

## **Coordenação Científica:**

Ana Isabel Soares Pinto | Maria José Rangel de Mesquita  
Rui Tavares Lanceiro | Centro de Estudos Judiciários

# **PROMOÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DO ESTADO DE DIREITO ENQUANTO VALORES EUROPEUS NA LITIGÂNCIA NACIONAL E INTERNACIONAL**

## **PROMOTION OF FUNDAMENTAL RIGHTS AND THE RULE OF LAW AS EUROPEAN VALUES IN NATIONAL AND INTERNATIONAL LITIGATION**

### **Coordenação Editorial:**

Maria José Rangel de Mesquita



**Financiado pela  
União Europeia**



**AA FDL  
EDITORA**

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer processo eletrônico, mecânico ou fotográfico, incluindo fotocópia, xerocópia ou gravação, sem autorização prévia do editor.

Excetuam-se as transcrições de curtas passagens para efeitos de apresentação, crítica ou discussão das ideias e opiniões contidas no livro. Esta exceção não pode, no entanto, ser interpretada como permitindo a transcrição de textos em recolhas antológicas ou similares, da qual possa resultar prejuízo para o interesse pela obra.

Os infratores são passíveis de procedimento judicial, nos termos da lei.

**Ana Isabel Soares Pinto | Maria José Rangel de Mesquita  
Rui Tavares Lanceiro  
Centro de Estudos Judiciários  
(Coordenação Científica)**

**Maria José Rangel de Mesquita  
(Coordenação Editorial)**

**Promoção dos Direitos Fundamentais  
e do Estado de Direito enquanto Valores  
Europeus na Litigância Nacional e Internacional**

**Promotion of Fundamental Rights  
and the Rule of Law as European Values  
in a National and International Litigation**

Lisboa / 2025



## **Ficha Técnica**

### **Título:**

Promoção dos Direitos Fundamentais e do Estado de Direito  
enquanto Valores Europeus na Litigância Nacional e Internacional  
AAFDDL Editora – 2025

### **Coordenação Científica:**

Ana Isabel Soares Pinto | Maria José Rangel de Mesquita | Rui Tavares Lanceiro  
Centro de Estudos Judiciários

### **Coordenação Editorial:**

Maria José Rangel de Mesquita

### **Edição:**

AAFDDL Editora  
Alameda da Universidade – 1649-014 Lisboa

julho / 2025

**Ana Isabel Soares Pinto**

Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

**Maria José Rangel de Mesquita**

Professora Associada com Agregação da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

**Rui Tavares Lanceiro**

Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

**Centro de Estudos Judiciários**

(Coordenação Científica)

**Maria José Rangel de Mesquita**

(Coordenação Editorial)

## **Promoção dos Direitos Fundamentais e do Estado de Direito enquanto Valores Europeus na Litigância Nacional e Internacional**

### **Promotion of Fundamental Rights and the Rule of Law as European Values in a National and International Litigation**

Conferência organizada no âmbito do Módulo Jean Monnet

“Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto valores europeus num  
Mundo Global após a Conferência sobre o Futuro da União Europeia” (2022-2025)

## **Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto Valores Europeus após a Conferência sobre o Futuro da Europa**

Conference organized within the Jean Monnet Module

“Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World  
After the Conference on the Future of Europe (2022-2025)

Lisboa / 2025



AAEDL  
EDITORA



Co-funded by  
the European Union



FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE  
DE LISBOA



Lisbon  
**Public Law**  
Research Centre



CENTRO  
DE ESTUDOS  
**JUDICIÁRIOS**



## **Programa da Conferência**



**“Promoção dos Direitos Fundamentais e do Estado de Direito  
enquanto Valores Europeus na Litigância Nacional e Internacional”**

**8 de janeiro de 2025**

**Centro de Estudos Judiciários**

**Programa**

**SESSÃO DE ABERTURA**

Diretor do Centro de Estudos Judiciários,  
Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça Fernando Vaz Ventura

Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa,  
Professor Doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto

**PAINEL I – A PROMOÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E  
DO ESTADO DE DIREITO ENQUANTO VALORES EUROPEUS NA  
LITIGÂNCIA AO NÍVEL NACIONAL**

Moderador

Fernando Vaz Ventura, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça,  
Diretor do Centro de Estudos Judiciários

*A perspetiva da magistratura nacional (Magistratura judicial e Ministério  
Público)*

Orador: Lopes da Mota, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça

*O papel dos tribunais superiores (em especial, no âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça)*

Orador: Carlos Carvalho, Juiz Conselheiro do Tribunal Constitucional

*O papel do controlo de constitucionalidade*

Orador: Gonçalo de Almeida Ribeiro, Juiz Conselheiro Vice-Presidente do Tribunal Constitucional e Professor associado da Escola de Direito de Lisboa da Universidade Católica Portuguesa

*Principais constrangimentos e contributos para a política pública da Justiça: a perspetiva da magistratura nacional e dos atores jurídicos*

Orador: João Cura Mariano, Juiz Conselheiro Presidente do Supremo Tribunal de Justiça

## PAINEL II – A PROMOÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DO ESTADO DE DIREITO NA LITIGÂNCIA INTERNACIONAL E EUROPEIA

Moderadora

Maria da Glória Dias Garcia, Professora catedrática jubilada da Escola de Direito de Lisboa da Universidade Católica Portuguesa

*Instrumentos jurídicos multinível e principais constrangimentos*

Orador: Nuno Piçarra, Juiz do Tribunal de Justiça da União Europeia

*Constrangimentos da adesão da União Europeia à Convenção Europeia de Direitos Humanos e confronto entre a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos*

Oradora: Ana Maria Guerra Martins, Juíza do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e Professora catedrática da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

*A projeção sobre a ordem jurídica nacional e melhoria das políticas públicas*

Oradora: Susana Videira, Diretora-Geral da Política de Justiça, Direção-Geral da Política de Justiça e Professora associada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

ENCERRAMENTO



## **Program of the Conference**



**“Promotion of Fundamental Rights and the Rule of Law as  
European Values in a National and International Litigation”**

**8th January 2025**

**Centre for Judicial Studies (CEJ)**

**Program**

OPENING SESSION

Director of the Center for Judicial Studies,  
Justice of the Supreme Court of Justice Fernando Vaz Ventura

Director of the Faculty of Law of the University of Lisbon,  
Professor Eduardo Vera-Cruz Pinto

PANEL I – PROMOTING FUNDAMENTAL RIGHTS AND THE RULE  
OF LAW AS EUROPEAN VALUES IN NATIONAL LITIGATION

Moderator

Fernando Vaz Ventura, Justice of the Supreme Court of Justice, Director  
of the Center for Judicial Studies

*The perspective of the national judiciary (Judicial Magistracy and Public  
Prosecution Service)*

Speaker: Lopes da Mota, Justice of the Supreme Court of Justice

*The role of the Supreme Courts (especially in the Area of Freedom, Security  
and Justice)*

Speaker: Carlos Carvalho, Justice of the Constitutional Court

*The role of constitutionality review*

Speaker: Gonçalo de Almeida Ribeiro, Vice-President of the Constitutional Court and Associate Professor at the Lisbon School of Law, Portuguese Catholic University

*Main constraints and contributions to justice public policy: the perspective of the national judiciary and legal actors*

Speaker: João Cura Mariano, President of the Supreme Court of Justice

PANEL II – PROMOTING FUNDAMENTAL RIGHTS AND THE RULE OF LAW IN INTERNATIONAL AND EUROPEAN LITIGATION

Moderator

Maria da Glória Dias Garcia, former Full Professor at the Lisbon School of Law, Portuguese Catholic University

*Multilevel legal instruments and main challenges*

Speaker: Nuno Piçarra, Judge of the Court of Justice of the European Union

*Challenges to the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights and the interaction between the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Convention on Human Rights*

Speaker: Ana Maria Guerra Martins, Judge of the European Court of Human Rights and Full Professor at the Faculty of Law, University of Lisbon

*The projection onto the national legal order and improvement of Public Policies*

Speaker: Susana Videira, Director-General for Justice Policy, Directorate-General for Justice Policy and Associate Professor at the Faculty of Law, University of Lisbon

## Editorial

O presente e-book reúne os textos das comunicações apresentadas na Conferência “Promoção dos Direitos Fundamentais e do Estado de Direito enquanto Valores Europeus na Litigância Nacional e Internacional”, realizada no dia 8 de Janeiro de 2025, no Centro de Estudos Judiciários, em Lisboa.

A Conferência, organizada no âmbito do Módulo Jean Monnet “Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World after the Conference on the Future of Europe” (2022-2025) resulta de uma colaboração, no âmbito do Módulo, com o Centro de Estudos Judiciários, corporizando o terceiro evento realizado no âmbito do Módulo.

A Conferência – organizada sob a coordenação científica do Centro de Estudos Judiciários e dos Professores que participam na coordenação do Módulo – visou contribuir para uma melhor compreensão dos Valores Europeus, em especial o Estado de direito e os direitos fundamentais e seu relevo no contexto da litigância nacional e internacional. A Conferência abordou, primeiro, a promoção dos Direitos fundamentais e do Estado de Direito na litigância ao nível nacional (Painel I) e, depois, a sua promoção ao nível da litigância internacional e europeia (Painel II). No primeiro Painel, foram abordados a perspectiva da magistratura nacional, o papel dos tribunais superiores, o papel do controlo de constitucionalidade e os principais constrangimentos e contributos para a política pública da Justiça. No segundo Painel foram versados – na óptica do Tribunal de Justiça da União – os instrumentos jurídicos multinível e seus principais constrangimentos, bem como – na óptica da magistratura do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos – os constrangimentos decorrentes da adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos Humanos e o cotejo entre a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Convenção; e, por fim, na óptica da política pública da Justiça, a questão da projecção dos valores em causa sobre a ordem jurídica nacional e a melhoria das políticas públicas.

Assim, a Conferência, dirigida predominantemente aos futuros magistrados judiciais e do Ministério Público, visou promover a consciencialização e o debate sobre tais temáticas, hoje essenciais para o exercício da função de judicatura e do complexo papel do juiz nacional enquanto juiz de direito da União Europeia e juiz da Convenção Europeia de Direitos Humanos – competências ancoradas, respectivamente, no direito originário da União Europeia e no princípio do primado e no direito (internacional regional) da Convenção, ambas com respaldo, ainda que consagrado em termos diversos, no artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa.

Na qualidade de coordenadora do Módulo Jean Monnet, gostaríamos de expressar o nosso agradecimento, em primeiro lugar, ao Centro de Estudos Judiciários, na pessoa do seu Diretor à data da apresentação da candidatura, bem como na pessoa do seu actual Director, Juiz Conselheiro Fernando Vaz Ventura, em especial pelo acolhimento sem reservas da colaboração com a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, pela disponibilidade e colaboração na preparação e organização da Conferência e, bem assim, na publicação do presente e-book. Do mesmo modo, expressamos o nosso agradecimento à Senhora Directora-Adjunta, Procuradora-geral Adjunta Dra. Ana Teresa Leal e aos demais colaboradores do CEJ que cooperaram com a Coordenação do Módulo e com a Faculdade de Direito na organização da Conferência e contribuíram para o seu sucesso.

Agradecemos também a todos os moderadores e oradores da Conferência, pela generosidade da aceitação do convite e pela valiosa partilha de conhecimentos, e a todos os participantes. E, ainda, a todos aqueles que, no âmbito da coordenação do Módulo e da Faculdade de Direito contribuíram para a realização da Conferência e o seu êxito, incluindo na concretização e disponibilização do presente e-book.

Esperamos que o presente e-book possa proporcionar um valioso contributo para o conhecimento e a compreensão da União Europeia e do seu fundamento axiológico, na ótica da promoção dos seus valores, em especial o Estado de direito e os direitos fundamentais, no específico âmbito

do seu papel na litigância ao nível nacional e europeu – seja na vertente da União Europeia, seja na vertente internacional regional do sistema da Convenção Europeia de Direitos Humanos<sup>1</sup>.

MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA

Coordenadora do Módulo Jean Monnet “*Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World after the Conference on the Future of Europe*”

---

<sup>1</sup> O texto dos sumários e das palavras-chave respeitantes a cada um dos textos publicados é da exclusiva responsabilidade da Coordenação do Módulo Jean Monnet.



## Editorial

This e-book brings together the written version of the communications presented at the Conference “*Promoting fundamental rights and the rule of law as European values in national and international litigation*”, held on January 8, 2025, at the Centre for Judicial Studies, in Lisbon.

The Conference, organized within the framework of the Jean Monnet Module “*Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World after the Conference on the Future of Europe*” (2022–2025), resulted from a collaborative effort between the Jean Monnet Module coordination team and the Centre for Judicial Studies, constituting the third event held within the scope of the Module.

The Conference – organized under the scientific coordination of the Centre for Judicial Studies and the Professors coordinating the Module – aimed to contribute to a deeper understanding of European values, especially the Rule of Law and Fundamental Rights, and their significance in the context of both national and international litigation. The Conference first focused on the promotion of Fundamental Rights and the Rule of Law in national litigation (Panel I) and then on the promotion of those European values in international and European litigation (Panel II). The first Panel explored the perspective of the national judiciary, the role of higher courts, the function of constitutional review, and the main challenges and contributions to justice public policy. The second Panel addressed – from the perspective of the Court of Justice of the European Union – the multilevel legal instruments and their main challenges; as well as – from the perspective of the judges of the European Court of Human Rights – the constraints related to the European Union’s accession to the European Convention on Human Rights and the relationship between the EU Charter of Fundamental Rights and the European Convention on Human Rights. Finally, from a public policy standpoint, the panel considered the projection

of these values onto the national legal order and their role in enhancing public policy.

The Conference, primarily aimed at future judges and public prosecutors, sought to raise awareness and foster debate on these crucial issues – which are today central in the exercise of judicial functions – and on the complex role of the national judge as both a judge of EU Law and a judge under the European Convention on Human Rights – roles which are anchored, respectively, in the primary European Union Law and the principle of primacy, and in the (international regional) Law of the European Convention, both of which find, albeit through different formulations, foundation in Article 8 of the Portuguese Constitution.

As coordinator of the Jean Monnet Module, we would like to express our thanking, first and foremost, to the Centre for Judicial Studies, represented both by its former Director at the time of the Module's application, and by its current Director, Justice of Supreme Court Fernando Vaz Ventura, for having accepted with no reservations the collaboration with the Faculty of Law of the University of Lisbon, for the availability in the preparation and organization of the Conference, as well as in the publication of this e-book. Likewise, we also thank the Deputy Director, Deputy Prosecutor General Dr. Ana Teresa Leal, as well as all the staff at the Centre for Judicial Studies who worked alongside the Module Coordination and the Faculty of Law to make this Conference a success.

We are equally grateful to all moderators and speakers, for their generosity in accepting the invitation and sharing their expertise, and to all participants. We also thank those who, within the coordination team of the Jean Monnet Module and the Faculty of Law, contributed to the organization and success of the Conference, including in the publication and dissemination of this e-book.

We hope this publication may offer a valuable contribution to the knowledge and understanding of the European Union and its axiological

foundations, with particular emphasis on the promotion of its core values, especially the Rule of Law and Fundamental Rights, in the specific context of litigation both at national and European levels – either within the framework of the European Union or the international (regional) system of the European Convention on Human Rights<sup>2</sup>.

MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA

Coordinator of the Jean Monnet Module “*Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World after the Conference on the Future of Europe*”

---

<sup>2</sup> The text of the summaries and the key-words is of the sole responsibility of the Coordination of the Jean Monnet Module.



## Editorial

O Centro de Estudos Judiciários (CEJ) tem como missão fundamental a formação de magistrados capazes de exercer as suas funções com rigor técnico, sentido de justiça e consciência institucional. No atual contexto europeu, essa missão impõe uma preparação sólida para os desafios da tutela dos direitos fundamentais e da salvaguarda do Estado de Direito.

Neste enquadramento, a Conferência “*Promoção dos Direitos Fundamentais e do Estado de Direito enquanto Valores Europeus na Litigância Nacional e Internacional*”, realizada em 8 de janeiro de 2025, no CEJ, constituiu um marco especialmente relevante. Organizada no âmbito do Módulo Jean Monnet “*Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World after the Conference on the Future of Europe*”, e em estreita cooperação com a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, esta iniciativa veio afirmar a importância da articulação entre formação e prática judiciais e do compromisso de ambas com os valores fundadores da União Europeia e do sistema da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

A cooperação institucional entre o CEJ e o Módulo Jean Monnet tem-se revelado frutuosa e estratégica, proporcionando aos auditores de justiça, magistrados e demais participantes uma formação aprofundada, atualizada e crítica sobre os fundamentos axiológicos do espaço jurídico europeu. Esta parceria reflete a convicção partilhada de que a formação de magistrados deve incluir, cada vez mais, a compreensão dos direitos fundamentais e do Estado de Direito como princípios operativos, de aplicação quotidiana, tanto no plano nacional como internacional.

Dirigimos um agradecimento muito especial à Senhora Professora Doutora Maria José Rangel de Mesquita, coordenadora do Módulo Jean Monnet, pela excelência do trabalho científico desenvolvido, pela dedicação incansável à preparação desta Conferência e pela profícua e continuada

colaboração com o Centro de Estudos Judiciários. A sua visão e empenho foram determinantes para o sucesso desta iniciativa comum, cujos efeitos formativos e institucionais certamente se prolongarão no tempo.

Não poderíamos deixar de registrar, com profundo reconhecimento institucional, o valioso contributo dos oradores e moderadores convidados, bem como dos demais participantes no evento. A generosidade com que partilharam o seu conhecimento, experiência e visão crítica constituiu um fator essencial para o êxito da Conferência e para a qualidade do diálogo formativo que ali teve lugar. A todos, o nosso agradecimento.

Cabe sublinhar a riqueza dos debates promovidos pelos dois painéis da Conferência – centrados, respetivamente, na litigância nacional e na litigância europeia e internacional –, reforçando a preparação de auditores de justiça e magistrados para a compreensão dos múltiplos níveis normativos em interação, dos constrangimentos próprios de cada ordem jurisdicional e do papel determinante dos tribunais na defesa dos direitos das pessoas.

O CEJ regista, com grande satisfação, a publicação do presente e-book, que perpetua o conhecimento partilhado e o coloca ao serviço da formação judiciária e da comunidade jurídica em geral. Trata-se de um instrumento pedagógico de elevado valor, totalmente alinhado com a missão formativa deste Estabelecimento.

Reafirmamos, assim, a importância estratégica da colaboração entre instituições académicas e judiciárias e o compromisso do CEJ com uma formação exigente, plural e profundamente ancorada nos valores que estruturam a Justiça e a Democracia no espaço europeu.

FERNANDO VAZ VENTURA

Diretor do Centro de Estudos Judiciários  
Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça

## Editorial

The Centre for Judicial Studies (CEJ) has as its fundamental mission providing training for the magistrates capable of performing their duties with technical rigor, a sense of justice and institutional awareness. In the current European context, this mission requires solid preparation for the challenges of protecting fundamental rights and safeguarding the rule of law.

In this context, the Conference “Promotion of Fundamental Rights and the Rule of Law as European Values in National and International Litigation”, held on 8 January 2025 at the CEJ, was a particularly important milestone. Organised within the Jean Monnet Module “Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World after the Conference on the Future of Europe”, and in close cooperation with the Faculty of Law of the University of Lisbon, this initiative affirmed the importance of the link between judicial training and practice and both institutions’ commitment to the founding values of the European Union and the European Convention on Human Rights system.

The institutional cooperation between the CEJ and the Jean Monnet Module has proved fruitful and strategic, providing judicial auditors, magistrates and other participants with in-depth, up-to-date and critical training on the axiological foundations of the European legal area. This partnership reflects the shared conviction that the training for magistrates should increasingly include an understanding of fundamental rights and the rule of law as operational principles, applicable on a daily basis, both at national and international levels.

We would like to express our special thanks to Professor Maria José Rangel de Mesquita, coordinator of the Jean Monnet Module, for the excellence of her scientific work, her tireless dedication to the preparation of this conference and her fruitful and continued collaboration with the

Centre for Judicial Studies. Her vision and commitment were decisive for the success of this joint initiative, whose educational and institutional effects will certainly continue over time.

We would like to express our deep institutional gratitude for the valuable contribution of the guest speakers and moderators, as well as the other participants in the event. The generosity with which they shared their knowledge, experience and critical insights was an essential factor to the success of the Conference and the quality of the educational dialogue that took place there. To all, our thanks.

It is worth highlighting the richness of the debates ensured by the two panels of the Conference – focused, respectively, on national litigation and European and international litigation –, reinforcing the preparation of judicial auditors and magistrates for understanding the multiple levels of interaction between norms, the constraints specific to each jurisdiction and the decisive role of the courts in defending people’s rights.

The CEJ is delighted to announce the publication of this e-book, which perpetuates the knowledge shared and makes it available to judicial training and the legal community in general. It is a highly valuable educational tool, fully in line with the training mission of this institution.

We thus reaffirm the strategic importance of collaboration between academic and judicial institutions and the CEJ’s commitment to demanding, pluralistic training that is deeply rooted in the values that structure justice and democracy in the European area.

FERNANDO VAZ VENTURA

Director of the Centre for Judicial Studies  
Justice of the Supreme Court of Justice

## **Sessão de Abertura**



## SESSÃO DE ABERTURA

### **Diretor do Centro de Estudos Judiciários, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça Fernando Vaz Ventura**

Desejo boa tarde, a todos, embora o tempo não tenha ajudado. É com muito prazer que dou início a esta conferência dedicada à promoção dos direitos fundamentais e do Estado de Direito, em várias perspectivas, uma ação que muito nos honra pela colaboração que traduz entre o CEJ e a Faculdade de Direito de Lisboa – a minha faculdade, já agora, também é minha *alma mater* – no quadro do Módulo Jean Monnet intitulado *Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in Global World after the Conference on the Future of Europe*, o que traduz o empenhamento do CEJ e da mesma Faculdade de Direito, na formação dos magistrados e dos membros da comunidade jurídica portuguesa em geral, num domínio que é crucial a qualquer Estado que se reclama de verdadeiro Estado de Direito.

Quando falamos de promoção de direitos fundamentais e de Estado de Direito Democrático, os valores que encerram estes conceitos são valores comunitários e a sua realização e respeito dizem respeito a todos e a cada um de nós. São encargos dos agentes públicos, evidentemente, mas são também encargos de todos, repito, notando que é sempre necessário atentar na ultrapassagem da barreira das meras proclamações. Não vale a pena proclamar, se não se concretizar.

E, portanto, temos aqui um plano da proclamação dos direitos fundamentais, mas mais importante do que isso é ver o que podem representar para os cidadãos europeus. No espectro de vetores que relevam da abordagem dos direitos fundamentais e do Estado de Direito, para além do que se prende com a sua realização através de instrumentos normativos e da atuação do poder administrativo, releva aqui fundamentalmente a atuação do sistema judicial – a forma como os direitos fundamentais são

concretizados nos Tribunais, nas instâncias judiciais, dirimindo e adjudicando litígios.

Esse é o foco desta conferência, como ascende o cidadão a uma tutela reforçada, e até repartida, e até em várias camadas que se somam num sentido que devem ser virtuosas, na medida em que nenhum espaço de fuga, nenhum espaço não coberto deve subsistir nesta matéria. Este tema será abordado num conjunto de perspectivas, quer numa ótica nacional, quer numa ótica internacional e numa ótica europeia, na medida que hoje em dia a cidadania não é só uma cidadania nacional, é também uma cidadania europeia e todos os práticos do Direito, sejam os magistrados ou qualquer outro, são chamados a aplicar Direito europeu, às vezes sem notarem, às vezes sem terem a noção, de que estão a aplicar Direito cuja origem tem a ver com instrumentos de Direito europeu.

Uma saudação muito particular para os coordenadores deste curso, com quem tive o prazer de interagir, a Senhora Professora Doutora Maria José Rangel de Mesquita, com quem temos a ligação mais longa, também a Senhora Professora Doutora Ana Isabel Soares Pinto e o Senhor Professor Doutor Rui Lanceiro, membro do Conselho-Geral deste estabelecimento do CEJ. Agradeço penhoradamente a todos os oradores deste painel e, também, antecipadamente, do segundo painel, pela honra que nos dão de intervir nesta Conferência, tendo os contactos sido feitos com muito pouca antecedência, portanto, é sempre um ônus para quem é chamado e que é um enorme privilégio, é um enorme privilégio ter aqui o Senhor Conselheiro-Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e Presidente do Conselho-Geral do CEJ, portanto, também nessa qualidade, o Senhor Conselheiro João Cura Mariano, também o Senhor Conselheiro Lopes da Mota, o Senhor Conselheiro Carlos Carvalho e o Senhor Conselheiro Gonçalo Almeida Ribeiro, que penso que já estará ligado via remota também.

A todos agradeço reiteradamente aqui estar e, sem mais delongas, gostaria de começar pela primeira intervenção, dando a palavra ao Senhor Diretor da Faculdade de Direito e, depois, ao Senhor Conselheiro Lopes da Mota, abordando a temática no que diz respeito à promoção dos direitos fundamentais e do Estado de Direito enquanto valores europeus na litigância nacional. (...). Senhor Diretor, tem a palavra.

**Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa,  
Professor Doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto**

Palavras Introdutórias



## **PAINEL I**

**A promoção dos direitos fundamentais e do  
Estado de direito enquanto valores europeus na  
litigância ao nível nacional**



## **PAINEL I**

### **A promoção dos direitos fundamentais e do Estado de direito enquanto valores europeus na litigância ao nível nacional**

**Moderador: Fernando Vaz Ventura, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça, Diretor do Centro de Estudos Judiciários**

(...) Sr. Conselheiro Lopes da Mota, muito boa tarde, muitíssimo obrigado.

Gostaria então, no momento certo, de dar-lhe a palavra para esta primeira abordagem da perspectiva da promoção dos direitos fundamentais ao nível nacional, com um enfoque na perspectiva da magistratura nacional, seja ela a magistratura judicial, seja ela a magistratura do Ministério Público. Sr. Conselheiro, tem a palavra.

## *A perspetiva da magistratura nacional (Magistratura judicial e Ministério Público)*

### **Orador: José Luís Lopes da Mota, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça**

**Sumário:** O texto analisa a evolução do sistema de justiça criminal português desde a Revolução de 25 de Abril de 1974, centrado na perspetiva da magistratura judicial e do Ministério Público. Examina a transformação radical do paradigma jurídico com a adoção da Constituição de 1976 e a integração de Portugal no sistema internacional de proteção dos direitos humanos, incluindo a adesão à ONU, Conselho da Europa e União Europeia. Identifica-se uma primeira fase de reorganização estrutural do sistema judiciário (1974-1988) e uma segunda fase de adaptação às novas realidades globais, caracterizada pela internacionalização do crime e desenvolvimento tecnológico. O texto destaca os desafios enfrentados pelos magistrados na aplicação quotidiana de dezenas de instrumentos jurídicos internacionais e europeus, sublinhando a necessidade de formação especializada e melhor acesso às fontes normativas. Conclui-se que, apesar dos avanços significativos na proteção dos direitos fundamentais, persistem desafios relacionados com a celeridade processual, a complexidade normativa e a necessidade de modernização dos métodos de trabalho, sendo fundamental o papel dos magistrados no fortalecimento da democracia e Estado de Direito.

**Palavras-Chave:** Magistratura judicial, Direitos fundamentais, Sistema de justiça criminal, Cooperação judiciária internacional, Estado de Direito

**Abstract:** The text analyzes the evolution of the Portuguese criminal justice system since the 25 April 1974 Revolution, focusing on the perspective of the judicial magistracy and Public Prosecution Service. It examines the radical transformation of the legal paradigm with the adoption of the 1976 Constitution and Portugal's integration into the international human rights protection system, including membership in the UN, Council of Europe, and European Union. A first phase of structural reorganization of the judicial system (1974-1988) is identified, followed by a second phase of adaptation to new global realities, characterized by crime internationalization and technological development. The text highlights challenges faced by magistrates in the daily application of dozens of international and European legal instruments, emphasizing the need for specialized training and better access to normative sources. It concludes that despite significant advances in fundamental rights protection, challenges persist regarding procedural speed, normative complexity, and the need for modernizing working methods, with magistrates playing a fundamental role in strengthening democracy and the Rule of Law.

**Keywords:** Judicial magistrates, Fundamental rights, Criminal justice system, International judicial cooperation, Rule of Law

1. Um olhar retrospectivo sobre a prática judiciária, centrado na jurisdição criminal, por ser a área mais sensível às questões dos direitos fundamentais e dos princípios do Estado de Direito, revela um longo caminho, ainda em construção, em que se identificam várias etapas na ação e sedimentação de um sistema de justiça que, sofrendo mutações profundas, assumiu e passou a enfrentar novos desafios nestes domínios, consumada que foi a rutura com as conceções do antigo regime.

A adoção da Constituição da República de 1976, encerrando um agitado e complexo processo iniciado com o 25 de abril de 1974, fundou as bases de um sistema de justiça assente nos valores do Estado de Direito, na dignidade da pessoa humana e nos direitos fundamentais e determinou uma mudança radical de paradigma, a reclamar leis novas, num tempo inicial em que, na vigência de leis antigas e de transição, a jurisprudência constitucional teve um papel pioneiro.

Os direitos fundamentais foram gradualmente colocados no centro da justiça criminal, da ação do Ministério Público e dos juízes, sem que, na atividade quotidiana, nem sempre se tornassem evidentes as consequências impostas pela reconfiguração dos parâmetros de interpretação e aplicação do direito e pela aplicação direta de normas supraleais de proteção daqueles direitos.

A entrada em vigor do novo Código de Processo Penal, em janeiro de 1988, então celebrado como a «magna carta» dos direitos do arguido, teve um forte impacto no dia a dia dos tribunais. Conferiu-se densidade aos direitos consagrados na Constituição de 1976, com inspiração na Convenção Europeia dos Direitos Humanos («CEDH»), e atribuiu-se ao arguido o estatuto de verdadeiro sujeito processual, reconfigurando-se o sistema de justiça penal. Não foi fácil a sua aplicação nos primeiros tempos de vigência, quer pelas deficiências de organização e insuficiência de recursos, quer pelo impacte causado pelos novos quadros normativos, que obrigaram à emissão de frequentes orientações internas do Ministério

Público, pelo estatuto e responsabilidades que lhe eram atribuídos, na consideração da estrutura acusatória do modelo processual que configurava a sua intervenção.

2. No início deste processo de transformação identificam-se marcos fundamentais instituídos em resultado da integração de Portugal na comunidade internacional e no sistema internacional de proteção dos direitos humanos, com elevadas consequências na afirmação Estado de direito e na estruturação de um sistema de justiça democrático.

Assim, destacaria: a) a normalização das relações com a Organização das Nações Unidas («ONU»), de que Portugal já era membro, após a aprovação da Lei Constitucional n.º 7/74, de 27 de julho, que reconheceu o direito dos povos das antigas colónias à autodeterminação, encerrando o conflito gerado pela questão colonial, e a ratificação, em 1978, do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos («PIDCP»), o grande instrumento de dimensão universal de proteção dos direitos humanos, adotado no âmbito da ONU em 1966; b) ao nível interno, a aprovação e entrada em vigor da Constituição de 1976, incorporando os princípios e normas de direito internacional de proteção dos direitos humanos; c) a adesão de Portugal ao Conselho da Europa e a ratificação da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, em 1978; d) a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia/União Europeia («CEE/UE»), em 1986.

