

Bruxelas, 5.7.2023
SWD(2023) 822 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito Capítulo relativo a Portugal

que acompanha o documento

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

{COM(2023) 800 final} - {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) 823 final} - {SWD(2023) 824 final} -
{SWD(2023) 825 final} - {SWD(2023) 826 final} - {SWD(2023) 827 final}

RESUMO

Foram adotadas medidas para fazer face aos desafios em matéria de eficiência no sistema judicial português, em especial nos tribunais administrativos e fiscais, estando outras em preparação. O quadro legislativo do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais está concluído. Subsistem desafios no que diz respeito à afetação de recursos humanos adequados ao sistema judicial, embora o Governo tenha dado início a novos processos de recrutamento. No seguimento da adoção do quadro regulamentar, cuja aplicação será acompanhada, foram tomadas medidas significativas para reforçar a transparência da distribuição de processos. As regras em matéria de impedimentos judiciais foram adaptadas em conformidade com os pedidos das partes interessadas, mas subsistem preocupações quanto ao abuso de atos processuais em processos penais. O Conselho Superior da Magistratura lançou uma reflexão sobre a necessidade de regulamentar as «portas giratórias» no sistema judiciário. Após adiamentos sucessivos, as nomeações para o Tribunal Constitucional foram concluídas. Prosseguem os esforços para continuar a melhorar a digitalização do sistema judicial.

Apesar das medidas anunciadas, as partes interessadas comunicaram problemas graves relacionados com os recursos para a prevenção, investigação e ação penal no domínio da corrupção. Tanto a Entidade para a Transparência como o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) deverão estar operacionais no segundo trimestre de 2023. A Estratégia Nacional Anticorrupção para 2020-2024 está a ser aplicada, embora o seu êxito dependa, igualmente, do funcionamento efetivo do MENAC. Foram manifestadas preocupações no que diz respeito ao tratamento de processos em matéria de suborno no estrangeiro. A aplicação e o acompanhamento das regras em matéria de conflitos de interesses por parte de altos funcionários da Assembleia da República e do Governo continuam a suscitar preocupações. Foram iniciados debates na Assembleia da República sobre um novo projeto de lei relativo à regulamentação das atividades dos grupos de pressão. A nova legislação em matéria de proteção dos denunciadores está a ser aplicada. Estão a ser envidados esforços para melhorar as lacunas no setor dos contratos públicos.

O sólido quadro jurídico que protege a liberdade dos meios de comunicação social continua em vigor e os riscos de interferência governamental nos meios de comunicação social continuam a ser considerados baixos. A Autoridade Reguladora para a Comunicação Social mantém o seu papel central no que diz respeito à liberdade e ao pluralismo dos meios de comunicação social, embora sejam manifestadas preocupações quanto aos seus recursos. Existe um quadro legislativo abrangente em matéria de transparência da propriedade dos meios de comunicação social e do acesso dos jornalistas à informação pública, existindo salvaguardas que protegem o acesso à informação e aos documentos. A precariedade da profissão jornalística continua a ser motivo de preocupação. O fornecedor de serviços públicos de comunicação social é independente, mas persistem desafios no que respeita aos seus recursos. Foram introduzidos incentivos fiscais para incentivar a subscrição de meios de comunicação social escritos. Uma alteração legislativa à Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital suprimiu disposições, inicialmente destinadas a proteger contra a desinformação, que tinham suscitado críticas por restringirem a liberdade dos meios de comunicação social.

Estão em curso medidas para melhorar a transparência do processo legislativo e a qualidade da legislação, em especial no que diz respeito às avaliações de impacto, bem como uma revisão da Constituição, que incluirá um debate sobre a base jurídica para a adoção de medidas de emergência. As alterações introduzidas na estrutura do Gabinete do Provedor de Justiça estão a produzir resultados positivos. Continua a considerar-se que o espaço da sociedade civil é aberto. Registaram-se algumas melhorias no que diz respeito ao acesso das organizações da sociedade civil ao financiamento, embora subsistam desafios.

RECOMENDAÇÕES

Globalmente, no respeitante às recomendações do Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Portugal obteve:

- Alguns progressos no tocante à prossecução dos esforços para assegurar recursos humanos adequados ao sistema judicial e melhorar a sua eficiência, em especial dos tribunais administrativos e fiscais, e a plena aplicação no que se refere à conclusão do quadro legislativo que regula o funcionamento do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.
- Progressos significativos no respeitante à prossecução dos esforços para reforçar a transparência da distribuição dos processos.
- Alguns progressos quanto à garantia de recursos suficientes para a prevenção, investigação e ação penal no domínio da corrupção e progressos significativos no que toca à garantia de uma rápida operacionalização do novo Mecanismo Anticorrupção.
- Alguns progressos no respeitante à garantia do início das operações da Entidade para a Transparência com vista ao acompanhamento e verificação eficazes das declarações de património.
- Progressos significativos no referente à prossecução das reformas destinadas a melhorar a transparência do processo legislativo, em particular no que diz respeito à implementação de instrumentos de avaliação de impacto.

Nesta base, considerando outros desenvolvimentos ocorridos no período de referência e recordando-se os compromissos assumidos no âmbito do plano nacional de recuperação e resiliência relativamente a determinados aspetos do sistema judicial, recomenda-se que Portugal:

- Prossiga esforços para assegurar recursos humanos adequados ao sistema judicial, em especial no referente ao pessoal não judicial, e para melhorar a sua eficiência, em particular no que se refere aos tribunais administrativos e fiscais.
- Prossiga esforços para reforçar a transparência da distribuição dos processos, em especial acompanhando a implementação das novas regras de distribuição eletrónica.
- Prossiga os progressos envidados para assegurar recursos suficientes para a prevenção, investigação e ação penal no domínio da corrupção, incluindo para o novo Mecanismo Anticorrupção.
- Assegure o acompanhamento e verificação eficazes das declarações de património pela Entidade para a Transparência.
- Conclua as reformas destinadas a melhorar a transparência do processo legislativo, em particular no que diz respeito à implementação de instrumentos de avaliação de impacto.

I. SISTEMA JUDICIAL

O sistema judicial português é composto pelo Tribunal Constitucional, pelo Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais comuns de primeira e segunda instância, pelo Supremo Tribunal Administrativo e os tribunais administrativos e fiscais de primeira e segunda instância, bem como pelo Tribunal de Contas¹. O Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e o Conselho Superior do Ministério Público exercem a ação disciplinar sobre os respetivos magistrados, sendo-lhes atribuídas importantes funções de direção. Além disso, têm competência para nomear, transferir e promover juizes e procuradores. Os juizes e os procuradores são nomeados pelo respetivo Conselho, na sequência de um concurso geral e de acordo com as classificações obtidas nos cursos de formação obrigatórios do Centro de Estudos Judiciários. O Ministério Público é independente do poder judiciário e funciona autonomamente em relação ao poder executivo. Possui um sistema de governação próprio, do qual a Procuradoria-Geral da República é o órgão máximo. Portugal participa na Procuradoria Europeia. A Ordem dos Advogados é uma entidade jurídica independente de direito público e, no exercício das suas atribuições públicas, desempenha funções reguladoras.

Independência

Em Portugal, o grau de perceção da independência judicial continua a ser médio entre o público em geral, sendo, atualmente, também médio entre as empresas. Em 2023, no total, 49 % da população em geral e 45 % das empresas consideraram que o nível de independência dos tribunais e dos juizes é «bastante bom» ou «muito bom»². De acordo com os dados do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2023, não é possível identificar uma tendência clara na evolução do nível de perceção da independência pelo público em geral desde 2016. No entanto, a perceção da independência judicial pelo público em geral aumentou em comparação com 2022 (47 %), bem como com 2016 (33 %). A perceção da independência judicial pelas empresas aumentou em comparação com 2022 (39 %), bem como com 2016 (35 %).

Na sequência da adoção de um novo regulamento de execução, registaram-se progressos significativos no reforço da transparência da distribuição de processos. O Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito recomendou a Portugal que «[prosseguisse] os esforços para reforçar a transparência da distribuição dos processos»³. Conforme referido no Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, em agosto de 2021 entrou em vigor nova legislação que introduziu mecanismos de controlo aplicáveis à distribuição eletrónica de processos, tanto nos tribunais civis como nos tribunais administrativos e fiscais⁴. No entanto, a aplicação prática destes mecanismos de controlo aguardava um regulamento de execução, que foi elaborado e entrou em vigor em maio de 2023⁵. O Governo já tinha indicado que estava a ser ponderada

¹ Existem tribunais de execução penal, tribunais marítimos, tribunais da propriedade intelectual, tribunais da concorrência, regulação e supervisão, bem como tribunais centrais de instrução, tribunais arbitrais e julgados de paz, sendo o seu número e competências estabelecidos por lei (Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, e Lei n.º 78/2001, de 13 de julho).

² Figuras 49 e 51, *Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2023*. O grau de perceção da independência judicial pode ser classificado de: muito baixo (menos de 30 % dos inquiridos consideram o nível de independência judicial bastante bom ou muito bom), baixo (entre 30 % e 39 %), médio (entre 40 % e 59 %), elevado (entre 60 % e 75 %) e muito elevado (superior a 75 %).

³ *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, p. 2.

⁴ *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, pp. 3-4.

⁵ Portaria n.º 86/2023, de 27 de março, que procede à alteração das regras relativas à distribuição, por meios eletrónicos, dos processos nos tribunais judiciais e nos tribunais administrativos e fiscais.

uma revisão do regime introduzido em 2021⁶, o que poderia ter impacto no regulamento de execução, mas esta opção acabou por não ser seguida. No entanto, as partes interessadas manifestaram preocupações relativamente ao novo regulamento de execução, alertando para os encargos burocráticos excessivos atribuídos aos tribunais e apelando a um acompanhamento rigoroso do novo regime⁷. O Ministério da Justiça anunciou que o atual sistema será objeto de uma avaliação seis meses após o início da sua aplicação⁸. Atendendo a que a preparação do regulamento de execução foi concluída e que permitirá a aplicação do sistema de distribuição de processos, que continuará a ser acompanhada, registaram-se progressos significativos na aplicação da recomendação formulada no Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito⁹.

O Conselho Superior da Magistratura lançou uma reflexão sobre a necessidade de regulamentar as «portas giratórias» no sistema judiciário. Em julho de 2022, o Conselho Superior da Magistratura criou um grupo de trabalho para analisar as questões relacionadas com o exercício temporário de cargos políticos e públicos por juízes, bem como o subsequente regresso às funções judiciais¹⁰. O grupo de trabalho foi igualmente incumbido de propor alterações do atual regime jurídico em matéria de impedimentos, incompatibilidades e destacamentos previstos no Estatuto dos Magistrados Judiciais. Esta reflexão decorre do número de juízes destacados para funções não judiciais, incluindo cargos políticos, o que também suscita preocupações quanto à gestão dos recursos humanos nos tribunais¹¹. O grupo de trabalho concluiu uma proposta de alteração do Estatuto dos Magistrados Judiciais, que foi aprovada pelo plenário do Conselho em 8 de março de 2023¹². Esta proposta inclui, nomeadamente, a criação da figura legal de «licença sem vencimento», a redução do prazo máximo para os destacamentos e a introdução de «períodos de incompatibilidade»¹³. Espera-se que estas alterações reduzam a possibilidade de os juízes que não exercem funções judiciais durante períodos prolongados cumprirem os requisitos legais¹⁴ para a nomeação para o Supremo Tribunal, uma circunstância que tem sido criticada¹⁵. O Conselho Superior da Magistratura apelou igualmente à revisão do regime que rege a sua organização e funcionamento¹⁶, a fim de assegurar o alinhamento com as novas competências que lhe foram atribuídas na sequência da adoção do novo Estatuto dos Magistrados Judiciais em 2020¹⁷. No entanto, não foi dado seguimento às propostas apresentadas pelo Conselho¹⁸.

⁶ *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 3.

⁷ Conselho Superior da Magistratura, Divulgação n.º 76/20223, de 29 de março de 2023; «Juízes apontam desperdício de trabalho e dinheiro com nova distribuição dos processos», *Observador*, 11 de maio de 2023.

⁸ «Já estão em vigor as novas regras de distribuição eletrónica de processos», *LUSA*, 11 de maio de 2023.

⁹ *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, p. 2.

¹⁰ *Contributo da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (RECJ) para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, pp. 13-14.

¹¹ Estima-se que 10 % dos juízes portugueses exercem funções não judiciais, segundo informações recebidas do Conselho Superior da Magistratura no contexto da visita a Portugal. Ver também o *Relatório Anual de 2022 do Conselho Superior da Magistratura*, pp. 75 ff.

¹² A deliberação do plenário do Conselho Superior da Magistratura foi transmitida ao ministro da Justiça em 9 de março de 2023.

¹³ Não aplicável de momento (gráfico 58 do *Painel de Avaliação da Justiça na UE* de 2022).

¹⁴ O tempo despendido no exercício de funções políticas é tido em conta para efeitos da antiguidade [artigo 73.º, n.º 1, alínea a), do Estatuto dos Magistrados Judiciais].

¹⁵ Informações recebidas do Conselho Superior da Magistratura no contexto da visita a Portugal.

¹⁶ Como estabelecido pela Lei n.º 36/2007, de 14 de agosto.

¹⁷ *Contributo da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (RECJ) para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 27.

