

S.



R.

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

Direção-Geral dos Assuntos Europeus

**CONTRIBUTO DE PORTUGAL
PARA O RELATÓRIO DA COMISSÃO EUROPEIA
SOBRE ESTADO DE DIREITO NA UNIÃO EUROPEIA**

20 de janeiro de 2023

ÍNDICE

NOTA INTRODUTÓRIA	2
I. SISTEMA DE JUSTIÇA	2
A. Independência	3
B. Qualidade da justiça	5
C. Eficiência do sistema judicial	7
II. QUADRO ANTI-CORRUPÇÃO	7
A. Capacidade do quadro institucional de combate à corrupção (prevenção e investigação/acusação)	10
B. Prevenção	12
C. Medidas repressivas	19
III. PLURALISMO DOS ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL	21
A. Autoridades ou organismos reguladores do setor da comunicação social	21
B. Mecanismos de salvaguarda da interferência governamental, política e da concentração da propriedade dos meios de comunicação social	23
C. Regime de proteção dos jornalistas e de transparência e acesso a documentos	30
IV. OUTRAS QUESTÕES INSTITUCIONAIS RELACIONADAS COM A SEPARAÇÃO E EQUILÍBRIO DE PODERES	32
A. O processo de preparação e promulgação de leis	33
B. Autoridades independentes	34
C. Acessibilidade e revisão de decisões administrativas	35
D. Promoção da participação da sociedade civil	36
E. Iniciativas para promover uma cultura de Estado de direito	39

NOTA INTRODUTÓRIA

Este documento integra as respostas de Portugal às questões identificadas pela Comissão Europeia, no seu pedido de contribuições aos Estados-Membros, de 14 de novembro de 2022, para efeitos de elaboração do Relatório anual sobre o Estado de Direito na União Europeia.

Seguindo a abordagem pretendida pela Comissão, este contributo foca-se nos desenvolvimentos ocorridos desde a publicação do Relatório anterior. Não se repete, portanto, a exposição do quadro jurídico aplicável em cada um dos quatro pilares, exceto quando este tenha sofrido alterações relevantes. Com vista a facilitar a consulta de fontes, foram inseridas hiperligações diretamente no texto, assinaladas a azul. Referências cruzadas aos elementos apresentados neste documento ou a anteriores contributos são assinaladas entre parêntesis retos e em itálico.

Este documento integra os contributos de várias áreas governativas e organismos dependentes, nomeadamente da Presidência do Conselho de Ministros, do Ministério das Finanças (Inspeção-Geral das Finanças), do Ministério da Justiça, do Ministério da Administração Interna e do Ministério da Cultura.

I. SISTEMA DE JUSTIÇA

1. *Follow-up* recomendações

Prosseguir os esforços para assegurar os recursos humanos adequados no sistema de justiça e melhorar a sua eficiência, em particular dos Tribunais Administrativos e Fiscais, nomeadamente através da finalização do quadro legislativo para o funcionamento do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Através do [Despacho n.º 3019/2021, de 19 de março](#), foi criado um grupo de trabalho com o objetivo de avaliar o impacto de reformas introduzidas, analisar o atual modelo de funcionamento dos tribunais administrativos e fiscais (TAF) e propor as soluções procedimentais e organizacionais tidas por adequadas para otimizar o seu desempenho, numa abordagem orientada para a modernização, a simplificação e a racionalização e para o aprofundamento do processo de transformação digital nestes tribunais. Este grupo de trabalho elaborou dois relatórios intercalares, o [primeiro](#) em setembro de 2021 e o [segundo](#) em fevereiro de 2022, onde constam diversas propostas de modernização e robustecimento da capacidade de resposta da jurisdição administrativa e fiscal.

Algumas das medidas preconizadas nestes relatórios já se encontram em execução. É o caso das medidas ligadas (i) à padronização dos relatórios finais de inspeção dos juízes e (ii) à sensibilização dos juízes presidentes dos TAF para a necessidade de se instituírem pontos de contacto com os gabinetes médico-legais e forenses do [Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses](#), o que permitirá reduzir os tempos de tramitação e de decisão de processos judiciais no contexto dos quais seja necessário realizar perícias médico-legais. No mesmo sentido, está já a ser iniciada a aplicação da medida que passa pela extensão da plataforma de gestão e de tramitação processual *Magistratus* aos tribunais superiores da ordem administrativa e fiscal.

Através do [Despacho n.º 7898/2022, de 28 de junho](#), foi criado um novo grupo de trabalho, que deu continuidade aos trabalhos desenvolvidos até então e que foi expressamente incumbido de apresentar um Plano de Ação para a Justiça Administrativa e Fiscal, elencando todas as medidas a implementar e os respetivos prazos. Esse Plano de Ação foi apresentado à Ministra da Justiça no dia 14/9/2022 e prevê a implementação de 50 medidas diferentes, que estão agrupadas em torno dos seguintes cinco eixos fundamentais: a) Melhoria da gestão judiciária; b) Otimização do desempenho dos tribunais superiores; c) Alterações legislativas tendentes à simplificação e agilização processual; d) Aceleração do processo de transformação digital; e) Desenvolvimento dos recursos humanos.

Entre as principais medidas que integram este Plano de Ação, cabe destacar, pela sua relevância, encontrando-se já em circuito legislativo: (i) a aprovação, durante o primeiro trimestre de 2023, do

diploma legal que irá conceder autonomia administrativa e financeira ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF) e regulamentar a estrutura orgânica dos seus serviços de apoio; (ii) a promoção da especialização nos Tribunais Centrais Administrativos (TCA), e a criação de equipas de juízes pelo CSTAF, especializadas e pontuais, ou de recuperação de pendências, que terá lugar em 2023; (iii) a criação de um mecanismo legal que preveja o aumento dos quadros dos TCA em caso de provimento de juízes em comissão de serviço, que terá lugar em 2023; (iv) a redução do prazo para contestar no processo de impugnação judicial por parte do representante da Fazenda Pública, que deverá ocorrer durante o primeiro semestre de 2023; (v) a criação de incentivos à extinção da instância por negócio processual, que também deverá ocorrer durante o primeiro semestre de 2023; e, finalmente, (vi) a criação de um regime simplificado para a resolução de processos de reduzido valor, que entrará em vigor em 2023. Quanto a esta última medida, importa salientar que se trata de uma forma de processo simplificada, de cariz inovador, que será aplicada, a título experimental, num tribunal piloto, para ações de valor inferior a € 5.000,00 e de baixa complexidade, tendo como objetivos fundamentais, designadamente, que as respetivas decisões de mérito sejam proferidas em menos de 9 meses e que sejam de fácil compreensão pelos cidadãos.

Paralelamente às medidas englobadas no âmbito do referido Plano de Ação para a Justiça Administrativa e Fiscal, é de destacar também duas outras medidas que se prevê que sejam implementadas em 2023: (i) a criação de um novo Tribunal Central Administrativo do Centro, com vista a descongestionar o volume de processos pendentes nos Tribunais Centrais Administrativos Sul e Norte; e (ii) a adoção de um regime aplicável à criação, implementação e funcionamento de equipas de juízes especializados e de equipas de recuperação de pendências na jurisdição administrativa e fiscal.

[Por favor, consultar também a resposta à Q13].

Prosseguir os esforços para reforçar a transparência na distribuição dos processos

A Lei n.º 55/2021, de 13 de agosto e a Lei n.º 56/2021, de 16 de agosto, introduziram, respetivamente, mecanismos de controlo da distribuição eletrónica dos processos judiciais e dos processos da jurisdição administrativa e fiscal. A respetiva regulamentação, da qual depende a sua entrada em vigor, não teve ainda lugar em virtude de, entretanto, estar a ser avaliada a oportunidade de visitar algumas soluções vertidas nestes diplomas, tendo em vista o reforço da efetiva transparência do procedimento de distribuição eletrónica.

A. Independência

2. Nomeação de juízes, procuradores e presidentes de tribunais (incluindo os respetivos meios de controlo judicial)

Regista-se a adoção do [Regulamento n.º 1107/2022](#) do Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), que adequa as regras relativas aos instrumentos de mobilidade e gestão processual ao Estatuto do Ministério Público (EMP), aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto. Ao abrigo daquele Regulamento, são estabelecidas regras no domínio da reafectação e substituição de magistrados do Ministério Público (MP), a afetação de processos, a acumulação de funções e a agregação de lugares e funções. De registar, igualmente, a adoção do [Regulamento n.º 231/2022](#) do CSMP, que adequa as regras e lugares de concurso para movimento de magistrados ao referido EMP.

[Para os restantes tópicos, por favor consultar as respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2020, 2021 e 2022 (Q1)].

3. Inamovibilidade dos juízes, procuradores e presidentes de tribunais, incluindo a respetiva transferência (como parte ou não de reformas do mapa judiciário), exoneração e aposentação (incluindo os respetivos meios de controlo judicial)

[Por favor, consultar as respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2020, 2021 e 2022 (Q2) já que, no ano ora em avaliação, não se verificou qualquer alteração nesta matéria].

4. Promoção de juízes e procuradores (incluindo os respetivos meios de controlo judicial)

[Por favor, consultar as respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2020, 2021 e 2022 (Q3) já que, no ano ora em avaliação, não se verificou qualquer alteração nesta matéria].

5. Distribuição de casos em tribunal

[Por favor, consultar a resposta à Q1].

6. Independência e poderes do órgão encarregue de salvaguardar a independência judicial (incluindo a composição, nomeação e exoneração dos respetivos membros)

É relevante recordar que o Estado de Direito em Portugal é considerado como forte, tal como é reconhecido pelo Conselho da Europa e pela União Europeia, respetivamente no relatório da CEPEJ e no *Judicial Scoreboard*.

A isto, importa aditar que o papel e posicionamento do Conselho Superior da Magistratura (CSM) se encontra reforçado, nomeadamente através das seguintes vias: a) o CSM é composto por uma maioria de juízes, mais concretamente: 8 membros não juízes e 9 membros juízes – destes nove, 7 são (juízes) eleitos pelos seus pares, 1 (juiz) nomeado *ex officio* (o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, eleito pelos juízes daquele Tribunal) e 1 (juiz) nomeado pelo Presidente da República; b) São juízes o Presidente e o Vice-Presidente do CSM, em quem são delegados os poderes de direção e de gestão emanados do Plenário; c) A direção e gestão dos serviços do CSM são, ainda, asseguradas por um juiz secretário, sob a direção e superintendência do presidente ou vice-presidente (por delegação do presidente); d) Adicionalmente, os membros do CSM são coadjuvados por um Gabinete composto por um chefe de gabinete e quatro assessores, todos juízes; e) Os serviços de inspeção do CSM são integrados exclusivamente por juízes.

De referir, ainda, a proposta de Decreto-Lei que se encontra no circuito legislativo e cuja aprovação se prevê para o mês de fevereiro, que passará a consagrar a autonomia administrativa e financeira do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, tal como acontece com o Conselho Superior da Magistratura, garantindo também a sua adequada capacitação em termos de recursos humanos.

O CSTAF é presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Administrativo e composto pelos seguintes vogais: a) Dois designados pelo Presidente da República; b) Quatro eleitos pela Assembleia da República; c) Quatro juízes eleitos pelos seus pares, de harmonia com o princípio da representação proporcional.

[Adicionalmente, por favor consultar as respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2020, 2021 e 2022 (Q5)].

7. Responsabilidade civil/penal de juízes e procuradores, incluindo o respetivo regime disciplinar, órgãos, regras de ética e imunidades (incluindo os respetivos meios de controlo judicial)

Regista-se a adoção do [Regulamento n.º 346/2022](#) do CSM, relativo às obrigações declarativas dos magistrados judiciais. Este Regulamento concretiza as regras aplicáveis aos magistrados judiciais decorrentes da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que regula o regime de exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório. É ainda de registar a adoção da [Deliberação n.º 473/2022](#) do CSMP, que aprova o Código de Conduta dos Magistrados do MP.

O novo diploma, a que se fez referência na resposta anterior, dotará o CSTAF de ferramentas reforçadas, não apenas para a gestão da jurisdição em plena autonomia, mas também para o exercício de funções relativas ao cumprimento das obrigações declarativas pelos magistrados da jurisdição administrativa e fiscal.

[Para os restantes tópicos, por favor consultar as respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2020, 2021 e 2022 (Q6)].

8. Remuneração/regime salarial de juizes e procuradores, incluindo alterações significativas no ano transato, bem como transparência e acesso à informação

Assinala-se apenas a atualização do montante da remuneração de juizes e magistrados do MP, podendo o respetivo montante ser consultado na publicação da [Direção-Geral da Administração e do Emprego Público](#).

[Para os restantes tópicos, por favor consultar as respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2020, 2021 e 2022 (Q7)].

9. Independência/autonomia do Ministério Público

[Por favor, consultar as respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2020 (Q8)].

10. Independência da Ordem dos Advogados

[Por favor, consultar as respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2020 (Q9)].

11. Desenvolvimentos suscetíveis de afetar a perceção que o público em geral tem da independência do poder judicial

Nada a assinalar.

B. Qualidade da justiça

12. Acesso à justiça (por exemplo, custas judiciais, honorários, apoio judiciário e linguagem)

[Por favor, consultar as respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2020 (Q12 e Q14) e de 2022 (Q11) já que, no ano ora em avaliação, não se verificou qualquer alteração nesta matéria].

13. Recursos do sistema judicial (humanos / financeiros / materiais)

No que se refere a recursos financeiros, é de assinalar, na área da justiça, que o [Orçamento do Estado para 2023](#) (OE2023), prevê uma [dotação de despesa consolidada de 1 701 milhões de Euros](#), representando um crescimento de mais de 19% face à estimativa de execução até final de 2022 do valor de despesa consolidada (1 414 milhões de Euros). Uma visão mais detalhada do OE2023 na área da justiça consta do respetivo [relatório](#) (págs. 249-255).

Quanto a recursos humanos, e no que concerne ao recrutamento de juizes e de magistrados do MP, em março de 2022 foi aberto o recrutamento para 52 juizes para os tribunais judiciais e de 52 magistrados para o MP (104 no total), cujo processo ficou recentemente concluído e ao qual se seguirá uma 1.ª fase formativa, que se iniciou em 4/1/2023. Entretanto, foi aberto, em janeiro de 2023, o recrutamento para 135 magistrados: [52 vagas para juizes para os tribunais judiciais](#) e [31 para os tribunais administrativos](#), bem como [52 vagas para o MP](#).

Ainda a propósito destes magistrados, importa recordar que, por força de dois diplomas de 2020 e de 2021, se procedeu à reprogramação dos cursos de formação inicial de magistrados e de estágio para os tribunais judiciais, o que se refletiu e refletirá na atividade formativa desenvolvida pelo [Centro de Estudos Judiciários](#), quer no que toca aos referidos tribunais, quer no que toca aos tribunais administrativos e fiscais. Assim, no período compreendido entre 15/9/2022 e 15/7/2023, encontram-se em formação 133 novos auditores de justiça, estarão em formação (simultânea ou sucessivamente) como auditores de justiça ou juizes e procuradores em regime de estágio, um total de 389 formandos, dos quais 195 concluirão nesse mesmo período a sua formação (127 procuradores, 40 juizes para os tribunais judiciais e 28 juizes para os tribunais administrativos e fiscais).

Relativamente ao recrutamento de assessores técnicos para os gabinetes de apoio aos tribunais, em maio de 2022 foi publicitado o recrutamento de 24 técnicos para o exercício de funções nos gabinetes de apoio aos magistrados judiciais dos tribunais judiciais, com formação nas áreas de Contabilidade, Finanças, Economia, Psicologia e Direito. É previsível que este recrutamento fique concluído no 1.º trimestre de 2023. Já em janeiro de 2023, assumiram funções 30 técnicos, igualmente com a referida formação e para os mencionados tribunais. A nível de assessores para magistrados do MP, em fevereiro de 2022 foi promovido o recrutamento de 43 técnicos, que iniciaram funções em janeiro de 2023. A este respeito, é de assinalar que o CSM aprovou, em 12/10/2022, o regulamento do Gabinete de Apoio aos Magistrados Judiciais de Comarca, através do [Regulamento n.º 1064/2022](#), que estabelece as atribuições e competências deste Gabinete.

No domínio de recursos materiais, a consulta da página do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I. P. (organismo responsável pela gestão do património imobiliário afeto ao Ministério da Justiça), permite conhecer as obras de reabilitação [concluídas em 2022](#) e as [em curso](#).

14. Formação dos profissionais da justiça

O CEJ prevê, no seu [Plano de Atividades para 2022-2023](#), em matéria de formação contínua, um leque de temas que vai desde a insolvência, à cooperação judiciária internacional em matéria penal e ao direito internacional da família (em que pontua o novo Regulamento (UE) 2019/1111). Algumas das ações de formação são tendencialmente dirigidas a juízes e magistrados do MP, enquanto outras são, também, abertas a outros profissionais da área forense. De assinalar que o CSMP aprovou o [Regulamento das Atividades de Formação dos Magistrados do MP](#), de 21/9/2022, que estabelece as regras e critérios para frequência de atividades de formação contínua, complementar e internacional dos magistrados do MP. De referir, ainda, que a formação ministrada pelo Centro de Estudos Judiciários (CEJ) em Lisboa vai ser, pela primeira vez, desdobrada, após decisão da Ministra da Justiça para abertura de um novo polo, no norte de Portugal, visando potenciar a capacidade de recrutamento de candidatos às magistraturas Judicial e do Ministério Público

A [Direcção-Geral da Administração da Justiça](#) (DGAJ), cuja missão é missão assegurar o apoio ao funcionamento dos tribunais, programou para 2022 um [plano de formação \(anexo A\)](#) abrangendo diversas matérias relativas aos processos civil, penal e administrativo, bem como sobre os instrumentos de cooperação judiciária internacional em matéria penal. A consulta da página relativa ao [centro de formação da DGAJ](#) permite um conhecimento mais detalhado acerca do número de ações de formação ministradas e formandos que passaram pelo centro, assim como outros elementos históricos.

