



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 5.7.2023
COM(2023) 800 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito

Situação na União Europeia

{SWD(2023) 801 final} - {SWD(2023) 802 final} - {SWD(2023) 803 final} -
{SWD(2023) 804 final} - {SWD(2023) 805 final} - {SWD(2023) 806 final} -
{SWD(2023) 807 final} - {SWD(2023) 808 final} - {SWD(2023) 809 final} -
{SWD(2023) 810 final} - {SWD(2023) 811 final} - {SWD(2023) 812 final} -
{SWD(2023) 813 final} - {SWD(2023) 814 final} - {SWD(2023) 815 final} -
{SWD(2023) 816 final} - {SWD(2023) 817 final} - {SWD(2023) 818 final} -
{SWD(2023) 819 final} - {SWD(2023) 820 final} - {SWD(2023) 821 final} -
{SWD(2023) 822 final} - {SWD(2023) 823 final} - {SWD(2023) 824 final} -
{SWD(2023) 825 final} - {SWD(2023) 826 final} - {SWD(2023) 827 final}

1. INTRODUÇÃO

O Estado de direito, lado a lado com a democracia e os direitos fundamentais, é um valor fundador da União. É comum a todos os Estados-Membros e representa um pilar fundamental da identidade da União. Constitui um fator fundamental para a estabilidade política e a prosperidade económica da Europa. Nos últimos anos, estes valores fundadores foram atacados em todo o mundo, testando a resiliência da UE e dos seus Estados-Membros. A guerra de agressão russa contra a Ucrânia recorda-nos de forma trágica que nunca se pode considerar estes valores como algo adquirido; é necessária uma ação proativa constante para os salvaguardar e proteger a sociedade europeia perante desafios em evolução.

Todos os anos, o ciclo do Estado de direito contribuiu para uma democracia europeia forte e saudável. **O relatório anual sobre o Estado de direito avalia a situação deste em cada Estado-Membro e na UE no seu todo, detetando e prevenindo desafios emergentes e apoiando reformas do Estado de direito.** O relatório continua a assentar numa metodologia transparente e objetiva, tendo em conta os contextos e tradições nacionais específicos e assegurando a igualdade de tratamento de todos os Estados-Membros. Desde o seu lançamento em 2020, o ciclo anual de apresentação de relatórios tem contribuído para debates construtivos e um rico intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros, tanto a nível político como técnico, no Parlamento Europeu e nos parlamentos nacionais, tendo desempenhado um papel central nos esforços para promover e salvaguardar o Estado de direito na prática.

Como em anos anteriores, o relatório de 2023 sobre o Estado de direito analisa a evolução deste nos Estados-Membros com base em quatro pilares: **justiça, combate à corrupção, liberdade e pluralismo dos meios de comunicação social e questões institucionais mais vastas relacionadas com o equilíbrio de poderes.** Os debates no Conselho sobre o relatório de 2022 foram positivos e construtivos, tendo os Estados-Membros acolhido favoravelmente as conclusões e recomendações do relatório. Tal é igualmente ilustrado pelos esforços envidados pelos Estados-Membros para aplicar as recomendações. Quase 65 % das recomendações específicas emitidas no ano passado já foram objeto de seguimento, o que reflete uma tendência positiva, embora se deva reconhecer que certas reformas em matéria de Estado de direito levam tempo a frutificar¹.

A ordem assente em regras é fundamental para a credibilidade da UE, tendo sido desenvolvido nos últimos anos um conjunto de instrumentos mais amplo para salvaguardar o respeito pelo Estado de direito. Os procedimentos de infração, os mecanismos institucionais, como os processos ao abrigo do artigo 7.º, e os fatores políticos, como o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, têm dimensões significativas em matéria de Estado de direito. O regime geral de condicionalidade proporciona um instrumento específico para proteger o orçamento da UE sempre que violações do Estado de direito afetem ou possam afetar seriamente a boa gestão financeira ou os interesses financeiros da União². Estes instrumentos visam garantir que o Estado de direito não é apenas um princípio, mas uma realidade tangível com a qual todas as pessoas e empresas da UE podem contar.

O Estado de direito e uma ordem internacional assente em regras constituem uma proteção fundamental contra a propagação de regimes autoritários e a violação do direito internacional. A defesa do Estado de direito é, por conseguinte, um elemento crucial da ação externa da UE, a par da consolidação das estruturas democráticas e da proteção dos direitos humanos. É

¹ Verificaram-se progressos significativos ou uma plena aplicação em relação a mais de um quarto das recomendações, bem como alguns progressos em relação a cerca de 40 % das recomendações. Não se registaram quaisquer progressos em relação às restantes.

² Regulamento 2020/2092 de 16 de dezembro de 2020 (JO L 433I de 22.12.2020).

fundamental para o diálogo da UE com os países candidatos e potenciais candidatos no âmbito do processo de alargamento, o seu trabalho com os parceiros da vizinhança e o diálogo mais alargado com países de todo o mundo.

2. ASPETOS FUNDAMENTAIS DA SITUAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO NOS ESTADOS-MEMBROS

Como em anos anteriores, o presente relatório apresenta temas e tendências comuns significativos, desafios específicos e desenvolvimentos positivos. Os exemplos referidos refletem essas tendências e são retirados das avaliações que figuram nos 27 capítulos por país, que fazem parte integrante do presente relatório e pormenorizam a situação em cada Estado-Membro³. O relatório inclui igualmente recomendações específicas aos Estados-Membros⁴ e informações sobre os progressos realizados na aplicação das recomendações específicas formuladas no ano passado⁵, estruturadas em quatro pilares fundamentais:

- **sistemas judiciais** nos Estados-Membros, centrando-se na independência, qualidade e eficiência dos mesmos. Trata-se de parâmetros fundamentais que garantem a eficácia da aplicação e da fiscalização do direito da UE, bem como o respeito do Estado de direito. O bom funcionamento e a independência plena dos sistemas judiciais são cruciais para garantir que a justiça funciona em benefício dos cidadãos e das empresas. São também essenciais para a cooperação judiciária em toda a UE, bem como para o funcionamento do mercado único e da ordem jurídica da UE no seu conjunto,
- **quadros de combate à corrupção**, centrando-se na eficácia das políticas nacionais de combate à corrupção e na avaliação de diferentes domínios de ação fundamentais dos Estados-Membros no que se refere à prevenção e luta contra a corrupção. Uma ação anticorrupção eficaz, a transparência e a integridade contribuem para garantir a solidez e a fiabilidade do poder do Estado e são essenciais para a confiança dos cidadãos e das empresas nas autoridades públicas,
- **liberdade e pluralismo dos meios de comunicação social**, centrando-se em domínios fundamentais, incluindo a independência das autoridades reguladoras dos meios de comunicação social; a transparência e concentração da propriedade dos meios de comunicação social; a transparência e equidade da distribuição da publicidade estatal; a segurança dos jornalistas e o acesso à informação; e a governação dos meios de comunicação social de serviço público. Estes são essenciais para a forma como os meios de comunicação social exercem o seu papel numa democracia saudável,
- **questões institucionais relacionadas com o equilíbrio de poderes**, centrando-se em domínios de importância fundamental para o Estado de direito, incluindo: a qualidade e a

³ Os capítulos por país estão disponíveis [nesta ligação](#).

⁴ As recomendações são referenciadas em notas de rodapé ao longo do presente relatório, enumeradas no anexo tendo em conta a ordem dos capítulos por país e incluídas nos capítulos por país.

⁵ As avaliações incluídas nos capítulos por país não prejudicam qualquer futura avaliação nos termos do artigo 24.º do Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, ou nos termos do artigo 15.º do Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura, e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos.

inclusividade do processo legislativo nacional; o papel dos tribunais constitucionais e das autoridades independentes, como o Provedor de Justiça, os organismos de promoção da igualdade⁶ e as instituições nacionais de defesa dos direitos humanos; e o papel das organizações da sociedade civil na salvaguarda do Estado de direito.

Metodologia do relatório sobre o Estado de direito e das suas recomendações

A avaliação nos capítulos por país foi preparada em conformidade com o âmbito e a metodologia seguidos aquando da elaboração das edições anteriores do relatório⁷. Os capítulos por país baseiam-se numa avaliação qualitativa realizada de forma autónoma pela Comissão, centrando-se numa síntese dos desenvolvimentos significativos desde julho de 2022 e apresentando os desafios e os aspetos positivos identificados nos Estados-Membros. Em cada capítulo relativo a um país, a análise centra-se particularmente em temas em que se registou uma evolução significativa ou em que foram identificados desafios importantes no relatório anterior que persistem durante o período de referência.

A análise inclui igualmente uma avaliação qualitativa dos progressos realizados pelos Estados-Membros na aplicação das recomendações de 2022. Os progressos realizados na aplicação das recomendações baseiam-se numa avaliação qualitativa da evolução registada desde julho de 2022, tendo em conta o contexto global nos Estados-Membros. Em função dos progressos realizados nas várias subpartes de cada recomendação, a Comissão tirou conclusões em cada caso utilizando as seguintes categorias: ausência de progressos, alguns progressos, progressos significativos e plena aplicação⁸.

O objetivo das recomendações de 2023 continua a consistir em ajudar e apoiar os Estados-Membros nos esforços de execução das reformas e identificar os domínios em que poderá ser necessário introduzir melhorias ou dar seguimento a mudanças ou reformas recentes, com base num diálogo contínuo⁹.

O relatório é o produto de uma estreita colaboração com os Estados-Membros e baseia-se numa variedade de fontes nacionais, internacionais e outras¹⁰. Todos os Estados-Membros foram convidados a participar no processo, a fornecer contribuições escritas¹¹ e a participar em visitas específicas aos países, tendo estas constituído uma oportunidade para trocar pontos de vista sobre o seguimento dado às recomendações formuladas no relatório de 2022 e sobre todos os outros desenvolvimentos significativos¹². Além disso, a Comissão debateu

⁶ Em dezembro de 2022, a Comissão propôs medidas para reforçar o papel e a independência dos organismos de promoção da igualdade.

⁷ A metodologia está disponível [nesta ligação](#).

⁸ As recomendações de 2022 são, em geral, retomadas no relatório deste ano, com as adaptações necessárias quando as medidas tomadas nos Estados-Membros não registam progressos ou nas quais se realizaram apenas alguns progressos.

⁹ Os princípios com base nos quais as recomendações foram elaboradas são os mesmos que no ano passado. Ver COM(2022) 500 final, pp. 3 e 4, e a metodologia para o relatório sobre o Estado de direito. As recomendações não prejudicam quaisquer processos que a Comissão possa instaurar ao abrigo de outros instrumentos jurídicos, como os procedimentos de infração ou o Regulamento Regime Geral de Condicionalidade.

¹⁰ As fontes utilizadas na preparação deste relatório incluem os contributos escritos dos Estados-Membros, os contributos recebidos durante a consulta específica das partes interessadas e as informações produzidas por organizações internacionais ou recebidas das autoridades nacionais e das partes interessadas durante as visitas aos países. Estas fontes servem de base à avaliação da Comissão e não representam a posição da Comissão. As conclusões da Comissão continuam a ser da sua própria responsabilidade.

¹¹ Ver [aqui](#).

¹² Estão disponíveis informações sobre as visitas aos países nos capítulos por país. Durante essas visitas em linha, a Comissão debateu com as autoridades nacionais dos Estados-Membros, nomeadamente autoridades judiciais

o relatório a nível político com as autoridades e os governos nacionais, bem como com representantes dos parlamentos nacionais. Uma consulta específica das partes interessadas permitiu igualmente obter contributos importantes a nível transversal e por país¹³. O Conselho da Europa apresentou ainda uma síntese dos seus pareceres e relatórios recentes sobre os Estados-Membros da UE¹⁴. Antes da adoção do presente relatório, os Estados-Membros tiveram a oportunidade de apresentar atualizações factuais sobre os respetivos capítulos.

2.1. Sistemas judiciais

O bom funcionamento e a plena independência dos sistemas judiciais são cruciais para garantir que a justiça funciona em benefício dos cidadãos e das empresas. São também essenciais para a confiança em operações além-fronteiras em toda a UE e para a cooperação judiciária, bem como para o funcionamento do mercado único e da ordem jurídica da UE no seu conjunto¹⁵.

A existência de sistemas judiciais eficazes é crucial para a aplicação e a fiscalização do direito da UE e para a defesa do Estado de direito. A independência judicial é uma exigência decorrente do princípio da tutela jurisdicional efetiva referido no artigo 19.º do Tratado da União Europeia (TUE) e do direito a intentar uma ação perante um órgão jurisdicional, consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Juízes e tribunais independentes garantem a equidade dos processos judiciais e a proteção dos direitos individuais. São igualmente essenciais para salvaguardar os valores consagrados no artigo 2.º do TUE¹⁶.

Ao reformar os seus sistemas judiciais, os Estados-Membros devem respeitar plenamente os requisitos estabelecidos pelo direito da UE e a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)¹⁷. É igualmente importante que os Estados-Membros tenham em conta as normas europeias na conceção das reformas. As redes e associações judiciárias europeias¹⁸ também ajudam a promover e a defender o Estado de direito, uma vez que trabalham no desenvolvimento das normas europeias relativas às suas profissões e ao Estado de direito de forma mais ampla, dando contributos importantes para a elaboração do relatório sobre o Estado de direito.

Perceção da independência

Tal como estabelecido no Pannel de Avaliação da Justiça na UE de 2023, os inquéritos Eurobarómetro realizados em 2023 mostram que a perceção da independência entre o público em geral melhorou em 12 Estados-Membros em comparação com 2022¹⁹. No entanto, os inquéritos mostraram que a perceção da independência judicial diminuiu entre as empresas em

e independentes, autoridades policiais e outras partes interessadas, como as associações de jornalistas e a sociedade civil.

¹³ Ver [aqui](#).

¹⁴ [Relatório de 2023 sobre o Estado de direito — contributo das partes interessadas — Conselho da Europa | Comissão Europeia \(europa.eu\)](#).

¹⁵ O Pannel de Avaliação da Justiça na UE de 2023 procede a uma análise comparativa destes sistemas judiciais nacionais.

¹⁶ Acórdão do TJUE de 5 de junho de 2023 no processo C-204/21, Comissão/Polónia, ECLI:EU:C:2023:442, n.os 64 a 74.

¹⁷ Na secção 4 pode ser consultada uma referência aos principais acórdãos desde o último relatório.

¹⁸ Como a Rede Europeia dos Conselhos de Justiça, a Rede dos Presidentes dos Supremos Tribunais de Justiça da União Europeia, a Associação dos Conselhos de Estado e dos Supremos Tribunais Administrativos da União Europeia e o Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia.

¹⁹ Figuras 49 e 51, Pannel de Avaliação da Justiça na UE de 2023.

13 Estados-Membros. Na [Finlândia](#), na [Dinamarca](#), na [Áustria](#), na [Alemanha](#) e no [Luxemburgo](#), o nível de perceção da independência judicial continua a ser particularmente elevado entre o público em geral (superior a 75 %), enquanto na [Polónia](#) e na [Croácia](#) continua a ser muito baixo (inferior a 30 %).

Conselhos Superiores da Magistratura e procedimentos de nomeação e destituição de juizes como salvaguardas essenciais da independência judicial

Muitos Estados-Membros continuaram a levar a cabo reformas relacionadas com elementos essenciais do seu sistema judicial, tais como os procedimentos de nomeação e destituição de juizes ou no que respeita aos Conselhos Superiores da Magistratura. Importa que essas reformas salvaguardem a independência judicial, com base nos princípios estabelecidos pelo TJUE.

Onde estão estabelecidos, os Conselhos da Superiores da Magistratura são garantias particularmente importantes da independência judicial, tal como reconhecido na jurisprudência do TJUE²⁰. Podem funcionar como um tampão entre o poder judicial e os outros poderes em matérias como a nomeação e a carreira dos juizes ou dos magistrados, bem como na gestão do sistema judicial. O Conselho da Europa elaborou normas europeias fundamentais sobre as modalidades de criação dos Conselhos da Superiores da Magistratura que melhor salvaguardam a sua independência, incluindo no que se refere à sua composição²¹. Os Conselhos Superiores da Magistratura também necessitam de recursos adequados para funcionar de forma eficaz e cumprir os seus mandatos, devendo ter a capacidade de gerir o seu orçamento de forma independente.

Na sequência das recomendações do relatório de 2022, foram concluídos esforços legislativos para reforçar a independência e a eficácia dos Conselhos Superiores da Magistratura em vários Estados-Membros; noutros, estão em curso debates. No [Luxemburgo](#), foram adotadas duas reformas significativas: uma reforma constitucional que cria o Conselho Nacional da Justiça e uma reforma legislativa que alinha a composição do Conselho Nacional da Justiça com as normas europeias e estabelece o estatuto dos magistrados. Nos [Países Baixos](#), mais de metade dos membros do Conselho Superior da Magistratura são agora juizes. Na [Hungria](#), uma nova lei reforça o papel do Conselho Nacional da Magistratura permitindo-lhe contrabalançar eficazmente os poderes do Presidente do Gabinete Nacional da Magistratura, nomeadamente garantindo que os pareceres do Conselho Nacional da Magistratura sobre uma série de questões importantes são vinculativos. Em [Portugal](#), foi concluído um novo quadro legislativo para o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais que prevê a autonomia administrativa e financeira. Em [Itália](#), as disposições diretamente aplicáveis da reforma do Conselho Superior da Magistratura foram agora postas em prática, estando a ser avaliada toda a extensão do seu efeito nos trabalhos do Conselho. Na [Suécia](#), uma comissão de inquérito concluiu os seus trabalhos e recomendou medidas para reforçar a independência do poder judicial, incluindo a criação de uma nova agência de administração dos tribunais que seria mais independente do Governo. Na [Finlândia](#), a Administração Nacional dos Tribunais anteriormente criada prosseguiu o seu trabalho e desenvolveu novas iniciativas para continuar a apoiar os tribunais.