¹⁸ *Ibid.*

O regime de impedimentos judiciais foi alterado no sentido de reverter ao sistema anterior. Como referido no Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito¹⁹, os novos motivos para os impedimentos judiciais introduzidos na reforma de 2021 do processo penal deram origem a críticas significativas²⁰. No entanto, as novas disposições em matéria de impedimentos judiciais foram revogadas, uma vez que a Assembleia da República, na sequência de uma proposta legislativa do Governo, aprovou alterações do Código de Processo Penal que restabeleceram o sistema anteriormente aplicável²¹. As partes interessadas consideram esta evolução positiva²². No entanto, subsistem preocupações no que diz respeito aos casos de abuso de atos processuais em processos penais, que conduzem a atrasos, em especial em processos complexos, comumente designados por «mega processos»²³. As partes interessadas apelaram a uma revisão do direito processual penal, a fim de evitar a utilização de atos processuais com fins meramente dilatórios²⁴.

O quadro legislativo que regula o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais está concluído. O Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito recomendou a Portugal que «[prosseguisse] os esforços para [...] [finalizar] o quadro legislativo para o funcionamento do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais»²⁵. Tal como referido no Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito²⁶, a conclusão do quadro legislativo que regula o funcionamento do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais estava pendente desde a sua criação, em 2004. Em 10 de janeiro de 2023, o ministro da Justiça anunciou um novo pacote legislativo que inclui um projeto de decreto-lei²⁷ que, se aprovado, estabelecerá a autonomia administrativa e financeira do Conselho Superior e definirá a organização dos seus serviços²⁸. O projeto de decreto-lei previa igualmente que fossem atribuídos recursos humanos próprios ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais²⁹, deixando assim de depender do destacamento de recursos pelo Supremo Tribunal Administrativo e do apoio de um membro do Gabinete do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo³⁰. O decreto-lei foi finalmente adotado em 5 de maio de 2023 e entrou em vigor em 1 de junho de 2023³¹. A reforma é avaliada positivamente pelas partes interessadas³². Uma vez que foram tomadas

¹⁹ *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, pp. 4-5.

²⁰ Os impedimentos judiciais são os motivos pelos quais um juiz pode ser impedido de agir num processo judicial, estando enumerados no artigo 40.º do Código de Processo Penal.

²¹ Lei n.º 13/2022, de 1 de agosto.

²² *Contributo da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (RECJ) para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 32. Ver também a comunicação pública do presidente do Supremo Tribunal apresentada na cerimónia de abertura do ano judicial, em 10 de janeiro de 2023.

²³ Ver, por exemplo, a comunicação pública do presidente da Associação Sindical dos Juizes Portugueses no XII Congresso dos Juizes Portugueses, de 18 de março de 2023.

²⁴ Informações recebidas do Supremo Tribunal de Justiça e da Associação Sindical dos Juizes Portugueses no contexto da visita a Portugal.

²⁵ *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, p. 2.

²⁶ *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, pp. 6-7.

²⁷ Proposta de Decreto-Lei n.º 368/XXIII/2022, de 17 de janeiro de 2023. O projeto foi apresentado ao Conselho Superior em 19 de janeiro de 2023 para parecer no âmbito do processo de consulta (*Contributo do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 11).

²⁸ *Contributo do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 11.

²⁹ *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 4.

³⁰ *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, pp. 6-7.

³¹ Decreto-Lei n.º 31/2023, de 5 de maio.

³² Informações recebidas do Supremo Tribunal Administrativo e do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais no contexto da visita a Portugal. De acordo com as normas europeias, os conselhos

medidas concretas na preparação do quadro que regula o funcionamento do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e que o respetivo processo legislativo está concluído, considera-se que a recomendação formulada no Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito relativamente a este aspeto foi aplicada na íntegra.

Após adiamentos sucessivos, foram nomeados novos juizes para o Tribunal Constitucional. O Tribunal Constitucional é composto por 13 juizes, dez dos quais são selecionados e nomeados pela Assembleia da República, sendo os restantes três juizes cooptados por estes³³. Os juizes do Tribunal Constitucional cumprem um mandato não renovável de nove anos. Embora, em 2022, tenha sido iniciado um processo de cooptação de um juiz, o candidato proposto não obteve apoio para assegurar a nomeação³⁴, e os novos procedimentos de nomeação só foram iniciados em abril de 2023. Em 14 de abril de 2023, os juizes nomeados pela Assembleia da República cooptaram três novos juizes³⁵. À data da votação, os mandatos dos três juizes cooptados já tinham expirado³⁶, incluindo os do presidente e do vice-presidente. A situação de estagnação conduziu a um debate público, tendo o então presidente do Tribunal Constitucional defendido que poderia ser necessária uma revisão da disposição constitucional que rege o sistema de nomeação para a desbloquear³⁷. Na pendência das novas nomeações, a composição completa dos tribunais constitucionais continuou assegurada, uma vez que os juizes cujo mandato cessou continuaram a exercer funções interinamente. Embora não exista um prazo legal para dar início ao procedimento de cooptação³⁸, foi um passo importante avançar com as nomeações³⁹. Tal como recordado pela Comissão de Veneza, a existência de mecanismos antibloqueio, como a manutenção em funções interinamente, a fim de assegurar o funcionamento das instituições do Estado, não deve desincentivar a obtenção de um acordo⁴⁰.

Os advogados manifestaram preocupações quanto ao respeito dos seus direitos e privilégios legalmente reconhecidos. Surgiram preocupações quanto aos casos em que os advogados são privados dos seus direitos e privilégios profissionais, incluindo, entre outros, o respeito pelo direito ao sigilo da comunicação⁴¹ e o direito de acesso à informação por parte da

da magistratura devem dispor de meios adequados para funcionar de forma independente e autónoma, dispor das suas próprias instalações, de um secretariado e de recursos informáticos e dispor do seu próprio pessoal em função das suas necessidades [parecer n.º 24 (2021) do CCJE sobre a evolução dos conselhos da magistratura e o seu papel em sistemas judiciais independentes e imparciais, n.º 29; recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, n.ºs 37 e 38].

³³ Artigo 12.º, n.º 1, da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional. Os juizes nomeados pela Assembleia da República elaboram uma lista de candidatos e selecionam os restantes três juizes, por sufrágio por escrutínio secreto.

³⁴ Informações recebidas do Tribunal Constitucional no contexto da visita a Portugal.

³⁵ A nomeação dos novos juizes foi precedida da seleção de um novo presidente do Tribunal Constitucional, em 26 de abril de 2023.

³⁶ Em outubro de 2021, junho de 2022 e março de 2023, respetivamente.

³⁷ «Impasse na escolha de juizes: presidente do TC admite revisão constitucional cirúrgica», *Público*, 23 de março de 2023.

³⁸ O prazo de dez dias estabelecido pelo artigo 17.º, n.º 1, da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional só é aplicável no caso de vagas para juizes cooptados.

³⁹ O Presidente da República enumerou o sistema de designações como uma das principais dificuldades enfrentadas pelo Tribunal Constitucional [«Marcelo aponta vicissitudes no sistema de designação dos juizes do Tribunal Constitucional», *Advocatus*, 2 de março de 2023].

⁴⁰ Parecer CDL-AD(2013)028 da Comissão de Veneza, n.ºs 5 a 8.

⁴¹ Ordem dos Advogados, Comunicado de 14 de fevereiro de 2023.

administração pública e dos tribunais⁴². Atualmente, estão pendentes vários processos judiciais em que os advogados invocam a violação dos seus direitos e privilégios⁴³. A fim de melhor lidar com o número crescente de queixas recebidas de consultores jurídicos, a Ordem dos Advogados criou uma comissão específica para tratar de questões relacionadas com a proteção dos direitos e privilégios dos advogados. A Ordem dos Advogados também manifestou preocupações quanto ao impacto do projeto de lei sobre as associações profissionais na independência dos advogados⁴⁴. Na sequência do pedido de fiscalização da constitucionalidade preventiva apresentado pelo Presidente da República, o Tribunal Constitucional considerou que o projeto de disposições era compatível com a Constituição⁴⁵.

Qualidade

Houve alguns progressos no que se refere à necessidade de garantir ao sistema judicial a afetação de recursos humanos adequados, embora o Governo tenha dado início a novos processos de recrutamento. O Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito recomendou a Portugal que «[prosseguisse] os esforços para assegurar recursos humanos adequados ao sistema judicial»⁴⁶. Em 2023, o Governo abriu concursos para o recrutamento de 135 novos magistrados para o poder judicial e o Ministério Público⁴⁷, tendo, também em 2023, mais de cem novos candidatos a magistrados começado a sua formação inicial⁴⁸. Apesar do reforço significativo esperado, subsistem preocupações quanto ao facto de este aumento poder não ser suficiente para responder completamente às necessidades do sistema⁴⁹. Em especial, a escassez de procuradores continua a afetar a eficácia da repressão dos casos de corrupção⁵⁰. Existem também vários casos de vagas em tribunais superiores⁵¹, para os quais estão a decorrer concursos⁵². Além disso, as partes interessadas referem que a falta de pessoal não judicial continua a ser particularmente crítica⁵³, com um impacto na eficiência da justiça⁵⁴. Em especial,

⁴² *Contributo do Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia (CCBE) para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 84.

⁴³ A Ordem dos Advogados estima que, atualmente, estão pendentes pelo menos 60 processos [*Contributo do Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia (CCBE) para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 84].

⁴⁴ Ordem dos Advogados, Comunicado de 20 de setembro de 2022. *Contributo do Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia (CCBE) para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 56.

⁴⁵ Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 60/2023 de 27 de fevereiro de 2023, processo n.º 109/2023.

⁴⁶ *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, p. 2.

⁴⁷ *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 2.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Informações recebidas do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Conselho Superior do Ministério Público. Ver também o *Relatório Anual 2021* do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, p. 18.

⁵⁰ *Contributo dos Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) — Portugal — para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 14.

⁵¹ De acordo com os últimos dados disponíveis, na justiça administrativa e fiscal, nem os tribunais de recurso nem o Supremo Tribunal Administrativo tinham a sua composição completa assegurada (Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, *Relatório Anual 2021*, pp. 16-18).

⁵² *Contributo do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 11.

⁵³ *Contributo da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (RECJ) para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 32. Informações recebidas do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do Conselho Superior do Ministério Público, da Associação Sindical dos Magistrados Judiciais Portugueses, do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público e do Sindicato dos Oficiais de Justiça no contexto da visita a Portugal.

⁵⁴ *Contributo da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (RECJ) para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 32.

de acordo com um estudo realizado pelo Ministério Público, estima-se um défice de mais de 500 funcionários nos serviços do Ministério Público, o que contribui para atrasos na execução dos atos processuais administrativos⁵⁵. Foram também manifestadas preocupações devido à idade média dos funcionários não judiciais, que deverá conduzir a um elevado número de aposentações nos próximos anos, o que, aliado ao facto de não se terem verificado novos recrutamentos nos últimos anos, pode conduzir a uma escassez ainda maior⁵⁶. Os Sindicatos dos Funcionários Judiciais manifestaram preocupações relativamente à elevada carga de trabalho, aos baixos salários e à falta de atualização do estatuto dos funcionários judiciais, que os levaram a iniciar uma greve⁵⁷. O Governo reconheceu estes desafios e lançou um concurso para o recrutamento de 200 novos funcionários judiciais⁵⁸. No entanto, as partes interessadas salientaram que a falta de atratividade da carreira, devido aos baixos salários⁵⁹ e às difíceis condições de trabalho, pode dissuadir os candidatos⁶⁰. Foram também assinaladas dificuldades no recrutamento de conselheiros técnicos para os gabinetes dos tribunais, tendo sido recrutados menos consultores do que o número de vagas disponíveis⁶¹. Neste contexto, é de notar que, de acordo com as normas europeias, deve ser afetado aos tribunais um número suficiente de juízes e pessoal de apoio devidamente qualificado⁶². Embora estejam a ser tomadas medidas para fazer face à escassez de recursos do sistema judicial, continuam por tomar medidas para resolver plenamente esta questão, em especial no que diz respeito à situação dos funcionários não judiciais. Por conseguinte, registaram-se alguns progressos na resposta à recomendação formulada no Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito.

Prosseguem os esforços para continuar a melhorar a digitalização do sistema judicial, com especial destaque para a melhoria da acessibilidade para os cidadãos. A utilização da tecnologia digital pelos tribunais e no exercício da ação penal continua a ser generalizada⁶³ e existem soluções digitais que permitem iniciar e acompanhar processos em matéria civil, comercial e administrativa⁶⁴. No entanto, subsistem lacunas no que diz respeito ao acesso em linha do público em geral às sentenças⁶⁵ e às modalidades de produção de decisões judiciais legíveis por máquina⁶⁶. Estão a ser envidados esforços para melhorar esta situação e, em cooperação com o Ministério da Justiça, nos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância está a ser desenvolvido um programa para garantir a anonimização. Nos tribunais

⁵⁵ Estima-se que o número de atos processuais administrativos pendentes seja superior a 500 000 (informação recebida do Conselho Superior do Ministério Público no contexto da visita a Portugal). Ver também a comunicação pública do Procurador-Geral do Estado apresentada na cerimónia de abertura do ano judicial, em 10 de janeiro de 2023.

⁵⁶ *Contributo da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (RECJ) para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 32. Ver também a comunicação pública do presidente do Supremo Tribunal apresentada na cerimónia de abertura do ano judicial, em 10 de janeiro de 2023.

⁵⁷ Está em vigor uma greve parcial desde 10 de janeiro de 2023.

⁵⁸ Informação n.º 1875/2023, de 27 de janeiro.

⁵⁹ O salário bruto no nível de entrada é de 854,30 EUR.

