

Luxemburgo, 13.7.2022
SWD(2022) 522 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

**Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito
Capítulo relativo a Portugal**

que acompanha o documento

**Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico
e Social Europeu e ao Comité das Regiões**

**Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito
Situação na União Europeia**

{COM(2022) 500 final} - {SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} -
{SWD(2022) 503 final} - {SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} -
{SWD(2022) 506 final} - {SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} -
{SWD(2022) 509 final} - {SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 511 final} -
{SWD(2022) 512 final} - {SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} -
{SWD(2022) 515 final} - {SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} -
{SWD(2022) 518 final} - {SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} -
{SWD(2022) 521 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

RESUMO

O Governo está a tomar várias medidas há muito aguardadas para dar resposta aos desafios de eficiência do sistema judicial português, em especial nos tribunais administrativos e fiscais, e a criação de equipas de resposta rápida nestes tribunais está a produzir resultados positivos. Ainda está pendente a finalização do quadro legislativo do Conselho Superior de Magistratura dos Tribunais Administrativos e Fiscais. Continua a fomentar-se a utilização de ferramentas digitais, nomeadamente no contexto do Plano de Recuperação e Resiliência. Estão em curso medidas para colmatar o défice de recursos humanos, embora subsistam algumas preocupações, em especial no que respeita aos funcionários e agentes não judiciais e aos procuradores do Ministério Público. O Governo e o Conselho Superior da Magistratura continuam a adotar novas medidas para resolver questões relacionadas com a distribuição de processos nos tribunais, tendo sido lançadas novas iniciativas para apoiar a integridade do sistema judicial. As reformas previstas do processo penal foram empreendidas, embora haja debates sobre a questão de saber se as novas regras em matéria de impedimentos judiciais podem afetar negativamente o tratamento eficiente dos processos penais.

A Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 está a ser executada. Está em curso a operacionalização do Mecanismo Nacional Anticorrupção criado em 2021. Subsistem preocupações quanto à falta de recursos para a prevenção, investigação e ação penal de processos relacionados com a corrupção, nomeadamente em casos de corrupção de alto nível. O quadro legislativo de combate à corrupção foi reforçado, com especial destaque para o aumento da eficácia dos processos penais a nível da ação penal. Persistem preocupações em relação à aplicação efetiva das regras em matéria de conflitos de interesses para os altos cargos públicos, embora se estejam a envidar esforços para dar resposta ao problema. As novas alterações do sistema de declaração de património alargam e reforçam as obrigações dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos. Estão em curso medidas para lidar com o facto de a Entidade para a Transparência, criada em 2019 para controlar e verificar estas obrigações declarativas, ainda não estar em funcionamento. Foi aprovada legislação em matéria de proteção dos denunciantes. A legislação em matéria de grupos de pressão aguarda ainda adoção na Assembleia da República.

A Entidade Reguladora para a Comunicação Social desempenha um papel central no acompanhamento e no apoio à liberdade e ao pluralismo dos meios de comunicação social, apesar das dificuldades sentidas em termos de recursos financeiros. A legislação em matéria de transparência da propriedade dos meios de comunicação social e da publicidade institucional continua a ser sólida. O fornecedor de serviços públicos de comunicação social é independente, não obstante enfrente dificuldades em matéria de recursos. As medidas de apoio concedidas no contexto da pandemia de COVID-19 terão tido um efeito positivo nos meios de comunicação social, em particular no setor mediático local e regional, mas subsistem preocupações quanto à precariedade da profissão de jornalista. O quadro legislativo para a proteção dos jornalistas continua a ser sólido, mas foram lançados novos alertas na sequência de ciberataques a grupos de comunicação social. Uma disposição jurídica sobre a proteção contra a desinformação está a ser objeto de revisão constitucional.

Estão a ser aplicadas novas medidas destinadas a melhorar a transparência do processo legislativo e a qualidade da legislação. O Tribunal Constitucional examinou as decisões da Assembleia de Apuramento Geral na sequência das eleições legislativas. As medidas de emergência adotadas no contexto da pandemia de COVID-19 continuam a ser objeto de

exame, e há reflexões sobre a necessidade de uma nova base jurídica para a adoção de medidas de emergência. A estrutura do Gabinete do Provedor de Justiça foi objeto de reforma com vista a uma melhor adaptação ao seu mandato. O espaço da sociedade civil continua a ser considerado aberto e as organizações da sociedade civil continuam a participar em iniciativas governamentais. No entanto, continuam a enfrentar desafios relacionados com o acesso ao financiamento e ocorrem incidentes isolados de hostilidade e pressão. O Governo e a Assembleia da República estão a liderar iniciativas para promover a cultura do Estado de direito.

RECOMENDAÇÕES

Recordando os compromissos assumidos no âmbito do plano nacional de recuperação e resiliência relativamente a determinados aspetos do sistema judicial, recomenda-se que Portugal:

- Prossiga os esforços para assegurar recursos humanos adequados ao sistema judicial e melhorar a sua eficiência, em especial dos tribunais administrativos e fiscais, nomeadamente finalizando o quadro legislativo para o funcionamento do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.
- Prossiga os esforços para reforçar a transparência da distribuição dos processos.
- Garanta recursos suficientes para a prevenção, investigação e ação penal no domínio da corrupção, nomeadamente assegurando a rápida operacionalização do novo Mecanismo Nacional Anticorrupção.
- Garanta o início das operações da Entidade para a Transparência com vista ao acompanhamento e verificação eficazes das declarações de património.
- Prossiga as reformas destinadas a melhorar a transparência do processo legislativo, em particular no que diz respeito à implementação de instrumentos de avaliação de impacto.

I. SISTEMA JUDICIAL

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

Independência

O grau de perceção da independência judicial em Portugal continua a ser médio entre o público em geral e baixo entre as empresas. No total, 47 % da população em geral e 39 % das empresas consideraram que o nível de independência dos tribunais e dos juízes é «bastante bom» ou «muito bom» em 2022². De acordo com o Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2022, o grau de perceção da independência judicial entre o público em geral é semelhante ao grau de 2021 (48 %) e superior ao de 2016 (33 %). A perceção da independência judicial entre as empresas mantém-se ao mesmo nível de 2021.

Foram introduzidas medidas no sistema de distribuição de processos nos tribunais, a fim de melhorar a transparência. Tal como referido nos relatórios de 2020 e 2021 sobre o Estado de direito³, o sistema de distribuição de processos judiciais foi examinado na sequência de alegações de interferência na distribuição aleatória de processos. Neste contexto, continuam a ser aplicadas novas medidas para reforçar a transparência, que entraram em prática em setembro de 2021⁴. Estes regulamentos, adotados pelo Conselho Superior da Magistratura, estabelecem os princípios, os critérios, os requisitos e os procedimentos para as situações de modificação, redução ou suspensão da distribuição de processos nos tribunais comuns⁵, bem como os critérios de transferência de juízes, de

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

² Gráficos 50 e 52, Painel de Avaliação da Justiça na UE 2022. O grau de perceção da independência judicial pode ser classificado de: muito baixo (menos de 30 % dos inquiridos consideraram o nível de independência judicial bastante bom ou muito bom), baixo (entre 30-39 %), médio (entre 40-59 %), alto (entre 60-75 %), muito alto (mais de 75 %).

³ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 3; Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 2.

⁴ Informações recebidas do Conselho Superior da Magistratura no contexto da visita a Portugal.

⁵ Regulamento n.º 269/2021, de 22 de março. Ver também o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 2.

redistribuição de processos e de acumulação de funções⁶. Além disso, em agosto de 2021, entrou em vigor nova legislação que introduz mecanismos de controlo aplicáveis à distribuição eletrónica de processos, tanto nos tribunais civis⁷ como nos tribunais administrativos e fiscais⁸. Entre os mecanismos de controlo introduzidos, prevê-se que a distribuição se realize diariamente, sob o controlo de um juiz presidente e na presença de um procurador. Além disso, os representantes legais das partes têm acesso às atas pormenorizadas que documentam os atos de distribuição⁹. Embora a nova legislação ainda careça de um regulamento de execução¹⁰, as novas regras parecem estar em conformidade com as normas europeias, que estipulam que a distribuição de processos deve seguir critérios objetivos pré-estabelecidos¹¹, e mereceram uma avaliação positiva pelas partes interessadas¹².

Continuam a ser executadas iniciativas para apoiar a integridade do sistema judicial. O relatório de 2021 sobre o Estado de direito registou que o Conselho Superior da Magistratura tinha aprovado um regulamento relativo às obrigações declarativas¹³. No entanto, a Associação Sindical dos Juizes Portugueses impugnou este regulamento perante o Supremo Tribunal de Justiça, interpondo uma providência cautelar no âmbito de uma ação administrativa¹⁴. O Supremo Tribunal de Justiça julgou a ação parcialmente procedente e ordenou ao Conselho Superior da Magistratura que emitisse regras para sanar as ilegalidades constatadas¹⁵. Por conseguinte, a obrigação de emitir uma única declaração¹⁶ pelos juizes dos tribunais comuns foi revogada e o Conselho Superior de Magistratura informou que todas as declarações feitas pelos juizes ficariam desprovidas de efeitos e seriam retiradas das bases de dados¹⁷. O Conselho Superior de Magistratura procedeu igualmente a alterações do regulamento que, após consulta pública¹⁸, foram aprovadas pelo plenário do Conselho e entraram em vigor em 8 de abril de 2022¹⁹. Na sequência das alterações da lei relativa às obrigações declarativas dos titulares de cargos políticos e públicos, os juizes e os procuradores também estão agora sujeitos a elas²⁰. As alterações introduziram igualmente a criminalização da ocultação intencional de rendimentos ou bens adquiridos no exercício de funções públicas, em conformidade com uma proposta apresentada pela Associação Sindical dos Juizes Portugueses²¹. No que respeita ao Código de Conduta dos Magistrados do

⁶ Regulamento n.º 371/2021, de 3 de maio.

⁷ Lei n.º 55/2021 de 13 de agosto.

⁸ Lei n.º 56/2021 de 16 de agosto.

⁹ Contributo de Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 4.

¹⁰ Informações recebidas do Ministério da Justiça no contexto da visita a Portugal.

¹¹ Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, n.º 24 e nota explicativa 32.

¹² Contributo da Associação Europeia de Juizes para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 9; informações recebidas do Conselho Superior da Magistratura no contexto da visita a Portugal.

¹³ Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 3.

¹⁴ Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) – Contributo para o relatório de 2022 sobre o Estado de direito – Portugal, p. 15.