²⁰ O TJUE reconheceu que, quando um Conselho Superior da Magistratura participa num processo de nomeação que envolve órgãos políticos, pode contribuir para tornar esse processo mais objetivo, limitando o poder discricionário de que dispõem os órgãos políticos no exercício dos seus poderes, desde que esse Conselho seja suficientemente independente dos poderes executivo e legislativo e do órgão ao qual apresenta um parecer. Ver, por exemplo, o Acórdão de 2 de março de 2021 no processo C-824/18, AB e o. (Nomeação de juizes para o Supremo Tribunal — Recursos), n.ºs 123 a 125, e jurisprudência citada.

²¹ Ver, em especial, a Recomendação CM/Rec(2010)12 do Conselho da Europa.

Noutros Estados-Membros, as preocupações relativas aos Conselhos Superiores da Magistratura ainda não foram abordadas. Na [Eslováquia](#), mantém-se a questão da insuficiência das salvaguardas no que respeita à destituição dos membros dos Conselhos Superiores da Magistratura nomeados pelo poder executivo e pelo Parlamento. Na [Bulgária](#), a composição do Conselho Superior da Magistratura continua a ser uma preocupação. Em [Espanha](#), a situação do Conselho Superior da Magistratura suscita sérias preocupações, uma vez que, em primeiro lugar, o Conselho não foi renovado apesar da urgência e, em segundo lugar, não foram tomadas medidas para adaptar o processo de nomeação dos seus juízes membros. Esta falta de renovação tem impacto nas nomeações para o Supremo Tribunal e para o sistema judicial no seu conjunto. Em [Chipre](#), na sequência da recente reforma da nomeação de juízes, a composição do Conselho Superior da Magistratura foi alargada a membros que não são juízes, com vista a reforçar a legitimidade democrática do Conselho, embora ainda não exista uma participação mais ampla dos juízes escolhidos pelos seus pares, uma vez que a componente judicial continua a ser composta exclusivamente por juízes do Supremo Tribunal. Na [Polónia](#), continuam por resolver as sérias preocupações relacionadas com o Conselho Nacional da Magistratura, uma vez que existem dúvidas legítimas quanto à sua independência²².

O método utilizado para a nomeação e destituição dos juízes constitui uma garantia fundamental da independência do poder judicial e pode ter um impacto na perceção pública da independência. De acordo com o TJUE, a fim de garantir a independência judicial, as condições materiais e as regras processuais que regem as nomeações judiciais devem ser suficientes para evitar dúvidas legítimas quanto à impermeabilidade dos juízes em causa a elementos externos e quanto à sua neutralidade enquanto juízes²³.

Desde o último relatório, vários Estados-Membros melhoraram os procedimentos de nomeação judicial e o funcionamento dos seus tribunais superiores, nomeadamente dando seguimento às recomendações de 2022. Na [Finlândia](#), um grupo de trabalho do Ministério da Justiça propôs alterações constitucionais para reforçar a independência do poder judicial, incluindo a reforma do processo de nomeação dos juízes leigos, a fixação de um número máximo de juízes no Supremo Tribunal e a fixação de uma idade de aposentação obrigatória dos juízes. Na [Áustria](#), foi adotada uma lei que prevê a participação judicial na nomeação do presidente e do vice-presidente do Supremo Tribunal, embora a falta de participação judicial nas nomeações dos presidentes dos tribunais administrativos continue a suscitar preocupações. Na [Eslovénia](#), as novas reformas preveem a transferência do poder de nomeação de juízes do Parlamento para o Presidente e para o Conselho Superior da Magistratura, embora a falta de salvaguardas para a independência judicial suscite preocupações. Em [Chipre](#), um novo sistema de nomeação de juízes para o Supremo Tribunal Constitucional e o Supremo Tribunal inclui uma etapa positiva que envolve o poder judicial, em conformidade com as normas europeias. Na [Suécia](#), evoluções recentes conduziram a um debate social mais amplo sobre o sistema de nomeação dos juízes leigos. Esta é realizada pelos partidos políticos, pelo que suscita preocupações quanto à garantia da independência dos juízes. Na [Hungria](#), prevê-se que o risco de decisões arbitrárias sobre a carreira dos juízes seja limitado por uma nova lei que garante que o Conselho Nacional da Magistratura emite um parecer vinculativo. Novas leis deram resposta a várias preocupações relacionadas com o funcionamento da Kúria (Supremo Tribunal), incluindo a supressão do poder de rever a necessidade de reenvios prejudiciais, em conformidade com os requisitos do

²² As recomendações dizem respeito à Bulgária, a Espanha e à Eslováquia.

²³ Ver Acórdão de 15 de julho de 2021 no processo C-791/19, Comissão/Polónia, n.ºs 98 a 108; o Acórdão de 20 de abril de 2021 no processo C-896/19, Repubblika/Il-Prim Ministru, n.º 66; o Acórdão de 2 de março de 2021 no processo C-824/18, AB e o. (Nomeação de juízes para o Supremo Tribunal — Recursos), n.ºs 66, 124 e 125; e o Acórdão de 19 de novembro de 2019 nos processos apensos C-585/18, C-624/18 e C-625/18, AK *et al.*, n.ºs 137 e 138.

direito da UE. A atribuição de processos na Kúria deverá ser mais transparente na sequência de uma reforma legislativa e da plena aplicação da mesma.

Noutros Estados-Membros, subsistem desafios no que respeita às nomeações para cargos judiciais de alto nível e para cargos de presidente de tribunal. Em [Malta](#), o poder judicial ainda não participa no processo de nomeação do Presidente do Supremo Tribunal. Na [Grécia](#), não foram tomadas medidas no que se refere à participação do poder judicial no processo de nomeação para cargos superiores da judicatura. Na [Lituânia](#), registaram-se alguns progressos na melhoria da transparência das nomeações judiciais por meio de nova legislação, embora sejam necessárias salvaguardas adicionais. Na [Letónia](#), não foi iniciado qualquer processo para assegurar salvaguardas adequadas contra influências políticas indevidas na nomeação dos juízes do Supremo Tribunal. Na [Irlanda](#), a composição prevista da Comissão de Nomeações Judiciais continua a suscitar preocupações²⁴.

Em alguns Estados-Membros, existem outras preocupações no que respeita à independência do poder judicial. Na [Eslováquia](#), o crime de abuso de direito introduzido para os juízes no que respeita às decisões judiciais destes continua a suscitar preocupações por criar um efeito psicológico negativo para os juízes, além de ser oneroso para as autoridades de investigação²⁵.

Na [Polónia](#), subsistem sérias dúvidas a conformidade de vários juízes do Supremo Tribunal nomeados em 2018 e 2019, incluindo o seu primeiro Presidente, com os requisitos de um tribunal estabelecido por lei. Até à data, ainda não foi aplicada uma decisão prejudicial do TJUE relacionada com uma nomeação judicial para a Secção de Fiscalização Extraordinária. Na [Hungria](#), estão a ser tomadas medidas para cumprir os marcos relacionados com a independência judicial no âmbito do plano de recuperação e resiliência. Outras preocupações referem-se aos sistemas de distribuição de processos nos tribunais inferiores²⁶.

A autonomia e a independência do Ministério Público continuam a ser temas importantes das reformas

Não existe na UE um modelo único para o quadro institucional dos serviços do Ministério Público. No entanto, são sempre necessárias salvaguardas institucionais para garantir que a ação penal seja suficientemente autónoma e possa levar a cabo investigações eficazes e imparciais, levando os processos a tribunal sem pressões políticas. Tal não só é essencial para o direito penal nacional e da UE, como também tem um impacto direto na UE na garantia de questões como a proteção dos seus interesses financeiros ou a aplicação de sanções desde a invasão da Ucrânia pela Rússia.

Na sequência das recomendações do relatório de 2022, vários Estados-Membros iniciaram ou prosseguiram reformas dos serviços do Ministério Público, com diferentes graus de progresso. Em [Malta](#), foi criado um novo sistema disciplinar para os procuradores que estabelece diferentes níveis de infrações disciplinares, bem como o procedimento a seguir. No [Luxemburgo](#), uma reforma constitucional reforça a independência do Ministério Público no exercício de investigações e ações penais específicas. Nos [Países Baixos](#), está a ser debatida a supressão do poder conferido ao poder executivo de dar instruções aos procuradores em casos específicos. Na [Chéquia](#), foi apresentado no Parlamento um projeto de lei que introduz determinadas salvaguardas para a destituição do procurador-geral pelo Ministério da Justiça. Na [Eslovénia](#), estão a ser preparadas alterações legislativas para introduzir salvaguardas de

²⁴ As recomendações dizem respeito à Irlanda, à Grécia, à Letónia, à Lituânia, a Malta, a Áustria, à Eslovénia, à Finlândia e à Suécia.

²⁵ A recomendação diz respeito à Eslováquia.

²⁶ A recomendação diz respeito à Hungria.

independência judicial e de autonomia dos procuradores nas regras relativas aos inquéritos parlamentares.

Não obstante, várias questões identificadas em relatórios anteriores sobre o Estado de direito e refletidas nas recomendações do relatório de 2022 continuam por resolver. Em [Espanha](#), não foram tomadas medidas para reforçar o estatuto do procurador-geral e abordar a separação entre o mandato do mesmo e o do Governo. Na [Áustria](#), não avançaram os planos de criação de um Ministério Público Federal independente, incluindo para assegurar o funcionamento independente dos serviços especializados do Ministério Público de combate à corrupção. Em [Chipre](#), o Ministério Público, chefiado pelo Procurador-Geral, faz parte da Procuradoria-Geral da República e não existe uma separação clara entre o pessoal encarregado de funções consultivas e o pessoal que exerce funções de ação penal. A inexistência de possibilidade de revisão das decisões do procurador-geral de não deduzir acusação ou de arquivar processos também suscita preocupações. Na [Eslováquia](#), o poder do procurador-geral de anular decisões de procuradores de grau inferior continua a ser motivo de preocupação, tanto no que respeita à falta de controlo jurisdicional como ao exercício desse poder pelo procurador-geral em vários processos de corrupção de alto nível. Na [Polónia](#), registaram-se alguns progressos no sentido de assegurar a independência funcional do Ministério Público em relação ao Governo, mas as funções do ministro da Justiça e do Procurador-Geral ainda não foram separadas²⁷.

Assegurar a responsabilização e salvaguardar a independência nos processos disciplinares que envolvem juízes e procuradores

Na sua jurisprudência, o TJUE estabeleceu salvaguardas essenciais para garantir que o quadro disciplinar não possa ser utilizado como forma de controlo político do poder judicial²⁸. Estas salvaguardas incluem regras que definem os comportamentos que constituem infrações disciplinares e as sanções aplicáveis. Os processos disciplinares devem ser conduzidos com a participação de um órgão independente, segundo um procedimento que salvegarde plenamente os direitos consagrados nos artigos 47.º e 48.º da Carta dos Direitos Fundamentais, em especial os direitos de defesa. As regras devem também prever a possibilidade de impugnar as decisões dos órgãos disciplinares em tribunal²⁹.

Continuando a tendência observada em relatórios anteriores sobre o Estado de direito, alguns Estados-Membros implementaram ou estão a preparar reformas para reforçar as salvaguardas de independência judicial nos processos disciplinares. Na [Eslováquia](#), está em vigor um novo procedimento disciplinar para juízes, procuradores, agentes de execução e notários perante o Supremo Tribunal Administrativo, que parece funcionar bem. Na [Chéquia](#), está a ser preparada uma reforma do processo disciplinar dos juízes, a fim de introduzir a possibilidade de interpor recurso das decisões tomadas por um tribunal disciplinar. Na [Eslovénia](#), estão a ser elaboradas alterações à Lei do Conselho da Magistratura, centrando-se no seu papel processual nos processos disciplinares. Na [Croácia](#), na sequência das recomendações do ano passado, os controlos de segurança periódicos a todos os juízes foram suprimidos por meio de uma decisão do Tribunal Constitucional, prevendo-se que os controlos relativos a todos os magistrados do Ministério Público sejam suprimidos mediante alterações em curso. Na [Roménia](#), alterações

²⁷ As recomendações dizem respeito à Chéquia, a Espanha, a Chipre, à Áustria, à Polónia, à Eslovénia e à Eslováquia.

²⁸ O Tribunal de Justiça recordou este princípio nos processos que se referem à secção disciplinar do Supremo Tribunal polaco (Acórdão de 5 de junho de 2023 no processo C-204/21, Comissão Europeia/República da Polónia) e à Inspeção Judicial romena (Acórdão de 11 de maio de 2023 no processo 817/21, Inspectia Judiciară, e Acórdão de 18 de maio de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e o./Inspectia Judiciară e o., nos processos apensos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19).

²⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 25 de julho de 2018 no processo C-216/18 PPU, LM, n.º 67.

aos regimes de responsabilidade civil e disciplinar reforçaram a independência do poder judicial.

No entanto, há também situações em que existem desafios no que respeita ao quadro disciplinar e subsistem preocupações quanto à possível utilização dos processos disciplinares como meio para reduzir a independência judicial. Na [Polónia](#), vários juízes continuaram a ser objeto de inquéritos e processos disciplinares relacionados com o conteúdo das suas decisões judiciais e de transferências forçadas. A fim de reforçar as disposições que protegem os juízes contra a responsabilidade disciplinar com base no conteúdo das suas decisões judiciais, o Parlamento adotou uma nova lei, que está atualmente a ser analisada pelo Tribunal Constitucional. Na [Bulgária](#), o funcionamento da Inspeção do Conselho Superior da Magistratura, responsável pela abertura de processos disciplinares, tem estado em risco de influência política³⁰.

A proteção efetiva da independência judicial exige igualmente uma cultura de integridade e imparcialidade. Vários Estados-Membros estão a aplicar políticas e práticas para promover a integridade no seio do sistema judiciário. Em [Portugal](#), o Conselho Superior da Magistratura apresentou uma proposta para regulamentar as «portas giratórias» no sistema judiciário. No entanto, o regime de incompatibilidades dos juízes continua a suscitar preocupações em [Espanha](#). Na [Bélgica](#), o Governo está a refletir sobre uma revisão da proposta de introduzir controlos de segurança regulares efetuados pela Agência Nacional de Segurança a todos os juízes, na sequência de críticas do Conselho Superior de Justiça.

Esforços envidados no reforço da qualidade e eficiência da justiça

Um sistema judicial eficiente gere o número de processos e os processos em atraso e emite decisões sem demoras injustificadas. Processos excessivamente morosos e atrasos substanciais minam a confiança que os cidadãos e as empresas depositam nos sistemas judiciais nacionais. Para que o sistema judicial funcione corretamente, são indispensáveis recursos adequados, incluindo os investimentos necessários em infraestruturas físicas e técnicas, bem como pessoal qualificado, formado e devidamente remunerado. Vários Estados-Membros reconheceram este fator mediante a afetação, nos seus planos nacionais de recuperação e resiliência, de recursos adicionais para o reforço da resiliência dos sistemas judiciais, que continuam a ser aplicados.

Garantir a resiliência a longo prazo do sistema judicial passa por assegurar a atratividade das profissões judiciais, incluindo mediante uma remuneração adequada, e minimizar o número de vagas abertas para juízes, procuradores e funcionários judiciais. Na sequência das recomendações do relatório de 2022, foram tomadas medidas positivas em vários Estados-Membros. Na [Irlanda](#), o Governo anunciou um aumento significativo do número de juízes, na sequência das recomendações de um grupo de trabalho de planeamento judicial. Em [Espanha](#), o número total de juízes aumentou e estão a ser tomadas medidas para dar resposta aos desafios relacionados com os recursos do sistema judicial. Em [França](#), os recursos humanos e financeiros afetados ao sistema judicial voltaram a aumentar significativamente e estão em curso iniciativas para dar resposta às necessidades atuais. Na [Finlândia](#), os recursos alocados ao sistema judicial aumentaram, mas o relatório do Governo sobre a administração da justiça identificou a persistência de carências. Em [Portugal](#), estão a ser envidados esforços para assegurar a afetação de recursos humanos adequados ao sistema judicial, embora persistam preocupações quanto à escassez de pessoal não judicial.

Noutros Estados-Membros, persistem preocupações quanto aos recursos. Na [Lituânia](#), existem sérias preocupações quanto ao nível da remuneração dos procuradores e dos funcionários judiciais, que se mantém praticamente inalterado desde 2008, embora esteja a ser aplicada nova

³⁰ A recomendação diz respeito à Bulgária.

legislação. Na [Croácia](#), o nível da remuneração dos juízes, procuradores e funcionários judiciais está a ser abordado, embora subsistam preocupações. Na [Bélgica](#), foram adotadas novas iniciativas políticas e legislativas para colmatar a escassez orçamental e de pessoal no sistema judicial, mas persistem deficiências estruturais em termos de recursos, apesar destes investimentos significativos. Na [Dinamarca](#), embora estejam em curso análises para assegurar a afetação de recursos humanos e financeiros suficientes ao sistema judicial, a situação dos recursos constitui uma preocupação e afeta cada vez mais a duração dos processos. Nos [Países Baixos](#), os juízes e os magistrados do Ministério Público manifestaram preocupações relativas à escassez de pessoal e às difíceis condições de trabalho devido à elevada carga de trabalho. Na [Chéquia](#), o financiamento para o pessoal auxiliar dos tribunais e do Ministério Público é insuficiente, o que conduz a dificuldades em recrutar pessoal qualificado e compromete o bom funcionamento do Ministério Público e do sistema judiciário. Na [Alemanha](#), o Pacto para o Estado de Direito, que tinha concedido financiamento federal ao sistema judicial, não foi prorrogado nem foram tomadas novas medidas a nível federal para assegurar recursos adequados para o sistema judiciário nem em relação ao nível salarial dos juízes. Na [Eslovénia](#), o nível da remuneração dos juízes e procuradores, em grande medida inalterado desde 2012, suscita preocupações e foi declarado inconstitucional no que se refere aos salários dos juízes. Na [Polónia](#), a lei orçamental de 2023 afetou negativamente a remuneração dos juízes e procuradores. Entre as instituições que manifestaram preocupações contam-se o Supremo Tribunal, o Conselho Nacional da Magistratura, o Provedor de Justiça e as associações de juízes e procuradores³¹. Na [Roménia](#), apesar dos esforços continuados para melhorar a situação, a crescente escassez de magistrados está a suscitar sérias preocupações³².