⁶⁰ Informações recebidas do Conselho Superior da Magistratura e da Associação Sindical dos Juizes Portugueses no contexto da visita a Portugal.

⁶¹ Considera-se que na origem destas dificuldades estão o número limitado de candidatos que satisfazem os requisitos necessários e a falta de atratividade das funções [*Contributo da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (RECJ) para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 32].

⁶² Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, n.º 35.

⁶³ Gráfico 43 do *Painel de Avaliação da Justiça da UE* de 2023.

⁶⁴ Gráfico 45 do *Painel de Avaliação da Justiça da UE* de 2023.

⁶⁵ Gráfico 47 do *Painel de Avaliação da Justiça da UE* de 2023. A este respeito, continua parcialmente aplicada uma recomendação do GRECO (*Quarto Ciclo de Avaliações do GRECO — Segundo Relatório de Conformidade*, recomendação x, n.º 60).

⁶⁶ Gráfico 48 do *Painel de Avaliação da Justiça da UE* de 2023.

administrativos e fiscais superiores, foi instituída a anonimização e a pseudonimização assistidas por um algoritmo, supervisionado por meios humanos⁶⁷. O Governo anunciou igualmente a implementação de vários projetos destinados a melhorar a utilização das tecnologias digitais, que incluem a disponibilização de guias multimédia de apoio à interação eletrónica dos cidadãos com os tribunais, também no que diz respeito à consulta em linha de processos, bem como à conclusão e apresentação de pedidos e à melhoria da interoperabilidade entre os serviços públicos⁶⁸. Como referido no Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito⁶⁹, estão em preparação novas plataformas digitais para atos processuais a elaborar pelos magistrados, prevendo-se que fiquem operacionais em 2023⁷⁰. No entanto, o Conselho Superior da Magistratura apelou à transferência da propriedade e do controlo da plataforma digital para a gestão eletrónica e o tratamento dos processos judiciais do Ministério da Justiça para o sistema judicial⁷¹.

Foi criado um novo centro de formação para as profissões judiciais. A formação inicial e contínua dos magistrados⁷² é assegurada pelo Centro de Estudos Judiciários, uma entidade autónoma que funciona sob a tutela do Ministério da Justiça. Enquanto até agora todas as sessões de formação se realizaram exclusivamente nas instalações do Centro de Estudos Judiciários, situado em Lisboa, foi criado um novo centro de formação em Vila do Conde, uma cidade situada no norte do país. Esta medida visa, em especial, atrair mais candidatos para a formação inicial dos magistrados⁷³ e é avaliada positivamente pelo Conselho Superior do Ministério Público, uma vez que se considera que a atual centralização da formação na capital tem um efeito dissuasor para os novos candidatos⁷⁴. No que diz respeito à formação dos procuradores, o Conselho Superior do Ministério Público aprovou um novo regulamento que estabelece as regras e os critérios para a formação contínua e internacional⁷⁵.

Eficiência

A eficiência do sistema judicial revela algumas melhorias, embora subsistam desafios. Os Relatórios de 2021 e 2022 sobre o Estado de Direito registaram algumas melhorias no que diz respeito à eficiência do sistema judicial, destacando simultaneamente os desafios que persistem⁷⁶. Os dados mostram que o tempo de resolução dos processos em matéria civil e comercial registou uma diminuição em todos os casos⁷⁷ e que a taxa de resolução aumentou e subiu acima de 100 % em primeira instância⁷⁸. Nos processos administrativos, o tempo de resolução também diminuiu em todos os casos⁷⁹, mantendo-se elevado, em especial em

⁶⁷ *Contributo do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 14.

⁶⁸ *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 6.

⁶⁹ *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, p. 8.

⁷⁰ Ministério da Justiça, Comunicado de 20 de fevereiro de 2023.

⁷¹ *Contributo da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (RECJ) para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 28.

⁷² Incluindo juízes dos tribunais comuns e dos tribunais administrativos e fiscais, bem como magistrados do Ministério Público.

⁷³ *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 6.

⁷⁴ Informações recebidas do Conselho Superior do Ministério Público no contexto da visita a Portugal.

⁷⁵ *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 6.

⁷⁶ *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, pp. 8-9; *Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, p. 7.

⁷⁷ Em primeira instância, de 280 dias em 2020 para 253 dias em 2021, em segunda instância, de 99 a 89 dias e, em terceira instância, de 126 a 106 dias (gráficos 6 e 7 do *Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2023*).

⁷⁸ Gráfico 11 do *Painel de Avaliação da Justiça da UE de 2023*.

⁷⁹ Gráfico 8 do *Painel de Avaliação da Justiça da UE de 2023*.

segunda instância, onde permanece superior a 830 dias⁸⁰. Embora o número de processos administrativos pendentes em primeira instância continue a ser elevado⁸¹, a taxa de resolução continua a ser superior a 100 %, apesar de uma ligeira diminuição⁸². Portugal continua sob a supervisão reforçada do Comité de Ministros do Conselho da Europa devido à duração excessiva dos processos nos tribunais cíveis e administrativos⁸³. Em resposta à decisão adotada pelo Comité na sua última análise, que teve lugar em setembro de 2021, as autoridades portuguesas apresentaram, em 19 de outubro de 2022, um plano de ação revisto⁸⁴, que ainda não foi examinado pelo Comité.

Registaram-se alguns progressos no aumento da eficiência dos tribunais administrativos e fiscais, uma vez que estão a ser debatidas novas medidas. O Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito recomendou a Portugal que «[prosseguisse] os esforços para assegurar recursos humanos adequados ao sistema judicial e melhorar a sua eficiência, em especial dos tribunais administrativos e fiscais»⁸⁵. Como mencionado no Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito⁸⁶, foi criado um grupo de trabalho, em 2021, com a missão de avaliar e propor estratégias para aumentar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais. O grupo de trabalho apresentou dois relatórios que propõem medidas, algumas das quais já estão a ser aplicadas pelo Governo, em especial no que diz respeito ao alargamento da plataforma digital para a gestão eletrónica e o tratamento dos processos judiciais dos tribunais administrativos e fiscais superiores⁸⁷. Em junho de 2022, foi criado um novo grupo de trabalho que apresentou, em setembro de 2022, um novo plano de ação⁸⁸. O Governo está a ponderar algumas das medidas propostas no plano de ação, em especial no que diz respeito à simplificação do procedimento nos tribunais administrativos e fiscais⁸⁹, mas o projeto de legislação ainda não foi debatido em Conselho de Ministros⁹⁰. O sindicato de juizes criou igualmente um grupo de trabalho que apresentou um relatório com sugestões pormenorizadas para a reforma dos tribunais administrativos e fiscais⁹¹. O Plano de Recuperação e Resiliência português inclui medidas destinadas a aumentar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais⁹², entre as quais a criação de subsecções especializadas nos tribunais administrativos e fiscais de segunda instância. Está atualmente em discussão na Assembleia da República um projeto de lei⁹³. O Governo apresentou igualmente um projeto de legislação para a criação de um novo Tribunal Administrativo e Fiscal de segunda instância, atualmente pendente na Assembleia da

⁸⁰ Gráfico 9 do *Painel de Avaliação da Justiça da UE* de 2023.

⁸¹ Gráfico 15 do *Painel de Avaliação da Justiça da UE* de 2023.

⁸² Gráfico 12 do *Painel de Avaliação da Justiça da UE* de 2023.

⁸³ Comité de Ministros, Supervisão da execução dos acórdãos do Tribunal Europeu, processo H46-20, Grupo Vicente Cardoso/Portugal (requerimento n.º 30130/10).

⁸⁴ Secretariado do Comité de Ministros, DH-DD(2022)1119: comunicação de Portugal.

⁸⁵ *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, p. 2.

⁸⁶ *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, p. 9.

⁸⁷ *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 2.

⁸⁸ O plano de ação inclui 50 medidas que se focam em cinco domínios: gestão mais eficaz, otimização do desempenho dos tribunais superiores, alterações legislativas com vista à simplificação dos procedimentos, transformação digital mais rápida e desenvolvimento dos recursos humanos.

⁸⁹ *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 2.

⁹⁰ Informações recebidas do Ministério da Justiça no contexto da visita a Portugal.

⁹¹ Associação Sindical dos Juizes Portugueses (2022), *Justiça Administrativa e Fiscal — Qualidade e Celeridade: Impasses e Soluções*.

⁹² Anexo à decisão de execução do Conselho relativa à aprovação da avaliação do Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal, p. 161.

⁹³ Proposta de Lei n.º 75/XV. *Contributo do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 14.

República⁹⁴. Embora se reconheça que o Governo está a tomar medidas para melhorar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais, continua a haver trabalho significativo a realizar, nomeadamente no que diz respeito à aprovação e aplicação dos atos legislativos elaborados. Por conseguinte, registaram-se alguns progressos na resposta à recomendação formulada no Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito.

II. QUADRO DE LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO

O quadro institucional de luta contra a corrupção em Portugal foi objeto de grandes alterações. O Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), criado em 2021, foi definitivamente instalado em 6 de junho de 2023⁹⁵. Espera-se que contribua para melhorar a capacidade de prevenção, assumindo as funções do anterior Conselho de Prevenção da Corrupção, que funcionara previamente sob a égide do Tribunal de Contas. A Entidade para a Transparência⁹⁶, criada em 2019 e encarregada de acompanhar e verificar as declarações de património e de interesses dos titulares de cargos políticos e dos altos funcionários nomeados, deverá começar a funcionar no segundo trimestre de 2023, logo que sejam resolvidas as questões logísticas relacionadas com a nova sede. O Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP), que está sob a alçada do Ministério Público, é responsável pela investigação e a ação penal dos crimes graves, incluindo a corrupção e os crimes económicos e financeiros, coordenando os inquéritos levados a cabo pela Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNCC), uma unidade de investigação da Polícia Judiciária⁹⁷.

A perceção de especialistas e quadros empresariais é de que os níveis de corrupção no setor público permanecem relativamente baixos. No Índice de Perceção da Corrupção de 2022 da Transparência Internacional, Portugal obteve 62/100, ocupando a 13.^a posição na União Europeia e a 33.^a a nível mundial⁹⁸. Esta perceção tem-se mantido relativamente estável⁹⁹ nos últimos cinco anos¹⁰⁰. O Eurobarómetro Especial sobre corrupção de 2023 revela que 93 % dos respondentes consideram que a corrupção é uma prática generalizada no seu país (média da UE: 70 %) e que 54 % se sentem pessoalmente afetados pela corrupção na sua vida

⁹⁴ Proposta de Lei n.º 75/XV. *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 2.

⁹⁵ Portaria n.º 155-B/2023, de 6 de junho de 2023.

⁹⁶ Atualmente, o Tribunal Constitucional é responsável pela aplicação do quadro sancionatório previsto no regime que rege o exercício de funções por titulares de cargos políticos e titulares de cargos públicos superiores (Lei n.º 52/2019, de 31 de julho de 2019, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro de 2020, e pela Lei n.º 58/2021, de 18 de agosto de 2021) e pela reapreciação dos recursos contra essas sanções. É igualmente responsável por decidir, em sede de recurso, sobre as coimas aplicadas pela ECFP por infrações à Lei sobre o financiamento dos partidos políticos (Lei n.º 19/2003).

⁹⁷ A UNCC é a unidade operacional especializada responsável pela investigação de crimes de corrupção e crimes conexos, como suborno ou peculato, sendo competente a nível nacional.

⁹⁸ Transparência Internacional, *Índice de Perceção da Corrupção de 2022*, pp. 2-3. O nível de perceção da corrupção é categorizado da seguinte forma: baixo (a perceção dos peritos e dos dirigentes das empresas sobre o nível de corrupção no setor público regista uma pontuação superior a 79), relativamente baixo (pontuação entre 79-60), relativamente elevado (pontuação entre 59-50) e elevado (pontuação inferior a 50).

⁹⁹ Considera-se que o nível de corrupção aumenta/diminui significativamente quando há uma variação da pontuação superior a 5 pontos, que melhora/piora quando a pontuação varia entre 4 e 5 pontos e que se mantém relativamente estável quando varia entre 1 e 3 pontos nos últimos cinco anos.

¹⁰⁰ Em 2018, a pontuação foi de 64 e, em 2022, de 62. Considera-se que o nível de corrupção aumenta/diminui significativamente quando há uma variação da pontuação superior a 5 pontos, que melhora/piora quando a pontuação varia entre 4 e 5 pontos e que se mantém relativamente estável quando varia entre 1 e 3 pontos nos últimos cinco anos.

quotidiana (média da UE: 24 %) ¹⁰¹. No que respeita às empresas, 85 % consideram que a corrupção é uma prática generalizada (média da UE: 65 %) e 57 % que a corrupção é um obstáculo à atividade empresarial (média da UE: 35 %) ¹⁰². Além disso, 28 % dos respondentes consideram que existem suficientes processos judiciais bem-sucedidos para dissuadir as pessoas de práticas corruptas (média da UE: 32 %) ¹⁰³, enquanto 17 % das empresas consideram que as pessoas e empresas apanhadas por subornar um funcionário superior são punidas de forma adequada (média da UE: 30 %) ¹⁰⁴.