¹⁵ Supremo Tribunal de Justiça, acórdão de 14 de julho de 2021, processo n.º 15/21.5YFLSB-A.

¹⁶ Declaração única sobre rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos.

¹⁷ Contributo da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (RE CJ) para o relatório de 2022 sobre o Estado de direito, p. 35.

¹⁸ Conselho Superior da Magistratura, Divulgação n.º 220/2021, de 9 de novembro de 2021; contributo da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (RE CJ) para o relatório de 2022 sobre o Estado de direito, p. 35.

¹⁹ Regulamento n.º 346/2022, de 7 de abril de 2022, relativo às obrigações declarativas dos magistrados.

²⁰ Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprova o regime de exercício de funções por titulares de cargos políticos e públicos, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 4/2022, de 6 de janeiro (ver, nomeadamente, o artigo 13.º).

²¹ Contributo da Associação Europeia de Juizes para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 35.

Ministério Público, este foi adotado pelo Conselho Superior do Ministério Público²² e entrou em vigor em abril de 2022²³.

Entraram em vigor reformas do sistema de tribunais e processos penais, embora o seu impacto na eficácia da justiça penal esteja a ser debatido. As preocupações relativas à capacidade do sistema judicial para tratar de forma eficiente processos penais complexos²⁴, geralmente designados por «megaprocessos», suscitaram debates sobre a organização judicial dos tribunais de instrução a nível público, político e judicial. Por conseguinte, a Assembleia da República, por iniciativa do Governo, procedeu à reorganização do Tribunal Central de Instrução Criminal²⁵. Este tribunal absorveu as competências do Tribunal de Instrução Criminal de Lisboa, que foi formalmente dissolvido. O Tribunal Central de Instrução Criminal conta agora com um quadro de nove juízes, em vez de dois, o que é visto como uma evolução positiva²⁶. Além disso, no contexto da adoção da legislação de aplicação da estratégia de combate à corrupção²⁷, foram introduzidas alterações no Código de Processo Penal, com o objetivo de simplificar e aumentar a eficiência no tratamento dos processos penais. Em particular, clarificaram-se as regras relativas à separação e à ligação dos processos penais²⁸, a fim de evitar as limitações identificadas em processos penais complexos²⁹. Também foram introduzidos novos fundamentos de impedimentos judiciais, que determinam que o juiz que interveio em qualquer ato da fase de investigação fica impedido de intervir nas fases subsequentes do processo, incluindo o julgamento e o recurso³⁰. A nova disposição foi criticada pelo facto de poder conduzir a atrasos significativos nos procedimentos, pois será necessário substituir os juízes que proferiram algum tipo de decisão durante a fase de investigação³¹. A situação pode ser particularmente crítica nos tribunais de juiz singular, uma vez que haverá que substituí-los por juízes de tribunais de outras comarcas judiciais. A fim de minimizar o impacto negativo da nova disposição, o Conselho Superior da Magistratura adotou orientações para a interpretação das novas regras em matéria de impedimentos³². O Governo, depois de ter especificado que a disposição relativa aos impedimentos judiciais não refletia a redação da iniciativa legislativa inicial do Governo³³, adotou uma nova proposta legislativa, que foi apresentada à Assembleia da

²² Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 3.

²³ Deliberação n.º 473/2022, de 14 de abril.

²⁴ Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 4.

²⁵ Lei n.º 77/2021, de 23 de novembro.

²⁶ Informações recebidas do Conselho Superior da Magistratura no contexto da visita a Portugal; contributo da Associação Europeia de Juízes para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 31.

²⁷ Lei n.º 94/2021, de 21 de dezembro. Ver secção II – Quadro de combate à corrupção.

²⁸ Artigo 11.º da Lei 94/2021, que altera o artigo 24.º do Código de Processo Penal.

²⁹ Informações recebidas do Ministério da Justiça no contexto da visita a Portugal.

³⁰ Artigo 40.º do Código de Processo Penal, na redação em vigor.

³¹ Informações recebidas do Conselho Superior da Magistratura e da Associação Sindical dos Juízes Portugueses no contexto da visita a Portugal; contributo da Associação Europeia de Juízes para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 34.

³² Conselho Superior da Magistratura, Deliberação tomada no plenário de 8 de março de 2022.

³³ Informações recebidas do Ministério da Justiça no contexto da visita a Portugal. Expresso (2022), «Ministério da Justiça demarca-se da lei de impedimentos dos juízes».

República³⁴. O Conselho Superior da Magistratura anunciou igualmente que apresentará uma proposta de alteração da disposição³⁵.

O Conselho Superior da Magistratura foi parcialmente renovado. Em 2021, em conformidade com as disposições constitucionais³⁶, o presidente da República designou dois novos membros do Conselho Superior da Magistratura, sendo um dos novos membros um juiz do Supremo Tribunal de Justiça. Por conseguinte, o Conselho Superior da Magistratura é atualmente composto *de facto* por uma maioria de juízes, embora nem todos eles tenham sido eleitos pelos seus pares. Existem sete juízes eleitos pelos seus pares, além de um juiz nomeado *ex officio* (o presidente do Supremo Tribunal) e um atualmente nomeado pelo presidente da República³⁷. Considera-se que se trata de uma evolução positiva³⁸. Note-se, neste contexto, que seria necessário ter dois juízes suplementares eleitos pelos seus pares, a fim de estar em plena conformidade com as normas europeias³⁹. Além das preocupações manifestadas pelas partes interessadas relativamente à composição do Conselho⁴⁰, o Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) do Conselho da Europa recomendou que a composição do Conselho Superior da Magistratura, bem como do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, fosse alterada em conformidade com estas normas⁴¹.

³⁴ A proposta de Lei n.º 3/XV/1, apresentada à Assembleia da República em 12 de abril de 2022, é atualmente objeto de apreciação pelo Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. O Conselho Superior da Magistratura e a Ordem dos Advogados foram consultados no contexto do processo legislativo.

³⁵ Informações recebidas do Conselho Superior da Magistratura no contexto da visita a Portugal.

³⁶ Artigo 218.º, n.º 1, alínea a) da Constituição da República Portuguesa.

³⁷ O Conselho Superior da Magistratura é composto pelo presidente do Supremo Tribunal de Justiça (que preside), dois vogais nomeados pelo presidente da República, sete vogais eleitos pela Assembleia da República e sete juízes eleitos pelos seus pares de acordo com o princípio da representação proporcional. Atualmente, o Conselho Superior da Magistratura é composto por oito membros não magistrados e nove membros magistrados. O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais é composto pelo presidente do Supremo Tribunal Administrativo (que preside), dois vogais nomeados pelo presidente da República, quatro vogais eleitos pela Assembleia da República e quatro juízes eleitos pelos seus pares, de acordo com o princípio da representação proporcional. Ver também o Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 2.

³⁸ Contributo da Associação Europeia de Juízes para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 2 e 10.

³⁹ De acordo com as recomendações do Conselho da Europa, pelo menos metade dos membros dos Conselhos Superiores da Magistratura devem ser juízes escolhidos pelos seus pares de entre todos os níveis do sistema judicial, respeitando o pluralismo no interior do sistema judicial [Recomendação CM/Rec (2010) 12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, ponto 27]. Ver também o parecer n.º 24 (2021) do Conselho Consultivo dos Juízes Europeus (CCJE) sobre a evolução dos Conselhos da Magistratura e o seu papel em sistemas judiciais independentes e imparciais, n.º 29; parecer n.º 10 (2007) do CCJE à atenção do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre o Conselho da Magistratura ao serviço da sociedade, de 23 de novembro de 2007, n.ºs 15 e seguintes.

⁴⁰ Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) – Contributo para o relatório de 2022 sobre o Estado de direito – Portugal, p. 11.

⁴¹ GRECO, Quarto ciclo de avaliações – Segundo relatório intercalar de conformidade, recomendação vi, n.º 45; GRECO, Quarto ciclo de avaliações – Relatório intercalar de conformidade, recomendação vi, n.º 38. As autoridades portuguesas referiram que vários fatores atenuam esta não maioria de juízes na composição do Conselho Superior da Magistratura: i) o Conselho é sempre presidido por um juiz, iii) o presidente dispõe legalmente de um voto de qualidade, iii) apenas os juízes exercem o seu mandato a tempo inteiro, iv) a atual gestão do Conselho é delegada no vice-presidente (que é um juiz do Supremo Tribunal eleito por todos os juízes), v) os membros exercem mandatos com diferentes durações, o que torna muito difícil exercer uma forte influência na composição do Conselho (GRECO, Quarto ciclo de avaliações – Relatório intercalar de conformidade, recomendação vi, n.º 42). Além disso, tanto o presidente como o vice-presidente do Conselho Superior da Magistratura, nos quais são delegados os poderes de direção e de gestão do plenário, são juízes; a direção e a gestão do Conselho Superior da Magistratura são igualmente asseguradas por um juiz

Está pendente a finalização do quadro legislativo que regula o funcionamento do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais. Nos termos do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais⁴², a estrutura e o quadro de pessoal do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais devem ser definidos na legislação que complementa as disposições do Estatuto. No entanto, a legislação ainda está por adotar e entrar em vigor desde 2004. Por conseguinte, o Conselho Superior continua a funcionar com o apoio dos recursos humanos do Supremo Tribunal Administrativo e dos membros do gabinete do presidente do Supremo Tribunal⁴³. A ausência deste quadro jurídico implica a não previsão da existência de um vice-presidente e de um regime de funções a tempo inteiro dos membros do Conselho, bem como a ausência de gabinetes consultivos jurídicos, técnicos e informáticos, limitando assim a capacidade de exercer o amplo mandato do Conselho⁴⁴. Atualmente, não estão pendentes iniciativas legislativas relativas à falta de regulamentação adicional⁴⁵.

Os advogados manifestaram preocupações quanto ao respeito do seu sigilo profissional. A Ordem dos Advogados manifestou preocupações quanto ao facto de as novas obrigações de comunicação à autoridade tributária impostas aos consultores jurídicos⁴⁶ poderem constituir uma violação do sigilo profissional⁴⁷. A Ordem dos Advogados apresentou uma queixa ao Provedor de Justiça⁴⁸, que impugnou a lei perante o Tribunal Constitucional⁴⁹. O processo está atualmente pendente no Tribunal Constitucional⁵⁰.