O investimento em infraestrutura e a digitalização do sistema judicial são essenciais para dar resposta aos desafios mais vastos em matéria de eficiência que existem em vários Estados-Membros. Em [Malta](#), [Chipre](#) e na [Grécia](#), o aumento dos recursos para o sistema judiciário e outras medidas ainda não se traduziram numa redução do tempo de tramitação dos processos e os processos em atraso continuam a ser um grave desafio. Na [Croácia](#), o sistema judicial alargou ainda mais os instrumentos de comunicação eletrónica e reduziu os atrasos, mas subsistem problemas significativos em termos de eficiência e qualidade, visto que houve um aumento generalizado da duração dos julgamentos. Em [Itália](#), foram adotados dois decretos legislativos para aplicar reformas na justiça civil e penal a fim de melhorar a qualidade e a eficiência do sistema judicial, nomeadamente no que respeita à duração dos processos. A eficácia das reformas continua por verificar. Em [Portugal](#), estão em vigor medidas para fazer face aos desafios em matéria de eficiência, em especial nos tribunais administrativos e fiscais, estando outras em preparação. O plano de recuperação e resiliência português inclui medidas destinadas a aumentar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais.

Prosseguem as iniciativas para melhorar a digitalização e os Estados-Membros estão a tomar novas medidas a este respeito, nomeadamente na sequência das recomendações do relatório de 2022. É particularmente importante assegurar que as ferramentas digitais possam ser utilizadas de forma eficaz na prática, nomeadamente por meio de formação suficiente. A digitalização do sistema judicial continua, de um modo geral, muito avançada na [Estónia](#), [Alemanha](#), [Letónia](#), [Polónia](#), [Espanha](#), [Eslováquia](#), [Lituânia](#), [Hungria](#) e [Áustria](#). Na [Croácia](#), a utilização do sistema de comunicações eletrónicas continuou a aumentar, tendo a maioria dos tribunais não integrados sido integrada num sistema unificado já utilizado por todos os outros tribunais. Em

³¹ O presidente do Supremo Tribunal Administrativo e o primeiro presidente do Supremo Tribunal pediram ao Tribunal Constitucional que declarasse inconstitucionais as disposições impugnadas (o processo continua pendente).

³² As recomendações dizem respeito à Bélgica, à Dinamarca, à Alemanha, a França, à Croácia, à Lituânia, a Portugal, à Roménia e à Eslovénia.

[França](#), os trabalhos para concluir a digitalização total dos processos judiciais civis e penais continuaram a avançar. Nos [Países Baixos](#), o nível de digitalização melhorou, com a introdução de mais soluções digitais para os processos judiciais. Na [Estónia](#), foram introduzidas novas melhorias na digitalização, tendo melhorado o acesso intersistemas aos documentos. Na [Bulgária](#), foram tomadas medidas para alterar a legislação relacionada com a digitalização da justiça. Em [Itália](#), a digitalização do sistema de justiça civil progrediu significativamente, ao mesmo tempo que as regras processuais alteradas que permitem a digitalização no sistema de justiça penal continuam por aplicar plenamente³³.

Acesso à justiça e papel dos advogados no sistema judicial

Os advogados desempenham um papel fundamental na garantia da proteção dos direitos fundamentais e no reforço do Estado de direito, incluindo o direito a um julgamento justo. Estão a ser tomadas medidas para garantir o direito de acesso a um advogado em vários Estados-Membros. Em [Espanha](#), o quadro de apoio judiciário foi reforçado e, em [França](#), o orçamento para o apoio judiciário aumentou ainda mais. Na [Finlândia](#), a nova legislação confere aos tribunais uma maior margem de manobra na repartição das custas judiciais em processos cíveis, o que deverá tornar o sistema judicial mais acessível. Na [Bulgária](#), foram adotadas novas leis em matéria de mediação e assistência judiciária para melhorar o acesso à justiça. Em [Malta](#), estão em curso trabalhos sobre projetos de legislação que regulamentam a profissão de advogado. Na [Lituânia](#), foram introduzidas alterações específicas ao sistema de apoio judiciário, embora estas não respondam às preocupações relativas ao volume de trabalho e à remuneração dos prestadores de apoio judiciário. Na [Irlanda](#), enquanto está pendente a publicação de uma análise de modelos para reduzir a litigância, o elevado nível das custas judiciais continua a ser motivo de preocupação, não tendo sido tomadas novas medidas para a sua redução. Na [Dinamarca](#), a revisão do sistema de apoio judiciário iniciada em 2020 foi suspensa. Do mesmo modo, no [Luxemburgo](#), a reforma destinada a tornar o apoio judiciário mais acessível continua pendente. Na [Hungria](#), o acesso dos grupos vulneráveis à justiça poderia ser melhorado.

O respeito da confidencialidade da relação com os clientes constitui um elemento essencial da liberdade de exercício das profissões jurídicas, como confirmado pelas normas do Conselho da Europa³⁴. Na [Eslováquia](#), a Ordem dos Advogados alertou para repetidas violações da confidencialidade entre advogado e cliente por parte dos serviços policiais durante buscas em instalações de sociedades de advogados. Na [Lituânia](#), continuam a existir preocupações quanto ao respeito do sigilo profissional dos advogados e as questões a este respeito continuam pendentes no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Na [Letónia](#), novas regras reforçaram a proteção do sigilo profissional dos advogados³⁵.

2.2. Quadro de combate à corrupção

O combate à corrupção é fundamental para preservar o Estado de direito e manter a confiança dos cidadãos e das empresas nas instituições públicas. Uma abordagem global do combate à corrupção deve assentar numa combinação de medidas de prevenção e de repressão. Para tal, é necessário um quadro jurídico e institucional sólido, uma capacidade administrativa e judicial suficiente, investigações e ações penais eficazes e uma vontade política clara de aplicar o

³³ As recomendações dizem respeito a França, a Itália, a Malta, aos Países Baixos e à Polónia.

³⁴ Recomendação Rec(2000)21 do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre a liberdade de exercício da profissão de advogado.

³⁵ As recomendações dizem respeito à Lituânia, ao Luxemburgo e à Irlanda.

quadro de combate à corrupção. Além disso, são necessárias medidas de integridade fiáveis e eficazes para minimizar o espaço para corrupção.

Perceção da corrupção a nível da UE

Os resultados do Índice de Perceção da Corrupção (IPC)³⁶ mostram que nove Estados-Membros estão entre os 20 países percecionados como os menos corruptos do mundo³⁷. Subsistem diferenças entre os Estados-Membros, tendo alguns melhorado a sua pontuação em comparação com os anos anteriores enquanto outros ainda registam uma pontuação significativamente inferior à média³⁸.

Os inquéritos Eurobarómetro de 2023 sobre a perceção da corrupção³⁹ mostram que a corrupção continua a ser uma preocupação grave dos cidadãos e das empresas na UE. Sete em cada dez europeus (70 %) consideram que a corrupção é um problema generalizado no seu país e mais de quatro em cada dez europeus (45 %) consideram que o nível de corrupção aumentou no seu país. Mais de metade dos cidadãos (60 %) considera que os esforços do seu governo para combater a corrupção não são eficazes. Além disso, a maioria das empresas europeias (65 %) considera que o problema da corrupção é generalizado no seu país e metade (50 %) pensa que é improvável que as pessoas ou empresas corruptas no seu país sejam identificadas ou denunciadas à polícia ou ao Ministério Público.

Estratégias nacionais anticorrupção e respetiva execução

A importância de manter políticas anticorrupção eficazes e coordenadas é reconhecida no direito internacional⁴⁰. As estratégias nacionais anticorrupção podem assegurar que os países seguem uma abordagem abrangente, coerente e integrada, permitindo a integração das disposições de combate à corrupção em todos os setores políticos pertinentes. Quase todos os Estados-Membros dispõem atualmente de estratégias nacionais anticorrupção. Desde julho de 2022, a [Chéquia](#), a [Itália](#) e a [Letónia](#) atualizaram as suas estratégias e/ou planos de ação nacionais⁴¹. A [Hungria](#), a [Eslovénia](#) e [França](#) iniciaram o processo de revisão das estratégias existentes, estando também em curso processos de revisão preparatória na [Eslováquia](#) e na [Alemanha](#)⁴².

Reforço da capacidade das instituições e do quadro jurídico para combater a corrupção

³⁶ Transparência Internacional (2023) <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

³⁷ Quatro Estados-Membros (Dinamarca, Finlândia, Suécia e Países Baixos) registam uma pontuação de 80/100 ou superior no índice, ao passo que cinco outros (Alemanha, Irlanda, Estónia, Bélgica e França) registam uma pontuação acima de 72/100. A média da UE é de 64/100.

³⁸ Pontuações inferiores a 50 podem ser observadas na Roménia (46), na Bulgária (43) e na Hungria (42).

³⁹ [Eurobarómetro Especial n.º 534](#) sobre a corrupção (2023) e [Eurobarómetro Flash n.º 524](#) sobre as atitudes das empresas face à corrupção na UE (2023). Os conjuntos de dados anteriores são o Eurobarómetro Especial n.º 523 (2022) e o Eurobarómetro Flash n.º 507 (2022).

⁴⁰ A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) insta os Estados Partes, em conformidade com os princípios fundamentais dos seus sistemas jurídicos, a desenvolverem e aplicarem ou manterem políticas anticorrupção eficazes e coordenadas que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de direito, da boa gestão dos assuntos públicos e da propriedade pública, da integridade, da transparência e da responsabilização. Todos os Estados-Membros e a UE são partes na Convenção. Ver também a [Declaração de Kuala Lumpur sobre estratégias anticorrupção](#).

⁴¹ Atualmente, 20 Estados-Membros dispõem de estratégias ou programas anticorrupção específicos; quase todos os outros têm componentes anticorrupção noutras estratégias e planos de ação nacionais.

⁴² A recomendação diz respeito à Eslovénia.

Uma resposta eficaz à corrupção depende de um quadro jurídico e administrativo anticorrupção sólido⁴³ e de instituições fortes e independentes para fazer cumprir as regras. Desde o último relatório sobre o Estado de direito, e também na sequência das suas recomendações, vários Estados-Membros avançaram com reformas do direito penal a fim de reforçar a luta contra a corrupção. A [Hungria](#) adotou legislação para introduzir a possibilidade de as decisões do Ministério Público de não investigar e reprimir os crimes de corrupção serem sujeitas a controlo jurisdicional. Na [Bulgária](#), em conformidade com os compromissos assumidos no âmbito do plano de recuperação e resiliência, o Parlamento adotou uma lei que cria um mecanismo para assegurar a responsabilização efetiva e a responsabilidade penal do procurador-geral e dos seus adjuntos, prevendo ainda a fiscalização judicial das decisões do Ministério Público de não abrir uma investigação. Noutros Estados-Membros, estão a ser debatidas reformas do direito penal substantivo ou processual. A [Áustria](#) apresentou um projeto de legislação para alargar as infrações por corrupção aos candidatos a cargos públicos e incluiu sanções adicionais, como a proibição de exercer cargos públicos.

Embora tenham sido alcançados alguns progressos, subsistem lacunas no direito penal de outros Estados-Membros e a aplicação plena de muitas recomendações relacionadas com o relatório de 2022 continua pendente. Na [Finlândia](#), estão em curso trabalhos sobre um projeto de proposta sobre o tráfico de influência, a fim de reforçar ainda mais o quadro jurídico penal em matéria de corrupção, estando pendente uma proposta de revisão do crime de suborno de funcionários estrangeiros. Na [Suécia](#), foram envidados esforços para processar os casos de suborno de funcionários estrangeiros, mas, até à data, as definições jurídicas limitadas sobre suborno de funcionários estrangeiros permanecem inalteradas⁴⁴.

A capacidade das autoridades policiais, das autoridades competentes para o exercício da ação penal e do poder judicial em geral para aplicar as disposições do direito penal anticorrupção é essencial para o combate eficaz contra a corrupção. A [Eslovénia](#) e o [Luxemburgo](#) tomaram medidas para aumentar a capacidade das autoridades competentes para o exercício da ação penal responsáveis pela luta contra a corrupção, por meio da afetação de recursos adicionais. Em muitos Estados-Membros, os serviços do Ministério Público apontam as limitações em termos de recursos como um desafio, por vezes exacerbado por outras insuficiências. Na [Bélgica](#), a aplicação da lei e a ação penal continuam a combater a corrupção com recursos geralmente limitados. No caso da [Eslováquia](#), o nível de recursos humanos e financeiros para combater os casos de corrupção no âmbito da polícia e do Ministério Público não é considerado plenamente adequado ao desempenho das suas funções, em especial em casos complexos de corrupção de alto nível, e a coordenação entre as diferentes entidades responsáveis por fazer cumprir a lei ainda necessita de melhorias. Em [Portugal](#), partes interessadas comunicaram problemas graves relacionados com os recursos destinados à prevenção, investigação e repressão da corrupção. Em [Chipre](#), estão a ser envidados esforços para resolver as limitações de recursos humanos, financeiros e técnicos da Procuradoria-Geral, uma vez que continuam a afetar a realização de investigações⁴⁵.

A especialização é outro elemento fundamental para reforçar a capacidade de luta contra a corrupção, assim como o acesso a informações pertinentes, a interconexão de registos e uma boa cooperação entre as autoridades policiais e outras agências, como as unidades de

⁴³ As normas internacionais são principalmente a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção; a convenção penal sobre a corrupção e a convenção civil sobre a corrupção, ambas do Conselho da Europa; e a Convenção da OCDE sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais. A nível da UE, a 3 de maio de 2023, a Comissão propôs uma diretiva relativa à luta contra a corrupção que visa atualizar e reforçar o quadro de justiça penal da UE [COM (2023) 234 final].

⁴⁴ As recomendações dizem respeito à Finlândia e à Suécia.

⁴⁵ As recomendações dizem respeito à Eslováquia e a Portugal.

informação financeira e as autoridades fiscais, de auditoria e da concorrência. Em resposta às recomendações do relatório de 2022, a [Eslovénia](#) restabeleceu a autonomia operacional do seu Gabinete Nacional de Investigação, restabelecendo o poder do Ministério Público de conduzir processos de inquérito, instrução e julgamento sem instruções do Ministério do Interior. A [Roménia](#) realizou progressos significativos na resposta aos desafios operacionais relacionados com a ação penal contra a corrupção na Direção Nacional Anticorrupção (DNA), embora o recrutamento continue por melhorar. Na [Bulgária](#), prevê-se a reestruturação institucional da Comissão Anticorrupção no seguimento dos compromissos assumidos pela Bulgária no âmbito do plano de recuperação e resiliência, estando a ser debatidas propostas legislativas no Parlamento⁴⁶.

Eliminar os obstáculos às investigações e ações penais e estabelecer sanções dissuasivas para a corrupção de alto nível

As deficiências processuais podem dificultar a eficácia da investigação e da ação penal em casos de corrupção, cujos exemplos incluem disposições excessivamente pesadas ou pouco claras em matéria de levantamento de imunidades e períodos de prescrição demasiado curtos. Estes obstáculos podem ser particularmente prejudiciais para casos complexos de corrupção, em especial quando os processos morosos já são um problema, gerando riscos de impunidade e privando os esforços de luta contra a corrupção dos seus efeitos dissuasores. De acordo com o Eurobarómetro Especial sobre as atitudes dos cidadãos em relação à corrupção, cerca de sete em cada dez europeus (67 %) consideram que os casos de corrupção de alto nível não são suficientemente reprimidos⁴⁷. Em alguns Estados-Membros, são necessárias reformas para reduzir a duração dos processos penais, a fim de melhorar o historial das sentenças transitadas em julgado, em especial no que respeita a processos de corrupção de alto nível. O relatório do ano passado emitiu recomendações a este respeito dirigidas a vários Estados-Membros. Na [Croácia](#), a duração dos processos de investigação, ação penal e julgamento de crimes de corrupção continua a comprometer a eficácia do sistema anticorrupção e ainda não foi introduzida legislação para a encurtar. [Espanha](#) ainda precisa de dar resposta aos desafios relacionados com a duração das investigações e ações penais, a fim de aumentar a eficiência no tratamento de casos de corrupção de alto nível. Na [Chéquia](#), os processos de corrupção de alto nível continuam a ser objeto de atenção devido a atrasos de alguns procedimentos⁴⁸.

Em alguns Estados-Membros, a imunidade dos membros do Governo por crimes de corrupção tem sido motivo de preocupação. Alguns países tomaram medidas para resolver este problema. No [Luxemburgo](#), uma reforma constitucional aboliu o direito exclusivo do Parlamento de intentar ações contra os membros do Governo. O Ministério Público tornou-se competente para realizar investigações criminais contra membros do Governo, que podem agora ser responsabilizados penalmente por crimes de corrupção cometidos no exercício de funções. Na [Roménia](#), o Senado adotou regras com critérios objetivos para decidir sobre os pedidos de levantamento das imunidades parlamentares, refletindo as regras já adotadas em 2019 pela Câmara dos Deputados. No entanto, na [Polónia](#), as preocupações relativas ao vasto âmbito das imunidades das pessoas que exercem funções executivas de topo e que são também deputados ao Parlamento ainda não foram abordadas e foram adotadas novas disposições em matéria de impunidade, criando isenções da responsabilidade penal e aumentando o risco de corrupção⁴⁹.

⁴⁶ As recomendações dizem respeito à Bulgária e à Roménia.

⁴⁷ [Eurobarómetro Especial n.º 534](#) sobre as atitudes dos cidadãos face à corrupção na UE (2023).

⁴⁸ As recomendações dizem respeito à Chéquia, a Espanha e à Croácia.

⁴⁹ A recomendação diz respeito à Polónia.

Alguns Estados-Membros continuam a consolidar os seus resultados em matéria de investigação, ação penal e sanção da corrupção de alto nível⁵⁰, em conformidade com as recomendações do relatório de 2022. Na [Croácia](#), prosseguiu a investigação eficaz da corrupção de alto nível e o número total de acusações e sentenças aumentou. Prosseguiram também os esforços para combater a corrupção de alto nível na [Eslováquia](#), com vários antigos altos funcionários acusados de crimes de suborno, e na [Áustria](#), onde os procuradores continuam a ser objeto de um elevado controlo sobre casos específicos. Apesar dos desafios estruturais e a nível de recursos, foram alcançados resultados em matéria de ação penal e de sanções contra os crimes de corrupção de alto nível em [França](#). A [Roménia](#) continuou a registar resultados positivos em matéria de combate à corrupção, nomeadamente em casos de alto nível.