Enquanto a Estratégia Nacional Anticorrupção para 2020-2024 está a ser aplicada, o seu êxito depende, igualmente, do funcionamento efetivo do MENAC. Como referido no Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, em 2021 foi adotado um conjunto de medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção nos setores público e privado, a fim de aplicar a Estratégia Anticorrupção ¹⁰⁵. Esta estratégia só pode ser plenamente implementada quando o MENAC estiver plenamente operacional, uma vez que se baseia em parte nas suas novas funções. Além disso, a eficiência da execução dependerá em grande medida dos recursos atribuídos às instituições responsáveis pela investigação, ação penal e julgamento de casos de corrupção ao abrigo do novo regime ¹⁰⁶. Estão a ser investidos 64 milhões de EUR para o reforço direto ou indireto da luta contra a corrupção e a criminalidade económica e financeira até 2026 ¹⁰⁷. Em relação à Estratégia Nacional Anticorrupção, a OCDE formulou conclusões sobre a cobertura ¹⁰⁸, a qualidade ¹⁰⁹ e a medida em que a estratégia nacional foi desenvolvida de forma coerente, inclusiva e transparente ¹¹⁰.

O quadro institucional em matéria de luta contra a corrupção foi objeto de grandes alterações, com progressos significativos no que toca à plena operacionalização do MENAC. O Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito recomendou a Portugal que «[...]

¹⁰¹ Eurobarómetro Especial 534 sobre corrupção (2023). Os dados do Eurobarómetro sobre a perceção e a experiência dos cidadãos em matéria de corrupção são atualizados anualmente. O conjunto de dados anterior é o Eurobarómetro Especial 523 (2022).

¹⁰² Eurobarómetro Flash 524, *Businesses' attitudes towards corruption in the EU* (2023). Os dados do Eurobarómetro sobre as atitudes das empresas face à corrupção são atualizados anualmente. O conjunto de dados anterior é o Eurobarómetro Flash 507 (2022).

¹⁰³ Eurobarómetro Especial 534 sobre corrupção (2023).

¹⁰⁴ Eurobarómetro Flash 524, *Businesses' attitudes towards corruption in the EU* (2023).

¹⁰⁵ *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, p. 11.

¹⁰⁶ A estratégia reconhece a necessidade de identificar e analisar os motivos para os atrasos em processos complexos, a fim de melhorar a afetação dos recursos. Informações recebidas do Ministério da Justiça no contexto da visita a Portugal.

¹⁰⁷ *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 8.

¹⁰⁸ Em termos de cobertura, a Estratégia Nacional Anticorrupção estabelece objetivos estratégicos para atenuar os riscos de integridade pública em quase todos os domínios pertinentes, incluindo a gestão dos recursos humanos, o controlo interno, a fraude e a corrupção, os contratos públicos e no setor privado, as empresas públicas, as empresas detidas pelo Estado ou as parcerias público-privadas. *Contributo da OCDE para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 15.

¹⁰⁹ Em termos de qualidade, a estratégia nacional contém indicadores de resultados para os objetivos de integridade pública, remete para instrumentos jurídicos internacionais em matéria de integridade pública e, embora apresente uma declaração e uma descrição claras dos objetivos e prioridades, não inclui uma análise da situação que identifique os riscos de integridade pública para todos os objetivos. *Contributo da OCDE para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 15.

¹¹⁰ Em termos da medida em que a estratégia nacional foi desenvolvida de forma coerente e inclusiva e transparente, Portugal cumpre quatro dos sete critérios, incluindo um processo de consulta pública e intergovernamental obrigatória, mas não foram publicados resumos e respostas ao processo de consulta pública no portal de consulta pública. *Contributo da OCDE para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 15.

[assegurasse] a rápida operacionalização do novo Mecanismo Nacional Anticorrupção»¹¹¹. O MENAC¹¹², criado em junho de 2022, é uma entidade independente com autonomia administrativa e financeira, cuja missão consiste em promover a transparência e a integridade da ação pública e assegurar a eficácia das políticas de prevenção da corrupção e infrações conexas¹¹³. O MENAC, declarado definitivamente instalado em 6 de junho de 2023¹¹⁴, dispõe de um orçamento próprio, com um orçamento estimado de 2,1 milhões de EUR no orçamento de Estado para 2023¹¹⁵. O Plano Estratégico 2023-2025 do MENAC e o Plano de Atividades para 2023 foram aprovados pelo presidente do MENAC em 25 de janeiro¹¹⁶. O Conselho Consultivo reuniu-se pela primeira vez em setembro de 2022 e o comité de monitorização reuniu-se em outubro de 2022¹¹⁷. Em dezembro de 2022, o MENAC lançou uma primeira campanha de sensibilização sobre a prevenção da corrupção¹¹⁸. A coordenação das atividades de luta contra a corrupção entre os diferentes organismos públicos, bem como a assunção de novas tarefas, como o poder sancionatório, são suscetíveis de constituir um desafio para o MENAC no contexto das numerosas tarefas a realizar por um número relativamente limitado de pessoal. No entanto, espera-se que o seu funcionamento melhore a execução de uma série de ações neste domínio, em especial no que diz respeito ao acompanhamento da aplicação do regime geral de prevenção da corrupção e dos conflitos de interesses¹¹⁹. Consequentemente, tanto as entidades públicas como as privadas serão colocadas no âmbito dos instrumentos de prevenção e de conformidade obrigatória do MENAC. Na sua supervisão das entidades públicas, o MENAC terá de recorrer aos inspetores-gerais de vários ministérios (ou entidades equivalentes), bem como aos inspetores regionais dos Açores e da Madeira, a fim de garantir o cumprimento das suas obrigações decorrentes da legislação. Apesar da obrigação legal, não é claro de que forma o MENAC irá supervisionar e fazer cumprir as regras aplicáveis em relação às empresas privadas e entidades jurídicas similares em termos práticos, uma vez que os inspetores-gerais dos setores públicos não têm capacidade de execução em relação ao setor privado. Embora o MENAC já disponha de um orçamento próprio tenha sido definitivamente instalado em junho de 2023, determinados aspetos operacionais estão ainda por aplicar. Consequentemente, registaram-se progressos substanciais na aplicação da recomendação.

Registaram-se alguns progressos com as medidas anunciadas para assegurar recursos suficientes para a prevenção, investigação e ação penal no domínio da corrupção. O Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito recomendou a Portugal que «[garantisse] recursos

¹¹¹ *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, p. 2.

¹¹² Portaria n.º 155-B/2023, de 6 de junho de 2023.

¹¹³ As funções desta entidade incluem: i) acompanhar a aplicação do Regime Geral de Combate à Corrupção (RGPC) e aplicar coimas aos infratores; ii) aplicar coimas às pessoas que violem a Lei relativa à proteção dos denunciadores; iii) aplicar a Estratégia Nacional Anticorrupção na sua dimensão preventiva, por exemplo, através do desenvolvimento de programas e iniciativas que promovam uma cultura de integridade e transparência entre os jovens; iv) apoiar as autoridades públicas na elaboração de programas de conformidade; e v) recolher e organizar informações relacionadas com a prevenção e repressão da corrupção e dos crimes conexos.

¹¹⁴ Portaria n.º 155-B/2023, de 6 de junho de 2023.

¹¹⁵ Lei do Orçamento do Estado n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro de 2022.

¹¹⁶ *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 4.

¹¹⁷ *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 9.

¹¹⁸ *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 12.

¹¹⁹ Artigo 2.º, Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro de 2006. Consequentemente, os códigos de conduta e outras obrigações serão aplicáveis às entidades com mais de 50 trabalhadores, mas não ao Governo; em conformidade com a última versão do Código de Conduta do governo, aprovado em maio de 2022, essas regras não são aplicáveis aos gabinetes dos ministros. Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2022, que aprova o Código de Conduta do XXIII Governo Constitucional, Sumário.

suficientes para a prevenção, investigação e ação penal no domínio da corrupção [...]»¹²⁰. As partes interessadas continuam a referir que a falta de recursos ao nível da polícia e dos serviços do Ministério Público constitui um obstáculo à instauração de processos relacionados com a corrupção¹²¹. Estão em curso vários processos de alto nível relacionados com a corrupção¹²². As autoridades referem que, embora o número de casos tenha diminuído, a sua complexidade continua a ser um desafio, especialmente tendo em conta a escassez de recursos¹²³. Em 2021, foram emitidas 20 condenações por processos relacionados com corrupção (em comparação com 92 em 2020 e 88 em 2019)¹²⁴. O Ministério Público informou sobre quase 4 000 novos inquéritos em 2022¹²⁵. Ao mesmo tempo, realizou-se ou foi lançada uma série de recrutamentos destinados a abordar a questão dos recursos¹²⁶. Em 2022, entraram na Unidade Nacional Anticorrupção da polícia criminal 197 novos inspetores (100 em março de 2022 e 97 em setembro de 2022). Está atualmente em curso um concurso para 65 especialistas de polícia científica¹²⁷. No contexto da Estratégia Nacional Anticorrupção e das medidas destinadas a reforçar a luta contra a corrupção, a fraude e a criminalidade económica e financeira, foi aprovado para o período de cinco anos de 2022 a 2026 o programa de recrutamento de pessoal para carreiras de investigação criminal, de especialistas no domínio forense e de segurança da Polícia Criminal¹²⁸. Consequentemente, até 2026, deverão ser criados mais 1 100 novos lugares para reforçar as carreiras de investigação criminal, de especialistas no domínio forense e de segurança na Política Criminal¹²⁹. A Inspeção-Geral de Finanças (IGF) tem enfrentado uma diminuição progressiva dos recursos humanos (entre 2015 e 2022 houve uma redução de 13 % do pessoal, enquanto houve um pequeno aumento de 1,8 % no orçamento de 2021 para 2022)¹³⁰, mas foram recrutados 20 novos inspetores adicionais em 2022, devendo ser recrutados mais 20 inspetores em 2023¹³¹. De um modo geral, foram anunciadas várias medidas que asseguram os recursos necessários às autoridades competentes, mas ainda não foram plenamente introduzidas em termos práticos. Por conseguinte, registaram-se alguns progressos na resposta à recomendação sobre a necessidade de assegurar recursos suficientes para a prevenção, investigação e ação penal no domínio da corrupção, nomeadamente assegurando a rápida operacionalização do novo Mecanismo Anticorrupção.

¹²⁰ *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, p. 2.

¹²¹ Informações recebidas do Gabinete do Procurador-Geral, da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público e da Transparência Internacional no contexto da visita a Portugal.

¹²² Ministério Público, comunicado intitulado «Indicações Espírito Santo», de 21 de julho de 2022; «Instrução do processo BES adiada para janeiro», *LUSA*, 24 de novembro de 2022; «Rui Pinto, Operação Lex e E-Toupeira. Casos mediáticos fazem *rentrée* no palco da Justiça», *ECO*, 1 de setembro de 2022. «Manuel Pinho e Ricardo Salgado acusados de corrupção. António Mexia e João Manso Neto continuam a ser investigados», *Observador*, 15 de dezembro de 2022.

¹²³ Informações recebidas do Gabinete do Procurador-Geral no contexto da visita a Portugal. Ver também secção I, «Sistema de justiça», «Qualidade».

¹²⁴ *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, anexo I.

¹²⁵ Informações recebidas do Gabinete do Procurador-Geral no contexto da visita a Portugal.

¹²⁶ Informações recebidas do Tribunal Constitucional no contexto da visita a Portugal.

¹²⁷ Recrutamento de 25 candidatos para o curso de formação de especialistas de polícia científica da Polícia Judiciária (Aviso n.º 24250/2022); recrutamento de 150 candidatos para o curso de formação de inspetores da Polícia Judiciária (Aviso n.º 24251/2022); e recrutamento de 20 candidatos para o curso de formação de segurança da Polícia Judiciária (Aviso n.º 24252/2022).

¹²⁸ Portaria n.º 245/2022, de 27 de setembro.

¹²⁹ *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 3.

¹³⁰ Informações recebidas da IGF no contexto da visita a Portugal.

¹³¹ *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 8.

O tratamento dos casos de suborno no estrangeiro suscita preocupações. De acordo com a OCDE, a deteção de casos de corrupção no estrangeiro continua a ser baixa e as autoridades encerraram prematuramente os processos sem investigar as alegações pertinentes de forma exaustiva e proativa. Além disso, a OCDE levantou um apelo de longa data relativamente ao quadro jurídico e considerou, igualmente, que as sanções por corrupção no estrangeiro contra pessoas singulares e coletivas não são eficazes, proporcionadas ou dissuasivas¹³². As autoridades denunciam alguns casos sob investigação e duas condenações por suborno no estrangeiro até à data. Em 2022, a Transparência Internacional identificou questões relacionadas com a falta de recursos, a falta de conhecimentos especializados em crimes económicos e a lentidão do sistema judicial no tratamento de casos de corrupção no comércio internacional¹³³. Em consequência, Portugal foi desclassificado de «supervisão moderada» para «supervisão limitada» em comparação com a avaliação de 2020.

Subsistem preocupações quanto à aplicação e ao acompanhamento das regras em matéria de conflitos de interesses para altos cargos públicos na Assembleia da República. O Grupo de Trabalho Parlamentar sobre a Aplicação do Código de Conduta avaliou a aplicação do código¹³⁴ no que diz respeito à aceitação de hospitalidades, tanto nacionais como estrangeiras, e ao seu registo pelos deputados à Assembleia da República¹³⁵. Concluiu que muitos poucos deputados à Assembleia da República registaram hospitalidades aceites, apesar da obrigação de o fazer¹³⁶. Os casos de deputados em situação de potenciais conflitos de interesses continuam a surgir mesmo quando são apresentadas declarações¹³⁷. Até agora, o apelo do GRECO à criação de mecanismos de supervisão adequados, incluindo sanções por atos impróprios, que não estão previstos nos Critérios Orientadores dos Membros da Assembleia da República, continua em parte por responder¹³⁸.