Qualidade

O Governo está a resolver a questão da escassez de recursos humanos afetados ao sistema judicial, embora subsistam desafios. As despesas com os tribunais judiciais têm

secretário, sob a direção e a supervisão do presidente ou do vice-presidente (por delegação do presidente); refira-se também que os membros do Conselho Superior da Magistratura são assistidos por um gabinete composto por um chefe de gabinete e quatro conselheiros, todos eles juízes; por último, os quadros de inspeção do Conselho Superior da Magistratura são exclusivamente compostos por juízes.

⁴² Artigo 79.º, n.º 1, da Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro.

⁴³ Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Relatório Anual 2020, p. 5.

⁴⁴ Informações recebidas do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais no contexto da visita a Portugal. Ver também Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Relatório Anual 2020, p. 5. De acordo com as normas europeias, os Conselhos devem dispor de meios adequados para funcionar de forma independente e autónoma, dispor das suas próprias instalações, de um secretariado e de recursos informáticos e dispor do seu próprio pessoal em função das suas necessidades [parecer n.º 24 (2021) do CCJE sobre a evolução dos Conselhos da Magistratura e o seu papel em sistemas judiciais independentes e imparciais, n.º 29; Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, n.ºs 37 e 38].

⁴⁵ Informações recebidas do Ministério da Justiça no contexto da visita a Portugal.

⁴⁶ Lei n.º 26/2020, de 21 de julho, que transpõe para o direito nacional a Diretiva (UE) 2018/822 do Conselho, de 25 de maio de 2018, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade em relação aos mecanismos transfronteiriços a comunicar.

⁴⁷ Contributo do Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia (CCBE) para o relatório de 2022 sobre o Estado de direito, p. 56.

⁴⁸ Ordem dos Advogados, comunicado de 20 de setembro de 2021. Contributo do Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia (CCBE) para o relatório de 2022 sobre o Estado de direito, p. 56.

⁴⁹ Nos termos do Artigo 281.º, n.º 1, alínea a), e n.º 2, alínea d), da Constituição da República Portuguesa. O requerimento, apresentado em 15 de setembro de 2021, pode ser consultado em https://www.provedor-jus.pt/documentos/2021_09_15_Lei%2026%20de%202020_requerimento%20ao%20Tribunal%20Constitucional.pdf.

⁵⁰ Informações recebidas da Ordem dos Advogados no contexto da visita a Portugal.

vindo a aumentar⁵¹. Em resposta às preocupações relativas ao défice de juízes e procuradores no sistema judicial⁵², o Governo está a proceder ao aumento do número de magistrados. Neste contexto, 40 novos juízes de tribunais comuns, 30 novos juízes de tribunais administrativos e fiscais e 65 novos procuradores iniciaram formação profissional em setembro de 2021, tendo sido lançado, em agosto de 2021, um novo processo de recrutamento de 40 juízes de tribunais comuns, 20 juízes de tribunais administrativos e fiscais e 65 novos procuradores⁵³. O aumento do número de juízes dos tribunais administrativos e fiscais deverá ser suficiente para atingir o número estabelecido no quadro jurídico pela primeira vez desde a criação desta jurisdição⁵⁴, embora subsistam algumas preocupações⁵⁵ quanto ao défice de mais de 200 procuradores⁵⁶. Além disso, os primeiros 23 membros das equipas de apoio consultivo para auxiliar os juízes assumiram funções em setembro de 2021, tendo sido lançado em outubro de 2021 um novo processo de recrutamento para o preenchimento de 30 novas vagas⁵⁷. No entanto, estas equipas de apoio continuam a existir apenas em primeira instância dos tribunais comuns, não obstante os apelos à necessidade de as alargar aos tribunais administrativos e fiscais⁵⁸. Por último, surgiram desafios para os funcionários e agentes não judiciais nos tribunais⁵⁹, existindo atualmente mais de 1 000 vagas nos tribunais comuns de primeira instância que não foram preenchidas⁶⁰. Neste contexto, é de notar que, de acordo com as normas europeias, deve ser afetado aos tribunais um número suficiente de juízes e pessoal de apoio devidamente qualificado⁶¹.

Prossegue o investimento na digitalização do sistema judicial. As ferramentas digitais continuam a ser utilizadas no sistema judicial, com regras processuais que permitem a utilização da tecnologia digital nos tribunais para processos civis, comerciais, administrativos e penais, embora subsistam lacunas⁶². A tecnologia digital está a ser utilizada pelos tribunais e pelos serviços do Ministério Público num número significativo de atos processuais⁶³. Os dados mostram que também há soluções digitais disponíveis para iniciar e acompanhar os

⁵¹ Gráficos 34 e 35, Painel de Avaliação da Justiça na UE 2022.

⁵² Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 5.

⁵³ Contributo de Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 6. Ver também o gráfico 36 do Painel de Avaliação da Justiça na UE em 2022.

⁵⁴ Informações recebidas do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais no contexto da visita a Portugal.

⁵⁵ Informações recebidas do Gabinete da Procuradora-Geral da República e do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público no contexto da visita a Portugal; contributo dos Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) – Portugal, para o relatório de 2022 sobre o Estado de direito, pp. 12 e 13.

⁵⁶ Informações recebidas do Gabinete da Procuradora-Geral da República no contexto da visita a Portugal; Comunicação pública apresentada no Congresso do Ministério Público, Vilamoura (Portugal), 25 e 26 de março de 2022.

⁵⁷ Contributo de Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 6. Ver também o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 5.

⁵⁸ Informações recebidas do Conselho Superior dos Tribunais da Administrativos e Fiscais no contexto da visita a Portugal; Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Relatório Anual 2020, p. 8. É referido que a criação de gabinetes consultivos nos tribunais administrativos e fiscais depende da adoção do quadro legislativo que regula o funcionamento do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ver secção I – Sistema judicial – Independência).

⁵⁹ Informações recebidas do Conselho Superior da Magistratura, do Gabinete da Procuradora-Geral da República e do Sindicato dos Funcionários Judiciais no contexto da visita a Portugal; Público (2022), «Tribunais em risco de rutura por falta de funcionários».

⁶⁰ Situação em 31 de março de 2022; Ministério da Justiça, mapa do pessoal. Ver também CEPEJ (2020), Perfil do país: Portugal – painel de avaliação (dados de 2019).

⁶¹ Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, ponto 35.

⁶² Gráfico 42, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2022.

⁶³ Gráfico 43, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2022.

processos⁶⁴ e que as ferramentas de videoconferência foram amplamente utilizadas durante a pandemia de COVID-19⁶⁵. Estão igualmente a ser desenvolvidas novas plataformas digitais com o objetivo de simplificar as tarefas quotidianas e de gestão dos magistrados, estando os Conselhos Superiores associados à sua aplicação⁶⁶. Além disso, o plano nacional de recuperação e resiliência (PRR) inclui uma componente consagrada à reforma do sistema judicial, que se centra, nomeadamente, na melhoria da utilização de ferramentas digitais no sistema judicial⁶⁷. Portugal receberá ainda assistência técnica financiada pela UE para fazer avançar a sua agenda de modernização da justiça centrada nos utilizadores e o desenvolvimento de estratégias políticas fundamentais⁶⁸.

Eficiência

A eficiência do sistema judicial continua a enfrentar dificuldades, em especial nos tribunais administrativos e fiscais. O relatório de 2021 sobre o Estado de direito registou melhorias no que diz respeito à eficiência do sistema judicial⁶⁹. No entanto, esta tendência positiva sofreu um corte, com o tempo de resolução dos processos civis e comerciais a aumentar em primeira⁷⁰ e terceira⁷¹ instâncias e a taxa de resolução a diminuir pelo terceiro ano consecutivo, caindo para menos de 100 % em primeira instância⁷². Nos processos administrativos, o tempo de resolução continua a ser elevado, tendo registado um ligeiro aumento em primeira instância⁷³ e aumentado em segunda instância, atingindo mais de 870 dias⁷⁴. Embora o número de processos administrativos pendentes em primeira instância continue a ser elevado⁷⁵, é de assinalar uma melhoria significativa no que diz respeito à taxa de resolução, que é superior a 120 %⁷⁶.

Foi criado um grupo de trabalho com a missão de avaliar e propor estratégias para aumentar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais. As partes interessadas continuam a manifestar preocupações quanto à eficiência dos tribunais administrativos e fiscais⁷⁷. A fim de refletir sobre uma estratégia para ultrapassar os desafios nos tribunais administrativos e fiscais e aumentar a sua eficiência, o Governo criou um grupo de trabalho

⁶⁴ Gráfico 46, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2022.

⁶⁵ Contributo de Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 7.

⁶⁶ Ministério da Justiça, comunicado de imprensa de 4 de fevereiro de 2022.

⁶⁷ Decisão de execução do Conselho (10149/21) relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal, de 6 de julho de 2021.

⁶⁸ Projeto no âmbito do instrumento de assistência técnica – «Transformação da Justiça em Portugal». Ver também o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 6.

⁶⁹ Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 7.

⁷⁰ 280 dias em 2020, face a 200 dias em 2019. Gráfico 7, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2022.

⁷¹ 126 dias em 2020, face a 104 dias em 2019. Gráfico 8, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2022.

⁷² Gráfico 12, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2022.

⁷³ Gráfico 9, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2022.

⁷⁴ Gráfico 10, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2022.

⁷⁵ Gráfico 16, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2022.

⁷⁶ Gráfico 13, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2022.

⁷⁷ Informações recebidas do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e da Associação Sindical dos Juizes Portugueses no contexto da visita a Portugal. Ver também o contributo dos Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) – Portugal, para o relatório de 2022 sobre o Estado de direito, p. 13 e 14, e do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Relatório Anual 2020, p. 7.

multidisciplinar. Este grupo de trabalho apresentou dois relatórios intercalares⁷⁸, definindo objetivos estratégicos e propondo medidas para superar os desafios identificados no que respeita à eficiência dos tribunais administrativos e fiscais. As medidas articularam-se em torno de cinco eixos estratégicos: alterações legislativas, gestão judicial, transformação digital, recursos humanos e otimização do funcionamento dos tribunais administrativos e fiscais superiores⁷⁹. As medidas propostas ainda não foram aplicadas⁸⁰. O plano de recuperação e resiliência português inclui igualmente medidas destinadas a aumentar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais⁸¹. De acordo com as normas europeias, a eficiência dos sistemas judiciais é uma condição essencial para a segurança jurídica e a confiança do público no Estado de direito⁸².

Continuam a ser aplicadas medidas para aumentar a eficiência do sistema judicial.