Sendo inicialmente um projeto de natureza económica, a CEE/UE foi-se alargando a novos domínios, nomeadamente na área da justiça, em particular da justiça penal, com os avanços registados nos tratados de Maastricht (1993), Amesterdão (1999) e Lisboa (2009), passando a constituir uma ordem jurídica nova, radicada nas ordens jurídicas nacionais e em valores fundamentais que são também valores constitucionais comuns dos Estados-Membros, em que se incluem o Estado de direito e os direitos fundamentais tal como reconhecidos na Convenção Europeia dos Direitos Humanos e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que, com o Tratado de Lisboa, passou a ter a força jurídica dos Tratados.

Com a participação nestas organizações internacionais e a adesão aos grandes instrumentos que integram o sistema internacional de proteção

dos direitos humanos iniciou-se um processo de transformação radical, com forte impacto na justiça e, conseqüentemente, na atividade dos magistrados, dos juízes e do Ministério Público, e dos tribunais.

3. Na área da justiça criminal, a mais sensível às questões de direitos humanos e que mais diretamente os interpela e convoca, podemos, por uma questão de ordem metodológica, identificar duas fases.

Uma primeira fase, que obrigou a repensar e a reorganizar todo o sistema, com o estabelecimento de uma nova organização judiciária e a adoção de novos estatutos dos magistrados (judiciais e do Ministério Público), a estruturação do Ministério Público como órgão autónomo de justiça e a aprovação de novas leis estruturantes, nomeadamente, o novo Código Penal, de 1982-1995, o novo Código de Processo Penal, de 1987, e um vasto conjunto de leis complementares.

Uma segunda fase, de desenvolvimento e adaptação do sistema de justiça criminal a novas realidades e à evolução da sociedade e do Estado decorrente de um conjunto de fatores tais como:

– A abertura de fronteiras, a evolução da economia e da livre circulação, a globalização e o desenvolvimento das novas tecnologias e sistemas de informação e comunicação;

– A internacionalização e organização do crime e o surgimento de novas formas de criminalidade económica, financeira e associada ao desenvolvimento e utilização das novas tecnologias, em particular a *internet*;

– A expansão dos direitos fundamentais ao nível das respostas do Estado de Direito face a estas novas realidades e em relação direta com elas, à escala nacional e na cooperação internacional exigida pelas novas formas de criminalidade de dimensão transnacional, por exemplo em matéria de aquisição e produção de provas, extradição e entrega de pessoas;

– O desenvolvimento da cooperação internacional, com a adoção de dezenas de instrumentos jurídicos de origem convencional e a criação de estruturas e mecanismos de cooperação entre Estados e autoridades judiciárias, visando objetivos de aceleração e simplificação, nas mais variadas instâncias, destacando-se o papel pioneiro da União Europeia no estabelecimento de sistemas de comunicações e contactos diretos entre as autoridades judiciárias

nacionais competentes e na criação de redes de cooperação (nomeadamente a Rede Judiciária Europeia) e de órgãos próprios de cooperação (em particular a Eurojust, verdadeiro interface dos sistemas de justiça nacionais, justificada pela necessidade de coordenação imposta por convenções e instrumentos internacionais no domínio da luta contra a criminalidade organizada transnacional).

4. No domínio da cooperação multilateral, estabelecida no âmbito das organizações internacionais com responsabilidades na proteção dos direitos humanos, destacaria a adoção de um conjunto muito alargado, diversificado e complexo de novos instrumentos jurídicos, incorporados no direito interno, que hoje são de aplicação quotidiana nos tribunais, impondo novas exigências na ação dos magistrados para assegurar e proteger esses direitos internamente e nas relações com outros Estados, tudo a reclamar uma cuidada reavaliação das leis de cooperação internacional e de transposição ou desenvolvimentos de normas da União Europeia. Cito, de entre outros, os que a seguir se indicam.

No âmbito da ONU, tendo como pano de fundo a Carta das Nações Unidas e o PIDCP: (a) as Convenções contra a tortura e outras penas ou tratamentos desumanos ou degradantes (1984), de combate ao tráfico de droga (convenções dos anos 60, 70 e de 1988) e contra a corrupção (2007); (b) a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2000), também conhecida como Convenção de Palermo, que constitui o principal instrumento global de combate ao crime organizado transnacional, e respetivos protocolos adicionais relativos à prevenção, repressão e punição do tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças, ao combate ao tráfico de migrantes por via terrestre, marítima e aérea e contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições.

No âmbito do Conselho da Europa, tendo como pano de fundo a CEDH e respetivos protocolos adicionais e a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, as seguintes convenções: (a) as convenções de cooperação judiciária: Convenção de extradição (1957) e seus protocolos adicionais, Convenção de auxílio judiciário mútuo (1959) e respetivos protocolos adicionais, Convenções sobre transmissão de processos penais (1972), sobre transferência

de pessoas condenadas (1983), de vigilância de pessoas condenadas ou libertadas condicionalmente (1964); (b) a Convenção de proteção (indenização) das vítimas de crimes violentos (1983); (c) a Convenção de prevenção e combate ao terrorismo (1977) e seu protocolo adicional (2015); (d) as Convenções relativas ao branqueamento, deteção, apreensão e perda dos produtos do crime (a Convenção de 1990 e a Convenção de Varsóvia, de 2005, alargada ao financiamento do terrorismo); (e) a Convenção contra a corrupção (1999); (f) a Convenção relativa ao cibercrime, atos de racismo e xenofobia através de sistemas informáticos e provas eletrónicas (Convenção de Budapeste, 2001, e seus protocolos adicionais, de 2003 e 2022); (g) a Convenção relativa ao tráfico de seres humanos (Varsóvia, 2005); (h) a Convenção relativa à proteção das crianças contra a exploração sexual e os abusos sexuais (Lanzarote, 2007); (i) a Convenção relativa à prevenção e combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica (Istambul, 2011); (j) a Convenção contra o tráfico de órgãos humanos (Santiago de Compostela, 2015); (k) a Convenção relativa à proteção de dados pessoais face ao tratamento automatizado (Convenção de 1981 e protocolos de 2001 e 2018 – Convenção 108+); (l) a Convenção sobre a inteligência artificial e direitos humanos, democracia e estado de direito (Vilnius, 2024).

No âmbito da CEE/UE, tendo como pano de fundo os Tratados da União Europeia e sobre o Funcionamento da União Europeia, a CEDH e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, os princípios do primado do direito da UE e da interpretação conforme ao direito da UE, a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e o seu papel vinculativo na interpretação e aplicação uniforme do direito da UE: a criação e institucionalização do «espaço de liberdade, segurança e justiça», com integração da cooperação Schengen na UE, uma realização maior do espaço de cooperação em que nos integramos, que estabelece e organiza um novo paradigma no espaço europeu de integração e livre circulação [com os Tratados de Amesterdão (1999), Nice (2003) e Lisboa (2009)].

É neste âmbito que se registam, desenvolvimentos com profundo impacto na atividade dos tribunais, em que as autoridades judiciais (Ministério Público, juízes e tribunais) são os primeiros protagonistas, em comunicação direta entre eles, sem intervenção de natureza administrativa

ou política de qualquer outro órgão do Estado, em resultado da adoção do princípio de reconhecimento mútuo, em que se funda a cooperação (desde o Conselho Europeu de Tampere, outubro de 1999), baseado na confiança mútua, fundada, por sua vez, na proteção equivalente dos direitos fundamentais em todos os Estados da União.

O direito primário da União instituiu uma ordem jurídica autónoma, vinculativa para os Estados-Membros, constituída por um universo complexo de instrumentos jurídicos de grande diversidade e dimensão, que os tribunais nacionais têm obrigação de aplicar e fazer observar, tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça e o dever de a ele recorrer em recurso prejudicial, sempre que necessário, para interpretação do direito da União.

Incluem-se aqui dezenas de instrumentos de direito derivado de natureza penal, baseados no reconhecimento mútuo – decisões-quadro, decisões, diretivas e regulamentos –, regulando matérias que vão desde o mandado de detenção europeu ao reconhecimento de sentenças e outras decisões judiciais em todas as fases do processo (investigação, julgamento e execução das sentenças, reconhecimento de condenações, proteção das vítimas, transferência de condenados e controlo de execução de medidas alternativas à prisão preventiva e à pena de prisão), e que visam garantir, em condições equivalentes, o exercício de direitos fundamentais em todo o espaço da União (nomeadamente os direitos de defesa e ao processo equitativo, incluindo os direitos de informação, advogado, tradução e interpretação).

Este, pois, em muito apertada síntese, o quadro legal internacional e europeu dos direitos fundamentais no Estado de direito, projetando e realizando na litigância ao nível nacional valores europeus consagrados nos Tratados, que se impõem aos magistrados judiciais e do Ministério Público na sua atividade processual. Estamos, como facilmente se depreende, perante uma tarefa complexa, difícil e exigente, nas suas concretas áreas de intervenção, abrangendo os vários níveis de jurisdição, que conferem aos magistrados nacionais uma dimensão de magistrados europeus.

**5.** Como pressuposto, podemos continuar a afirmar, sem hesitação e sem prejuízo de afinamentos, que o nosso sistema de justiça é, reconhecidamente, um sistema moderno, estruturado de acordo com os princípios e

exigências de um Estado de direito democrático impostos pelo sistema de proteção dos direitos fundamentais, respeitando o princípio de separação dos poderes, assegurando a independência e imparcialidade dos tribunais e dispondo de meios e mecanismos internos de iniciativa e de controlo que garantem o acesso à justiça, à tutela jurisdicional efetiva e o direito ao recurso. A conceção do Ministério Público como órgão autónomo dentro do sistema judicial (nos “Tribunais”, onde a Constituição sistematicamente o coloca), vinculado apenas por critérios de legalidade e objetividade, representa uma componente fundamental da garantia da independência e imparcialidade dos tribunais.

Os problemas que a este nível se identificam respeitam, não à organização, mas fundamentalmente ao seu funcionamento e aos tempos de resposta, à celeridade e eficácia, ou seja, à realização também de um outro direito fundamental, o direito à justiça em tempo razoável. Problemas que, como é sabido, têm, de há muitos anos, levado à condenação do Estado português no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Importa reconhecer que há desafios a vencer neste domínio, sendo que, para além da velha questão dos meios, seria importante continuar a modernizar métodos de trabalho, racionalizar e desburocratizar procedimentos e simplificar o processo e a decisão.

A estrutura acusatória do processo penal vigente, com clara distinção de funções entre o órgão de acusação e de iniciativa processual (Ministério Público) e os órgãos de decisão (juiz, tribunal), seja sobre o objeto do processo, seja sobre atos do processo com interferência em direitos fundamentais – e a atividade de investigação e recolha de prova para fundamentar a acusação e levar uma pessoa a julgamento é, por definição, uma atividade de interferência (mais ou menos severa) em direitos fundamentais (desde logo, mais que não seja, a um nível de menor intrusão, através da recolha de informação sobre pessoas suspeitas e sobre provas pessoais) –, seja ainda sobre o controlo da decisão do Ministério Público de acusar ou não acusar (instrução), reverte definitivamente a favor da imparcialidade do juiz, isto é, da realização do direito fundamental a um juiz imparcial e independente.

6. Há questões que poderão colocar-se a outros níveis, de substância, com relação direta ou indireta na qualidade da justiça.

Há medidas que poderiam eliminar entropias e prevenir ou reduzir a carga de litigiosidade e a penosidade do trabalho processual. É uma tarefa sem fim, que algumas medidas já têm dado frutos, mas que, decididamente, tem de ser continuada e aprofundada, no sentido do reforço do direito fundamental a uma verdadeira tutela jurisdicional efetiva.

Sendo a aplicação do direito da responsabilidade do Ministério Público, dos juízes e dos tribunais, no âmbito das suas competências, seja o direito de origem nacional ou o de origem internacional, com respeito pela hierarquia das fontes – Constituição, convenções internacionais, direito europeu e direito interno –, e cabendo aos tribunais, em primeira linha, garantir a constitucionalidade da interpretação das leis, bem como a sua conformidade com o direito internacional e europeu, requer-se, desde logo, que sejam estabelecidas condições adequadas para “dar vida” aos direitos fundamentais na atividade quotidiana.

Dar efetividade aos direitos fundamentais, que conformam os sistemas jurídicos nacionais, nas mais variadas instâncias – em que têm peso decisivo os instrumentos de direito gerados nas organizações internacionais que, após a Segunda Guerra Mundial, colocaram o estabelecimento e manutenção da paz e o reconhecimento da dignidade da pessoa humana no centro das preocupações da humanidade –, é condição essencial ao robustecimento da confiança na justiça.

É aqui, na aplicação quotidiana do direito, que os magistrados, com o estatuto e responsabilidade que lhe são atribuídos, desempenham um papel único, determinante e insubstituível no fortalecimento da democracia e do Estado de direito, enquanto valores essenciais do espaço europeu, particularmente num tempo de emergência de novos riscos e desafios.

Não basta proclamar os direitos humanos sem lhes apreender o conteúdo e sentido perante os casos concretos. Como tem sido reconhecido em vários relatórios internacionais, da ONU, do Conselho da Europa ou da União Europeia, a convocação das normas de proteção dos direitos humanos limita-se, com frequência, a meras referências genéricas sem aplicação

prática, o que não é compatível com as obrigações que impendem sobre todos os órgãos do Estado, em particular sobre os tribunais.

7. Cruzam-se aqui fatores que, a meu ver, merecem ser reexaminados. Desde logo, o do acesso às fontes.

Pesa sobre os magistrados a responsabilidade de aplicar dezenas e dezenas de instrumentos que vigoram na ordem interna e povoam um universo aparentemente labiríntico e de limites dificilmente apreensíveis. Dir-se-á que a informação está disponível na *internet*. Mas falta o seu tratamento, organização, sistematização e simplificação, para que se possa tornar facilmente apreensível e compreensível e, conseqüentemente, mais eficaz.

Depois, há que determinar, no caso concreto, como se relacionam entre si os vários sistemas de proteção – o sistema do Conselho da Europa com o da União Europeia, destes com o das Nações Unidas e de todos eles com o de direito interno, em primeira linha com a Constituição e da Constituição com aqueles, num diálogo nem sempre fácil e tantas vezes perturbado por visões menos rigorosas ou especulativas.

Depois, ainda, há que facilitar o acesso e conhecimento da jurisprudência dos tribunais europeus, que os tribunais nacionais devem observar. Do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e do Tribunal de Justiça da União Europeia quanto interpretam e aplicam a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e outros instrumentos jurídicos que dão expressão a direitos neles protegidos, em decisões vinculativas para os Estados-membros que se impõem a todos os órgãos do Estado, incluindo os tribunais. Também está disponível essa jurisprudência. Mas também aqui falta o tratamento, organização e sistematização desta informação para apoiar quem promove o processo e quem decide, pois longe deveriam ir os tempos em que os magistrados se vêm confrontados, na sua solidão, com o ato de pesquisar, interpretar e aplicar o direito num mundo de normas tão amplo, disperso e complexo.

8. Tudo isto apela, em primeira linha, ao aprofundamento e à organização estruturada e sistemática da formação em direito europeu e internacional

e de direitos humanos. Não deixa de ser significativo que o próprio Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (artigo 82.º) inclua a formação no âmbito e objetivos do espaço de liberdade, segurança e justiça que a UE visa proporcionar. Esta necessidade é, aliás, de há muito reconhecida quer pelas Nações Unidas quer pelo Conselho da Europa.

O direito a decisões de qualidade e o direito a leis claras, precisas e acessíveis são eles mesmos direitos fundamentais, condição do exercício e de garantia dos outros direitos.

Há que continuar a aprofundar estes domínios, num mundo de grande diversidade e profusão de normas e de dimensões cada vez mais especializadas.

Também aqui se tornará necessário «religar os conhecimentos» (a expressão é de Edgar Morin) e fazê-lo através da dimensão transversal dos direitos humanos que atravessam os vários ramos e áreas do direito e conferem coerência ao sistema jurídico, de fronteiras móveis e diluídas.

**9.** As questões de promoção, proteção e garantia dos direitos fundamentais não se esgotam, obviamente, nas incidências das relações entre o direito internacional e europeu e o direito interno.

Estão presentes em todo o sistema de justiça penal, de direito penal material e de direito processual, e, como tal, em toda a atividade dos juízes, dos tribunais e do Ministério Público. Os direitos fundamentais estão, direta ou indiretamente, presentes em toda a atividade, em todos os atos do processo, na sua individualidade ou no seu conjunto.

Todo o sistema penal se constrói e se estrutura na base de exceções, interferências e compressões de direitos fundamentais (artigo 18.º, n.º 2, da Constituição), para assegurar e promover outros direitos fundamentais enquanto obrigação positiva do Estado.

Agindo os direitos fundamentais como fundamento e limite da ação dos órgãos e poderes do Estado, é na definição e na dinâmica de todo o sistema que se jogam e atuam os critérios, que permanentemente se impõem, de necessidade, adequação e proporcionalidade, que moldam a sua intervenção. Desde logo na definição de crimes e penas; depois, na dinâmica do processo, para garantir a chamada “concordância prática” das finalidades

em conflito na aplicação do direito ao caso concreto por meios processualmente lícitos.

Por definição, o crime que justifica o processo é a negação, a violação, de um direito ou valor fundamental legalmente protegido. A definição da conduta proibida, da tipicidade, como necessidade de *ultima ratio*, requer lei clara e acessível na delimitação do âmbito da proteção da norma. Mas nem sempre é assim. O recurso a cláusulas gerais e a conceitos vagos e indeterminados, suscetíveis de afetar a qualidade da lei, pode suscitar sérios problemas de interpretação e aplicação, em colisão com direitos fundamentais, em particular com o direito à liberdade.

O mesmo sucede quanto às penas quando estabelecidas com molduras muito amplas, dilatando o campo de discricionariedade do juiz na sua determinação concreta. Se o propósito é bom, permitindo uma melhor adequação da pena ao caso concreto, não se deve rejeitar a ideia de essa formulação permitir arbitrariedades, subjetivismos ou visões do mundo e da vida não processualmente controláveis, na ponderação dos fatores de determinação da pena, o que, decididamente, não reverte a favor de um direito penal de proteção de bens jurídicos que encontra na pena preventiva o limite admissível de intervenção do *jus puniendi* do Estado.

**10.** Idênticas questões se podem colocar ao nível processual, no que respeita à recolha e produção de provas que interferem diretamente em direitos fundamentais, como os direitos à integridade pessoal, à inviolabilidade do domicílio e da correspondência, à reserva da vida privada e à proteção de dados pessoais, em particular no domínio da obtenção de provas eletrónicas e da recolha e tratamento de dados pessoais no processo.

São conhecidos os problemas evidenciados nestas áreas, em particular nestas últimas, em que se têm suscitado questões quanto à relações entre normas de diferente natureza (processual e não processual) que têm gerado forte controvérsia a propósito da delimitação do âmbito das proibições de prova. Cito as questões suscitadas a propósito dos denominados *metadados* e das relações, nesta matéria, entre o direito europeu e o direito nacional e a declaração de inconstitucionalidade de normas internas de transposição do direito da União Europeia. Cito ainda as questões de obtenção de provas

digitais em pesquisas eletrônicas de sistemas informáticos no âmbito dos processos de contraordenação. São áreas em que o Supremo Tribunal de Justiça foi chamado a intervir, no primeiro caso em dezenas de recursos de revisão de sentenças condenatórias e, no segundo, em fixação de jurisprudência.

Saliento ainda, em particular, o regime processual de recursos de decisões relativas à aplicação e manutenção da prisão preventiva, que destaco do regime geral de recursos, a requerer revisitação.

Está em causa o direito fundamental à liberdade, matéria em que se impõem elevadas exigências. Se as definições legais das situações que abstratamente a justificam se mostram hoje mais concretizadas e diversificadas, quanto a prazos e pressupostos, julgo ser de reconhecer que o sistema de controlo das decisões por via de recurso requer intervenção. São longos os prazos de procedimento e pesado o método de decisão através de um processo escrito que pode e deve ser significativamente acelerado e simplificado. Não é aceitável, do meu ponto de vista, que um recurso só venha a ser decidido depois de revista a decisão recorrida, sem utilidade no processo. O que se vai refletir nos frequentes e infundados pedidos de *habeas corpus* perante o Supremo Tribunal de Justiça que visam obter decisão célere, mas que não são aceitáveis por esse não ser o meio apropriado para o efeito.

**11.** Termino com referências a três situações concretas que, de diferentes perspetivas, pela sua atualidade, evidenciam novas dimensões da ação dos tribunais na promoção do Estado de Direito e do respeito pelos direitos fundamentais.

A primeira refere-se a um tema de particular sensibilidade, que convoca o papel dos tribunais, em particular do Supremo Tribunal de Justiça, em sede de recurso, na proteção dos direitos humanos no âmbito da extradição, devido às condições desumanas e degradantes das prisões no Estado requerente. Não estando prevista na lei a possibilidade de recusa de extradição com fundamento no artigo 3.º da CEDH – que consagra o direito, sem restrições, a proteção contra estas formas de tratamento que violam diretamente a dignidade humana, que os Estados Partes da Convenção são

obrigados a respeitar –, o STJ decidiu recentemente que, estando demonstrado, com base em informações do comité contra a tortura (Nações Unidas), que a pessoa, uma vez entregue ao Estado requerente – vinculado por idêntica obrigação de assegurar esse direito – corre risco real de ser sujeita a essas formas de tratamento, não deverá ser autorizada a entrega sem que seja prestada garantia adequada de não sujeição da pessoa a extraditar a essas condições, seguindo e aplicando a jurisprudência do TEDH nesta matéria (refiro-me ao acórdão de 31.5.2023, no processo 78/23.9YRCBR.S1, publicado em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)).

A segunda tem que ver com o direito do arguido a recurso para o STJ de decisões das relações, proferidas em recurso, que, em caso de absolvição em 1.<sup>a</sup> instância, condenam o arguido em penas de substituição da pena de prisão inferior a 5 anos, reconhecido por alteração ao Código de Processo Penal de 2021 (Lei n.º 94/2021). Em acórdão de 30.10.2019 (processo n.º 455/13.GBCNT.C2.S1) o STJ reconheceu o direito ao recurso e a obrigação do Estado legislar, o que só veio a ocorrer em resultado da recomendação do Comité dos Direitos Humanos, das Nações Unidas, na sequência da apreciação do relatório de aplicação do PIDCP, em que foi convocado aquele acórdão do STJ (sobre o assunto, ver «Revista do CEJ» n.º 37, 2023).

A terceira diz respeito ao impacto do RGPD (Regulamento 2016/279) e da Diretiva 2016/680 da União Europeia, aplicáveis ao processamento de dados pessoais no sistema judiciário, nas diferentes jurisdições e na jurisdição penal, respetivamente, com respeito pelo direito à proteção de dados de carácter pessoal e por outros direitos fundamentais, consagrados nos Tratados, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, na CEDH e na convenção 108+ do Conselho da Europa, que deve ser assegurado pelos tribunais nacionais. Estão em causa aspetos de organização e de competência, decorrentes da separação de poderes e da independência dos tribunais, bem como de regulamentação processual, significativos na área do processo penal, que exigem intervenção legislativa, abandonada após o veto do Presidente da República que, em 2019, devolveu à Assembleia da República o decreto que alterava a lei de processamento de dados no sistema judiciário, de 2009, e completava o quadro normativo determinado

pelo RGPD e pela Diretiva 2016/680 (Decreto da Assembleia da República n.º 333/XIII, DAR II Série-A n.º 131, de 22.07.2019).

**12.** O que vem de se dizer nesta oportunidade, que agradeço, a partir dos ensinamentos e da experiência de mais de 45 anos inteiramente dedicados à Justiça, permite, do meu ponto de vista, afirmar que o caminho percorrido demonstra que o papel dos magistrados neste domínio, de particular responsabilidade, deve continuar a robustecer-se, como condição da sua própria legitimidade, para que os tribunais decididamente possam assegurar o seu papel insubstituível na afirmação do Estado de direito e dos seus valores e na promoção e garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos a que o Estado deve proteção.

Muito obrigado.

**Moderador: Fernando Vaz Ventura, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça, Diretor do Centro de Estudos Judiciários**

Muito obrigado. Muito obrigado, Sr. Conselheiro. Muito obrigado por nos ter lembrado a todos que a evolução, primeiro ao nível do Conselho da Europa e depois ao nível dos muitíssimos instrumentos, chamaria ondas, ondas legiferantes do Direito europeu, todo este conceito de valores europeus nos foi entrando pela vida profissional, seja de magistrados, seja de não magistrados, em torno do conceito de valores europeus, depois cristalizados exatamente na aplicação prática, na floresta que foi crescendo de instrumentos de cooperação, mas eles são importantes porque é efetivamente nesse diálogo judicial que se vão construindo, dentro da ideia de concretização prática para cada um, para nós como cidadãos, dos direitos fundamentais. É realmente uma floresta, uma floresta cada vez mais difícil, mas é por aí que se vão construir verdadeiramente ao nível judiciário os valores europeus.

E nesta mesma linha saúdo o Sr. Conselheiro Carlos Carvalho, Juiz Conselheiro do Tribunal Constitucional, Juiz Conselheiro também do Supremo Tribunal Administrativo, ao qual convido a introduzir o tema do papel dos Tribunais Superiores, em especial no âmbito do espaço de liberdade, segurança e justiça. Com muito prazer, Sr. Conselheiro Carlos Carvalho. Sempre o seu retorno a esta casa é uma demonstração da grande dedicação que nos tem dado. É sempre devido um profundo agradecimento à sua colaboração com este Centro. Tem a palavra, Sr. Conselheiro.

## *O papel dos tribunais superiores (em especial, no âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça)*

### **Orador: Carlos Carvalho, Juiz Conselheiro do Tribunal Constitucional**

**Sumário:** O texto analisa, após algumas notas introdutórias e de enquadramento normativo, o papel dos tribunais superiores nacionais, quer no plano normativo (direito da União e direito nacional), quer no plano do desempenho efetivo. Neste ponto, aborda diversos domínios e questões jurídicas objeto da jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo – em especial, a tutela jurisdicional efetiva e o direito a uma decisão em prazo razoável e a responsabilidade do Estado e, ainda, o asilo e a proteção internacional. Em especial, quanto ao asilo e proteção internacional, analisa três questões jurídicas debatidas ao nível jurisprudencial, não sem controvérsia, e versando as respetivas decisões daquele Supremo Tribunal. Por fim sinaliza o relevo, para a atividade dos tribunais, das alterações do quadro normativo decorrentes do Novo Pacto Europeu em matéria de migração e asilo.

**Palavras-chave:** Direitos Fundamentais, Espaço de liberdade, segurança e justiça, decisão em prazo razoável e responsabilidade do Estado, asilo e proteção internacional.

**Abstract:** The text, after some introductory remarks on the relevant legal framework analyses the role of the supreme court both at normative level (EU law and national law) and at effectiveness level. In this respect, it covers various areas and legal matters that are addressed by the case-law of the Supreme Administrative Court – especially the effective legal protection and the right to a decision within reasonable time and State liability in this respect as well as asylum and international protection. In respect of asylum and international protection, the text analyses three controversial issues addressed by the case-law of that Supreme Court. Finally, it underlines the relevance of the new EU legal framework – the Pact on Migration and Asylum – in the judicial activity of national courts.

**Keywords:** Fundamental rights, Area of freedom, security and justice, right to a decision within reasonable time and State liability, asylum and international protection.

### **I. Notas introdutórias e de enquadramento**

Versa o painel da conferência sobre a promoção dos Direitos Fundamentais e do Estado de Direito enquanto valores europeus na litigância ao nível

nacional, cabendo-me analisar o que constituirá na temática o papel a desempenhar pelos tribunais superiores (em especial, no âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça – abreviada e doravante «ELSJ»).

Tendo a União por objetivo «*promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos*» [cf. artigo 3.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia (doravante «TUE»)] a mesma «*proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas*», tratando-se tal espaço como um espaço em que a livre circulação de pessoas é assegurada em conjunto com medidas adequadas no que se refere aos controlos das fronteiras externas, ao asilo, à imigração e à prevenção e ao combate da criminalidade (cf. n.º 2 do artigo 3.º, do TUE), espaço esse a que é dedicado toda uma secção do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (doravante «TFUE»), Título V (v. artigos 67.º a 89.º), aí se incluindo além das regras gerais (v. artigos 67.º a 76.º), capítulos específicos relativos aos domínios das políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração (v. artigos 77.º a 80.º), à cooperação judiciária em matéria civil (v. artigo 81.º), à cooperação judiciária em matéria penal (v. artigos 82.º a 86.º) e à cooperação policial (v. artigos 87.º a 89.º).

Espaço construído e que se desenvolve no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros (cf. artigo 67.º, n.º 1, do TFUE), sendo que a concretização das referidas políticas processa-se, no que aqui releva, através de medidas de coordenação e de cooperação entre as autoridades judiciárias dos Estados-Membros e outras autoridades competentes, bem como do reconhecimento mútuo de decisões judiciais e extrajudiciais em matéria civil, assim como do reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal, incluindo, se necessário, a aproximação das legislações penais (cf. n.ºs 3 e 4 do artigo 67.º do TFUE).

Para além destas disposições importa ainda ter em consideração como preceitos indissociáveis da criação e estruturação do ELSJ o artigo 6.º do TUE, relativo ao reconhecimento da Carta dos Direitos Fundamentais e à adesão da União à Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, o artigo 8.º do TFUE, referente à luta contra a desigualdade, o artigo 15.º, n.º 3, do TFUE, respeitante ao direito de acesso aos documentos das instituições, o artigo 16.º do TFUE, relativo à

proteção de dados de caráter pessoal, e os artigos 18.º a 25.º do TFUE, respeitantes à não discriminação e à cidadania da União.

Por fim e considerando o tema da minha intervenção, o papel desempenhado pelos tribunais, em especial pelos tribunais superiores, no e para o assegurar do respeito e efetivação dos direitos fundamentais no âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, não poderemos deixar de atentar e convocar também o quadro normativo definidor não só do que naquele domínio são as competências dos tribunais da União e como se processa a sua articulação com as competências dos tribunais de cada Estado-Membro (cf. artigos 251.º e segs. do TFUE), mas, também, de vários outros mecanismos, como o do reenvio prejudicial (cf. artigo 267.º do TFUE), ou outros de cooperação, de coordenação e de reconhecimento, depois disciplinados igualmente em vários atos normativos da União, ou de cada Estado-Membro<sup>1</sup>, fazendo estes

---

<sup>1</sup> São, sem preocupações exaustivas, vários os exemplos seja em **matéria civil** [v.g., o Regulamento (UE) n.º 1215/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2012, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial («Regulamento Bruxelas I-A») completado pelo Regulamento (CE) n.º 2201/2003 do Conselho, de 27 de novembro de 2003, relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental («Regulamento Bruxelas II-A»); o Regulamento (UE) 2019/1111 do Conselho, de 25 de junho de 2019, relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e ao rapto internacional de crianças (Regulamento «Bruxelas II-B»); o Regulamento (CE) n.º 4/2009, relativo a regras uniformes sobre a competência jurisdicional, o direito aplicável, o reconhecimento e a execução, assim como sobre a cooperação entre autoridades nacionais; o Regulamento (CE) n.º 2015/848 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativo aos processos de insolvência, onde são fixadas normas uniformes em matéria de competência jurisdicional, reconhecimento e direito aplicável neste domínio; o Regulamento (CE) n.º 805/2004, que cria o título executivo europeu para créditos não contestados, suprimindo o *exequatur* para as decisões relativas aos créditos não contestados; o Regulamento (UE) n.º 650/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento e execução das decisões, e à aceitação e execução dos atos autênticos em matéria de sucessões e à criação de um Certificado Sucessório Europeu; o Regulamento (CE) n.º 861/2007, que estabelece um processo europeu para ações de pequeno montante; o Regulamento (CE) n.º 1896/2006, que cria um procedimento europeu de injunção de pagamento; o Regulamento (UE) n.º 2020/1784 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2020, relativo à citação ou notificação de atos judiciais e extrajudiciais em matérias civil e comercial nos Estados-Membros (citação ou notificação de atos); o

aplicação/transposição daqueles, tudo para efeitos de, no espaço da UE, se promover e assegurar a facilitação do acesso à justiça, assim construindo em liberdade e segurança um espaço de promoção e respeito dos direitos fundamentais e de efetivação da justiça.