As limitações relativas às regras relativas às «portas giratórias» continuam por resolver. No que diz respeito às regras relativas às «portas giratórias», não se registaram progressos na resolução do problema do controlo das violações das restrições pós-emprego, o que suscita preocupações quanto à sua aplicação¹³⁹. Atualmente, as regras relativas às portas giratórias só são aplicáveis ao Governo e a nove agências de regulação independentes¹⁴⁰. Apesar do compromisso assumido pela Estratégia Anticorrupção no sentido de alterar as regras atuais¹⁴¹, não está atualmente prevista qualquer iniciativa a este respeito¹⁴². Houve casos de pessoas que

¹³² OCDE (2022), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention — Phase 4 Report: Portugal*, p. 5 (não traduzido para português).

¹³³ Transparência Internacional, *Exporting Corruption 2022 Report*, 2022.

¹³⁴ Artigo 20.º, n.º 1, Lei n.º 7/93, de 1 de março. Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019.

¹³⁵ Informações recebidas dos Serviços da Assembleia da República no contexto da visita a Portugal.

¹³⁶ Os deputados à Assembleia da República estão proibidos de aceitar ofertas e convites de hospitalidade de valor superior a 150 EUR. Regime que rege o exercício de funções por titulares de cargos políticos e titulares de cargos públicos superiores, o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República e os «Critérios Orientadores em matéria de Ofertas e Hospitalidade».

¹³⁷ «Deputada do PSD gere empresa de recuperação de créditos em violação da lei», *Público*, 1 de novembro de 2022.

¹³⁸ GRECO, *Quarto Ciclo de Avaliações — Segundo Relatório de Conformidade*, p. 4.

¹³⁹ *Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, p. 12.

¹⁴⁰ De acordo com a Lei-Quadro das Agências Reguladoras, os membros dos conselhos de administração estão proibidos de trabalhar em empresas regulamentadas durante dois anos, mas têm direito a uma compensação financeira durante esse período. Artigo 19.º, Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

¹⁴¹ Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024. Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril.

¹⁴² Estão atualmente pendentes na Assembleia da República diversos projetos de lei ligados ao problema das portas giratórias. *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*.

se deslocam entre cargos políticos e empresas privadas, bem como entre os reguladores e o setor financeiro. Tais casos não são abrangidos pelas regras em vigor¹⁴³.

As questões de integridade no que diz respeito aos funcionários governamentais continuam a estar em destaque. Em maio de 2022, foi aprovado um Código de Conduta para o novo governo que tomou posse em março de 2022¹⁴⁴ que oferece orientações sobre ofertas e hospitalidade, conflitos de interesses e utilização de recursos públicos, mas não prevê qualquer mecanismo de execução em caso de violação das regras¹⁴⁵. Apesar das orientações, a declaração de ofertas e hospitalidade continua a ser um problema para alguns altos funcionários governamentais¹⁴⁶. Em janeiro de 2023, na sequência de uma série de processos de grande visibilidade que envolveram funcionários governamentais e de várias investigações criminais em curso relacionadas com questões de integridade, o Governo introduziu um questionário de integridade a efetuar antes das nomeações para o gabinete. O objetivo é recolher informações com base num questionário com 36 perguntas sobre potenciais conflitos de interesses, investigações criminais e bens, que abrange os últimos três anos de atividades e se estende aos membros da família¹⁴⁷. O impacto do questionário continua a ser duvidoso em termos de prevenção de riscos para a reputação, uma vez que, tal como sublinhado pelas autoridades, não se destina a impedir os candidatos de ingressar no Governo¹⁴⁸. Por conseguinte, continua a não ser claro de que forma as respostas ao questionário devem ser interpretadas em termos de normas éticas e qual o seguimento que lhe será dado. Embora alguns deputados à Assembleia da República insistam em que o questionário sobre integridade também deve ser aplicável ao atual governo, o Governo informou que só é aplicável aos futuros membros do Governo e não aos atuais¹⁴⁹.

Registaram-se alguns progressos no sentido de assegurar a operacionalização da Entidade para a Transparência. O *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito* recomendou a Portugal que «[garantisse] o início das operações da Entidade para a Transparência com vista ao acompanhamento e verificação eficazes das declarações de património»¹⁵⁰. A reforma destinada a confiar o acompanhamento e a verificação das declarações de património de altos

¹⁴³ Por exemplo, o caso mais recente foi de um antigo ministro do Ambiente contratado como consultor em assuntos energéticos e ambientais por um instituto ligado a uma grande sociedade de advogados. «Matos Fernandes, ex-ministro do Ambiente, contratado por instituto da Abreu Advogados», *Expresso*, 12 de julho de 2022.

¹⁴⁴ Destina-se principalmente aos membros do Governo, mas a sua aplicação é alargada ao pessoal dos gabinetes dos membros, a todos os quadros superiores da administração pública sob a direção do Governo, bem como aos gestores e gestores de institutos e empresas públicas. Inclui regras, nomeadamente em matéria de conflitos de interesses (artigos 6.º e 7.º) e de ofertas e hospitalidades (artigos 8.º, 9.º e 10.º). Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2022, de 9 de maio.

¹⁴⁵ Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, «Sobre nós», «Transparência».

¹⁴⁶ Apesar destas regras, o primeiro-ministro e o ministro-adjunto, o presidente da Assembleia da República e o Presidente da República recusaram-se a divulgar as despesas de viagem e a hospitalidade oferecidas pelo Governo do Catar durante o Campeonato do Mundo de Futebol [«Governo, Presidência e Parlamento recusam dizer quanto custou a ida de cinco políticos ao Qatar no Falcon e em voos comerciais», *Observador*, 10 de janeiro de 2023].

¹⁴⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 2-A/2023 que estabelece um questionário prévio à integração de novos membros no Governo.

¹⁴⁸ «Questionário para governantes não é nenhum teste eliminatório, reforça Mariana Vieira da Silva», *LUSA*, 24 de janeiro de 2023.

¹⁴⁹ «Mecanismo de escrutínio: Governo aprova “questionário de 34 perguntas” para novos membros», *SIC Notícias*, 12 de janeiro de 2023; «Marcelo: “É óbvio que questionário se aplica” a atuais governantes», *Observador*, 12 de janeiro de 2023.

¹⁵⁰ *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, p. 2.

funcionários públicos e políticos à Entidade para a Transparência, criada em 2019¹⁵¹, ainda não foi concluída. Esta questão foi também levantada pelo GRECO¹⁵². Em 15 de fevereiro de 2023, três membros da Entidade para a Transparência tomaram posse¹⁵³ e a plataforma digital para tratar as declarações de património encontra-se na fase final de teste¹⁵⁴, devendo estar concluída no segundo trimestre de 2023¹⁵⁵. No entanto, a sede da Entidade não foi instalada devido às obras de renovação necessárias, apesar dos repetidos apelos do Tribunal Constitucional para que a situação fosse resolvida¹⁵⁶. O Governo espera alcançar progressos no que diz respeito à operacionalização da Entidade para a Transparência no segundo trimestre de 2023¹⁵⁷. Consequentemente, a verificação das declarações em papel ainda está a ser efetuada pelo representante do Ministério Público no Tribunal Constitucional, o que suscitou preocupações quanto à eficiência e exaustividade¹⁵⁸. Tendo em conta o que precede, foram realizados alguns progressos no que diz respeito à recomendação no sentido de assegurar o início das atividades da Entidade para a Transparência.

Iniciaram-se debates na Assembleia da República sobre um novo projeto de lei relativo à regulamentação das atividades dos grupos de interesses. Embora a resolução¹⁵⁹ que implementa um projeto-piloto de «pegada legislativa» decorrente da Estratégia Nacional Anticorrupção tenha sido concluída em 2022, não foi apresentado, até à data, qualquer relatório sobre a sua execução. O Governo tenciona apresentar o projeto de acompanhamento ao Conselho de Ministros, mas não existe um calendário para essa apresentação¹⁶⁰. O debate sobre a regulamentação das atividades dos grupos de interesses foi iniciado por grupos parlamentares, apesar de continuar a ser pouco claro o êxito da futura legislação baseada nos atuais projetos de lei¹⁶¹. Espera-se que a futura legislação dê resposta às preocupações manifestadas pelo GRECO quanto à necessidade de clarificar o âmbito dos contactos admissíveis entre os deputados à Assembleia da República e os interesses de terceiros¹⁶².

A nova legislação em matéria de proteção dos denunciantes está a ser aplicada. As novas regras¹⁶³ foram introduzidas em 20 de dezembro de 2021, com o objetivo de alinhar a legislação

¹⁵¹ O artigo 5.º da Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, estabelece que até à instalação da Entidade para a Transparência, as declarações únicas de rendimentos, património e interesses continuam a ser entregues junto do Tribunal Constitucional e a ser escrutinadas nos termos do regime anterior.

¹⁵² GRECO, *Quarto ciclo de avaliações — Segundo relatório de conformidade relativo a Portugal*, p. 6.

¹⁵³ «Três anos depois, Entidade da Transparência vai ter instalações provisórias até ao final do ano», *Público*, 8 de novembro de 2022.

¹⁵⁴ Informações recebidas do Tribunal Constitucional no contexto da visita a Portugal.

¹⁵⁵ Tribunal Constitucional, Comunicado de 17 de janeiro de 2023 relativo à Entidade para a Transparência.

¹⁵⁶ A segunda fase de renovação deverá estar concluída em agosto de 2023. Tribunal Constitucional, Comunicado de 17 de janeiro de 2023 relativo à Entidade para a Transparência, e Comunicado de 21 de abril de 2023.

¹⁵⁷ Informações recebidas do Tribunal Constitucional no contexto da visita a Portugal.

¹⁵⁸ A forma como o processo de verificação é atualmente conduzido é considerada ineficiente e parcial apenas em termos práticos, apesar da obrigação legal. «Transparência? Só um terço das declarações de políticos foram fiscalizadas pelo Tribunal Constitucional», *Expresso*, 13 de janeiro de 2023; «Metade das declarações de rendimentos de Jamila Madeira ao TC sem... rendimentos», *Público*, 18 de janeiro de 2023.

¹⁵⁹ Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, p. 20; Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2021: Aprova o projeto-piloto de implementação do princípio da «pegada legislativa» no âmbito do procedimento legislativo governamental.

¹⁶⁰ O projeto-piloto para a aplicação do princípio da «pegada legislativa» consistiu em tornar obrigatório o registo de qualquer intervenção de entidades externas no processo legislativo ao longo de todo o processo legislativo. *Contributo recebido para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 30.

¹⁶¹ Informações recebidas dos Serviços da Assembleia da República no contexto da visita a Portugal.

¹⁶² GRECO, *Quarto Ciclo de Avaliações — Segundo Relatório de Conformidade*, p. 4.

¹⁶³ Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro.

nacional com a Diretiva Denúncia de Irregularidades¹⁶⁴. O MENAC deverá desempenhar um papel central na aplicação e sanção do incumprimento do regime geral de proteção dos denunciantes¹⁶⁵. Atualmente, todas as entidades em causa dispõem de canais de denúncia interna e de acompanhamento das denúncias de corrupção e infrações conexas. Em 2022, os canais de comunicação da IGF tornaram-se operacionais, uma vez que foi criada uma equipa para acompanhar e tratar as queixas de infrações, tendo sido ministrada formação específica a todo o pessoal da IGF a este respeito¹⁶⁶.

Estão a ser envidados esforços para melhorar as lacunas no setor dos contratos públicos.

A contratação pública continua a ser um domínio de risco no que diz respeito à corrupção. O Eurobarómetro Flash sobre as atitudes das empresas face à corrupção na UE mostra que 25 % das empresas em Portugal (sendo a média da UE de 26 %) consideram que, na prática, a corrupção as impediu de ganhar um concurso público ou um contrato público nos últimos três anos¹⁶⁷. No âmbito da execução da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015, Portugal planeia, entre outros, a adoção de novos modelos de contratação para o sistema central de contratação pública¹⁶⁸. Atualmente, a OCDE está a executar um projeto com o Tribunal de Contas a fim de reforçar as suas capacidades de auditoria e a sua análise de risco, com destaque para a atividade do Governo em matéria de contratos públicos¹⁶⁹. O projeto visa melhorar a utilização, pelo Tribunal, da inteligência artificial e da aprendizagem automática para avaliar os riscos de irregularidades nos contratos públicos. O projeto resultará numa ferramenta analítica para mobilizar novas fontes de dados sobre contratos públicos e num relatório com recomendações para ajudar o Tribunal de Contas a aplicar eficazmente o novo quadro¹⁷⁰.

III. O PLURALISMO E A LIBERDADE DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Os princípios fundamentais subjacentes à liberdade e ao pluralismo dos meios de comunicação social estão consagrados na Constituição portuguesa¹⁷¹ e existe um quadro jurídico abrangente para proteger os jornalistas no exercício da sua profissão¹⁷². A criação de um organismo regulador independente está igualmente prevista na Constituição¹⁷³. Existe um quadro jurídico sólido¹⁷⁴ no que respeita à transparência da propriedade em todos os mercados dos meios de comunicação social. O acesso à informação e aos documentos na posse das autoridades públicas está salvaguardado em legislação¹⁷⁵. Não se registaram grandes desenvolvimentos legislativos desde a publicação do *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito*.

¹⁶⁴ Diretiva (UE) 2019/1937 relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.

¹⁶⁵ Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro (ver, em especial, os artigos 27.º e 29.º da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, e o artigo 8.º do RGPC).