Noutros Estados-Membros, continua por estabelecer um historial sólido em matéria de investigação e de ação penal contra casos de corrupção de alto nível que conduzam a sanções dissuasivas por condenações definitivas. Na [Bulgária](#), ainda não existe um historial consistente de condenações judiciais definitivas em processos de corrupção de alto nível. Em [Malta](#), o Gabinete do Procurador-Geral deduziu acusações em alguns processos, subsistem desafios relacionados com a duração das investigações de processos de corrupção de alto nível e são necessárias novas medidas para estabelecer um historial sólido de sentenças transitadas em julgado. Na [Hungria](#), embora alguns processos de alto nível tenham chegado à fase de acusação e condenação, a falta de um historial sólido de investigações de alegações de corrupção relativas a funcionários de alto nível e ao seu círculo imediato continua a ser uma séria preocupação. O plano de recuperação e resiliência húngaro inclui compromissos destinados a melhorar a ação penal em casos de corrupção. Na [Grécia](#), embora se tenham registado alguns progressos na taxa de ações penais e condenações por crimes de suborno, o número de absolvições e decisões suspensas relativamente elevado pode suscitar dúvidas quanto ao efeito dissuasor da resposta da justiça penal. Na [Eslovénia](#), as investigações criminais, as acusações e as sentenças em processos de corrupção continuam a ser limitadas, nomeadamente no que se refere à corrupção de alto nível⁵¹.

Reforçar as medidas de prevenção da corrupção e promover a integridade na vida pública

Um sistema político e institucional baseado na integridade, na transparência e na responsabilização na vida pública é a melhor garantia contra a corrupção. É por esta razão que as abordagens eficazes de luta contra a corrupção assentam frequentemente em medidas destinadas a reforçar a transparência, a ética e a integridade, bem como a regulamentar domínios como os conflitos de interesses, os lóbis e as chamadas «portas giratórias»⁵².

Os conflitos de interesses surgem quando um interesse privado ou profissional de um funcionário público interfere no exercício imparcial e objetivo das suas funções⁵³. Para evitar tais conflitos de interesses, a maioria dos Estados-Membros têm em vigor medidas que abrangem uma vasta gama de funcionários públicos eleitos e nomeados. Nos [Países Baixos](#), o Governo adotou uma política global em matéria de integridade no cargos públicos que abrange os funcionários públicos e os titulares de cargos políticos. A [Lituânia](#) também tomou novas medidas para aplicar as regras de integridade em vigor no país. Na [Chéquia](#), a legislação

⁵⁰ Tal como referido no relatório de 2020 sobre o Estado de direito, a falta de estatísticas uniformes, atualizadas e consolidadas em todos os Estados-Membros dificulta o acompanhamento do êxito comparativo da investigação e da repressão dos crimes de corrupção. A avaliação baseia-se nos dados fornecidos pelos Estados-Membros.

⁵¹ As recomendações dizem respeito à Bulgária, à Grécia, à Hungria, a Malta e à Eslovénia.

⁵² JOIN(2023) 12 final, p. 4.

⁵³ Os conflitos de interesses surgem quando um interesse privado ou profissional de um funcionário público interfere no exercício imparcial e objetivo das suas funções. Ver recomendação do Conselho da Europa, Rec(2000)10, relativa aos códigos de conduta para funcionários públicos.

destinada a rever o sistema de declaração de conflitos de interesses está a avançar no Parlamento.

Subsistem problemas noutros Estados-Membros. Em [Itália](#), onde não existem regras abrangentes em matéria de conflitos de interesses, estão a ser discutidos no Parlamento novos projetos legislativos. Na [Eslovénia](#), as regras em matéria de conflitos de interesses e incompatibilidade de funções mostram algumas lacunas de acompanhamento, em especial a nível municipal.

Os altos funcionários governamentais e os deputados estão frequentemente sujeitos a regras de integridade específicas. Muitos Estados-Membros dispõem de códigos de conduta e de regras em matéria de prevenção de conflitos de interesses e de incompatibilidades com outras atividades. Importa que a aplicação dessas regras seja objeto de verificação e avaliação periódicas. Alguns Estados-Membros tomaram medidas neste domínio, nomeadamente à luz das recomendações de 2022. Na [Estónia](#), foram introduzidos novos procedimentos para assegurar uma aplicação mais eficaz das orientações em matéria de conflitos de interesses para os ministros e os seus consultores políticos, embora ainda sejam necessários mecanismos de execução. Na [Bélgica](#), prevê-se que o código de conduta ministerial para titulares de cargos públicos federais seja alargado de modo a abranger todos os membros dos gabinetes ministeriais, tendo sido adotado um código de conduta para os ministros que inclui orientações sobre conflitos de interesses, portas giratórias e presentes e benefícios. Na [Croácia](#), foram adotados códigos de conduta para os deputados ao Parlamento e quase todas as administrações locais e regionais os seguiram. Os [Países Baixos](#) adotaram um Código de Conduta para os ministros e os secretários de Estado.

Na [Finlândia](#), embora os funcionários públicos e as pessoas com funções executivas de topo estejam abrangidos pelo Código de Conduta, os ministros continuam excluídos. Na [Bulgária](#), subsistem graves lacunas em matéria de medidas de integridade para funções de alto nível. Em [Portugal](#), subsistem preocupações quanto à aplicação e monitorização das regras em matéria de conflitos de interesses para altos cargos públicos na Assembleia da República e no Governo. Em [Espanha](#), as regras em matéria de conflitos de interesses dos funcionários executivos de topo não são aplicadas de forma adequada. Em [França](#), nem todos os deputados ao Parlamento parecem declarar os seus interesses em conformidade com as regras de integridade aplicáveis⁵⁴.

Assegurar a transparência da representação de grupos de interesse e regulamentar as «portas giratórias»

Para ser um ato legítimo de participação política⁵⁵, a representação de grupos de interesses tem de ser acompanhada de requisitos rigorosos em matéria de transparência e integridade, a fim de assegurar a responsabilização e a inclusividade no processo de tomada de decisões⁵⁶. A evolução nestes domínios prosseguiu em 2023, uma vez que alguns Estados-Membros reviram as suas regras de transparência em matéria de representação de grupos de interesse, em conformidade com as recomendações de 2022. Na [Letónia](#), foi adotada uma nova lei relativa à representação de grupos de interesse que prevê a criação de um registo destes. Na [Estónia](#), as autoridades prosseguiram os esforços para aplicar eficazmente as orientações em matéria de representação de grupos de interesses. [Chipre](#) adotou um regulamento de execução sobre a representação de grupos de interesse que clarifica o procedimento de declaração, registo e publicação das atividades destes. Na [Lituânia](#), as regras em vigor em matéria de representação

⁵⁴ As recomendações dizem respeito à Bélgica, à Bulgária, à Chéquia, à Estónia, a Itália, à Eslováquia e à Finlândia.

⁵⁵ OCDE, *Lobbying in the 21st century*, 2021.

⁵⁶ OCDE, *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, 2010; Conselho da Europa, *Standards on lobbying transparency*, recomendação CM/Rec(2017)2.

de grupos de interesses deram resultados positivos em termos das declarações apresentadas. Na [Bélgica](#), [Chéquia](#), [Croácia](#), [Espanha](#), [Irlanda](#) e [Portugal](#), estão em curso debates sobre nova legislação relativa à representação de grupos de interesse. Na [Eslováquia](#) ainda não existe regulamentação específica em matéria de representação de grupos de interesse e a legislação em vigor pode ser melhorada na [Áustria](#), na [Alemanha](#), em [França](#), no [Luxemburgo](#), nos [Países Baixos](#), na [Polónia](#), na [Roménia](#) e na [Hungria](#)⁵⁷.

A regulamentação e a aplicação das regras em matéria de «portas giratórias» entre funções públicas e privadas são cada vez mais uma área de atenção em muitos Estados-Membros, nomeadamente para prevenir interferências estrangeiras. Na [Suécia](#), está em curso uma avaliação das regras pós-emprego aplicáveis às funções executivas de topo no Governo. Os debates sobre a introdução ou revisão das regras em vigor em matéria de portas giratórias estão a avançar na [Finlândia](#) e nos [Países Baixos](#). Noutros Estados-Membros, os progressos foram mais lentos. Na [Hungria](#), as restrições pós-emprego e os períodos de incompatibilidade estão fragmentados e aplicam-se apenas a um pequeno grupo de funcionários públicos, mas existem planos para fornecer mais orientações sobre as restrições pós-emprego. Na [Dinamarca](#), não foram tomadas medidas para introduzir regras em matéria de portas giratórias para os ministros⁵⁸.

Declaração de património e de interesses

As declarações de património e de interesses dos funcionários públicos apoiam a transparência e a responsabilização do setor público, constituindo ferramentas importantes na promoção da integridade e na prevenção da corrupção. A maioria dos Estados-Membros dispõe de regras para garantir que os funcionários do setor público estão sujeitos a obrigações de declaração de património e de interesses. No entanto, estas variam muito quanto ao âmbito, transparência e acessibilidade das informações divulgadas, bem como quanto ao nível e eficácia da verificação e da aplicação de medidas.

Vários Estados-Membros adotaram reformas em 2023 para abordar as questões abrangidas pelas recomendações de 2022. Na [Chéquia](#), o sistema de declarações de património foi revisto, tornando-o conforme com um acórdão do Tribunal Constitucional, e as declarações estão novamente a ser disponibilizadas ao público, embora a pedido. Na [Grécia](#), entrou em vigor uma nova lei para reforçar o sistema e o procedimento de verificação. A [Letónia](#) e a [Roménia](#) continuam a implementar com êxito o seu sistema eletrónico de declarações de património.

Em alguns outros Estados-Membros, o ritmo das reformas tem sido mais lento e subsistem desafios. Em [Portugal](#), o início da atividade de uma nova entidade que será responsável pelo acompanhamento e verificação das declarações de património continua atrasado. Na [Eslováquia](#), ainda não foi criado um organismo destinado a supervisionar a maioria das declarações de património e a lidar com conflitos de interesses, violações de códigos de conduta e representação de grupos de interesse. Na [Bélgica](#), subsistem lacunas em matéria de verificação e transparência das declarações de património, uma vez que estas declarações só são acessíveis no contexto de investigações criminais. Na [Dinamarca](#), não se registaram progressos em matéria de declarações de património apresentadas por pessoas com funções executivas de topo e continua a não existir nenhum sistema de verificação e acompanhamento dos riscos em matéria de integridade. Na [Polónia](#), continua a faltar um sistema uniforme e centralizado de apresentação e monitorização das declarações de património e o nível de

⁵⁷ As recomendações dizem respeito à Bélgica, à Chéquia, à Dinamarca, à Alemanha, à Irlanda, a Espanha, a França, à Croácia, a Itália, à Letónia, ao Luxemburgo, à Hungria, aos Países Baixos, à Áustria, à Polónia, à Roménia e à Eslováquia.

⁵⁸ As recomendações dizem respeito à Bélgica, à Chéquia, à Dinamarca, à Alemanha, à Hungria, aos Países Baixos e à Suécia.

digitalização das declarações de património dos políticos continua a ser baixo. Na [Áustria](#), foi criado um grupo de trabalho para acompanhar as regras de divulgação de património e de interesses aplicáveis aos deputados ao Parlamento, mas até à data não foram comunicados resultados concretos. Do mesmo modo, em [Chipre](#), o sistema de declaração de património continua incompleto, uma vez que o ato conexo ainda se encontra no Parlamento. Na [Irlanda](#), foram tomadas algumas medidas para reforçar as regras sobre declarações de património⁵⁹.

Proteção dos denunciantes

A proteção dos denunciantes desempenha um papel essencial na deteção e prevenção da corrupção. A transposição da Diretiva da UE relativa à proteção dos denunciantes⁶⁰ deu origem a legislação revista ou nova em muitos Estados-Membros, como referido no relatório do ano passado. Desde julho de 2022, foram adotadas e/ou entraram em vigor leis destinadas a transpor a diretiva ou a reforçar a proteção dos denunciantes⁶¹.

No entanto, continuam a existir grandes obstáculos à comunicação de casos de corrupção na prática, com menos de metade dos europeus (45 %) a saber onde comunicar um caso de corrupção e 30 % dos europeus a acreditar que os casos de corrupção não são comunicados porque a denúncia seria inútil e os responsáveis não serão punidos⁶². As medidas legislativas estão a ser complementadas por outros esforços para aplicar a nova legislação e incentivar os denunciantes a utilizarem os novos canais de denúncia. O serviço de proteção dos denunciantes da [Eslováquia](#) está a investir em campanhas de sensibilização pública para fazer face aos níveis persistentemente baixos de comunicação de informações. Em [Chipre](#), não tendo sido recebidas queixas até à data em matéria de denúncia de irregularidades, foram lançadas ações de sensibilização. A [Dinamarca](#) e [Malta](#) produziram novas orientações e ferramentas de informação.

Abordar as áreas de alto risco

Nenhum setor ou domínio de atividade está a salvo dos riscos de corrupção, mas as áreas de alto risco comuns merecem atenção especial — geralmente as que envolvem a gestão de fundos públicos significativos ou o acesso a licenças ou a um serviço crítico. Por conseguinte, setores como os cuidados de saúde, a construção ou o planeamento urbano são vulneráveis, devendo o investimento público ter em conta novos riscos relacionados com a corrupção. As zonas com um risco de criminalidade grave, como os portos, que são pontos críticos para os grupos de criminalidade organizada ativos no tráfico de droga, também requerem monitorização constante. Outras áreas de risco dizem respeito ao financiamento dos partidos políticos e aos regimes de concessão de cidadania e de residência a investidores⁶³.

O financiamento dos partidos políticos constitui um importante domínio de risco de corrupção em várias recomendações de 2022 e muitos Estados-Membros adotaram ou equacionam adotar reformas destinadas a aumentar a transparência e a supervisão. Na [Áustria](#), foi concluída uma reforma significativa do quadro de financiamento dos partidos políticos, reforçando o papel do Tribunal de Contas. Nos [Países Baixos](#), entraram em vigor regras revistas

⁵⁹ As recomendações dizem respeito à Dinamarca, à Irlanda, a Espanha, a Chipre, à Hungria, à Áustria, à Polónia, a Portugal e à Eslováquia.

⁶⁰ Diretiva 2019/1937 relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União (JO L 305 de 26.11.2019).

⁶¹ Áustria, Bulgária, Chéquia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Luxemburgo, Irlanda, Itália, Hungria, Países Baixos, Roménia, Eslovénia e Espanha. A Comissão está atualmente a avaliar a conformidade das medidas de transposição notificadas no que respeita à Diretiva (UE) 2019/1937.

⁶² [Eurobarómetro Especial n.º 534](#) sobre as atitudes dos cidadãos face à corrupção na UE (2023).

⁶³ Comunicação conjunta sobre a luta contra a corrupção [JOIN(2023) 12 final, Bruxelas, de 3 de maio de 2023, p. 7].

em matéria de financiamento dos partidos políticos proibindo os donativos estrangeiros e aumentando a transparência e as obrigações de comunicação de informações, estando ainda novas reformas legislativas em curso. Na [Bélgica](#), a reforma do financiamento dos partidos políticos continua a ser amplamente debatida, embora ainda sem resultados concretos. Na [Polónia](#), entraram em vigor novas medidas destinadas a aumentar a transparência das finanças dos partidos políticos, embora subsistam preocupações quanto aos donativos dos partidos e às campanhas eleitorais. Em [Espanha](#), apesar de um pedido formal do Tribunal de Contas, a lei que rege o financiamento dos partidos políticos permanece inalterada. Na [Chéquia](#), foram tomadas algumas medidas para reformar o quadro de financiamento dos partidos políticos. Na [Dinamarca](#), foi adotada uma nova lei sobre o financiamento público dos partidos políticos e iniciaram-se os debates sobre uma iniciativa legislativa relativa ao financiamento privado dos mesmos.

Persistem desafios noutros Estados-Membros. Em [Itália](#), a prática de canalizar donativos por meio de fundações e associações políticas mantém-se inalterada, embora tenham começado debates sobre um projeto de lei no Parlamento. A verificação do financiamento dos partidos na [Eslovénia](#) não é sistemática e o Tribunal de Contas está a refletir sobre formas de melhorar a eficácia das auditorias aos partidos políticos. Na [Alemanha](#), estão ainda pendentes várias reformas previstas no acordo de coligação do Governo, incluindo a revisão das regras de financiamento dos partidos políticos⁶⁴.

Os regimes de concessão de cidadania e de residência a investidores criam riscos de corrupção. Suscitam igualmente preocupações quanto à segurança, ao branqueamento de capitais e à evasão fiscal⁶⁵, bem como à utilização de tais regimes para evitar a extradição, contornar sanções e branquear receitas ilícitas. Os regimes podem também incentivar o suborno de funcionários públicos e intermediários privados. Além disso, a Comissão considera que a concessão da cidadania da UE em contrapartida de pagamentos ou investimentos predeterminados, sem qualquer ligação genuína ao Estado-Membro em causa, compromete a essência da cidadania da UE e viola o direito da União, tendo tomado medidas para garantir a abolição de todos os regimes de concessão de cidadania aos investidores na UE⁶⁶. A [Bulgária](#) deu início a um processo de revogação da cidadania búlgara anteriormente concedida ao abrigo do seu regime de concessão de cidadania aos investidores (agora abolido) devido ao incumprimento, por parte dos investidores, do quadro jurídico nacional. [Chipre](#) deixou de aplicar, na prática, o seu regime de concessão de cidadania aos investidores, embora o quadro jurídico do regime se mantenha em vigor. [Malta](#) continua a aplicar o seu regime, embora tenha deixado de naturalizar os investidores russos e bielorrussos⁶⁷. Tanto [Chipre](#) como [Malta](#) retiraram igualmente a nacionalidade aos investidores anteriormente naturalizados ao abrigo dos seus regimes de residência para investidores, aplicando a Recomendação da Comissão sobre os regimes para investidores emitida no contexto da invasão em grande escala da Ucrânia pela Rússia⁶⁸. Os regimes de residência para investidores continuam a ser altamente suscetíveis aos riscos relacionados com a corrupção e continuam a exigir uma análise cuidadosa dos riscos. O relatório de 2019 da Comissão sobre os regimes de concessão de cidadania e de residência

⁶⁴ A recomendação diz respeito a Itália.