Portugal continua sob a supervisão reforçada do Comité de Ministros do Conselho da Europa devido à duração excessiva dos processos nos tribunais cíveis e administrativos⁸³. Neste contexto, em 24 de junho de 2021, o Governo adotou e atualizou um novo plano de ação consolidado que contém medidas para combater a duração excessiva dos processos⁸⁴. Embora saúde os esforços envidados pelas autoridades, o Comité de Ministros reafirmou a sua preocupação com o agravamento da situação no que respeita à duração dos processos administrativos e fiscais⁸⁵. Conforme descrito nos relatórios de 2020 e de 2021 sobre o Estado de Direito⁸⁶, foram criadas equipas de resposta rápida para lidar com os atrasos nos processos acumulados nos tribunais administrativos e fiscais. Os dados disponíveis mais recentes mostram que estas equipas já resolveram 63 % dos processos administrativos e mais de 58 % dos processos fiscais inicialmente atribuídos⁸⁷. Espera-se que as equipas possam resolver até ao final de 2022 todos os processos pendentes que tenham entrado no sistema antes de 2013⁸⁸.

II. QUADRO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

O quadro institucional de combate à corrupção em Portugal mantém-se, de um modo geral, inalterado desde a publicação do relatório de 2021 sobre o Estado de direito. O Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP), que está sob a alçada do Ministério Público,

⁷⁸ Grupo de Trabalho dos Tribunais Administrativos e Fiscais, 1.º relatório intercalar, de 23 de novembro de 2021, e 2.º relatório intercalar, de 21 de fevereiro de 2022. Ver também o contributo de Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 7.

⁷⁹ Contributo de Portugal para o relatório de 2022 sobre o Estado de direito, p. 7, e Grupo de Trabalho dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Segundo Relatório Intercalar, p. 3.

⁸⁰ Informações recebidas do Ministério da Justiça no contexto da visita a Portugal.

⁸¹ Em particular, através da criação de um quadro jurídico para a promoção da resolução judicial e extrajudicial de litígios, a criação do quadro jurídico para a arbitragem administrativa voluntária e a criação de secções especializadas em tribunais superiores (anexo da Decisão de Execução do Conselho relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal, p. 161). Os respetivos marcos devem ser atingidos durante o primeiro trimestre de 2023.

⁸² Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, ponto 30.

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

⁸⁴ Secretariado do Comité de Ministros, DH-DD(2021)657: comunicação de Portugal.

⁸⁵ Comité de Ministros, Decisão CM/Del/Dec(2021)1411/H46-25, de 16 de setembro de 2021.

⁸⁶ Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 8; Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 5.

⁸⁷ Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Relatório Anual 2020, p. 76-77.

⁸⁸ Informações recebidas do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais no contexto da visita a Portugal.

é responsável pela investigação e a ação penal dos crimes graves, incluindo a corrupção e os crimes económicos e financeiros, coordenando as investigações levadas a cabo pela Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNCC), uma unidade de investigação da Polícia Judiciária⁸⁹. No que respeita à prevenção da corrupção, foi criado em 2021 um Mecanismo Nacional Anticorrupção, que contribuirá para melhorar a capacidade de prevenção. O Conselho de Prevenção da Corrupção está sob a alçada do Tribunal de Contas. A Entidade para a Transparência, criada em 2019, é responsável por fiscalizar e verificar as declarações de património e de interesses de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos nomeados, mas ainda não entrou em funcionamento, embora se esteja a diligenciar nesse sentido.

A perceção dos peritos e da comunidade empresarial é de que os níveis de corrupção no setor público permanecem relativamente baixos. No Índice de Perceção da Corrupção elaborado pela Transparência Internacional em 2021, Portugal obteve uma pontuação de 62/100, tendo ficado classificado em 9.º lugar na União Europeia e em 32.º a nível mundial⁹⁰. Esta perceção tem-se mantido relativamente estável nos últimos cinco anos⁹¹. O Eurobarómetro Especial sobre corrupção de 2022 revela que 90 % dos inquiridos consideram que a corrupção é uma prática generalizada no seu país (média da UE: 68 %) e que 44 % se sentem pessoalmente afetados pela corrupção na sua vida quotidiana (média da UE: 24 %)⁹². No que respeita às empresas, 85 % consideram que a corrupção é uma prática generalizada (média da UE: 63 %) e 55 % que a corrupção é um obstáculo à atividade empresarial (média da UE: 34 %)⁹³. Além disso, 32 % dos inquiridos consideram que há um número suficiente de processos judiciais bem-sucedidos para dissuadir as pessoas de práticas corruptas (média da UE: 34 %)⁹⁴, enquanto 16 % das empresas consideram que as pessoas e empresas apanhadas por subornar um funcionário superior são punidas de forma adequada (média da UE: 29 %)⁹⁵.

A Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 está a ser executada. Foi adotado um conjunto de medidas legislativas destinadas a combater e prevenir a corrupção nos setores público e privado, a fim de aplicar a Estratégia Nacional Anticorrupção⁹⁶. Estas incluem

⁸⁹ A UNCC é a unidade operacional especializada responsável pela investigação de crimes de corrupção e crimes conexos, como suborno ou peculato, sendo competente a nível nacional.

⁹⁰ Transparência Internacional (2022), Índice de Perceção da Corrupção 2021, p. 2-3. O nível de perceção da corrupção é categorizado da seguinte forma: baixo (a perceção dos peritos e dos dirigentes das empresas sobre o nível de corrupção no setor público regista uma pontuação superior a 79), relativamente baixo (pontuação entre 79-60), relativamente elevado (pontuação entre 59-50) e elevado (pontuação inferior a 50).

⁹¹ Em 2017, a pontuação foi de 63 e, em 2021, de 62. Considera-se que o nível de corrupção aumenta/diminui significativamente quando há uma variação da pontuação superior a cinco pontos, que melhora/piora quando a pontuação varia entre 4 e 5 pontos e que é relativamente estável quando a variação é entre 1 e 3 pontos nos cinco anos anteriores.

⁹² Eurobarómetro Especial 523 (2022). Os dados do Eurobarómetro sobre a perceção e a experiência dos cidadãos em matéria de corrupção são atualizados de dois em dois anos. O conjunto de dados anterior é o Eurobarómetro Especial 502 (2020).

⁹³ Eurobarómetro Flash 507 (2022). Os dados do Eurobarómetro sobre a atitude das empresas face à corrupção são atualizados de dois em dois anos. O conjunto de dados anterior é o Eurobarómetro Flash 482 (2019).

⁹⁴ Eurobarómetro Especial 523 (2022).

⁹⁵ Eurobarómetro Flash 507 (2022).

⁹⁶ Contributo de Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 9 e 12. Por exemplo, este pacote legislativo diz respeito a alterações ao Código Penal, ao Código de Processo Penal, ao Código das Sociedades Comerciais, à Lei n.º 34/87, de 16 de julho de 1987 (Crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos), à Lei n.º 36/94, de 29 de setembro de 1994 (Medidas de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira), à Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto de 2007 (que estabelece um novo regime de responsabilidade penal por comportamentos suscetíveis de afetar a verdade, a lealdade e a

instrumentos para combater a criminalidade financeira, a corrupção ativa e passiva e o apoio ao cumprimento das empresas e à proteção dos denunciantes, bem como um amplo conjunto de alterações legislativas no domínio do direito penal e do direito processual penal, do direito das sociedades e dos crimes cometidos por funcionários públicos⁹⁷. A Assembleia da República aprovou este pacote legislativo em 2021, o qual entrou em vigor em março de 2022. A sua adoção abre caminho a uma fase de execução que dependerá igualmente dos recursos a afetar às instituições responsáveis⁹⁸.

As novas medidas legislativas visam aumentar a eficácia do sistema judicial no tratamento dos crimes de corrupção e acelerar os processos penais a nível da ação penal. Uma alteração do Código Penal alargou para 15 anos o prazo de prescrição para os crimes de corrupção, incluindo a corrupção de alto nível⁹⁹. A aplicação prática desta medida requer um acompanhamento rigoroso, tendo em conta as preocupações comunicadas relativamente à prescrição de processos complexos de corrupção devido a atrasos nas fases de investigação e ação penal¹⁰⁰. Foi alterado um conjunto de textos jurídicos, com especial destaque para a suspensão ou redução das penas, a suspensão dos processos cautelares e a determinação das responsabilidades penais, incluindo para as pessoas coletivas¹⁰¹. Além disso, as novas disposições clarificam o conceito de titular de cargo político no contexto do direito penal e introduzem uma proibição específica de exercer funções oficiais aplicável aos

correção da competição e do seu resultado na atividade desportiva), e a Lei n.º 20/2008, de 21 de abril de 2008 (que cria o novo regime penal de corrupção no comércio internacional e no setor privado).

⁹⁷ Artigo 58.º da Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto. Estes incluem crimes como o branqueamento de capitais; a corrupção, o peculato e a participação económica em negócio; administração danosa em unidade económica do setor público; fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito; infrações económico-financeiras cometidas de forma organizada, nomeadamente com recurso à tecnologia informática, bem como infrações económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional.

⁹⁸ A estratégia reconhece a necessidade de identificar e analisar os motivos para os atrasos em processos complexos, a fim de melhorar a afetação dos recursos. Informação recebida do Ministério da Justiça no contexto da visita a Portugal.

⁹⁹ O artigo 118.º, n.º 1, alínea a), do Código Penal alarga o prazo de prescrição de 15 anos às infrações previstas nos artigos 20.º, 23.º-E, n.º 1, e nos artigos 26.º e 27.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho (peculato, participação económica em negócio, abuso de poderes e violação de segredo); os artigos 10.º-A e 12.º da Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto (oferta ou recebimento indevido de vantagem); os artigos 36.º e 37.º do Código de Justiça Militar (corrupção passiva para a prática de ato ilícito e corrupção ativa); no artigo 299.º do Código Penal, contanto que a finalidade ou atividade da associação criminosa seja dirigida à prática de um ou mais crimes para os quais esteja excecionalmente previsto um prazo de 15 anos; o crime de prevaricação previsto no artigo 11.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho. Contributo de Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 10.

¹⁰⁰ Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 10.