¹⁶⁶ Em 2023, a IGF instaurou auditorias específicas para controlar o cumprimento, por parte de entidades da administração central no âmbito do Ministério das Finanças, autarquias e entidades das empresas públicas, das obrigações impostas pelo regime geral de prevenção da corrupção e dos conflitos de interesses. *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 14.

¹⁶⁷ Eurobarómetro Flash 524, *Businesses' attitudes towards corruption in the EU* (2023). Isto é, um ponto percentual abaixo da média da UE.

¹⁶⁸ Relatório por país no âmbito do Semestre Europeu de 2023 — Portugal, p. 9.

¹⁶⁹ Contributo da OCDE para o *Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 15.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Artigos 37.º e 38.º da Constituição da República Portuguesa.

¹⁷² Portugal ocupa o 9.º lugar no Índice Mundial da Liberdade de Imprensa dos Repórteres Sem Fronteiras de 2023, em comparação com o 7.º do ano anterior.

¹⁷³ Artigo 39.º da Constituição da República Portuguesa.

¹⁷⁴ Lei n.º 78/2015, de 29 de julho.

¹⁷⁵ Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.

A Entidade Reguladora para a Comunicação Social mantém o seu papel central no que diz respeito à liberdade e ao pluralismo dos meios de comunicação social, embora sejam manifestadas preocupações quanto aos seus recursos. A Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) realiza uma série de tarefas essenciais, uma vez que controla todas as entidades que exercem atividades de comunicação social em Portugal. Em conformidade com a Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual revista, a ERC está a preparar a regulamentação das plataformas de partilha de vídeos (novos estatutos e outras medidas específicas para as plataformas de partilha de vídeos)¹⁷⁶. O relatório de 2023 do Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social (MPM) relativo a Portugal refere que a ERC tem levantado preocupações nos últimos anos com o subfinanciamento e os atrasos nas dotações orçamentais por parte do Governo¹⁷⁷. O MPM de 2023 sugere a necessidade de reforçar a independência da ERC¹⁷⁸.

Está em vigor um quadro legislativo abrangente para regulamentar a transparência da propriedade dos meios de comunicação social, estando a ser estudadas novas melhorias. A Constituição exige esta transparência e encarrega a ERC de a controlar na aplicação da lei específica que regula esta matéria¹⁷⁹. No entanto, o Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2022 assinalou que algumas entidades revelam baixos níveis de transparência e é difícil identificar se estes casos são sancionados na prática¹⁸⁰. A ERC está a avaliar as disposições que regulam a transparência da propriedade dos meios de comunicação social, a fim de assegurar a prestação de informações exatas¹⁸¹. A legislação será igualmente examinada para determinar se alguns dos seus aspetos necessitam de ser revistos. A ERC está também a melhorar o Portal da Transparência, a fim de o tornar mais eficiente e legível¹⁸². Além disso, desde 1 de março de 2023, a ERC implementou um Portal de Registo¹⁸³ como nova ferramenta para facilitar o registo dos meios de comunicação social e a introdução de dados. O Governo tenciona rever a legislação em matéria de publicidade institucional¹⁸⁴. Mais entidades podem estar sujeitas a estas regras. O programa do Governo para 2022-2026 contempla a revisão da Lei da Imprensa e das disposições em matéria de incentivos para os meios de comunicação social regionais e locais¹⁸⁵.

O acesso à informação e aos documentos na posse das autoridades públicas está salvaguardado em legislação. A Constituição garante o direito de os jornalistas acederem às fontes de informação¹⁸⁶ e o acesso aos documentos administrativos e às informações administrativas é regulado por regras de aplicação geral¹⁸⁷. A falta de respeito pelo direito de acesso a documentos administrativos pode ser contestada junto dos tribunais administrativos e

¹⁷⁶ Informações recebidas da ERC no contexto da visita a Portugal.

¹⁷⁷ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2023, relatório relativo a Portugal, p. 12 e 23.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ Lei n.º 78/2015, de 29 de julho.

¹⁸⁰ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2022 — Portugal, p. 13, e Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2023, relatório relativo a Portugal, p. 14.

¹⁸¹ Informações recebidas da ERC no contexto da visita a Portugal.

¹⁸² Informações recebidas da ERC no contexto da visita a Portugal.

¹⁸³ ERC, Comunicado de imprensa de 1 de março de 2023.

¹⁸⁴ Informações recebidas da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros no contexto da visita a Portugal.

¹⁸⁵ Informações recebidas da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros no contexto da visita a Portugal.

¹⁸⁶ Artigo 38.º, n.º 2, alínea b), da Constituição da República Portuguesa. O Estatuto do Jornalista, aprovado pela Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro, contém disposições que visam assegurar o respeito deste direito (artigo 8.º).

¹⁸⁷ Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.

fiscais. É também possível apresentar uma queixa à comissão administrativa independente designada por Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, mas os pareceres sobre as queixas não são vinculativos para as instituições públicas.

Permanecem preocupações quanto à precariedade da profissão jornalística. As partes interessadas salientaram as dificuldades económicas no mercado dos meios de comunicação social, tanto para os meios de comunicação social como para os jornalistas, devido à diminuição das receitas publicitárias, à falta de meios de comunicação social locais e ao facto de um quarto do país não possuir fontes de informação locais ou regionais¹⁸⁸. O Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2023 mostra um importante nível de concentração dos meios de comunicação social¹⁸⁹, que, segundo as partes interessadas, continua a ter um impacto significativo na independência editorial e na autocensura¹⁹⁰. No que diz respeito à situação financeira e económica do setor dos meios de comunicação social, a ERC publicou um estudo¹⁹¹ que destaca que as empresas proprietárias de vários meios de comunicação apresentam melhores resultados do que as empresas proprietárias de apenas um. As partes interessadas mostraram-se igualmente preocupadas com a transferência da propriedade de ações no seio da agência noticiosa LUSA¹⁹², afirmando que uma maior participação dos meios de comunicação privados¹⁹³ pode conduzir a interferências privadas¹⁹⁴. As partes interessadas salientaram que estão a ocorrer greves para protestar contra os baixos salários¹⁹⁵, bem como para solicitar melhores condições de trabalho¹⁹⁶. Os ciberataques sofridos por vários sítios Web dos meios de comunicação social em 2022¹⁹⁷ continuam a ser investigados. Desde a publicação do *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito*¹⁹⁸, só foi apresentado um alerta sobre a Plataforma do Conselho da Europa para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas, que diz respeito à agressão a um repórter da imagem por um adepto de futebol. Este alerta já recebeu a resposta e explicações das autoridades portuguesas¹⁹⁹. As partes interessadas referem que são cada vez mais frequentes os casos de agressões verbais e físicas contra jornalistas que cobrem eventos desportivos²⁰⁰.

Dois jornalistas em julgamento por alegadamente violarem o segredo de justiça foram absolvidos. Os jornalistas foram julgados por alegadamente violarem o sigilo da justiça no que

¹⁸⁸ As partes interessadas designaram estas regiões como «deserto dos meios de comunicação social» (informações recebidas da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista no contexto da visita a Portugal).

¹⁸⁹ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2023, relatório relativo a Portugal, pp. 15-16.

¹⁹⁰ Informações recebidas da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista no contexto da visita a Portugal. No respeitante à independência editorial, ver também o Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2023, relatório relativo a Portugal, pp. 18 e 23.

¹⁹¹ ERC (2023), *Análise Económica e Financeira ao Setor dos Media em Portugal no ano 2021*.

¹⁹² A LUSA é a maior agência noticiosa em Portugal, bem como a maior agência noticiosa em língua portuguesa.

¹⁹³ Estrutura de partilha: detida a 50,15 % pelo Estado, 0,03 % pela RTP e a restante parte detida por meios de comunicação privados. Sítio Web da LUSA.

¹⁹⁴ Informações recebidas da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista no contexto da visita a Portugal.

¹⁹⁵ Na LUSA, onde os salários foram congelados há 12 anos (Sindicato dos Jornalistas, Comunicado de 15 de março de 2023).

¹⁹⁶ Sindicato dos Jornalistas, Comunicado de 11 de março de 2023.

¹⁹⁷ *Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, p. 15.

¹⁹⁸ Plataforma do Conselho da Europa para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas.

¹⁹⁹ Carta da Representação Permanente de Portugal ao Conselho da Europa (em francês).

²⁰⁰ Informações recebidas da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista no contexto da visita a Portugal. Ver também Sindicato dos Jornalistas, Comunicado de 8 de abril de 2023, sobre a agressão a um repórter da imagem, e Comunicado de 13 de fevereiro de 2023; Comissão da Carteira Profissional de Jornalista, Comunicado de 23 de fevereiro de 2023.

diz respeito às suas denúncias, em 2018, sobre uma operação de luta contra a corrupção²⁰¹. Tal como referido no *Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito*, no contexto destes processos penais, os jornalistas foram colocados sob vigilância sem mandado judicial²⁰². Em 28 de fevereiro de 2023, o Tribunal Penal Central de Lisboa absolveu os jornalistas e constatou que os mesmos tinham procurado desempenhar as suas funções e informar os cidadãos sobre uma questão de interesse público de forma responsável²⁰³. Um dos jornalistas instaurou posteriormente um processo contra o procurador que ordenou a sua vigilância ilegal e esse processo ainda está pendente²⁰⁴. No que diz respeito às ações judiciais estratégicas contra a participação pública, as partes interessadas não manifestaram preocupações.

O fornecedor de serviços públicos de comunicação social é independente, não obstante enfrente problemas em matéria de recursos. A Rádio e Televisão de Portugal (RTP), o fornecedor de serviços públicos de comunicação social, foi criada por lei²⁰⁵. Não se registaram alterações significativas da legislação desde a publicação do *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito*. Foram manifestadas preocupações quanto aos recursos financeiros da RTP²⁰⁶, uma vez que a maior parte dos fundos para a RTP provém do imposto audiovisual, que, nos termos da lei, deveria ser indexado anualmente à inflação, mas que, na realidade, não foi atualizado em várias ocasiões²⁰⁷. Um relatório da RTP²⁰⁸ fornece dados comparativos em relação a outros Estados-Membros da UE que apoiam ainda mais as preocupações com os recursos financeiros. O Ministério da Cultura criou um comité de peritos para elaborar um Livro Branco com vista à futura revisão do contrato de serviço público da RTP. Após consulta de mais de 100 partes interessadas, o comité publicou o Livro Branco em maio de 2023. O documento sublinha a importância do serviço público de radiodifusão e propõe cerca de 75 recomendações²⁰⁹.

Foram introduzidos incentivos fiscais para impulsionar a subscrição de meios de comunicação social escritos. A lei orçamental de 2023 inclui no imposto sobre o rendimento de 2024 disposições relativas ao reembolso do IVA relativo às assinaturas de jornais e suportes escritos²¹⁰. O objetivo é tornar estes meios de comunicação social, que promovem o desenvolvimento de uma abordagem mais precisa e crítica da informação, mais atrativos para o público, contribuindo assim para o aumento da quota de utilizadores de meios de comunicação social com conhecimento de causa e criando um ecossistema favorável aos meios de comunicação social de qualidade. Alguns acolheram favoravelmente esta medida²¹¹.

Uma alteração legislativa suprimiu a redação criticada do artigo 6.º da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, adotada em 2021²¹². O objetivo da disposição em causa

²⁰¹ *Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, p. 14.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ Instituto Internacional de Imprensa, *Portugal: Absolição de jornalistas representa vitória para a liberdade de imprensa em Portugal*, 2023.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ Lei n.º 8/2007, de 14 de fevereiro.

²⁰⁶ Informações recebidas da RTP no contexto da visita a Portugal e Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2023, *Relatório relativo a Portugal*, p. 18 e p. 24.

²⁰⁷ Artigo 4.º da Lei n.º 30/2003 relativa ao financiamento da RTP.

²⁰⁸ RTP, *Relatório de Cumprimento das Obrigações de Serviço Público e do Projeto Estratégico - 2021*.

²⁰⁹ Informações recebidas da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros no contexto da visita a Portugal.

²¹⁰ Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro, que aprova o orçamento de Estado para 2023.

²¹¹ Informações recebidas da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista e do ICNOVA no contexto da visita a Portugal.

²¹² Lei n.º 27/2021.

era proteger contra a desinformação, em que o artigo 6.º, n.º 6, da Carta previa «o apoio do Estado à criação de estruturas registadas de verificação de factos que supervisionam os meios de comunicação social registados, bem como a atribuição de rótulos de qualidade por entidades públicas de confiança». Esta disposição foi alvo de críticas e de oposição por parte das partes interessadas, devido ao seu possível impacto na liberdade de expressão e de informação²¹³. O *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito* tomou nota destas críticas e do subsequente pedido de fiscalização da constitucionalidade²¹⁴. O Tribunal Constitucional não se pronunciou sobre o mérito do pedido, uma vez que a lei foi alterada antes de o poder analisar²¹⁵. A alteração simplificou o regime de proteção contra a desinformação, assegurando a sua articulação com o Plano de Ação Europeu contra a Desinformação, e as disposições impugnadas foram revogadas²¹⁶. Estes desenvolvimentos foram bem recebidos por representantes de jornalistas²¹⁷.