15. Digitalização (incluindo ferramentas de comunicação eletrónica e resiliência dos sistemas judiciais no âmbito da pandemia Covid-19)

Na sequência do termo da execução do [Plano Justiça+ Próxima 2016-2019](#) e do início da implementação do [Plano Justiça+ Próxima 2020-2023](#), foi divulgado, em 2022, o documento [«Transformação Digital da Justiça 2015-2022»](#), onde é efetuada uma panorâmica dos projetos de digitalização do sistema de justiça, quer os já concluídos, quer os que se encontram em curso, nos períodos temporais referidos. Este documento inclui referências ao impacto da COVID-19, bem como as conexões pertinentes com o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). *[Atenta a profusão e diversidade de projetos, e considerando que, quer alguns deles, quer as medidas adotadas para mitigar o impacto da COVID-19, foram já mencionados no Relatório do Estado de Direito de 2020, 2021 e 2022 (Q14), remete-se para estes e para as hiperligações ora indicadas]*. Sem prejuízo desta remissão, destacamos entre os projetos em curso ou agendados para 2023, i) a disponibilização de guias multimédia de suporte à interação eletrónica dos cidadãos com o tribunal (por exemplo, consulta de processos, preenchimento e submissão de requerimentos) no website [justica.gov.pt](#); ii) a continuação do investimento na interoperabilidade, tendo em vista a partilha de dados de natureza diversa (relativos aos registos, por exemplo), tão cruciais para a celeridade e qualidade da atividade nos tribunais; e iii) o desenvolvimento de novas interfaces usadas por juízes e procuradores para a tramitação processual (*Magistratus* e *MP Codex*).

16. Uso de instrumentos de avaliação e de padrões (v.g. ferramentas de TIC para gestão de processos, estatísticas dos tribunais e respetiva transparência, ferramentas de monitorização e avaliação ou questionários de satisfação)

No âmbito do Plano Justiça+ Próxima 2020-2023, cumpre destacar uma [medida](#) que prevê a implementação de um sistema de indicadores de gestão processual dos tribunais administrativos e fiscais, permitindo a esses tribunais, ao CSTAF e à Procuradoria-Geral da República, no âmbito das respetivas competências, monitorizar e avaliar a atividade do tribunal, com dados permanentemente atualizados, contribuindo para uma atuação mais célere e eficiente. É expectável que esta ferramenta fique disponível no primeiro trimestre de 2023.

[Para os restantes tópicos, por favor consultar as respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2022 e de 2021 (Q15) e de 2020 (Q14)].

17. Distribuição geográfica do mapa judicial e especialização dos tribunais, em particular no que respeita a casos de fraude e corrupção

Nesta matéria, assinala-se a adoção da [Deliberação n.º 422/2022](#) de 15/2/2022, do CSTAF, que altera os critérios de classificação das espécies de processos nos Tribunais Centrais Administrativos. Para os restantes tópicos, por favor consultar as respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2022 e de 2021 (Q16). Refere-se, de novo, estar projetada a criação de um novo Tribunal Central Administrativo do Centro, com vista a descongestionar o volume de processos pendentes nos Tribunais Centrais Administrativos Sul e Norte.

C. Eficiência do sistema judicial

18. Duração dos processos

Importa referir, em termos gerais, o seguinte:

- O número de processos pendentes nos tribunais judiciais de 1.^a instância revela uma tendência decrescente acentuada, tendo o número de processos findos superado sempre, entre 2015 e o terceiro trimestre de 2022, o número de processos entrados. O número de processos pendentes foi, no 3.º trimestre de 2022, o mais baixo dos últimos 31 anos;
- No período entre outubro de 2021 e setembro de 2022 a taxa de resolução processual nos tribunais judiciais de 1.^a instância foi de 112,2%, significando uma redução da pendência (diminuição de 54.547 processos pendentes);
- A duração média dos processos findos tem vindo a diminuir significativamente em todas as áreas processuais. Face ao 3.º semestre de 2022, registou-se uma duração média dos processos findos inferior aos valores registados em 2007;
- Na área penal, os valores de duração média de processos findos no 3.º trimestre de 2022 foram os mais baixos dos últimos 27 anos, isto é, desde 1993;
- Em matéria das ações executivas e dos processos de insolvência aditamos ainda referência às notas estatísticas que se encontram disponíveis em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDY2NAIAAnzxakAUAAAA%3d> e <https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/>

II. QUADRO ANTI-CORRUPÇÃO

19. Follow-up recomendações

Assegurar recursos suficientes na prevenção, investigação e acusação da corrupção, nomeadamente assegurando a rápida operacionalização do Novo Mecanismo Anticorrupção

Reforços dos recursos (prevenção, investigação e acusação)

Quanto ao reforço dos recursos para prevenir, investigar e processar a corrupção e a criminalidade económico-financeira em geral, é importante destacar a constante evolução feita pelas entidades especializadas. É o caso do DCIAP e da PJ. O substancial reforço da Polícia Judiciária, em particular, que tem como missão coadjuvar as autoridades judiciais na investigação criminal, implica um consequente substancial reforço do sistema de justiça criminal como um todo e nomeadamente aos níveis da prevenção e investigação da corrupção.

Na PJ, a Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNCC) aumentou, nos últimos anos, o número de efetivos de investigação criminal. Durante o ano de 2022, entraram na PJ 197 novos inspetores, 100 em março e 97 em setembro. Encontra-se aberto um concurso para 65 especialistas de polícia científica. No final do ano de 2022, foram ainda abertos três concursos de ingresso: i) para recrutamento de 25 candidatos ao curso de formação de especialistas de polícia científica da Polícia Judiciária ([Aviso \(extrato\) n.º 24250/2022](#)); ii) para recrutamento de 150 candidatos ao curso de formação de inspetores da Polícia Judiciária ([Aviso \(extrato\) n.º 24251/2022](#)); e iii) para recrutamento de 20 candidatos ao curso de formação de segurança da Polícia Judiciária ([Aviso \(extrato\) n.º 24252/2022](#)). Além disso, através da [Portaria n.º 245/2022, de 27 de setembro](#), foi aprovado o programa de recrutamento de pessoal para as carreiras de investigação criminal, especialista de polícia científica e segurança da Polícia Judiciária, para o quinquénio de 2022 a 2026. Esta Portaria foi aprovada no contexto da Estratégia Nacional do Combate à Corrupção e das medidas de reforço do combate à corrupção, à fraude e à criminalidade económico-financeira, a que alude o artigo 24.º da Lei do Orçamento do Estado para 2022. A Portaria prevê um investimento significativo nos recursos humanos da PJ. Assim, mais 1.100 novos elementos vão entrar na PJ, reforçando as carreiras de investigação criminal, polícia científica e segurança. Prevê-se que, até 2026, entrem na carreira de investigação criminal até 750 novos elementos.

A importância deste esforço foi destacada pelo Grupo de Trabalho sobre a Corrupção nas Transações Comerciais Internacionais (GTCTCI) [no relatório de avaliação de Portugal¹, Fase 4](#), tornado público em 08/11/2022.

Refira-se, ainda, que as soluções decorrentes da [Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro](#), que aprova a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, procedendo à reformulação do regime das forças e serviços que exercem a atividade de segurança interna, determinarão que a Polícia Judiciária verá os seus recursos humanos ampliados, nomeadamente através da [integração do pessoal da Carreira de Investigação e Fiscalização do SEF na PJ](#). Neste quadro, a 20 de dezembro de 2022, foi celebrado entre a PJ e o SEF o [protocolo que prepara a integração do pessoal da Carreira de Investigação e Fiscalização do SEF na PJ](#) (o que permitirá um reforço adicional e substancial do número de investigadores na PJ, que acrescerá àquele já referido a propósito da [Portaria n.º 245/2022, de 27 de setembro](#)).

Relativamente à Inspeção-Geral de Finanças-Autoridade de Auditoria, importa destacar o lançamento do recrutamento de 20 novos inspetores das Finanças, em 2022, e o reforço previsto de mais 20 inspetores, no ano de 2023.

MENAC – Mecanismo Nacional Anticorrupção²

O MENAC é uma entidade administrativa independente, com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira, que tem por missão a promoção da transparência e da integridade na ação pública e a garantia da efetividade de políticas de prevenção da corrupção e de infrações conexas.

As funções desta entidade compreendem: i) Fiscalizar a aplicação do Regime geral de prevenção da corrupção (RGPC) e aplicar coimas aos infratores; ii) Aplicação de coimas a quem infrinja a lei de proteção dos denunciantes; iii) Implementar a estratégia nacional de combate à corrupção na sua dimensão

¹ OECD Working Group on Bribery. Relatório disponível em <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/portugal-phase-4-report.pdf>.

² Criado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, e estabelecendo o regime geral de prevenção da corrupção.

preventiva – por exemplo, desenvolvendo programas e iniciativas que promovam uma cultura de integridade e transparência entre os jovens; iv) Apoiar as entidades públicas na elaboração de programas de *compliance*; e v) Recolher e organizar informação relacionada com a prevenção e repressão da corrupção e crimes conexos.

A criação desta entidade tem por referência o Artigo 6.º da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, que estabelece que os Estados Partes devem assegurar a existência de um órgão independente, dotado de recursos materiais e humanos necessários para desenvolver políticas de prevenção da corrupção e melhorar a informação e o conhecimento sobre a prevenção da corrupção.

A implementação legal final do MENAC é a seguinte: i) [Portaria n.º 164/2022](#), de 23 de junho, que estabelece a implementação provisória do MENAC. A implementação definitiva será declarada por portaria conjunta dos Ministros da Justiça e das Finanças, mediante proposta do Presidente do MENAC; ii) [Portaria n.º 292-A/2022](#), 9 de dezembro, aprova o quadro de pessoal do MENAC, composto por um total de 27 lugares, repartidos por pessoal dirigente (1 lugar), consultores (8 lugares) e restante pessoal de apoio técnico e administrativo (18 lugares); A implementação definitiva do MENAC determinará a extinção do Conselho de Prevenção da Corrupção.

As componentes orgânicas essenciais do MENAC estão já a funcionar: i) O MENAC tem um Presidente, um Vice-Presidente e um Secretário-Geral, todos já em funções.; ii) O Conselho Consultivo reuniu-se em setembro de 2022; iii) A Comissão de Acompanhamento³ reuniu-se em outubro de 2022; iv) Os serviços técnicos e administrativos estão a ser dotados de pessoal através de instrumentos de mobilidade – o MENAC está a ser apoiado provisoriamente por quadros do Ministério da Justiça e do Ministério das Finanças (1 da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça e 1 da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças), bem como por 1 assistente operacional. A Comissão de Sanções do MENAC, prevista no artigo 16º e 17º do DL 109-E/2021, é o órgão responsável pelo exercício das atribuições do MENAC em matéria sancionatória.⁴ As instalações para o funcionamento do MENAC foram disponibilizadas pelo Ministério da Justiça.

O MENAC dispõe de um orçamento próprio, tendo sido previsto no Orçamento do Estado para 2023 o valor de 2,1 milhões de Euros. O MENAC também possui as seguintes receitas próprias: i) O produto das coimas cobradas que, nos termos da lei, revertam a seu favor; ii) Os subsídios, doações, heranças, legados e quaisquer doações feitas a seu favor por entidades públicas ou privadas, aceites nos termos legais; iii) O produto da alienação de bens próprios ou da constituição de direitos sobre eles; iv) O produto da venda de publicações; v) O saldo da gestão do ano anterior.

Note-se, finalmente, que Portugal viu o MENAC ser recentemente reconhecido pelo GTCTCI da OCDE, no referido processo de avaliação, como uma das boas práticas/iniciativas neste domínio. Além da criação do MENAC, outras boas práticas/iniciativas foram mencionadas pelo GTCTCI da OCDE, tais como: i) A adoção da Estratégia Nacional Anticorrupção; ii) O Regime Geral de Prevenção da Corrupção; iii) A adoção de legislação sobre proteção de denunciante; iv) Esforços de sensibilização e formação nos sectores público e privado. Assim, o reforço das capacidades, nomeadamente ao nível da prevenção e deteção, é também objeto de relevante melhoria através destas vias.

³ A Comissão de Acompanhamento é o órgão responsável, designadamente, pelo desenvolvimento das missões do MENAC, por manter atualizado um sistema de recolha de dados fiáveis sobre a eficácia do regime geral de prevenção da corrupção, por concentrar e difundir informação destinada a melhorar os níveis de prevenção da corrupção e por propor a aprovação de recomendações destinadas a reforçar a transparência e a probidade.

⁴ No mesmo DL vem definido o “Regime geral da prevenção da corrupção (RGPC)”, que prevê nos artigos 20º e ss o respetivo regime sancionatório (contraordenacional). Em antecipação da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 109-E/2021 a Inspeção Geral das Finanças adotou um programa de *compliance* em finais de 2021 e no início de 2022; designou o respetivo responsável; aprovou e está a monitorizar o seu Plano de Prevenção de Riscos; e aprovou um novo Código de Ética e Conduta.

No plano financeiro, importa, também, referir que no âmbito do Plano Nacional de Recuperação e Resiliência (PRR), na área da justiça, estão a ser disponibilizados fundos (1 milhão de Euros) para um projeto (n.º 94) centrado no “*Desenvolvimento do sistema de informação de monitorização da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção*”. Adicionalmente, outros investimentos significativos estão em curso nestas áreas, incluindo 64 milhões de Euros para o reforço direto ou indireto do combate à corrupção e à criminalidade económico-financeira até 2026.

Assegurar a entrada em funcionamento da Entidade de Transparência, tendo em vista a eficaz monitorização e verificação das declarações de bens

A Entidade para a Transparência (ET) ⁵ é um órgão independente, a funcionar junto do Tribunal Constitucional (TC), criado por lei de 2019, que será responsável pela apreciação e fiscalização da declaração única de rendimentos, património e interesses dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

A 9 de maio de 2022 foi assinado o contrato para Aquisição de Serviços de Desenvolvimento de Plataforma Eletrónica da ET para Tramitação da Declaração Única de Rendimentos, Património, Interesses, Incompatibilidades e Impedimentos.

Em 8 novembro de 2022, o TC deu conta de que (i) foi aprovada a possibilidade de instalação provisória da ET em espaço a arrendar na cidade de Coimbra, e que (ii) foi decidido proceder à nomeação da Direção da ET até ao final de 2022.

Tal solução visou possibilitar que o contrato de desenvolvimento da Plataforma Eletrónica destinada a assegurar a entrega, o registo e tratamento das declarações de património e rendimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, pudesse prosseguir a sua execução, até à sua aceitação definitiva e plena operacionalidade (o que tem como pressuposto que a ET esteja instalada e em condições de operar). Estando, neste momento, já terminado o desenvolvimento da Plataforma Eletrónica, espera-se que a sua aceitação provisória ocorra até ao final de fevereiro, devendo a sua operacionalização estar concluída durante o segundo trimestre de 2023.

Na sessão de 17 de janeiro de 2023, [o Plenário do Tribunal Constitucional aprovou](#) a proposta do Presidente relativa à designação dos membros da Entidade para a Transparência – Presidente, uma Professora associada da Faculdade de Direito de Coimbra, e dois vogais. A Presidente, vogais e três funcionários da ET deverão iniciar funções na nova sede durante o mês de fevereiro. Os trabalhos de instalação deverão estar totalmente finalizados no prazo de 6 meses. Assim, a ET estará em pleno funcionamento durante o primeiro semestre de 2023.

[*Por favor, consultar também a resposta à Q20*].

A. Capacidade do quadro institucional de combate à corrupção (prevenção e investigação/acusação)

20. Lista das autoridades relevantes responsáveis pela prevenção, deteção, investigação e condenação por crimes de corrupção, incluindo os recursos alocados a cada uma destas entidades (humanos, financeiros e materiais, conforme aplicável), incluindo formas de cooperação entre autoridades internas. Medidas tomadas para cooperar efetiva e prontamente com a OLAF e o EPPO, quando aplicável.

[*Remete-se para o exposto no ponto anterior, acerca do cumprimento das recomendações 3 e 4, importando também ter em conta as respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2022 (Q18), 2021 (Q18) e 2020 (Q 20 e 21)*].

⁵ Ver também [TC > Entidade para a Transparência \(tribunalconstitucional.pt\)](#).

No que respeita a alterações em matéria de cooperação entre entidades nacionais, é de notar que a IGF contribuiu, no âmbito da operacionalização do MENAC, com a designação de um inspetor para a sua Comissão de Acompanhamento, e que assumiu funções, em regime de exclusividade, em 13/10/2022. Esta Comissão integra seis inspetores/as designados/as por mandatos de três anos, renováveis por um máximo de duas vezes [*Por favor, consultar também a resposta à Q19*].

No que concerne a medidas de cooperação efetiva e tempestiva com o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), a IGF prosseguiu, em 2022, a regular articulação com este organismo, tendo, na função de Serviço de Coordenação Antifraude (AFCOS), prestado a colaboração necessária ao desenvolvimento dos seus inquéritos e investigações, mediante: a obtenção, junto das autoridades nacionais e transmissão ao OLAF, da informação pertinente para habilitar e fundamentar a decisão de abertura de inquéritos; e a notificação dos operadores selecionados pelo OLAF e que são objeto de verificações físicas no local, nos termos do artigo 4.º do Regulamento (EURATOM, CE) n.º 2185/96, de 11 de novembro, e do n.º 3 do artigo 7.º do Regulamento n.º 883/2013, de 11 de setembro. Neste domínio, no ano transato, foram elaboradas cerca de sessenta comunicações externas relativas a 14 processos do OLAF, a que acrescem numerosos contactos e procedimentos, tendo envolvido várias áreas de atuação da IGF, destacando-se o papel desenvolvido pelo centro de competências do Controlo Financeiro Comunitário, dada a sua intervenção ao nível do tratamento dos relatórios preliminares e finais emitidos pelo OLAF.

Por último, acresce salientar o projeto inovador de inteligência artificial (IA) da IGF, desenvolvido em parceria com o suporte técnico da NOVA IMS – *Information Management School*, da Universidade Nova, que tem em vista desenvolver um modelo que permita aplicar a IA no trabalho de auditoria, potenciando assim que o mesmo seja mais eficiente e eficaz. Com o desenvolvimento deste projeto pretende-se prever/antecipar potenciais erros, irregularidades e/ou suspeitas de fraude. Complementarmente, visa tornar mais eficiente o esforço de auditoria junto dos beneficiários, bem como contribuir, ainda que de forma indireta, para a melhoria dos sistemas de gestão e controlo dos fundos europeus⁶.

21. Garantias de independência funcional das autoridades responsáveis pela prevenção e deteção da corrupção

[*Remete-se para o exposto no ponto relativo ao cumprimento da recomendação 3, importando, também, ter em conta as respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2022 (Q19)*].