⁶⁵ Relatório da Comissão sobre os regimes dos Estados-Membros para a concessão de cidadania ou de residência a investidores adotado em 23 de janeiro de 2019 [COM(2019) 12].

⁶⁶ A Comissão iniciou procedimentos de infração relativos aos regimes aplicados por Chipre e Malta.

⁶⁷ A Comissão instaurou uma ação contra Malta no Tribunal de Justiça da União Europeia em 21 de março de 2023 (processo C-181/23, pendente).

⁶⁸ Recomendação, na sequência da invasão russa da Ucrânia, quanto à concessão da cidadania ou da residência através de regimes de investimento adotada em 28 de março de 2022 [C(2022) 2028].

aos investidores identificou 19 Estados-Membros como dispor de um regime de residência para investidores⁶⁹. Recentemente, alguns Estados-Membros puseram termo aos seus regimes ou estão em vias de lhes pôr termo⁷⁰, estando em curso trabalhos noutros Estados-Membros para avaliar riscos específicos e/ou tomar medidas de atenuação⁷¹.

Em muitos Estados-Membros, os contratos públicos e o setor da saúde continuam a ser os principais domínios com elevado risco de corrupção. Outros domínios destacados pelo seu risco de corrupção incluem a proteção do ambiente, a proteção do património cultural e o setor da energia. É necessário prosseguir os trabalhos para identificar os domínios comuns de alto risco, uma vez que as atividades de corrupção estão em constante evolução e adaptação a novas oportunidades. A Comissão está empenhada em trabalhar com os Estados-Membros a este respeito. Uma das primeiras tarefas da nova rede da UE contra a corrupção que a Comissão formará consiste em fazer um levantamento dos domínios comuns de alto risco até 2024⁷². Alguns Estados-Membros estão a envidar esforços para atenuar os riscos de corrupção em domínios específicos, em especial no que respeita à contratação pública. O Eurobarómetro Flash sobre as atitudes das empresas face à corrupção na UE mostra que 26 % das empresas da UE consideram que a corrupção as impediu, na prática, de vencer um concurso público ou obter um contrato público nos últimos três anos⁷³. A [Finlândia](#) está a organizar ações de formação específicas para fazer face aos riscos em matéria de contratação pública. Na [Eslovénia](#), prosseguem os esforços para aumentar a transparência por meio da atualização do registo dos contratos públicos, a fim de incluir informações mais pormenorizadas sobre todo o ciclo de vida destes. Na [Lituânia](#), está a ser concluído o lançamento de um novo sistema de contratação pública eletrónico, com a intenção de criar ligações com outros registos estatais para facilitar a sua utilização.

2.3 Pluralismo e liberdade dos meios de comunicação social

Um ambiente mediático livre e pluralista contribui para a defesa do Estado de direito, uma vez que meios de comunicação social independentes e livres responsabilizam o poder e as instituições quando desempenham o seu papel de guardiães da democracia. A pressão e o controlo políticos ou estatais sobre os meios de comunicação social compromete tanto a liberdade dos meios de comunicação social como a liberdade de procurar, receber e divulgar informações. Um mercado altamente concentrado, dominado por apenas alguns intervenientes, pode também comprometer o pluralismo dos meios de comunicação social, em especial na ausência de salvaguardas sólidas da independência editorial. Na UE, os Estados-Membros têm a obrigação de garantir um ambiente favorável aos jornalistas, proteger a sua segurança e promover o pluralismo e a liberdade dos meios de comunicação social.

O Monitor do Pluralismo nos Média⁷⁴ avalia os riscos para a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social em todos os Estados-Membros, centrando-se em quatro domínios: a

⁶⁹ A concessão de residência através de regimes de investimento era utilizada em 19 Estados-Membros: Bulgária, Chéquia, Estónia, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Chipre, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia e Eslováquia.

⁷⁰ Irlanda, Portugal e Países Baixos.

⁷¹ Espanha e Lituânia.

⁷² A Comissão conduzirá este trabalho em estreita consulta com os Estados-Membros. Tal constituirá uma componente importante do desenvolvimento de futuras iniciativas no domínio da luta contra a corrupção. Ver a Comunicação conjunta relativa à luta contra a corrupção [JOIN(2023) 12].

⁷³ [Eurobarómetro Flash n.º 524](#) sobre as atitudes das empresas face à corrupção na UE (2023).

⁷⁴ O Monitor do Pluralismo nos Média é uma fonte importante de informações para os relatórios sobre o Estado de direito da Comissão. Trata-se de uma ferramenta científica e holística que permite documentar o estado dos enquadramentos da comunicação social, especificando as ameaças ao pluralismo e à liberdade dos meios de

proteção fundamental da liberdade de imprensa, a pluralidade do mercado, a independência política e a inclusividade social dos meios de comunicação social. Os resultados mais recentes do Monitor do Pluralismo nos Média 2023 indicam que não houve alterações significativas nesses domínios desde o último relatório análogo, embora se tenha verificado alguma variação nos indicadores específicos nesses domínios gerais. Os indicadores relativos à profissão de jornalista e à sua proteção e relativos ao acesso à informação permanecem globalmente inalterados, registando ambos os indicadores um risco médio. Registaram-se melhorias no indicador relativo à transparência da propriedade dos meios de comunicação social, nomeadamente devido à aplicação da legislação da UE por vários Estados-Membros. A concentração dos meios de comunicação social⁷⁵ continua a apresentar um nível de risco elevado em toda a UE, enquanto o domínio da independência política continua sem grandes alterações, mantendo-se um risco médio neste indicador. De acordo com a classificação global deste ano, o pluralismo dos meios de comunicação social é considerado em «alto risco» em cinco Estados-Membros e em «risco muito elevado» em quatro Estados-Membros⁷⁶.

Reforço do funcionamento independente das entidades reguladoras dos meios de comunicação social

A independência funcional e efetiva das entidades reguladoras dos meios de comunicação social é essencial para defender o pluralismo destes. As entidades reguladoras dos meios de comunicação social também necessitam de recursos suficientes e devem poder exercer os seus poderes de forma imparcial e transparente. Todos os Estados-Membros dispõem de legislação que define as competências e a independência das entidades reguladoras dos meios de comunicação social. A Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual (Diretiva SCSA) inclui uma lista de requisitos que os Estados-Membros devem garantir, a saber, independência do governo, imparcialidade, transparência, responsabilização, recursos adequados, nomeação e demissão e mecanismos de recurso, no que se refere às respetivas entidades reguladoras dos meios de comunicação social⁷⁷. A Comissão está atualmente a avaliar em pormenor a transposição da Diretiva SCSA pelos Estados-Membros, incluindo no que respeita à independência das entidades reguladoras dos meios de comunicação social.

Desde a publicação do Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, a [Chéquia](#), a [Lituânia](#) e a [Irlanda](#) seguiram outros Estados-Membros, tendo adotado disposições para reforçar a independência das entidades reguladoras dos meios de comunicação social ou alargar as competências dessas entidades a novos domínios. Está em curso ou em preparação um processo de reestruturação na [Estónia](#), em [Espanha](#) e na [Suécia](#).

comunicação nos Estados-Membros e em alguns países candidatos. É cofinanciado pela UE e tem sido executado de forma independente e periódica, desde 2013-2014, pelo Centro para o Pluralismo e a Liberdade dos Meios de Comunicação Social. A Comissão também recorreu a outras fontes, como o Índice Mundial da Liberdade de Imprensa elaborado pelos Repórteres Sem Fronteiras e a plataforma do Conselho da Europa para a promoção da proteção do jornalismo e da segurança dos jornalistas, conforme se refere nos capítulos por país.

⁷⁵ Este indicador passou a designar-se «Pluralidade dos fornecedores de meios de comunicação social» no Monitor do Pluralismo nos Média 2023.

⁷⁶ Por ordem crescente de risco, a Croácia, Chipre, a Grécia, a Eslovénia e Malta são considerados de «risco elevado», enquanto a Bulgária, a Polónia, a Roménia e a Hungria são considerados países de «risco muito elevado». O Monitor do Pluralismo nos Média apela à prudência em qualquer comparação entre as suas classificações e as publicadas por outros índices (como o Índice Mundial da Liberdade de Imprensa dos Repórteres Sem Fronteiras), tendo em conta as diferentes metodologias utilizadas, os indicadores e o âmbito de aplicação.

⁷⁷ Diretiva (UE) 2018/1808 de 14 de novembro de 2018.

Subsistem preocupações quanto à eficácia ou à independência funcional das entidades reguladoras na prática em vários Estados-Membros. Algumas destas preocupações dizem respeito a salvaguardas insuficientes contra influências políticas indevidas no processo de nomeação ou no funcionamento das entidades reguladoras, como é o caso na [Hungria](#), na [Eslovénia](#) e na [Polónia](#). Na [Grécia](#) e na [Roménia](#), os recursos continuam a ser insuficientes para que as autoridades desempenhem plenamente as suas funções⁷⁸.

Aumentar a transparência da propriedade dos meios de comunicação social

A propriedade dos meios de comunicação social pode traduzir-se no controlo direto ou indireto ou numa influência significativa sobre as decisões editoriais e os conteúdos noticiosos. A transparência da propriedade dos meios de comunicação social permite, por conseguinte, que os utilizadores façam avaliações mais bem fundamentadas. As normas europeias⁷⁹ incentivam os Estados-Membros a adotar medidas específicas neste domínio⁸⁰. Desde o último relatório, na [Grécia](#), no [Luxemburgo](#) e na [Suécia](#) foi adotada nova legislação que reforça a transparência da propriedade dos meios de comunicação social ou a disponibilização ao público de informações sobre a propriedade dos mesmos e em [Chipre](#) essa legislação foi reforçada. Na [Bulgária](#), prosseguiram as reflexões com vista a assegurar uma aplicação mais eficaz das obrigações em matéria de propriedade dos meios de comunicação social. Na sequência das recomendações do relatório de 2022, foram concedidos à entidade reguladora dos meios de comunicação social da [Chéquia](#) direitos adicionais de acesso a dados detidos pelo Ministério da Justiça sobre a propriedade dos meios de comunicação social, mas continua pendente legislação que clarifique a definição de propriedade. Em [França](#), país no qual tinham sido levantadas preocupações em matéria de transparência a respeito das estruturas acionistas complexas, foram iniciados debates sobre a revisão das regras em matéria de transparência da propriedade dos meios de comunicação social⁸¹.

Salvaguarda dos meios de comunicação social contra pressões e influências políticas

A pressão política e a influência política indevidas sobre os meios de comunicação social, nomeadamente por parte das autoridades públicas e dos partidos no poder, comprometem a independência dos meios de comunicação social e podem afetar negativamente o Estado de direito. A este respeito, são particularmente importantes regras transparentes e equitativas para a distribuição da publicidade estatal e salvaguardas sólidas para evitar a politização dos meios de comunicação social de serviço público.

A **publicidade estatal** inclui a utilização, a todos os níveis, do orçamento do Estado ou de empresas controladas pelo Estado para fins de publicidade e campanhas. Importa que a distribuição de publicidade seja transparente e se baseie em critérios equitativos, a fim de evitar o risco de a publicidade estatal ser utilizada como meio de influência política e de mobilização de fundos para favorecer determinados meios de comunicação social. Houve desenvolvimentos em vários Estados-Membros, em conformidade com as recomendações do relatório de 2022, mas subsistem desafios. Na [Áustria](#), o Parlamento adotou uma lei que melhora a transparência

⁷⁸ A recomendação diz respeito à Hungria.

⁷⁹ Recomendação CM/Rec(2018)11 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre o pluralismo dos meios de comunicação social e a transparência da propriedade dos meios de comunicação social.

⁸⁰ A legislação da UE também contém disposições pertinentes: Diretiva 2010/13/UE de 10 de março de 2010 com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2018/1808 de 14 de novembro de 2018; Obrigações gerais (não setoriais) de transparência sobre os beneficiários efetivos nas Diretivas Antilavagem de Capitais [Diretiva (UE) 2018/843, de 30 de maio de 2018, e Diretiva (UE) 2015/849, de 20 de maio de 2015]; as disposições relativas à transparência da propriedade dos meios de comunicação social estão igualmente incluídas na [Lei Europeia da Liberdade dos Meios de Comunicação Social — proposta de regulamento e recomendação](#).

⁸¹ As recomendações dizem respeito à Chéquia e a França.

da publicidade estatal, enquanto a questão da equidade da sua distribuição continua por abordar. Na [Bulgária](#), foi criado um grupo de peritos para analisar a questão, uma vez que a falta de um quadro claro para garantir a transparência na distribuição da publicidade estatal continua a ser motivo de preocupação. Na [Lituânia](#), uma nova lei exige que as instituições e organismos públicos publiquem em linha informações sobre os fundos que afetaram à publicidade estatal.

Noutros Estados-Membros, são necessárias medidas para aumentar a transparência e a equidade da publicidade estatal. Na [Hungria](#), não foram adotadas nem planeadas medidas de regulamentação para aumentar a equidade da distribuição dos volumes significativos de publicidade estatal pelos meios de comunicação social. Na [Croácia](#), não foram tomadas mais medidas desde a última reforma legislativa, em 2021, para reforçar o quadro do procedimento de contratação pública para a publicidade estatal nos meios de comunicação social locais e regionais⁸².

Um quadro regulamentar e salvaguardas que garantam a **governança independente e a independência editorial dos meios de comunicação social de serviço público** são fundamentais para evitar interferências políticas. O financiamento concedido aos organismos de radiodifusão para a prestação desse serviço público é da responsabilidade de cada Estado-Membro, no respeito das regras comerciais e de concorrência da UE⁸³. No entanto, todos os Estados-Membros concordaram com um conjunto de normas e princípios orientadores europeus em matéria de independência, quadro regulamentar e estratégico, financiamento, nomeações, responsabilização, gestão, transparência e abertura neste domínio⁸⁴.

Estão em curso em vários Estados-Membros reformas destinadas a reforçar a independência dos organismos de radiodifusão de serviço público nacionais. No [Luxemburgo](#), a legislação consagrou uma nova estação de rádio de serviço público, reforçando a sua independência, clarificando a sua missão e proporcionando um quadro financeiro estável. Na [Eslovénia](#), foi adotada uma nova lei para reformar a estrutura de governação dos meios de comunicação social de serviço público que introduziu salvaguardas para a sua independência. Na [Alemanha](#), foram acordadas alterações relativas à missão dos organismos de radiodifusão de serviço público e estão a ser preparadas novas alterações para melhorar os mecanismos de cumprimento e controlo. A [Estónia](#) aumentou os recursos atribuídos aos meios de comunicação social de serviço público. Na [Eslováquia](#), a governança independente dos meios de comunicação social de serviço público foi melhorada, mas o seu financiamento sustentável continua a ser motivo de preocupação. Na [Chéquia](#), espera-se que uma lei recentemente adotada_reforce a independência dos órgãos de supervisão dos meios de comunicação social de serviço público. Em [Chipre](#), na [Irlanda](#) e na [Suécia](#) estão a ser debatidas reformas. No entanto, não foram tomadas medidas para melhorar a governança independente e a independência editorial dos meios de comunicação social de serviço público na [Roménia](#), em [Malta](#), na [Polónia](#) e na [Hungria](#)⁸⁵.

Acesso à informação

O direito de acesso à informação na posse das autoridades públicas é um dos principais instrumentos de transparência e responsabilização à disposição da sociedade civil e dos

⁸² As recomendações dizem respeito à Bulgária, à Croácia, a Chipre, à Hungria e à Áustria.

⁸³ Protocolo n.º 29 relativo ao serviço público de radiodifusão nos Estados-Membros, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁸⁴ Recomendação CM/Rec(2012) 1 do Conselho da Europa sobre a governação dos meios de comunicação social de serviço público.

⁸⁵ As recomendações dizem respeito à Chéquia, a Chipre, à Hungria, a Malta, à Polónia, à Roménia e à Eslováquia.

cidadãos, sendo fundamental para os jornalistas realizarem o seu trabalho. O relatório de 2022 continha uma série de recomendações neste domínio. Desde a publicação do relatório, vários Estados-Membros propuseram ou introduziram legislação ou estabeleceram práticas que deverão facilitar o direito de acesso à informação pública ou clarificar um ou mais aspetos desse direito. Na [Chéquia](#), foram introduzidas alterações na lei que regula o acesso às informações na posse das autoridades públicas. Na [Lituânia](#), foram tomadas medidas para melhorar o acesso dos jornalistas às informações na posse das autoridades públicas. Na [Eslováquia](#), a Lei da Liberdade de Informação foi alterada para alargar a lista de entidades que são obrigadas a facultar o acesso à informação. Em [Espanha](#), o Governo está a elaborar um projeto de lei sobre o acesso a informações classificadas. Na [Hungria](#), uma nova reforma visa facilitar o acesso a informações públicas, nomeadamente tornando excecional a cobrança de taxas. O [Luxemburgo](#) tomou medidas para reduzir os atrasos no tratamento dos pedidos de divulgação de documentos oficiais apresentados por jornalistas, embora ainda não esteja disponível uma opção clara e rápida para os jornalistas. Na [Croácia](#), a legislação relativa ao acesso geral à informação e aos documentos públicos foi revista, embora, em alguns casos, os atrasos continuem a ser um problema na prática. A [Alemanha](#) começou a preparar-se internamente para executar o plano de consagrar na legislação o direito à informação da imprensa no que respeita às autoridades federais.