IV. OUTRAS QUESTÕES INSTITUCIONAIS RELACIONADAS COM O EQUILÍBRIO DE PODERES

Portugal é uma república democrática representativa com um presidente eleito diretamente e um Parlamento com uma única câmara de deputados. Tratando-se de um regime semipresidencial, o presidente da República, eleito por voto popular direto, tem poderes constitucionais e políticos significativos, incluindo a competência para dissolver a Assembleia da República²¹⁸. O primeiro-ministro tem competências para dirigir a política geral do Governo e coordenar e orientar as ações de todos os ministros²¹⁹. A Assembleia da República e o Governo partilham a competência legislativa. Os deputados e os grupos parlamentares, o Governo, as assembleias regionais e um grupo de pelo menos 20 mil cidadãos gozam do direito de iniciativa legislativa. O Tribunal Constitucional, que faz parte do poder judicial, é competente para fiscalizar a constitucionalidade das leis e controlar a constitucionalidade da não adoção das medidas legislativas necessárias para a execução das normas constitucionais²²⁰. Detém também outras competências importantes, nomeadamente em matéria eleitoral e de controlo das declarações de património, de interesses e de incompatibilidade²²¹. O provedor de Justiça independente tem a tarefa de salvaguardar e promover as liberdades, direitos e garantias dos cidadãos e pode iniciar um processo de fiscalização da constitucionalidade das leis.

Registaram-se progressos significativos no sentido de melhorar a transparência do processo legislativo, uma vez que as regras de avaliação de impacto foram adaptadas para melhorar a qualidade da legislação e aumentar a transparência do processo legislativo. O *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito* recomendou a Portugal que «[prosseguisse] as reformas destinadas a melhorar a transparência do processo legislativo, em particular no que

²¹³ Sindicato dos jornalistas, Comunicado de 9 de junho de 2021; Comissão da Carteira Profissional de Jornalista, Queixa ao Presidente da República e ao provedor de Justiça, de 30 de junho de 2021.

²¹⁴ *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, p. 19.

²¹⁵ Tribunal Constitucional, Decisão de 7 de março de 2023 sobre a queixa contra disposições da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, caso n.º 84/2021.

²¹⁶ Lei n.º 15/2022, de 11 de agosto. Ver também o *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 32.

²¹⁷ Informações recebidas da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista e do ICNOVA no contexto da visita a Portugal.

²¹⁸ Artigo 133.º, alínea e), da Constituição da República Portuguesa.

²¹⁹ Artigo 201.º da Constituição da República Portuguesa.

²²⁰ Artigo 223.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

²²¹ Artigo 223.º, n.º 2, alíneas c), g) e h), da Constituição da República Portuguesa; artigos 11.º-A e 106.º a 110.º da Lei do Tribunal Constitucional.

diz respeito à implementação de instrumentos de avaliação de impacto»²²². A qualidade do processo legislativo e as frequentes alterações legislativas continuam a ser um motivo significativo de preocupação quanto à eficácia da proteção dos investimentos entre as empresas em Portugal²²³. Devido aos atrasos registados no início da nova legislatura²²⁴, as iniciativas da Assembleia da República para melhorar a qualidade da legislação e aumentar a transparência do processo legislativo permanecem numa fase preparatória. Em especial, foi criado um grupo de trabalho técnico para rever e atualizar, até ao final da legislatura, o guia técnico de redação jurídica da Assembleia da República. O Regimento, adotado em julho de 2020, está também a ser revisto²²⁵. No que diz respeito ao poder legislativo confiado ao Governo, a melhoria da qualidade da legislação foi definida como uma das prioridades do seu programa²²⁶, que se compromete a aprovar um plano legislativo anual, estabelecendo o calendário das principais iniciativas legislativas, bem como a aprovação de um código comum de redação legislativa para todas as instituições com poder legislativo²²⁷. A obrigação de submeter todas as propostas legislativas a uma avaliação de impacto foi igualmente introduzida na lei orgânica do Governo²²⁸. Todas as propostas legislativas do Governo foram objeto de uma avaliação de impacto *ex ante*²²⁹. Além disso, o questionário utilizado para a avaliação de impacto dos riscos de fraude e corrupção foi revisto e é agora obrigatório²³⁰. Foram também introduzidos novos questionários específicos sobre conflitos de interesses²³¹. Embora alguns dos compromissos do Governo ainda exijam uma aplicação prática e os trabalhos continuem em curso na Assembleia da República, as medidas concretas adotadas e já aplicadas pelo governo no que respeita à melhoria da avaliação de impacto mostram progressos significativos na aplicação da recomendação formulada no *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito*.

Está a ser debatida na Assembleia da República uma revisão constitucional. Na sequência da apresentação de propostas pelos oito partidos com representação parlamentar, o debate sobre uma revisão ordinária²³² da Constituição teve início na Assembleia da República em janeiro de 2023. Para o efeito, foi criada uma Comissão *ad hoc* de Revisão Constitucional. Entre as 393 propostas de alteração que afetam 186 artigos da Constituição²³³ encontram-se propostas relevantes para a organização do sistema judicial, nomeadamente sobre a composição do Conselho Superior da Magistratura²³⁴ e do Conselho Superior do Ministério Público, bem como

²²² *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, p. 2.

²²³ O gráfico 54 do *Painel de Avaliação da Justiça na UE* de 2023, indica que as «Alterações frequentes na legislação ou preocupações quanto à qualidade do processo legislativo» preocupam 20 % das empresas em Portugal.

²²⁴ Tal como referido no Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, na sequência da dissolução da Assembleia da República em dezembro de 2021, a atividade parlamentar regular cessou até ao início da nova legislatura, em março de 2022, o que conduziu a um atraso na atividade legislativa regular (*Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, p. 21).

²²⁵ Informações recebidas dos Serviços da Assembleia da República no contexto da visita a Portugal.

²²⁶ *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 32.

²²⁷ Governo português (2022), Programa do Governo 2022-2026, p. 38.

²²⁸ Artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 32/2022.

²²⁹ *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 32.

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ *Ibid.*

²³² A Assembleia da República pode dar início a uma revisão da Constituição cinco anos após a revisão anterior. Independentemente desse prazo, podem ainda ser iniciadas revisões extraordinárias da Constituição sob proposta de uma maioria de quatro quintos dos deputados à Assembleia da República.

²³³ Informações recebidas dos Serviços da Assembleia da República no contexto da visita a Portugal.

²³⁴ Importa recordar que, atualmente, o Conselho Superior da Magistratura não é composto por uma maioria de juizes eleitos pelos seus pares. Desde 2021, nove dos 17 membros do Conselho são juizes de carreira: sete são

sobre o sistema de nomeação do Procurador-Geral. Foram apresentadas diferentes propostas relativas à criação de uma disposição constitucional com referência expressa à possibilidade de declarar o estado de emergência devido a emergências sanitárias²³⁵. É necessária uma maioria de dois terços para a aprovação de alterações à Constituição²³⁶.

As medidas de emergência adotadas no contexto da pandemia de COVID-19 foram levantadas e está em discussão uma nova base jurídica para as medidas de emergência. A situação de alerta deixou de ser aplicável em 30 de setembro de 2022 e não foi prorrogada²³⁷. O Governo levantou a maioria das medidas restritivas adotadas no contexto da pandemia de COVID-19 e revogou a maioria dos atos legislativos adotados para o efeito²³⁸. No que diz respeito às medidas aprovadas pela Assembleia da República, o Governo apresentou à Assembleia da República um projeto de lei²³⁹, com o objetivo de levantar todas as leis publicadas no contexto da pandemia de COVID-19. A proposta está atualmente em fase de discussão na Assembleia da República²⁴⁰. Tal como referido no *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito*²⁴¹, o anterior governo iniciou reflexões sobre uma nova base jurídica para as medidas de emergência. Neste contexto, um grupo de trabalho propôs o aditamento de uma nova disposição à Constituição²⁴², autorizando expressamente a privação de liberdade em caso de detenção legal de pessoas para prevenir a propagação de doenças infecciosas²⁴³.

Em 1 de janeiro de 2023, Portugal tinha 15 acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos que aguardavam execução, menos dois do que no ano anterior²⁴⁴. Embora a taxa de acórdãos principais dos últimos dez anos ainda pendentes em Portugal fosse de 39 % (comparativamente a 41 % em 2022), o tempo médio de execução das sentenças é de cinco anos e um mês (comparativamente a três anos e dez meses em 2022)²⁴⁵. O acórdão principal mais antigo, pendente de execução durante 11 anos, diz respeito à equidade dos

eleitos pelos seus pares, um é nomeado por inerência (presidente do Supremo Tribunal de Justiça, eleito por juízes desse tribunal) e um é nomeado pelo presidente da República (*Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, p. 6).

²³⁵ Sobre a reflexão sobre a base jurídica para a adoção de medidas excepcionais de combate à pandemia no âmbito do quadro constitucional, ver também o ponto seguinte.

²³⁶ Artigo 286.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

²³⁷ Decreto-Lei n.º 66-A/2022, de 30 de setembro, e Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/2022, de 24 de outubro.

²³⁸ Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2022. *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 27.

²³⁹ Proposta de Lei n.º 45/XV/1.

²⁴⁰ Informações recebidas dos Serviços da Assembleia da República no contexto da visita a Portugal. A proposta foi aprovada em primeira leitura, em 23 de março de 2023, e na Comissão dos Assuntos Constitucionais, em 19 de maio de 2023.

²⁴¹ *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, pp. 21-22.

²⁴² Artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa, «Direito à liberdade e à segurança».

²⁴³ Informações recebidas do Gabinete do Provedor de Justiça no contexto da visita a Portugal.

²⁴⁴ A adoção das medidas de execução necessárias para um acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos é supervisionada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa. É prática do Comité agrupar processos contra um Estado que exijam medidas de execução semelhantes, nomeadamente medidas gerais, e examiná-los em conjunto. O primeiro processo no grupo é designado como processo principal no que diz respeito à supervisão das medidas gerais e os processos repetitivos dentro do grupo podem ser encerrados quando se considerar que foram tomadas todas as medidas individuais possíveis necessárias para proporcionar reparação ao recorrente.

²⁴⁵ Todos os valores são calculados pela Rede Europeia de Execução e baseiam-se no número de casos considerados pendentes na data-limite anual de 1 de janeiro de 2023. Ver o *Contributo da Rede Europeia de Execução para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 6.

processos penais²⁴⁶. Em 15 de junho de 2023, o número de acórdãos principais que aguardavam execução continuava a ser 15²⁴⁷.

A reorganização do Gabinete do Provedor de Justiça mostrou resultados positivos. O provedor de Justiça foi acreditado com estatuto «A» pela Aliança Global das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI) das Nações Unidas²⁴⁸. Tal como referido no *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito*²⁴⁹, a estrutura dos serviços de apoio ao provedor de Justiça foi reformada em 2021. Na sequência da sua entrada em funcionamento em 2022, o Gabinete do Provedor de Justiça avalia esta reforma de forma positiva²⁵⁰. Em especial, é referido que a reforma permitiu uma gestão mais eficaz da carga de trabalho e a concentração em domínios prioritários²⁵¹. É igualmente referido que a reforma permitiu uma melhor integração das funções do provedor de Justiça enquanto instituição nacional de defesa dos direitos humanos, aumentando ainda a capacidade de detetar falhas sistémicas da administração pública²⁵². Com base nos resultados comunicados, a reforma parece ser positiva e estar em conformidade com as normas europeias aplicáveis²⁵³. No que diz respeito às queixas tratadas, o Gabinete do Provedor de Justiça refere um aumento do número de queixas apresentadas por cidadãos estrangeiros, em especial no que diz respeito ao longo tempo de espera para a emissão de títulos de residência. Neste contexto, foram iniciados contactos com o Serviço de Imigração e Fronteiras e o Gabinete continua a ser chamado a pronunciar-se sobre esta questão²⁵⁴.

As partes interessadas comunicaram algumas melhorias no financiamento disponível para a sociedade civil, mas subsistem desafios a este respeito. Continua a considerar-se que o espaço da sociedade civil é aberto²⁵⁵. Enquanto o *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito* se referia a desafios relacionados com a disponibilidade de financiamento²⁵⁶, as partes interessadas referem que a situação tem vindo a melhorar gradualmente e que, em 2022, se

²⁴⁶ Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, de 5 de julho de 2011, Moreira Ferreira/Portugal, 19808/08, execução pendente desde 2011.

²⁴⁷ Dados de acordo com a base de dados em linha do Conselho da Europa (HUDOC).

²⁴⁸ Aliança Global das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI), Subcomité de Acreditação (SCA) (2017), Relatório de Acreditação — novembro de 2017.

²⁴⁹ *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, pp. 22-23.

²⁵⁰ Informações recebidas do Gabinete do Provedor de Justiça no contexto da visita a Portugal. *Contributo da Rede Europeia de Instituições de Defesa dos Direitos Humanos (ENNHRI) para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, pp. 479-480.

²⁵¹ Além disso, a recém-criada unidade de triagem permitiu uma análise mais eficaz das queixas e, através da elaboração de relatórios semanais ao responsável máximo da instituição, também assegurou um melhor acompanhamento do seu seguimento, bem como a reafetação de recursos entre as unidades existentes, sempre que necessário. Os relatórios semanais funcionam também como um mecanismo de alerta precoce que permite ao provedor de Justiça acompanhar as queixas recebidas de cidadãos especialmente vulneráveis, que podem exigir uma intervenção imediata e a adoção consequente de medidas cautelares. *Contributo da Rede Europeia de Instituições de Defesa dos Direitos Humanos (ENNHRI) para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 479.

²⁵² Ibid.

²⁵³ Em especial, a Recomendação CM/Rec(2019)6 do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre o desenvolvimento da instituição do provedor de Justiça, n.º 6, e Comissão de Veneza, Princípios sobre a Proteção e a Promoção da Instituição do Provedor de Justiça («Princípios de Veneza»), CDL-AD(2019)005, n.º 22.