¹⁰¹ Contributo de Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 13. A Lei n.º 34/87, de 16 de julho, que determina as novas medidas contra os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, clarifica o conceito de titular de cargo político para efeitos de direito penal (foram substituídos os artigos 1.º, 4.º, 5.º, 16.º, 17.º, 18.º, 19.º-A, 23.º, 27.º, 28.º, 34.º, 35.º, 37.º e 39.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho); a Lei n.º 36/94, que introduz novas medidas para combater a criminalidade económica e financeira, incluindo a corrupção, o peculato, a influência indevida e a participação económica em negócio. As alterações determinam a existência de uma autoridade responsável para conduzir ações preventivas no Ministério Público e na polícia judiciária, incluindo a suspensão do processo e o estabelecimento de medidas inibitórias com o objetivo de atenuar as penas (foram substituídos os artigos 1.º, 2.º, 8.º e 9.º da Lei n.º 36/94, de 29 de setembro); a Lei n.º 20/2008, de 21 de abril de 2008, que institui o novo regime penal para a corrupção no comércio internacional e no setor privado; a Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto de 2007, que estabelece um novo regime de responsabilidade penal por comportamentos suscetíveis de afetar a verdade, a lealdade e a correção da competição e do seu resultado na atividade desportiva (foram substituídos os artigos 10.º e 13.º da Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto); alterações da legislação em matéria de corrupção e suborno no estrangeiro (2018): foram substituídos os artigos 5.º e 10.º.

titulares de cargos políticos que cometam um crime, incluindo corrupção¹⁰². Uma nova lei¹⁰³ facilita a utilização de informações financeiras e de outra natureza (como informações sobre contas bancárias) pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais graves.

A falta de recursos para a investigação e a repressão de infrações relacionadas com a corrupção continua a ser um motivo de preocupação¹⁰⁴. As partes interessadas referem que a falta de recursos ao nível da polícia e dos serviços do Ministério Público constitui um obstáculo à instauração de processos relacionados com a corrupção¹⁰⁵. A falta de conhecimentos especializados e de formação, os baixos níveis de digitalização e as dificuldades de acesso às bases de dados, bem como a falta de independência financeira, são também apontados como condicionalismos. Como referido em 2021, subsistem desafios no que diz respeito ao tratamento de casos de corrupção de alto nível¹⁰⁶. A falta de autonomia financeira legal foi publicamente evocada pelo procurador-geral como um obstáculo à independência global do Ministério Público¹⁰⁷. Tanto o Departamento de Investigação e Ação Penal (DIAP) como o Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP), criados no âmbito do Ministério Público, levantam igualmente o problema dos recursos¹⁰⁸. A falta de recursos tem também impacto na qualidade das investigações e ações penais de casos relacionados com a corrupção, causando atrasos significativos, especialmente em casos de corrupção complexos e de alto nível¹⁰⁹. O problema mantém-se não obstante se registe uma melhoria ligeira ao nível dos recursos do DCIPA em 2021 – o Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) tem um quadro global de 36 procuradores especializados na investigação da criminalidade organizada, incluindo corrupção e crimes conexos. Os Departamentos de Investigação e Ação Penal (DIAP) do Porto, Coimbra, Lisboa e Évora contam com 37 magistrados. A UNCC dispõe de 12 unidades de investigação com 97 investigadores criminais. No entanto, para além dos investigadores afetados à UNCC, a Polícia Judiciária dispõe de 193 efetivos adicionais distribuídos por todo o território nacional. A fim de reforçar os recursos da Polícia Judiciária, realizou-se em 2021 um curso para 120 inspetores; em 2022, terá início um curso para 100 inspetores e será organizado um concurso para mais 70 inspetores, o que impedirá um aumento gradual dos recursos humanos na UNCC¹¹⁰. Também há preocupações quanto aos recursos da Inspeção-Geral de Finanças

¹⁰² Artigo 27.º-A, Lei n.º 34/87, de 16 de julho, que proíbe o exercício de um cargo político por um período de dois a dez anos.

¹⁰³ Lei n.º 54/2021, de 13 de agosto. Contributo de Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 13.

¹⁰⁴ Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 9.

¹⁰⁵ Informações recebidas da Transparência Internacional, da Procuradora-Geral da República, da Associação Sindical dos Juizes Portugueses e do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público no contexto da visita a Portugal.

¹⁰⁶ Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 9-10.

¹⁰⁷ Comunicação pública apresentada no Congresso do Ministério Público, Vilamoura (Portugal), 25 e 26 de março de 2022.

¹⁰⁸ Público (2021), «Diretor do DCIAP pressiona o Governo e critica a falta de meios». Comunicação pública apresentada no Congresso do Ministério Público, Vilamoura (Portugal), 25 e 26 de março de 2022.

¹⁰⁹ Informações recebidas da Procuradora-Geral da República no contexto da visita a Portugal.

¹¹⁰ Contributo de Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 9. No Orçamento de Estado para 2022, também há fundos afetados a domínios como i) o reforço dos recursos humanos para combater a corrupção, a fraude e a criminalidade económico-financeira, em particular no Núcleo de Assessoria Técnica do Gabinete do Procurador-Geral e na Unidade Forense de Finanças e Contabilidade, a Unidade Anticorrupção e a Unidade Nacional de Cibercriminalidade e Criminalidade Tecnológica da Polícia Judiciária; e ii) reforçar a formação dos magistrados e de outras partes interessadas na investigação criminal no domínio da prevenção e luta contra a corrupção, a fraude e a criminalidade económica e financeira.

(IGF). A IGF tem enfrentado uma diminuição progressiva dos recursos (desde 2015, registou-se uma redução de 21,5 % do pessoal e uma redução de 1,1 % do orçamento)¹¹¹, o que está a gerar dificuldades, sobretudo tendo em conta as novas atividades adicionais previstas no âmbito do Mecanismo Nacional Anticorrupção¹¹².

Foi criado o regime geral de prevenção da corrupção e estão em curso os trabalhos para dar execução ao Mecanismo Nacional Anticorrupção de 2021, que deverá entrar em funcionamento na segunda metade de 2022. No contexto da aplicação da Estratégia Nacional Anticorrupção¹¹³, foi adotada nova legislação que cria um Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o regime geral de prevenção da corrupção e dos conflitos de interesses¹¹⁴. Este regime geral impõe às empresas privadas, às empresas públicas e aos serviços que fazem parte da administração direta e indireta do Estado¹¹⁵, com 50 ou mais trabalhadores, a obrigação de adotar instrumentos específicos de combate à corrupção¹¹⁶. Ao mesmo tempo, continua a ser preocupante que o âmbito de aplicação do regime seja, na prática, demasiado restrito, tendo em conta o número total de entidades com menos de 50 trabalhadores¹¹⁷, incluindo organismos governamentais que não estarão vinculados pelas novas regras. Uma vez operacional, o mecanismo funcionará como um organismo independente com poderes de instauração de processos, de controlo e sancionatórios. Desempenhará igualmente a função de aplicar a dimensão preventiva da Estratégia Nacional Anticorrupção¹¹⁸. De um modo geral, a necessidade de pessoal mais especializado e de estruturas de controlo sólidas continua a ser um desafio¹¹⁹. Embora esteja em curso a operacionalização do mecanismo, o regime sancionatório ao abrigo do regime geral de prevenção da corrupção só entrará em vigor em junho de 2023¹²⁰.

Subsistem preocupações quanto ao controlo das regras em matéria de conflitos de interesses para os altos cargos públicos. Embora estejam em vigor regras de integridade

¹¹¹ Informações recebidas da IGF no contexto da visita a Portugal.

¹¹² Informações recebidas da IGF no contexto da visita a Portugal.

¹¹³ Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024.

¹¹⁴ Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

¹¹⁵ Estas entidades incluem empresas privadas (com a exceção de microempresas e pequenas empresas), o Estado, as regiões autónomas (Açores e Madeira), as autarquias locais e o setor público empresarial (Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, p. 41).

¹¹⁶ Trata-se de programas de prevenção de riscos, códigos de conduta, canais de denúncia e programas de formação adequados para a prevenção da corrupção e crimes conexos. Em especial, o regime obriga as entidades a adotarem códigos de conduta, canais de denúncia adequados, sistemas de controlo interno e programas de formação centrados na prevenção de riscos. Introduce igualmente coimas que ascendem até 44 891 81 EUR no caso de pessoas coletivas e a 3 740 98 EUR no caso de pessoas singulares por incumprimento do regime.

¹¹⁷ De acordo com as informações fornecidas pela *Statista*, o número de micro e pequenas empresas (<50) em PT é o maior: até 902 856, em comparação com 5 688 empresas de dimensão média, em 2021. *Statista (2021), SMEs in Portugal 2021* (não traduzido para português).

¹¹⁸ O mecanismo será um organismo independente que integrará o Conselho de Prevenção da Corrupção e prosseguirá a missão do Conselho de assegurar a eficácia das políticas de prevenção da corrupção com o poder sancionatório adicional. O mecanismo deve cooperar e apoiar as autoridades de combate à corrupção, incluindo o Ministério Público, a Polícia Judiciária e o Tribunal de Contas. As tarefas do mecanismo serão desempenhadas pelo Conselho de Administração composto por funcionários especializados. As atividades do mecanismo serão monitorizadas pelo Tribunal de Contas. Contributo de Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 9.

¹¹⁹ Informações recebidas do Ministério da Justiça no contexto da visita a Portugal.

¹²⁰ Artigo 28.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro. Informações recebidas do Ministério da Justiça no contexto da visita a Portugal.

para os funcionários do Governo¹²¹ e os deputados da Assembleia da República¹²², as preocupações relativas à sua aplicação efetiva continuam por resolver¹²³: o GRECO apelou à criação de mecanismos de supervisão adequados, incluindo sanções por atos impróprios, que não estão previstos no Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República¹²⁴. O trabalho de acompanhamento da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados da Assembleia da República¹²⁵ prossegue, embora ainda não estejam disponíveis as conclusões da avaliação da eficácia do sistema de prevenção de conflitos¹²⁶. No que diz respeito às regras relativas às «portas giratórias», não se registaram progressos na resolução do problema do controlo das violações das restrições pós-emprego, o que suscita preocupações quanto à sua aplicação¹²⁷.

As novas alterações do sistema de declaração de património alargam e reforçam as obrigações declarativas dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, embora a autoridade de verificação ainda não esteja operacional. Em complemento do atual requisito¹²⁸ de apresentação de uma única declaração consolidada de interesses e património, a nova regulamentação prevê sanções em caso de enriquecimento sem causa¹²⁹. De acordo com a lei, a partir de 10 de dezembro de 2021, as declarações devem incluir uma descrição pormenorizada de qualquer vantagem patrimonial, redução do passivo ou aumento de ativos futuros quando o valor for superior a 50 vezes o salário mínimo nacional¹³⁰. Logo que entre em funcionamento, a Entidade para a Transparência¹³¹ criada em 2019 será responsável pelo acompanhamento e a verificação das declarações de património dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos¹³². A sua criação estava inicialmente prevista para 2020, mas ainda não está operacional nem há um calendário para a sua entrada em funcionamento¹³³. Estão atualmente a ser envidados esforços com vista a criar uma plataforma digital para tratar as declarações de património¹³⁴. Ainda não foi completamente

¹²¹ Lei n.º 52/2019, de 31 de julho. Desde 2019, o sistema de incompatibilidades aplicável aos altos cargos foi revisto para alargar o âmbito das funções públicas incompatíveis às empresas públicas e a outras empresas participadas pelo Estado – Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2019.