## II. O papel dos tribunais, em especial o dos tribunais superiores

### A) Visto no Plano Normativo (Direito da UE e Direito Nacional)

Se o século XIX foi o século do poder legislativo e o século XX o do poder executivo, vários autores vêm afirmando que com a transição do século XX para o século XXI, o mundo passou a viver a era dos direitos, com o poder judicial a assumir papel fundamental, pelo que o século XXI antevê-se como sendo o século do poder judicial.

Como referido a União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros.

Os direitos fundamentais encontram-se no cerne dos valores da União pelo que esta, na sua ação, preconiza assegurar o pleno desenvolvimento

---

Regulamento (UE) n.º 2020/1783 relativo à cooperação entre os tribunais dos Estados-Membros no domínio da obtenção de prova em matéria civil ou comercial; a Decisão n.º 2001/470/CE do Conselho, de 28 de maio de 2001, que criou a rede judiciária europeia em matéria civil e comercial], seja, de igual modo, em **matéria penal** [v.g., o Regulamento (UE) 2019/818 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, relativo à criação de um regime de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE no domínio da cooperação policial e judiciária, asilo e migração; a Diretiva (UE) 2023/977 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023, relativa ao intercâmbio de informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros e que revoga a Decisão-Quadro 2006/960/JAI do Conselho; o Regulamento (UE) 2023/1543 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de julho de 2023, relativo às ordens europeias de produção e às ordens europeias de conservação para efeitos de prova eletrónica em processos penais e para efeitos de execução de penas privativas de liberdade na sequência de processos penais; o Regulamento (UE) 2022/838 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2022, relativo ao atual quadro normativo da Eurojust; a Decisão Quadro n.º 2002/584/JAI, do Conselho, de 13 de Junho, relativa ao mandado de detenção europeu (MDE); o Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia].

de políticas de promoção, de realização e do seu respeito, bem como de políticas de reforço da cidadania em todo o seu espaço, presente que a cidadania da UE, instituída pelo Tratado de Maastricht, é ela também conferidora de direitos e deveres aos cidadãos da União.

Ora o desenvolvimento e aprofundamento da dimensão externa do espaço de liberdade, de segurança e de justiça, em estrita articulação com a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), revela-se essencial para a construção duma Europa da Justiça, no respeito dos direitos fundamentais, no assegurar de níveis de segurança e de bem estar aos cidadãos da União e no combate à criminalidade grave, organizada e transfronteiriça. E, para além disso, que a União esteja ou se mostre dotada de um quadro institucional e normativo com o qual prossiga a defesa e proteção dos direitos da pessoa humana no âmbito do ELSJ, para o efeito dispondo, também, das correspondentes instâncias judiciais.

De notar que a sua ordem jurídica nunca seria verdadeiramente eficaz se as suas normas não beneficiassem de uma sólida garantia jurisdicional, a qual se mostra assegurada ou está a cargo, por um lado, pelos tribunais nacionais em geral, visto serem eles que, em primeira linha, nos litígios que se produzam nas relações entre particulares (indivíduos ou empresas) ou entre particulares e os Estados-membros, aplicam um número considerável de normas e de atos da União, e por outro lado, pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), o qual conta entre o âmbito da sua missão, das suas atribuições/competências, a de pugnar pela interpretação e aplicação uniforme do Direito da União pelos Estados-membros e de velar pelo seu cumprimento.

Como instrumento de ligação das ordens jurisdicionais e daqueles tribunais um mecanismo inovador foi criado nos Tratados fundadores das então Comunidades, reporto-me ao reenvio prejudicial, como instrumento de cooperação judiciária através do qual o juiz nacional e o juiz do Tribunal da União são chamados a contribuir para uma decisão que assegure a aplicação uniforme do Direito da União no seio dos Estados-Membros, constituindo tal instrumento um mecanismo relevante na e para a construção e aprofundamento do ELSJ.

O mesmo, mostrando-se estabelecido no artigo 267.º do TFUE, visa assegurar que, em quaisquer circunstâncias, o direito da União tem o mesmo

efeito em todos os Estados-Membros e, assim, evitar divergências na interpretação desse direito, cuja aplicação incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais, sendo que o referido mecanismo «*se destina a garantir essa aplicação*», oferecendo o preceito «*ao juiz nacional um meio de eliminar as dificuldades que poderia suscitar a exigência de aplicação plena do direito da União no âmbito dos sistemas jurisdicionais dos Estados-Membros. Assim, os órgãos jurisdicionais nacionais têm a faculdade muito ampla, ou mesmo a obrigação, de recorrer ao Tribunal de Justiça se considerarem que um processo neles pendente suscita questões relativas à interpretação ou apreciação da validade de disposições do direito da União sobre as quais têm de decidir*» [cf., por todos, o Acórdão do TJUE (Grande Secção) de 22 de fevereiro 2022 (RS, C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99, § 64.) – consultável em «[De notar, todavia, que o mecanismo do reenvio prejudicial, enquanto via/canal de diálogo entre tribunais nacionais e Tribunal de Justiça promotor, frise-se e enfatizando, da realização e do aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça, terá de ser um mecanismo de efetivo diálogo entre tais tribunais, não como um monólogo, e muito menos como um \*dictate\* imposto, que é recebido acriticamente e aplicado num e por deslumbramento subordinado.](https://curia.europa.eu/juris/»</a>].</p></div><div data-bbox=)

Não se pondo em causa, nem se questionando, a vinculação do tribunal nacional à interpretação firmada pelo TJUE no quadro do pedido de reenvio prejudicial, tanto mais que vinculativa para este órgão jurisdicional de reenvio como, aliás, valendo como “precedente vinculativo” para todos os órgãos jurisdicionais dos Estado-Membros da UE, em consonância com os princípios da lealdade, do primado e da interpretação conforme, já constitui um desvirtuar da função do mecanismo a sua transformação num mero canal de transmissão de sentido único em que o tribunal nacional de reenvio é visto, ou então o mesmo se assume, como desprovido de qualquer capacidade de análise e de interpretação, ou de que o mesmo esteja despojado de seus poderes de julgamento, como um mero sujeito passivo, recetor/executor, totalmente bloqueado ante a resposta dada pelo TJUE ao pedido de reenvio, mormente que esteja ou fique impossibilitado de dirigir novo questionamento àquele Tribunal quando tal no seu juízo se imponha como necessário, como mandatário e imprescindível.

## B) Visto no Plano do Desempenho Efetivo

Na análise a realizar nesse plano iremos socorrer-nos quanto a vários domínios e matérias de exemplos colhidos ou extraídos, essencial e preferencialmente, na e da jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo (STA), aproveitando a experiência e o conhecimento colhidos do anterior exercício de funções naquele Tribunal, análise essa feita no quadro do diálogo com a jurisprudência do TJUE e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos («TEDH»), tudo sem prejuízo da enunciação/sinalização também de outra jurisprudência nacional produzida por outros tribunais da nossa organização judiciária noutros domínios do ELSJ.

1. Assim, no quadro do direito à tutela jurisdicional efetiva na vertente do direito a uma decisão em prazo razoável gostaria de, nesse contexto, sinalizar um aspeto mais específico e que se prende com a exercício em termos de indemnização suplementar ante situações de atraso da própria ação indemnizatória instaurada para obtenção da reparação devida por responsabilidade do Estado Juiz considerando as exigências e a avaliação regular feita pelo TEDH da efetividade da via de recurso interno.

De harmonia com o princípio da subsidiariedade, nos termos interpretados e afirmados pelo TEDH e, bem assim, daquilo que é interpretação que aquele Tribunal faz da Convenção Europeia dos Direitos Humanos [«CEDH»], mormente, em matéria de aferição, fixação ou quantificação/computo do montante adequado à reparação do dano não patrimonial, impenderá sobre o juiz nacional um dever de conformação e de decisão que, na observância de tais interpretações, assegure e adequue no plano interno a efetividade dos mecanismos existentes e o *quantum* indemnizatório de modo a conferir proteção dos direitos e liberdades reconhecidos naquela Convenção.

Ora a subsidiariedade do sistema de proteção convencional de direitos humanos relativamente aos sistemas nacionais segundo o qual a violação de direitos consagrados na CEDH, como o direito a uma decisão judicial em prazo razoável, por autoridades de um Estado Parte nessa Convenção deve antes de ser submetida à apreciação e decisão do TEDH de ser

examinada pela jurisdição interna desse Estado mediante a mobilização das vias de recurso existentes que sejam adequadas e efetivas para remediar ou compensar tal violação, funda-se nos artigos 13.º e 35.º, n.º 1, ambos da CEDH.

Nessa medida, a ação de indemnização prevista no artigo 12.º do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas (RCEEP), publicado em anexo à Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, terá de corresponder no ordenamento português à tal via de recurso efetiva (*effective remedy*) no que respeita à efetivação de responsabilidade pelos atrasos na administração justiça.

E à luz das exigências da CEDH a ação indemnizatória interna, destinada à efetivação daquela responsabilidade do Estado, deve ser decidida de forma célere e rápida.

Daí que perante uma ausência do cumprimento garantístico de tal exigência, mercê da constatação de situação de atraso desrazoável naquela ação indemnizatória, e ainda que o lesado não haja feito uso dos meios e mecanismos adjetivos que o processo lhe faculta, caberá ao julgador, officiosamente e uma vez assegurado o devido contraditório, aferir e considerar, até aquele concreto momento, do atraso e considerá-lo para efeitos do montante a fixar a título de danos não patrimoniais, arbitrando valor suplementar a esse título e que terá como limite sempre o valor que se mostre petitionado na ação, cientes de que este outro atraso agrava a lesão e evidencia-se pela própria materialidade da ação sem que se apresente como necessária uma específica alegação factual.

Só assim se logrará quebrar todo um ciclo vicioso de sucessivas ações de indemnização a instaurar para reparação dos atrasos havidos na ação antecedente em constante e permanente lesão da CEDH e do direito consagrado na mesma à administração da justiça em prazo razoável, sendo que um tal entendimento estriba-se no princípio da subsidiariedade e decorrente dever do juiz nacional de interpretar e aplicar o direito interno em conformidade com a referida Convenção.

Esta linha jurisprudencial iniciada pelo Acórdão do STA de 11.05.2017 (Proc. n.º 01004/16) veio, depois, a ser reiterada e secundada pelos Acórdãos do mesmo Supremo de 13.01.2022 (Proc. n.º 02386/16.6BEPRT), de 14.09.2023

(Proc. n.º 0777/15.9BEPRT) e de 06.06.2024 (Proc. n.º 061/19.9BEPRT)<sup>2/3</sup> – todos consultáveis em «<https://www.dgsi.pt/jsta>».

Com a referida jurisprudência visa-se obviar, ou prevenir, que numa futura ou numa próxima avaliação realizada ciclicamente pelo TEDH, que este Tribunal considere que os meios internos facultados pela ordem jurídica nacional para efetivação da responsabilidade civil por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável gozam ou se revelam dotados de efetividade, impondo-se, assim, aos demandantes o esgotamento dos mecanismos nacionais previamente ao acionamento por queixa junto do TEDH (cf. artigo 35.º da CEDH)<sup>4</sup>.

**2. Como segundo domínio sinalizado temos o do asilo e da proteção internacional.**

**2.1. O asilo e as políticas de asilo apresentam-se como uma das matérias e dos domínios mais complexos com que quotidianamente e em termos**

---

<sup>2</sup> Neste último acórdão, admitindo e reiterando-se aquela jurisprudência, acabou por não se arbitrar indemnização suplementar dado o atraso haver-se registado apenas no próprio STA, juízo este que foi fundado em razões, essencialmente processuais, razões essas conexas com âmbito de pronúncia e das restrições dos poderes/competência em sede de julgamento de facto do próprio STA.

<sup>3</sup> Esta jurisprudência pese embora não inteiramente pacífica no STA e nos Tribunais Centrais Administrativos (TCA's) foi já secundada, entretanto, nomeadamente pelo Acórdão do TCA Sul de 31.03.2022 (Proc. n.º 88/11.9BELSB) – consultável em «<https://www.dgsi.pt/jtca>».

<sup>4</sup> À luz da jurisprudência do TEDH «a falta de celeridade dos tribunais internos para decidir um recurso de indemnização não torna este meio de recurso não efetivo, sobretudo se o tribunal competente dispuser da possibilidade de assumir o seu próprio atraso e de conceder ao interessado uma reparação suplementar a este título para não o penalizar uma segunda vez» [cf., entre outros, os Acórdãos do TEDH (GC) de 29.03.2006 (*Cocchiarella v. Itália*, Proc. n.º 64886/01, *ECLI:CE:ECHR:2006:0329JUD006488601*, §§ 97.98.), de 29.03.2006 (*Scordino v. Itália/n.º 1*, Proc. n.º 36813/97, *ECLI:CE:ECHR:2006:0329JUD003681397*, § 207.), de 10.06.2008 (Secção) (*Martins Castro e Alves Correia de Castro v. Portugal*, Proc. n.º 33729/06, *ECLI:CE:ECHR:2008:0610JUD003372906*, § 53.), de 24.09.2009 (Secção) (*Sartory v. França*, Proc. n.º 40589/07, *ECLI:CE:ECHR:2009:0924JUD004058907*, § 26.), de 12.04.2011 (Secção) (*Domingues Loureiro e outros v. Portugal*, Proc. n.º 57290/08, *ECLI:CE:ECHR:2011:0412JUD005729008*, §§ 43., 45. e 61.) e de 29.10.2015 (Secção) (*Valada Matos das Neves v. Portugal*, Proc. n.º 73798/13, *ECLI:CE:ECHR:2015:1029JUD007379813*, § 93.) – todos consultáveis em «<https://hudoc.echr.coe.int/>»].

globais todos [instituições (internacionais, supranacionais e nacionais, governamentais e não governamentais) e cidadãos] somos confrontados e que, como poucas, nos convocam para redobrados e permanentes esforços de análise, sob diferentes e diversos prismas, de avaliação e de estudo, de ponderação e de decisão, e que nos exigem a conjugação e articulação de conhecimentos e de saberes, muito distintos e vastos, e que não se compadecem ou se podem bastar com visões simplistas e superficiais, assentes em meras perceções e impressões individuais e subjetivas, colhidas e fundadas no e do imediatismo da espuma dos dias.

O problema da migração de pessoas, seja em busca de proteção ou de uma vida melhor, apresenta-se como de natureza global e ultrapassa o controlo de qualquer Estado, sendo que asilo é apenas uma parte do desafio que a gestão da migração representa; diria uma parte essencial, sem dúvida, mas que não pode ser tratada separadamente da questão mais lata da gestão da migração.

Situamo-nos em domínio que ultrapassa em muito as fronteiras do jurídico e do mundo do Direito, em que as questões e os desafios para que importa encontrar soluções e que urge dar respostas, carecendo é certo do Direito e das suas ferramentas não poderão, seguramente, ao mesmo se confinar, cientes de que na prossecução de tal tarefa não podemos olvidar que os interesses que estão presentes, que se confrontam e que se procuram realizar, radicam, muitas vezes senão mesmo sempre, naquilo que, na cena internacional, são os jogos de poder e de influência, em que as razões e as motivações dos vários atores/decisores [mundiais, supranacionais e nacionais] surgem desenvolvidas e centradas em objetivos, de curto, médio e longo prazo, e de natureza muito diversa e variada. Por conseguinte, temos e devemos estar cientes e despertados para a geopolítica, para tudo aquilo que a mesma nos pode aportar e ajudar no estudo, na compreensão, estruturação e formação dos vários processos de decisão, incluindo, também, na matéria de asilo e da sua política, impondo-se que estejamos atentos e permanentemente atualizados quanto àquilo que é a vivência global nos vários planos, latitudes e longitudes, do que são os vários interesses, nomeadamente, políticos e económicos, as tensões e os focos de conflito (locais e regionais, externos e internos), e, enfim, diria mesmo, do que constitui a chamada *realpolitik*. Mostram-se, ainda, preciosos os contributos e os conhecimentos colhidos

da geografia, da sociologia e do que foi e é o permanente devir histórico, aos ensinamentos por este trazidos e para os quais importa ter particular atenção, de molde a prevenir o cometimento e repetição dos mesmos erros.

Uma correta captação da matéria nas suas várias dimensões e vertentes, entre as quais a do Direito, exigem, assim, que os decisores cultivem, se munam e se socorram do auxílio e apoio de outros saberes, de outros conhecimentos a vários níveis e em outros domínios, e que se mostram necessários à adequada interpretação e aplicação do quadro normativo multinível e à plena e efetiva realização do Estado de direito numa sociedade do século XXI respeitadora dos direitos humanos.

É de frisar que no âmbito do Direito estamos, de igual modo, em face de área que se apresenta com contornos também eles muito exigentes e desafiantes, já que as situações para que importa encontrar soluções e respostas não só convocam o entrecruzar do direito internacional, do direito supranacional e do direito nacional, e neste, de vários dos seus ramos e áreas dada a sua transversalidade [*mercê do apelo a institutos e conceitos do direito público ao direito privado, do funcionamento de regras em matéria de direito administrativo, de direito penal e processo penal, e de direito civil (v.g., família/menores)*], como apelam, ainda, à enunciação de juízos de compatibilização e de harmonização dos vários princípios e valores que estão presentes e que se confrontam, numa tensão entre aquilo que é proteção e tutela dos interesses do indivíduo e a tutela dos interesses societários, de cada Estado e da própria União Europeia.

Abolidas as fronteiras internas no espaço da União não fazia sentido que cada Estado-Membro tivesse a sua política de asilo ou de migração e que essa política fosse substancialmente diferente e/ou descoordenada dos demais, cientes de que a proteção jurídica dos cidadãos não se circunscreve mais aos limites das fronteiras internas dos Estado-Membros.

É, assim, que a União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e passou a desenvolver uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estado-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros, sendo que, para estes efeitos, os apátridas são equiparados aos nacionais de países terceiros.

**2.2.** Ora estamos ante domínio que, gerando múltiplos litígios, foi e vem motivando sucessivas pronúncias dos tribunais administrativos portugueses, percorrendo os vários graus da hierarquia daquela jurisdição.

Assim, envolvendo questões de asilo ou de proteção internacional temos que se constatou, pelos dados extraídos de uma busca rápida feita na base de dados e que incidiu, essencialmente, sobre os últimos sete anos, a prolação de mais de 180 decisões do STA, considerando as suas formações de julgamento ao nível da 1.<sup>a</sup> Secção (Secção Administrativa) competente nesta matéria [seja em Secção, seja na Formação de Admissão Preliminar (FAP) dos recursos de revista excecional prevista no artigo 150.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos («CPTA»)]. Com efeito, 8 decisões foram proferidas no período que mediou entre junho de 2003 e novembro de 2016, e as demais decisões foram proferidas no período que mediou entre março de 2017 a dezembro de 2024, importando frisar que se tratam de processos que revestem de natureza urgente.

**2.3.** Entre as várias questões debatidas ao nível jurisprudencial em matéria de asilo e da proteção internacional contam-se, essencialmente, a:

***i) respeitante à preterição do direito de audiência/participação dos requerentes no procedimento (atos/trâmites desenvolvidos/omitidos) e na determinação do Estado-Membro responsável pela análise do pedido de proteção***<sup>5</sup>

A discussão centrou-se em torno da entrevista/prestação de declarações pelo requerente e ausência de relatório escrito previsto no artigo 17.º da Lei n.º 27/2008<sup>6</sup>, de 30 de junho.

Assim, até maio de 2019 foi fixado entendimento no sentido da aplicação daquele artigo ao procedimento, mas, depois, assistiu-se a uma divisão na

---

<sup>5</sup> Matéria que, sensivelmente, veio a ser abordada pelo STA em cerca de uma dezena de decisões.

<sup>6</sup> Diploma que estabeleceu as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, em transposição de quadro normativo da União.

jurisprudência<sup>7/8/9</sup>, que deixou de ser unívoca, com prolação ora de juízos divergentes, ora de acórdãos tirados apenas por maioria.

Com efeito, com o acórdão do STA de 30.05.2019 (Proc. n.º 0970/18.2BELSB) divergiu-se do entendimento que, sem brechas, vinha sendo mantido, considerando-se no mesmo que o respeito pelo direito a ser ouvido

---

<sup>7</sup> Assim, no sentido do entendimento inicial, afirmando-se a exigência de imposição de elaboração do relatório previsto no artigo 17.º do referido diploma também no procedimento especial de determinação do Estado responsável pela apreciação do pedido de proteção internacional, ver, entre outros, os Acórdãos do STA de 18.05.2017 (Proc. n.º 0306/17), de 04.10.2018 (Proc. n.º 01727/17.3BELSB ou 0594/18), de 28.03.2019 (Proc. n.º 01143/18.0BELSB), de 03.10.2019 (Proc. n.º 02095/18.1BELSB), de 20.02.2020 (Proc. n.º 0780/19.0BELSB) e de 18.11.2021 (Proc. n.º 0224/21.7BELSB).

<sup>8</sup> A divergência jurisprudencial operou pelo Acórdão do STA de 30.05.2019 no quadro do Proc. n.º 0970/18.2BELSB. No mesmo, pese embora se tenha considerado que no âmbito do procedimento especial de determinação do Estado responsável pela apreciação do pedido de proteção internacional, ao requerente, na entrevista/relatório ou após a mesma e chegada da resposta do Estado requerido, assistir o direito de ser ouvido, ou de lhe ser dada a possibilidade de produzir defesa, de emitir ou tomar posição, quanto à decisão a tomar em decorrência da aceitação ou de uma eventual aceitação da responsabilidade pelo Estado requerido da tomada ou retoma a cargo, considerou-se que tal pronúncia poderia resultar explicitada, em sede da entrevista ou até mesmo em momento posterior à mesma, a mesma não exigia a elaboração do relatório previsto no referido artigo 17.º. É que mercê do quadro normativo então vigente e inserto nos artigos 03.º, 05.º, 07.º, 17.º e 24.º, todos do Regulamento (UE) n.º 604/2013, de 26 de junho, 16.º e 37.º da referida Lei n.º 27/2008, 02.º, n.º 5, e 121.º, ambos do Código de Procedimento Administrativo («CPA»), e 267.º, n.º 5, da CRP, a exigência de relatório resultaria inútil ou despicienda para efeitos de cumprimento do direito de audiência se no âmbito do procedimento especial de determinação do Estado responsável pela apreciação do pedido de proteção internacional, ainda que não expressamente previsto no regime procedimental definido no art. 37.º da Lei n.º 27/2008, resultasse que o requerente no quadro da entrevista ou até em momento posterior tenha vindo a tomar posição registada a escrito sobre as questões envolvendo a determinação do Estado responsável.

<sup>9</sup> O entendimento divergente foi secundado, mormente no Acórdão de 21.05.2020 (Proc. n.º 0645/19.5BELSB), que considerou havendo pronúncia do requerente, ali A., na parte final do relatório quanto aos critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável de um pedido de proteção internacional, tal consubstancia o cumprimento do seu direito de participação no procedimento, tal como é exigido pelo disposto no artigo 05.º do Regulamento de Dublin, norma aqui aplicável, sendo despiciendo a formalidade do artigo 17.º da Lei n.º 27/2008 (ver, ainda, Acórdão do STA de 11.03.2021 – Proc. n.º 02295/19.7BELSB).

ou de audição cumprir-se-ia fazendo uma leitura articulada do artigo 16.º da Lei n.º 27/2008, respeitante à tomada de declarações/entrevista, com o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 604/2013, também ele relativo à entrevista pessoal do requerente do pedido de proteção internacional e onde se prevê a possibilidade de o «*resumo*» da entrevista assumir a forma de «*relatório*» ou de um «*formulário-tipo*» e em que cada Estado-Membro terá de assegurar que o requerente e/ou o seu advogado ou outro conselheiro que o represente tenham «*acesso ao resumo em tempo útil*», e não através da aplicação do regime previsto no artigo 17.º da referida Lei n.º 27/2008 já que relativo e disciplinador dos trâmites e garantias do procedimento comum do pedido de proteção internacional.

Daí que se do teor do procedimento administrativo desenvolvido resultar, mormente do teor da entrevista/auto de declarações realizado ao requerente, e do relatório decisor que lhe foi comunicado proposta de decisão do procedimento especial de determinação do Estado responsável pela apreciação do pedido de proteção internacional, então seria de considerar que foi facultada ou conferida ao requerente a possibilidade de contraditório/defesa ou de pronúncia quanto à decisão ou eventual decisão a tomar no quadro do aludido procedimento especial, tendo lhe sido permitido alegar ou explicitar aquilo que constitui a situação jurídica e factual no Estado-Membro para o qual o mesmo será eventualmente transferido, e a possibilidade de afastar a aplicação dos critérios de responsabilidade, em especial o apelo ao regime derogatório respeitante às «*cláusulas discricionárias*» [cf. artigo 17.º do Regulamento (UE) n.º 604/2013], razão pela qual não se mostraria infringido tal direito/princípio consagrado no quadro normativo constante dos artigos 03.º, 05.º, 07.º, 17.º e 24.º, todos do Regulamento (UE) n.º 604/2013, de 26 de junho, 16.º e 37.º da referida Lei n.º 27/2008, 02.º, n.º 5, e 121.º, ambos do Código de Procedimento Administrativo («CPA»), e 267.º, n.º 5, da CRP. Atente-se que quando as condições em que deve ser assegurado o respeito dos direitos de defesa dos nacionais de países terceiros em situação irregular não se mostram fixadas de modo expresso pelo direito da União essas condições e suas consequências terão, tal como constitui jurisprudência do TJUE, de ser regidas pelo direito nacional, desde que as medidas adotadas neste

sentido sejam equivalentes àquelas de que beneficiam os particulares em situações de direito nacional comparáveis [princípio da equivalência] e não tornem, na prática, impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos de defesa conferidos pela ordem jurídica da União [princípio da efetividade] [cf., entre outros, os Acórdãos do TJUE de 18.12.2008 (*Sopropé*, C-349/07, *ECLI:EU:C:2008:746*, § 38.), de 18.03.2010, (*Alassini*, C-317/08 e C-320/08, *ECLI:EU:C:2010:146*, § 49.), de 19.05.2011 (*Iaia e o.*, C-452/09, *ECLI:EU:C:2011:323*, § 16.), de 10.09.2013, (*G. e R.*, C-383/13 PPU, *ECLI:EU:C:2013:533*, § 35.), de 05.11.2014, (*Mukarubega*, C-166/13, *ECLI:EU:C:2014:2336*, § 51.), de 11.12.2014, (*Boudjlida*, C-249/13, *ECLI:EU:C:2014:2431*, § 41.), de 12.09.2024 (*Sagrario e outros*, C-63/23, *ECLI:EU:C:2024:739*, §§ 79./80.), de 19.12.2024 (*P., AI., ZY e BG – Kaduna*, C-244/24 e C-290/24, *ECLI:EU:C:2024:1038*, § 155.) – todos consultáveis em «<https://curia.europa.eu/juris/>»].

De notar que seja no contexto da «*entrevista pessoal*» (cf. artigo 5.º do Regulamento Dublin III), seja no do direito à informação (cf. artigo 4.º do Regulamento Dublin III e artigo 29.º do Regulamento EURODAC), importa que estejamos atentos à jurisprudência do TJUE.

Assim, quanto à matéria respeitante à «*entrevista pessoal*» sinaliza-se entre a sua jurisprudência mais recente o Acórdão de 30.11.2023 (*Ministero dell'Interno*, C-228/21, apensos C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21, *ECLI:EU:C:2023:934*, §§ 103.-106.). Considerou-se no mesmo que a entrevista pessoal constitui o meio de verificar que essa pessoa compreende as informações que lhe são fornecidas no folheto e que constitui uma ocasião privilegiada, ou mesmo a garantia, para esta, de poder comunicar à autoridade competente dos elementos de informação suscetíveis de conduzir o Estado-Membro em causa a não apresentar a outro Estado-Membro um pedido para fins de retomada a cargo, sendo caso disso, a obstar à transferência da referida pessoa. Nessa medida, o artigo 5.º do Regulamento Dublin III «*deve ser interpretado no sentido de que a obrigação de realizar a entrevista pessoal que é aí visada se impõe tanto no âmbito de um primeiro pedido de proteção internacional e de um procedimento de retomada a cargo, visados respetivamente no artigo 20.º, n.º 1, e no artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III, como no âmbito de um pedido de proteção inter-*

*nacional subsequente e de uma situação, como a visada no artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento Eurodac, suscetíveis de dar origem a procedimentos de retomada a cargo visados no artigo 23.º, n.º 1, e no artigo 24.º, n.º 1, do Regulamento Dublin III» e que os artigos 5.º e 27.º ambos do Regulamento Dublin III, devem ser interpretados no sentido de que «sem prejuízo do artigo 5.º, n.º 2, deste regulamento, a decisão de transferência deve, mediante recurso interposto contra esta última ao abrigo do artigo 27.º do referido regulamento e que ponha em causa a omissão da entrevista pessoal prevista no referido artigo 5.º, ser anulada, a menos que a regulamentação nacional permita à pessoa em causa, no âmbito do referido recurso, expor pessoalmente todos os seus argumentos contra a referida decisão no âmbito de uma audição que respeite as condições e as garantias enunciadas nesse artigo 5.º, e que esses argumentos não sejam suscetíveis de alterar a mesma decisão». Para além disso, os artigos 4.º e 27.º ambos do Regulamento Dublin III, bem como o artigo 29.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento EURODAC, devem ser interpretados no sentido de que «quando a entrevista pessoal prevista no artigo 5.º do Regulamento Dublin III tiver sido realizada, mas o folheto comum que devia ser comunicado à pessoa em causa em execução da obrigação de informação prevista no artigo 4.º do Regulamento Dublin III ou no artigo 29.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento Eurodac não o foi, o juiz nacional encarregado da apreciação da legalidade da decisão de transferência só pode anular essa decisão se considerar, atentas as circunstâncias de facto e de direito específicas do caso em apreço, que a falta de comunicação do folheto comum, não obstante a realização da entrevista pessoal, privou efetivamente essa pessoa da possibilidade de fazer valer os seus argumentos de tal modo que o procedimento administrativo contra ela instaurado teria podido conduzir a um resultado diferente».*

E sobre o direito à informação ressalta do mesmo Acórdão *Ministero dell'Interno* (cf. seus §§ 107. e segs.) que no quadro de procedimentos de retomada a cargo de pessoas mencionadas nos artigos 23.º e 24.º ambos do Regulamento Dublin III, considerou-se que o artigo 4.º do referido Regulamento em articulação com o artigo 29.º do Regulamento EURODAC devem ser interpretados no sentido de que a obrigação de fornecer as informações que aí são visadas, em particular o folheto comum, se impõe quer

no âmbito de um primeiro pedido de proteção internacional e de um procedimento de retomada a cargo, respetivamente visados no artigo 20.º, n.º 1, e no artigo 21.º, n.º 1, ambos do Regulamento Dublin III, quer no âmbito de um pedido de proteção internacional subsequente e de uma situação, como a visada no artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento EURODAC, suscetíveis de originar procedimentos de retomada a cargo visados nos artigos 23.º, n.º 1, e 24.º, n.º 1, ambos do referido Regulamento Dublin III.