As questões salientadas no relatório do ano passado continuam por resolver em alguns Estados-Membros. Em [Malta](#), país no qual os cidadãos e as empresas dos meios de comunicação social continuam a enfrentar obstáculos quando solicitam acesso à informação, a revisão da Lei da Liberdade de Informação continua pendente. Na [Áustria](#), embora a consulta tenha prosseguido, não se registaram progressos no que respeita às alterações previstas à legislação em matéria de liberdade de informação. Na [Finlândia](#), foi apresentada uma proposta de reforma da lei vigente, clarificando as exceções aplicáveis ao acesso a documentos em processos penais, mas esta ainda não foi adotada⁸⁶.

Melhorar a segurança e a proteção dos jornalistas e fazer face às ameaças judiciais e aos processos judiciais abusivos contra a participação pública

As ameaças à segurança física, os ataques em linha, as campanhas de difamação, as ameaças judiciais e a censura comprometem a segurança dos jornalistas na UE, embora a plataforma do Conselho da Europa tenha registado uma diminuição (25 %) dos alertas em 2022 nos Estados-Membros em comparação com 2021⁸⁷. A Recomendação da Comissão de 2021 relativa à segurança dos jornalistas⁸⁸ inclui medidas relacionadas com: eficácia e imparcialidade da investigação e da ação penal; mecanismos de resposta e apoio independentes; acesso a locais e a fontes de informação; segurança durante manifestações; formação e segurança em linha; e capacitação digital. Nos próximos meses, os Estados-Membros deverão comunicar as medidas tomadas para aplicar esta recomendação⁸⁹.

Vários Estados-Membros adotaram medidas para melhorar a segurança dos jornalistas, em conformidade com as recomendações do relatório de 2022. Na [Grécia](#), foi criado um grupo de trabalho especializado, cujo trabalho inclui a criação de um observatório para registar as

⁸⁶ As recomendações dizem respeito à Bélgica, à Dinamarca, à Alemanha, à Estónia, a Espanha, ao Luxemburgo, a Malta, à Áustria e à Finlândia.

⁸⁷ Os alertas são registados pela plataforma do Conselho da Europa para a promoção da proteção do jornalismo e da segurança dos jornalistas e pela Plataforma Mapear a Liberdade dos Média. Entre 2021 e 2022, a Plataforma Mapear a Liberdade dos Média registou uma diminuição de 10 % de alertas nos Estados-Membros da UE.

⁸⁸ Recomendação de 2021 relativa à segurança dos jornalistas [C(2021) 6650 de 16.9.2021].

⁸⁹ Está previsto um diálogo estruturado sobre este tema no Fórum Europeu de Notícias dos Meios de Comunicação Social de novembro de 2023.

ameaças e os ataques contra jornalistas e de um centro de formação internacional específico para a segurança dos jornalistas e dos profissionais da comunicação social. Na [Bélgica](#), foram lançadas medidas como a formação de jornalistas, a assistência jurídica e não jurídica *ad hoc* e uma plataforma para denunciar ataques. Na [Suécia](#), o Governo tomou medidas para aumentar a proteção penal dos jornalistas, uma vez que se registou um número crescente de casos de discurso de ódio, ameaças e insultos. Na [Finlândia](#), o Código Penal foi alterado para fazer face às ameaças em linha dirigidas às jornalistas, tornando mais eficazes as medidas de coação contra os autores. Na [Irlanda](#), o sindicato nacional de jornalistas e outras organizações do setor da comunicação social criaram um «grupo de diálogo dos meios de comunicação social» com a polícia nacional para debater ameaças e violência contra jornalistas e monitorizar a segurança destes, com a intenção de servir de sistema de denúncia direta à polícia. Em vários outros Estados-Membros, as reformas continuam pendentes.

As ações judiciais estratégicas contra a participação pública constituem uma forma específica de assédio utilizada contra jornalistas e defensores dos direitos envolvidos em processos de participação pública em questões de interesse público. Importa estabelecer salvaguardas eficazes para evitar que essas formas de assédio silenciem os jornalistas e criem um efeito dissuasor sobre a liberdade dos meios de comunicação social e a liberdade de expressão⁹⁰.

A difamação é uma das justificações mais comuns para intentar ações judiciais estratégicas contra a participação pública dirigidas contra jornalistas. Para dar resposta à ameaça de ações judiciais estratégicas contra a participação pública e às recomendações do relatório de 2022, vários Estados-Membros preveem a introdução de garantias processuais específicas e/ou a revisão da sua legislação em matéria de difamação. Foi adotada na [Lituânia](#) legislação destinada a permitir o arquivamento precoce desses casos e a rever a responsabilidade penal por difamação. Em [Itália](#), foram iniciados os trabalhos de reforma das disposições relativas à difamação e à proteção do sigilo profissional e das fontes jornalísticas. Na [Eslováquia](#), está a ser debatido no Parlamento um projeto de lei destinado a reforçar a proteção dos jornalistas, nomeadamente por meio da alteração das disposições de direito penal em matéria de difamação. As reformas anunciadas estão pendentes em [Malta](#) e na [Irlanda](#)⁹¹.

2.4 Outras questões institucionais relacionadas com o equilíbrio de poderes

Um sistema funcional com equilíbrio de poderes institucionais garante que o poder exercido por uma autoridade estatal está sujeito ao controlo de outras. Embora os modelos nacionais possam variar entre os Estados-Membros de acordo com as respetivas tradições constitucionais, todos devem estar sujeitos a um sistema desse tipo para garantir o respeito pelo Estado de direito e pelas normas democráticas. Num sistema de equilíbrio de poderes, importa que instituições e organizações com uma voz independente tenham um papel significativo. A 1 de junho de 2023, entrou em vigor na [Polónia](#) uma lei que habilita um comité administrativo a avaliar e decidir se as pessoas devem ser privadas do direito de exercer funções públicas durante um período máximo de dez anos, o que suscita sérias preocupações quanto à

⁹⁰ A Recomendação da Comissão de 2022 sobre a proteção dos jornalistas e dos defensores dos direitos humanos que participam em processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos [C(2022) 2428 de 27.4.2022] inclui medidas relacionadas com os quadros aplicáveis, nomeadamente a difamação, formação, sensibilização, mecanismos de apoio, recolha de dados, comunicação de informações e acompanhamento. Até ao final de 2023, os Estados-Membros deverão apresentar à Comissão um relatório sobre a aplicação desta recomendação.

⁹¹ As recomendações dizem respeito à Croácia, à Grécia, à Irlanda, à Itália, à Malta, à Eslovénia e à Eslováquia.

possibilidade de as pessoas se candidatarem a cargos públicos. Estão a ser analisadas propostas de alteração⁹².

Inclusividade, qualidade e transparência do processo legislativo

Seguindo a tendência observada nas edições anteriores do relatório sobre o Estado de direito e as recomendações do relatório de 2022, continuam a ser envidados esforços para melhorar a qualidade do processo legislativo e assegurar a participação adequada das partes interessadas e da sociedade civil, havendo progressos em vários Estados-Membros. Na [Estónia](#), está a ser lançada uma nova plataforma digital para continuar a melhorar o processo de adoção de legislação, com características adicionais para melhor incluir as partes interessadas. No [Luxemburgo](#), foi adotada uma reforma constitucional que introduz a possibilidade de iniciativas legislativas dos cidadãos. Em [Portugal](#), foram alteradas as regras de avaliação de impacto para melhorar a qualidade da legislação e aumentar a transparência do processo legislativo. Na [Letónia](#), foram tomadas medidas para aumentar a participação da sociedade civil na tomada de decisões a nível local, por meio de uma nova lei sobre a administração local. Na [Roménia](#), novos instrumentos visam melhorar a transparência e a qualidade da tomada de decisões e da legislação. Na [Dinamarca](#), o Governo comprometeu-se a dar seguimento a um acordo político para reforçar o controlo do Governo pelo Parlamento.

Alguns Estados-Membros introduziram medidas neste domínio que se encontram numa fase inicial ou ainda não produziram os resultados esperados. Na [Hungria](#), espera-se que as alterações às regras relativas às consultas públicas melhorem o processo legislativo, mas o seu impacto prático ainda não foi avaliado. Em [Chipre](#), a criação de uma plataforma eletrónica para as consultas públicas visa aumentar a acessibilidade e a transparência do processo legislativo, ao mesmo tempo que são necessárias novas medidas para assegurar a consulta efetiva e atempada das partes interessadas. Na [Bulgária](#), subsistem preocupações quanto ao processo legislativo no que respeita à aplicação prática das novas regras processuais.

A participação inclusiva das partes interessadas com base em regras formais contribui para melhorar a transparência do processo legislativo e a qualidade dos seus resultados. Em vários Estados-Membros, continuam a ser assinalados desafios relativos à falta de quadros formais de consulta das partes interessadas ou à aplicação insuficiente dos mesmos na prática. [Malta](#) carece de um processo formal de participação pública no processo legislativo, enquanto na [Grécia](#) o tempo atribuído às consultas públicas nem sempre é suficiente. Noutros Estados-Membros, foram manifestadas preocupações quanto às práticas legislativas. Em [Espanha](#), embora existam salvaguardas que garantem a consulta pública sobre as propostas legislativas elaboradas pelo Governo, existem preocupações relativamente a determinadas práticas no Parlamento que podem ter um impacto na qualidade da legislação. Na [Eslováquia](#), o nível de participação das partes interessadas no processo legislativo continua a ser motivo de preocupação, especialmente no que respeita à utilização de procedimentos acelerados e de propostas parlamentares. Na [Polónia](#), a prática continua a ser a adoção de leis por meio de procedimentos que exigem apenas uma consulta limitada. No âmbito do seu Plano de Recuperação e Resiliência, a Polónia comprometeu-se a alterar o regulamento interno do Sejm, do Senado e do Conselho de Ministros, a fim de reforçar o recurso às consultas públicas e às avaliações de impacto no processo legislativo. Na [Roménia](#), continua a haver margem para progressos no sentido de assegurar a eficácia das consultas públicas e o Governo comprometeu-

⁹² Declaração da Comissão Europeia, de 30 de maio de 2023, sobre a lei polaca que cria uma comissão de Estado para examinar a influência russa na segurança interna. A 2 de junho de 2023, o Presidente da República apresentou alterações à lei que estão a ser analisadas pelo Senado.

se a melhorar o processo. No [Luxemburgo](#), o processo legislativo não melhorou em termos de abertura das consultas públicas⁹³.

Evolução significativa do papel dos tribunais supremos e constitucionais no equilíbrio de poderes

A justiça constitucional é uma componente essencial do equilíbrio de poderes numa democracia constitucional. As jurisdições constitucionais desempenham um papel fundamental na aplicação efetiva do direito da UE e na garantia da integridade da ordem jurídica da UE. Como tal, embora a respetiva criação, composição e funcionamento sejam da competência dos Estados-Membros, no exercício dessa competência estes são obrigados a respeitar as obrigações que lhes incumbem por força do direito da UE e, em especial, os valores em que a União assenta⁹⁴. Na [Polónia](#), sérias preocupações relacionadas com o Tribunal Constitucional levaram a Comissão a instaurar uma ação contra a Polónia no Tribunal de Justiça por violações do direito da UE por parte do Tribunal Constitucional e da sua jurisprudência⁹⁵.

Podem identificar-se desenvolvimentos relevantes noutros Estados-Membros. Em julho de 2023, [Chipre](#) dispõe de um novo Supremo Tribunal Constitucional, competente para avaliar a constitucionalidade das leis no contexto de processos específicos que lhe são submetidos. Em [Portugal](#) e em [Espanha](#), foram nomeados novos juizes para os respetivos tribunais constitucionais, na sequência de atrasos. Na [Hungria](#), o Tribunal Constitucional pode apreciar as decisões finais dos tribunais comuns, mas as autoridades públicas já não podem requer a apreciação das mesmas ao Tribunal Constitucional.

Em alguns Estados-Membros, os tribunais constitucionais tomaram decisões importantes sobre a organização dos sistemas judiciais nacionais. Na [Lituânia](#), o Tribunal Constitucional clarificou os princípios relativos à destituição dos juizes dos tribunais superiores, reafirmando o papel do Conselho da Magistratura. Em [Portugal](#), o Tribunal Constitucional foi chamado a pronunciar-se sobre o impacto do projeto de lei sobre as associações profissionais na independência dos advogados, tendo considerado o mesmo compatível com a Constituição.

Questões relativas ao Estado de direito relacionadas com a declaração de estados de emergência

As medidas de emergência adotadas no contexto da pandemia de COVID-19 foram gradualmente levantadas; em alguns Estados-Membros, como a [Bélgica](#) e a [Lituânia](#), os tribunais constitucionais continuam a ser chamados a assegurar que as medidas tomadas respeitam as normas constitucionais. O processo de retirar ensinamentos da utilização dos estados de emergência durante a pandemia de COVID-19 para iniciar reformas prosseguiu em alguns Estados-Membros. Em [Portugal](#), está em discussão uma nova base jurídica para medidas de emergência, nomeadamente no contexto da revisão constitucional em curso. Na [Finlândia](#), foi adotada uma alteração à Lei dos Poderes de Emergência, que estabelece um fundamento para a declaração do estado de emergência também em caso de ameaças híbridas graves.

O recurso a poderes de emergência prosseguiu também em relação a outras crises, o que, em alguns casos, suscita preocupações. Na [Letónia](#), manteve-se o estado de emergência que restringe o acesso à fronteira entre a Letónia e a Bielorrússia, incluindo dos meios de comunicação social e das organizações da sociedade civil. Na [Hungria](#), o Governo tem

⁹³ As recomendações dizem respeito à Grécia, a Chipre, ao Luxemburgo, a Malta, a Portugal, à Roménia e à Eslováquia.

⁹⁴ Acórdão do TJUE de 22 de fevereiro de 2022 no processo C-430/21, RS (Efeito das decisões de um tribunal constitucional), ECLI:EU:C:2022:99, n.º 38.

⁹⁵ Ver [comunicado de imprensa](#).

continuado a utilizar amplamente os seus poderes de emergência desde 2020, comprometendo a segurança jurídica e afetando as atividades e a estabilidade das empresas no mercado único.

Papel dos Provedores de Justiça, das instituições nacionais de direitos humanos, dos organismos de promoção da igualdade e de outras autoridades independentes enquanto elementos centrais do sistema de equilíbrio de poderes

As instituições nacionais de defesa dos direitos humanos⁹⁶, as provedorias de justiça⁹⁷, os organismos de promoção da igualdade⁹⁸ e outras autoridades independentes desempenham um papel importante nos sistemas nacionais de equilíbrio de poderes. Em alguns Estados-Membros, o estatuto destes organismos foi reforçado e a sua importância em situações sensíveis foi salientada. Em [Chipre](#), na sequência do reforço do seu quadro regulamentar, o Provedor de Justiça passou a ser uma instituição nacional de defesa dos direitos humanos com estatuto «A». Na [Eslováquia](#), entrou em funções um novo Provedor de Justiça após um período prolongado no qual o cargo ficou vago, tendo sido adotada uma alteração constitucional para evitar tal situação no futuro. No [Luxemburgo](#), o Provedor de Justiça foi consagrado na Constituição na sequência da adoção de uma reforma constitucional. Em [Portugal](#), a reorganização da Provedoria de Justiça permitiu uma gestão mais eficaz da carga de trabalho e uma maior concentração nos domínios prioritários, tendo sido avaliada positivamente. Na [Polónia](#), registaram-se alguns progressos no sentido de melhorar o quadro de atuação do Provedor de Justiça no que respeita ao financiamento. Na [Eslovénia](#), foram introduzidas salvaguardas legislativas para a autonomia orçamental dos organismos independentes.

Não obstante, noutros Estados-Membros, as instituições nacionais de defesa dos direitos humanos continuam a enfrentar desafios. Na [Lituânia](#), subsistem preocupações quanto à adequação dos recursos humanos e financeiros atribuídos ao Gabinete dos Provedores de Justiça Parlamentares. Na [Hungria](#), subsistem preocupações quanto à independência e ao funcionamento eficaz do Comissário para os Direitos Fundamentais. Na [Croácia](#), embora o seguimento dado às recomendações do Provedor de Justiça tenha melhorado, subsistem alguns desafios para garantir o acesso à informação⁹⁹.

Nos quatro Estados-Membros que ainda não estabeleceram uma instituição nacional de defesa dos direitos humanos em conformidade com os Princípios de Paris das Nações Unidas, foram realizados progressos variáveis e as recomendações do relatório de 2022 foram apenas parcialmente aplicadas. Em [Itália](#), foram apresentados projetos de lei para criar uma instituição nacional de defesa dos direitos humanos, atribuindo poderes adicionais à autoridade de proteção de dados existente e propondo a criação de uma entidade separada por meio de uma alteração constitucional. Na [Chéquia](#), está em preparação uma alteração destinada a confiar ao Provedor de Justiça a autoridade de instituição nacional de defesa dos direitos humanos. No entanto, não se registaram progressos em [Malta](#) no que respeita à criação de uma instituição nacional de defesa dos direitos humanos nem na [Roménia](#) quanto à obtenção da acreditação para a instituição nacional de defesa dos direitos humanos existente¹⁰⁰.

⁹⁶ Os Princípios de Paris das Nações Unidas, aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1993 (Resolução A/RES/48/134), estabelecem os principais critérios que as instituições nacionais de defesa dos direitos humanos devem cumprir. As instituições nacionais de defesa dos direitos humanos são periodicamente acreditadas perante a Subcomité de Acreditação da Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos.

⁹⁷ Princípios da Comissão de Veneza para os Provedores de Justiça.

⁹⁸ COM(2022) 688 final e COM(2022) 689 final.

⁹⁹ As recomendações dizem respeito à Croácia, à Lituânia e à Polónia.

¹⁰⁰ As recomendações dizem respeito à Chéquia, a Itália, a Malta e à Roménia.

Os atrasos nas nomeações para várias autoridades independentes constituíram um desafio em vários Estados-Membros, incluindo a [Bulgária](#), a [Espanha](#) e a [Áustria](#). Na [Polónia](#), não foram tomadas medidas para assegurar um seguimento mais sistemático das conclusões do Serviço Supremo de Auditoria e a rápida nomeação dos membros do Colégio, pondo em risco o funcionamento eficaz do Serviço Supremo de Auditoria¹⁰¹.