¹²² Lei n.º 7/93, de 1 de março, artigo 20.º, n.º 1. Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019.

¹²³ Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, pp. 10 e 11.

¹²⁴ GRECO, Quarto ciclo de avaliações – Segundo relatório intercalar de conformidade, p. 6;

¹²⁵ No contexto da visita a Portugal, a Comissão foi informada pelos serviços da Assembleia da República de que a Comissão Parlamentar de Transparência e Estatuto dos Deputados tinha publicado um relatório sobre a aplicação do código e que, até ao momento, não se tinha verificado qualquer violação do mesmo. O relatório deverá ser publicado no seguinte sítio Web:

<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/14CTED/GTACC/Paginas/Composicao.aspx>.

¹²⁶ Informações recebidas do Ministério da Justiça no contexto da visita a Portugal.

¹²⁷ Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 12.

¹²⁸ Artigo 1.º da Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro. Além disso, a Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro, estabeleceu o acesso público à informação contida no registo de interesses da «Declaração Única», incluindo os cargos, as funções e as atividades exercidas em acumulação com o mandato, bem como os exercidos nos três anos anteriores por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

¹²⁹ Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 11-12; Lei n.º 4/2022, de 6 de janeiro de 2022.

¹³⁰ As novas sanções incluem penas de prisão até cinco anos pela não apresentação de uma declaração, omitindo rendimentos e propriedades, incluindo qualquer enriquecimento sem causa (Contributo de Portugal para o relatório de 2022 sobre o Estado de direito, p. 14).

¹³¹ Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 12.

¹³² O artigo 5.º da Lei Orgânica n.º 4/2019 de 13 de setembro estabelece que, até à instalação da Entidade para a Transparência, as declarações únicas de rendimentos, património e interesses continuam a ser entregues junto do Tribunal Constitucional e a ser escrutinadas nos termos do regime anterior.

¹³³ Informações recebidas do Tribunal Constitucional no contexto da visita a Portugal.

¹³⁴ Informações recebidas do Tribunal Constitucional no contexto da visita a Portugal.

resolvida a questão das instalações da sede da Entidade para a Transparência, embora o Governo tenha disponibilizado um edifício e os procedimentos para as obras de renovação necessárias estejam a avançar¹³⁵.

Embora a legislação em matéria de grupos de pressão ainda não tenha sido adotada, o Governo está a aplicar um sistema de «pegada legislativa» para monitorizar a transparência nos processos de tomada de decisão. Durante a legislatura interrompida em dezembro de 2021, não se chegou a acordo sobre a proposta de legislação em matéria de grupos de pressão que estava a ser debatida na Assembleia da República¹³⁶. No entanto, o Governo aprovou uma resolução destinada a reforçar a transparência do processo de tomada de decisão, através da aplicação de um sistema de «pegada legislativa»¹³⁷. Esta iniciativa permitirá aos cidadãos acompanhar as interações entre os decisores políticos e os representantes de grupos de interesses ao longo dos processos legislativos, devido ao registo obrigatório dessas interações, nomeadamente desde a elaboração da legislação e das políticas até à sua aprovação final¹³⁸. Espera-se que confira transparência ao processo de tomada de decisão, uma vez que exige que os representantes de grupos de interesses estejam registados para poderem participar em qualquer processo legislativo. O Governo espera que a aproximação dos decisores políticos aos cidadãos e a transparência da origem e da natureza das políticas sejam um passo positivo no sentido da regulamentação das atividades dos grupos de pressão. O GRECO salientou a necessidade de clarificar o âmbito de aplicação dos contactos permissíveis entre os deputados da Assembleia da República e os interesses de terceiros, que continua por abordar¹³⁹. No entanto, o âmbito dos contactos permitidos entre os deputados à Assembleia da República e terceiros interessados é definido pela Constituição portuguesa¹⁴⁰, impondo aos deputados um conjunto de deveres no exercício do seu mandato¹⁴¹.

Foi aprovada nova legislação em matéria de proteção dos denunciantes. As novas regras¹⁴² foram introduzidas em 20 de dezembro de 2021 com o objetivo de alinhar a legislação nacional com a Diretiva Denúncia de Irregularidades¹⁴³ e de continuar a melhorar o quadro jurídico¹⁴⁴. De um modo geral, em 2020, registou-se uma ligeira diminuição nas queixas dos denunciantes (18,3 %, menos do que em 2019, e 35,2 %, menos do que em

¹³⁵ Informações recebidas de Portugal no seguimento da visita ao país.

¹³⁶ Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 12.

¹³⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2021, de 3 de novembro.

¹³⁸ Ver igualmente a secção IV.

¹³⁹ GRECO, Quarto ciclo de avaliações – Segundo relatório intercalar de conformidade, p. 4. Compete à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (CTED) assegurar o cumprimento das regras mencionadas e, para o efeito, pode proceder a inquéritos sobre factos suscetíveis de constituir irregularidades graves cometidas em violação dos deveres dos deputados, quer a pedido dos deputados *ex officio*, quer por decisão do presidente da Assembleia da República (ver artigo 27.º-A, n.º 1, alínea j), do Estatuto dos Deputados à Assembleia da República).

¹⁴⁰ Artigos 155.º e 159.º. Ver também o artigo 14.º do Estatuto dos Deputados à Assembleia da República e os artigos 3.º a 9.º do Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República.

¹⁴¹ Artigo 14.º, n.º 2, Estatuto dos Deputados.

¹⁴² Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro.

¹⁴³ Diretiva (UE) 2019/1937 relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.

¹⁴⁴ As regras introduzem medidas de proibição de retaliação, bem como a criação de canais de denúncia específicos e o estabelecimento de procedimentos para a análise de relatórios que garantam a confidencialidade e a segurança das informações. Além disso, foram introduzidas medidas adicionais para proteger e apoiar os denunciantes.

2018)¹⁴⁵. A análise das queixas apresentadas através da aplicação resultou na abertura de 232 inquéritos e 18 inquéritos preventivos, tendo sido enviadas 507 queixas a outras entidades e arquivadas 785¹⁴⁶.

Várias instituições continuaram a acompanhar os riscos de corrupção relacionados com as medidas adotadas no contexto da pandemia de COVID-19. O Tribunal de Contas acompanhou a aplicação das medidas legislativas de emergência¹⁴⁷. Em consequência, foram elaborados novos relatórios¹⁴⁸. Ainda não é claro se a recomendação do Conselho para a Prevenção da Corrupção relativa à prevenção dos riscos de corrupção e infrações conexas¹⁴⁹ foi seguida, na prática, por todos os organismos e entidades públicos que intervêm na gestão ou no controlo dos fundos públicos e de outros valores públicos a que se dirige¹⁵⁰. A Inspeção-Geral de Finanças emitiu um relatório de auditoria sobre as medidas tomadas para apoiar o setor da comunicação social durante a pandemia de COVID-19 e publicou um livro eletrónico¹⁵¹ sobre boas práticas e a redução dos riscos associados à corrupção no domínio dos contratos públicos, que é globalmente considerado um domínio de alto risco¹⁵².

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

Os princípios fundamentais subjacentes à liberdade e ao pluralismo dos meios de comunicação social estão consagrados na Constituição portuguesa¹⁵³ e existe um quadro jurídico abrangente para proteger os jornalistas no exercício da sua profissão¹⁵⁴. A criação de um organismo regulador independente está igualmente prevista na Constituição¹⁵⁵. A Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual revista foi transposta em 2020¹⁵⁶. Não se registaram grandes desenvolvimentos legislativos desde a publicação do relatório de 2021 sobre o Estado de direito.

¹⁴⁵ Em 2020, o número de queixas recebidas, incluindo através deste sistema, foi de 1 607, das quais 603 foram apresentadas por queixosos identificados (37,5 %). Informações recebidas do Ministério da Justiça no contexto da visita a Portugal.

¹⁴⁶ Em 2020, o número de inquéritos abertos com base em queixas apresentadas na aplicação correspondeu a 14,4 % das queixas registadas e os inquéritos preventivos ascenderam a cerca de 1,1 %. Estas percentagens para os inquéritos revelam um ligeiro aumento em comparação com 2018 e 2019 (12,7 %), confirmando a tendência decrescente do número de inquéritos preventivos iniciados (1,8 % em 2018 e 1,6 % em 2019). Em 2019, foram abertos 249 inquéritos e 31 inquéritos preventivos, tendo sido enviadas 787 queixas a outras entidades e arquivadas 896 (informações recebidas do Ministério da Justiça no contexto da visita a Portugal). Os dados referem-se aos números relativos ao canal de queixas criado pelo Ministério Público.

¹⁴⁷ Informações recebidas do Tribunal de Contas no contexto da visita a Portugal.

¹⁴⁸ Tribunal de Contas, Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (COVID-19). Em fevereiro de 2022, o Tribunal de Contas publicou um relatório sobre a fraude e o incumprimento que assinala limitações significativas em matéria de acompanhamento.

¹⁴⁹ Conselho de Prevenção da Corrupção (2020), Recomendação – Prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas no âmbito das medidas de resposta ao surto pandémico da COVID-19.

¹⁵⁰ A recomendação salienta a necessidade de todos os decisores e operadores no domínio da gestão pública manterem os mais elevados índices de transparência, de ética e de integridade e solicita a adoção de medidas de prevenção e mitigação de riscos no âmbito das suas condutas.

¹⁵¹ IGF, Autoridade de Auditoria, *Gestão dos Riscos na Contratação Pública*.

¹⁵² Informações recebidas da IGF no contexto da visita a Portugal.

¹⁵³ Artigos 37.º e 38.º da Constituição da República Portuguesa.

¹⁵⁴ Portugal ocupa o sétimo lugar no Índice Mundial da Liberdade de Imprensa dos Repórteres sem Fronteiras de 2022, em comparação com o nono lugar no ano anterior.

¹⁵⁵ Artigo 39.º da Constituição da República Portuguesa.

¹⁵⁶ Lei n.º 74/2020, de 19 de novembro.