***ii) relativa à alegação de «falhas sistémicas» ao nível do funcionamento dos procedimentos de asilo e de proteção internacional do Estado-Membro responsável pela sua análise***

Nesta questão discutiram-se questões que envolveram ou contenderam quer com o ónus de averiguação, quer com os meios probatórios a serem ou deverem ser considerados para o preenchimento dos requisitos normativos, quer ainda dos vários Estados-Membros da UE objeto de imputação das referidas «falhas sistémicas».

A matéria aqui alvo de sinalização foi, entre dezembro de 2018 e março de 2024, motivo de apreciação em cerca de 80 decisões do STA<sup>10</sup>, constituindo questão que, de igual modo, tem sido objeto de discussão não só ao nível dos vários Estados-Membros como também tem convocado o TJUE, o qual tem produzido vasta jurisprudência.

Nos casos objeto de apreciação pelo STA conclui-se sempre pela ausência de demonstração das alegadas «falhas sistémicas», seja pela ausência de qualquer alegação integradora, seja pela ausência de prova ou demonstração da alegação produzida, nomeadamente por apoiada ou em meras notícias/recortes de jornais, ou em outra documentação sem credibilidade ou idoneidade, ou os relatórios considerados não permitiam extrair uma tal conclusão ante as exigências impostas na matéria, ou ainda que a situação alegada pelo requerente não era sequer compatível com a existência de «falhas sistémicas»<sup>11/12</sup>.

---

<sup>10</sup> Seja em Secção, seja pela Formação de Admissão Preliminar (FAP) dos recursos de revista excecional prevista no artigo 150.º do CPTA.

<sup>11</sup> No caso dos litígios suscitados nos tribunais administrativos portugueses o Estado-Membro mais visado com as imputações de «falha sistémica» foi de longe a Itália, mas

Para o efeito a referida jurisprudência do STA fez aplicação e louvou-se na jurisprudência do TJUE<sup>13</sup>, apelando-se, mormente à fundamentação constante do referido Acórdão do TJUE «*Ministero dell'Interno*» (C-228/21 e apensos) (cf., essencialmente, os seus §§ 129.-141.), do mesmo se extraindo que «o direito da União assenta na premissa fundamental segundo a qual cada Estado-Membro partilha com todos os outros Estados-Membros, e reconhece que estes partilham com ele, uma série de valores comuns nos quais a União se funda, como precisado no artigo 2.º TUE. Esta premissa implica e justifica a existência da confiança mútua entre os Estados-Membros no reconhecimento desses valores e, portanto, no respeito do direito da

---

muitos outros Estados-Membros foram alvo igualmente da mesma imputação, imputações essas que foram surgindo também em diversos momentos temporais, fruto, de igual modo, do que foram e vêm sendo os sucessivos momentos e ondas migratórias, produzidos e ou gerados por várias causas, com as decorrentes e inerentes dificuldades de resposta e de capacidade de cada sistema.

<sup>12</sup> Exemplificando, sinalizam-se relativamente à **Itália** [como primeiro acórdão a apreciar o mérito da questão o Acórdão do STA/1.ª Secção de 16.01.2020 (Proc. n.º 02240/18.BELSB), seguindo-se depois, do mesmo Tribunal e Secção, muitos outros, como, v.g., os Acórdãos de 04.06.2020 (Proc. n.º 01322/19.2BELSB), de 06.06.2020 (Proc. n.º 01322/19.2 BELSB), de 02.07.2020 (Procs. n.ºs 01088/19.6BELSB e 01786/19.4BELSB), de 09.07.2020 (Proc. n.º 01419/19.9BELSB), de 10.09.2020 (Proc. n.º 01705/19.8BELSB), de 19.11.2020 (Proc. n.º 01009/20.3BELSB) e de 08.04.2021 (Proc. n.º 02253/19.1BELSB)]; à **Alemanha** [v. Acórdãos do STA/FAP de 01.03.2019 (Proc. n.º 01297/18.5BELSB), de 10.09.2020 (Proc. n.º 01889/19.5BELSB), de 05.11.2020 (Proc. n.º 0449/20.2BELSB, de 01.07.2021 (Proc. n.º 02285/20.7BELSB) e de 21.10.2021 (Proc. n.º 0543/21.2BELSB)]; à **França** [v. Acórdãos do STA/FAP de 10.09.2020 (Proc. n.º 02336/19.8BELSB) e de 09.03.2023 (Proc. n.º 01368/20.8BELSB)]; à **Suécia** [v. Acórdão do STA/FAP de 14.03.2024 (Proc. n.º 01029/23.6BELSB)]; à **Polónia** [v. Acórdãos do STA/FAP de 07.12.2022 (Proc. n.º 0879/22.5BELSB) e de 04.05.2023 (Proc. n.º 02060/22.4BELSB)]; e à **Dinamarca** [v. Acórdão STA/FAP 07.05.2020 (Proc. n.º 01888/19.7BELSB) e Acórdão do STA/1.ª Secção de 11.03.2021 (Proc. n.º 0775/19.3BELSB)].

<sup>13</sup> Entre a referida jurisprudência do TJUE sobre a matéria sinalizam-se, sem preocupações de esgotamento do elenco, os Acórdãos de 16.02.2017 (*C.K. e o.*, C-578/16 PPU, *ECLI:EU:C:2017:127*), de 19.03.2019 (*Jawo*, C-163/17, *ECLI:EU:C:2019:218*), de 19.03.2019 (*Ibrahim e o.*, C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17, *ECLI:EU:C:2019:219*), de 30.11.2023 (*Ministero dell'Interno*, C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21, *ECLI:EU:C:2023:934*), de 29.02.2024 (*Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, C-392/22, *ECLI:EU:C:2024:195*) e de 19.12.2024 (*Bundesrepublik Deutschland*, C-185/24, C-189/24, *ECLI:EU:C:2024:1036*).

União que os aplica, bem como no facto de que as ordens jurídicas nacionais respetivas estão em condições de fornecer uma proteção equivalente e efetiva dos direitos fundamentais reconhecidos pela Carta, nomeadamente nos artigos 1.º e 4.º desta, que consagram um dos valores fundamentais da União e dos seus Estados-Membros (Acórdão de 19 de março de 2019, *Ibrahim e o.*, C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17, EU:C:2019:219, n.º 83 e jurisprudência referida), a saber, a dignidade humana, que inclui, designadamente, a proibição de tratos desumanos ou degradantes»; de que o «princípio da confiança mútua entre os Estados-Membros tem, no direito da União, uma importância fundamental tratando-se, em particular, do espaço de liberdade, de segurança e de justiça que a União constitui e ao abrigo do qual esta última, em conformidade com o artigo 67.º, n.º 2, TFUE, assegura a inexistência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo nas fronteiras externas que assenta na solidariedade entre os Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. Neste contexto, o princípio da confiança mútua impõe a cada um desses Estados que considere, salvo em circunstâncias excecionais, que todos os outros Estados-Membros respeitam o direito da União e, muito particularmente, os direitos fundamentais reconhecidos por esse direito (v., neste sentido, Acórdão 19 de março de 2019, *Ibrahim e o.*, C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17, EU:C:2019:219, n.º 84 e jurisprudência referida)»; e de que «no âmbito do sistema comum europeu de asilo, deve presumir-se que o tratamento reservado aos requerentes de uma proteção internacional em cada Estado-Membro é conforme com as exigências da Carta, da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra em 28 de julho de 1951, bem como da Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950 (v., neste sentido, Acórdão de 19 de março de 2019, *Jawo*, C-163/17, EU:C:2019:218, n.º 82 e jurisprudência referida), e que a proibição de repulsão, direta e indireta, como expressamente prevista no artigo 9.º da Diretiva Procedimentos, é respeitada em cada um destes Estados».

De notar, todavia, que «[n]ão se pode, porém, excluir que este sistema depare, na prática, com grandes dificuldades de funcionamento num

determinado Estado-Membro, pelo que existiria um sério risco de os requerentes de proteção internacional serem tratados, nesse Estado-Membro, de modo incompatível com os seus direitos fundamentais (Acórdão de 19 de março de 2019, *Ibrahim e o.*, C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17, EU:C:2019:219, n.º 86 e jurisprudência referida)», pelo que «por força do artigo 4.º da Carta, incumbe aos Estados-Membros, incluindo aos órgãos jurisdicionais nacionais, não transferir um requerente de asilo para o Estado-Membro responsável, determinado em conformidade com o Regulamento Dublin III, quando não podem ignorar que as falhas sistémicas do procedimento de asilo e das condições de acolhimento dos requerentes de asilo nesse Estado-Membro constituem motivos sérios e comprovados para crer que o requerente correrá um risco real de ser sujeito a tratos desumanos ou degradantes, na aceção desta disposição (v., neste sentido, Acórdão de 19 de março de 2019, *Jawo*, C-163/17, EU:C:2019:218, n.º 85 e jurisprudência referida)».

Daí que na análise a realizar pelo órgão jurisdicional chamado a conhecer de uma impugnação de decisão de transferência na qual se discuta a existência de risco de tratamento desumano ou degradante o seu juízo deve ser feito «com base em elementos objetivos, fiáveis, precisos e devidamente atualizados e tendo em conta o nível de proteção dos direitos fundamentais garantido pelo direito da União, a existência de falhas, sistémicas ou generalizadas, ou que afetem certos grupos de pessoas (Acórdão de 19 de março de 2019, *Jawo*, C-163/17, EU:C:2019:218, n.º 90)», decorrendo inequivocamente do artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento Dublin III que só as «falhas sistémicas» que «impliquem o risco de tratamento desumano ou degradante na aceção do artigo 4.º da [Carta]» impossibilitam a transferência de um requerente de proteção internacional para o Estado-Membro responsável, enunciando-se, assim, em tal disposição dois pressupostos cumulativos [v., neste sentido, Acórdão de 29.02.2024 (*Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, C-392/22, EU:C:2024:195, §§ 57. e 58.)], sendo que o primeiro pressuposto, respeitante à existência de «falhas sistémicas», está preenchido quando essas falhas persistem e dizem respeito, de forma geral, ao procedimento de asilo e às condições de acolhimento aplicáveis aos requerentes de proteção internacional

ou, pelo menos, a certos grupos de requerentes de proteção internacional considerados no seu conjunto [v., neste sentido, o referido *supra* Acórdão de 29.02.2024 (*Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, § 59.)]<sup>14</sup> e o segundo pressuposto, relativo à existência de um risco desse tratamento, está assim preenchido quando essas falhas sistémicas gerarem um risco de o interessado ser exposto a tratamentos contrários ao artigo 4.º da Carta [v., neste sentido, § 62. do mesmo Acórdão de 29.02.2024 (*Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*)].

Da jurisprudência do TJUE neste domínio importa que se tenha presente que uma «transferência está excluída se esse risco resultar de falhas sistémicas no procedimento de asilo ou nas condições de acolhimento dos requerentes de proteção internacional no Estado-Membro quando da transferência ou depois desta» e que, como tal, «é indiferente, para efeitos da aplicação do referido artigo 4.º, que seja no próprio momento da transferência, durante o procedimento de asilo ou no termo deste que a pessoa em causa corra, devido à sua transferência para o Estado-Membro responsável, na aceção do Regulamento Dublin III, um risco sério de sofrer um trato desumano ou degradante»<sup>15</sup>, presente que há «que interpretar o artigo 4.º da Carta no sentido de que, mesmo na falta de razões sérias para crer que existem falhas sistémicas no Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo, esta disposição pode ser invocada quando não for excluído que, num caso concreto, a trans-

---

<sup>14</sup> De referir que tais falhas devem atingir um limiar particularmente elevado de gravidade, que depende de todos os dados da causa, sendo que esse limiar é atingido quando a indiferença das autoridades de um EM tenha por consequência que «*uma pessoa inteiramente dependente do apoio público se encontre, independentemente da sua vontade e das suas escolhas pessoais, numa situação de privação material extrema, que não lhe permita fazer face às suas necessidades mais elementares, como, nomeadamente, alimentar-se, lavar e alojar-se, e que atente contra a sua saúde física ou mental ou a coloque num estado de degradação incompatível com a dignidade humana*». Tal limiar não pode, assim, abranger situações que se caracterizem por «*uma grande precariedade ou uma forte degradação das condições de vida da pessoa em causa, quando estas não impliquem uma privação material extrema que coloque a pessoa numa situação de gravidade tal que possa ser equiparada a um trato desumano ou degradante*» [v., neste sentido, entre outros, o Acórdão de 19.03.2019 (*Jawo*, C-163/17, EU:C:2019:218, §§ 91 a 93), bem como o Despacho de 13.11.2019 (*Hamed e Omar*, C-540/17 e C-541/17, EU:C:2019:964, § 39.)].

ferência de um requerente de asilo no âmbito do Regulamento Dublin III comporta um risco real e demonstrado de que esse requerente será, devido a esse facto, sujeito a tratos desumanos ou degradantes, na aceção do referido artigo», sendo que no caso que ali estava a ser apreciado o risco real demonstrado de que a transferência da pessoa em causa a iria expor a um tratamento desumano e degradante «estava ligado ao risco de deterioração significativa e irremediável do seu estado de saúde, na medida em que essa pessoa apresentava, de base, uma afeção mental e física particularmente grave»<sup>16</sup>.

No Acórdão de 19.12.2024 (*Bundesrepublik Deutschland*, C-185/24, C-189/24, ECLI:EU:C:2024:1036, §§ 39., 40., 42., 45., 46.) o TJUE, reiterando o entendimento de que na apreciação dos pressupostos o tribunal deve fazê-lo «com base em elementos objetivos, fiáveis, precisos e devidamente atualizados, bem como à luz do padrão de proteção dos direitos fundamentais garantido pelo direito da União, o tribunal além disso deve também tomar em consideração, por sua própria iniciativa, as informações relevantes de que tenha conhecimento para decidir da aplicação do artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento Dublin III [v., neste sentido, Acórdão de 29 de fevereiro de 2024, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Confiança mútua em caso de transferência), C-392/22, EU:C:2024:195, n.º 77]», sustentou, para além disso, que «não se pode presumir a existência de falhas sistémicas no procedimento de asilo e nas condições de acolhimento que expõem o requerente a um risco sério de trato desumano ou degradante unicamente pelo facto de o Estado-Membro responsável ter anunciado, de forma unilateral e em violação das obrigações que lhe incumbem no âmbito do sistema europeu comum de asilo, a suspensão de todas as transferências dos requerentes de proteção internacional para o seu território e, assim, dos procedimentos de tomada e de retomada a cargo desses requerentes» e de que «a existência dessas falhas sistémicas e de tal risco só pode ser demonstrada após uma análise concreta, baseada em elementos objetivos, fiáveis, precisos e devidamente atualizados», sendo que um Estado-Membro «não se pode isentar, através de um simples

---

<sup>16</sup> Cf. o *supra* citado Acórdão de 16.02.2017 (*C.K. e o.*, C-578/16 PPU), cujo entendimento veio a ser, depois, reiterado no também *supra* aludido Acórdão de 30.11.2023 (*Ministero dell'Interno*, C-228/21 e apensos).

anúncio unilateral, das responsabilidades que lhe incumbem por força desse regulamento, uma vez que essa possibilidade conduziria a ignorar esses critérios e poderia pôr assim em perigo o bom funcionamento do sistema instituído pelo referido regulamento».

E de todo o modo se a suspensão unilateral das tomadas e retomadas a cargo dos requerentes de proteção internacional não é suscetível, por si só, de justificar a constatação, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento de Dublin III, de falhas sistémicas no procedimento de asilo e nas condições de acolhimento dos requerentes de proteção internacional, incumbe ao tribunal mesmo nesse caso, tal como considerado no mesmo acórdão, «proceder ao exame da existência dessas falhas sistémicas e do risco de trato desumano ou degradante na aceção do artigo 4.º da Carta», sendo que «se deve basear em elementos objetivos, fiáveis, precisos e devidamente atualizados», incluindo, ainda, numa «vertente prospetiva, uma vez que cabe ao tribunal competente examinar os riscos que o indivíduo em causa corre no próprio momento da transferência, no momento do procedimento de asilo ou no termo deste [v., neste sentido, Acórdãos de 19 de março de 2019, *Jawo*, C-163/17, EU:C:2019:218, n.º 88, e de 30 de novembro de 2023, *Ministero dell'Interno e o.* (Brochura Comum – Repulsão indireta), C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21, EU:C:2023:934, n.º 135]» para o efeito tendo em conta «todos os documentos disponíveis, tais como, se for caso disso, os relatórios regulares e concordantes de organizações não governamentais internacionais que façam referência às dificuldades práticas que coloca a aplicação do sistema europeu comum de asilo no Estado-Membro em causa, os documentos emitidos pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, bem como os documentos e as trocas de informações ocorridos no âmbito da aplicação do sistema resultante do Regulamento Dublin III (v., por analogia, Acórdão de 21 de dezembro de 2011, *N. S. e o.*, C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865, n.ºs 90 e 91), para estar em condições de determinar a existência dessas falhas sistémicas e do risco de trato desumano ou degradante na aceção do artigo 4.º da Carta».

Daí ter concluído no sentido de que o artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho,

de 26 de junho de 2013 «deve ser interpretado no sentido de que: não se pode declarar que existem, no Estado-Membro designado responsável nos termos dos critérios enunciados no capítulo III deste regulamento, falhas sistémicas no procedimento de asilo e nas condições de acolhimento dos requerentes de proteção internacional que impliquem o risco de trato desumano ou degradante na aceção do artigo 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia pelo simples facto de esse Estado-Membro ter suspenso unilateralmente as tomadas e as retomadas a cargo desses requerentes. Essa declaração só pode ser efetuada após uma análise de todos os dados relevantes com base em elementos objetivos, fiáveis, precisos e devidamente atualizados».

***iii) a relativa à qualificação do pedido como subsequente nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 33.º, n.º 1, da denominada Lei do Asilo***

Neste domínio sinaliza-se o Acórdão do STA/1.ª Secção de 09.11.2023 (Proc. n.º 03319/22.6BELSB), tirado por maioria, no qual se considerou que quando o pedido apresentado por um requerente de asilo, que já teve um pedido apreciado e indeferido previamente em outro Estado-Membro, não assenta em factos novos, limitando-se a repetir os factos que já tinha afirmado no pedido anterior, e não faz qualquer alusão expressa a alterações entretanto verificadas no contexto do país de origem, pelo que, então, não estariam reunidos os pressupostos legalmente exigidos para a qualificação desse pedido como um pedido subsequente, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 33.º, n.º 1 da Lei do Asilo.

**3. Outros domínios cumpriria sinalizar seja no âmbito da cooperação judiciária em matéria civil e matéria penal<sup>17</sup>, domínio no qual se constata a produção de múltiplas e variadas decisões pelas Relações e pelo Supremo Tribunal de Justiça (STJ), seja também no da proteção dos dados pessoais, matéria esta vasta e que vem suscitando igualmente vários litígios e questões,**

---

<sup>17</sup> Veja-se no quadro específico da cooperação judiciária em matéria penal a problemática do Mandado de Detenção Europeu.

elencando-se aqui tão-só a matéria das questões da sua conservação e do seu acesso, nomeadamente o acesso a metadados referentes a comunicações eletrónicas para fins de investigação criminal<sup>18</sup>.

É já tempo de terminar.

### III. Nota final

Permitam-me, por fim, deixar uma breve nota final.

As sinalizações feitas e enunciadas *supra* revelam e envolvem decisões judiciais que foram sendo proferidas, ao longo do tempo, fazendo aplicação do quadro normativo à data então vigente.

Ocorre que, em 2024, muito do mesmo quadro normativo sofreu alterações no plano da União relevantes e extensas – através do denominado Novo Pacto Europeu em matéria de Migração e Asilo<sup>19</sup> –, alterações essas

---

<sup>18</sup> Cf. os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 268/2022 e 800/2023, em estrita conexão com a jurisprudência produzida pelo TJUE, mormente dos seus Acórdãos de 08.04.2014 (*Digital Rights Ireland*, C-293/12 e C-594/12, *ECLI:EU:C:2014:238*), de 21.12.2016 (*Tele2 Sverige AB*, C-203/15 e C-698/15, *ECLI:EU:C:2016:970*), de 06.10.2020 (*La Quadrature du Net*, C-511/18, C-512/18 e C-520/18, *ECLI:EU:C:2020:791*), de 20.09.2022 (*SpaceNet/Telekom Deutschland*, C-793/19 e C-794/19 apensos, *ECLI:EU:C:2022:702*), de 05.04.2022 (*Commissioner of An Garda Síochána*, C-140/20, *ECLI:EU:C:2022:258*).

Este mesmo Tribunal vem reiterando seu entendimento, nomeadamente, nos Acórdãos de 07.09.2023 (*A.G./Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra*, C-162/22, *ECLI:EU:C:2023:631*), de 30.04.2024 (*Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano*, C-178/22, *ECLI:EU:C:2024:371*) e de 30.04.2024 (*La Quadrature du Net*, C-470/21, *ECLI:EU:C:2024:370*).

<sup>19</sup> Vejam-se, v.g., entre outros, a Diretiva (UE) n.º 2024/1346, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024 (*Diretiva Condições de Acolhimento*, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional nos Estados-Membros); o Regulamento (UE) n.º 2024/1347, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024 (*Regulamento Condições de Asilo*, que estabelece normas relativa às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para os refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária, e ao conteúdo da proteção internacional concedida); o Regulamento (UE) n.º 2024/1348, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024 [*Regulamento Procedimentos de Asilo*, que institui um procedimento comum de concessão e retirada de proteção internacional nos termos do Regulamento (UE) n.º 2024/1347]; o Regulamento (UE) n.º 2024/1349, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024 (*Procedimento de regresso na fronteira*, que estabelece um procedimento

que irão na sua maioria passar a vigorar em 1 julho 2026 ou a carecerem de ser transpostas para o direito nacional até 12 de junho de 2026, datas que, hoje no dia em que falamos e nos encontramos<sup>20</sup> nos parecem estar ou ser distantes, mas *tempus fugit!*

Daí que terminava, agradecendo uma vez mais a atenção e o convite que me foi dirigido, deixando um alerta, no sentido de que se impõe o estudo das alterações produzidas, a sua devida preparação e a atenção dos aplicadores, desde logo, dos julgadores, e, bem assim, ao Centro de Estudos Judiciários (CEJ), no qual se realiza este evento, na e para a preparação e a programação de ações formativas ao nível de formação inicial e contínua, mas, também, à Academia e aos seus centros de investigação, fornecendo e aportando a necessária reflexão e os estudos.

---

de regresso na fronteira, aplicando-se aos nacionais de países terceiros e aos apátridas cujo pedido de proteção internacional tenha sido indeferido no âmbito do procedimento de asilo na fronteira); o Regulamento (UE) n.º 2024/1350, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024 (*Regulamento Quadro de Reinstalação*, cria normas comuns de reinstalação e admissão por motivos humanitários); o Regulamento (UE) n.º 2024/1351, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024 [*Gestão do asilo e da migração*, que define um regime comum para a gestão do asilo e da migração na UE e o funcionamento do SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo, revogando, nomeadamente, o Regulamento (UE) n.º 604/2013]; o Regulamento (UE) n.º 2024/1352, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024 [que altera no sentido de facilitar a triagem, operando mudança do Regulamento (UE) n.º 2019/816, que havia criado o Sistema Europeu de Informação sobre Registos Criminais de nacionais de países terceiros (ECRIS-TCN) e do Regulamento (UE) n.º 2019/818 relativo à criação de um regime de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE no domínio da cooperação policial e judiciária, asilo e migração]; o Regulamento (UE) n.º 2024/1356, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024 (*Regulamento Triagem*); o Regulamento (UE) n.º 2024/1358, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024 (*Eurodac* – base de dados interoperável a fim de apoiar o sistema de asilo, ajudar a controlar a imigração irregular e contribuir para a aplicação do Regulamento Quadro de Reinstalação e a Diretiva Proteção Temporária); o Regulamento (UE) n.º 2024/1359, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024 (*Regulamento Situações de Crise e de Força Maior*, que incide sobre situações excecionais de crise, incluindo de instrumentalização e de força maior, no domínio da migração e do asilo dentro da União, através de medidas temporárias).

<sup>20</sup> Conferência, realizada no CEJ, teve lugar no dia 8 de janeiro de 2025.

**Moderador: Fernando Vaz Ventura, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça, Diretor do Centro de Estudos Judiciários**

Muito obrigado. Muito obrigado, Sr. Conselheiro Carlos Carvalho, permita-me só sublinhar dois pontos, que reputo essenciais.

A centralidade, nos tempos atuais, para a vida de qualquer aplicador do direito, sobretudo o aplicador do direito-magistrado do instituto do reenvio; não é algo alheio, remoto, antes algo que deve estar virtualmente em cima da secretária de cada um. Do mesmo jeito, a consulta dos acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia não pode ser encarada como tarefa episódica, mas sim como uma constante, pois só assim os operadores judiciários ganham consciência dos valores nacionais e dos valores europeus partilhados, além de anteciparem “tempestades”, jurídicas e judiciárias.

O Sr. Conselheiro Carlos Carvalho falou muito bem da “tempestade” que se abateu sobre o sistema judiciário, mas que tem também um bom sentido, pois só assim o espaço de liberdade e segurança ganhou corpo, vida e concretude, nomeadamente na vertente das questões do asilo e da proteção dos refugiados. Recordo que estamos a falar de pessoas em grande desespero e necessidade de proteção, e sempre que o Direito protege os mais vulneráveis realiza uma das funções primordiais para que é criado. Sobretudo os senhores auditores de justiça destinados aos tribunais administrativos e fiscais, serão em breve confrontados com essa “tempestade”, quase maremoto, dos processos de asilo. O problema ganhou não só o quotidiano, como sobretudo invadiu o tempo e o espaço dos magistrados, que tiveram de encontrar soluções a curto prazo. Ora, a solução passa também pelo estudo e diálogo com o que se produziu fora de Portugal sobre o problema, designadamente ao nível das instâncias europeias.

Seguia-se na ordem de intervenções programada, a intervenção do Sr. Conselho Vice-Presidente do Tribunal Constitucional, o Sr. Conselheiro Gonçalo de Almeida Ribeiro, que se encontra neste momento no estrangeiro, e ao qual agradeço mais uma vez o esforço suplementar para a participação remota nesta Conferência. Porém, uma vez que se registam dificuldades com a conexão informática, que estamos a tentar resolver, com permissão

do Sr. Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, permito-me alterar a ordem das intervenções, de modo a passarmos de imediato à intervenção do Senhor Juiz Conselheiro João Cura Mariano, dedicada à identificação dos principais constrangimentos que se colocam às políticas públicas no setor da Justiça, na ótica da magistratura nacional e dos restantes atores do sistema.

## *Principais constrangimentos e contributos para a política pública da Justiça: a perspetiva da magistratura nacional e dos atores jurídicos*

### **Orador: João Cura Mariano, Juiz Conselheiro Presidente do Supremo Tribunal de Justiça**

**Sumário:** O texto analisa o sistema de fiscalização da constitucionalidade português, centrado no papel do juiz dos tribunais comuns na defesa dos direitos fundamentais. Distingue os âmbitos de intervenção da fiscalização concentrada e da fiscalização difusa e as competências do Tribunal Constitucional e dos tribunais comuns. Destaca as competências dos tribunais comuns de recusa da aplicação de normas inconstitucionais emitidas pelo poder legislativo ou da interpretação inconstitucional que delas seja feita, ao abrigo do artigo 204.º da Constituição e, sublinha, as competências de recusa de soluções para os litígios que resultem numa violação desproporcionada de direitos fundamentais ou, em fase de recurso, de fiscalização do respeito dos direitos fundamentais pelas decisões recorridas, ao abrigo do artigo 202.º da Constituição. Conclui-se que, o juiz dos tribunais comuns tem um importante papel como guarda pretoriano dos direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** Magistratura judicial, direitos fundamentais, Tribunal Constitucional, fiscalização da constitucionalidade, Estado de direito

**Abstract:** The text analyses the Portuguese system of judicial review, focused on the role of the national judge as fundamental rights' guardian. It distinguishes between the scope of intervention of concentrated and diffuse judicial review and between the competences of the Constitutional Court and the ordinary courts. It highlights the powers of the ordinary courts to refuse to apply unconstitutional rules issued by the legislature or their unconstitutional interpretation, under Article 204 of the Constitution, and, underlines, the power to refuse solutions, in a given case, that would result in a disproportionate violation of fundamental rights and the power, at the appeal stage, to monitor compliance with fundamental rights by the appealed decisions, under Article 202 of the Constitution. It is concluded that the judge of the ordinary courts has an important role as a praetorian guardian of fundamental rights.

**Keywords:** Judicial magistrates, fundamental rights, Constitutional Court, judicial review (monitoring of constitutionality), rule of law.

## **A importância do juiz dos tribunais comuns na defesa dos direitos fundamentais**

Os Estados de Direito são hoje identificados como Estados em que os direitos fundamentais da pessoa humana são amplamente reconhecidos e protegidos, mesmo contra a regra democrática da prevalência da vontade das maiorias.

É esse o seu certificado de qualidade e grau civilizacional, sendo exibido como princípio orientador basilar a dignidade da pessoa humana.

Mas, num mundo em que os desafios de ordem política, social, económica, ambiental, tecnológica e ética se vão avolumando, o risco dos direitos individuais serem esmagados pela dimensão e o peso dos interesses coletivos dominantes é iminente.

Daí que a simples proclamação ou previsão legislativa dos direitos fundamentais da pessoa humana nos espaços nobres dos ordenamentos jurídicos e a regulamentação do seu exercício dispersa pela legislação ordinária não seja suficiente para garantir uma proteção eficaz.

A nossa Constituição dedica uma extensa parte do seu texto à enunciação dos direitos fundamentais, ressaltando no seu artigo 16.º que os direitos nela previstos não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional, todos eles sendo merecedores de tutela.

Na legislação ordinária, em que sobressai no Código Civil o capítulo dedicado aos direitos de personalidade, os direitos fundamentais encontram-se muitas vezes densificados e o seu exercício é regulado, encontrando-se aí muitas das medidas que procuram obter a sua realização prática.