Relativamente ao MENAC, note-se que o Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, consagrou esta entidade como uma entidade administrativa independente, com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira, que desenvolve atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas (artigo 1.º). Além do já exposto sobre o cumprimento da recomendação 3, prevê-se no mesmo diploma (artigo 4.º, sobre "Independência e imparcialidade") que "*O MENAC e os titulares dos seus órgãos agem com independência e imparcialidade na prossecução das suas atribuições e no exercício dos poderes que lhe são atribuídos pela lei*" (n.º 1), que "*O MENAC e os titulares dos seus órgãos não podem, no exercício das suas funções, receber ou solicitar orientações ou determinações do Governo ou de qualquer entidade pública ou privada*" (n.º 2), e que "*o Presidente e o Vice-Presidente do MENAC só podem ser destituídos mediante resolução do Conselho de Ministros, fundamentada em motivo justificado, após audição do Presidente do Tribunal*

⁶ De facto, o desenvolvimento do projeto introduzirá alterações significativas na abordagem de auditoria, porquanto permitirá que esta assuma uma natureza antecipatória e focada, incidindo sobre projetos, beneficiários e programas com maiores probabilidades de erros, irregularidades e/ou casos de suspeitas de fraude. Com efeito, e considerando o interesse e a prioridade que a Comissão Europeia atribuiu a este projeto, por convite da Comissão Europeia, o projeto foi apresentado pela IGF (Autoridade de Auditoria dos Fundos Europeus) na reunião de homólogos: 29th Annual Meeting of the European Auditors of Cohesion Funds, ocorrida em Paphos, Chipre (24 e 25 de outubro de 2022). Esta apresentação despertou o interesse do OLAF, conforme referido pelos seus representantes (Directorate A – Expenditure Operations & Investigations) em reunião com a IGF, efetuada em Lisboa (28 de outubro de 2022), por considerarem que os resultados do projeto poderão assumir relevância significativa no contexto da proteção dos interesses financeiros da União Europeia. Nesse contexto e por convite do OLAF, a IGF foi também convidada para apresentar o referido projeto de IA numa Conferência internacional, organizada pelo referido Organismo e realizada em Praga, na Chéquia (24 de novembro de 2022).

de Contas e do Procurador-Geral da República” (n.º 3). Além disso, prevê-se no artigo 9.º do referido diploma que “o Presidente do MENAC é nomeado por resolução do Conselho de Ministros sob proposta conjunta do Presidente do Tribunal de Contas e do Procurador-Geral da República, de entre pessoas que gozem de reconhecida idoneidade, competência técnica, aptidão, experiência profissional, formação e independência” (artigo 9.º).

22. Implementação das medidas previstas na estratégia nacional de combate à corrupção

[*Remete-se para o exposto no ponto sobre o cumprimento das recomendações 3 e 4 e para a resposta à Q27, importando, também, ter em conta as respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2022 (Q20)*].

Relativamente à execução da Estratégia Nacional Anticorrupção, é relevante registar as medidas mais recentemente adotadas, incluindo:

- A implementação do quadro normativo a que nos referimos nas respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2022 (Q20), incluindo diplomas legais⁷ que a Estratégia enuncia deverem ser aprovados e ou alterados; programas de cumprimento normativo dos setores público e privado, cuja implementação está em curso; e programas de cumprimento normativo e seu relevo substantivo e adjetivo em matéria de responsabilidade criminal, algo que se encontra já legalmente plasmado e em vigor;
- A realização da primeira campanha de sensibilização pública promovida pelo MENAC, durante o mês de dezembro de 2022;
- A implementação de soluções no quadro da contratação pública, como as descritas em resposta à Q27 *infra* e nos pontos 231 e seguintes do já citado [relatório](#) de novembro do GTCTCI da OCDE;
- Os avanços realizados em matéria de digitalização na administração pública e na relação com particulares e empresas, bem como em sede de avaliação legislativa, assuntos também focados neste questionário;
- A integração como prioritário na Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030, através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 121/2022, de 9 de dezembro](#), do desenvolvimento de capacidades na área da justiça, incluindo através da promoção da prevenção e do combate à corrupção, incluindo a de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais, aspeto realçado na atuação de Portugal, neste âmbito, no citado [relatório](#) de novembro do GTCTCI da OCDE.

B. Prevenção

23. Medidas adotadas para reforçar a integridade no sector público e a sua aplicação (incluindo regras de incompatibilidade, portas giratórias, códigos de conduta, formação ética)

[*Remete-se para o exposto sobre o cumprimento das recomendações 3 e 4, para a resposta à Q20 e, também, para as respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2022 (Q21), 2021 (Q19 e 21) e 2020 (Q22 e Q23)*].

A aplicação do quadro normativo a que nos referimos nas respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2022 (Q20) integra medidas que concretizam, também, a Estratégia Nacional Anticorrupção, incluindo o Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC), já em vigor e que tem o MENAC como entidade de monitorização e sancionamento do seu incumprimento.

A entrada em funcionamento do MENAC irá potenciar a execução de um conjunto de atuações nesta matéria, nomeadamente (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro): a) Promover e

⁷ Tais como: em matéria de prevenção, a publicação da legislação sobre o MENAC e o regime geral de prevenção da corrupção; em matéria de repressão, a publicação da lei que concretiza medidas da ENAC, da lei de proteção dos denunciantes, da lei que alarga as obrigações declarativas dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, e da lei que facilita a utilização de informações financeiras e de outro tipo; e, em matéria de qualidade da legislação e de transparência de procedimentos, a aprovação do registo da “pegada legislativa”.

controlar a implementação do RGPC; b) Apoiar entidades públicas na adoção e implementação dos programas de cumprimento normativo previstos no RGPC; c) Emitir orientações e diretivas a que devem obedecer a adoção e implementação dos programas de cumprimento normativo pelas entidades abrangidas pelo RGPC, devendo essas orientações e diretivas constar do sítio na Internet do MENAC, em local facilmente identificável e com ferramentas de pesquisa; d) Planear o controlo e fiscalização do RGPC, articulando-se com as inspeções-gerais ou entidades equiparadas e inspeções regionais relativamente ao setor público; e) Fiscalizar, em articulação com as inspeções-gerais ou entidades equiparadas e inspeções regionais, a execução do RGPC; f) Fiscalizar, em articulação com as pertinentes inspeções-gerais ou entidades equiparadas e inspeções regionais, a qualidade, eficácia e atualização dos instrumentos de cumprimento normativo adotados pela Administração Pública e pelo setor público empresarial para prevenção da corrupção e de infrações conexas; g) Instaurar, instruir e decidir processos relativos à prática de contraordenações previstas no RGPC e aplicar as respetivas coimas; h) Desenvolver, incentivar ou patrocinar, por si ou em colaboração com outras entidades, estudos, inquéritos, publicações, ações de formação e outras iniciativas semelhantes.

Este aspeto foi, também, objeto de realce no quadro do já citado relatório do GTCTCI da OCDE, nomeadamente nos pontos 22, 23, 205 e comentário subsequente ao ponto 205.

Relativamente ao Governo, o XXIII Governo Constitucional, após tomar posse, em março de 2022, aprovou a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2022](#), de 9 de maio, contendo um Código de Conduta [*ver Q25 infra*].

Uma nota, também, para a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 2-A/2023, de 12 de janeiro](#), que estabelece um questionário prévio à integração de novos membros no Governo. Em face da responsabilidade política inerente ao exercício de cargos públicos, e do ponderoso grau de exigência e de responsabilização, bem como as condições de isenção, imparcialidade e probidade exigíveis ao exercício de funções públicas e políticas, é adotado um mecanismo adicional de escrutínio que visa robustecer o processo de verificação daquelas condições, em benefício do escrutínio democrático e da confiança dos cidadãos no sistema político nacional. O questionário de verificação prévia à propositura, ao Presidente da República, de membros para integrarem o Governo, tem como objetivo reforçar a transparência e o controlo da integridade do sistema democrático. Acrescente-se que esta ferramenta de avaliação não substitui, nem antecipa, o cumprimento das obrigações declarativas previstas na lei, as quais visam assegurar a declaração, em regra pública, do património, rendimentos, interesses e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, que fica sujeita ao escrutínio das entidades legalmente competentes.

No âmbito do sistema de controlo interno e sistema de avaliação, a IGF previu, em 2023, ações para o acompanhamento dos deveres de reporte no âmbito do regime geral de prevenção da corrupção (RGPC), pelas entidades da Administração Central (Ministério das Finanças), do Setor Empresarial do Estado e das Autarquias Locais. A IGF publicita na *intranet* e na página oficial na *internet* os elementos previstos, no RGPC, em matéria de [transparência administrativa](#), assegurando o acesso aos dados divulgados.

24. Transparência geral na tomada de decisão política (incluindo regras sobre *lobbying* e respetiva aplicação, regras de divulgação de bens e respetiva aplicação, política de ofertas, transparência do financiamento dos partidos políticos)

[*Remete-se para o exposto nas respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2022 (Q20 e Q22), 2021 (Q20) e 2020 (Q20, Q22 e Q23). Sobre a Entidade para a Transparência ver supra o ponto sobre o cumprimento da recomendação 4. Sobre ofertas e hospitalidades no quadro do XXIII Governo Constitucional ver, ainda, a resposta a Q25*].

Nesta matéria, são exemplos de Boas Práticas de Transparência: i) a publicação dos contratos públicos celebrados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13/03, no Portal de Dados Abertos da AP; ii) o [Relatório síntese](#) das subvenções públicas de 2020, publicado pela IGF (referência a medidas COVID-19, em especial Garantias concedidas) e a listagem das subvenções e benefícios públicos, incluindo doações,

de 2020 e 2021; iii) o [Portal mais transparência](#) (essencialmente informação sobre fundos europeus); e iv) o [Portal de dados abertos](#) da Administração Pública.

25. Regras e medidas de prevenção de conflito de interesses no setor público

[Remete-se para o exposto nas respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2022 (Q23), 2021 (Q21) e 2020 (Q20, Q21 e Q23)].

Relativamente ao XXIII Governo Constitucional, que tomou posse em março de 2022, refira-se, novamente, a aprovação da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2022](#), de 9 de maio, que aprovou o respetivo Código de Conduta. Este tem como destinatários, em primeira linha, os membros do Governo, mas a sua aplicação é estendida, com as necessárias adaptações, ao pessoal dos gabinetes dos membros do XXIII Governo Constitucional, a todos os dirigentes superiores da Administração Pública sob a direção do Governo, bem como aos dirigentes e gestores de institutos e de empresas públicas. Inclui regras, nomeadamente sobre conflitos de interesses (artigos 6.º e 7.º) e sobre ofertas e hospitalidades (artigos 8.º, 9.º e 10.º).

O [Código de Ética e de Conduta da IGF](#) impõe a todos/as os que nela exercem funções, independentemente do cargo, da carreira e da categoria em que se encontram integrados, incluindo trabalhadores/as em estágio ou em período experimental, um compromisso com princípios e normas éticas e de conduta, sem prejuízo da observância de outros deveres que lhes sejam legalmente impostos. Salienta-se que essas [normas orientadoras](#) impõem, desde 2015, a assinatura de declaração de inexistência de incompatibilidades e impedimentos.

26. Medidas de proteção de denunciantes (“whistleblowers”) ou que promovam a denúncia de casos de corrupção

[Remete-se para o exposto nas respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2022 (Q24, Q20), 2021 (Q22) e 2020 (Q24)].

É o MENAC que assume função central na execução e no sancionamento do incumprimento do regime geral de proteção de denunciantes de infrações, previsto na Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro (ver nomeadamente os artigos 27.º e 29.º da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, bem como o artigo 8.º do RGPC).

Note-se, também, que o encorajar da denúncia é feito por diferentes vias, nomeadamente através da implementação em curso do RGPC: todas as entidades abrangidas pelo RGPC devem dispor de canais de denúncia interna e dar seguimento a denúncias de atos de corrupção e infrações conexas, nos termos do disposto na legislação que transpõe a Diretiva (UE) 2019/1937, algo que, a não ser feito, será objeto de sancionamento pelo MENAC.

A recente campanha de sensibilização de âmbito nacional, levada a cabo no mês de dezembro de 2022, pelo MENAC, incluindo no quadro escolar, procurou fomentar o repúdio de variadas formas de corrupção, sendo a respetiva denúncia uma decorrência da cultura de integridade que se procura aprofundar.

A Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria (IGF), enquanto entidade abrangida pelo RGPC, adotou um [programa de cumprimento normativo](#). No âmbito desse Programa, foram aprovados o Plano de Prevenção de Riscos de Gestão (PPR) e um Código de Ética e de Conduta, estando, também, em execução um Programa de Formação interno específico, integrado no Plano de Formação Anual. Além disso, foram criados dois [canais de denúncia](#) (um Interno e outro Externo), indicando de forma detalhada os requisitos e procedimentos a adotar⁸, como mecanismo de prevenção, deteção e sancionamento de atos de corrupção e infrações.

⁸ Em observância do regime instituído pela Diretiva (UE) 2019/1937, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, transposta para o ordenamento jurídico interno pela Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro.

Os canais de denúncia da IGF entraram em funcionamento em 2022, tendo sido constituída uma equipa para monitorização e de tratamento das denúncias de infrações; ministrado a todos os dirigentes/trabalhadores da IGF, um programa de formação especificamente desenvolvido sobre esta matéria, que incluiu uma ação de formação sobre o PPR e as citadas medidas implementadas no domínio do RGPDI e dos canais de denúncia de infrações. Salienta-se que através dos canais de denúncia é possível efetuar queixas de incumprimentos do direito da União Europeia/nacional, tipificados no RGPDI, tendo as informações sido obtidas no âmbito da "atividade profissional" por um denunciante de boa-fé, com "fundamento sério para crer que as informações são verdadeiras".

27. Lista dos setores de alto-risco de corrupção, bem como medidas relevantes tomadas ou previstas para monitorizar ou prevenir a corrupção e o conflito de interesses nestes setores (v.g. contratação pública, saúde, 'passaportes dourados', riscos ou casos de corrupção relacionados com os fundos europeus) e medidas de prevenção e combate à corrupção e à criminalidade organizada (v.g. no sector público)

[Remete-se para o exposto nas respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2022 (Q25) e 2021 (Q23) e 2020 (Q24)].

Destacam-se alguns elementos de relevo decorrentes do quadro normativo que atualmente se encontra a ser implementado e que passa, também, por uma abordagem baseada no risco.

A [Diretiva n.º 1/2021](#), de 14 de janeiro, da Procuradora-Geral da República, determinou que em matérias de corrupção e criminalidade conexa / criminalidade económico-financeira: i) na investigação dos crimes de corrupção e criminalidade conexa e da criminalidade económico-financeira, deverá conferir-se especial atenção ao risco associado ao aumento dos fundos públicos disponibilizados para o combate à crise económica e aos riscos de abuso de regimes específicos de flexibilização nos procedimentos de contratação pública ou de fiscalização financeira; e ii) deverão ser objeto de particular atenção, em sede de atuação processual do Ministério Público, as medidas consagradas no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção.

Relativamente a áreas e fatores de risco de fraude e corrupção nas organizações do setor público, o Conselho de Prevenção da Corrupção tem produzido [análises em permanência](#), e os correspondentes resultados têm sido divulgados nos diversos [relatórios anuais de atividade](#). Estes têm-se revelado elementos importantes de orientação das [recomendações](#) sobre prevenção de riscos, que foram já acolhidas por mais de 1300 entidades públicas (vd. [a listagem de entidades com planos de prevenção](#) de riscos de corrupção e infrações conexas).

As entidades abrangidas pelo RGPC, públicas e privadas, definem um plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, que inclui a identificação, análise e classificação dos riscos e das situações que possam expor a entidade a atos de corrupção e infrações conexas (incluindo aqueles associados ao exercício de funções pelos titulares dos órgãos de administração e direção, considerando a realidade do setor e as áreas geográficas em que a entidade atua, assim como medidas preventivas e corretivas que permitam reduzir a probabilidade de ocorrência e o impacto dos riscos e situações identificados). Adicionalmente, as entidades abrangidas implementam procedimentos internos de controlo, com vista a considerar os riscos identificados.

Note-se, por outro lado, que os demais serviços e as pessoas coletivas da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e do setor público empresarial que não sejam considerados entidades abrangidas nos termos do RGPC, adotam instrumentos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas adequados à sua dimensão e natureza, incluindo os que promovam a transparência administrativa e a prevenção de conflitos de interesses (2.º, n.º 5 do RGPC).

Importa aqui referir a [Comissão Independente de Acompanhamento e Fiscalização das Medidas Especiais de Contratação Pública \(CIMEC\)](#). A Lei n.º 30/2021, de 21 de maio (entretanto alterada em 2022 pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro), criou este órgão independente, a quem atribuiu a missão

de acompanhar e fiscalizar os procedimentos adotados ao abrigo das medidas especiais de contratação pública em matéria de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, de habitação e descentralização, de tecnologias de informação e conhecimento, de saúde e apoio social, de execução do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) e do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), de gestão de combustíveis no âmbito do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) e, ainda, de bens agroalimentares. A CIMEC age com independência na prossecução das suas atribuições e competências e no exercício dos seus poderes, competindo-lhe, no desempenho da sua missão: i) elaborar e remeter às entidades adjudicantes recomendações, genéricas ou específicas, sobre a tramitação dos procedimentos, a celebração e a execução dos respetivos contratos, as quais são publicadas no Portal Base; e ii) elaborar semestralmente relatórios de avaliação sobre a tramitação dos procedimentos, a celebração e a execução dos respetivos contratos, os quais são remetidos ao Governo, à Assembleia da República, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público e objeto de publicação no Portal Base, no caso dos contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, no Portal da Transparência previsto no artigo 360.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro.

As entidades adjudicantes, sejam públicas ou privadas, devem prestar a sua colaboração à CIMEC, facultando-lhe todas as informações que lhes sejam solicitadas, estando obrigadas ao fornecimento atempado das mesmas e aos esclarecimentos e colaboração adicionais requeridos, sob pena de divulgação e publicitação do eventual incumprimento do dever de prestação de informação nos relatórios semestrais e da sua participação ao Ministério Público, para apuramento de eventuais responsabilidades.

Assim, foram já emitidas diversas [recomendações](#) genéricas, publicadas no *site da CIMEC*, no *Portal Base do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC)* e no *Portal da Transparência* sobre os seguintes temas: i) envio obrigatório de todos os contratos celebrados ao abrigo das Medidas Especiais de Contratação Pública (MEC) para o Tribunal de Contas; ii) exigência de os procedimentos pré-contratuais adotados ao abrigo das MEC, nos termos previstos no artigo 2.º da Lei n.º 30/2021, só poderem ser iniciados após ter sido, previamente, assegurado o respetivo financiamento ou cofinanciamento europeu; iii) âmbito e regime jurídico dos procedimentos tramitados e contratos celebrados ao abrigo das MEC, nos termos previstos no Capítulo I da Lei n.º 30/2021.