Aplicação dos acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

Incluído no relatório sobre o Estado de direito pela primeira vez no ano passado, o historial de execução dos principais acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos constitui um indicador importante do funcionamento do Estado de direito num país. Por conseguinte, os capítulos por país incluem novamente indicadores sistemáticos relativos à execução dos principais acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos por todos os Estados-Membros, mostrando também a mudança em relação ao ano passado¹⁰². O desempenho continua a variar entre os Estados-Membros. Em termos globais, cerca de 40 % dos principais acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos relativos aos Estados-Membros da UE dos últimos dez anos não foram aplicados¹⁰³, tal como no ano passado.

Quadro facilitador para a sociedade civil

As organizações da sociedade civil e os defensores dos direitos humanos são essenciais para dar vida e proteger os valores e os direitos consagrados no Tratado da União Europeia e na Carta dos Direitos Fundamentais. Reconhecendo o papel essencial que as organizações da sociedade civil desempenham na promoção do Estado de direito, da democracia e dos direitos fundamentais no terreno, a Comissão dedicou o relatório anual de 2022 sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais ao tema do espaço cívico¹⁰⁴.

Na maioria dos Estados-Membros existe um ambiente propício e favorável à sociedade civil e o espaço da sociedade civil continua a ser considerado «aberto»¹⁰⁵, estando a ser aplicadas algumas medidas para melhorar a sua situação. Em [Malta](#), prossegue o levantamento do setor do voluntariado com o objetivo de estabelecer um quadro regulamentar propício ao espaço da sociedade civil. Na [Irlanda](#), estão em curso trabalhos para eliminar obstáculos jurídicos ao financiamento das organizações da sociedade civil. Na [Bulgária](#), o Conselho para o Desenvolvimento da Sociedade Civil começou a funcionar e está a trabalhar na criação de um mecanismo nacional de financiamento para o setor. Na [Lituânia](#), as organizações não governamentais são cada vez mais reconhecidas como parceiros nos processos de tomada de decisão. Na [Alemanha](#), o Governo tenciona apresentar uma proposta legislativa para clarificar o estatuto de isenção fiscal das organizações sem fins lucrativos, embora ainda não tenham sido tomadas medidas concretas. Na [Suécia](#), continua por determinar o impacto que as reformas do quadro jurídico de financiamento e funcionamento das organizações da sociedade civil têm sobre estas.

No entanto, tal como em relatórios anteriores, as organizações da sociedade civil e os defensores dos direitos humanos têm enfrentado cada vez mais desafios relacionados com a redução do espaço cívico, tendo algumas das recomendações do relatório de 2022 sido apenas parcialmente aplicadas. Em [Chipre](#), as organizações da sociedade civil enfrentam dificuldades

¹⁰¹ A recomendação diz respeito à Polónia.

¹⁰² A adoção das medidas exigidas para um acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos é supervisionada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa.

¹⁰³ https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_pt.

¹⁰⁴ COM(2022) 716 final.

¹⁰⁵ De acordo com a classificação atribuída pela organização não governamental CIVICUS. A sociedade civil é classificada numa escala de cinco categorias, como se segue: aberta, estrita, obstruída, reprimida e fechada. Em comparação com 2022, um Estado-Membro passou de estrito para «obstruído».

devido aos encargos financeiros e administrativos. Na [Grécia](#), a situação da sociedade civil suscita preocupações, em especial no que respeita a organizações que trabalham em domínios específicos. Em [Espanha](#), não foram bem sucedidas as negociações no Parlamento sobre as alterações à Lei relativa à segurança dos cidadãos, que poderiam ter respondido às preocupações relativas ao impacto dessa lei no espaço cívico. Em [Itália](#), foram introduzidas melhorias nas regras em matéria de benefícios fiscais e financeiros para as organizações da sociedade civil, mas foram adotados vários novos decretos suscetíveis de afetar negativamente o trabalho destas. Em [França](#), embora o enquadramento financeiro das organizações da sociedade civil continue a ser favorável, as partes interessadas estão a manifestar preocupações quanto à aplicação da legislação que sujeita o acesso ao financiamento público ao respeito dos valores fundamentais da República Francesa.

Em alguns Estados-Membros, a sociedade civil continua a enfrentar sérios desafios ou restrições sistemáticas do seu espaço operacional. Na [Hungria](#), obstáculos continuam a afetar as organizações da sociedade civil, que continuam sob pressão, subsistindo preocupações quanto ao papel do Estado no financiamento da sociedade civil. Na [Polónia](#), não se registaram progressos no sentido de melhorar o espaço cívico e as partes interessadas manifestaram a sua preocupação com a continuação dos ataques a ONG por parte de representantes das autoridades públicas, nomeadamente de organizações envolvidas na prestação de ajuda humanitária na fronteira entre a Polónia e a Bielorrússia, de ativistas pró aborto e de representantes da comunidade LGBTIQ¹⁰⁶.

Sistemas nacionais de equilíbrio de poderes no que se refere à utilização de software espião

Mesmo nos casos em que a utilização de *software* espião esteja ligada à segurança nacional, é necessário um equilíbrio de poderes a nível nacional para garantir a existência de salvaguardas. Os direitos fundamentais, como a proteção dos dados pessoais, a liberdade de receber e divulgar informações, a liberdade de expressão e o direito à ação e a um tribunal imparcial, devem ser respeitados em conformidade com o direito da UE, incluindo a Carta dos Direitos Fundamentais.

Com base no relatório do ano passado, foram identificados novos desenvolvimentos em 2023 em relação à alegada utilização ilegal de *software* espião (por exemplo o *software* espião de vigilância «Pegasus» e equivalentes) contra jornalistas, advogados, políticos nacionais, deputados ao Parlamento Europeu e cidadãos de vários Estados-Membros. Embora a garantia da segurança nacional seja uma competência dos Estados-Membros, estes devem aplicar a legislação pertinente da UE, incluindo a jurisprudência do TJUE. O Estado de direito exige que o recurso aos instrumentos nesse domínio pelos serviços de segurança dos Estados-Membros esteja sujeito a um controlo suficiente de forma a garantir que os mesmos respeitam plenamente o direito da UE, incluindo direitos fundamentais como a proteção dos dados pessoais, a segurança dos jornalistas e a liberdade de expressão. Na [Grécia](#), a questão da vigilância por meio de escutas telefónicas e *software* espião está a ser investigada no Parlamento nacional bem como por autoridades judiciais e independentes. Na [Hungria](#), a utilização de *software* espião para vigiar determinados jornalistas de investigação e profissionais da comunicação social continuou a ser motivo de grande preocupação, tendo sido suscitadas novas preocupações decorrentes da ausência de uma supervisão eficaz no que respeita à utilização de medidas de vigilância secreta fora do processo penal. Na [Polónia](#), foi detetado um novo caso de utilização do *software* Pegasus, tendo o Provedor de Justiça e o Presidente do Serviço Supremo de Auditoria levantado preocupações a este respeito.

¹⁰⁶ As recomendações dizem respeito à Alemanha, à Irlanda, à Grécia, à Hungria, à Polónia e à Suécia.

3. DESENVOLVIMENTOS E AÇÕES A NÍVEL DA UE EM MATÉRIA DE ESTADO DE DIREITO

3.1 *Diálogo e seguimento do relatório sobre o Estado de direito*

Diálogo interinstitucional

O Conselho prosseguiu o diálogo anual sobre o Estado de direito com base no relatório sobre o Estado de direito. O debate horizontal sobre a evolução geral do Estado de direito teve lugar em setembro de 2022 no Conselho dos Assuntos Gerais e foi seguido de debates por país em dezembro de 2022¹⁰⁷ e março de 2023¹⁰⁸. Por conseguinte, o primeiro ciclo completo de debates por país de 27 Estados-Membros foi concluído durante a Presidência Sueca, tendo sido lançado um segundo ciclo ao mesmo tempo. O processo no Conselho será objeto de uma avaliação durante o segundo semestre de 2023, tal como estabelecido nas conclusões da Presidência finlandesa de 2019¹⁰⁹.

Tal como em anos anteriores, o Conselho Justiça realizou também debates específicos sobre temas relacionados com o Estado de direito, tendo os ministros, em outubro de 2022, trocado pontos de vista sobre a formação judiciária e o seu impacto no acesso à justiça e, em março de 2023, sobre os obstáculos ao acesso à justiça. Os Estados-Membros salientaram a utilidade do diálogo para a partilha de experiências e boas práticas de forma aberta e transparente.

O Estado de direito continuou a ser uma prioridade para o Parlamento Europeu. Na sua resolução sobre o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, adotada a 30 de março de 2023¹¹⁰, o Parlamento Europeu congratulou-se com a inclusão de recomendações, salientando simultaneamente a necessidade de um acompanhamento eficaz. A resolução congratulou-se igualmente com o aditamento de novos temas e felicitou a Comissão pelos seus esforços para dialogar com as partes interessadas nacionais. O Parlamento reiterou o seu apelo à Comissão para que envolva a sociedade civil de forma coerente e significativa.

O Grupo de Acompanhamento para a Democracia, o Estado de Direito e os Direitos Fundamentais da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE) do Parlamento Europeu continuou a organizar missões de acompanhamento aos Estados-Membros¹¹¹. O grupo de acompanhamento visitou a Espanha, a Eslovénia, a Bulgária, a França, a Grécia, Malta e a Eslováquia e realizou debates de acompanhamento sobre as suas conclusões. Organizou igualmente uma série de debates temáticos, por exemplo a respeito dos marcos relativos ao Estado de direito constantes dos planos de recuperação e resiliência e sobre a aplicação do mecanismo de condicionalidade do regime geral do Estado de direito e de outros instrumentos orçamentais de salvaguarda do respeito pelos valores da UE.

O Comité Económico e Social Europeu (CESE), por intermédio do seu Grupo Eventual para os Direitos Fundamentais e o Estado de Direito, e o Comité das Regiões, por intermédio da sua Comissão da Cidadania, Governação e Assuntos Institucionais e Externos (CIVEX), também continuaram a debater o Estado de direito a nível da UE. Em setembro de 2022, o CESE organizou uma conferência dedicada ao Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito.

¹⁰⁷ O debate centrou-se nos principais desenvolvimentos na Polónia, em Portugal, na Roménia, na Eslovénia e na Suécia.

¹⁰⁸ O debate centrou-se nos principais desenvolvimentos na Eslováquia, Finlândia, Bélgica, Bulgária e Chéquia.

¹⁰⁹ Conclusões da Presidência – Avaliação do diálogo anual sobre o Estado de direito, 19 de novembro de 2019.

¹¹⁰ Resolução do Parlamento Europeu, de 30 de março de 2023, sobre o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito [P9_TA(2023)0094].

¹¹¹ <https://www.europarl.europa.eu/committees/pt/libe-democracy-rule-of-law-and-fundament/product-details/20190103CDT02662>.

Diálogo com os Estados-Membros

A Comissão prosseguiu a sensibilização a nível nacional nos Estados-Membros. Convidou os Estados-Membros a realizar reuniões de acompanhamento técnico para debater as recomendações incluídas pela primeira vez no relatório de 2022. Vários Estados-Membros responderam positivamente e encetaram um diálogo técnico. Além disso, realizam-se reuniões bilaterais regulares a nível político e os comissários continuaram a debater o relatório sobre o Estado de direito com representantes dos parlamentos nacionais, cujas funções de legisladores e de responsabilização do poder executivo lhes conferem um papel particularmente importante na defesa do Estado de direito.

A rede de pontos de contacto em matéria de Estado de direito criada em 2020 antes do primeiro relatório continua a proporcionar um canal aberto para o intercâmbio periódico entre a Comissão e os Estados-Membros, reunindo-se regularmente¹¹². A rede desempenha um papel ativo no ciclo anual de relatórios sobre o Estado de direito e no intercâmbio de boas práticas, nomeadamente com o contributo de outras organizações internacionais.

Diálogo e apoio às organizações da sociedade civil

A sociedade civil continua a ser um parceiro fundamental no que respeita à elaboração do relatório anual sobre o Estado de direito. A Comissão continua a receber um grande número de contributos escritos das organizações da sociedade civil e convida-as a reunir-se no âmbito das visitas aos países. A Comissão organizou igualmente reuniões transversais com várias redes cívicas fundamentais. Essas redes formularam recomendações importantes sobre o processo de elaboração do relatório sobre o Estado de direito¹¹³. A Comissão respondeu alargando ainda mais a duração do período de consulta das partes interessadas e aumentando a transparência, publicando antecipadamente informações sobre o processo de visita ao país e as datas no seu sítio Web¹¹⁴.

Após a adoção do Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, a Comissão, juntamente com a Agência dos Direitos Fundamentais e as partes interessadas nacionais, organizou os primeiros «diálogos nacionais sobre o Estado de direito»¹¹⁵. O objetivo é incentivar debates a nível nacional com base no relatório sobre o Estado de direito. As representações da Comissão nos Estados-Membros em causa reuniram as partes interessadas e as autoridades nacionais numa mesa-redonda, adaptando a tónica ao contexto nacional. A Comissão pretende envolver mais os Estados-Membros nos diálogos nacionais sobre o Estado de direito na sequência da adoção do presente relatório.

A Comissão continuará a estudar formas de aumentar ainda mais a participação das organizações da sociedade civil, das redes profissionais e de outras partes interessadas no ciclo do Estado de direito. Na sequência da Conferência sobre o Futuro da Europa e dos apelos do Parlamento Europeu, a avaliação dos desenvolvimentos relacionados com o quadro para a sociedade civil foi aprofundada ao longo das sucessivas edições do relatório. O relatório deste ano abrange questões relacionadas com o financiamento, o quadro jurídico, a participação da sociedade civil na elaboração de políticas e um ambiente livre e seguro para a ação da sociedade civil.

Por último, através do Programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores (CIDV), a Comissão continua a apoiar organizações da sociedade civil, em especial as de dimensão mais reduzida

¹¹² Mais informações sobre a rede estão disponíveis no sítio Web da Comissão: [Rede de pontos de contacto nacionais em matéria de Estado de direito \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/epd/national-points-of-contact-on-rule-of-law).

¹¹³ Ver <https://epd.eu/wp-content/uploads/2023/02/rule-of-law-2023-report-statement.pdf>.

¹¹⁴ [Relatório de 2023 sobre o Estado de direito \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/epd/2023-report-statement).

¹¹⁵ Na Bélgica, na Alemanha e na Croácia.

que enfrentam condicionalismos especiais. Quase um terço do orçamento disponível para o programa (1,55 mil milhões de EUR) está especificamente reservado às organizações da sociedade civil, sendo pelo menos 40 % deste montante atribuído ao nível local e regional. Além do apoio a projetos específicos, estão também previstas subvenções para apoiar a capacitação das organizações da sociedade civil e o seu desenvolvimento.

3.2 Ação da UE em defesa do Estado de direito

Novas iniciativas para combater a corrupção, construir uma cultura de integridade, apoiar a liberdade dos meios de comunicação social e defender a democracia

Os desafios identificados nos anteriores relatórios sobre o Estado de direito conduziram a várias novas iniciativas da UE. Estas iniciativas estão a elevar as normas e a ajudar a promover e proteger o Estado de direito na UE.

Num pacote de medidas adotado a 3 de maio de 2023¹¹⁶, a Comissão tomou medidas decisivas para reforçar o quadro jurídico e institucional de luta contra a corrupção. Uma nova proposta visa reforçar as regras que criminalizam os crimes de corrupção e harmonizam as sanções em toda a UE. Uma proposta da Alta Representante, apoiada pela Comissão, criaria um regime de sanções específico da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) para combater atos graves de corrupção em todo o mundo. Estas novas medidas colocam uma forte ênfase na prevenção e na criação de uma cultura de integridade. Estas medidas foram complementadas no que respeita às instituições da UE quando, em junho de 2023, a Comissão propôs um acordo conjunto para criar um organismo interinstitucional de ética, garantir a confiança na UE e nas suas instituições no que respeita à ética, à transparência e à integridade e adotou medidas para aumentar ainda mais a transparência. Este organismo estabelecerá normas comuns sólidas aplicáveis a todas as instituições da UE¹¹⁷.

A proteção da liberdade e do pluralismo dos meios de comunicação social na UE continua a ser uma prioridade fundamental¹¹⁸. Em setembro de 2022, a Comissão abriu novos caminhos, propondo legislação que estabelece salvaguardas comuns da UE para garantir a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social. A proposta de Regulamento Liberdade dos Meios de Comunicação Social¹¹⁹ inclui um conjunto de regras para proteger o pluralismo e a independência dos meios de comunicação social na UE, salvaguardas contra a interferência política nas decisões editoriais e regras específicas contra a utilização de *software* espião dirigido contra jornalistas. Coloca a tónica na independência e no financiamento estável dos meios de comunicação de serviço público, bem como na transparência da propriedade dos meios de comunicação social e na distribuição da publicidade estatal. Apela igualmente ao estabelecimento de medidas para proteger a independência dos editores e divulgar conflitos de interesses.

¹¹⁶ Comunicação conjunta relativa à luta contra a corrupção [JOIN(2023) 12 final de 3.5.2023]; e uma proposta de diretiva relativa à luta contra a corrupção [COM(2023) 234 final de 3.5.2023].

¹¹⁷ Proposta relativa a um organismo interinstitucional de ética [COM(2023) 311 final de 8.6.2023].

¹¹⁸ Prosseguem os trabalhos sobre a Recomendação de 2021 relativa à segurança dos jornalistas [C(2021) 6650 de 16.9.2021] e as propostas que protegem os jornalistas e os defensores dos direitos humanos que participam na participação pública de processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos («Ações judiciais estratégicas contra a participação pública» [C(2022) 2428] e [COM(2022) 177 de 27.4.2022]).

¹¹⁹ Proposta de regulamento que estabelece um quadro comum para os serviços de comunicação social no mercado interno (Regulamento Liberdade dos Meios de Comunicação Social) [COM(2022) 457 de 16.9.2022].