No entanto, esta intervenção do poder legislativo não dispensa a função jurisdicional de efetuar uma efetiva e concreta proteção aos direitos fundamentais, não se resumindo as funções dos tribunais comuns a uma simples aplicação do direito positivo criado pelo legislador ordinário.

O facto de competir ao legislador, democraticamente credenciado, a promoção e a previsão dos direitos fundamentais individuais, não dispensa os tribunais de, agindo na realidade, garantir uma proteção efetiva, para além da mera aplicação da legislação ordinária, sem que possam ser acusados de um qualquer ativismo judiciário.

Estando nós perante direitos constitucionais, coloca-se, contudo, a questão de saber a que tribunal ou a que tribunais é cometida esta importante função.

Relembra-se que a fiscalização da constitucionalidade se encontra desenhada entre nós seguindo um modelo híbrido de escrutínio, em que se combinam elementos do sistema norte-americano de controle difuso e do modelo austríaco de controle concentrado.

Se todos os juízes dos tribunais comuns não deixam de ser juízes constitucionais, tendo o encargo de fiscalizar o cumprimento da Constituição e, por isso, de zelar por um efetivo exercício e proteção dos direitos fundamentais, ao Tribunal Constitucional, num escrutínio exclusivamente normativo, compete especificamente verificar e decidir da compatibilidade da lei com a Constituição, designadamente verificar se o legislador ordinário respeitou e protegeu suficientemente os direitos fundamentais na sua atividade de criação normativa.

No entanto, contrariamente ao que ocorre noutros sistemas de fiscalização da constitucionalidade concentrada, entre nós, não se atribuiu ao Tribunal Constitucional competência para fiscalizar a constitucionalidade dos atos administrativos e das decisões judiciais, através da consagração do denominado recurso de amparo ou da queixa.

O Tribunal Constitucional pode controlar, nos recursos de fiscalização concreta, os juízos de inconstitucionalidade normativa efetuados pelos tribunais comuns, ou a constitucionalidade das normas ou interpretações normativas assumidas como fundamento das decisões judiciais, mas não pode controlar a constitucionalidade do sentido dessas decisões.

Como já demos nota os poderes atribuídos ao Tribunal Constitucional limitam-se à realização de um controle normativo.

Só normas ou interpretações com uma dimensão normativa poderão ser objeto do olhar e do juízo qualificado do Tribunal Constitucional.

Esta opção, compreensível, visou, por um lado, racionalizar a atividade deste tribunal qualificado, poupando-o à apreciação de um previsível número incontável de recursos que prejudicariam seriamente a qualidade e a celeridade da sua intervenção, submergindo-o no tráfego intenso de uma quarta instância de recurso, com um inevitável prejuízo para o tempo de duração dos processos judiciais.

Por outro lado, tal opção não deixou de se preocupar, avisadamente, com as relações entre os tribunais comuns e o Tribunal Constitucional, procurando evitar que este se transformasse num censor das opções decisórias daqueles, o que seria uma fonte potencial de um relacionamento conflituoso com a consequente descredibilização do poder judicial.

A experiência vivida em alguns dos sistemas que acolheram este tipo de recurso para o Tribunal Constitucional é um aviso claro que esta opção revelou uma prudência justificada.

Mas isso não significa que no nosso modelo de fiscalização da constitucionalidade aquelas que são consideradas as mais significativas e habituais violações dos direitos fundamentais fiquem sem a previsão de uma qualquer tutela, desmentindo uma crítica habitual feita pelos mais acérrimos defensores da consagração do recurso constitucional de amparo.

A circunstância do Tribunal Constitucional ficar à margem das inconstitucionalidades que não sejam verificáveis em normas emitidas pelo poder legislativo ou resultantes da atividade interpretativa dos tribunais não significa uma automática ausência de tutela dos direitos fundamentais de atos não normativos.

Relembramos que o nosso sistema de controle da constitucionalidade atua por duas vias distintas e que o facto do Tribunal Constitucional se encontrar despido dessa competência não deixa de se manter operacional o sistema de controle difuso, tendo sido aos tribunais comuns que o legislador constituinte confiou essa importante tarefa.

É certo que isso não é muitas vezes reconhecido pelos tribunais judiciais, os quais influenciados pela leitura dos acórdãos do Tribunal Constitucional e ignorando, indesculpavelmente, a distinção entre os âmbitos de intervenção da fiscalização concentrada e da fiscalização difusa, recusam assumir essa tutela com o argumento de que também os tribunais comuns só têm competência para a fiscalização normativa, chegando ao ponto de justificar essa recusa com citações dos acórdãos do Tribunal Constitucional.

E, para nosso espanto, encontramos esta visão em decisões de todas as instâncias, incluindo do Supremo Tribunal de Justiça, as quais se vão replicando de acórdão para acórdão, com citações dos anteriores, num fenómeno de imitação acrítica tão caraterístico da nossa jurisprudência.

Esta jurisprudência é fator de um déficit de proteção aos direitos fundamentais, assim dando força aos entusiastas da necessidade da criação de um recurso de amparo para o Tribunal Constitucional.

Na verdade, se a limitação à fiscalização da constitucionalidade normativa é válida, relativamente ao controle de constitucionalidade por parte do Tribunal Constitucional, face à inexistência no nosso sistema do denominado “recurso de amparo”, o mesmo argumento já não é aplicável à fiscalização difusa da constitucionalidade que a própria Constituição atribui aos tribunais comuns.

Se assim não fosse, os direitos fundamentais ficariam efetivamente desprovidos de uma qualquer tutela face a atos praticados pelo poder político, pela administração ou pelos tribunais, e até ações de particulares.

Efetivamente, se o sistema português de fiscalização da constitucionalidade já é objeto de críticas por não admitir que o Tribunal Constitucional intervenha em matéria de direitos fundamentais, quando a sua violação não é imputada a uma norma jurídica, considerando-se existir, por essa razão, uma insuficiência de proteção qualificada dos direitos fundamentais, o entendimento de que também os tribunais comuns não poderiam efetuar essa fiscalização, nomeadamente em sede de recurso, deixaria sem qualquer controle, a violação daqueles direitos, designadamente quando a mesma decorre de decisões judiciais, o que seria de todo inadmissível num Estado de direito democrático como o nosso.

Aos tribunais comuns não só lhes compete recusar a aplicação das normas emitidas pelo poder legislativo ou da interpretação que delas é feita, nos termos do artigo 204.º da Constituição, mas também, conforme lhes impõe o disposto no artigo 202.º da Constituição, devem recusar soluções para os litígios que lhes sejam colocados que resultariam numa violação desproporcionada de direitos fundamentais assim como, em fase de recurso, devem fiscalizar o respeito desses direitos pelas decisões recorridas.

É este controle difuso que garante o funcionamento de um sistema de tutela efetiva e completa dos direitos fundamentais.

Daí que o Tribunal Constitucional, em muitos dos seus acórdãos, quando verifica a constitucionalidade de normas que restringem o direito ao recurso, alerte para a necessidade de a ordem jurídica processual dever

sempre assegurar o direito ao recurso nos tribunais comuns naquelas situações em que a violação de direitos fundamentais é imputada às próprias decisões judiciais recorridas.

É essa a grande responsabilidade atribuída aos juízes dos tribunais comuns na proteção dos direitos fundamentais.

É a eles e só a eles que foi confiada a tarefa de zelar que o conteúdo das decisões que proferem não viola direitos fundamentais e, em sede de recurso, verificar que o mesmo não sucede com as decisões recorridas, podendo esse ser um motivo oficioso da sua revogação.

Um dos campos em que esta intervenção ganha especial acuidade ocorre nas situações em que a legislação revela um défice de proteção a determinados direitos fundamentais, o que ocorre frequentemente com os direitos de última geração.

Cumprindo ao legislador ordinário a escolha e a previsão dos meios de tutela dos direitos fundamentais, desde a arma mais poderosa que constitui a criminalização dos comportamentos violadores desses direitos, até meios simplesmente dissuasores ou inibitórios, passando pelo recurso à responsabilidade civil como forma de ressarcir o titular do direito violado dos danos suportados.

Perante lesões consumadas, a responsabilidade civil é o instituto por excelência para assegurar a proteção possível aos direitos fundamentais, cumulada ou não com a criminalização das condutas violadoras desses direitos.

Constituindo missão do Estado de direito democrático a proteção dos cidadãos contra a prepotência, o arbítrio e a injustiça, colhe-se do artigo 2.º da Constituição um direito geral à reparação dos danos.

A responsabilidade civil impõe ao lesante a reconstituição da situação que existiria caso o ato ofensivo não tivesse ocorrido, ou não sendo possível essa reconstituição, o pagamento de uma indemnização em dinheiro compensatória do prejuízo sofrido.

Note-se que se a função ressarcitória assume fundamental importância no instituto da responsabilidade civil na nossa ordem jurídica, não deixa também de estar presente neste instituto uma função preventiva, em articulação com a finalidade reparadora, assumindo muitas vezes, sobretudo

nos danos não patrimoniais, a indemnização uma natureza mista de compensação e punição.

Acentue-se ainda, por fim, que nessa importante função de proteção dos direitos fundamentais, na deteção da sua violação se aplicam alguns dos critérios que vigoram na fiscalização da constitucionalidade das normas, designadamente os juízos de proporcionalidade.

Foi minha intenção com esta curta e sintética intervenção chamar-vos a atenção, enquanto aprendizes de magistrados, à importância que um dia irão ter como guardas pretorianos dos direitos fundamentais.

Nunca a esqueçam.

**Moderador: Fernando Vaz Ventura, Juiz Conselheiro do Supremo  
Tribunal de Justiça, Diretor do Centro de Estudos Judiciários**

Passaríamos agora à intervenção do Sr. Conselheiro Gonçalo Almeida Ribeiro, a quem pergunto se sente alguma melhoria na ligação. Sim, sim. Penso que a ligação funciona bem. Então, Sr. Conselheiro, mais uma vez, muito obrigado por ter aceitado este convite. Tem a palavra para a sua intervenção.

## *O papel do controlo de constitucionalidade*

**Orador: Gonçalo de Almeida Ribeiro, Juiz Conselheiro Vice-Presidente do Tribunal Constitucional e Professor associado da Escola de Direito de Lisboa da Universidade Católica Portuguesa**

**Sumário:** O texto examina o papel dos Tribunais Constitucionais na promoção dos direitos fundamentais e do Estado de Direito enquanto valores europeus. Traça a evolução histórica da jurisdição constitucional, desde a cultura oitocentista de legalidade até à emergência dos Tribunais Constitucionais no pós-guerra como resposta às limitações do parlamentarismo clássico. Identifica três fatores de erosão da cultura legalista: a fragmentação do corpo político em classes sociais, a necessidade crescente de intervenção estatal em domínios anteriormente desregulados, e a passividade das democracias parlamentares perante forças antidemocráticas. O texto analisa as três vagas de democratização europeia que institucionalizaram a jurisdição constitucional e examina a atual complexidade do sistema jurídico europeu, caracterizado por três tipos de legislação: nacional pura, europeia e nacional em domínios cobertos pelo Direito da União. Destaca-se a tensão emergente entre tribunais nacionais e europeus na aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais, particularmente nos casos em que os Estados aplicam o Direito europeu, criando uma “região disputada” entre jurisdições que desafia a tradicional divisão de competências.

**Palavras-chave:** Controlo de constitucionalidade, Tribunais constitucionais, Direitos fundamentais, Direito da União Europeia, Jurisdição constitucional

**Abstract:** The text examines the role of Constitutional Courts in promoting fundamental rights and the Rule of Law as European values. It traces the historical evolution of constitutional jurisdiction, from the 19th-century culture of legality to the emergence of Constitutional Courts in the post-war period as a response to the limitations of classical parliamentarism. Three factors of erosion of the legalist culture are identified: the fragmentation of the political body into social classes, the growing need for state intervention in previously unregulated domains, and the passivity of parliamentary democracies before anti-democratic forces. The text analyzes the three waves of European democratization that institutionalized constitutional jurisdiction and examines the current complexity of the European legal system, characterized by three types of legislation: purely national, European, and national in domains covered by Union Law. The emerging tension between national and European courts in applying the Charter of Fundamental Rights is highlighted, particularly in cases where States apply European Law, creating a “disputed region” between jurisdictions that challenges the traditional division of competences.

**Keywords:** Constitutional review, Constitutional courts, Fundamental rights, European Union Law, Constitutional jurisdiction

Muito obrigado. Começo por agradecer ao Sr. Director do Centro de Estudos Judiciários, Conselheiro Vaz Ventura, e aos Professores da Faculdade de Direito de Lisboa envolvidos na organização, na pessoa da Sra. Professora Doutora Maria José Rangel de Mesquita, o convite para participar neste evento. Ambos, o Conselheiro Vaz Ventura e a Sra. Professora Maria José Rangel de Mesquita, foram meus colegas no Tribunal Constitucional, pelo que este reencontro, infelizmente não presencial, é portador de boas memórias. Cumprimento ainda os restantes e ilustres oradores neste painel.

Pedem-me que fale sobre o papel do controlo de constitucionalidade – protagonizado pelos Tribunais Constitucionais no plano nacional –, na promoção dos direitos fundamentais e do Estado de Direito, enquanto valores europeus. O tema convida a uma abordagem tão evidente quanto ociosa. E digo ociosa porque, felizmente, após mais de quatro décadas de jurisdição constitucional em Portugal e quase um século de existência dessa instituição originariamente europeia, o papel dos Tribunais Constitucionais na tutela dos direitos e na promoção dos valores próprios desse modo de vida coletivo a que se convencionou chamar democracia constitucional ou Estado de Direito Democrático é uma evidência para magistrados e académicos, e uma parte necessária da sua formação profissional.

Todos sabemos que, ao contrário do que aconteceu no outro lado do Atlântico, a justiça constitucional não fez parte da arquitetura institucional da vida pública europeia saída das revoluções liberais de finais do século XVIII e inícios do século XIX. A cultura jurídica europeia oitocentista era uma cultura de legalidade, crente na natureza demiúrgica do legislador parlamentar e na infalibilidade moral da forma da lei. Reparem que na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, o documento programático do constitucionalismo moderno, a palavra lei ocorre nada menos do que nove vezes num articulado com 17 disposições parcimoniosas.

Para as inteligências constitucionais da época, a promoção dos direitos fundamentais e a subordinação jurídica do poder tinham, por condição

necessária e suficiente, a legalidade, ou seja, a vinculação dos Poderes Executivo e Judicial a um direito geral, quer pela sua forma – dirigido a sujeitos e objetos por natureza indetermináveis, como credor e devedor, lesante e lesado, possuidor e proprietário, administração e administrado –, quer pela sua origem – um direito emanado da instituição representativa de uma comunidade política de indivíduos livres e iguais. As grandes transformações sociais e tragédias políticas da segunda metade do século XIX e da primeira metade do século XX puseram termo a este otimismo legalista. Permitam-me que destaque, a este respeito, numa síntese que a pressão do tempo obriga a que seja a traço grosso, três grandes fatores de erosão da cultura oitocentista de legalidade.

Em primeiro lugar, a fragmentação do corpo político em classes sociais e grupos de interesse, traduzida na criação de partidos políticos que disputam o poder com uma base de apoio mais ou menos determinada – como os trabalhadores, as mulheres, os proprietários, os católicos –, o que revelou as preferências, os compromissos, as influências e as contingências políticas outrora dissimuladas pela aparência impessoal das leis. Em segundo lugar, a necessidade crescente de intervenção dos poderes públicos em domínios da vida social anteriormente desregulados ou subsumidos ao direito comum – como o trabalho assalariado, o mercado de arrendamento, os acidentes industriais, a fusão de empresas, os serviços de interesse geral ou a produção agrícola –, o que subverteu o dogma da generalidade das leis. Em terceiro lugar, a passividade das democracias parlamentares perante o fenómeno da utilização dos seus meios e das suas formas para promover a ascensão de forças políticas antiparlamentares, antiliberais e antidemocráticas, o que evidenciou a insuficiência da legalidade para salvaguardar os valores constitucionais, nomeadamente os direitos fundamentais, a separação de poderes, a independência judicial e a alternância democrática.

A reconstrução da democracia constitucional no Pós-Guerra teve como principal inovação e emblema precisamente a jurisdição constitucional, o exercício da função de controlo da constitucionalidade das leis – a justiça constitucional em sentido funcional – por um órgão jurisdicional especializado e politicamente legitimado, um Tribunal Constitucional – a justiça constitucional em sentido orgânico. Se me permitem o atrevimento de uma

analogia teológica, a jurisdição constitucional foi instituída para redimir os pecados constitucionais de uma legalidade que, concebida à imagem semelhança da perfeição, provou do fruto de proibida política, foi expulsa do jardim da inocência jurídica e caiu num estado degenerativo de pecado original. Como a lei não é perfeita – pode bem violar direitos, gerar desigualdades, licenciar arbitrariedades e ofender expectativas –, a sua salvação constitucional depende de uma graça encarnada e sacrificial, uma jurisdição constitucional que a limita, que a corrige, que a orienta e que a justifica. Está claro que como os juízes constitucionais não são ungidos por uma espécie de espírito santo do constitucionalismo, são pecadores e mortais, são eles próprios geradores do risco, e vou usar agora uma alusão literária, de se assumirem como um grande inquisidor, substituindo-se ao legislador e reproduzindo os vícios que o seu poder se destinava a purgar. Por isso, a virtude primeira do juiz constitucional é a moderação funcional – cumprir o papel de editar as leis, sem cair na tentação de as reescrever; limitar e justificar a função legislativa, sem privar o legislador do seu livre arbítrio democrático.

As jurisdições constitucionais são a grande inovação institucional e símbolo ideológico das três vagas de democratização europeia do Pós-Guerra. Na Alemanha e Itália, nos anos 1940; em Portugal e Espanha, nos anos 1970; na Europa de Leste, após 1989. Por outro lado, em muitos países de outros continentes que fizeram a transição democrática no último quartel do século passado – pensem, por exemplo, na Colômbia, na África do Sul ou na República da Coreia – este arquétipo institucional foi reproduzido. E alguns dos regimes autoritários com constituições semânticas, de que é exemplo paradigmático a Federação Russa, instituíram jurisdições constitucionais para projetarem uma aparência de normalidade constitucional. Pode, por isso, dizer-se que os tribunais constitucionais são, no imaginário político-institucional do nosso tempo, o principal seguro de vida dos direitos fundamentais e do império do jurídico, bem como a forma típica da cultura de constitucionalidade que se sucedeu à cultura oitocentista de mera legalidade. Este é, em suma, o papel da justiça constitucional, compreendida como uma função jurisdicional especializada no plano nacional.

Ora, tudo isto que vos disse, num grande esforço de síntese e com liberalidade retórica, é sobejamente conhecido. Gostaria agora de salgar este cozinhado insípido com uma pitada de polémica, aproveitando para me situar estrategicamente entre o tema deste painel e o do próximo. Tenho vindo a falar como se o legislador cuja actividade compete ao juiz constitucional fiscalizar fosse apenas e somente o legislador nacional, agindo por sua conta e risco. Mas não é esse, como bem sabemos, o atual estado de coisas. Desconsiderando, por ora, o direito internacional – que, de resto, não contém leis em sentido técnico –, pode dizer-se que o nosso sistema jurídico integra três tipos de legislação: legislação editada pelo legislador nacional em domínios puramente internos; legislação editada pelo legislador europeu; e legislação editada pelo legislador nacional em domínios cobertos pelo Direito da União Europeia. O primeiro tipo é o que esteve implicitamente subjacente às minhas considerações iniciais e não justifica cuidados especiais sobre o ponto de vista da justiça constitucional.

O segundo tipo, a legislação editada pelo legislador europeu, tem uma longa e rica história que culminou na entrada em vigor, contemporaneamente com o Tratado de Lisboa, em 2009, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, e que atingirá porventura o seu ponto ómega no dia, se esse dia chegar, em que a União Europeia cumprir a obrigação firmada no Tratado da União Europeia de aderir à Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Todos se recordam certamente que alguns Tribunais nacionais – sobretudo, numa primeira fase, tribunais alemães –, afirmaram que os direitos fundamentais constituem o limite do primado do Direito da União Europeia, uma vez que os objetivos da integração não podem prevalecer sobre o radical axiológico de todo o poder público numa democracia constitucional. Em vários acórdãos proferidos nos anos 1970, no âmbito de pedidos de reenvio prejudicial, o Tribunal de Justiça internalizou estas condições constitucionais do primado do Direito da União, ao reconduzir os direitos fundamentais às tradições constitucionais comuns dos Estados-Membros, integrando-os por essa via no direito primário da União, elevando-os a parâmetro de validade do direito derivado e assumindo-se como garante da sua protecção judicial. A tutela dos direitos fundamentais contra o legislador europeu começou, pois, por ser uma criação jurisprudencial,

até se transformar numa norma jurídica expressa com a entrada em vigor, em 2009, da Carta dos Direitos Fundamentais.

O diabo está nos detalhes, mas pode dizer-se que, até aqui, em termos gerais, a divisão de trabalho entre os juízes nacionais e os juízes europeus em matéria de direitos fundamentais é simultaneamente precisa e virtuosa. O juiz nacional cuida das leis nacionais. O juiz europeu cuida das leis europeias. O problema surge com o terceiro tipo de legislação a que me referi anteriormente: a legislação editada pelo legislador nacional em domínios cobertos pelo Direito da União Europeia. Segundo o n.º 1 do artigo 51.º da Carta, relativo ao seu âmbito de aplicação, as disposições desta têm por destinatários as instituições e órgãos da União, na observância do princípio da subsidiariedade – e agora vem a parte relevante, para os nossos efeitos –, bem como os Estados-Membros, apenas quando aplicam o Direito da União. A Carta não vincula, assim, apenas o legislador europeu, mas ainda ao legislador nacional quando este aplica o Direito europeu. Neste domínio, quer o juiz nacional, quer o juiz europeu, são convocados: o primeiro, porque se trata de legislação nacional; o segundo, porque se trata da aplicação do Direito europeu.

Pode parecer que esta dupla convocatória é inofensiva. Se as leis nacionais que aplicam o Direito europeu estão sujeitas ao parâmetro nacional e ao parâmetro europeu de direitos fundamentais, o pior que pode acontecer é alguns parâmetros ou a sua aplicação divergirem – um «excesso» de tutela. Esta proposição já nos coloca perante dificuldades – dificuldades grandes que eu não posso aqui tratar –, como as geradas pelas colisões de direitos fundamentais e pelos deveres constitucionais positivos, em que o nível mais elevado de proteção de um direito fundamental implica necessariamente um défice de proteção do direito ou interesse sacrificado. Mas eu pretendo salientar um outro problema.

A razão de ser da extensão da Carta ao domínio em que os Estados aplicam o Direito europeu não é o de promover os direitos fundamentais; é o de garantir a eficácia e o primado do Direito da União. Se os Estados, nas vestes de executores da vontade da União, estiverem vinculados a parâmetros constitucionais nacionais, garantidos pelos seus próprios tribunais sem intervenção do juiz europeu, é evidente que a efetividade e uniformidade

da aplicação do Direito europeu são postas em causa. Reparem, foi essa a razão de ser de o Tribunal de Justiça ter internalizado – isto é, transportado para o Direito primário da União – as condições constitucionais que os tribunais dos Estados-Membros, sobretudo alemães, tinham colocado ao primado do Direito da União. Era uma condição existencial do próprio Direito da União, tal como o Tribunal de Justiça o tinha concebido e construído na sua jurisprudência clássica em matéria de efeito direto e primado. Por isso, mais do que submeter o legislador nacional aos direitos fundamentais – um desiderado que seria largamente redundante, tendo em conta a tutela já dispensada a nível interno –, o propósito da Carta é substituir, no universo do Direito da União, o parâmetro interno pelo parâmetro europeu. Surge-nos aqui, por isso, uma região disputada entre o juiz nacional e pelo juiz europeu.

Ora, esta região disputada é muito mais ampla do que pode parecer à primeira vista. Assim é por duas razões. Por um lado, porque embora a União Europeia seja, em teoria, uma entidade com fins limitados e competências atribuídas, a amplitude daqueles e a flexibilidade destas determina que é vastíssimo o domínio em que o Direito Nacional tem uma relação com o Direito da União que pode ser concebida como uma forma de aplicação para os efeitos da Carta. Este fenómeno expansivo encontra-se amplamente documentado na jurisprudência do Tribunal de Justiça – em termos especialmente paradigmáticos, no meu juízo, no famoso acórdão *Åkerberg Fransson*. Por outro lado, porque o Tribunal de Justiça tem entendido que mesmo quando o Direito da União confere ao legislador nacional uma margem de discricionariedade aparentemente muito ampla, como é o caso do artigo 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, relativo ao dever dos Estados de sancionarem comportamentos ilícitos contrários aos interesses da União, as exigências de efetividade são de tal ordem que o espaço para a aplicação de parâmetros nacionais de direitos fundamentais é, na prática, do ponto de vista do Direito da União, tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça, bastante reduzido.

As tensões que tudo isto gera foram evidenciadas na chamada saga *Taricco*, bem como num acórdão recente, de 2023, que não parece ter convocado a atenção que merece – o acórdão *Lin* –, proferido pelo Tribunal

de Justiça no âmbito de um pedido de reenvio prejudicial de um tribunal romeno num processo em que se colocavam questões relativas ao regime de prescrição do procedimento criminal e a princípios constitucionais em matéria de legalidade penal. Muito mais haveria a dizer sobre o assunto, mas creio que a natureza delicada destes problemas e a prudência institucional a que estou vinculado por dever no ofício recomendam que termine neste exato ponto, estando obviamente à vossa disposição para responder a todas as perguntas que entendam colocar-me. Muito obrigado.

**Moderador: Fernando Vaz Ventura, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça, Diretor do Centro de Estudos Judiciários**

Muito obrigado Sr. Conselheiro, essa sua determinação é extremamente profícua – não sei se me está a ouvir agora? Ótimo. Estamos com algum deslize de tempo, mas seria um pecado – não digo um pecado original, mas um pecado, de todo modo – não aproveitarmos os ilustres convidados e a qualidade muitíssimo elevada das intervenções para abrir um espaço de debate. E, portanto, eu questiono a audiência: quem quer tomar a iniciativa de colocar questões, a qualquer dos senhores oradores convidados?

[Debates]

## **PAINEL II**

**A promoção dos direitos fundamentais e do  
Estado de direito na litigância internacional  
e europeia**



## **PAINEL II**

### **A promoção dos direitos fundamentais e do Estado de direito na litigância internacional e europeia**

**Moderadora: Maria da Glória Dias Garcia, Professora Catedrática jubilada da Escola de Direito de Lisboa da Universidade Católica Portuguesa**

Minhas Senhoras,

Meus Senhores,

Meus Amigos,

Dou início à sessão saudando o Sr. Juiz Conselheiro Fernando Vaz Ventura, que me recebe – nos recebe – na instituição que dirige, o *Centro de Estudos Judiciários*, de que tenho boas memórias, seja como conferencista, seja como membro de júris de exames de admissão à magistratura, seja como docente..., manifestando-lhe apreço pelo trabalho que desenvolve. Com estas boas recordações saúdo igualmente o auditório, desejando a todos felicidades, pessoais e profissionais, na promoção da Justiça e do Direito.

Agradeço ainda aos organizadores da Conferência, em especial, aos Professores da *Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Maria José Rangel de Mesquita, Ana Isabel Soares Pinto e Rui Lanceiro, o honroso convite para moderar esta sessão.

Intitulada “*A Promoção dos Direitos Fundamentais e do Estado de Direito na Litigância Internacional e Europeia*”, a sessão conta com a participação de três respeitados juristas, também respeitadores de regras, o que me facilita a tarefa de moderadora. As regras são, aliás, simples: cada conferencista dispõe de 25 (vinte e cinco) minutos para a sua comunicação, as comunicações sucedem-se e, após as três comunicações, seguir-se-á um período de debate, aberto ao auditório, que não deve exceder 20 (vinte) minutos.

Conhecidos de todos, limitar-me-ei, agora, a lembrar muito brevemente o percurso profissional de cada um dos oradores.

O primeiro orador, o Doutor Nuno Piçarra, que nos acompanha por via telemática, é *Professor da School of Law da Universidade Nova de Lisboa* e, desde 2018, o *Juiz português do Tribunal de Justiça da União Europeia*. Foi *co-fundador da Associação Luso-Alemã de Juristas* e, em 1996, *coordenador nacional para os assuntos da livre circulação de pessoas no espaço europeu*. Entre 1996 e 1999, foi *representante do governo português no Comitê de Altos Funcionários para a Cooperação nos Domínios da Justiça e dos Assuntos Internos do Conselho da União Europeia* e, também, no *Grupo Central da Estrutura de Concertação Permanente dos Acordos de Schengen*.

A segunda oradora, a Professora Ana Maria Guerra Martins, é *Professora Catedrática da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa* e, desde 2020, *Juíza do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem*. Entre 2007 e 2016, foi *Juíza-Conselheira do Tribunal Constitucional* e, entre 2006-2007, foi *Inspetora-Geral dos Serviços de Justiça*.

Quanto à terceira oradora, a Professora Susana Videira, é *Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa* e coordena, desde 2022, a *Licenciatura em Direito e o Mestrado em Direito Judiciário da Universidade Europeia*. É, desde novembro de 2024, *Diretora-Geral da Política de Justiça*, cargo que já havia exercido entre 2013 e 2018. É, ainda, *membro efetivo do Conselho Pedagógico do Centro de Estudos Judiciários*.

O percurso profissional de cada um dos oradores assenta, por sua vez, em extensa, rigorosa e consistente obra académica, direcionada aos temas que os cargos que exerceram ou exercem exigem, pelo que a sessão «*A Promoção dos Direitos Fundamentais e do Estado de Direito na Litigância Internacional e Europeia*» promete! Como diria Eça de Queirós que, a partir de hoje, fica a repousar no Panteão Nacional, a sessão é «*de appetite*». E é gulosamente que lhe dou início.

Tem a palavra o Senhor Professor Nuno Piçarra, *Juíz português do Tribunal de Justiça da União Europeia*.

## *Instrumentos jurídicos multinível e principais constrangimentos*

### **Orador: Nuno Piçarra, Juiz do Tribunal de Justiça da União Europeia**

**Resumo:** O orador analisa o papel do Tribunal de Justiça da União Europeia enquanto garante da proteção dos direitos fundamentais e do Estado de direito. Destaca os instrumentos de proteção multinível dos direitos fundamentais – os Tratados institutivos da União Europeia, a Carta dos direitos fundamentais da União Europeia e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos – em particular, as cláusulas de aplicação horizontal da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e discute a sua aplicação pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, a partir de jurisprudência relevante, como os acórdãos prejudiciais *Melloni*, *Akerberg*. Finalmente, analisa a jurisprudência do Tribunal de Justiça que, desde o acórdão *Associação Sindical de Juizes Portugueses*, permite syndicar a independência dos tribunais nacionais enquanto elemento fundamental da garantia de uma tutela jurisdicional efetiva destinada a assegurar o cumprimento do direito da União, inerente ao Estado de direito.