No [Relatório Semestral de 31 de Maio de 2022, a CIMEC](#) analisou os dados relativos aos procedimentos e contratos celebrados ao abrigo das MEC, onde se avançou com exemplos de “Boas Práticas e Sinais de Alerta”, designadamente recomendando a realização de uma avaliação dos riscos e dos benefícios de escolha de procedimentos simplificados e/ou fechados e de adoção de medidas de reforço da transparência e concorrência.

As MEC estão sujeitas a um regime reforçado de acompanhamento e fiscalização, que acresce à fiscalização exercida em geral sobre as entidades públicas e as entidades privadas, designadamente, à fiscalização exercida pela CIMEC, pelo Tribunal de Contas, pelo IMPIC e pelas entidades gestoras dos fundos comunitários.

Assim, no âmbito das MEC, quer se adote (i) um dos procedimentos concursais simplificados ou de consulta prévia simplificada, (ii) o ajuste direto simplificado “normal” ou o ajuste direto e a consulta prévia “normal” com base nos valores mais elevados previstos neste regime, ou, (iii) um dos procedimentos concursais com publicidade internacional, mas se invoque a possibilidade de redução do prazo com dispensa do dever de fundamentar a urgência prevista⁹, é obrigatória:

- A remessa de todos os contratos celebrados na sequência de quaisquer procedimentos MEC para o Tribunal de Contas - ainda que de valor inferior ao fixado para a submissão a fiscalização prévia -, constituindo essa remessa condição de eficácia dos mesmos, designadamente, para efeitos de quaisquer pagamentos (artigo 17.º);

⁹ Pelas razões expostas no parágrafo 36 deste Relatório, esta faculdade não deve ser utilizada por violar a Diretiva n.º 2014/24/UE.

- A publicitação de todos os procedimentos e contratos no Portal Base, na secção específica dedicada às MEC (n.º 7 do artigo 19.º), o que pressupõe um dever de remessa para o IMPIC, de todos os procedimentos e contratos celebrados na sequência de quaisquer procedimentos MEC, incluindo os procedimentos que não tramitam por plataforma eletrónica;

Além disso, os montantes mínimos e máximos das coimas aplicáveis em caso de condutas sancionadas como contraordenações, previstos nos artigos 456.º a 458.º do Código da Contratação Pública, são elevados para o dobro (artigo 20.º).

Relativamente às medidas para prevenir e lidar com a corrupção cometida por grupos de crime organizado (p.ex. para infiltrar o setor público), importa referir que a PJ integra o combate às fraudes com fundos europeus no âmbito da atividade preventiva. Por outro lado, perante o contexto extraordinário e de emergência gerado pela disseminação da pandemia e os avultados montantes cuja aplicação se perspetiva no âmbito do “Next Generation EU”, a EUROPOL desencadeou a designada Operação Sentinel, com o objetivo principal de assegurar uma abordagem proactiva que garante uma resposta informada, organizada, sistemática e coordenada ao nível da EU, à expectável vaga de fenómenos de fraude dirigidos à obtenção dos fundos de recuperação da União. Portugal encontra-se representado neste âmbito pela PJ [ver, também, resposta à Q25 do Relatório do Estado de Direito de 2022]. O objetivo primordial é o de privilegiar a adoção de medidas adequadas tendentes à identificação e prevenção de atividades potencialmente lesivas dos interesses económicos e financeiros nacionais e da União Europeia.¹⁰

Por seu lado, a Inspeção-Geral de Finanças-Autoridade de Auditoria procedeu, em 2022, neste domínio, à realização de auditorias sobre contratação pública, às subvenções e benefícios públicos e aos fundos europeus/Plano de Recuperação e Resiliência.

Para uma eficaz proteção dos interesses financeiros da União, e para assegurar que a utilização de fundos, em relação a medidas apoiadas pelo PRR cumpre o direito da União e o direito nacional aplicável, em especial no que respeita à prevenção, deteção e correção de fraudes, corrupção, conflito de interesses e duplo financiamento, decorre do estabelecido na alínea f) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, e à semelhança do que existe para os demais fundos europeus, que a estrutura de missão «Recuperar Portugal» está obrigada a implementar um [sistema de gestão e controlo interno \(SGCI\)](#), suportado em modelos adequados de monitorização e informação, que previna e detete irregularidades e que permita a adoção de medidas corretivas oportunas e adequadas. O SGCI garantirá assim a verificação

¹⁰ Tal asserção é coincidente com o estudo situacional conduzido pela PJ sobre os riscos de fraude dirigido aos fundos comunitários disponibilizados no âmbito do instrumento Next Generation EU, considerando a monitorização permanente e contínua das características específicas dos fenómenos criminais desta natureza como absolutamente essenciais na aferição da adequação da sua estrutura operacional.

No decurso da fase operacional da Operação Sentinel, os Estados-membros procederam à recolha de dados e à condução de eventuais investigações, tendo a EUROPOL solicitado aos Estados-membros a partilha de casos identificados que preencham, pelo menos, um dos seguintes critérios:

- Casos de fraude, corrupção ou branqueamento, suscetíveis de provocar um prejuízo estimado aos fundos de recuperação no valor de, pelo menos, 1 milhão de EUR;
- Casos em que sejam detetados *modi operandi* complexos ou inovadores, que podem constituir um ameaça aos demais Estados Membros;
- Casos que visem Grupos de Criminalidade Organizada (GCO) transnacionais.

A informação partilhada será centralizada e objeto de análise por parte da EUROPOL, tendente à identificação de correlações, GCO e suspeitos e à partilha de padrões e tendências criminais identificadas, bem como prestar apoio em investigações prioritárias.

Além do funcionamento de toda a estrutura institucional e legal de resposta a este tipo de crime, será pertinente especificar ainda, no que concerne à Polícia Judiciária, que se encontram sob consideração diversas medidas tendentes (i) à articulação com os órgãos de controlo interno com responsabilidades no modelo de governação do PRR e com as autoridades judiciais, nas quais se inclui a Procuradoria Europeia, (ii) à agilização da partilha de informação e coordenação de investigações, e (iii) bem ainda à especialização e dotação adequada dos meios humanos e da estrutura organizacional, em particular nos domínios da formação, inovação tecnológica e uniformização de procedimentos, de forma a prevenir a infiltração e aproveitamento, pelo crime organizado, dos fundos de recuperação COVID.

da realização física e financeira de todas as reformas e investimentos contratualizadas, durante todo o seu ciclo de vida, permitindo prevenir, detetar e reportar situações de irregularidades e fraude, bem como a adoção de medidas corretivas, assegurando designadamente, a prevenção do duplo financiamento, os riscos de conflitos de interesses, corrupção e fraude, incluindo, igualmente, um mecanismo de recuperação de montantes indevidamente pagos ou utilizados de forma incorreta.

Nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, a supervisão do sistema de controlo interno implementado pela “Recuperar Portugal” é atribuída à Comissão de Auditoria e Controlo (CAC)¹¹, e visa confirmar que o SGCI desta estrutura de missão proporciona, de forma eficiente e eficaz, a verificação da realização física e financeira das intervenções, a prevenção e deteção de irregularidades e que permite a adoção das medidas corretivas oportunas e adequadas, assegurando designadamente, a implementação de medidas de prevenção do duplo financiamento e de prevenção do risco de corrupção e de fraude. Neste contexto, incumbe ainda a esta Comissão a realização de auditorias ao funcionamento dos sistemas de gestão e controlo do PRR, apresentando recomendações dirigidas a mitigar e corrigir os desvios identificados nos procedimentos de controlo interno da «Recuperar Portugal», sendo que a primeira auditoria ao seu sistema de controlo interno será realizada pela IGF - Autoridade de Auditoria, previamente ao primeiro pedido de pagamento. O Ministério Público, no quadro das suas competências de prevenção criminal, acompanha a atividade da CAC.

28. Outras medidas relevantes para prevenir a corrupção no setor público e privado

Importa destacar o papel inovador da [Associação “All4Integrity”](#), que é uma associação apartidária da sociedade civil, criada a partir de uma iniciativa individual (André Corrêa d’Almeida da University Columbia, lançada, em 05/10/2020, nas ruas de Nova Iorque, sob a designação #libertemomeupaísdacorrupção#) e que constitui uma rede global de origem portuguesa para a promoção de uma cultura de integridade em Portugal, uma incubadora de iniciativas, programas e soluções para a prevenção e combate à corrupção. A sua [missão](#) é “transformar Portugal numa referência internacional na prevenção e no combate à corrupção”. Entre outras coisas, instituiu o [prémio Tágides 2022](#), para distinguir iniciativas de âmbito local, juvenil, política e empresarial, bem como projetos de investigação e da sociedade civil. Conta, também, com o programa “RedEscolas AntiCorrupção”, que promove junto dos jovens o sentido de espaço público e do bem comum.

Tendo em conta os fortes laços existentes no quadro da lusofonia, importa referir, também, que Portugal desenvolve importantes esforços neste âmbito, que procuram fomentar a prevenção e repressão da corrupção, sendo disso exemplo a vasta cooperação bilateral levada a cabo pelo Ministério da Justiça junto dos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) e de Timor-Leste. Iniciativas como o PACED – Projeto de Apoio à Consolidação do Estado de direito nos PALOP e em Timor-Leste¹² – centram-se em medidas para prevenir e lutar eficazmente contra a corrupção, o branqueamento de capitais e a criminalidade organizada.

Tal propósito está agora evidenciado na Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030, aprovada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 121/2022](#), de 9 de dezembro, consagrando-se ali o desenvolvimento de capacidades na área da justiça, nomeadamente através da promoção da prevenção e do combate à corrupção, incluindo a de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais (ver também o realce específico conferido nestas matérias pelo [relatório](#) de novembro do GTCTCI da OCDE).

¹¹ A Comissão de Auditoria e Controlo (CAC), que é presidida pela IGF, integra um representante da Agência, I.P e uma personalidade com carreira de reconhecido mérito na área da auditoria e controlo, cooptada pelos restantes membros.

¹² Projeto cofinanciado pela União Europeia e gerido pelo Instituto Camões, IP, cujo período de implementação terminou em junho de 2022. Mais detalhes em [PACED | Projeto de Apoio à Consolidação do Estado de Direito \(paced-paloptl.com\)](#).

C. Medidas repressivas

29. Criminalização da corrupção e crimes conexos, como o suborno por parte de entidades estrangeiras (incluindo o catálogo de sanções previstas na lei)

[Remete-se para o exposto nas respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2022 (Q28), 2021 (Q26) e 2020 (Q26 e Q27)].

30. Dados sobre investigação e aplicação de penas por crimes de corrupção (incluindo para pessoas coletivas e em casos de corrupção de alto nível ou especialmente complexa) e transparência desses dados (incluindo no que respeita à aplicação de fundos europeus)

[Para uma perspetiva comparada ver também os dados incluídos nas respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2022 (Q29) e 2021 (Q27)]

Ver no ficheiro Excel anexo a este contributo os elementos solicitados ¹³. Outros elementos de relevo na matéria encontram-se igualmente no [Relatório Anual de Segurança Interna relativo a 2021](#) (RASI) ¹⁴.

31. Potenciais obstáculos à investigação e acusação, bem como à eficácia das sanções penais nos casos de corrupção de alto nível ou especialmente complexa (v.g. imunidades políticas, regras processuais, prazos de prescrição, cooperação transfronteiriça, indultos)

[Remete-se para as respostas transmitidas no Relatório do Estado de Direito de 2022 (Q30) e 2021 (Q28), onde se assinalam os atrasos e mesmo a falta de resposta no quadro da cooperação internacional (com algumas jurisdições, nomeadamente paraísos fiscais) como obstáculos mais perturbadores].

32. Eficácia das medidas não penais e das sanções (por exemplo, medidas de recuperação e [sanções administrativas], tanto para os infratores públicos como privados

[Remete-se para as respostas transmitidas no Relatório do Estado de Direito de 2022 (Q31)].

Importa aqui referir a forte aposta assumida por Portugal em matéria de recuperação de ativos e de administração de bens, através de soluções legais avançadas e de amplo espectro, o que se projeta também no plano operacional.

Relativamente à aposta nos mecanismos de recuperação de ativos como forma de combater eficazmente a criminalidade económico-financeira, em especial os fenómenos relacionados com a corrupção, a PGR estabeleceu a recuperação de ativos como prioridade estratégica e definiu, por determinação da Procuradora-Geral da República, uma estratégia de atuação que assenta em três núcleos essenciais: i) a formação dos Magistrados; ii) o estímulo e incentivo à aplicação prática destes mecanismos; e iii) a criação e aprofundamento de mecanismos de cooperação, quer cooperação interna, ou seja, entre as diferentes entidades que coadjuvam o Ministério Público no exercício da ação penal, designadamente os Órgãos de Polícia Criminal e o Gabinete de Recuperação de Ativos, quer de estímulo aos mecanismos de cooperação

¹³ Tendo em conta as especificações constantes da nota de rodapé 9 do questionário, remetem-se no ficheiro Excel anexo os dados estatísticos disponíveis sobre:

- Processos, arguidos e condenados em processos-crime em fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1ª instância, por crime de corrupção, nos anos de 2019 a 2021;
- Arguidos em processos-crime em fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1ª instância, por crime de corrupção, segundo a extinção do procedimento criminal, nos anos de 2019 a 2021;
- Condenados em processos-crime em fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1ª instância, por crime de corrupção, segundo o tipo de pessoa, nos anos de 2019 a 2021;
- Condenados em processos-crime em fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1ª instância, por crime de corrupção, segundo a decisão final condenatória, nos anos de 2019 a 2021.

Importa também referir que os dados estatísticos sobre processos nos tribunais judiciais de 1.ª instância são recolhidos a partir do sistema informático dos tribunais, representando a situação dos processos registados nesse sistema.

¹⁴ Ver nomeadamente as págs. 69, 70, 158 e 159. Note-se que, tal como evidenciado nas respostas dadas ao Relatório do Estado de Direito de 2022, nesta fase do ano ainda não foi aprovado o RASI relativo ao ano 2022.

judiciária internacional, designadamente das soluções previstas no Regulamento (UE) 2018/1805 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de novembro de 2018.

Com esta estratégia de atuação pretende-se criar uma efetiva cultura de recuperação dos ativos do crime, onde os Magistrados do Ministério Público interiorizem a necessidade de considerar, em qualquer investigação, não só a atividade tendente a demonstrar a ocorrência de um crime e a identidade dos seus agentes, mas também, e essencialmente, a necessidade de declarar perdida qualquer vantagem patrimonial que o crime tenha gerado.

A este propósito importa invocar a [Diretiva n.º 1/2021](#), de 14 de janeiro, da Procuradora-Geral da República, que determinou que:

- Deverá ser concedida prioridade à aplicação dos mecanismos de perda das vantagens previstos na Lei sempre que tiver sido apurado que o crime gerou benefícios económicos de qualquer espécie, para os seus agentes ou terceiros, ou sempre que se verificar a existência de património incongruente (nos termos da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro);
- Os Magistrados do Ministério Público titulares do inquérito deverão assegurar a aplicação dos mecanismos de perda das vantagens do crime, quer através dos seus próprios meios, ou seja, mediante determinação das diligências tendentes à identificação, localização, apreensão e perda das vantagens do crime ou, sempre que estejam verificados os pressupostos legais previstos na Lei n.º 45/2011, de 24 de junho, através de delegação desse encargo no Gabinete de Recuperação de Ativos (GRA), integrado na Polícia Judiciária (a este propósito refiram-se as novas investigações patrimoniais e financeiras que Ministério Público delegou no GRA em 2022, tendo-se alcançado o número de 133);
- A enunciada prioridade abrange a aplicação de medidas de garantia patrimonial tendentes a garantir a futura perda das vantagens do crime, sempre que estejam verificados os pressupostos legais para a sua aplicação, designadamente através da apreensão, arresto ou caução económica;
- Igual prioridade deve ser concedida à promoção, no respetivo despacho de encerramento de inquérito, da perda das vantagens obtidas com a prática do crime, seja através da sua apropriação em espécie, seja, quando a apropriação em espécie não seja possível, a perda do respetivo valor, nos termos legalmente previstos;
- As Procuradorias-Gerais Regionais e as Procuradorias da República das Comarcas deverão desenvolver ações de sensibilização e dinamização dos mecanismos de recuperação de ativos, seja através do GRA, seja através de diligências desenvolvidas pelo Ministério Público na identificação, localização e apreensão de bens ou produtos relacionados com crimes e na subsequente administração e destinação;
- Após a aplicação de medidas de garantia patrimonial, os Magistrados do Ministério Público deverão igualmente suscitar a intervenção do Gabinete de Administração de Bens (GAB), no quadro das suas competências legais definidas na Lei n.º 45/2011, de 24 de junho;
- Os magistrados do Ministério Público deverão dar particular atenção à rápida afetação a utilidades públicas dos bens apreendidos, articulando, para tanto, e sempre que reunidos os respetivos pressupostos de intervenção, com o Gabinete de Administração de Bens, assim como com as demais entidades administrativas envolvidas.

Relativamente aos resultados da estratégia de aposta no combate aos benefícios económicos gerados pela criminalidade, destaca-se aqui a investigação e acusação deduzida pelo Ministério Público no inquérito 2413/11.3TAFAR (onde se investigaram as parcerias publico privadas rodoviárias, e onde foram apuradas vantagens de 3.361.067.169,00 €), no inquérito 6049/14.9T9PRT (investigação relacionada com a manipulação de mercado onde foram apuradas vantagens de 1.044.571.587,80 €) e no inquérito 5958/11.1TAFAR (investigação por fraude na obtenção de subsídio onde foi promovida a perda a favor do

Estado da quantia de 3.476.152,76 €). A súmula destas e de outras acusações deduzidas pelo DCIAP encontra-se disponível em <https://dciap.ministeriopublico.pt/acusacoes-dciap>.

Outras questões

[Ver, nomeadamente, Q28 *supra*].

III. PLURALISMO DOS ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

33. Follow-up recomendações

Não foram formuladas recomendações neste âmbito.