A Entidade Reguladora para a Comunicação Social continua a desempenhar um papel central no que respeita à liberdade e ao pluralismo dos meios de comunicação social, mas enfrenta alguns desafios em matéria de recursos. A Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) é totalmente independente¹⁵⁷. Controla todas as entidades que exercem atividades nos meios de comunicação social em Portugal¹⁵⁸ e assegura uma série de tarefas essenciais, como previsto no seu mandato constitucional¹⁵⁹. Em 2021, recebeu 4 000 000 EUR (em atraso relativamente às contribuições de 2015-2019 devidas pela autoridade reguladora das telecomunicações) e lançou o recrutamento para três novos lugares. No entanto, dada a dimensão e a importância da sua missão, existem preocupações quanto ao facto de a ERC poder estar subfinanciada¹⁶⁰.

O quadro legislativo abrangente que regula a transparência da propriedade dos meios de comunicação social foi alargado. Existe um quadro jurídico sólido no que respeita à transparência da propriedade em todos os mercados dos meios de comunicação social, incluindo em linha. A Constituição exige esta transparência e encarrega a ERC de a controlar na aplicação da lei específica que regula esta matéria¹⁶¹. Em janeiro de 2022, entraram em vigor disposições regulamentares que alargam aos serviços a pedido e às plataformas de partilha de vídeos a obrigação de registar um conjunto de informações junto da Entidade Reguladora para a Comunicação Social. Por conseguinte, a legislação relativa à transparência dos meios de comunicação social será aplicável aos prestadores de serviços a pedido¹⁶². O relatório do Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2022 relativo a Portugal (MPM 2022) continua a registar um baixo risco em termos de transparência da propriedade dos meios de comunicação social¹⁶³. No entanto, regista algumas exceções em que a lei nem sempre é eficaz¹⁶⁴. Algumas entidades revelam baixos níveis de transparência e é difícil identificar se estes casos são sancionados na prática¹⁶⁵. Além disso, o portal da transparência¹⁶⁶ nem sempre fornece as informações exigidas sobre algumas empresas¹⁶⁷.

O acesso à informação e a documentos na posse das autoridades públicas está salvaguardado em legislação específica. Esta legislação visa facilitar o desempenho das funções jornalísticas. Embora a Constituição garanta o direito de acesso dos jornalistas às fontes de informação¹⁶⁸, o acesso a documentos administrativos e a informações administrativas é regulado por regras de aplicação geral¹⁶⁹. A falta de respeito pelo direito de acesso a documentos administrativos pode ser contestada junto dos Tribunais Administrativos

¹⁵⁷ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2022, relatório relativo a Portugal, pp. 6-7.

¹⁵⁸ Artigo 6.º da Lei n.º 53/2005 (Estatutos da ERC). Ver também o Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 9.

¹⁵⁹ Artigo 39.º da Constituição da República Portuguesa.

¹⁶⁰ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2022, relatório relativo a Portugal, pp. 6, 7 e 21.

¹⁶¹ Lei n.º 78/2015, de 29 de julho.

¹⁶² Decreto Regulamentar n.º 7/2021, de 6 de dezembro.

¹⁶³ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2022, relatório relativo a Portugal, pp. 8 e 12.

¹⁶⁴ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2022, relatório relativo a Portugal, pp. 12-13.

¹⁶⁵ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2022, relatório relativo a Portugal, p. 13.

¹⁶⁶ O portal da transparência foi criado pela ERC em dezembro de 2019, a fim de agregar todas as informações sobre a propriedade dos meios de comunicação social e disponibilizá-las ao público.

¹⁶⁷ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2022, relatório relativo a Portugal, p. 13.

¹⁶⁸ Artigo 38.º, n.º 2, alínea b), da Constituição da República Portuguesa. O Estatuto do Jornalista, aprovado pela Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro, contém disposições que visam assegurar o respeito deste direito (artigo 8.º).

¹⁶⁹ Lei n.º 26/2016 de 22 de agosto.

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

O fornecedor de serviços públicos de comunicação social é independente, mas tem dificuldades em matéria de recursos. A Rádio e Televisão de Portugal (RTP), o fornecedor de serviços públicos de comunicação social, foi criada por lei¹⁷⁰. Os seus órgãos de governação interna são o Conselho Geral Independente (CGI) e o Conselho de Administração (CA). O CGI é um organismo geral de supervisão e é principalmente responsável pela escolha do CA e pelo acompanhamento da adequação do seu projeto estratégico, sendo composto por seis membros¹⁷¹ nomeados para um mandato de seis anos, e não tem responsabilidades de gestão. O CA é composto por três membros nomeados pelo CGI, que entram em funções após terem sido ouvidos pela Assembleia da República. A lei estabelece as condições em que os membros do CGI e do CA podem ser destituídos. Além disso, a lei estabelece um Conselho de Opinião (CO) de 30 membros, cujos membros são eleitos por um período renovável de quatro anos. Dez deles são nomeados pela Assembleia da República e os restantes 20 por várias organizações da sociedade civil. O CO pretende servir de ligação da RTP aos interesses da sociedade portuguesa e controlar o cumprimento das suas obrigações de serviço público. A RTP é financiada por um imposto sobre as contribuições audiovisuais (82 %) e pela publicidade e venda de programas (18 %)¹⁷². No entanto, dado que a RTP oferece uma vasta e diversificada gama de serviços e tem planos para alguns novos canais, foram manifestadas preocupações quanto à insuficiência do financiamento¹⁷³.

Há preocupações quanto à precariedade da profissão jornalística. Apesar de algumas melhorias em relação a 2020, a situação geral dos profissionais dos meios de comunicação social portugueses continua a ser relativamente difícil, não sendo o pequeno mercado publicitário suficiente para apoiar todos os operadores do mercado¹⁷⁴. Tal traduz-se numa pressão descendente sobre os salários e afeta indiretamente a liberdade editorial dos jornalistas, exceto nos meios de comunicação social de serviço público¹⁷⁵. No que respeita às medidas de apoio económico no âmbito da pandemia de COVID-19, estas terão tido um efeito positivo nos meios de comunicação social, uma vez que as partes interessadas assinalaram que estas medidas de apoio excecionais tomadas pelo Governo (aquisição antecipada de publicidade institucional) tiveram o efeito positivo de, pela primeira vez, a publicidade institucional ter chegado significativamente aos meios de comunicação social locais e regionais (25 %)¹⁷⁶.

As normas de proteção dos jornalistas continuam a ser rigorosas. Tal como referido em edições anteriores do relatório sobre o Estado de direito¹⁷⁷, o Código Penal, em especial na

¹⁷⁰ Lei n.º 8/2007, de 14 de outubro.

¹⁷¹ Dois nomeados pelo Governo, dois nomeados pelo Conselho de Opinião (ver *infra*) e dois cooptados pelos quatro primeiros.

¹⁷² Informações recebidas da RTP no contexto da visita a Portugal; RTP, Relatório e Contas 2020, p. 153.

¹⁷³ Informações recebidas da RTP no contexto da visita a Portugal.

¹⁷⁴ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2022, relatório relativo a Portugal, p. 6.

¹⁷⁵ Informações recebidas da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista e do Sindicato dos Jornalistas no contexto da visita a Portugal.

¹⁷⁶ Informações recebidas da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista e do Sindicato dos Jornalistas no contexto da visita a Portugal.

¹⁷⁷ Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 14; Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 11.

sequência das alterações introduzidas em 2018¹⁷⁸, confere aos jornalistas proteção no exercício da sua profissão. Tal como em anos anteriores, o MPM 2022 considera que se trata de uma área de baixo risco¹⁷⁹. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos concluiu, em janeiro de 2022¹⁸⁰, que a condenação do jornalista Freitas Rangel em 2012 por declarações sobre associações de juizes e procuradores violava a Convenção Europeia¹⁸¹. Desde o Relatório de 2021 sobre o Estado de direito, a Plataforma do Conselho da Europa para a promoção da proteção do jornalismo e da segurança dos jornalistas publicou dois alertas relativos a Portugal¹⁸². O primeiro diz respeito a um processo judicial apresentado por um político angolano, que pretende obter uma indemnização significativa pelo facto de o seu nome figurar na edição portuguesa de um livro sobre corrupção escrito por um jornalista britânico. O Governo português respondeu devidamente ao alerta¹⁸³. A segunda diz respeito aos ciberataques de 2 de janeiro de 2022 nos sítios Web do jornal Expresso e em todos os canais da estação de televisão SIC¹⁸⁴. Os agressores pediram o pagamento de um resgate. O Representante da OSCE para a liberdade dos média manifestou a sua preocupação com estes atos, salientando que estes constituem uma clara violação do direito à liberdade de expressão e que a difusão ilegal de informações falsas através destes canais tem uma clara intenção de utilizar o alcance dos meios de comunicação social para provocar o caos¹⁸⁵. O incidente está a ser investigado pelas autoridades policiais nacionais e pelo Centro Nacional de Cibersegurança de Portugal. Semanas mais tarde, ocorreram ataques semelhantes contra um outro grupo de meios de comunicação social (Cofina). O Sindicato dos Jornalistas, a Comissão da Carteira Profissional de Jornalista e a ERC condenaram estes ataques e instaram as autoridades a investigá-los¹⁸⁶.

Uma disposição jurídica sobre a proteção contra a desinformação está a ser objeto de revisão constitucional. Em maio de 2021, a Assembleia da República aprovou a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital¹⁸⁷. O seu artigo 6.^º¹⁸⁸, que prevê a possibilidade de criar estruturas registadas de verificação de factos que supervisionem os órgãos de comunicação social registados, recebeu críticas e oposição das partes interessadas

¹⁷⁸ Que incluem jornalistas nas categorias de profissões que beneficiam de proteção reforçada e agressões qualificadas contra jornalistas como «crimes públicos».

¹⁷⁹ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2022, relatório relativo a Portugal, pp. 7, 9 e 21.

¹⁸⁰ Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, de 11 de janeiro de 2022, Freitas Rangel/Portugal, 78873/13.

¹⁸¹ O tribunal considerou, nomeadamente, que a coima e a indemnização tinham sido totalmente desproporcionadas e tiveram um efeito dissuasor no debate político. Os órgãos jurisdicionais nacionais não fundamentaram adequadamente essa ingerência nos direitos de liberdade de expressão do recorrente, que não tinha sido necessária numa sociedade democrática.

¹⁸² Conselho da Europa, Plataforma para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas – Portugal.

¹⁸³ Alerta n.º 192/2021, Conselho da Europa, Plataforma para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas – Portugal.

¹⁸⁴ Alerta n.º 40/2022, Conselho da Europa, Plataforma para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas – Portugal.