**Palavras-chave:** Direitos fundamentais, Estado de direito, proteção multinível, Tribunal de Justiça da União Europeia, Carta dos direitos fundamentais da União Europeia, Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

**Abstract:** The orator examines the role of the Court of Justice of the European Union as a guarantor of the protection of fundamental rights and the rule of law. Highlights the instruments for the multi-level protection of fundamental rights – the founding Treaties of the European Union, the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Convention on Human Rights – in particular the horizontal implementing clauses of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and discusses their implementation by the Court of Justice of the European Union based on relevant case-law, such as *Melloni*, *Akerberg* preliminary rulings. Finally, it analyses the Court's case-law that, since the *Associação Sindical de Juizes Portugueses* case, ensures the review of the independence of national courts as essential to the very existence of effective judicial review designed to ensure compliance with EU law, which is inherent to the rule of law.

**Keywords:** Fundamental rights, multilevel protection, Court of Justice of the European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, European Convention on Human Rights.

**Moderadora: Maria da Glória Dias Garcia, Professora Catedrática jubilada da Escola de Direito de Lisboa da Universidade Católica Portuguesa**

Muito obrigada, Professor Nuno Piçarra, pela sua tão interessante comunicação, que desenvolveu, de forma elucidativa, o exercício das competências do *Tribunal de Justiça da União Europeia*, o que é tanto mais importante quanto é certo ter, dessa forma, veiculado uma visão a partir do interior do tribunal, porquanto é um dos seus destacados juízes. Trave-mestra de garantia dos direitos fundamentais e do princípio do Estado de Direito e, logo, dos valores europeus, a ação do *Tribunal de Justiça da União Europeia* foi avaliada não só através do bom exercício dos poderes que lhe são legalmente definidos, como da contenção em não exercer poderes que lhe estão legalmente vedados. Além disso, tornou claro o decisivo peso da independência dos tribunais e dos juízes no Estado de Direito.

Dou agora a palavra à Senhora Professora Ana Maria Guerra Martins, *Juíza do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem*.

***Constrangimentos da adesão da União Europeia à Convenção Europeia de Direitos Humanos e confronto entre a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos***

**Oradora: Ana Maria Guerra Martins, Juíza do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e Professora catedrática da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**

**Resumo:** O texto analisa os desafios que a adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) coloca ao Tribunal de Justiça da União Europeia e ao Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Inicia-se com breves notas sobre a “saga da adesão da União Europeia à CEDH”, destacando as vantagens da adesão. Seguidamente, são apresentados os dois sistemas de proteção de direitos fundamentais europeus e as competências dos dois Tribunais. A análise da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e do Tribunal de Justiça da União Europeia no domínio da não discriminação, da identidade constitucional e da independência judicial demonstra a aproximação jurisprudencial dos dois tribunais. Finalmente, são apresentadas possíveis vias de solução para ultrapassar eventuais dificuldades, designadamente, em matéria de política externa e de segurança comum e de aplicação do princípio da confiança mútua.

**Palavras-chave:** Convenção Europeia dos Direitos Humanos, adesão, Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, Tribunal de Justiça da União Europeia, política externa e de segurança comum.

**Abstract:** The text analyzes the challenges that the European Union's accession to the European Convention on Human Rights (ECHR) present to the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights. It begins with brief notes on the “saga of the accession of the European Union to the ECHR”, highlighting the accession's advantages. It gives a brief overview of the two systems for the protection of European fundamental rights and the competences of the two Courts. An analysis of the case-law of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union in the field of non-discrimination, constitutional identity and judicial independence demonstrates the jurisprudential approximation of the two courts. Finally, possible ways of resolving potential difficulties are presented, particularly in the field of common foreign and security policy and the application of the principle of mutual trust.

**Keywords:** European Convention on Human Rights, accession, Court of Justice of the European Union, common foreign and security policy.

## **Os desafios da adesão da União Europeia à CEDH**

### **1. Duas observações preliminares**

Antes de mais, agradeço o convite que o Senhor Diretor do CEJ, o Senhor Conselheiro Fernando Vaz Ventura, me endereçou, assim como, do lado da Faculdade de Direito, agradeço aos meus colegas, Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria José Rangel de Mesquita, Prof.<sup>a</sup> Doutora Ana Soares Pinto e Prof. Doutor Rui Lanceiro.

Devo dizer que eu mudei um pouco o título da minha intervenção, porque o título original apelava aos constrangimentos da adesão e ao confronto entre a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, o que, em meu entender, não repercute a forma como o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e o Tribunal de Justiça da União Europeia encaram a adesão da UE à CEDH.

Por conseguinte, acho que faz mais sentido tratar a questão de saber quais são os desafios que a adesão coloca a ambos os Tribunais do que tratar conflitos, contrangimentos ou confrontos que, não só não são evidentes, como se pretende que não venham a verificar-se.

Assim, a minha exposição, começará com umas breves notas sobre aquilo que se pode apelidar a saga da adesão da União Europeia à CEDH. Em seguida, apresentarei os dois sistemas de proteção de direitos fundamentais europeus bem como das competências dos dois Tribunais.

Para provar que não existe dissonância relevante entre a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e a do Tribunal de Justiça, procederei a uma análise da jurisprudência do primeiro no domínio de dois ou três temas.

A concluir, tentarei indicar possíveis vias de solução, caso se venham a verificar algumas divergências.

## 2. A saga da adesão da UE à CEDH

Antes de entrar no tema, propriamente dito, importa começar por realçar os seguintes aspetos:

- a) as vantagens da adesão;
- b) o facto de a adesão fazer parte da agenda da União há quase meio século;
- c) as duas tentativas de adesão da União à CEDH que não passaram o crivo do Tribunal de Justiça;
- d) a incerteza quanto ao momento e até quanto à própria verificação da adesão.

Começando pelo primeiro ponto, é de notar que há um certo consenso de que existem muitas vantagens na adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos Humanos. De entre elas, destacam-se o reforço de proteção dos direitos humanos, a integração de lacunas que eventualmente existam nos dois sistemas de proteção, uma mais apropriada atribuição da responsabilidade pela violação dos direitos previstos na Convenção Europeia dos Direitos Humanos, ou seja, antevê-se uma clarificação quanto à questão de saber se é a União Europeia ou os Estados-Membros que, num caso concreto, violaram um determinado direito, e conseqüentemente, quem deve ser responsabilizado, e, por último, a solução de eventuais contradições entre as jurisprudências dos dois Tribunais.

Por isso, a adesão da União Europeia, ou das antigas Comunidades Europeias, à Convenção Europeia dos Direitos Humanos é um problema que tem vindo a ser discutido há quase meio século e há, pelo menos, trinta anos que nos andamos a preparar para o momento da adesão da União à Convenção. Assim sendo, seria de esperar que já estivessemos preparados, mas não tenho a certeza que isso se verifique na realidade.

Em 1994, a Presidência belga resolveu solicitar um parecer ao Tribunal de Justiça, no sentido de averiguar se as então Comunidades Europeias detinham competência para aderir à CEDH.

Em 1996, o Tribunal de Justiça rejeitou essa competência (v. Parecer 2/94 do TJCE, de 28.03.1996).

Mais tarde, o Tratado de Lisboa, do ponto de vista político, conferiu essa competência à União (v. artigo 6, n.º 2, do TUE e o protocolo n.º 8, o qual introduziu algumas limitações). Além disso, o protocolo n.º 14 da CEDH alterou o artigo 59.º para permitir a adesão da União.

Porém, o Tribunal de Justiça, no Parecer 2/13, de 18.12.2014, veio considerar o projeto de acordo relativo à adesão da União à Convenção que, na sequência do Tratado de Lisboa tinha sido aprovado, em 2013, incompatível com os Tratados, por diversas razões que agora não vamos discutir (quem estiver interessado neste assunto pode ver Ana Maria Guerra Martins, “Opinion 2/13 of the Court of Justice in the Context of Multilevel Protection of Fundamental Rights and Multilevel Constitutionalism”, *Zeitschrift für öffentliches Recht / Journal of Public Law*, vol. 71, n.º 1, 2016, págs. 27-57 bem como toda a doutrina aí citada).

A adesão parecia definitivamente comprometida, mas após um período de reflexão, as negociações foram retomadas em 2020, ao nível da União Europeia e do Conselho da Europa, tendo tido o cuidado de tentar responder a todos os obstáculos que o Tribunal de Justiça tinha colocado.

É certo que inicialmente, todos esses obstáculos pareciam intransponíveis, mas à medida que as negociações foram prosseguindo, eles foram sendo ultrapassados, com uma exceção que se relaciona com os limites da jurisdição do Tribunal de Justiça da União Europeia em matéria de Política Externa e de Segurança Comum, porque esse é um problema exclusivo da União Europeia e, portanto, tem de ser a União Europeia a resolvê-lo.

A adesão da UE à CEDH far-se-á, portanto, através de um Acordo, ou seja, um tratado entre a União Europeia e os 46 Estados partes da Convenção. O Acordo de Adesão implicará alterações à Convenção e, além disso, conterà regras processuais destinadas a assegurar a entrada da UE no sistema da Convenção. A UE terá igualmente de adotar um conjunto de regras internas relativas a algumas das peculiaridades processuais do acordo.

O projeto de acordo acabou por ser aprovado, ao nível dos negociadores, em 2023, tendo sido enviado ao TJUE, segundo o procedimento previsto no artigo 218.º, n.º 11, do TFUE. Encontra-se, neste momento, a aguardar esse parecer. Caso este seja favorável, passar-se-á à fase da aprovação do

mesmo, do ponto de vista político. Posteriormente, será necessário proceder aos processos de aprovação e ratificação internos. Assim sendo, o projeto de acordo terá de ser ratificado por todos os 46 Estados do Conselho da Europa, partes contratantes da Convenção, e pela UE. Do lado da UE, o artigo 218.º, n.ºs 6 e 8, do TFUE estipula ainda que o projeto de acordo de adesão só pode ser adotado por unanimidade no Conselho e com a aprovação do Parlamento Europeu.

Estes processos vão, por certo, demorar muito tempo, sobretudo, se tivermos em conta que se assiste nalguns desses Estados a uma deriva iliberal que tenderá a criar entraves. Não obstante todas estas entraves assim como a incerteza quanto ao momento da entrada em vigor do acordo, o estudo dos dois sistemas de proteção dos direitos fundamentais, com o intuito de encontrar pontos de convergência entre eles, afigura-se muito relevante.

### **3. Dois sistemas de proteção de direitos: semelhanças e diferenças**

Os dois sistemas de proteção de direitos humanos – o da CEDH e o da UE – têm um ponto de partida comum que é a sua base axiológica. Ou seja, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e o Conselho da Europa bem como a União Europeia baseiam-se nos valores da dignidade humana, da democracia, do Estado de direito, da proteção dos direitos fundamentais, da igualdade e da liberdade.

Os meios previstos para realizar os valores comuns podem ser diferentes – e são diferentes - enquanto a União Europeia pretende, por exemplo, atingir a paz através da integração política e económica; o Conselho da Europa só dispõe de meios de cooperação entre os Estados e o seu principal meio para a defesa da paz é a afirmação e proteção dos direitos humanos.

Em meu entender, até há algum tempo, a proteção dos direitos fundamentais na União Europeia era instrumentalizada aos objetivos da integração económica e à construção do mercado interno; enquanto a proteção de direitos fundamentais na Convenção Europeia dos Direitos Humanos é o seu único objetivo. No fundo, trata-se, por via indireta, de um sistema de revisão judicial externa das decisões internas sobre direitos fundamentais. A jurisdição do TEDH restringe-se a este aspeto.

Já ao nível da União Europeia, há uma série de objetivos que devem ser cumpridos, pelo que o Tribunal de Justiça não pode limitar-se proteger os direitos fundamentais, tem de equacionar muito outros temas.

A Convenção Europeia dos Direitos Humanos é apenas um catálogo de direitos fundamentais, enquanto que a União Europeia dispõe de uma ordem jurídica que abrange inúmeras áreas e que inclui um catálogo de direitos fundamentais, o qual após o Tratado de Lisboa, se consubstancia na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, cujo âmbito de aplicação é, no entanto, limitado (v. artigo 51.º, n.º 1.º, da Carta).

Para finalizar este ponto, note-se que os dois catálogos de direitos fundamentais não são absolutamente coincidentes, mas têm muitos pontos em comum. Por outras palavras, há inúmeros direitos que constam dos dois catálogos.

#### **4. Dois Tribunais com competências distintas**

As competências dos dois Tribunais também são completamente diferentes.

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos só tem competência para interpretar e aplicar a Convenção Europeia dos Direitos Humanos. É certo que o tem feito de uma forma muito ampla, com base na chamada teoria do *living instrument*, mas a verdade é que só tem competência para interpretar e aplicar a Convenção.

Já o Tribunal de Justiça dispõe de uma quantidade enorme de competências para interpretar e aplicar uma multiplicidade de fontes (direito originário, direito derivado, tratados internacionais de que a União é parte, etc.).

O Tribunal de Justiça será, provavelmente, o tribunal com mais competências ao nível mundial, porque detem competências administrativas, constitucionais e cíveis, entre outras. Além disso, a União Europeia tem ao seu serviço os tribunais nacionais, que lhe podem – ou devem – colocar questões prejudiciais, a propósito, nomeadamente, dos direitos fundamentais. E, por outro lado, os tribunais nacionais têm, o dever de proteger os direitos fundamentais quer pela via do primado, quer pela via do efeito direto. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, pelo contrário, é uma jurisdição

especializada em direitos humanos e o sistema judicial da Convenção responde, como já se disse, a queixas dos particulares, ou das empresas e, no fundo, vai acabar por pôr em causa (sem as rever) as decisões dos tribunais nacionais.

Apesar destas diferenças, o catálogo de direitos fundamentais que os dois Tribunais supostamente devem interpretar e aplicar têm muitos pontos em comum. Tanto a Carta como a Convenção consagram o direito à vida, o direito a não ser torturado, o direito a não ser tornado escravo, o direito ao processo equitativo, etc. Ora, esta duplicação de bases jurídicas poderia dar azo a divergências importantes de interpretação entre os dois Tribunais. Deve-se admitir que isso, por vezes, pode acontecer, embora, nos últimos tempos, os dois Tribunais têm vindo a demonstrar uma maior preocupação de convergência.

Com efeito, a jurisprudência dos dois Tribunais, atualmente, não apresenta contradições gritantes. Pelo contrário, a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos tende a tornar-se mais compatível entre si, influenciando-se mutuamente, ainda que isso nem sempre resulte expressamente dos textos das decisões judiciais. Dito de outro modo, mesmo quando um dos Tribunais não cita a jurisprudência do outro, isso não significa que não tenha sido influenciado por ela. Verifica-se, muitas vezes, que ao remeter para a sua própria jurisprudência, esse Tribunal acaba por estar a remeter para a jurisprudência que influenciou essas decisões.

Deve ainda notar-se que o artigo 52.º, n.º 3, da Carta contribui para atenuar as eventuais divergências, uma vez os direitos que, na Carta, são importados da Convenção Europeia dos Direitos Humanos devem ser interpretados de acordo com a Convenção e com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, ainda que, se a União for mais protetora, prevalecerá o Direito vigente na União.

Aliás, a regra da maior proteção não é exclusiva do direito da União, uma vez que ao nível da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, as normas de direitos fundamentais dos Estados, por força do princípio da subsidiariedade e da teoria da margem de apreciação, também podem ser mais protetoras do que as normas da Convenção.

## 5. A aproximação jurisprudencial dos dois Tribunais

Apesar de haver uma série de diferenças, nomeadamente diferenças de bases jurídicas, de competências dos Tribunais, de objetivos, a verdade é que, numa série de matérias, os dois Tribunais têm, muitas vezes, por vias diferentes, chegado às mesmas conclusões. E um dos casos que para mim, pessoalmente, é mais espantoso, é o do princípio da não-discriminação. A União Europeia dispõe de uma panóplia de instrumentos (normas dos Tratados, regulamentos, diretivas que proíbem a discriminação em função de uma série de critérios, mas também relativamente a determinados assuntos, por exemplo, a matéria da discriminação homem-mulher. Pelo contrário, a Convenção só dispõe de um preceito – o artigo 14.º – que é complementar, e de um protocolo - n.º 12 -, do qual nem todos os Estados são partes. Além disso, no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, há uma enorme relutância em aplicar o artigo 14.º, mesmo em conjugação com outros, precisamente porque é um artigo complementar.

Partindo de bases tão diferentes, seria de supor que o ponto de chegada fosse muito distinto. Mas assim não é. No TEDH verifica-se, frequentemente, que, tendo concluído que se verificou uma violação de uma outra disposição da Convenção já não se vai apreciar se houve discriminação, ou não. Dou-vos um exemplo, no caso *Macaté v. Lituânia* (GC, 2023), o Tribunal chegou à conclusão que uma norma lituana que impunha medidas restritivas à distribuição e venda de livros para crianças, com mensagens em matéria de igualdade de orientação sexual, era claramente uma interferência na liberdade de expressão da autora, ela própria homossexual, e não passava o crivo do artigo 10.º, n.º 2, da Convenção, pois era contrária ao espírito da Convenção. Tratava-se, no caso, de um livro de fábulas em que, os casais heterossexuais eram casais substituídos por casais do mesmo sexo. A requerente invocou, naturalmente, o artigo 14.º da Convenção, mas o Tribunal procedeu à análise do caso, de acordo com o método habitual de avaliação do cumprimento da Convenção. Primeiro o Tribunal averiguou se havia ou não interferência do Estado no direito da requerente, ou seja, se se verificava a restrição ou não. Tendo chegado à conclusão que a restrição existia, então averiguou se os requisitos da legalidade da restrição

estavam preenchidos, ou seja, se existia uma base legal e se tinha em vista um objetivo legítimo. Tendo chegado à conclusão que este último requisito não estava preenchido, designadamente, por a medida ser discriminatória, então já nem averiguou se a medida era necessária numa sociedade democrática. Ora, sem referir o artigo 14.º, o acórdão é importantíssimo em matéria de não discriminação.

Veja-se também o caso *Taddeucci and McCall contra a Itália*, de 2016, em que o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos considerou que o Estado italiano, ao decidir não conceder uma autorização de residência, por razões familiares a um casal homossexual, em situação não regularizada, o que não teria sucedido caso se tratasse de um casal heterossexual, infringiu o direito dos requerentes, previsto no artigo 14.º em conjugação com o artigo 8.º da Convenção, a não serem discriminados com base na sua orientação sexual. Posteriormente, o Tribunal de Justiça, num caso parecido, ainda que distinto – o caso *Coman*, de 2018 – vai, na sequência de um pedido de reenvio prejudicial, chegar, mais ou menos, às mesmas conclusões, embora com base em disposições completamente distintas. O Tribunal de Justiça concluiu que «*O artigo 21.º, n.º 1, TFUE deve ser interpretado no sentido de que, em circunstâncias como as que estão em causa no processo principal, o nacional de um Estado terceiro, do mesmo sexo do cidadão da União e cujo casamento com este último foi celebrado num Estado-Membro em conformidade com o direito deste, dispõe de um direito de residência superior a três meses no território do Estado-Membro de que o cidadão da União é nacional. Este direito de residência derivado não pode ser sujeito a condições mais estritas do que as previstas no artigo 7.º da Diretiva 2004/38*».

A matéria de identidade constitucional e da independência judicial constitui outro exemplo de sintonia entre os dois Tribunais.

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos têm-se pronunciado inúmeras vezes sobre estes assuntos, apelando aos valores comuns europeus, tal como o Tribunal de Justiça da União Europeia. Em matéria de identidade constitucional, o Tribunal de Justiça da União Europeia já teve oportunidade de proferir acórdãos potentíssimos nesta matéria, nos quais afirma que os valores contidos no artigo 2.º foram identificados e são partilhados pelos

Estados-Membros e definem a identidade da União Europeia como ordem comum legal e a União Europeia deve estar apta a defender esses valores dentro dos limites dos seus poderes.

Ora, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos refere amiúde, não como base única das suas decisões, mas em termos de argumentação, os valores da União Europeia.

Passando para o tema da independência judicial, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos teve oportunidade de se pronunciar sobre essa questão, desde muito cedo. Veja-se o caso *Baka v. Hungria*, de 2016.

Note-se, no entanto, que o caso mais gritante e recente é o da Polónia. O Senhor Conselheiro Nuno Piçarra já referiu os inúmeros acórdãos do Tribunal de Justiça sobre este assunto, pelo que eu dispense-me de os mencionar.

Assim, vou passar imediatamente à jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, não sem antes deixar claro que as ameaças e as tentativas de pôr em causa a independência judicial estão a verificar-se igualmente noutros Estados e, muito provavelmente, vão passar a fazer parte do “novo normal”. Ou seja, nos Estados em que as democracias iliberais vingarem, é expectável que tentem controlar o poder judicial. Faz parte do processo de “iliberalização”. É, pois, necessário estar muito atento a esta realidade e à sua evolução.

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos tem já uma jurisprudência vasta e firmada sobre a questão da independência judicial. Como se disse, existem vários acórdãos, nomeadamente, contra a Polónia, mas não só, sobre independência judicial, a qual decorre de vários preceitos da Convenção, muito especialmente do artigo 6.º, relativo ao processo equitativo.

A jurisprudência recente do TEDH debruçou-se, nomeadamente, sobre sistemas de disciplina judicial, disputas laborais, privilégios dos juízes enquanto partes em processos, questões de reputação, bem como sobre salários e benefícios das pensões de reforma.

Em particular, o Tribunal tem enfatizado “*o papel especial na sociedade do poder judicial que, enquanto garante da justiça, um valor fundamental num Estado de direito, que deve gozar da confiança pública para que os juízes sejam bem-sucedidos no desempenho das suas funções*”. Como o

sistema da Convenção não pode funcionar corretamente sem juízes independentes, a tarefa dos Estados de assegurar a independência judicial é de importância crucial e o Tribunal “*deve estar particularmente atento à proteção dos membros do poder judicial contra medidas que possam ameaçar a sua independência e autonomia judicial*” (*Grzęda contra Polónia* [GC], 2022, §§ 302 e 324).

Em vários casos, o Tribunal avaliou a compatibilidade com o artigo 6.º de uma restrição do direito de acesso ao tribunal por um juiz (ver, *Grzęda contra Polónia* [GC], 2022, §§ 342-343); *Baka contra Hungria* [GC], 2016, § 121).

A base legal para qualquer exclusão da revisão judicial, de decisões relativas a juízes ou limitações ao acesso dos juízes ao tribunal, deve existir antes da restrição e derivar de um instrumento de aplicação geral (*Baka contra Hungria* [GC], 2016, §§ 116-117; *Paluda contra Eslováquia*, 2017, § 43).

Para que a legislação nacional que exclui o acesso a um tribunal tenha efeito ao abrigo do artigo 6.º, n.º 1, num caso concreto, deve ser compatível com o Estado de direito (*Grzęda contra Polónia* [GC], 2022, § 299).

Em matérias relacionadas com a carreira de um juiz, como transferência unilateral ou despedimento, “*deverão existir razões ponderosas que justifiquem excepcionalmente a ausência de revisão judicial*” (*Bilgen contra Turquia*, 2021, § 96; *Broda e Bojara contra Polónia*, 2021, § 148; *Mnatsakanyan contra Arménia*, 2022, § 65).

Alegações de intervenção do Estado, através do poder legislativo, para influenciar o resultado de um processo judicial foram consideradas manifestamente infundadas numa situação em que a intervenção legislativa contestada visava “*resolver, da forma mais eficiente e rápida possível, uma situação crítica que afetava o delicado equilíbrio no sistema de separação de poderes*” (*J.B. e Outros contra Hungria* (dec.), 2018, ver especialmente § 92).

O âmbito limitado de revisão exercido pelo Tribunal Supremo de Cassação relativamente a uma decisão do Conselho Disciplinar Judicial, impondo uma sanção disciplinar a um juiz, não violou o artigo 6.º, n.º 1, porque o Conselho tinha todas as características de um “tribunal” independente

e imparcial, oferecia garantias de um julgamento justo, e era um órgão que, ao abrigo da Constituição, podia exercer discricionariedade na esfera disciplinar (*Cotora contra Roménia*, 2023, §§ 36 – 56).

O TEDH considera que os juízes só podem assegurar o Estado de direito e dar efeito à Convenção se a legislação nacional não os privar das garantias exigidas pela Convenção relativamente a matérias que toquem diretamente a sua independência e imparcialidade individuais. A independência judicial deve ser entendida de forma abrangente, isto é, aplica-se não só ao juiz no seu papel jurisdicional, mas também a outras funções oficiais que lhe possam ser atribuídas e que estejam intimamente ligadas ao sistema judicial (*Grzęda contra Polónia* [GC], 2022, §§ 302-303, no que diz respeito ao mandato de um juiz em funções como membro do Conselho Nacional da Magistratura).

O Tribunal considerou ainda que existe uma ligação clara entre a integridade do processo de nomeação judicial e a exigência de independência judicial prevista no artigo 6.º, n.º 1 (*Grzęda contra Polónia* [GC], 2022, §§ 308-309; *Gloveli contra Geórgia*, 2022, §§ 49-50). A nomeação de juízes pelo executivo ou legislativo é admissível, desde que os nomeados estejam livres de influências ou pressões no exercício da sua função jurisdicional (*Guðmundur Andri Ástráðsson contra Islândia* [GC], 2020, § 207).

O Tribunal sublinhou que existe uma relação muito próxima entre as garantias de um tribunal “independente e imparcial” e o direito a um “tribunal estabelecido por lei” ao abrigo do artigo 6.º, n.º 1 (*Guðmundur Andri Ástráðsson contra Islândia* [GC], 2020, §§ 231-234; *Xhoxhaj contra Albânia*, 2021, § 290; *Dolińska-Ficek e Ozimek contra Polónia*, 2021, § 276). O acórdão *Guðmundur Andri Ástráðsson contra Islândia* [GC], 2020, define um procedimento em três fases para avaliar se irregularidades, num processo de nomeação judicial específico, foram de tal gravidade que implicam violação do direito a um “tribunal estabelecido por lei” (§§ 243-252; ver, por exemplo, *Juszczyszyn contra Polónia*, 2022, §§ 193-210; *Besnik Cani contra Albânia*, 2022, §§ 83-93).

Como o Tribunal declarou, no caso *Reczkowicz contra Polónia*, 2021, § 284 (ainda que no contexto de um caso apresentado não por um juiz, mas por um litigante comum que se queixava da falta de independência

dos juízes no seu processo disciplinar), um procedimento intrinsecamente deficiente de nomeação judicial pode também ser analisado em termos da garantia de um “tribunal independente”; contudo, nesse caso, as irregularidades eram de tal gravidade que minaram a própria essência do direito a ter o processo examinado por um “tribunal estabelecido por lei”, tendo sido analisadas sob este prisma.

A observância das garantias do artigo 6.º, n.º 1, é particularmente importante em processos disciplinares contra um juiz na sua qualidade de Presidente do Supremo Tribunal, uma vez que está em causa a confiança pública no funcionamento do poder judicial ao mais alto nível (*Harabin contra Eslováquia*, 2012, § 133 – ver também, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá contra Portugal* [GC], 2018, §§ 153-156 e, no que respeita ao próprio Supremo Tribunal, §§ 162-165).

A composição do órgão que nomeia os juízes, nomeadamente o Conselho Nacional da Magistratura (CNM), foi analisada em processos contra a Polónia sob a perspectiva da garantia do “tribunal estabelecido por lei” (ver, por exemplo, *Reczkowicz contra Polónia*, 2021, § 284) ou, alternativamente, à luz da garantia de “acesso a tribunal” (ver, por exemplo, *Grzęda contra Polónia* [GC], 2022, §§ 344 – 350). Finalmente, no caso *Tuleya contra Polónia*, 2023, o Tribunal constatou uma violação do “direito a um tribunal independente e imparcial estabelecido por lei” (§ 345; note-se que o caso foi analisado no âmbito penal do artigo 6.º). O Tribunal concluiu que tanto a independência dos juízes do Supremo Tribunal como a condição de um tribunal “estabelecido por lei” foram comprometidas devido à falta de independência do Conselho Nacional da Magistratura (que nomeava esses juízes), uma vez que, após a reforma de 2017, “os poderes legislativo e executivo tinham alcançado uma influência decisiva na composição” do órgão nomeador (ver também *Tuleya contra Polónia*, 2023, § 337, e *Wałęsa contra Polónia*, 2023, §§ 168-176).

No contexto dos processos disciplinares, o risco teórico de que os juízes que julgam casos ainda estejam sujeitos a um conjunto de regras disciplinares não constitui, por si só, motivo suficiente para considerar violação dos requisitos de imparcialidade (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá contra Portugal* [GC], 2018, § 163).

Se compararmos a jurisprudência que acabo de citar com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, mencionada pelo Senhor Conselheiro Nuno Piçarra, a este propósito, facilmente verificamos que os dois Tribunais, ainda que, por vias diferentes, chegam a conclusões muito próximas.

Antes de terminar, gostaria ainda de frisar que nem o Tribunal de Justiça, nem o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos estão interessados num confronto. Pelo contrário, os dois Tribunais estão interessados em tomar decisões que sejam úteis às pessoas e em que os direitos, a sua proteção e a sua tutela sejam assegurados.

## **6. Em busca de vias para ultrapassar eventuais dificuldades**

Como vos disse, o principal problema nas negociações do projeto de acordo de adesão situou-se na PESC, na medida em que o Tribunal de Justiça não tem, à partida, uma competência muito abrangente nesta matéria, pelo que o TEDH poderia ser chamado a decidir casos em que não tivesse havido uma decisão prévia do TJUE, o que seria contrário ao Direito da União Europeia.

Porém, recentemente, o Tribunal de Justiça adotou dois acórdãos em matéria de PESC (v. *KS e KD contra o Conselho e Neves 77 Solutions*), em que, sem qualquer alteração dos Tratados, expande a sua competência à apreciação de medidas em matéria de PESC. O Tribunal de Justiça nunca tinha ido tão longe como foi nestes dois acórdãos. Esta é provavelmente a antecâmara daquilo que vai ser, no futuro, a jurisprudência do Tribunal de Justiça neste domínio. E se assim for, é óbvio que o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos não tem nada a opor, pois trata-se de uma questão de interpretação da sua competência por parte do próprio Tribunal de Justiça.

Um outro aspeto que, do meu ponto de vista, pode vir a causar algum embaraço na relação entre os dois Tribunais prende-se com a interpretação e aplicação relativamente rígidas que o Tribunal de Justiça da União Europeia faz do chamado princípio da confiança mútua em domínios como o mandato de detenção europeia, o Regulamento de Bruxelas II, a cooperação judiciária em matéria penal e civil, o direito de asilo, o mercado interno, as questões orçamentais.

Na realidade, para o Tribunal de Justiça o princípio da confiança mútua, nalguns destes domínios, começou por ser quase um princípio sacrossanto, na medida em que constitui a base do reconhecimento mútuo e, de certa maneira, a base da própria liberdade de circulação e do mercado interno. Daí que inicialmente o TJ tenha feito uma aplicação quase automática do princípio da confiança mútua. Mais recentemente, todavia, o Tribunal de Justiça já veio admitir que, em certas circunstâncias excecionais, nomeadamente quando está em causa a proibição do tratamento desumano ou degradante, o princípio não pode prevalecer.

Assim, nos casos *Aranyosi* e *Cadararu*, de 2016, o TJ admitiu que o princípio pudesse ser afastado, em circunstâncias excecionais, quando estão em causa violação de direitos humanos devidas a deficiências sistemáticas das condições de detenção e dos standards de independência judicial.