A. Autoridades ou organismos reguladores do setor da comunicação social

34. Medidas adotadas para garantir a independência, o reforço dos poderes e a adequação dos meios (financeiros, humanos e técnicos) das autoridades e entidades reguladoras

O quadro de medidas adotadas neste âmbito não foi objeto de alteração, mantendo-se integralmente em vigor, sugerindo-se a remissão para o documento homólogo relativo ao ano de 2020.

De qualquer modo, reitera-se que, em cumprimento do artigo 39.º da Constituição da República Portuguesa, que estabelece a existência de uma entidade com este propósito, encontra-se criada pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, a Entidade Reguladora da Comunicação Social (ERC).

Com a natureza de entidade administrativa independente, a ERC define a orientação das suas atividades sem sujeição a quaisquer diretrizes ou orientações por parte do poder político, [n.º 2 do seu artigo 1.º e artigo 4.º dos estatutos anexos].

A ERC conta com os poderes e os meios adequados e próprios das autoridades reguladoras. Segundo previsto nos seus Estatutos, dispõe de autonomia financeira e de património próprio conforme previsto no n.º 1 do artigo 1.º Estatutos, contando também com órgãos e serviços de apoio administrativo específicos e pode recorrer a assessorias especializadas, respetivamente, nos termos dos artigos 13.º e seguintes e 42.º e seguintes, Estatutos.

35. Condições e procedimentos para a nomeação e exoneração dos dirigentes/membros dos órgãos colegiais das autoridades e entidades reguladoras

As condições e procedimentos neste domínio mantêm-se inalteradas, fazendo-se remissão para o teor do documento homólogo relativo ao ano de 2020.

Em todo o caso, recorda-se que a ERC conta, como previsto no artigo 13.º dos Estatutos, com um conselho regulador, uma direção executiva, um conselho consultivo e um fiscal único.

Nos termos do artigo 15.º dos Estatutos, o Conselho Regulador é composto por um presidente, um vice-presidente e três vogais. O artigo 16.º estabelece, em síntese, a Assembleia da República (AR), mediante resolução, designa os quatro membros de uma lista nominativa completa, que seja apresentada por um mínimo de 10 deputados e um máximo de 40, a qual, submetida a votação do Plenário da AR, é considerada aprovada desde que reúna os votos favoráveis de um mínimo de 2/3 dos votos dos deputados presentes, desde que superior à maioria dos deputados em efetividade de funções. A dependência desta maioria qualificada assegura o consenso alargado em torno da nomeação destes membros do conselho regulador órgão, reforçando, por conseguinte, as garantias de imparcialidade e transparência na atuação.

Os membros designados pela AR nomeiam o quinto, conforme se fixa no artigo 17.º dos Estatutos, a que se segue a nomeação por parte dos mesmos do presidente e do vice-presidente deste órgão, segundo determina o n.º 1 do artigo 24.º dos Estatutos.

De referir que os membros do conselho regulador são nomeados e cooptados de entre pessoas, com reconhecida idoneidade, independência e competência técnica e profissional, são independentes no

exercício das suas funções, não estando, pois, sujeitos a instruções ou orientações específicas, nos termos, respetivamente, dos n.ºs. 1 e 2 do artigo 18.º dos Estatutos. No n.º 1 do artigo 22.º dos Estatutos prevêem-se os casos em que os membros do conselho regulador cessam funções.

A direção executiva é, nos termos do artigo 33.º dos Estatutos, composta, por inerência das respetivas funções, pelo presidente e vice-presidente do conselho regulador e pelo diretor executivo, o qual exerce funções delegadas pela direção executiva, sendo contratado mediante deliberação do conselho regulador.

Segundo dispõe o artigo 35.º dos Estatutos o fiscal único é um revisor oficial de contas, designado pela AR, por resolução, aplicando-se à sua nomeação o processo previsto no referido artigo 16.º dos Estatutos.

36. Existência e competências de outras entidades relativas ao setor da comunicação social, ou outros organismos de autorregulação

Tal como nos casos precedentes, o regime jurídico em causa não foi objeto de modificações em 2022.

No entanto, importa salientar que, no contexto das suas funções regulatórias do setor da comunicação social, compete também à ERC, nos termos do artigo 9.º dos seus Estatutos, promover a co-regulação e incentivar a adoção de mecanismos de autorregulação pelas entidades que prosseguem atividades de comunicação social e pelos sindicatos, associações e outras entidades do sector.

Quanto às entidades com funções de autorregulação é de destacar, desde logo, a Comissão da Carteira Profissional do Jornalista (CCPJ), prevista nos artigos no Estatuto do Jornalista, constante da Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro, na atual redação, que no n.º 1 do seu artigo 18-B a define como organismo independente de direito público, ao qual incumbe assegurar o funcionamento do sistema de acreditação profissional dos profissionais de informação da comunicação social, bem como o cumprimento dos deveres fundamentais que sobre eles impendem nos termos da presente lei¹⁵.

Neste sentido, compete-lhe, designadamente e nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, atribuir, renovar, suspender ou cassar, nos termos da lei, os títulos de acreditação dos profissionais de informação da comunicação social, bem como, através de secção de cujas decisões cabe recurso para o plenário, apreciar, julgar e sancionar a violação dos deveres, designadamente éticos e deontológicos, dos jornalistas, enunciados no n.º 2 do artigo 14.º do mesmo diploma, no que configura a assunção de competência disciplinar. A organização e o funcionamento da CCPJ são, por seu turno, estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 70/2008, de 15 de abril.

Neste contexto, sublinha-se a existência do Código Deontológico dos Jornalistas, referido na al. e) do n.º 2 do artigo 23.º da Lei da Imprensa - Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro, na sua atual redação -, cuja versão em vigor foi aprovada no 4º Congresso dos Jornalistas¹⁶, a 15 de janeiro de 2017 e confirmada em Referendo realizado a 26, 27 e 28 de outubro de 2017, cuja aplicação compete ao conselho deontológico do Sindicato dos Jornalistas. Sendo um instrumento de regulação deontológica encontra algumas das suas previsões replicadas no artigo 14.º do Estatuto do Jornalista.

Num plano diferente da autorregulação, existem outros instrumentos com alcance mais restrito, como seja o caso dos diversos acordos e protocolos estabelecidos entre órgãos de comunicação social e outras entidades ligadas ao sector, por iniciativa ou com a participação da ERC, designadamente nos domínios da programação e da publicidade televisiva. Menção última para os provedores do telespectador dos serviços públicos de Rádio e Televisão (ora concessionados à Rádio e Televisão de Portugal, S.A.), instituídos pela Lei n.º 2/2006, de 14 de fevereiro e também sustentados no artigo 6.º da Lei n.º 8/2007, de 14 de fevereiro que, no seu quadro de atuação, constituem expressões de autorregulação destes serviços.¹⁷

¹⁵ A CCPJ é ainda objeto de regulamentação nos termos do Despacho do Ministro dos Assuntos Parlamentares, n.º 22265/2009, de 30 de setembro de 2009, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 195, de 8 de outubro de 2009.

¹⁶ Iniciativa promovida pelo Sindicato dos Jornalistas, Clube de Jornalistas e Casa da Imprensa.

¹⁷ Os provedores têm como funções, designadamente:

B. Mecanismos de salvaguarda da interferência governamental, política e da concentração da propriedade dos meios de comunicação social

37. Medidas adotadas para garantir a colocação da publicidade do Estado com rigor e transparência

As regras e deveres de transparência a que estão submetidas as campanhas de publicidade institucional do Estado, bem como as regras aplicáveis à sua distribuição em território nacional, encontram-se estabelecidas na Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, na sua atual redação, à qual se submetem, nos termos do seu artigo 2.º, os serviços da administração direta do Estado, os institutos públicos, bem como as entidades que integram o sector público empresarial.

Sobre os termos da promoção das campanhas de publicidade institucional do Estado, releva o artigo 4.º do diploma, que estabelece (n.º1) que a promoção de campanhas ou ações de publicidade institucional do Estado deve ser desenvolvida na prossecução das atribuições próprias ou de competências delegadas da entidade promotora, quando fundadas razões de interesse público o justificarem; (n.º 2) que devem indicar claramente a sua natureza e os fins que visam prosseguir, identificando de forma perceptível aos destinatários a identidade da entidade promotora e (n.º 3) que devem contribuir para fomentar uma cultura de respeito pelos direitos fundamentais e a igualdade de género e, sempre que possível ou quando o seu objeto o permita, devem assegurar a disponibilização dos seus conteúdos através de suportes adequados aos cidadãos com necessidades especiais.

Este diploma institui, também, regras exigentes no que concerne à seleção das agências que serão contratadas para a execução das campanhas, as quais, nos termos do n.º 1 do seu artigo 5.º, devem reunir cumulativamente os seguintes requisitos: exercerem atividade há mais de 12 meses à data de início do processo de adjudicação; e apresentarem elementos curriculares indicadores de solidez e capacidade profissional exigíveis para a realização das tarefas a contratar, nomeadamente na área da publicidade institucional do Estado.

Acresce que a adjudicação das campanhas obedece também às regras da contratação pública, de acordo com o disposto no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual.

Compete, neste quadro, às entidades promotoras acompanhar a execução dos contratos, designadamente, no que concerne a eventuais relações de subcontratação, bem como à aquisição de espaços publicitários, tendo em vista assegurar os mais elevados níveis de eficiência, e garantir o estrito cumprimento das normas relativas à contratação de serviços de colocação de publicidade.

Por seu turno, no artigo 7.º do diploma, estatui-se (n.º 1) que a aquisição de espaço publicitário prevista na presente lei deve ser comunicada pela entidade promotora à ERC até 15 dias após a sua contratação, através do envio de cópia da respetiva documentação de suporte; (n.º 2) que as entidades abrangidas pela presente lei devem incluir nos respetivos planos e relatórios de atividades uma secção especificamente dedicada à informação sintética sobre as iniciativas de publicidade institucional do Estado, nos termos definidos na regulamentação aplicável e, (n.º 3) que os dirigentes dos serviços e dos

-
- Representar e defender, no contacto com as Empresas de Serviço Público de Rádio e de Televisão, as perspetivas dos Ouvintes e dos Telespectadores diante da oferta radiofónica e televisiva;
 - Acentuar a fiabilidade do Serviço Público prestado pelas Estações de Rádio e Televisão da RTP, SGPS, SA, bem como para promover a credibilidade e a boa imagem de todos os seus profissionais;
 - Estimular o cumprimento da ética profissional e dos códigos deontológicos por parte de todos os profissionais da RTP, SGPS, SA;
 - Fomentar os índices de receptividade dos diversos agentes das estruturas que participam na produção dos conteúdos, perante as observações dos Ouvintes e dos Telespectadores; e
 - Contribuir para uma cultura de autocritica e de prevenção de eventuais atitudes corporativistas no interior das Empresas, mas também por parte dos cidadãos a quem representam.

organismos abrangidos pela presente lei devem integrar na informação da publicidade institucional do Estado, referida no número anterior, os dados relativos ao cumprimento do disposto no artigo 8.º.

Neste contexto último, refira-se que o diploma consagra também medidas de distribuição de publicidade institucional junto da imprensa regional e rádios locais e regionais. Assim, estatui-se no seu artigo 8.º, no que para o presente releva, que (n.º 1) deve ser afeta aos órgãos de comunicação social regionais e locais uma percentagem não inferior a 25% do custo global previsto de cada campanha de publicidade institucional do Estado de valor unitário igual ou superior a €5.000; (n.º 3), a distribuição da publicidade pelos vários meios de comunicação social locais e regionais tem por objetivo promover a otimização da difusão da mensagem, nomeadamente tendo em conta a audiência e circulação dos meios selecionados; (n.º4) nos termos do disposto nos números anteriores, a distribuição deve, sempre que adequado aos fins da campanha, respeitar tendencialmente as seguintes percentagens de afetação: a) Imprensa: 7%; b) Rádio: 6%; c) Televisão: 6%; d) Órgãos de comunicação social digitais: 6%.

A fiscalização do cumprimento da Lei nº 95/2015, encontra-se, nos termos do seu artigo 10.º, confiada à ERC, entidade reguladora que criou um portal dedicado a esta função, onde são registadas todas as campanhas de publicidade pelas entidades referidas, de forma muito completa e onde são também colocados, para além dos planos de meios com investimento por órgão de comunicação social, os contratos que suportam a aquisição do serviço.

Neste contexto e nos termos do n.º 3 do artigo 10.º deste diploma, caso ocorra alguma violação dos deveres inerentes, é feita comunicação ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização.

No n.º 2 do artigo 10.º do diploma, encontra-se prevista a proibição de pagamento da campanha, caso a despesa não esteja antecipadamente registada na ERC e não esteja cumprida a estatuição do citado artigo 8.º, ou seja, o cumprimento de distribuição das quotas de publicidade pelos órgãos de comunicação regional e local.

38. Salvaguardas contra a interferência do Estado, ou política, em especial:

a) Para a independência editorial dos meios de comunicação social (públicos e privados)

Sem embargo da proteção dos meios de comunicação social privados, o n.º 6 do artigo 38.º da Constituição da República Portuguesa estatui que a estrutura e o funcionamento dos meios de comunicação social do sector público devem salvaguardar a sua independência perante o Governo, a Administração e os demais poderes públicos, bem como assegurar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião.

A já referida instituição da ERC, enquanto entidade reguladora independente e, logo, sem sujeição a quaisquer diretrizes ou orientações por parte do poder político, em estrito respeito pela Constituição e pela lei (artigo 4.º dos seus estatutos), é o corolário prático desta construção normativa. Assim, ganham projeção, dentre os objetivos da regulação que a ERC promove, em particular, a promoção e garantia do pluralismo cultural e a diversidade de expressão das várias correntes de pensamento, através das entidades que prosseguem atividades de comunicação social sujeitas à sua regulação [al a) do artigo 7.º id.].

Igual lógica assiste às suas atribuições, em especial, a de assegurar o livre exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa, e a de zelar pela independência das entidades que prosseguem atividades de comunicação social perante os poderes político e económico (respetivamente, alíneas. a) e c) do artigo 8.º id.). Não distinguindo a lei neste âmbito, daqui resulta que estas normas são válidas tanto para o setor público, como para o privado.

Nesta senda, a independência editorial dos meios de comunicação assume-se também como um aspeto crítico, salvaguardada designadamente através das disposições da Lei da Imprensa (Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro, na versão atual), que, apesar que orientada para publicações periódicas, não deixa de se configurar como garante da liberdade de imprensa, ao atribuir um conjunto de direitos conexos, aos

jornalistas, mas também e no mesmo sentido, às estruturas dos órgãos de comunicação social.

A figura do conselho de redação, prevista no artigo 23.º da referida Lei é ilustrativa dos mecanismos de proteção da liberdade editorial destes órgãos, designadamente e entre vários poderes, o de pronúncia, nos termos dos artigos 19.º e 21.º, sobre a designação ou demissão, pela entidade proprietária, do diretor, do diretor-adjunto ou do subdiretor da publicação [al. a)] do n.º 1, ou do parecer sobre a elaboração e as alterações ao estatuto editorial, nos termos dos n.ºs 2 e 4 do artigo 17.º (alínea b) do n.º 1).

Este mecanismo é tanto mais relevante quanto o papel do diretor é determinante designadamente para a definição do estatuto editorial no caso destas publicações, nos termos do n.º 2 do artigo 17.º, ainda que carecendo da audição prévia o conselho de redação.

Mutatis mutandis, esta lógica valerá para os casos dos órgãos de comunicação social televisão e rádio, que comungarão em larga medida deste quadro jurídico material.

Assim, no caso da Lei da Televisão – Lei n.º 27/2007, de 30 de julho, na atual redação –, no capítulo da liberdade de programação e informação, recupera-se o direito à autonomia dos operadores, estabelecido no artigo 26.º deste diploma, cujo seu n.º 1 que estatui que a liberdade de expressão do pensamento através dos serviços de programas televisivos e dos serviços audiovisuais a pedido integra o direito fundamental dos cidadãos a uma informação livre e pluralista, essencial à democracia e ao desenvolvimento social e económico do País. Por outro lado, o seu n.º 2, prevê que salvo nos casos previstos na presente lei, o exercício da atividade de televisão e dos serviços audiovisuais a pedido assenta na liberdade de programação, não podendo a Administração Pública ou qualquer órgão de soberania, com exceção dos tribunais, impedir, condicionar ou impor a difusão de quaisquer programas. O mesmo vale para a rádio, cujo diploma regulador, a Lei n.º 54/2010, de 24 de dezembro, assim dispõe também no seu artigo 29.º.

b) Para a independência específica dos Administradores principais e membros dos concelhos de administração dos órgãos de comunicação social públicos (i.e., relativos à nomeação, exoneração); para a sua independência funcional (i.e. relativas, às obrigações de reporte e afetação de meios), e para o pluralismo da informação e das opiniões

Os comentários precedentes transportam-se em boa medida para este capítulo, já que a independência específica dos administradores principais e demais membros dos conselhos de administração dos órgãos de comunicação social públicos, está enquadrada pela atividade reguladora da ERC, que mantém quanto a estes operadores, quer os seus objetivos de promoção e garantia do pluralismo cultural e a diversidade de expressão das várias correntes de pensamento (alínea a) do artigo 7.º do seus estatutos), quer as suas atribuições, de assegurar o livre exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa, e muito em especial pela sua objetividade, de zelar pela independência das entidades que prosseguem atividades de comunicação social perante os poderes político e económico, (respetivamente, alíneas a) e c) do artigo 8.º *idem*).

A par deste quadro, refira-se que a Rádio e Televisão de Portugal, S.A., empresa formada integralmente por capitais públicos é a concessionária do serviço público de media, regendo-se por estatutos aprovados pela Lei n.º 8/2007, de 14 de fevereiro, na sua atual redação.

Com uma estrutura orgânica composta por um conselho geral independente; assembleia geral; conselho de administração; e conselho fiscal, merece destaque o primeiro por o órgão de supervisão e fiscalização interna do cumprimento das obrigações de serviço público de rádio e televisão previstas no contrato de concessão celebrado entre a sociedade e o Estado. Cabendo-lhe, nos termos do artigo 8.º daquele diploma, escolher o conselho de administração e respetivo projeto estratégico para a sociedade, compete-lhe ainda definir as linhas orientadoras às quais o mesmo projeto se subordina.