²⁵⁴ Informações recebidas do Gabinete do Provedor de Justiça no contexto da visita a Portugal.

²⁵⁵ Classificação da CIVICUS; as classificações, numa escala de cinco categorias, são as seguintes: aberto, estrito, obstruído, reprimido e fechado.

²⁵⁶ *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, pp. 22-23.

registrou um aumento do orçamento do maior convite à apresentação de propostas²⁵⁷. No entanto, subsistem preocupações a este respeito, uma vez que as oportunidades de financiamento continuam, na sua maioria, a basear-se em projetos e a ser impulsionadas por prioridades preestabelecidas²⁵⁸, não permitindo o desenvolvimento de projetos e estratégias a longo prazo. Além disso, subsistem problemas estruturais no que diz respeito à capacidade de angariação de fundos, que se agravou na sequência da crise económica²⁵⁹. No setor filantrópico, estão em curso esforços para melhorar a capacidade das organizações da sociedade civil (OSC) e a sensibilização para o papel da sociedade civil na promoção da participação cívica, na proteção dos direitos humanos e no acompanhamento das políticas públicas²⁶⁰. As OSC continuam a participar ativamente em iniciativas governamentais, em especial nos domínios da participação cívica e da migração²⁶¹. São também comunicados exemplos positivos no que diz respeito à consulta inclusiva no setor do desenvolvimento, embora continuem a ser necessários mais progressos²⁶².

²⁵⁷ *Contributo da Plataforma de Desenvolvimento das Organizações Não Governamentais para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 19.

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ Informações recebidas da Fundação Gulbenkian no contexto da visita a Portugal. Ver também o *Contributo da Rede Europeia de Instituições de Defesa dos Direitos Humanos (ENNHRI) para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 484.

²⁶⁰ Fundação Gulbenkian, Programa Cidadãos Ativos.

²⁶¹ *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 38.

²⁶² *Contributo da Plataforma de Desenvolvimento das Organizações Não Governamentais para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, p. 20.

Anexo I: Lista das fontes por ordem alfabética*

* A lista de contributos recebidos no âmbito da consulta para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito pode ser consultada em https://ec.europa.eu/info/publications/2022-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en.

«Marcelo apontou vicissitudes no sistema de designação dos juízes do Tribunal Constitucional», *Advocatus*, 2 de março de 2023.

Assembleia da República, *Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República*, 2020 [CritériosOrientadoresOfertasDeputadosAR_Simples.pdf \(parlamento.pt\)](#).

Ordem dos Advogados, Comunicado de 14 de fevereiro de 2023.

Ordem dos Advogados, Comunicado de 20 de setembro de 2022.

Centro para o Pluralismo e a Liberdade dos Meios de Comunicação Social (2023), *Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2023*, relatório relativo a Portugal.

CIVICUS, *Monitor tracking civic space — Portugal* (Observatório do espaço cívico — Portugal), 2023 <https://monitor.civicus.org/country/portugal/>.

Tribunal Constitucional, Decisão de 7 de março de 2023 sobre a queixa relativa a disposições da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, processo n.º 84/2021.

Tribunal Constitucional, Acórdão de 27 de fevereiro de 2023, n.º 60/2023, processo n.º 109/2023.

Tribunal Constitucional, Comunicado de 21 de abril de 2023.

Tribunal Constitucional, Comunicado de 17 de janeiro de 2023.

Tribunal Constitucional, Decisão de 7 de março de 2023 sobre a queixa relativa ao artigo 6.º da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, 2023:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20230066.html>.

Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia, *Contributo do Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, 2023.

Conselho da Europa: Comité de Ministros (2022), H46-20 Grupo Vicente Cardoso/Portugal (Requerimento n.º 30130/10) — Supervisão da execução dos acórdãos do Tribunal Europeu DH-DD(2022)1119. *Comunicação de Portugal*.

Conselho da Europa: Conselho Consultivo dos Juízes Europeus, *Parecer n.º 24 (2021) sobre a evolução dos conselhos da magistratura e o seu papel em sistemas judiciais independentes e imparciais*, 2021.

Conselho da Europa: Comité de Ministros, *Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros aos Estados-Membros relativa aos juízes: independência, eficiência e responsabilidades*, 2010.

Conselho da Europa: Comissão de Veneza, *Parecer sobre o projeto de alterações a três disposições constitucionais relativas ao Tribunal Constitucional, ao Procurador Supremo do Estado e ao Conselho da Magistratura do Montenegro* [CDL-AD (2013)028], 2013.

Plataforma do Conselho da Europa para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas: <https://fom.coe.int/en/accueil>.

Conselho da Europa: Comissão de Veneza, *Princípios sobre a Proteção e a Promoção da Instituição do Provedor de Justiça («Princípios de Veneza»)*, CDL-AD(2019)005, 2019.

Conselho de Ministros, *Questionário prévio à integração de novos membros no Governo* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 2-A/2023, de 13 de janeiro), 2023.

Conselho da União Europeia, Decisão de execução do Conselho (10149/21) relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal, de 6 de julho de 2021.

Conselho da União Europeia, anexo da Decisão de execução do Conselho relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal, 2021.

Direção-Geral da Administração da Justiça, Divulgação n.º 1875/2023, de 27 de janeiro, 2023.

«Rui Pinto, Operação Lex e E-Toupeira. Casos mediáticos fazem *rentrée* no palco da Justiça», *ECO*, 1 de setembro de 2022.

ERC, *Análise Económica e Financeira ao Setor dos Media em Portugal no Ano 2021*, 2023.

ERC, Comunicado de 1 de março de 2023.

Comissão Europeia, *Relatório por País no âmbito do Semestre Europeu de 2023 – Portugal*, 2023.

Comissão Europeia, *Painel de Avaliação da Justiça na UE*, 2023.

Comissão Europeia, *Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, 2022.

Comissão Europeia, *Painel de Avaliação da Justiça na UE*, 2022.

Comissão Europeia, *Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, 2021

Comissão Europeia, *Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*, 2020.

Rede Europeia dos Conselhos de Justiça, *Contributo da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, 2023.

Rede Europeia das Instituições Nacionais de Direitos Humanos, *Contributo da Rede Europeia das Instituições Nacionais de Direitos Humanos para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, 2023.

«Transparência? Só um terço das declarações de políticos foram fiscalizadas pelo Tribunal Constitucional», *Expresso*, 13 de janeiro de 2023.

«Matos Fernandes, ex-ministro do Ambiente, contratado por instituto da Abreu Advogados», *Expresso*, 12 de julho de 2022.

Aliança Global das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI), Subcomité de Acreditação (SCA), *Relatório de Acreditação — Novembro de 2017*, 2017.

GRECO, *Quarto ciclo de avaliações — Segundo relatório de conformidade intercalar de Portugal sobre a prevenção da corrupção em relação aos deputados, juizes e procuradores*, 2022.

Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, *Relatório Anual 2021*, 2022.

Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, *Contributo do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, 2023.

Conselho Superior da Magistratura, *Relatório Anual de 2022*, 2023.

Conselho Superior da Magistratura, *Divulgação n.º 76/2023*, de 29 de março de 2023.

Instituto Internacional de Imprensa, Comunicado intitulado *Portugal: Absolvição de jornalistas representa vitória para a liberdade de imprensa em Portugal*, 2023.

Comissão da Carteira Profissional de Jornalista, Comunicado de 23 de fevereiro de 2023.

Comissão da Carteira Profissional de Jornalista, *Queixa ao Presidente da República e ao provedor de Justiça*, de 30 de junho de 2021 <https://jornalistas.eu/art-6-da-carta-dos-direitos-da-era-digital-decisao-do-presidente-da-republica-confirma-duvidas-do-sj/>.

Sindicato dos Jornalistas, Comunicado de 8 de abril de 2023.

Sindicato dos Jornalistas, Comunicado de 15 de março de 2023.

Sindicato dos Jornalistas, Comunicado de 13 de fevereiro de 2023.

Sindicato dos Jornalistas, Comunicado de 9 de junho de 2021.

Associação Sindical dos Juizes Portugueses, *Justiça Administrativa e Fiscal — Qualidade e Celeridade: Impasses e Soluções*, 2022.

«Questionário para governantes não é nenhum teste eliminatório, reforça Mariana Vieira da Silva», *LUSA*, 24 de janeiro de 2023.

«Instrução do processo BES adiada para janeiro», *LUSA*, 24 de novembro de 2022.

Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés, *Contributo dos Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) — Portugal — para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, 2023.

Portaria n.º 155-B/2023, de 6 de junho de 2023.

Ministério da Justiça, Comunicado de 20 de fevereiro de 2023.

Ministério da Justiça, *Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024*, 2021 [ENAC010421.pdf \(justica.gov.pt\)](#).

«Marcelo: “É óbvio que questionário se aplica” a atuais governantes», *Observador*, 2023.

«Governo, Presidência e Parlamento recusam dizer quanto custou a ida de cinco políticos ao Qatar no Falcon e em voos comerciais», *Observador*, 2023. [Governo, Presidência e Parlamento recusam dizer quanto custou a ida de cinco políticos ao Qatar no Falcon e em voos comerciais – Observador](#).

«Juizes apontam desperdício de trabalho e dinheiro com nova distribuição dos processos», *Observador*, 2023.

«Manuel Pinho e Ricardo Salgado acusados de corrupção. António Mexia e João Manso Neto continuam a ser investigados», *Observador*, 2022. [Manuel Pinho e Ricardo Salgado acusados de corrupção. António Mexia e João Manso Neto continuam a ser investigados – Observador](#).

OCDE, *Contributo da OCDE para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, 2023.

OCDE, *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention — Phase 4 Report: Portugal*, 2022 [Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Portugal: Phase 4 Report](#).

Plataforma das Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento, *Contributo da Plataforma das Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, 2023.

«Metade das declarações de rendimentos de Jamila Madeira ao TC sem... rendimentos», *Público*, 18 de janeiro de 2023.

«Impasse na seleção de juizes: presidente do TC admite revisão constitucional cirúrgica», *Público*, 23 de março de 2023.

«Deputada do PSD gere empresa de recuperação de créditos em violação da lei», *Público*, 1 de novembro de 2022.

«Três anos depois, Entidade da Transparência vai ter instalações provisórias até ao final do ano», *Público*, 2022 [Entidade da Transparência vai ter instalações provisórias até ao final do ano | Transparência | PÚBLICO \(publico.pt\)](#).

Governo português, *Contributo de Portugal para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito*, 2023.

Governo português, *Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024*, 2022 [ENAC010421.pdf \(justica.gov.pt\)](#).

Governo português, *Programa do Governo 2022-2026*, 2022.

Ministério Público, Comunicado intitulado *Indicações Espírito Santo*, 21 de julho de 2022.

Repórteres sem Fronteiras — Portugal <https://rsf.org/en/country/portugal>.

RTP, *Relatório de Cumprimento das Obrigações de Serviço Público e do Projeto Estratégico*, 2021.

«Mecanismo de escrutínio: Governo aprova o “questionário de 34 perguntas” para os novos membros»,
SIC Notícias, 12 de janeiro de 2023.

Anexo II: Visita a Portugal

Em fevereiro de 2023, os serviços da Comissão realizaram videoconferências com:

- Ordem dos Advogados
- Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP)
- Tribunal Constitucional
- Conselho de Prevenção da Corrupção
- Tribunal de Contas
- Polícia Judiciária
- GPEARI – Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
- Ministério das Finanças
- Fundação Gulbenkian
- Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais
- Conselho Superior do Ministério Público
- Conselho Superior da Magistratura
- ICNOVA — Universidade Nova de Lisboa
- Inspeção-Geral de Finanças
- Comissão da Carteira Profissional de Jornalista
- Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP)
- Autoridade para os Meios de Comunicação Social — Entidade Reguladora para a Comunicação Social
- Ministério da Cultura
- Ministério dos Negócios Estrangeiros
- Ministério da Justiça
- Mecanismo Nacional de Luta contra a Corrupção
- Observatório da Economia e Gestão de Fraude
- Procuradoria-Geral
- Gabinete do Provedor de Justiça
- Plataforma Portuguesa das ONGD
- Sindicato dos Magistrados Do Ministério Público (SMMP)
- RTP — Rádio e Televisão de Portugal
- Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros
- Serviços da Assembleia da República
- Supremo Tribunal Administrativo
- Supremo Tribunal de Justiça
- Transparência Internacional — Portugal
- Sindicato dos Funcionários Judiciais
- UTAIL — Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo

* A Comissão reuniu ainda com as seguintes organizações em reuniões de concertação:

- ALDA (Associação Europeia para a Democracia Local)
- Amnistia Internacional
- União das Liberdades Cívicas na Europa
- Sociedade Civil Europeia
- Fórum Europeu para as Artes e o Património
- Centro Europeu para a Liberdade de Imprensa e dos Meios de Comunicação Social
- Fórum Cívico Europeu
- Federação Europeia de Jornalistas
- Parceria Europeia para a Democracia

- Fórum Europeu da Juventude
- Free Press Unlimited (Imprensa Livre Ilimitada)
- Front Line Defenders (Defensores da Primeira Linha)
- ILGA-Europa
- Comissão Internacional de Juristas
- Federação Internacional dos Direitos Humanos (FIDH)
- Rede Europeia da Federação Internacional para o Planeamento Familiar
- Instituto Internacional da Imprensa
- JEF-Europa
- Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa
- Philea
- Repórteres Sem Fronteiras
- SOLIDAR
- Transparência Internacional — UE