O Tribunal de Justiça considerou nesses casos que os artigos 1.º, n.º 3, 5.º e 6.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros, conforme alterada pela Decisão-Quadro 2009/299/JAI do Conselho, de 26 de fevereiro de 2009, devem ser interpretados no sentido de que, perante elementos objetivos, fiáveis, precisos e devidamente atualizados que confirmem a existência de deficiências, quer sejam sistémicas ou generalizadas, quer afetem determinados grupos de pessoas ou ainda determinados centros de detenção, no que respeita às condições de detenção no Estado-Membro de emissão, a autoridade judiciária de execução deve verificar, de maneira concreta e precisa, se existem motivos sérios e comprovados para considerar que a pessoa objeto de um mandado de detenção europeu, emitido para efeitos de procedimento penal ou de cumprimento de uma pena privativa de liberdade, correrá, em razão das condições da sua detenção nesse Estado-Membro, um risco real de trato desumano ou degradante, na aceção do artigo 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em caso de entrega ao referido Estado-Membro. Para o efeito, deve pedir o fornecimento de informações complementares à autoridade judiciária de emissão, que, depois de ter requerido, se necessário, a assistência da autoridade central ou de uma das autoridades centrais do

Estado-Membro de emissão, na aceção do artigo 7.º da referida decisão-quadro, deve comunicar essas informações no prazo fixado nesse pedido. A autoridade judiciária de execução deve adiar a sua decisão quanto à entrega da pessoa em causa até obter as informações complementares que lhe permitam afastar a existência de tal risco. Se a existência desse risco não puder ser afastada num prazo razoável, esta autoridade deve decidir se há que pôr termo ao processo de entrega.

Mais recentemente, no caso *E.D.L.* (Proc. C-699/21), o TJ recorda que o princípio da confiança mútua entre os Estados-Membros e o princípio do reconhecimento mútuo constituem a pedra angular da cooperação judiciária em matéria penal, pelo que têm uma importância fundamental no direito da União. Em relação à Decisão-Quadro 2002/584, o TJ reitera que as autoridades judiciárias de execução só podem recusar a execução de um MDE por motivos decorrentes dessa Decisão-Quadro, tal como interpretada pelo TJ, e que, sendo a execução do MDE o princípio, a recusa de execução é concebida como uma exceção que deve ser objeto de interpretação estrita. Ora, esta Decisão-Quadro não prevê que as autoridades judiciárias de execução possam recusar a execução de um MDE pelo simples motivo de a pessoa em causa sofrer de doença grave, crónica e potencialmente irreversível. Neste contexto, o TJ salienta que, por força do princípio da confiança mútua, existe *“uma presunção de que os cuidados e tratamentos oferecidos nos Estados-Membros para a terapia nomeadamente, de tais doenças, são adequados, quer no ambiente prisional quer no quadro de modalidades alternativas para manter essa pessoa à disposição das autoridades judiciárias do Estado-Membro de emissão.”* Contudo, também constata que, em virtude do artigo 23.º, n.º 4, da Decisão-Quadro 2002/584, em circunstâncias excepcionais, relacionadas nomeadamente com perigo manifesto para a vida ou a saúde da pessoa procurada, a entrega pode ser temporariamente suspensa. Daqui conclui que *“a autoridade judiciária de execução está autorizada a suspender temporariamente a entrega da pessoa procurada, desde que existam razões sérias para pensar, com base em elementos objetivos, como atestados médicos ou relatórios periciais, que a execução do [MDE] pode pôr em perigo, de modo manifesto, a saúde dessa pessoa, por exemplo, devido a uma doença ou a uma condição médica*

*temporária da referida pessoa antes da data prevista para a sua entrega.”* Este poder de apreciação deve ser exercido no respeito pelos direitos fundamentais garantidos, nomeadamente, pelo artigo 4.º CDFUE. Assim, “*numa situação em que a autoridade judiciária de execução tenha, à luz dos elementos objetivos de que dispõe, motivos sérios e comprovados para crer que a entrega da pessoa procurada, gravemente doente, a exporia a um risco real de redução significativa da sua esperança de vida ou de deterioração rápida, significativa e irremediável do seu estado de saúde, esta autoridade está obrigada, em conformidade com o artigo 4.º da Carta, a exercer a faculdade prevista no artigo 23.º, n.º 4, da Decisão-Quadro 2002/584, decidindo suspender a entrega.*” Nesse caso, o TJ salienta que a obrigação de cooperação leal, prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, TUE, deve presidir ao diálogo entre as autoridades judiciais de execução e as de emissão.

Ora, para o TEDH a aplicação automática do princípio da confiança mútua é muito complicada, porque os mecanismos da confiança mútua não devem ser aplicados em detrimento dos direitos humanos (ver, por exemplo, caso *Avotins v. Lituânia*, de 2016, pars. 114 e seguintes) relacionado com o direito a um processo equitativo.

Um outro aspeto que se poderia abordar é o de saber se a jurisprudência *Bósforo* se manterá em vigor, mas esse é um assunto que ficará para uma outra oportunidade.

Em conclusão, diria que se adesão se concretizar os dois Tribunais vão ter de chegar a uma plataforma de entendimento, sem se atropelarem mutuamente.

**Moderadora: Maria da Glória Dias Garcia, Professora Catedrática jubilada da Escola de Direito de Lisboa da Universidade Católica Portuguesa**

Muito obrigada Professora Ana Maria Guerra Martins, pela sua criteriosa intervenção sobre o inestimável papel que a jurisprudência do *Tribunal Europeu dos Direitos do Homem* tem vindo a desempenhar ao longo dos tempos. E permita-me que destaque a visão otimista sobre o futuro europeu, que aqui desenvolveu, a partir da garantia jurisdicional dos Direitos Humanos. O Direito, em particular, o que emana da *Convenção Europeia dos Direitos do Homem* e da *Carta Europeia dos Direitos Fundamentais*, funda-se em valores humanos, a argamassa que une as sociedades europeias, e, por esses valores, como muito bem acentuou, vale a pena lutar, em tribunal e fora dele.

Dou a palavra agora à Senhora Professora Susana Videira, *Diretora-Geral da Política de Justiça*.

## *A projeção sobre a ordem jurídica nacional e melhoria das políticas públicas*

**Oradora: Susana Videira, Diretora-Geral da Política de Justiça, Direção-Geral da Política de Justiça e Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e da Universidade Europeia**

**Sumário:** Este texto analisa o impacto da jurisprudência internacional e europeia nas políticas públicas nacionais portuguesas, com particular enfoque nas decisões do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH). Demonstra como as condenações internacionais têm moldado reformas estruturais no sistema judicial e prisional português. Destaca-se o caso paradigmático Oliveira Modesto e Outros contra Portugal, que desencadeou uma série de reformas processuais e organizacionais para combater a morosidade judicial. As medidas implementadas resultaram numa redução significativa da duração dos processos civis (de 33 para 26 meses) e numa diminuição de 61,5% dos processos pendentes entre 2007 e 2023. No âmbito prisional, os casos Petrescu, Badulescu e Miranda Magro motivaram melhorias nas condições de detenção e a criação de novos mecanismos de saúde mental. A análise revela que a jurisprudência do TEDH tem sido fundamental para promover a efetividade dos direitos humanos, exigindo não apenas consagração formal, mas proteção prática dos direitos dos cidadãos através de políticas públicas adequadas.

**Palavras-chave:** Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, Políticas públicas, Morosidade judicial, Condições de detenção, Direitos humanos.

**Abstract:** This article analyzes the impact of international and European jurisprudence on Portuguese national public policies, with particular focus on decisions from the European Court of Human Rights (ECtHR). It demonstrates how international condemnations have shaped structural reforms in the Portuguese judicial and prison systems. The paradigmatic case Oliveira Modesto and Others v. Portugal stands out, triggering a series of procedural and organizational reforms to combat judicial delays. The implemented measures resulted in a significant reduction in civil case duration (from 33 to 26 months) and a 61.5% decrease in pending cases between 2007 and 2023. In the prison context, the Petrescu, Badulescu and Miranda Magro cases motivated improvements in detention conditions and the creation of new mental health mechanisms. The analysis reveals that ECtHR jurisprudence has been fundamental in promoting human rights effectiveness, requiring not only formal recognition but practical protection of citizens' rights through adequate public policies.

**Keywords:** European Court of Human Rights, Public policies, Judicial delays, Detention conditions, Human rights.

A litigância internacional e europeia tem um impacto evidente e desejável nas políticas públicas nacionais. São inúmeros os casos em que os governos nacionais, por força de decisões judiciais de tribunais internacionais têm de promover ou acelerar políticas públicas.

Nas suas tarefas de interpretação e aplicação do direito estes tribunais estabelecem padrões que os Estados-membros devem observar, influenciando a criação de leis e políticas mais justas e equitativas.

Em Portugal são sobretudo as decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos que têm maior impacto sobre as decisões legislativas e administrativas nacionais, uma vez que trazem à luz e à arena internacional, os problemas e os constrangimentos dos sistemas nacionais, obrigando os decisores políticos a lidar efetivamente com essas questões.

Hoje, gostaria de me focar nas decisões do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Estas, têm já há várias décadas modelado e fomentado as nossas políticas públicas.

Posso referir que a maioria dos casos portugueses neste Tribunal respeitam a três ou quatro normas da Convenção: em primeiro lugar, o artigo 6.º, que consagra o direito a um processo equitativo, em especial na vertente da sua duração razoável:

Em segundo lugar, os casos por violação do direito de propriedade (ou do respeito aos seus bens), consagrado no artigo 1.º do Protocolo n.º 1 adicional à Convenção, relacionados com o tempo que demorou até serem concluídos os pagamentos de indemnizações no âmbito da reforma agrária; mais recentemente, surgiram também um ou dois casos de violação do mesmo direito em resultado de expropriações (fora da reforma agrária) que decorreram de forma irregular ou cuja indemnização só muitos anos depois foi fixada definitivamente e paga.

Noutro espetro, é também conhecida a jurisprudência do TEDH em casos portugueses acerca da liberdade de expressão (artigo 10.º da Convenção) em que se registava um afastamento entre o modo como as instâncias internas ponderavam os dois valores em concorrência: o da liberdade de expressão e de informação, sobretudo através da imprensa, e os valores de ordem individual como a proteção da honra e da reputação do visado.

Por último, a jurisprudência relativa às condições de detenção, que nos últimos anos tem assumido redobrada importância.

No que respeita às violações do artigo 6.º da Convenção, gostaria de vos trazer aqui um exemplo flagrante do impacto que um conjunto de casos teve a nível de políticas públicas nacionais, por via do bem conhecido caso Oliveira Modesto e Outros contra Portugal.

Inicialmente, começou por ser uma queixa dirigida contra a República Portuguesa em que 122 cidadãos, a Sra. Maria de Lurdes Ferreira Matos Oliveira Modesto e 121 outras pessoas acionaram a Comissão Europeia dos Direitos do Homem em 11 de setembro de 1996. Os requerentes denunciaram a duração do processo em causa, invocando a violação do artigo 6º da Convenção, que dispõe que: “Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada (...) num prazo razoável, por um tribunal (...) o qual decidirá (...) sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil (...)”.

O processo judicial nacional teve início em 1986. Em 2000, à data da prolação do Acórdão pelo TEDH, o processo ainda estava pendente no tribunal de Aveiro. Nessa ocasião, o Tribunal europeu condenou o Estado português obrigando-o a ressarcir os requerentes.

Este foi o primeiro de um conjunto de casos que deu origem à aplicação do mecanismo de supervisão de acórdãos pelo TEDH. Todos estes casos se referiam à duração excessiva dos processos: aos processos nos tribunais civis de primeira instância, incluindo os processos de execução, e nos tribunais administrativos.

Em 2011, na sequência de uma visita efetuada ao nosso país pelo Serviço de Execução de Acórdãos do TEDH (em dezembro de 2010), e face aos esclarecimentos e informações então obtidos, aquele Serviço comunicou, a transição para os novos modelos do TEDH de acompanhamento e supervisão da execução dos acórdãos.

O que significou que a partir dessa data (e até hoje), o Governo português se comprometeu a enviar um conjunto de informação, especialmente direcionada para as medidas que foram sendo tomadas pelos sucessivos governos para reduzir a duração dos processos cíveis e administrativos.

Ora, o que significa a execução dos acórdãos que violam a Convenção?

Em primeiro lugar, os acórdãos do TEDH têm natureza declaratória, declaram a violação de uma ou de mais normas da Convenção e podem atribuir uma reparação razoável ao queixoso, nos termos do artigo 41.º da Convenção. Estes acórdãos não revogam nem anulam a decisão interna que, mesmo sendo em sentido contrário, se mantém válida na ordem jurídica interna.

Os Estados estão, contudo, vinculados, nos termos do artigo 46.º da Convenção, a executarem os acórdãos do TEDH, dispondo também, para o efeito, de uma margem de apreciação, ou seja, poderão escolher os meios mais adequados a essa finalidade. Contudo, nessa função, as autoridades nacionais estão sob o controlo de um órgão político do Conselho da Europa – o Comité de Ministros, através do seu Serviço de Execução de Acórdãos – ao qual incumbe supervisionar essa execução.

Na prática, os Estados devem apresentar ao Serviço de Execução de Acórdãos, em cada caso, um relatório ou um plano de ação do qual constem, respetivamente, as medidas já adotadas ou as que se propõem adotar com vista ao integral cumprimento do acórdão. Para além do pagamento do valor atribuído a título de reparação razoável, outras medidas (individuais ou gerais) podem e devem ser adotadas, tais como, a adoção de medidas administrativas ou judiciais que ponham termo à violação, ou a aprovação de alterações legislativas ou de práticas administrativas consentâneas com o sentido do acórdão e que permitam também evitar futuras e idênticas violações da Convenção.

Voltando ao Caso Oliveira Modesto, a partir do momento em que Portugal se comprometeu a tomar medidas para corrigir a situação nos tribunais portugueses, foram adotadas várias alterações processuais, organizacionais e de gestão.

De todas as medidas, gostava de referir algumas, por serem as mais paradigmáticas:

Em 2013, entrou em vigor um novo Código de Processo Civil e teve lugar uma reorganização judiciária.

Após essa data, ainda houve um ajustamento do mapa judiciário, alargando o tratamento eletrónico dos processos e dotando os órgãos de gestão dos distritos judiciais e o Conselho Superior da Magistratura de

instrumentos informáticos para controlar e acompanhar o fluxo de processos.

No que diz respeito aos processos de execução civil, foram tomadas medidas para permitir às partes o acesso em linha aos seus processos e a possibilidade de pagar imediatamente os montantes devidos de acordo com as decisões dos tribunais; foi criada uma nova interface entre os sistemas informáticos dos tribunais e o serviço de oficiais de justiça que permite identificar os processos pendentes; e criada uma ferramenta que possibilita aos tribunais identificar os processos que aguardam uma decisão judicial ou a realização de um anúncio pela secretaria.

Posteriormente, foram feitas revisões pontuais ao Código de Processo Civil, de forma a serem progressivamente adotadas soluções digitais promovendo a racionalização e simplificação de procedimentos com o objetivo de acelerar os processos.

Quanto ao procedimento administrativo, em 2015, foi efetuada uma reforma com vista a racionalizar o funcionamento dos tribunais administrativos. Em setembro de 2018, as autoridades nacionais forneceram informações sobre os novos regulamentos adotados para aumentar o número de lugares de juízes e procuradores nos tribunais administrativos e fiscais a todos os níveis. Foram adotadas medidas semelhantes para aumentar o número de funcionários de inspeção judicial no Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais. O Conselho foi igualmente dotado de uma ferramenta informática para acompanhar mensalmente a evolução do volume de processos registados nestes tribunais e a duração dos processos pendentes. Foi criado um novo quadro regulamentar para a tramitação eletrónica dos processos nos tribunais administrativos e fiscais, a todos os níveis de jurisdição.

Mais recentemente, foram criadas equipas de reação rápida de juízes para lidar com a acumulação de processos nos tribunais fiscais e administrativos. As alterações ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos e ao Código de Processo Tributário criaram tribunais especializados (câmaras de contratação pública, social administrativa, de execução fiscal e de fiscalização de infrações). As alterações introduziram ainda outros mecanismos para

otimizar o trabalho nos tribunais. Estes mecanismos incluem o aconselhamento técnico especializado aos juizes, a obrigatoriedade do tratamento digital, a criação de uma “reserva” de juizes que pode ser utilizada se o número e a complexidade dos processos o justificarem, etc.

Não me irei alongar mais com a descrição de todas as medidas que foram tomadas nos últimos 15 anos com vista à eficiência da Justiça e vou passar aos números e resultados.

Alguns dados ilustrativos:

Movimento processual cível (incluindo ações executivas) nos tribunais judiciais de 1.<sup>a</sup> instância, 2007-2023:

- Diminuição de 41,5% no número de processos entrados, tendo passado de 510.159 em 2007 para 298.480 em 2023.
- Diminuição de 43,4% no número de processos findos, tendo passado de 539.493 em 2007 para 305.372 em 2023.
- Diminuição de 61,5% no número de processos pendentes, tendo passado de 1.247.633 em 2007 para 479.822 em 2023.

Duração média dos processos cíveis findos (incluindo ações executivas) nos tribunais judiciais de 1.<sup>a</sup> instância, 2007-2023:

- Diminuição de 20,5%, tendo passado de 33 meses em 2007 para 26 meses em 2023.

Movimento processual nos tribunais administrativos e fiscais de 1.<sup>a</sup> instância, 2007-2023:

- Diminuição de 26,6% no número de processos entrados, tendo passado de 34.823 em 2007 para 25.571 em 2023.
- Aumento de 10,0% no número de processos findos, tendo passado de 27.872 em 2007 para 30.661 em 2023.
- Diminuição de 33,3% no número de processos pendentes, tendo passado de 75.066 em 2007 para 50.094 em 2023.

Duração média dos processos findos nos tribunais administrativos e fiscais de 1.<sup>a</sup> instância, 2018-2023:

– Diminuição de 3,1%, tendo passado de 33 meses em 2018 para 31 meses em 2023. (Porém: Duração média dos processos findos nos tribunais administrativos e fiscais superiores, 2007-2023: Aumento de 62,0%, tendo passado de 13 meses em 2007 para 21 meses em 2023.)

Em junho de 2016, o progresso alcançado permitiu que a Comissão encerrasse a sua supervisão na execução dos 49 processos que constituíam o Grupo Oliveira Modesto, registando com satisfação as importantes medidas legislativas adotadas pelas autoridades portuguesas para resolver o problema da duração excessiva dos processos judiciais.

Ou seja, ainda que não apenas determinadas por este processo junto do TEDH, as alterações legislativas, organizativas e administrativas tomadas para debelar o problema da morosidade processual foram, em muito, motivadas, por condenações do TEDH e pela evidência de que a lentidão processual era um problema sistémico do sistema judicial português.

Em 2018, foi encerrada a supervisão de dez dos treze casos que integravam o grupo de processos, mantendo-se até hoje a supervisão ainda (ou apenas) em 3 casos. O Comité de Ministros do COE tem avaliado positivamente as medidas adotadas e os resultados obtidos nas jurisdições cíveis, mas continua a notar as dificuldades que se mantêm no que respeita à duração das ações executivas e dos processos perante os tribunais administrativos.

Em todas estas matérias a influência da jurisprudência do TEDH tem sido real quer no que respeita a modificações legislativas, quer, sobretudo, no que respeita à interiorização daquilo que me parece ser a principal mensagem do TEDH: que não basta uma consagração teórica ou formal dos direitos, exigindo-se mais, que estes sejam efetivos e que satisfaçam na prática os fins que visam, protegendo de facto os direitos dos cidadãos.

Saíamos agora do domínio do Direito Civil e do Direito Administrativo e debruçemo-nos sobre o âmbito penal.

O impacto da jurisprudência internacional é particularmente notório no contexto prisional, em que a questão das condições de detenção tem sido objeto de escrutínio por parte do TEDH, com diversos acórdãos a condenarem os Estados-membros por violações do artigo 3.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), que proíbe a tortura e os tratamentos desumanos ou degradantes.

Esta matéria conta já com várias decisões paradigmáticas que têm moldado decisivamente a forma como os Estados tratam os seus reclusos e que têm tido uma repercussão assinalável em Portugal em que os casos Petrescu e Badulescu e, mais recentemente, o caso Miranda Magro constituem exemplos paradigmáticos de como as decisões do TEDH podem influenciar as políticas públicas internas.

Nestes casos, o TEDH concluiu que o sistema de reclamações e queixas nas prisões portuguesas não oferecia as necessárias garantias de independência, e que os recursos para os tribunais de execução de penas não eram eficazes no que diz respeito às condições de detenção. O Tribunal Europeu notou ainda a existência de um problema estrutural no sistema penitenciário português, ultrapassando as circunstâncias do caso concreto.

Relembre-se que o TEDH tem vindo a desenvolver uma jurisprudência no sentido de assegurar que todos os prisioneiros têm o direito de serem detidos em condições plenamente compatíveis com o respeito pela dignidade humana, o que impõe aos Estados o dever de não sujeitar os detidos a tratamentos contrários a esta mesma dignidade.

Assim, para aferir se as condições de detenção atingem um nível de gravidade que configure uma violação do artigo 3.º da CEDH, o TEDH tem em conta diversos aspetos, como a sobrelotação, a falta de espaço pessoal, as condições materiais das instalações (higiene, ventilação, acesso à luz natural, etc.), o uso da força, a proteção contra a violência de outros reclusos, as medidas de isolamento, a proteção da saúde dos reclusos, os contactos com a família e o direito a um mecanismo de queixa eficaz.

Em resposta às condenações do TEDH, e reconhecendo a necessidade de melhorar as condições de detenção, Portugal tem implementado algumas

medidas que vale a pena mencionar e das quais se podem destacar as incluídas no Plano Plurianual de Investimentos na Área da Justiça 2023-2027, onde se incluem depois os marcos fundamentais, designadamente ao nível da saúde mental.

Aliás, precisamente em matéria de saúde mental da população reclusa, e tendo como pano de fundo o Acórdão Miranda Magro, foi criado, em 2023, ao abrigo do Despacho n.º 4221/2023, de 5 de abril, um grupo de trabalho que integrou técnicos e especialistas designados pelas áreas governativas da justiça, da saúde e da ciência e que entregou uma proposta do Plano para a Saúde em Contexto de Privação da Liberdade 2023-2030.

Este Plano aponta no sentido da continuação da transição faseada de competências do âmbito da gestão da saúde em meio prisional para o Ministério da Saúde e determina, entre outras medidas, o reconhecimento da centralidade da saúde mental na promoção da saúde e na prevenção da doença em meio prisional.

No mesmo sentido foi criado, através do Despacho n.º 13345/2024, o Grupo de Trabalho que visa a promoção da saúde, a prevenção da doença e o acesso a cuidados de saúde por parte das pessoas privadas da liberdade nos estabelecimentos prisionais, nos estabelecimentos destinados a inimputáveis e nos centros educativos.

Ainda no que se refere à saúde mental – e também versando sobre pontos tratados no mesmo Acórdão, é de assinalar a adoção da nova Lei da Saúde Mental, aprovada pela Lei n.º 35/2023, de 21 de julho que tem como uma das suas principais medidas a eliminação da possibilidade de prorrogação indefinida da medida de segurança de internamento de inimputáveis.

Ou seja, estão vedadas medidas de internamento que tenham, na prática, uma duração ilimitada ou mesmo perpétua, prevalecendo o entendimento de que nenhum cidadão – imputável e inimputável – pode ser privado de liberdade com carácter perpétuo ou de duração ilimitada ou indefinida. A entrada em vigor da nova lei a 20/8/2023 implicou uma resposta para as pessoas relativamente às quais vigorava esta medida de segurança, numa resposta articulada entre os sectores da justiça, saúde e segurança social.

Disso mesmo deu nota muito recentemente, a Secretária de Estado Adjunta e da Justiça (SEAJ) por ocasião da visita do Serviço de Acórdãos

do TEDH, que teve lugar nos passados dias 21 e 22 de novembro, e no âmbito da qual destacou, ainda, outros desenvolvimentos e projetos do Ministério da Justiça sobre a melhoria das condições de detenção, como sejam o reforço dos recursos humanos e da formação; a necessidade de visitar a rede de prisões; a extensão dos cuidados de saúde mental e dos programas de combate de adição à droga; o encerramento do Estabelecimento Prisional de Lisboa (RCM n.º 118/2022); a disponibilização de mais Estabelecimentos Prisionais com visitas conjugais; o incremento de estabelecimentos prisionais com CCTV's; a colocação de telefones nas celas; a extensão do Portal +Inclus@o; ou a implementação do «Regulamento de Queixas e Requerimentos da População Reclusa» aprovado em 2021.

Todas estas medidas pretendem, naturalmente, melhorar as condições de detenção, mas também oferecer respostas concretas a diversas questões tratadas em Acórdãos proferidos pelo TEDH.

Não obstante os esforços realizados, é imperativo reconhecer que ainda há muito a fazer nesta área, sendo crucial continuar a contar com o papel orientador da jurisprudência europeia e internacional, que tem apontado que a sobrelotação, as condições materiais deficientes, a falta de pessoal qualificado, a dificuldade de acesso aos cuidados de saúde e a necessidade de garantir mecanismos de queixa eficazes se mantêm como desafios ao sistema prisional português.

Caberá às políticas públicas de Justiça oferecer as necessárias respostas.

O caminho a seguir passará, certamente, por um adequado tratamento destes casos e pela assunção de um compromisso contínuo com a melhoria das condições de detenção, a promoção da saúde mental e o respeito pelos direitos humanos dos reclusos.

Muito obrigada pela V. atenção!

**Moderadora: Maria da Glória Dias Garcia, Professora Catedrática  
jubilada da Escola de Direito de Lisboa da Universidade Católica  
Portuguesa**

Agradeço à Senhora Professora Susana Videira a sua muito circunstanciada exposição e, sem mais delongas, abro o período de debate, porque o tempo urge – aliás, o Professor Nuno Piçarra, que nos acompanhava por via telemática, dado o adiantado da hora, já não está connosco. Peço, por isso, que circunscrevam as questões, dirigindo-as somente às oradoras presentes, a Professora Ana Guerra Martins e a Professora Susana Videira.

Perante a ausência de questões e em razão da hora tardia, cumpre-me encerrar a sessão, não sem antes renovar os agradecimentos aos organizadores da Conferência, manifestar regozijo pela elevação das comunicações apresentadas e deixar aos jovens que integram este auditório e em breve irão dar corpo às políticas de justiça de que falou a Professora Susana Videira, palavras finais de força e confiança. A magistratura não é fácil, antes exigente. A magistratura não é técnica e cientificamente circunscrita, antes abrangente. Porém, sendo competentemente exercida será difícil, ou porventura mesmo impossível, encontrar outra carreira mais gratificante, nos planos humano e social.



## **Conclusões principais da Conferência**



## Conclusões principais da Conferência\*

MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA (FDUL)

No *Painel I – A promoção dos direitos fundamentais e do Estado de direito enquanto valores europeus na litigância ao nível nacional*, moderado pelo Diretor do CEJ, os quatro oradores abordaram, na ótica da proteção dos direitos fundamentais ao nível nacional pelos tribunais, temáticas diversas, mas complementares entre si.

O primeiro orador, Juiz Conselheiro Lopes da Mota, centrou a sua intervenção num olhar retrospectivo sobre a prática judiciária na jurisdição criminal por se afigurar a área mais sensível às questões de direitos fundamentais e do Estado de direito, abordando as suas várias etapas após a rutura com as conceções do antigo regime e a aprovação da Constituição Portuguesa de 1976. Identificou depois o quadro legal internacional e europeu dos direitos fundamentais no Estado de direito – indicando os marcos fundamentais resultantes da integração de Portugal na comunidade internacional e no sistema de proteção de direitos humanos, bem como da participação na integração europeia; identificando as duas principais fases relevantes da evolução na área da justiça criminal e fatores relevantes; e referindo os novos instrumentos jurídicos no domínio da cooperação multilateral (ONU, Conselho da Europa e CEE/UE), com impacto profundo na atividade dos tribunais, em especial os ancorados no reconhecimento mútuo. Aborda depois os problemas que se colocam, não tanto à organização da justiça, mas sobretudo ao seu funcionamento e tempos de resposta, e à celeridade e eficácia (direito à justiça em tempo razoável) – que têm gerado condenações de Portugal no TEDH. Versa ainda sobre algumas questões de substância com relação direta na qualidade da justiça e o relevo do quotidiano dos

---

\* O texto das conclusões principais de cada um dos Painéis da Conferência é da exclusiva responsabilidade da autora que as elaborou, na qualidade de membro da Coordenação do Módulo Jean Monnet.

magistrados no fortalecimento do Estado de direito e tutela dos direitos fundamentais (no ‘dar vida’ aos mesmos); identifica os fatores que devem ser examinados nesse âmbito (acesso às fontes, em especial jurisprudência e relação entre os vários sistemas de proteção; formação em direito internacional e europeu dos direitos humanos) de modo a fomentar decisões de qualidade e a promoção dos direitos fundamentais, considerando a sua dimensão transversal no sistema jurídico; e ilustra o relevo daqueles no sistema de justiça penal, na ótica substantiva e processual. Conclui com a referência a três concretas situações que evidenciam novas dimensões da ação dos tribunais na promoção do Estado de direito e do respeito pelos direitos fundamentais: a extradição; o recurso do arguido para o STJ das decisões das relações proferidas em recurso, que, em caso de absolvição em 1.<sup>a</sup> instância, condenam o arguido em penas de substituição da pena de prisão inferior a 5 anos, reconhecido por alteração ao Código de Processo Penal de 2021 (Lei n.º 94/2021); e o impacto do Regulamento Geral de Proteção de Dados e da Diretiva 2016/680 e sua aplicação ao tratamento de dados pessoais no sistema judiciário.

O segundo orador, Juiz Conselheiro Carlos Carvalho, abordou a temática do painel na ótica do papel dos tribunais superiores, em especial o Supremo Tribunal Administrativo, na proteção dos direitos fundamentais no quadro do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça e da aplicação do direito da União e nacional neste domínio. Partindo do respetivo quadro regulador, abordou a repartição de competência entre os tribunais nacionais e o Tribunal de Justiça da União Europeia e o papel daqueles na construção daquele Espaço. Neste ponto salientou o relevo do mecanismo de cooperação entre aqueles tribunais, do princípio da interpretação e aplicação uniforme do Direito da União e do *diálogo* entre os tribunais nacionais e os tribunais europeus, incluindo o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos – em especial através do reenvio prejudicial, analisando o caso português no que diz respeito ao uso deste meio contencioso. Abordou ainda, na ótica da jurisdição administrativa de última instância, duas questões de grande relevo. Primeiro, a questão da tutela da observância das exigências da Convenção Europeia de Direitos Humanos em matéria de direito a uma decisão judicial em prazo razoável – e o seu reflexo na jurisprudência prolatada pelo Supremo

Tribunal Administrativo (em 2017 e reiterada posteriormente) em matéria de responsabilidade do Estado Juiz pela morosidade na administração da justiça. E, segundo, a questão das exigências de proteção do direito ao asilo e à proteção internacional e seu reflexo na jurisprudência extensa do mesmo Tribunal, identificando algumas concretas questões objeto de apreciação nos arestos prolatados sobre a matéria que geraram alguma controvérsia jurisprudencial, relacionadas com as exigências do procedimento administrativo – e com projeção na reformulação dos procedimentos da Administração. Concluiu com uma nota sobre os novos desafios decorrentes da evolução do Direito da União neste domínio em matéria de pacto europeu sobre migração e asilo e, ainda, de acesso e conservação de dados pessoais e sua proteção – matéria esta de que se tem ocupado a jurisprudência constitucional em acórdãos recentes.