Sendo composto por seis membros, como disposto no artigo 9.º (idem), o conselho geral independente¹⁸ acaba por constituir um fator fundamental de independência dos membros dos seus órgãos de administração da empresa dado que, fruto de uma cláusula de incompatibilidade prevista na alínea b) do artigo 10.º (idem) não podem ser titulares ou membros de órgãos de soberania eleitos por sufrágio direto e universal, membros do Governo, representantes da República para as regiões autónomas, titulares dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, deputados ao Parlamento Europeu e presidentes de câmara municipal. Assim conformada, a cláusula gera um quadro que em larga medida anula o risco de condicionamento ou sequer interferência política na administração da empresa. O regime do conselho geral independente oferece, não obstante, ainda mais garantias de independência da empresa face ao poder político, atento o largo espectro das suas competências previstas no artigo 11.º, tais como: a) eleger, de entre os seus membros, o presidente; b) escolher os membros do conselho de administração, de acordo com um projeto estratégico para a sociedade proposto por estes, estando a designação do membro responsável pela área financeira sujeita a parecer prévio e vinculativo do membro do Governo responsável pela área das finanças; c) definir e divulgar publicamente as linhas orientadoras para a sociedade às quais se subordina o processo de escolha do conselho de administração e do respetivo projeto estratégico para a sociedade; d) indigitar os membros do conselho de administração, nos termos previstos nos presentes estatutos; e) propor a destituição dos membros do conselho de administração, nos termos do artigo 23.º; f) supervisionar e fiscalizar a ação do conselho de administração no exercício das suas funções, no âmbito do cumprimento do projeto estratégico para a sociedade assumido perante si; g) proceder anualmente à avaliação do cumprimento do projeto estratégico para a sociedade e à sua conformidade com o contrato de concessão, ouvido o conselho de opinião, e atendendo à auditoria anual promovida pelo conselho regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, devendo esta avaliação ser obrigatoriamente objeto de ampla divulgação pública; h) proceder à avaliação intercalar do cumprimento do projeto estratégico para a sociedade através de relatórios semestrais, devendo estes relatórios ser obrigatoriamente objeto de ampla divulgação pública; i) emitir parecer sobre a criação de novos serviços de programas da sociedade ou alterações significativas aos serviços de programas já existentes; j) emitir parecer sobre a estratégia da sociedade no que diz respeito às suas obrigações legais de investimento em produção audiovisual e cinematográfica independente, o qual deve ser obrigatoriamente objeto de ampla divulgação pública; k) exercer as demais competências que lhe sejam conferidas por lei, pelo contrato de concessão ou pela assembleia geral. 2- O conselho geral independente não tem poderes de gestão sobre as atividades da sociedade.

39. Transparência da propriedade dos meios de comunicação social, e publicidade dessa informação, sejam relações de propriedade direta, indireta, ou a favor de outros beneficiários, bem como a legislação reguladora desta matéria

No âmbito da previsão da liberdade de imprensa como direito fundamental, no n.º 1 do artigo 38.º da Constituição da República Portuguesa, prevêem-se no mesmo normativo a obrigação legal de assegurar, com carácter genérico, a divulgação da titularidade e dos meios de financiamento dos órgãos de comunicação social (n.º 3).

Na mesma sede, surge aliás, o dever de o Estado assegurar a liberdade e a independência dos órgãos de comunicação social perante o poder político e o poder económico, impondo o princípio da especialidade das empresas titulares de órgãos de informação geral, tratando-as e apoiando-as de forma não discriminatória e impedindo a sua concentração, designadamente através de participações múltiplas ou cruzadas (n.º 4).

Juntamente com a referida previsão de uma autoridade independente para a comunicação social no artigo 39.º da Constituição, forma-se o cerne jurídico do mecanismo de proteção da comunicação social face ao

¹⁸ Para além do cumprimento dos critérios de incompatibilidade estabelecidos no artigo 10.º e das obrigações previstas nas alíneas b) e d) do artigo 13.º dos Estatutos da RTP, na redação que lhes foi dada pela Lei n.º 39/2014, de 9 de julho (que alterou a Lei n.º 8/2007, de 14 de fevereiro), a independência do conselho geral independente é ainda garantida através do processo de nomeação dos seus membros, previsto no artigo 14.º daqueles Estatutos.

risco de interferência política e à concentração da propriedade no respetivo setor de atividade.

No desenvolvimento desta construção, a Lei n.º 78/2015, de 29 de julho, veio regular a promoção da transparência da titularidade, da gestão e dos meios de financiamento das entidades que prosseguem atividades de comunicação social, tendo em vista a promoção da liberdade e do pluralismo de expressão e a salvaguarda da sua independência editorial perante os poderes político e económico, conforme se dispõe no n.º 1 do seu artigo 1.º.

Segundo o n.º 2 do mesmo artigo 1.º, este regime não prejudica a aplicação do regime de transparência de participações sociais das sociedades com o capital aberto ao investimento do público, designadamente quanto aos deveres de comunicação, previstos no Código dos Valores Mobiliários, nem preclui o cumprimento de quaisquer deveres decorrentes de outros regimes de regulação setoriais, nomeadamente o regime jurídico da defesa da concorrência ou o regime jurídico das redes e serviços de comunicações eletrónicas. Por conseguinte, parece assim consubstanciar mais um mecanismo de controlo em função da configuração da propriedade.

Esta lei aplica-se, conforme dispõe o n.º 1 do artigo 2.º deste diploma, a todas as entidades identificadas no artigo 6.º dos Estatutos da ERC, que, sob jurisdição do Estado português, prossigam atividades de comunicação social. Daqui resultam englobadas: a) As agências noticiosas; b) As pessoas singulares ou coletivas que editem publicações periódicas, independentemente do suporte de distribuição que utilizem; c) Os operadores de rádio e de televisão, relativamente aos serviços de programas que difundam ou aos conteúdos complementares que forneçam, sob sua responsabilidade editorial, por qualquer meio, incluindo por via eletrónica; d) As pessoas singulares ou coletivas que disponibilizem ao público, através de redes de comunicação eletrónicas, serviços de programas de rádio ou de televisão, na medida em que lhes caiba decidir sobre a sua seleção e agregação, bem como, ainda, e) As pessoas singulares ou coletivas que disponibilizem regularmente ao público, através de redes de comunicações eletrónicas, conteúdos submetidos a tratamento editorial e organizados como um todo coerente.

Segundo o n.º 2 do mesmo artigo 2.º, a lei aplica-se igualmente aos titulares e detentores de participações no capital social das entidades referidas no número anterior.

Sobre a transparência da titularidade da gestão, estabelece o artigo 3.º que: 1 – A relação dos titulares por conta própria ou por conta de outrem, e usufrutuários de participações no capital social das entidades que prosseguem atividades de comunicação social, juntamente com a composição dos seus órgãos sociais, assim como a identificação do responsável pela orientação editorial e supervisão dos conteúdos difundidos, é comunicada à ERC pelas entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º, sem prejuízo da observância do disposto no artigo 16.º quando aplicável. 2 – A relação de titulares e de detentores mencionada no número anterior deve proceder à: a) Identificação e discriminação das percentagens de participação social dos respetivos titulares; b) Identificação e discriminação de toda a cadeia de entidades a quem uma participação de pelo menos 5% deva ser imputada, nos termos do n.º 3 do artigo 11.º; c) Indicação das participações sociais daqueles titulares em pessoas coletivas que detenham participações, diretas ou indiretas, noutros órgãos de comunicação social.

Esta Lei impõe também uma obrigação de transparência dos principais meios de financiamento, quando no seu artigo 5.º estatui que: 1 – É ainda comunicada à ERC a informação relativa aos principais fluxos financeiros para a gestão das entidades abrangidas pela presente lei, em termos a definir em regulamento da ERC¹⁹, que fixa a natureza dos dados a transmitir e a periodicidade da obrigação de informação. 2 – Esta obrigação é apenas aplicável às entidades que estejam obrigadas a ter contabilidade organizada de acordo com o normativo contabilístico aplicável ou por força de outras disposições legais em vigor. 3 – Esta obrigação deve incluir a relação das pessoas individuais ou coletivas que tenham, por qualquer meio, individualmente contribuído em, pelo menos, mais de 10% para os rendimentos apurados nas contas de

¹⁹ Neste sentido, o Regulamento da ERC n.º 348/2016, de 1 de abril, que estabelece as regras sobre a transparência dos principais meios de financiamento e sobre o relatório anual de governo societário das entidades que prosseguem atividades de comunicação social.

cada uma daquelas entidades ou que sejam titulares de créditos suscetíveis de lhes atribuir uma influência relevante sobre a empresa, nos termos a definir no regulamento da ERC²⁰. 4 – No caso de as informações a solicitar pela ERC consistirem em informações já na posse da administração ou outro organismo público, as entidades ficam dispensadas de as comunicar desde que consintam na sua transmissão à ERC pelos serviços que as detenham, nomeadamente no caso das contas de exercício.

Nos termos do artigo 6.º, relativo à disponibilização pública da informação²¹, estabelece-se que: 1 – A informação transmitida à ERC nos termos do n.º 1 do artigo 3.º, do artigo 5.º e do artigo 16.º é de acesso público, exceto nos casos em que a ERC entenda que interesses fundamentais dos interessados justificam exceções a esse princípio. 2 – A ERC disponibiliza essa informação através do seu sítio eletrónico oficial, através de uma base de dados, de fácil acesso e consulta, especialmente criada para o efeito.²² 3 – A informação discriminada nos artigos 3.º e 4.º e nos 1 e 2 do artigo 5.º, deve ainda ser disponibilizada, no prazo de dez dias úteis, na página principal do sítio eletrónico de cada um dos órgãos de comunicação social detidos pelas entidades sujeitas às obrigações de comunicação, em local de fácil identificação e acesso, mediante formatação em corpo de fácil leitura normalmente utilizado para textos noticiosos. 4 – Na falta de sítio eletrónico, a informação deve ser disponibilizada, no prazo de 10 dias úteis, numa das 10 primeiras páginas de todas as publicações periódicas detidas pela entidade sujeita àquele dever e, detendo tal entidade outros meios de comunicação social, numa das 10 primeiras páginas de um jornal de informação geral e de âmbito nacional, mediante formatação em corpo de fácil leitura e normalmente utilizado para textos noticiosos. 5 – As informações e elementos transmitidos à ERC nos termos dos artigos 3.º a 5.º e do artigo 16.º e por esta divulgados publicamente nos termos do número 1 do presente artigo, podem ser utilizados pela ERC no exercício das suas atribuições e competências, designadamente no que respeita à salvaguarda do livre exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa, à salvaguarda da independência das entidades que prosseguem atividades de comunicação social perante os poderes político e económico e à defesa do pluralismo e da diversidade face aos poderes de influência sobre a opinião pública.

O diploma em questão estabelece também normas diferentes em função do tipo de pessoa jurídica em questão. Assim no artigo 7.º dispõe-se que, quanto as ações representativas do capital social das sociedades anónimas que detenham, de forma direta, um ou mais órgãos de comunicação social, assumem obrigatoriamente a forma nominativa. Por seu turno o artigo 8.º determina que as obrigações previstas nos artigos 3.º a 6.º são aplicáveis, com as devidas adaptações nos casos em que estas sejam necessárias, às pessoas coletivas de forma não societária que prosseguem atividades de comunicação social, designadamente associações, cooperativas ou fundações. Por último, o artigo 9.º estabelece que as pessoas singulares que prossigam diretamente atividades de comunicação ou que sejam titulares e detentores de participações no capital social das entidades referidas no artigo 2.º, ficam sujeitas, com as necessárias adaptações, ao disposto nos artigos 3.º, 4.º e 6.º.

Este diploma dispõe também sobre a detenção de participações sociais qualificadas, estabelecendo através do seu artigo 11.º que: 1 - Quem detenha, direta ou indiretamente, isolada ou conjuntamente, participação igual ou superior a 5 % do capital social ou dos direitos de voto de entidades que prosseguem atividades de comunicação social fica sujeito aos deveres previstos nos artigos 12.º, 13.º e 15.º (deveres especiais de informação, cadeia de imputação e comunicação de acordos parassociais). 2 - Os deveres previstos no número anterior são igualmente aplicáveis a quem, detendo participação igual ou superior a 5 %, aumente ou reduza a respetiva participação qualificada. 3 - Para efeitos de cálculo das participações qualificadas, são consideradas, designadamente, as participações: a) Diretamente detidas; b) Detidas a título de usufruto; c) Detidas por terceiros em nome próprio, mas por conta do participante; d) Detidas por sociedade dominada pelo participante ou que com ele se encontre em relação de grupo; e) Detidas por titulares do direito de voto com os quais o participante tenha celebrado qualquer tipo de acordo

²⁰ Ver nota precedente.

²¹ Ver portal da transparência dos media, no *site* da ERC em <http://www.erc.pt/>.

²² Ver nota anterior.

parassocial; f) Detidas pelos membros dos seus órgãos de administração ou de fiscalização, quando o participante for uma pessoa coletiva; g) Que o participante possa vir a adquirir, em virtude de acordo já celebrado com os respetivos titulares; h) Constituídas em garantia a favor ou depositadas perante o depositante, quando lhe tenham sido conferidos direitos de voto ou poderes discricionários para o seu exercício; i) Administradas pelo participante, quando lhe tenham sido conferidos direitos de voto ou poderes discricionários para o seu exercício; j) Detidos por pessoas que tenham celebrado algum acordo com o participante que vise adquirir o domínio da sociedade ou frustrar a alteração de domínio ou que, de outro modo, constitua um instrumento de exercício concertado de influência sobre a sociedade participada. 4 - Presumem-se indiretamente detidas, para efeitos dos deveres especiais de informação previstos no artigo 12.º, as ações pertencentes ao cônjuge, ao unido de facto e a parentes na linha reta, descendentes e ascendentes, bem como parentes até ao segundo grau da linha colateral, salvo prova inequívoca da ausência de domínio, a produzir perante a ERC.

O artigo 12.º impõe deveres especiais de informação ultrapassado que seja o limite previsto no n.º 1 do artigo precedente. Assim: 1 - Sempre que atinjam ou ultrapassem o limite fixado no n.º 1 do artigo anterior, quando reduzam a sua participação para um valor inferior àquele limite ou quando, noutras circunstâncias, aumentem ou reduzam uma participação qualificada, os respetivos detentores informam a ERC e a entidade participada, no prazo de 10 dias úteis subsequentes à ocorrência do facto que as justifica, não estando sujeitas a quaisquer taxas ou emolumentos. 2 - A entidade participada deve publicar, no prazo de dois dias úteis, a informação recebida nos termos do número anterior, na página principal do sítio eletrónico de cada um dos órgãos de comunicação social por si detidos, em local de fácil identificação e acesso, mediante formatação em corpo de fácil leitura e normalmente utilizado para textos noticiosos. 3 - Na falta de sítio eletrónico, a informação deve ser disponibilizada numa das 10 primeiras páginas da primeira edição subsequente à ocorrência do facto constitutivo do dever de comunicação, mediante formatação em corpo de fácil leitura e normalmente utilizado para textos noticiosos, no caso de publicações periódicas, ou, no caso dos demais órgãos de comunicação social, numa das 10 primeiras páginas de um jornal de informação geral e de âmbito nacional, mediante formatação em corpo de fácil leitura e normalmente utilizado para textos noticiosos. 4 - A entidade participada e cada um dos titulares dos seus órgãos sociais devem informar a ERC quando tiverem conhecimento de incumprimento, ou de fundados indícios de incumprimento, dos deveres de informação por parte dos detentores de participações qualificadas. 5 - No caso de sociedades comerciais por quotas, em nome coletivo ou em regime de comandita, fica apenas dispensada a comunicação à entidade participada e a publicação prevista nos n.ºs 2 e 3.

Segundo a mesma lógica de transparência, o artigo 13.º obriga à demonstração da cadeia de imputação das participações qualificadas. Assim: 1 - A comunicação efetuada nos termos do n.º 1 do artigo 11.º deve identificar toda a cadeia de entidades a quem a participação qualificada deve ser imputada. 2 - O dever de identificação da cadeia de imputação constitui norma de aplicação imediata que vincula qualquer detentor de participações sociais em entidades que prossigam atividades de comunicação social em território português, independentemente da sua sujeição a lei estrangeira.

Destaca-se, também, a obrigação da apresentação do Relatório anual do governo societário, nos termos plasmados no artigo 16.º: 1 - As entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º que, sob forma societária, prossigam atividades de comunicação social, devem anualmente elaborar e enviar à ERC, até 30 de abril de cada ano, um relatório com informação verídica, completa, objetiva e atual sobre as estruturas e práticas de governo societário por si adotadas. 2 - As informações a incluir no relatório serão definidas em regulamento da ERC, devendo, nomeadamente, conter: a titularidade dos órgãos sociais e atividades profissionais paralelas; os mecanismos relevantes de garantia de independência em matéria editorial; a existência e descrição dos sistemas de controlo interno e comunicação de irregularidades quanto ao controlo dos meios de financiamento obtidos.

Por último, num plano diverso, refira-se que a Lei da Imprensa prevê no seu artigo 4.º, relativo ao interesse público da imprensa que as decisões da Autoridade da Concorrência relativas a operações de concentração

de empresas em que participem empresas jornalísticas ou noticiosas estão sujeitas a parecer prévio da ERC, o qual deverá ser negativo quando estiver comprovadamente em causa a livre expressão e confronto das diversas correntes de opinião, sendo neste caso vinculativo para a Autoridade da Concorrência.

Das disposições legais transcritas, para além de outras setoriais e que podem ter aplicação a esta matéria, poderemos concluir que Portugal está dotado de um quadro de exigências relativamente à transparência dos órgãos de comunicação social bastante robusto.

C. Regime de proteção dos jornalistas e de transparência e acesso a documentos

40. Normas e práticas de garantia da independência e segurança dos jornalistas, incluindo as relativas à proteção das fontes e das comunicações

Em Portugal existe um regime de proteção reforçada dos jornalistas no âmbito do exercício da sua atividade profissional. Neste sentido, a par da atenção prestada pelas forças de segurança ao risco securitário que pode pender sobre os jornalistas existem disposições legais específicas que se inscrevem numa proteção acrescida dos jornalistas no âmbito dos crimes contra estes cometidos. Assim, as agressões a jornalistas são consideradas crime público por serem suscetíveis de revelar especial censurabilidade, nos termos do n.º 2 do artigo 145.º, via n.º 2 do artigo 132.º do Código Penal, disposição última que também tipifica o homicídio de jornalista como qualificado, passível de aplicação da pena máxima permitida, de 25 anos de prisão.