O Parlamento Europeu criou uma importante vertente de trabalho sobre *software* espião com uma comissão de inquérito para investigar a utilização de *software* espião de vigilância Pegasus e equivalentes (Comissão PEGA). O seu relatório final foi adotado em maio de 2023¹²⁰ e incluiu a forte condenação da utilização ilegal de *software* espião. As recomendações convidam os Estados-Membros a dar resposta às preocupações relacionadas com a alegada utilização ilegal de *software* espião. O relatório inclui igualmente recomendações de ação a nível da UE, com propostas de venda e utilização condicional de *software* espião na UE, a revogação das licenças de exportação que não cumprem a legislação da UE e normas comuns da UE para regulamentar a utilização de *software* espião¹²¹. A Comissão está agora a avaliar cuidadosamente a posição final e as recomendações do Parlamento Europeu.

A fim de abordar as questões e os desafios enfrentados por muitos organismos de promoção da igualdade e reforçar o papel e a independência destes em todos os Estados-Membros, a Comissão Europeia adotou, em dezembro de 2022, duas propostas legislativas sobre o estabelecimento de normas para o funcionamento efetivo dos organismos de promoção da igualdade¹²².

Defender o Estado de direito recorrendo a todos os instrumentos disponíveis

O relatório anual sobre o Estado de direito complementa uma série de outros mecanismos e instrumentos a nível da UE, cada qual com o seu próprio objetivo.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) relativa ao Estado de direito continuou a consolidar-se, tendo o TJUE analisado os processos por infração que lhe foram submetidos pela Comissão e os pedidos de decisão prejudicial submetidos por órgãos jurisdicionais nacionais. Num acórdão recente, o TJUE afirmou que o órgão responsável pelos processos disciplinares contra juízes deve ser independente e imparcial e que as regras que regem a fiscalização da atuação do seu diretor devem ser concebidas de modo a dissipar qualquer dúvida razoável¹²³. Mais recentemente, a 5 de junho de 2023, o TJUE clarificou os requisitos da UE em matéria de independência judicial e considerou que todas as disposições impugnadas da lei adotada pelo Parlamento polaco em dezembro de 2019 violam o direito da UE, em especial os princípios da independência judicial e da proteção judicial efetiva¹²⁴.

A Comissão continuou a exercer o papel que lhe cabe de guardião dos Tratados da UE iniciando, sempre que necessário, procedimentos de infração em resposta a violações específicas do Estado de direito¹²⁵. Na sua Comunicação de 2022 intitulada «Garantir a aplicação da legislação da UE para que a Europa concretize os compromissos assumidos», a Comissão sublinhou que a UE é uma comunidade assente no primado do direito, tendo por base valores comuns partilhados pelos Estados-Membros, pelo que a aplicação e o cumprimento da

¹²⁰ Relatório sobre a investigação de alegadas contravenções ou má administração na aplicação do Direito da União relacionadas com a utilização do *software* espião de vigilância Pegasus e equivalentes [[2022/2077 \(INI\)](#)].

¹²¹ Proposta de recomendação do Parlamento Europeu sobre a investigação de alegadas contravenções ou má administração na aplicação do Direito da União relacionadas com a utilização do *software* espião de vigilância Pegasus e equivalentes PEGA/9/11041/2023/2500(RSP).

¹²² COM(2022) 688 final e COM(2022) 689 final.

¹²³ Acórdão do TJUE de 11 de maio de 2023, *Inspekția Judiciară*, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391.

¹²⁴ Acórdão do TJUE de 5 de junho de 2023, *Comissão/Polónia*, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.

¹²⁵ Mais concretamente, em 15 de fevereiro de 2023, a Comissão lançou um procedimento de infração contra a Polónia devido a graves preocupações no que respeita ao Tribunal Constitucional polaco e à sua jurisprudência recente que põe em causa o primado do direito da UE.

legislação da UE, bem como o respeito pelo Estado de direito, encontram-se no âmago da sua existência¹²⁶.

O procedimento para defender os valores comuns da UE enunciados no artigo 7.º do TUE, que permite ao Conselho verificar a existência de um risco manifesto de violação grave dos valores da UE e acompanhar esses riscos, prossegue em relação à Polónia¹²⁷ e à Hungria¹²⁸. O Conselho realizou audições sobre a Polónia em maio de 2023 e sobre a Hungria em novembro de 2022 e maio de 2023.

O respeito pelo Estado de direito continua a ser uma condição prévia fundamental para a boa gestão dos fundos da UE. Desde 1 de janeiro de 2021, o regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União (Regulamento Regime Geral de Condicionalidade) protege a boa gestão financeira do orçamento da União e os interesses financeiros da UE contra violações dos princípios do Estado de direito. Em resultado do procedimento lançado pela Comissão¹²⁹, o Conselho adotou, a 15 de dezembro de 2022, uma decisão de execução¹³⁰ relativa a medidas para a proteção do orçamento da UE contra violações dos princípios do Estado de direito na Hungria¹³¹.

Várias questões relacionadas com o Estado de direito — nomeadamente no que respeita à eficácia dos sistemas judiciais, à luta contra a corrupção, ao acesso à informação e à qualidade e inclusividade do processo legislativo — também fazem parte do Semestre Europeu, na medida em que essas questões têm relevância macroeconómica e impacto no ambiente empresarial, no investimento, no crescimento e no emprego. A fim de dar resposta a uma série de recomendações específicas por país pertinentes no âmbito do Semestre Europeu por meio de reformas e medidas de investimento concretas, a Comissão acordou com vários Estados-Membros incluir marcos e metas concretas nos seus planos de recuperação e resiliência. Estes marcos e metas foram mais tarde formalmente aprovados pelo Conselho e estão agora a ser gradualmente aplicados.

No pacote da primavera do Semestre Europeu de 2023, a Comissão propôs ao Conselho novas recomendações relacionadas com o Estado de direito dirigidas a dois Estados-Membros¹³². A Comissão presta igualmente apoio técnico aos Estados-Membros, nomeadamente por meio do Instrumento de Assistência Técnica, para melhorar a eficiência e a qualidade da administração pública e dos sistemas judiciais e resolver problemas, incluindo a corrupção. A Comissão continua a promover reformas dos sistemas judiciais por meio do Painel de Avaliação da Justiça na UE. O Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2023¹³³ inclui vários novos indicadores, por exemplo sobre os organismos envolvidos na luta contra a corrupção ou sobre a nomeação de procuradores-gerais e presidentes dos Supremos Tribunais. Inclui dados de inquéritos relativos à perceção das empresas sobre a eficácia da proteção do investimento nos

¹²⁶ COM(2022) 518 final.

¹²⁷ O procedimento foi iniciado pela Comissão em 2017.

¹²⁸ O procedimento foi iniciado pelo Parlamento Europeu em 2018.

¹²⁹ A 27 de abril de 2022, a Comissão lançou pela primeira vez a etapa do procedimento prevista no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento Regime Geral de Condicionalidade.

¹³⁰ Decisão de Execução (UE) 2022/2506 do Conselho, de 15 de dezembro de 2022, relativa a medidas para a proteção do orçamento da União contra violações dos princípios do Estado de direito na Hungria (JO L 325 de 20.12.2022, p. 94).

¹³¹ Nos termos do Regulamento Regime Geral de Condicionalidade, a Hungria pode apresentar novas propostas corretivas por meio de uma notificação escrita. Nesta base, se a Comissão considerar que as questões foram parcial ou totalmente resolvidas, apresenta ao Conselho uma proposta de decisão de execução para adaptar ou levantar as medidas adotadas.

¹³² [Semestre Europeu 2023: pacote da primavera.](#)

¹³³ [Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2023 | Comissão Europeia \(europa.eu\).](#)

diferentes Estados-Membros¹³⁴. O Semestre Europeu e o Painel de Avaliação da Justiça complementam o Relatório sobre o Estado de Direito e, se for caso disso, contribuem para o mesmo.

Em 2007, foi criado o Mecanismo de Cooperação e de Verificação (MCV) para cobrir os progressos realizados na Bulgária e na Roménia no que respeita à reforma do sistema judicial, à luta contra a corrupção e, no que se refere à Bulgária, à luta contra a criminalidade organizada. A cooperação e os relatórios elaborados pela Comissão no âmbito do MCV têm sido fundamentais para a promoção de reformas nestes domínios na Bulgária e na Roménia desde a sua adesão à UE.

Os relatórios da Comissão concluíram que ambos os Estados-Membros cumpriram satisfatoriamente as obrigações estabelecidas no âmbito do MCV no momento da adesão¹³⁵. Foram agora tomadas medidas finais, estando a Comissão a lançar as últimas etapas com vista ao encerramento definitivo do MCV para os dois Estados-Membros.

No futuro, a cooperação com a Bulgária e a Roménia terá lugar no âmbito do ciclo anual de relatórios sobre o Estado de direito e no contexto de outras partes do conjunto de instrumentos em matéria de Estado de direito, como já sucede para os restantes Estados-Membros.

3.3 Estado de direito na ação externa e no alargamento da UE

O Estado de direito é um princípio orientador fundamental para a ação da UE no seu seio e mais além das suas fronteiras. O Estado de direito é essencial para a ação da UE a nível mundial, na qual é prioritário o trabalho com os parceiros com vista a proteger os direitos humanos e reforçar as democracias. A UE está empenhada em defender o Estado de direito nas suas relações bilaterais e a nível multilateral, o que inclui apoiar o sistema de direitos humanos das Nações Unidas¹³⁶. O Estado de direito é também uma prioridade da cooperação entre a UE e o Conselho da Europa. As organizações internacionais, nomeadamente os principais organismos do Conselho da Europa¹³⁷ e da OCDE, são parceiros importantes na elaboração do presente relatório.

O trabalho da UE em matéria de Estado de direito foi reforçado pela guerra de agressão russa contra a Ucrânia. A UE e os seus Estados-Membros são o maior doador mundial de apoio à democracia, sendo este um tema fundamental para o trabalho com os nossos parceiros internacionais, como, por exemplo, nos fóruns da ONU e do Conselho da Europa. O Estado de direito foi a prioridade da Segunda Cimeira para a Democracia organizada em março de 2023, na qual participaram ativamente a Comissão e um grande número de Estados-Membros¹³⁸. A Cimeira de Reiquiavique do Conselho da Europa, desencadeada pela guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e pela sua subsequente expulsão do Conselho da Europa, constituiu

¹³⁴ Figuras 53 e 54, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2023.

¹³⁵ COM(2022) 498 final e COM(2022) 664 final.

¹³⁶ A UE apoia a execução do ODS 16 da Agenda 2030, nomeadamente o objetivo 16.3 de «promover o Estado de direito, ao nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos». No atual processo de preparação da Cimeira para o Futuro, a UE apoia o conceito de Estado de direito do Secretário-Geral das Nações Unidas, tal como estabelecido na nossa Agenda Comum, que «reconhece que o Estado de direito e os direitos humanos são fundamentais para os nossos maiores desafios e essenciais para os resolver». Além disso, a UE está empenhada em reforçar a responsabilização por violações e abusos graves do direito internacional em matéria de direitos humanos e violações do direito internacional humanitário, pondo termo à impunidade.

¹³⁷ A Comissão de Veneza, o Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH).

¹³⁸ [Declaration of the Summit for Democracy - 29 de março de 2023.](#)

uma oportunidade para reforçar o compromisso europeu para com o Estado de direito. Um dos compromissos assumidos na Declaração da Cimeira consiste em explorar formas de reforçar a aplicação das recomendações da Comissão de Veneza¹³⁹.

No âmbito do processo de alargamento, os principais requisitos para a adesão à UE estabelecidos nos «critérios de Copenhaga» incluem a estabilidade das instituições que garantem a democracia e o Estado de direito. O pacote de alargamento de outubro de 2022¹⁴⁰ avalia os progressos realizados no sentido da adesão, continuando o empenhamento nas reformas do Estado de direito a ser um dos aspetos fundamentais deste processo juntamente com o funcionamento das instituições democráticas e com as reformas económicas e da administração pública¹⁴¹.

Além das negociações de adesão, a prioridade dada às questões relativas ao Estado de direito é uma característica central do diálogo global com todos os países candidatos e potenciais candidatos, independentemente de terem ou não sido iniciadas negociações. A decisão histórica, de junho de 2022, de conceder à Ucrânia e à Moldávia a perspetiva de adesão à UE e o estatuto de país candidato deu um novo impulso a reformas cruciais nestes países, com a recomendação clara de prioridades para mais reformas. Apesar do impacto catastrófico da agressão militar em curso da Rússia, tanto a Ucrânia como a Moldávia continuaram a avançar com as reformas. As reformas em matéria de Estado de direito são também um tema central dos trabalhos decorrentes do reconhecimento pela UE da perspetiva europeia da Geórgia, manifestando igualmente a sua disponibilidade para conceder o estatuto de país candidato à Geórgia uma vez abordadas as prioridades especificadas no parecer da Comissão de junho de 2022.

No Conselho informal dos Assuntos Gerais de junho de 2023, a Comissão apresentou oralmente informações atualizadas sobre os progressos realizados relativamente ao cumprimento das recomendações de reforma formuladas em junho de 2022. A Comissão Europeia apresentará um relatório exaustivo sobre estas reformas no âmbito do pacote de alargamento do outono de 2023.

A UE é uma acérrima defensora dos direitos humanos, da democracia e do Estado de direito em todo o mundo, tal como demonstrado pelo Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia para 2020-2024¹⁴², em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável¹⁴³. Nesta base, a UE está a adotar uma abordagem forte e coerente em toda a sua ação externa — a nível bilateral, regional e internacional — a fim de promover o Estado de direito em todo o mundo. A defesa do Estado de direito está no cerne do compromisso da UE com países terceiros e organizações internacionais e regionais e é um dos fundamentos de todos os acordos da UE com parceiros internacionais. Uma avaliação independente do apoio da UE ao Estado de direito e à luta contra a corrupção nos países parceiros (2010-2021)¹⁴⁴ concluiu que a UE conseguiu fazer avançar a agenda relativa ao Estado de direito, nomeadamente em contextos restritivos e em Estados frágeis e afetados por conflitos. As questões relacionadas com o Estado de direito, incluindo o direito a um julgamento justo e a um processo equitativo, a prevenção e a luta contra a corrupção e a independência do poder judicial, são regularmente

¹³⁹ Ver [aqui](#).

¹⁴⁰ Comunicação de 2022 sobre a política de alargamento da UE de 12 de outubro de 2022 [COM(2022) 528].

¹⁴¹ Reforçar o processo de adesão — Uma perspetiva credível de adesão à UE para os Balcãs Ocidentais [COM(2020) 57 final].

¹⁴² [Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia 2020-2024](#).

¹⁴³ [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável](#).

¹⁴⁴ A [avaliação](#) foi publicada em dezembro de 2022. Esta avaliação estratégica fornece uma avaliação independente e baseada em dados concretos do desempenho do apoio da União Europeia ao Estado de direito nos países parceiros.

abordadas nos diálogos sobre direitos humanos com os países parceiros. A UE apoia os países parceiros no reforço dos sistemas judiciais, na luta contra a corrupção e no apoio à sociedade civil, aos defensores dos direitos humanos e à liberdade dos meios de comunicação social, enquanto intervenientes cruciais na promoção do Estado de direito.

4. CONCLUSÕES E PRÓXIMAS ETAPAS

O Estado de direito é um valor essencial da União e é fundamental para um ambiente político, económico e social estável, resiliente, justo e democrático em toda a UE. É parte integrante da própria identidade da União Europeia¹⁴⁵. O Estado de direito é essencial para garantir que os cidadãos e as empresas da UE possam usufruir plenamente dos seus direitos. Com a continuação da guerra de agressão russa contra a Ucrânia, a necessidade de defender e defender e apoiar proativamente a democracia, os direitos humanos e o Estado de direito dentro e fora da UE constitui uma prioridade vital.

O presente relatório dá um contributo importante para a promoção e a salvaguarda do Estado de direito na UE, em cada Estado-Membro e no conjunto da UE. Tal é também ilustrado pelo empenho e cooperação que os Estados-Membros demonstraram uma vez mais na preparação do relatório deste ano. O relatório tornou-se um verdadeiro motor de reformas positivas – a edição deste ano mostra que estão em curso esforços importantes nos Estados-Membros para dar seguimento às recomendações do ano anterior e dar resposta aos desafios identificados. Esta situação ocorre a vários ritmos e níveis de exaustividade, mantendo-se algumas preocupações importantes em alguns Estados-Membros. Não obstante, de um modo geral, neste quadro anual, quase dois terços das recomendações formuladas em 2022 relacionadas com reformas importantes dos sistemas judiciais nacionais, quadros de luta contra a corrupção, pluralismo dos meios de comunicação social e outros controlos e equilíbrios institucionais foram objeto de acompanhamento em alguma medida. As recomendações de 2023 têm como objetivo continuar a ajudar e apoiar os Estados-Membros nos seus esforços para levar por diante as reformas em curso e identificar onde poderão ser necessárias outras melhorias para dar resposta a preocupações específicas.

Com esta quarta edição, constata-se que o relatório sobre o Estado de direito e o ciclo subsequente de debates com os Estados-Membros, incluindo os parlamentos nacionais, o Parlamento Europeu e o Conselho, são realidades consolidadas. A Comissão aguarda igualmente com expectativa a avaliação do diálogo do Conselho sobre o Estado de direito durante a Presidência Espanhola. No passado, a Comissão elaborou o presente relatório com base num diálogo contínuo com os Estados-Membros, preservando plenamente a responsabilidade política pela avaliação que realizou e pelas recomendações formuladas. A próxima edição analisará a evolução da situação e avaliará a execução das recomendações de 2023.

No início de um novo ciclo anual de diálogo sobre o Estado de direito, a Comissão convida o Conselho e o Parlamento Europeu a prosseguirem a realização de debates gerais e específicos por país com base no presente relatório, utilizando igualmente as recomendações para examinar a sua execução concreta. A Comissão apela igualmente à prossecução dos debates a nível nacional com a participação dos parlamentos nacionais, da sociedade civil e de outros intervenientes fundamentais, mas também a nível europeu com uma maior participação dos cidadãos. A Comissão convida os Estados-Membros a dar resposta aos desafios identificados

¹⁴⁵ Tal como recentemente salientado no Acórdão do TJUE de 5 de junho de 2023, Comissão/Polónia, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.

no relatório e disponibiliza-se para ajudar os Estados-Membros nos esforços de execução das recomendações nele formuladas.