. Consideramos que o princípio enunciado no parágrafo 130 do acórdão *Oleksandr Volkov* é perfeitamente aplicável ao presente caso. Tal como no caso ucraniano, o controlo jurisdicional das penas disciplinares foi efetuado por juízes do Supremo Tribunal de Justiça que, também eles, estavam sujeitos à competência disciplinar do CSM. A este propósito, subscrevemos a análise feita pelo juiz nacional na sua opinião separada quanto ao quadro constitucional e jurídico dentro do qual as decisões do CSM são tomadas.

11. A maioria optou por responder ao argumento da requerente de duas maneiras. Em primeiro lugar, considera «normal» que os juízes julguem casos sabendo que são susceptíveis de, «a um dado momento da sua carreira, se encontrarem eles próprios em situação similar à de uma das partes» (parágrafo 163). Mais precisamente, descreve a situação como um «risco teórico que consiste no facto de esses juízes estarem, eles próprios, sujeitos a um regime disciplinar» (*ibidem*).

12. Ao reinterpretar assim a situação, a maioria passa ao lado do essencial. O problema não está no facto dos juízes da Secção do Contencioso analisarem uma situação factual na qual podem, eles próprios, encontrar-se no futuro, como se devessem julgar sobre um incumprimento contratual sabendo que poderiam, eles próprios, no futuro faltar às suas obrigações contratuais, ou sobre um caso de assalto, sabendo que eles próprios poderiam ser um dia assaltados, etc. O problema reside no próprio quadro institucional. Os membros da Secção do Contencioso deliberam sobre decisões tomadas por pessoas que podem, elas mesmas, exercer sobre eles um poder disciplinar.

13. A maioria afasta o risco de um processo disciplinar ser instaurado contra os juízes da Secção do Contencioso, considerando que é apenas "teórico" (parágrafo 163). Observa que não há «processos disciplinares pendentes» contra os juízes que analisaram os recursos da requerente (parágrafo 163). Mas também neste caso, reconhece que a questão em causa é a da imparcialidade "objetiva": desde logo, a existência ou inexistência de um processo disciplinar instaurado contra os juízes do Supremo Tribunal que analisaram o caso da requerente não é um elemento determinante. O que importa é a existência ou ausência de uma possibilidade realista de os juízes da Secção do Contencioso serem alvo de um processo disciplinar perante o CSM. Ora, há aqui mais do que uma possibilidade realista: esta hipótese já se materializou no passado⁴⁶.

14. Tal como a maioria, consideramos que um processo disciplinar que pode terminar com a aplicação de uma pena a juízes, tal como no caso em apreço, deve assegurar a confiança do público no funcionamento e independência do poder judicial enquanto tais,

46. Ver, por exemplo, o caso 02P3735, acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 3 de julho de 2003, proferido num recurso interposto contra uma sanção disciplinar imposta pelo CSM a um juiz do Supremo Tribunal.

ACÓRDÃO RAMOS NUNES DE CARVALHO E SÁ c. PORTUGAL - OPINIÕES SEPARADAS

pois estes estão no centro do Estado de Direito. No contexto atual, não é demais reafirmar este princípio.