De referir num quadro próximo que a Lei da Imprensa (Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro, na atual redação) tipifica o crime de atentado à liberdade de imprensa quando se trate de Impedir ou perturbar a composição, impressão, distribuição e livre circulação de publicações; apreensão de quaisquer publicações, ou a apreensão ou danificação de quaisquer materiais necessários ao exercício da atividade jornalística.

Relativamente à proteção das fontes, trata-se de um direito no quadro do sigilo profissional, previsto no artigo 11.º do Estatuto do Jornalista (Lei n.º 1/99, de 01 de janeiro), que dispõe: 1 - Sem prejuízo do disposto na lei processual penal, os jornalistas não são obrigados a revelar as suas fontes de informação, não sendo o seu silêncio passível de qualquer sanção, direta ou indireta. 2 - As autoridades judiciais perante as quais os jornalistas sejam chamados a depor devem informá-los previamente, sob pena de nulidade, sobre o conteúdo e a extensão do direito à não revelação das fontes de informação. 3 - No caso de ser ordenada a revelação das fontes nos termos da lei processual penal, o tribunal deve especificar o âmbito dos factos sobre os quais o jornalista está obrigado a prestar depoimento. 4 - Quando houver lugar à revelação das fontes de informação nos termos da lei processual penal, o juiz pode decidir, por despacho, oficiosamente ou a requerimento do jornalista, restringir a livre assistência do público ou que a prestação de depoimento decorra com exclusão de publicidade, ficando os intervenientes no ato obrigados ao dever de segredo sobre os factos relatados.

A proteção das fontes é, de resto, assegurada também no prolongamento das normas precedentes quando, nos termos deste artigo 11.º: 5 - Os diretores de informação dos órgãos de comunicação social e os administradores ou gerentes das respetivas entidades proprietárias, bem como qualquer pessoa que nelas exerça funções, não podem, salvo mediante autorização escrita dos jornalistas envolvidos, divulgar as respetivas fontes de informação, incluindo os arquivos jornalísticos de texto, som ou imagem das empresas ou quaisquer documentos suscetíveis de as revelar. 6 - A busca em órgãos de comunicação social só pode ser ordenada ou autorizada pelo juiz, o qual preside pessoalmente à diligência, avisando previamente o presidente da organização sindical dos jornalistas com maior representatividade para que o mesmo, ou um seu delegado, possa estar presente, sob reserva de confidencialidade. 7 - O material utilizado pelos jornalistas no exercício da sua profissão só pode ser apreendido no decurso das buscas em órgãos de comunicação social previstas no número anterior ou efetuadas nas mesmas condições noutros lugares mediante mandado de juiz, nos casos em que seja legalmente admissível a quebra do sigilo profissional. 8 - O material obtido em qualquer das ações previstas nos números anteriores que permita a identificação

de uma fonte de informação é selado e remetido ao tribunal competente para ordenar a quebra do sigilo, que apenas pode autorizar a sua utilização como prova quando a quebra tenha efetivamente sido ordenada.

41. Capacidade para garantir a segurança dos jornalistas e investigar os ataques de que estes sejam alvo, incluindo durante protestos e manifestações

As forças de segurança têm plena capacidade para garantir a proteção dos jornalistas em manifestações ou outras formas de protesto que estes cubram, tal como para investigar eventuais ataques que possam ser perpetrados contra os mesmos. Neste sentido, não se conhece registo de faltas ou de omissões na ação das autoridades na prestação destas garantias de proteção e apoio ao exercício legítimo de direitos por parte dos jornalistas no desempenho da sua atividade profissional. A proteção os jornalistas por parte das forças de segurança nos casos de manifestações ou outras formas de protesto inscreve-se, de resto, no quadro da garantia do exercício do direito de acesso dos jornalistas a locais públicos para efeito de cobertura informativa, previsto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Imprensa.

42. Acesso à informação e documentos administrativos (incluindo informação sobre autoridades para a transparência; custas e honorários; duração das pendências; recursos administrativos ou contenciosos; execução das decisões pelas entidades públicas, possíveis obstáculos relativos à classificação da informação)

[Consultar as respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2022 (Q40), 2021 (36) e 2020 (Q35) já que, no ano ora em avaliação, não se verificou qualquer alteração nesta matéria].

Quanto a autoridades de transparência, este papel cabe à [Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos](#) (CADA) *[remetendo-se, quanto a esta Comissão, para a resposta dada à Q22 no Relatório do Estado de Direito de 2022]*. Para um balanço recente, remete-se para o [último relatório de atividades](#) da CADA.

Para além do direito de acesso às fontes oficiais de informação ser assegurado aos jornalistas pelos órgãos da Administração Pública, enumerados no artigo 2.º do Código do Procedimento Administrativo, ao abrigo do n.º 1 do artigo 8.º da Lei da Imprensa, outras normas existem neste quadro.

Caso o pedido de acesso seja recusado pela entidade administrativa, o interessado pode recorrer à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) para que esta se pronuncie. A decisão recusa da prestação dos documentos solicitados é passível de recurso judicial.

43. Processos judiciais (incluindo SLAPP) e condenações de jornalistas (incluindo por crime de difamação), e medidas para garantir a sua proteção contra acusações abusivas ou manifestamente infundadas

Relativamente ao referido no Relatório do Estado de Direito de 2022 (Q41), 2021 (37) e 2020 (Q34), apenas se dá nota que se encontra em curso a implementação da [Recomendação \(UE\) 2022/758](#). Todavia, relativamente ao número de condenações pelo crime de difamação em 2020 e 2021 nos tribunais de primeira instância, constata-se uma descida, quando comparado com o de 2019, que havia sido mencionado no citado Relatório. Assim, esse número foi de 77 (2020) e 90 (2021), tendo sido aplicada a pena de multa em 70 (2020) e 80 (2021) dessas condenações.

Por outro lado, apesar de o direito português não prever formalmente as ações judiciais contra a participação pública, comumente designadas por SLAPP, cuja preparação da correspondente diretiva tem sido objeto do acompanhamento do Estado português, no quadro das medidas de proteção dos jornalistas contra este tipo de processos, existem, todavia, alguns instrumentos de efeito aproximado. Neste sentido, no âmbito do processo civil, a figura da litigância de má-fé, prevista no artigo 542.º do Código do Processo Civil, permite em boa medida aos Tribunais ajuizar e responsabilizar por comportamentos dos autores que são integráveis nas SLAPP. No mesmo sentido, também na justiça penal existem dispositivos que permitem sancionar os ofendidos por comportamentos associáveis às SLAPP, como seja, nos casos de denúncia caluniosa (artigo 365.º do Código Penal), bem como de

responsabilização do denunciante no pagamento de custas por atuação com má-fé ou negligência grave (artigo 520.º do Código do Processo Penal).

Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital

Aprovada nos termos da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, a Carta Portuguesa de direitos Humanos na Era Digital acabou por ser objeto de controvérsia quanto à materialidade do seu artigo 6.º (Direito à proteção contra a desinformação), questionada face às suas implicações na limitação do exercício da liberdade de expressão. Face às incertezas suscitadas pela redação do referido artigo, foram apresentados vários projetos de alteração ao mesmo, tendo o Presidente da República, a 28 de julho 2021, requerido a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade do referido artigo 6.º. Perante o conjunto de dúvidas envolvendo a determinação e alcance do conceito de desinformação originariamente previsto, acabou por ser aprovada a Lei n.º 15/2022, de 11 de agosto, que revogou os preceitos que tinham suscitado dúvidas quanto à sua conformidade com a liberdade de expressão e simplificou o regime de proteção contra a desinformação, assegurando a sua articulação com o Plano Europeu de Ação contra a Desinformação, através de uma alteração à Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, que aprova a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital. Pôs-se, assim, termo à controvérsia que gravitava em torno do teor originário do referido artigo 6.º, que passou a estabelecer no seu restante n.º 1, que o Estado assegura o cumprimento em Portugal do Plano Europeu de Ação contra a Desinformação, por forma a proteger a sociedade contra pessoas singulares ou coletivas, de jure ou de facto, que produzam, reproduzam ou difundam narrativa considerada desinformação.

IV. OUTRAS QUESTÕES INSTITUCIONAIS RELACIONADAS COM A SEPARAÇÃO E EQUILÍBRIO DE PODERES

44. *Follow-up* recomendações

Prosseguir as reformas no sentido de melhorar a transparência do processo legislativo, em particular no que diz respeito à implementação de instrumentos de avaliação de impacto

Destaca-se a revisão do questionário subjacente à avaliação de impacto sobre os riscos de fraude, corrupção e infrações conexas, para efeitos de Avaliação de Impacto Legislativo. Para além de ter sofrido alterações ao seu conteúdo, aquele questionário é agora de preenchimento obrigatório, em todos os casos. Reforçam-se as chamadas de atenção para aspetos e consequências do texto legal e do procedimento legislativo que podem facilitar atos de corrupção, fraude e infrações conexas.

Em primeiro lugar, focam-se aspetos referentes à fundamentação do diploma, à sua sintaxe e à articulação com regimes gerais já vigentes. Em segundo lugar, inova-se em aspetos relacionados com a imparcialidade e transparência do procedimento legislativo e na aplicação do diploma, nomeadamente introduzindo-se questionários próprios referentes a conflitos de interesse e ao Código de Conduta do Governo, e fazendo-se a ligação do registo de pegada legislativa. Em terceiro lugar, focam-se possíveis consequências práticas da aprovação e aplicação do diploma, bem como âmbitos de aplicação de risco acrescido.

Em função das respostas dadas ao questionário, é feita uma avaliação prévia sobre o impacto da legislação nos riscos de corrupção, fraude e infrações conexas. Esta avaliação tem subjacente um sistema de pontos, atribuídos em função da resposta dada a cada questão. Nem todas as perguntas têm a mesma valoração, que traduz o seu contributo para o nível de risco global do diploma, obtido por soma daquelas pontuações. Os diplomas são avaliados como tendo baixo risco, risco médio (em que pode ser recomendada a consagração de mecanismos de avaliação *ex post*, que permitam resolver em tempo útil eventuais riscos de atos corruptivos ou fraudulentos ou prevenir a sua verificação) ou risco alto (em que pode ser recomendada a reponderação do diploma ou uma justificação reforçada das suas soluções), correspondendo os riscos acima identificados à obtenção de certo número de pontos.

Por outro lado, importa ainda salientar:

- A melhoria da qualidade da legislação como objetivo inscrito no Programa do Governo;

- O aprofundamento do Programa Legislar Melhor (5 pilares): i) Legislar menos (política de contenção legislativa e prossecução da medida “Revoga+”); ii) Legislar completo (regulamentação devida dos atos legislativos); iii) Legislar a tempo (cumprimento do prazo de transposição de diretivas comunitárias); iv) Legislar com rigor (consolidar a avaliação dos impactos económicos e sociais da legislação aprovada, incluindo impacto no combate à pobreza, à corrupção e às alterações climáticas) e v) Legislar claro (tornar o direito mais acessível a todos os cidadãos); e
- O estabelecimento de projeto piloto de “Registo de pegada legislativa” (2021), que funcionou como um cadastro das interações com entidades externas e tramitação do procedimento legislativo do governo [ver também resposta à Q45].

A. O processo de preparação e promulgação de leis

45. Enquadramento, política de utilização de avaliações de impacto e elaboração de políticas baseadas em provas, consultas públicas (particularmente no âmbito de reformas judiciais), transparência e qualidade do procedimento legislativo

No âmbito do procedimento legislativo do Governo, em 2022 mantiveram-se e reforçaram-se as diversas medidas de avaliação e monitorização do impacto legislativo. Para o efeito, a Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo (UTAIL) continuou a desenvolver a análise de impacto legislativo, *ex ante* de todos os projetos de diploma legislativo do Governo, e ainda a análise *ex post* de alguns diplomas aprovados pelo Governo e pela Assembleia da República. O método usado pela UTAIL encontra-se em constante desenvolvimento e melhoria com vista a fornecer a melhor análise da eficácia e dos impactos dos diplomas que concretizam as políticas públicas.

A UTAIL pode recolher informação pertinente para a sua avaliação junto de partes interessadas. Refira-se, a título de exemplo, o ocorrido quanto ao diploma de simplificação de licenças e procedimentos para empresas (reforma inscrita no Programa de Recuperação e Resiliência): no âmbito da consulta pública associada a este diploma, foi efetuado um questionário sobre custos de contexto e de oportunidade decorrentes da simplificação de licenças e procedimentos para as empresas e demais partes interessadas na área ambiental.

O projeto piloto de implementação do princípio da «pegada legislativa», concretizado por intermédio do registo obrigatório de qualquer intervenção de entidades externas no processo legislativo, desde a fase de conceção e redação do diploma legal até à sua aprovação final, foi concluído em 2022. Terminado este projeto piloto, o Governo decidiu manter as boas práticas de controlo da «pegada legislativa», mantendo a exigência de registo de qualquer intervenção de entidades externas no processo legislativo, desde a fase de conceção e redação do diploma legal até à sua aprovação final. Paralelamente, com base no resultado do projeto-piloto, deverão ser submetidos a Conselho de Ministros os detalhes da próxima fase deste projeto, à luz da Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2021, de 3 de novembro (que prevê o registo de todas as interações efetuadas entre a área governativa proponente e pessoas externas ao Governo).

46. Regras e utilização de procedimentos especiais ou urgentes (por exemplo, a percentagem de decisões adotadas por via de procedimentos de urgência em comparação com o número total de decisões adotadas)

No que se refere a esta matéria não temos alterações a assinalar face à apreciação e enquadramento jurídico feito pelo Relatório do Estado de Direito de 2021 e 2022.

47. Regime de controlo da constitucionalidade das leis

No que se refere a esta matéria não temos alterações a assinalar face à apreciação e enquadramento jurídico feito pelos Relatórios do Estado de Direito de 2020, 2021 e 2022.

48. COVID-19: desenvolvimentos significativos no que respeita a estados/medidas de exceção no âmbito da pandemia – recurso judicial e constitucional de regimes e medidas de

emergência; supervisão, controlo e avaliação ex-post do Parlamento; processos relacionados com lições aprendidas/preparação de crises em termos de funcionamento de controlos e equilíbrios

Em Portugal não vigora atualmente qualquer estado de exceção para fazer face à pandemia de COVID-19. Ainda durante o ano de 2021, cessou o Estado de emergência e, durante o ano de 2022, cessaram os sucessivos estados de alerta, de contingência, e de calamidade. Recorde-se que estas eram situações excecionais previstas na Lei de Bases da Proteção Civil (Lei n.º 27/2006, de 3 de julho), para organização da prontidão e resposta das entidades públicas.

Para além do fim dos estados de exceção, o Governo procedeu ao levantamento da generalidade das medidas de contenção e combate à pandemia de COVID-19 e procedeu à revogação da generalidade da legislação aprovada nesse contexto. Para o efeito, aprovou o Decreto-Lei n.º 66-A/2022, de 30 de setembro, que determina a cessação de vigência de decretos-leis publicados, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/2022, de 24 de outubro, que determina a cessação de vigência de resoluções do Conselho de Ministros publicadas no âmbito da pandemia da doença COVID-19. Adicionalmente, e por existir um conjunto de medidas aprovadas pela Assembleia da República, o Governo apresentou à Assembleia da República uma proposta de lei (Proposta de Lei 45/XV/1) que visa determinar a cessação de vigência de leis publicadas, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, proposta esta que ainda não foi aprovada pelo parlamento, mas já mereceu o parecer positivo da Ordem dos Advogados.

As normas ainda existentes em matéria de combate à pandemia da doença COVID-19, continuam a ser amplamente escrutinadas pela opinião pública, pela Provedora da Justiça e, particularmente, pelos tribunais, tendo inclusivamente o Tribunal Constitucional sido chamado a pronunciar-se sobre a matéria em apreço.

B. Autoridades independentes

49. Independência, recursos, competências e poderes das instituições nacionais de direitos humanos, provedores, entidades de promoção da igualdade e instituições superiores de auditoria

[Por favor, consultar a resposta à Q57 infra, bem como as respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2022 (Q46; Q52 e Anexo), 2021 (Q42 e Q45) e 2020 (Q39)].

Para além das funções tradicionais, o Provedor de Justiça português é a Instituição Nacional de Direitos Humanos. Consequentemente, a sua missão é promover e defender os direitos humanos fundamentais contra todas as formas de agressão, e não apenas contra o desrespeito administrativo. Além disso, em 2013, o Provedor de Justiça foi designado o Mecanismo Nacional de Prevenção contra a Tortura, no âmbito do Protocolo Opcional à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. A relação do Provedor de Justiça português com os defensores dos direitos humanos pode ser levada a cabo aos seguintes níveis:

- i) Relações institucionais - o Conselho Consultivo do Mecanismo Nacional de Prevenção inclui dois membros representantes de ONG, nomeadamente a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) e o Serviço Jesuíta para os Refugiados (JRS);
- ii) Relações permanentes - o Provedor de Justiça recebe e reúne-se com grupos de cidadãos, associações e outras estruturas da sociedade civil em defesa dos direitos humanos;
- iii) Relações com os queixosos - os atores da sociedade civil, tais como as ONG, fazem frequentemente uso do direito constitucional de apresentar queixas ao Provedor de Justiça, a fim de responder às suas preocupações relativamente a ações ou omissões no exercício dos poderes públicos, que consideram como

dando origem a ilegalidade ou injustiça e, em última análise, a violações dos direitos fundamentais e humanos, nomeadamente nas áreas da proteção dos refugiados e migrantes e da proteção ambiental.

Além disso, o Provedor de Justiça pode decidir investigar questões por sua própria iniciativa, com base em relatórios de ONG, na informação fornecida por outros atores, ou em notícias divulgadas pelos meios de comunicação social.

No que diz respeito ao Governo e agências governamentais, os Planos e Programas Nacionais relacionados com a promoção dos direitos dos grupos mais vulneráveis incluem a participação de elementos da sociedade civil e associações.

50. Estatísticas/relatórios relativos ao seguimento das recomendações de instituições nacionais de Direitos Humanos, provedoria de justiça, organismos que operam na área da igualdade, instituições superiores de controlo, nos últimos dois anos

No que se refere a esta matéria não temos alterações a assinalar face à apreciação e enquadramento jurídico feito pelo Relatório do Estado de Direito de 2022.