O terceiro orador, Juiz Conselheiro Presidente do Supremo Tribunal de Justiça João Cura Mariano versou o tema sob a ótica da importância dos magistrados, dos tribunais comuns e administrativos, na aplicação da lei, para a proteção dos direitos fundamentais, na ótica do Estado de direito em que aqueles têm ampla proteção – mas estão sujeitos a ameaças constantes de diversa ordem no mundo atual.

Não bastando a mera proclamação ou previsão legislativa dos direitos fundamentais, incumbe aos magistrados, em especial, aplicar a Constituição e as leis ordinárias de proteção de direitos fundamentais, efetuar um controlo difuso de constitucionalidade das normas na defesa dos mesmos e controlar a violação dos direitos fundamentais pelas próprias decisões judiciais. O orador sublinhou a importância dos magistrados enquanto guardas pretorianos dos direitos fundamentais atento o modelo português de fiscalização da constitucionalidade. Conclui que a intervenção legislativa na matéria não dispensa o poder judicial de garantir a efetiva e concreta proteção dos direitos fundamentais sem que tal possa configurar qualquer forma de ativismo judicial.

O quarto orador, Juiz Conselheiro Gonçalo de Almeida Ribeiro, abordou primeiro, numa ótica histórica, a cultura jurídica europeia de legalidade oitocentista e os três grandes fatores da sua erosão, em especial a necessidade de intervenção dos poderes públicos em vários domínios da vida social.

Em seguida, abordou a gênese da justiça constitucional – em sentido funcional e orgânico – e seu lugar na reconstrução da democracia constitucional no Pós-Guerra, dando lugar a uma cultura de constitucionalidade. Depois, versou os três tipos de legislação que o sistema jurídico interno integra hoje e que cumpre à jurisdição constitucional fiscalizar – legislação editada pelo legislador nacional em domínios puramente internos; legislação editada pelo legislador europeu; e legislação editada pelo legislador nacional em domínios cobertos pelo Direito da União Europeia. Em especial, o segundo tipo de legislação, editada pelo legislador europeu, com longa evolução que culminou com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (e, no futuro, com a adesão à CEDH) cedo convocou, a questão, abordada em especial pelos tribunais alemães. dos direitos fundamentais enquanto limite do primado – conduzindo a uma afirmação jurisprudencial dos direitos fundamentais e sua tutela no âmbito europeu que seria depois vertida no direito originário da União. O orador versou ainda a divisão do trabalho entre os juízes nacionais e europeus em matéria de direitos fundamentais, precisa e virtuosa, com particular acuidade quanto ao terceiro tipo de legislação – a editada pelo legislador nacional em domínios cobertos pelo direito da União que convoca a aplicação do artigo 51.º, n.º 1, da Carta e do primado. Nesse caso, a convocação do parâmetro nacional e do parâmetro europeu em matéria de direitos fundamentais, implica dificuldades acrescidas, já que o propósito da Carta é a de substituir, no universo do Direito da União, o parâmetro interno pelo europeu, gerando uma “região disputada” entre o juiz nacional e o europeu que se afigura muito ampla – quer pela amplitude das atribuições da União, quer pelas exigências de efetividade do direito da União que reduzem o espaço para a aplicação de parâmetros nacionais de direitos fundamentais. As tensões geradas por essa “disputa” foram evidenciadas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, em especial, na saga *Taricco* bem como, mais recentemente no caso *Lin*.

Das intervenções dos quatro oradores do *Painel I* ressaltam, assim, quatro ideias fundamentais: a complexidade do quadro jus constitucional e normativo interno e internacional e europeu e seus padrões de proteção que se projeta sobre a atividade da magistratura enquanto garante da tutela

do Estado de direito e dos direitos fundamentais, em especial no domínio penal; o incontornável relevo da atividade judicial nessa tutela e a existência de fatores substantivos determinantes nessa atividade e de novas dimensões da atividade judiciária no exercício da sua função de garantia dos direitos fundamentais (como é o caso da extradição ou da proteção de dados pessoais no âmbito penal); a delicadeza da repartição de competências entre o juiz nacional, máxime constitucional, e europeu em matéria de direitos fundamentais e as tensões decorrentes de uma área de disputa de competência entre os mesmos quando, relativamente à legislação editada pelo legislador nacional em domínios cobertos pelo Direito da União Europeia, são convocados o parâmetro nacional e o parâmetro europeu em matéria de direitos fundamentais; a indispensabilidade de o poder judicial, para além da intervenção legislativa em matéria de direitos fundamentais, garantir a efetiva e concreta proteção dos direitos fundamentais sem que tal possa configurar qualquer forma de ativismo judicial.

No *Painel II – A promoção dos direitos fundamentais e do Estado de direito na litigância internacional e europeia*, moderado pela Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria da Glória Garcia (UCP), os três oradores abordaram igualmente temas diversos mas complementares.

O primeiro orador, Juiz do Tribunal de Justiça Nuno Piçarra, versou sobre os três instrumentos jurídicos multinível que este Tribunal da União tem de utilizar, no exercício da sua competência, na sua tarefa de proteção de direitos fundamentais: os Tratados da União Europeia e Carta dos Direitos Fundamentais, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e as Constituições dos Estados membros. Quanto à Carta salientou que esta assume dimensão de instrumento multinível nos termos dos seus artigos 52.º, n.º 3 e 53.º – tal como interpretados pela sua Jurisprudência, em especial prolatada no caso *Melloni*. Mencionou depois a jurisprudência *Akerberg* na parte em que o Tribunal de Justiça delimita negativamente do eventual conflito multinível entre a Convenção e o Direito nacional; e a autolimitação da Carta quando não existe aplicação do direito da União pelos Estados membros (artigo 51.º, n.º 1, da Carta) – noção abordada em recente Acórdão do Tribunal de Justiça de 28.11.2024. Abordou ainda a

temática da proteção e promoção do Estado de Direito e a base de atuação do Tribunal de Justiça neste domínio. Primeiro, a interpretação, no quadro de questão prejudicial, do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Tratado da União Europeia, na sua relação com o artigo 47.º da Carta (caso *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*), por essa via assegurando a independência do poder judicial enquanto vertente do Estado de Direito e garantia de um controlo judicial efetivo para assegurar o respeito pelo Direito da União; seja o processo por incumprimento (artigos 258.º a 260.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), destacando quatro ações por incumprimento decididas pelo Tribunal de Justiça, de condenação de Estado membro por incumprimento em virtude de disposições nacionais atentatórias da independência do poder judicial.

A segunda oradora, Juíza do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos Prof.<sup>a</sup> Doutora Ana Guerra Martins, abordou o tema na ótica construtiva dos desafios que se colocam a ambos os Tribunais – Tribunal de Justiça e Tribunal Europeu dos Direitos Humanos – na ótica da adesão da União à Convenção. Após algumas observações introdutórias sobre o tema da adesão e as suas vicissitudes até ao último projeto de acordo de adesão, sublinhou o ponto de partida comum dos dois sistemas de proteção de direitos humanos – os valores – pese embora a diferente forma de os prosseguir. Salientou ainda algumas diferenças entre aqueles dois sistemas, em especial quanto ao catálogo de direitos humanos e seu contexto e às competências de ambos os Tribunais; bem como a aproximação entre a jurisprudência de ambos os Tribunais e a sua influência recíproca, com destaque para o papel do artigo 52.º, n.º 3, da Carta, para atenuar algumas divergências – ilustrando essa convergência com jurisprudência respeitante ao princípio da não discriminação, de identidade constitucional e de independência do poder judicial. Por fim, abordou algumas questões mais problemáticas na ótica da adesão, como é em especial o caso do princípio da confiança mútua que, na ótica do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, não deve ser aplicado em detrimento dos direitos humanos, concluindo, no entanto, que a via do entendimento entre os dois Tribunais é o caminho desejável para um sistema de proteção de direitos humanos, ao serviço da pessoa humana, resultante da adesão.

A terceira oradora, Diretora-Geral da DGPJ Prof.<sup>a</sup> Doutora Susana Videira versou sobre a projeção da litigância internacional e europeia sobre as políticas públicas nacionais, em especial das decisões do TJUE e do TEDH, as quais estabelecem padrões a observar pelos Estados. Versou em especial sobre as decisões do TEDH pelo seu maior impacto nas políticas públicas em Portugal – primeiro, sobre os principais casos portugueses e sua temática (direito a um processo equitativo, direito de propriedade, liberdade de expressão e condições de detenção), depois sobre o caso Oliveira Modesto e Outros contra Portugal e sua execução (concluída em 2016), bem como as diversas alterações processuais, organizacionais e de gestão e medidas mais paradigmáticas subsequentes adotadas pelo Estado quanto ao problema da morosidade processual, destacando algumas delas. Apresentou depois um conjunto de dados estatísticos (indicadores) ao nível processual que espelham a melhoria dos constrangimentos processuais suscetíveis de gerar violações da CEDH. Abordou por fim o impacto da jurisprudência internacional no âmbito penal e a questão das condições de detenção (casos *Petrescu e Badulescu* e, mais recentemente, caso *Miranda Magro*) e modo como Portugal implementou algumas medidas para melhorar aquelas condições (tais como o esforço de requalificação e modernização das infraestruturas da justiça, designadamente prisionais e de reinserção social, bem como o acesso a cuidados de saúde da população reclusa) e oferecer respostas a questões abordadas na jurisprudência do TEDH.

Das intervenções dos três oradores do *Painel II* decorrem, pois, três ideias fundamentais. Uma primeira respeita ao relevo do papel do Tribunal de Justiça na aplicação de instrumentos jurídicos multinível em matéria de direitos fundamentais e o modo como tem delimitado a sua intervenção nos conflitos entre tais instrumentos; bem como o relevo dos meios contenciosos questão prejudicial e ação por incumprimento na tutela do valor do Estado de Direito e da independência do poder judicial. Uma segunda conclusão, no sentido de que existe já uma convergência de valores entre os sistemas europeus de proteção de direitos humanos e uma aproximação, no essencial convergente, entre a jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos que se afigura de relevo na perspetiva da concretização da adesão. E, por fim, uma terceira conclusão

sobre a importância da jurisprudência dos Tribunais europeus, em especial do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos prolatada em casos portugueses, que já determinam adoção de medidas de políticas públicas para assegurar as exigências de proteção de direitos humanos que dessa jurisprudência decorrem e se que projetam na contínua adoção de medidas internas para promover uma melhor e mais eficaz tutela desses direitos – melhoria que os indicadores estatísticos apresentados confirmam.

## **Main Conclusions of the Conference**



## Main Conclusions of the Conference\*

MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA (FDUL)

In *Panel I – The promotion of fundamental rights and the rule of law as European values in litigation at the national level*, moderated by the Director of the Centre for Judicial Studies, the four speakers addressed, from the perspective of the protection of fundamental rights by the national courts, diverse but complementary themes.

The first speaker, Judge Lopes da Mota, focused his intervention on a retrospective look at judicial practice in the criminal justice system, as it appears to be the area most sensitive to issues of fundamental rights and the rule of law. He addressed its various stages following the break with the concepts of the ancient regime and the approval of the Portuguese Constitution of 1976. The speaker then identified the international and European legal framework for fundamental rights within the State based on the rule of law – highlighting the key milestones resulting from Portugal’s integration into the international community and system for the protection of human rights, as well as its participation in European integration; identified the two main relevant phases of development in the area of criminal justice and its relevant factors; and mentioned the new legal instruments in the field of multilateral cooperation (UN, Council of Europe, and EEC/EU), which have a profound impact on the activity of the courts, especially those anchored in mutual recognition. The speaker then addressed the problems that arise, not so much in respect of the organization of the justice system, but above all in its functioning and response times, and in its speed and effectiveness (the right to justice within a reasonable time) – which have led to condemnations of the Portuguese State by the European Court of Human Rights. The speaker also addressed some substantive

---

\* The text of the main conclusions of each Panel is sole responsibility of its author in the quality of member of the Coordination of the Jean Monnet Module.

issues directly related to the quality of justice and the importance of judges' daily work in strengthening the rule of law and protecting fundamental rights (in "bringing them to life"). The speaker identified the factors that should be examined in this context (access to sources, especially case law, and the relationship between the various protection systems; training in international and European human rights law) in order to foster quality decisions and the promotion of fundamental rights, considering their cross-cutting dimension in the legal system; and illustrated the importance of these in the criminal justice system, from both a substantive and procedural perspectives. The speaker concluded with reference to three specific situations that highlight new dimensions of the courts' action in promoting the rule of law and the respect for fundamental rights: extradition; the defendant's appeal to the Supreme Court of Justice (STJ) of appeal decisions handed down on appeal, which, in the event of acquittal in the first instance, sentence the defendant to alternative sentences to sentences of less than 5 years' imprisonment – foreseen by an amendment to the Code of Criminal Procedure of 2021 (Law No. 94/2021); and the impact of the General Data Protection Regulation and Directive 2016/680 and their application to the processing of personal data in the judicial system.

The second speaker, Judge Carlos Carvalho, addressed the panel's theme from the perspective of the role of higher courts, particularly the Supreme Administrative Court, in protecting fundamental rights within the Area of Freedom, Security and Justice and the application of European Union and national law in this area. Drawing on the respective regulatory framework, the speaker addressed the division of jurisdiction between national courts and the Court of Justice of the European Union and their respective role in establishing the above-mentioned Area. The speaker further emphasized the importance of the cooperation mechanism between these courts, the principle of uniform interpretation and application of Union law as well as the *dialogue* between national courts and European courts, including the European Court of Human Rights – particularly through preliminary references – analyzing the Portuguese case regarding the use of this judicial method. The speaker also addressed two highly relevant issues from the perspective of the supreme administrative jurisdiction.

First, the issue of safeguarding compliance with the requirements of the European Convention on Human Rights regarding the right to a judicial decision within a reasonable time – and its impact on the case law issued by the Supreme Administrative Court (in 2017 and subsequently reiterated) regarding the liability of the State Judge for delays in the administration of justice. Second, the issue of the requirements for protecting the right to asylum and international protection and their impact on the same Court’s extensive case law, identifying some specific issues subject to consideration in the rulings issued on the matter that have generated some controversy in the case law, related to the requirements of the administrative procedure – and with implications for the reformulation of administrative procedures. The speaker concluded with a remark on the new challenges arising from the evolution of EU law in this area, regarding the European Pact on Migration and Asylum and, further, access to, retention of, and protection of personal data – a topic that has been addressed by constitutional case law in recent rulings.

The third speaker, Chief Justice of the Supreme Court of Justice João Cura Mariano, addressed the topic from the perspective of the importance of judges, ordinary courts, and administrative courts in enforcing the law to protect fundamental rights, from the perspective of the rule of law, in which fundamental rights are broadly protected – but subject to constant threats of various kinds in today’s world. While the mere proclamation or legislative provisions on fundamental rights is not enough, national judges are specifically responsible for applying the Constitution and ordinary laws protecting fundamental rights, conducting diffuse review of the constitutionality of norms defending those rights, and monitoring violations of fundamental rights by judicial decisions themselves. The speaker underlined the relevance of judges as Praetorian guards of fundamental rights considering the features of the Portuguese model of constitutionality review. He concluded that legislative intervention in this matter does not exempt the judiciary from ensuring the effective and concrete protection of fundamental rights, without this constituting any form of judicial activism.

The fourth speaker, Judge Gonçalo de Almeida Ribeiro, first addressed, from a historical perspective, the European legal culture legality of the

nineteenth-century and the three major factors leading to its erosion, particularly the need for public intervention in various areas of social life. The speaker then addressed the genesis of constitutional justice – in its functional and organic features – and its place in the reconstruction of constitutional democracy in the post-war period, giving rise to a culture of constitutionality. The speaker then discussed the three types of legislation that domestic legal system encompasses today and that the constitutional courts are responsible for overseeing – legislation enacted by the national legislator in purely domestic areas; legislation enacted by the European legislator; and legislation enacted by the national legislator in areas covered by European Union law. In particular, the second type of legislation, enacted by the European legislator, which underwent a long evolution culminating in the Charter of Fundamental Rights of the European Union (and, in the future, in accession of the EU to the ECHR), quickly raised the issue, addressed particularly by the German courts, of fundamental rights as a limit to primacy – leading to a jurisprudential affirmation of fundamental rights and their protection within the European sphere, which would later be reflected in the primary law of the Union. The speaker also discussed the precise and virtuous division of labor between national and European judges in matters of fundamental rights, with particular acuity regarding the third type of legislation – that enacted by the national legislator in areas covered by Union law, which calls for the application of Article 51(1) of the Charter and primacy. In this case, the use of national and European standards in fundamental rights raises additional difficulties since the Charter’s purpose is to replace domestic standards with European standards in the scope of application of EU law. This creates a “disputed area” between national and European judges that appears very broad – both due to the extension of the EU’s goals and competences and the requirements for the effectiveness of EU law, which reduce the scope for the application of national standards of fundamental rights. The tensions generated by this “dispute” have been highlighted in the case law of the Court of Justice, particularly in the *Taricco saga* and, more recently, in the *Lin case*.

From the interventions of the four speakers on *Panel I*, four fundamental ideas emerge: the complexity of the domestic, international and European

constitutional and regulatory framework and its standards of protection that impact the judiciary's role as guarantor of the rule of law and fundamental rights, particularly in the criminal field; the unavoidable relevance of judicial activity in this protection and the existence of substantive factors determining this activity as well of new dimensions of judicial activity in the exercise of its function of guaranteeing fundamental rights (such as extradition or the protection of personal data in the criminal field); the sensitivity of the division of competence between the national judge, especially constitutional judges, and the European judge in matters of fundamental rights, and the tensions arising from an area of disputed jurisdiction between those judges when, with regard to legislation enacted by the national legislator in areas covered by European Union law, the national and European standards in matters of fundamental rights are invoked; the indispensability of the judiciary, in addition to legislative intervention in matters of fundamental rights, to guarantee the effective and concrete protection of fundamental rights without this constituting any form of judicial activism.

In *Panel II – The promotion of fundamental rights and the rule of law in international and European litigation*, moderated by Professor Maria da Glória Garcia (UCP), the three speakers also addressed diverse but complementary themes.

The first speaker, Judge Nuno Piçarra of the Court of Justice, discussed the three multi-level legal instruments that this Court of Justice must use, in the exercise of its jurisdiction, in its task of protecting fundamental rights: the Treaties of the European Union and the Charter of Fundamental Rights, the European Convention on Human Rights and the Constitutions of the Member States. Regarding the Charter, he emphasized that it assumes the dimension of a multi-level instrument under its Articles 52(3) and 53 – as interpreted by its case-law, particularly in the *Melloni case*. The speaker then mentioned the *Akerberg case-law* in which the Court of Justice negatively delimits the potential multi-level conflict between the Convention and national law; and the self-restraint of the Charter when there is no application of Union law by the Member States (Article 51(1) of the Charter) – a concept addressed in a recent judgment of the Court of Justice of 28

November 2024. The speaker also addressed the issue of protecting and promoting the rule of law and the basis for the Court of Justice's action in this area. First, the interpretation, in the context of a preliminary ruling, of the second subparagraph of Article 19(1) of the Treaty on European Union, in its relationship with Article 47 of the Charter (the *Portuguese Judges' Association case*), thereby ensuring the independence of the judiciary as an aspect of the rule of law and guaranteeing effective judicial review to ensure compliance with EU law; and the infringement proceedings (Articles 258 to 260 of the Treaty on the Functioning of the European Union), highlighting four infringement actions decided by the Court of Justice, convicting a Member State of non-compliance due to national provisions that undermine the independence of the judiciary.

The second speaker, Judge of the European Court of Human Rights Ana Guerra Martins, addressed the topic from a constructive perspective, addressing the challenges facing both Courts – the Court of Justice and the European Court of Human Rights – in the light of the Union's accession to the Convention. After some introductory remarks on the topic of accession and its vicissitudes up to the final draft accession agreement, she emphasized the common starting point of the two systems of human rights protection – the values – despite the different ways in which they are pursued. The speaker also highlighted some differences between the two systems, particularly regarding the catalogue of human rights and their context, and the jurisdictions of both Courts. The speaker also highlighted the convergence between the case law of both Courts and their reciprocal influence, highlighting the role of Article 52(3) of the Charter in mitigating some divergences – illustrating this convergence with case law regarding the principle of non-discrimination, constitutional identity, and the independence of the judiciary. Finally, the speaker addressed some more problematic issues from the perspective of accession, such as the principle of mutual trust, which, in the view of the European Court of Human Rights, should not be applied to the detriment of human rights. However, it concluded that the path of understanding between the two Courts is the desirable path for a system of human rights protection at the service of the human person, resulting from the accession.

The third speaker, Professor Susana Videira, Director-General of the DGPI, discussed the impact of international and European litigation on national public policies, particularly decisions of the CJEU and the ECHR, which establish standards to be observed by States – addressing specifically the ECHR decisions, given their greatest impact on public policies in Portugal. First, the speaker focused on the main Portuguese cases and their themes (right to a fair trial, property rights, freedom of expression, and conditions of detention); then on the case of *Oliveira Modesto and Others v. Portugal* and its execution (concluded in 2016), as well as the various procedural, organizational, and management changes and subsequent more paradigmatic measures adopted by the State regarding the problem of procedural delays, highlighting some of them. The speaker then presented a set of statistical data (indicators) at the procedural level that reflect the improvement of procedural constraints that could lead to violations of the ECHR. Finally, the speaker addressed the impact of international jurisprudence in the criminal field and the issue of detention conditions (*Petrescu and Badulescu cases* and, more recently, the *Miranda Magro case*) and how Portugal implemented some measures to improve those conditions (such as the effort to requalify and modernize justice infrastructures, namely prison and social reintegration, as well as access to health care for the inmate population) and offer answers to questions addressed in the ECHR case law.

From the interventions of the three speakers on *Panel II* three fundamental ideas emerge. The first concerns the importance of the Court of Justice's role in the application of multi-level legal instruments on fundamental rights and how it has defined its intervention in conflicts between such instruments; as well as the importance of the judicial remedies (preliminary rulings and actions for infringement) in protecting the value of the rule of law and the independence of the judiciary. The second conclusion is that there is already a convergence of values between the European systems of protection of human rights and a convergent alignment between the case law of the Court of Justice and of the European Court of Human Rights, which appears to be of importance from the perspective of achieving the EU accession. And finally, a third conclusion on the importance of the

jurisprudence of European Courts, especially the European Court of Human Rights, handed down in Portuguese cases, which already determine the adoption of public policy measures to ensure the requirements for the protection of human rights that arise from this jurisprudence and which foster the continuous adoption of internal measures to promote better and more effective protection of those rights – an improvement that is confirmed by the statistical indicators.

**ANEXO**

**Cartaz da Conferência**



Conferência organizada no âmbito do Módulo Jean Monnet "Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World After the Conference on the Future of Europe" (2022-2025) em colaboração com o Centro de Estudos Judiciários

#### Coordenação:

Director do Centro de Estudos Judiciários, Juiz Conselheiro Fernando Vaz Ventura  
Professores Doutores Maria José Rangel de Mesquita, Ana Isabel Soares Pinto e Rui Lancelo, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

# PROMOÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DO ESTADO DE DIREITO ENQUANTO VALORES EUROPEUS NA LITIGÂNCIA NACIONAL E INTERNACIONAL

Conference on Promotion of FR and RoL as European Values  
in national and international litigation

## PROGRAMA

**13:30 RECEÇÃO DOS PARTICIPANTES**

**14:00 SESSÃO DE ABERTURA**

Director do Centro de Estudos Judiciários, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça Fernando Vaz Ventura  
Director da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Professor Doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto

**14:10 Painel I - A promoção dos Direitos Fundamentais e do Estado de  
15:30 Direito enquanto valores europeus na litigância ao nível nacional**

#### Moderador

Fernando Ventura, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça, Director do Centro de Estudos Judiciários

#### A perspetiva da magistratura nacional (Magistratura judicial e Ministério Público)

Orador: Lopes da Mota, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça

#### O papel dos tribunais superiores (em especial, no âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça)

Orador: Carlos Carvalho, Juiz Conselheiro do Tribunal Constitucional

#### O papel do controlo de constitucionalidade

Orador: Gonçalo de Almeida Ribeiro, Juiz Conselheiro Vice-Presidente do Tribunal Constitucional e Professor associado da Escola de Direito de Lisboa da Universidade Católica Portuguesa

#### Principais constrangimentos e contributos para a política pública da Justiça: a perspetiva da magistratura nacional e dos atores jurídicos

Orador: João Cura Mariano, Juiz Conselheiro Presidente do Supremo Tribunal de Justiça

**15:30-15:50 | Debate**

**15:50- 16:20| PAUSA**

**16:20 PAINEL II- A promoção dos Direitos Fundamentais e do  
17:40 Estado de Direito na litigância internacional e europeia**

#### Moderadora

Maria da Glória Dias Garcia, Professora Catedrática jubilada da Escola de Direito de Lisboa da Universidade Católica Portuguesa

#### Instrumentos jurídicos multinível e principais constrangimentos

Orador: Nuno Piçarra, Juiz do Tribunal de Justiça da União Europeia

#### Constrangimentos da adesão da União Europeia à Convenção Europeia de Direitos Humanos e confronto entre a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos

Oradora: Ana Maria Guerra Martins, Juíza do Tribunal Europeu de Direitos Humanos e Professora catedrática da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

#### A projeção sobre a ordem jurídica nacional e melhoria das políticas públicas

Oradora: Susana Videira, Diretora-Geral da Política de Justiça, Direção-Geral da Política de Justiça e Professora associada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

**17:40-18:00 | Debate**

**17:45 ENCERRAMENTO**

**Local:** Centro de Estudos Judiciários, Lisboa

**Inscrições:** [conf.valoreseuropeus@fd.ulisboa.pt](mailto:conf.valoreseuropeus@fd.ulisboa.pt)

**8 JAN  
2025**

CONFERÊNCIA  
(formato híbrido)



## Índice

**Programa da Conferência ..... 7**

**Program of the Conference ..... 13**

**Editorial ..... 17**

**Editorial ..... 25**

**SESSÃO DE ABERTURA ..... 29**

Diretor do Centro de Estudos Judiciários, Juiz Conselheiro  
do Supremo Tribunal de Justiça Fernando Vaz Ventura ..... 31

Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa,  
Professor Doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto ..... 33

### **PAINEL I**

**A PROMOÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS  
E DO ESTADO DE DIREITO ENQUANTO VALORES  
EUROPEUS NA LITIGÂNCIA AO NÍVEL NACIONAL ..... 35**

Moderador: Fernando Vaz Ventura, Juiz Conselheiro do Supremo  
Tribunal de Justiça, Diretor do Centro de Estudos Judiciários ..... 37

*A perspetiva da magistratura nacional (Magistratura judicial  
e Ministério Público)*

Orador: Lopes da Mota, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal  
de Justiça ..... 38

*O papel dos tribunais superiores (em especial, no âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça)*  
Orador: Carlos Carvalho, Juiz Conselheiro do Tribunal Constitucional ..... 54

*Principais constrangimentos e contributos para a política pública da Justiça: a perspetiva da magistratura nacional e dos atores jurídicos:*  
Orador: João Cura Mariano, Juiz Conselheiro Presidente do Supremo Tribunal de Justiça ..... 82

*O papel do controlo de constitucionalidade*  
Orador: Gonçalo de Almeida Ribeiro, Juiz Conselheiro Vice-Presidente do Tribunal Constitucional e Professor associado da Escola de Direito de Lisboa da Universidade Católica Portuguesa ..... 90

## **PAINEL II**

**A PROMOÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DO ESTADO DE DIREITO NA LITIGÂNCIA INTERNACIONAL E EUROPEIA ..... 99**

Moderadora: Maria da Glória Dias Garcia, Professora Catedrática jubilada da Escola de Direito de Lisboa da Universidade Católica Portuguesa ..... 101

*Instrumentos jurídicos multinível e principais constrangimentos*  
Orador: Nuno Piçarra, Juiz do Tribunal de Justiça da União Europeia ..... 103

*Constrangimentos da adesão da União Europeia à Convenção Europeia de Direitos Humanos e confronto entre a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos*

Oradora: Ana Maria Guerra Martins, Juíza do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e Professora catedrática da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa ..... 105

*A projeção sobre a ordem jurídica nacional e melhoria das políticas públicas*

Oradora: Susana Videira, Diretora-Geral da Política de Justiça, Direção-Geral da Política de Justiça e Professora associada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa ..... 123

**Conclusões principais da Conferência ..... 135**

**Main Conclusions of the Conference ..... 145**

**ANEXO**

**Cartaz da Conferência ..... 155**

O presente e-book reúne os textos das comunicações apresentadas na Conferência “Promoção dos Direitos Fundamentais e do Estado de Direito enquanto Valores Europeus na Litigância Nacional e Internacional”, realizada no dia 8 de Janeiro de 2025, no Centro de Estudos Judiciários, em Lisboa. A Conferência, organizada no âmbito do Módulo Jean Monnet “Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World after the Conference on the Future of Europe” (2022-2025), resulta de uma colaboração, no âmbito do Módulo, com o Centro de Estudos Judiciários, corporizando o terceiro evento realizado no âmbito do Módulo.

A Conferência visou contribuir para uma melhor compreensão dos Valores Europeus, em especial o Estado de direito e os direitos fundamentais e seu relevo no contexto da litigância nacional e internacional. A Conferência abordou, primeiro, a promoção dos Direitos fundamentais e do Estado de Direito na litigância ao nível nacional (Painel I) – a perspetiva da magistratura nacional; o papel dos tribunais superiores, em especial no domínio do Espaço de liberdade, segurança e justiça; o relevo da magistratura nacional na defesa dos direitos fundamentais atento o modelo português de fiscalização da constitucionalidade; e, ainda, o papel do controlo de constitucionalidade e a repartição de competência entre os juízes nacionais e europeus em matéria de direitos fundamentais. A Conferência abordou, depois, a promoção daqueles valores ao nível da litigância internacional e europeia (Painel II) – versando, na ótica do Tribunal de Justiça da União Europeia, os instrumentos jurídicos multinível e seus principais constrangimentos; na ótica da magistratura do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, os desafios da adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos Humanos e as vias para ultrapassar eventuais dificuldades; e, na ótica da política pública da Justiça, a questão da projeção dos valores em causa sobre a ordem jurídica nacional e a melhoria das políticas públicas.

Espera-se que o presente e-book possa proporcionar um contributo útil para o conhecimento e a compreensão da União Europeia e o seu fundamento axiológico, na ótica da promoção dos seus valores, em especial o Estado de direito e os direitos fundamentais, no específico âmbito do seu papel na litigância ao nível nacional e europeu – na vertente da União Europeia e na vertente internacional regional do sistema da Convenção Europeia dos Direitos Humanos – e do seu relevo na atividade jurisdicional.



CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS



Financiado pela  
União Europeia



Faculdade de Direito de Lisboa  
Alameda da Universidade, Lisboa



livraria.aafdl.pt  
ebooks.aafdl.pt



217959379



AAFDL  
EDITORA