Um indicador “proxy” pode ser encontrado nos [Relatórios Anuais de Atividade \(apresentados\) à Assembleia da República](#), designadamente nos gráficos que ilustram os “motivos de arquivamento” – ou seja, o desfecho das queixas instauradas junto da Provedora de Justiça. No mais [recente relatório](#), este gráfico encontra-se na página 19: em 53% dos casos, a reparação de ilegalidade ou injustiça foi obtida durante a instrução do processo. Note-se, porém, que no universo considerado, estão incluídas as queixas que se concluiu serem improcedentes, ou seja, que não podiam (pela sua natureza ou pela precocidade da sua apresentação) ser analisadas pelo Provedor de Justiça, pelo que a taxa efetiva de resolução positiva é superior caso a avaliação exclua esses casos (que, em 2021, explicaram 29% dos arquivamentos).

Quanto às tomadas de posição de carácter mais geral, emitidas pela Provedora de Justiça, quando não há reparação da ilegalidade/injustiça durante o processo, há um registo público, acompanhado de nota sobre o seguimento dado pela entidade visada, no caso das [Recomendações, Outras Decisões e Pedidos de fiscalização da constitucionalidade](#).

C. Acessibilidade e revisão de decisões administrativas

51. Transparência das decisões administrativas e de sanções (incluindo publicação de dados e regras relativas à sua reutilização)

[Por favor, consultar as respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2022 (Q48), 2021 (Q43) e 2020 (Q40) já que, no ano ora em avaliação, não se verificou qualquer alteração nesta matéria].

52. Recurso judicial das decisões administrativas (v.g. tribunal competente, âmbito, efeito suspensivo, providências cautelares, regras especiais e excecionais face ao regime geral)

[Por favor, consultar as respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2022 (Q49), 2021 (Q43) e 2020 (Q40) já que, no ano ora em avaliação, não se verificou qualquer alteração nesta matéria].

53. Seguimento pela administração pública e pelas instituições do Estado de decisões judiciais definitivas (nacionais/supranacionais), bem como das vias de recurso disponíveis em caso da sua não execução

[Por favor, consultar as respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2022 (Q50), 2021 (Q44) e 2020 (Q41) já que, no ano ora em avaliação, não se verificaram alterações significativas nesta matéria].

Para além das respostas supramencionadas, acrescenta-se aqui uma referência à execução dos acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), para sublinhar que Portugal tem colaborado regularmente com o Conselho da Europa (CdE) no quadro da execução desses acórdãos, submetendo periodicamente pontos de informação tendo em vista o seu respeito e cumprimento. Registe-se que o CdE, no [15.º relatório anual do Comité de Ministros sobre a supervisão da execução dos acórdãos do](#)

[TEDH relativo a 2021](#), saudou, em particular, as medidas adotadas quanto aos dois acórdãos objeto de supervisão reforçada e encorajou o prosseguimento dos esforços neste sentido.

D. Promoção da participação da sociedade civil

54. Medidas relativas ao enquadramento das organizações da sociedade civil e dos defensores dos direitos humanos (v.g. enquadramento legal e respetiva aplicação prática, incluindo regras de registo e de dissolução)

[Por favor, consultar as respostas dadas no Relatório do Estado de Direito de 2022 (Q51), 2021 (Q45) e de 2020 (Q42)].

Em Portugal, não existe um quadro jurídico específico relativo aos defensores dos direitos humanos *per se*. No entanto, algumas ONG têm tido um papel fundamental na conceção, desenvolvimento e implementação de políticas relativas à promoção e proteção dos direitos humanos. Isto é particularmente evidente na relevância dada às ONG no estabelecimento de planos de ação. No Plano Estratégico para as Migrações (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, de 20 de março), as ONG que trabalham com migrantes são, por exemplo, apoiadas pelo Estado para desenvolver projetos para prevenir e combater a exploração de imigrantes em situação irregular no país e para cooperar com as autoridades nacionais no sentido de prestar um melhor serviço quando se trata de questões administrativas. Outros exemplos deste tipo de reconhecimento podem ser encontrados no Plano Nacional para a Igualdade de Género, Cidadania e Não-Discriminação e no Plano Nacional para a Prevenção e Combate à Violência Doméstica. Em algumas áreas, foi estabelecida uma cooperação estreita entre o Estado e as ONG com resultados frutuosos. Por exemplo, o Alto Comissariado para as Migrações depende fortemente do papel das associações de migrantes para cumprir o seu mandato, nomeadamente através da nomeação de mediadores interculturais, que são responsáveis pela tradução e prestação de outros tipos de apoio aos cidadãos estrangeiros. Outro exemplo pode ser dado pela Lei do Asilo portuguesa (Lei n. 27/2008, de 30 de julho). De acordo com o Artigo 13 (3), o Conselho Português para os Refugiados, uma ONG que pode atuar como representante do ACNUR e é responsável pelo acolhimento dos refugiados e requerentes de asilo, deve ser informado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras de todos os pedidos de asilo feitos no território nacional. O objetivo desta disposição é permitir que a referida ONG forneça informações e apoio aos requerentes de asilo.²³

Portugal tem uma democracia profundamente enraizada e é seguro afirmar que o contexto político não apresenta riscos elevados para a autonomia e segurança das ONG que operam no país e para os defensores dos direitos humanos.

²³ Um caso que vale a pena mencionar é o papel desempenhado por seis jovens ativistas portugueses, três dos quais com menos de 18 anos, que exigiram uma ação governamental para combater as alterações climáticas. A 2 de Setembro de 2020, apresentaram uma queixa perante o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos contra 33 países. O processo dizia respeito às emissões de gases com efeito de estufa de 33 Estados, o que, segundo os requerentes, contribuiu para o aquecimento global e resultou, inter alia, em ondas de calor que afetaram as condições de vida e saúde dos requerentes. Os requerentes queixaram-se, inter alia, do não cumprimento pelos 33 Estados dos seus compromissos, no contexto do Acordo de Paris sobre as Alterações Climáticas de 2015 (COP21), de manter o aumento da temperatura média global muito abaixo dos 2º C acima dos níveis pré-industriais e de prosseguir os esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5º C acima desses mesmos níveis. O cumprimento de tais obrigações reduziria substancialmente os riscos e impactos das alterações climáticas. Os requerentes argumentaram também que os Estados signatários tinham a obrigação de tomar medidas para regular devidamente as suas contribuições para as alterações climáticas. Os requerentes consideraram também que os Estados membros partilhavam uma responsabilidade presumida no que respeita às alterações climáticas e que a incerteza quanto à "partilha justa" desta contribuição entre os Estados membros só poderia funcionar em nome do seu pleito. Além disso, sublinharam a urgência absoluta de tomar medidas para proteger o ambiente e consideraram que, neste contexto, era crucial que o Tribunal reconhecesse a responsabilidade partilhada dos Estados e isentasse os requerentes da obrigação de esgotar os recursos internos em cada Estado-Membro. A queixa apresentada pelos jovens ambientalistas portugueses vai ser analisada pela Grande Câmara de Juizes do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, o que constitui um indicador da sua relevância.

55. Regras e práticas com impacto sobre o funcionamento eficaz das organizações da sociedade civil e dos defensores dos direitos humanos (v.g. medidas de proteção contra ataques - verbais, físicos ou on-line -, intimidação, ameaças legais incluindo SLAPPs, narrativas negativas ou campanhas de difamação; medidas capazes de afetar a perceção pública das organizações da sociedade civil; medidas de monitorização de ameaças ou ataques e serviços de apoio dedicados)

[No que se refere a esta matéria, vide a apreciação e enquadramento jurídico dos Relatórios do Estado de Direito de 2020, 2021 e 2022. Quanto a SLAPP, ver resposta à Q43].

Neste domínio, registe-se que, em março de 2022, o Alto Comissariado para as Migrações (ACM) e o Conselho Regional de Lisboa da Ordem dos Advogados assinaram um protocolo para desenvolver ações de formação em combate ao racismo e à discriminação, incluindo a formação de advogados, em articulação com o ensino superior e associações representativas. O protocolo prevê um projeto-piloto de apoio jurídico e aconselhamento a vítimas de discriminação racial.

Refira-se que, com vista a facilitar o acesso dos migrantes à informação sobre políticas públicas e a disponibilizar ferramentas destinadas a auxiliá-los no seu processo de integração, o ACM estabeleceu Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes, um balcão único onde os migrantes podem encontrar serviços de apoio, informação, aconselhamento e mediação. Além do apoio jurídico, formação linguística, emprego e empreendedorismo, estão também presentes outras áreas governamentais.

56. Organização de apoio financeiro às organizações da sociedade civil e aos defensores dos direitos humanos (por exemplo, enquadramento para assegurar o acesso ao financiamento e viabilidade financeira, sistemas fiscais/incentivos/donativos, medidas para assegurar uma distribuição justa do financiamento)

[Sobre a esta matéria vide a apreciação e enquadramento jurídico dos Relatórios do Estado de Direito de 2020, 2021 e 2022].

No que diz respeito ao financiamento das Organizações da Sociedade Civil, importa referir que as fontes variam consoante as áreas de intervenção das organizações, podendo provir do Estado central, municípios, fundos comunitários ou entidades privadas.

Podem referir-se dois exemplos a este respeito na área da igualdade e das migrações: (i) o apoio técnico e financeiro prestado pela Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG) às Associações Não Governamentais de Mulheres na implementação de políticas nacionais de promoção da igualdade entre mulheres e homens, prevenir e combater todas as formas de violência contra mulheres e meninas e o tráfico de seres humanos; e (ii) o apoio do Alto Comissariado para as Migrações (ACM) às associações de imigrantes, nomeadamente a programas, projetos e ações que visam promover a integração de migrantes e refugiados.

De acordo com o previsto no Decreto-Lei n.º 246/98, de 11 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 37/99, de 26 de maio, o Estado apoia e valoriza o contributo das Associações Não Governamentais de Mulheres (ONGM) na execução das políticas nacionais para a promoção da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens, através da prestação de ajuda de carácter técnico e financeiro, quando desenvolvam atividades sob a forma de programas, projetos ou ações. Com relação aos apoios às organizações de direitos de Mulheres, a CIG atribuiu, em 2022, 150.000 € às ONGM.

No âmbito dos financiamentos comunitários, geridos pela CIG (POISE), a linha 3.16 (Apoio financeiro e técnico a organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que atuam no âmbito da promoção da igualdade de género e da prevenção e combate à violência doméstica e de género e ao tráfico de seres humanos), tem como objetivo apoiar ações orientadas para a consolidação do papel que as Organizações Não Governamentais (ONG) e outras entidades da sociedade civil sem fins lucrativos desempenham junto das populações, dos grupos vulneráveis, das vítimas e dos agressores, nos domínios da promoção da igualdade de género, prevenção e combate às discriminações em função do sexo e da orientação sexual,

prevenção e combate à violência doméstica e de género, incluindo a mutilação genital feminina e prevenção e combate ao tráfico de seres humanos.

O montante de apoio no âmbito dos concursos de 2015 e 2019 totalizou 9 460 038,84 €, beneficiando 117 organizações da sociedade civil.

Por outro lado, importa ainda referir que a CIG é a entidade Operadora da área da Conciliação/Igualdade de Género, com uma alocação financeira de cerca de sete milhões de euros, sendo que um milhão corresponde à contrapartida nacional, nos termos do Memorando de Entendimento (EEA Grants 2014-2021), assinado em Lisboa, no dia 22 de maio de 2017. Nesta área programática, e através deste Mecanismo, serão financiados projetos e iniciativas estruturantes para o País nos domínios da conciliação entre o trabalho e a vida privada e igualdade de género, violência doméstica e de género e boa governança, alinhadas com a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030.

No que respeita à área da promoção da conciliação entre o trabalho e a vida privada e à promoção da igualdade de género, são financiados projetos, numa lógica de investigação/ação, que contribuem para eliminar as disparidades salariais e que promovam a representação equilibrada nos órgãos de decisão, entre homens e mulheres. Ainda neste âmbito, existe a preocupação de integrar a perspetiva da igualdade entre mulheres e homens no ensino superior, bem como a de combater a segregação sexual das profissões. Na área da violência doméstica e de género, são financiados projetos-piloto de intervenção a nível local e regional, cujas destinatárias serão mulheres imigrantes, mulheres com deficiência, idosas e mulheres ciganas. No que concerne à boa governança é financiado um projeto que garante a atualização dos dados estatísticos desagregados por sexo. Este programa tem patente uma preocupação com a coesão territorial, daí o financiamento de projetos a nível local e regional, sobretudo no interior do país, privilegiando-se, entre outras, o estabelecimento de parcerias com os municípios e a sociedade civil.

57. Regras e práticas relativas à participação das organizações da sociedade civil e dos defensores dos direitos humanos no processo de decisão (por exemplo, medidas relacionadas com o diálogo entre autoridades e sociedade civil, participação da sociedade civil no desenvolvimento de políticas e tomada de decisões, consultas, diálogos, etc.)

Os direitos de participação dos cidadãos no processo legislativo podem ser encontrados na Constituição da República Portuguesa, no Regimento da Assembleia da República (legislação laboral e das autoridades locais, bem como em qualquer matéria considerada particularmente relevante) e no Código do Trabalho. A audição prévia de determinadas entidades (*vg.* órgãos governamentais das regiões autónomas, as associações representativas das autoridades locais, as organizações não governamentais) é, não raramente, uma exigência legal. Ademais, encontra-se legalmente consagrada a possibilidade de exercício de um direito de participação através, por exemplo, de plataformas online disponíveis para consulta pública em: <https://www.consultalex.gov.pt/Homescreen.aspx> e www.participa.pt.

Em aditamento à apreciação e enquadramento jurídico feito pelos Relatórios do Estado de Direito de 2020, 2021 e 2022, será de referir igualmente a participação dos parceiros sociais na tomada de decisões, sendo o Conselho Económico e Social o órgão constitucional de consulta e acordo social. Este órgão é o principal fórum de diálogo entre o Governo, os Parceiros Sociais, e outros representantes da sociedade civil organizada²⁴.

²⁴ O Código do Trabalho prevê a participação e consulta dos parceiros sociais e da sociedade civil, que tem lugar no Conselho Económico e Social e noutros fóruns especializados a nível das empresas. Por conseguinte, Portugal já cumpre com a participação dos parceiros sociais nos salários negociações, tal como previsto na recentemente aprovada Diretiva da UE sobre salários mínimos adequados e continuará a reforçar o diálogo social ao mesmo tempo que o implementa. O recente acordo a médio prazo para melhorar os rendimentos, salários e competitividade entre o governo e Os parceiros sociais são um exemplo recente. Novos inspetores do trabalho (58) foram recrutados recentemente, pelo que reforçar a aplicação da legislação laboral.

É também importante mencionar o Conselho Nacional de Solidariedade, Voluntariado, Famílias, Políticas de Reabilitação e Segurança Social, que é um órgão consultivo para o governo representando os vários sectores, a fim de assegurar uma articulação adequada e eficiente entre o governo central, regional e local com os parceiros sociais e outras entidades representativas de associações e outras entidades da sociedade civil, para promover a ampla participação de todas as entidades que intervêm na matéria em questão.

A [Comissão Nacional para os Direitos Humanos](#), criada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2010](#), de 8 de abril, é um organismo de coordenação interministerial, que tem em vista uma abordagem integrada dos direitos humanos e a concertação da ação de entidades públicas e privadas competentes nesta matéria, tendo em vista a definição da posição nacional nos organismos internacionais de direitos humanos e do cumprimento por Portugal das obrigações decorrentes de instrumentos internacionais neste domínio. A Comissão tem também por competência fomentar a produção e a divulgação de documentação sobre as boas práticas nacionais e internacionais nesta matéria e promover a divulgação e o conhecimento da temática dos direitos humanos através de formações. Para estes efeitos, a CNDH valoriza a interação com as organizações não governamentais de direitos humanos.

O Alto Comissariado para as Migrações é apoiado, na sua tomada de decisões e definição de grandes linhas de ação, pelo seu Conselho para as Migrações. Composto por entidades públicas e privadas, o Conselho assegura a participação de atores de diferentes sectores da sociedade nas políticas de migração. A representação dos parceiros sociais no Conselho é assegurada pelo seu regulamento interno, pelo qual dois representantes de associações patronais e dois representantes de associações sindicais têm assento (desde que também tenham assento no Conselho Económico e Social). Por conseguinte, a participação dos parceiros sociais na tomada de decisões, neste domínio, é possível e encorajada. O Regulamento Interno do Conselho para as Migrações prevê a participação de representantes das comunidades migrantes, que são regularmente eleitos por Associações de Migrantes, e também a instituições que trabalham com migrantes.

E. Iniciativas para promover uma cultura de Estado de direito

58. Medidas que visam promover uma cultura de Estado de Direito (v.g. debates nos parlamentos nacionais, campanhas de informação, contribuições da sociedade civil etc.)

[Sobre esta matéria vide a apreciação e enquadramento jurídico feitos pelos Relatórios do Estado de Direito de 2020, 2021 e 2022].

As linhas orientadoras da disciplina de [Educação para a Cidadania](#) refletem preocupações transversais à sociedade, que envolvem diferentes dimensões da educação para a cidadania, tais como: educação para os direitos humanos; educação ambiental/desenvolvimento sustentável; educação rodoviária; educação financeira; educação do consumidor; educação para o empreendedorismo; educação para a igualdade de género; educação intercultural; educação para o desenvolvimento; educação para a defesa e a segurança/educação para a paz; voluntariado; educação para os *media*; dimensão europeia da educação; educação para a saúde e a sexualidade. Atendendo à importância que o Ministério da Educação e Ciência reconhece a esta área curricular, têm vindo a ser produzidos, em colaboração com outros organismos e instituições públicas e com diversos parceiros da sociedade civil, documentos que se poderão constituir como referenciais na abordagem das diferentes dimensões de cidadania.

Registe-se ainda que, por ocasião do 50.º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1998, a Assembleia da República aprovou uma [resolução](#) que institui o dia 10 de dezembro como Dia Nacional dos Direitos Humanos. Foi determinado que, a partir do ano seguinte, seria atribuído, anualmente, o Prémio Direitos Humanos a organização não governamental, ou personalidade, que viesse a distinguir-se na defesa dos direitos humanos. O [Prémio de 2022](#) foi entregue a 14/12/2022.

Outras questões - Nota adicional em matéria de revisão constitucional

Atenta a atual [distribuição dos grupos parlamentares/partidos da XV legislatura](#) e o [número de deputados da Assembleia da República](#), bem como a [maioria constitucionalmente exigida para aprovar uma revisão constitucional](#), dos oito projetos de revisão constitucional apresentados, apenas os projetos do [PS](#) e do [PSD](#) têm a potencialidade de vir a gerar modificações efetivas da Constituição, apresentando, nalguns pontos, propostas com conexão aos pilares do presente Relatório.

...