¹⁸⁵ Representante da OSCE para a liberdade dos média, comunicado de imprensa de 13 de janeiro de 2022.

¹⁸⁶ Sindicato dos jornalistas, comunicados de imprensa de 3 de janeiro de 2022 e 10 de fevereiro de 2022; Comissão da Carteira Profissional de Jornalista, comunicado de imprensa de 12 de janeiro de 2022; ERC, comunicado de imprensa de 12 de janeiro de 2022.

¹⁸⁷ Lei n.º 27/2021.

¹⁸⁸ Em especial, o artigo 6.º, n.º 6, que prevê a criação de estruturas de verificação de factos por meios de comunicação social devidamente registados e incentiva a atribuição de selos de qualidade por entidades fidedignas dotadas do estatuto de utilidade pública.

tendo em conta o seu possível impacto nos direitos à liberdade de expressão e de informação¹⁸⁹. Tal levou o presidente da República a requerer a fiscalização da constitucionalidade dessa regra por violação do direito à liberdade de expressão¹⁹⁰. O processo está atualmente pendente no Tribunal Constitucional.

IV. OUTROS PROBLEMAS INSTITUCIONAIS RELACIONADOS COM O EQUILÍBRIO DE PODERES

Portugal é uma república democrática representativa, com um presidente eleito por sufrágio direto e um parlamento (Assembleia da República) de câmara única. Eleito por voto popular direto, o presidente da República tem poderes constitucionais e políticos significativos, incluindo a competência para dissolver a Assembleia da República¹⁹¹. O primeiro-ministro tem competência para dirigir a política geral do Governo e coordenar e orientar as ações de todos os ministros¹⁹². A Assembleia da República e o Governo partilham a competência legislativa. Os deputados e os grupos parlamentares, o Governo, as assembleias regionais e um grupo de, pelo menos, 20 000 cidadãos gozam do direito de iniciativa legislativa. O Tribunal Constitucional, que faz parte do poder judicial, detém competência para fiscalizar a constitucionalidade das leis e controlar a constitucionalidade da não adoção das medidas legislativas necessárias para a execução das normas constitucionais¹⁹³. Detém também outras competências importantes, nomeadamente em matéria eleitoral e de controlo das declarações de património, de interesses e de incompatibilidade¹⁹⁴. O Provedor de Justiça independente tem a tarefa de salvaguardar e promover as liberdades, os direitos e as garantias dos cidadãos e pode pôr em causa a constitucionalidade das leis.

A Assembleia da República e o Governo estão a aplicar medidas para melhorar a qualidade da legislação e aumentar a transparência do processo legislativo. Na sequência da aprovação do novo Regimento da Assembleia da República¹⁹⁵, em julho de 2021, a Conferência de Líderes¹⁹⁶ adotou orientações sobre a interpretação de algumas destas novas regras. Ao estabelecer prazos claros para debater as propostas legislativas e ao clarificar os prazos aplicáveis aos procedimentos acelerados¹⁹⁷, estas regras visam reforçar a qualidade da legislação parlamentar e a transparência do procedimento, em especial permitindo um melhor conhecimento do contexto dos projetos de lei antes da sua discussão¹⁹⁸. No que respeita ao

¹⁸⁹ Sindicato dos jornalistas, comunicado de imprensa de 9 de junho de 2021; Comissão da Carteira Profissional de Jornalista, queixa ao presidente da República e ao Provedor de Justiça, de 30 de junho de 2021.

¹⁹⁰ Presidente da República, comunicado de imprensa de 29 de julho de 2021.

¹⁹¹ Artigo 133.º, alínea e), da Constituição da República Portuguesa.

¹⁹² Artigo 201.º da Constituição da República Portuguesa.

¹⁹³ Artigo 223.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

¹⁹⁴ Artigo 223.º, n.º 2, alíneas c), g), h), da Constituição da República Portuguesa; artigos 11.º-A e 106.º a 110.º da Lei do Tribunal Constitucional.

¹⁹⁵ Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 16.

¹⁹⁶ Órgão composto pelo presidente da Assembleia da República e pelos presidentes dos grupos parlamentares.

¹⁹⁷ Em especial, as orientações esclarecem que a comissão parlamentar competente deve emitir o seu parecer fundamentado e enviá-lo ao presidente no prazo de 30 dias a contar da data do despacho de admissibilidade, e os projetos de lei só serão debatidos e submetidos a votação, em sessão plenária, sobre os princípios gerais decorrido o prazo de 30 dias a contar da data do despacho de admissibilidade e não da data da sua apresentação como projeto de lei. Além disso, determinam que os proponentes do projeto de lei só podem substituir o texto de um projeto de lei com recurso a procedimentos acelerados até 48 horas antes da sua discussão sobre os princípios gerais e que a substituição deve ser imediatamente notificada aos grupos parlamentares e a outros deputados da Assembleia da República. Após a discussão, o texto já não pode ser substituído.

¹⁹⁸ Informações recebidas dos Serviços da Assembleia da República no contexto da visita a Portugal.

poder legislativo da competência do poder executivo, a Estratégia Nacional Anticorrupção prevê medidas para melhorar a transparência do processo legislativo¹⁹⁹. Neste contexto, o Conselho de Ministros aprovou uma resolução²⁰⁰ que aplica um sistema de «pegada legislativa» no âmbito do processo legislativo do Governo, estabelecendo o registo obrigatório de qualquer intervenção de entidades externas no processo legislativo, desde a fase de conceção e redação do ato legislativo até à sua aprovação final²⁰¹. A resolução aprovou igualmente um projeto-piloto que permitirá que os cidadãos acompanhem todas as interações ao longo dos processos legislativos iniciados pelo Governo²⁰². Embora haja também esforços para melhorar a utilização das avaliações do impacto regulamentar *ex ante*²⁰³ e *ex post*, as avaliações do impacto regulamentar (AIR) *ex post* continuam a ser raras, com apenas duas atualmente em curso²⁰⁴. Não estão previstas consultas públicas no âmbito do procedimento de AIR. No âmbito de um projeto financiado pela UE através do instrumento de assistência técnica, será explorada a utilização da inteligência artificial na execução das AIR²⁰⁵. A qualidade do processo legislativo é um fator importante para a confiança dos investidores e um motivo de preocupação quanto à eficácia da proteção do investimento para 25 % das empresas em Portugal²⁰⁶.

O Tribunal Constitucional examinou o processo eleitoral. Na sequência da rejeição pela Assembleia da República da Lei do Orçamento de Estado em outubro de 2021, o presidente da República dissolveu a Assembleia da República e convocou eleições legislativas²⁰⁷, que tiveram lugar em 30 de janeiro de 2022. No contexto da contagem dos votos do círculo eleitoral da Europa²⁰⁸, a Assembleia de Apuramento Geral declarou a nulidade do escrutínio de 150 assembleias de voto deste círculo eleitoral²⁰⁹. Consequentemente, o Tribunal Constitucional foi chamado a pronunciar-se²¹⁰. Por acórdão de 15 de fevereiro de 2022²¹¹, o Tribunal Constitucional deu provimento parcial ao recurso, revogando a decisão da Assembleia de Apuramento Geral do Círculo da Europa. O Tribunal Constitucional declarou nulos os votos das assembleias de voto afetadas pela decisão e determinou a repetição dos

¹⁹⁹ Ver secção II – Quadro de combate à corrupção.

²⁰⁰ Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2021, de 3 de novembro.

²⁰¹ Contributo de Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 14 e 26.

²⁰² Contributo de Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 14.

²⁰³ De acordo com o regime de funcionamento e organização do atual Governo, os projetos de atos normativos do Governo devem ser sujeitos a uma avaliação prévia de impacto legislativo, que procure estimar a variação de benefícios e de encargos impostos sobre a vida das pessoas e relativos à atividade das empresas, em especial das pequenas e médias empresas, bem como outros impactos de natureza não económica (artigo 53.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio).

²⁰⁴ Informações recebidas da UTAIL no contexto da visita a Portugal.

²⁰⁵ Projeto apoiado pela Comissão Europeia (DG REFORM).

²⁰⁶ Gráfico 55, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2022.

²⁰⁷ Decreto do Presidente da República n.º 91/2021, de 5 de dezembro.

²⁰⁸ Artigo 12.º, n.º 4, da Lei n.º 14/79, de 16 de maio, na redação em vigor. Os eleitores residentes no estrangeiro estão agrupados em dois círculos eleitorais, um deles abrangendo todos os países da Europa.

²⁰⁹ Esta decisão foi motivada pelo facto de as assembleias de apuramento locais terem decidido aceitar como válidos votos não acompanhados da fotocópia do documento de identidade, conforme previsto na lei (artigo 79.º-G, n.º 6, da Lei n.º 14/79, de 16 de maio, na redação em vigor), contabilizando-os, por conseguinte, juntamente com os restantes votos para a contagem final. A Assembleia de Apuramento Geral considerou que esses votos deviam ser considerados nulos e sem efeito e, uma vez que já não era possível identificar os votos que tinham sido incorretamente considerados válidos, declarou a nulidade de todos os votos. A decisão afetou um universo de cerca de 160 000 votos.

²¹⁰ Processo n.º 180/2022. O Tribunal Constitucional é competente para decidir sobre questões eleitorais relacionadas com as eleições legislativas (artigo 117.º da Lei n.º 14/79, de 16 de maio, na redação em vigor).

²¹¹ Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 133/2022 de 15 de fevereiro de 2022, processo n.º 180/2022.

atos eleitorais nas assembleias de voto correspondentes. O Tribunal Constitucional afirmou que o controlo constitucional previsto em matéria eleitoral não se destina principalmente a salvaguardar os direitos individuais, mas a garantir a legalidade do processo eleitoral, que é essencial para a legitimidade democrática do poder político²¹². A nova legislatura teve início após este exame e a subsequente repetição da votação²¹³. Durante o período de dissolução²¹⁴, a Assembleia da República cessou o seu funcionamento regular, não tendo sido realizadas sessões plenárias, e as reuniões das comissões parlamentares cingiram-se ao necessário para a redação final dos projetos de lei²¹⁵. Consequentemente, a atividade legislativa diminuiu significativamente no primeiro trimestre de 2022.

As medidas de emergência adotadas no contexto da pandemia de COVID-19 foram sujeitas a escrutínio e estão em curso reflexões sobre uma nova base legal para as medidas desse cariz. Embora o estado de emergência tenha deixado de se aplicar em abril de 2021, o Governo declarou desde então situações de calamidade, alerta e contingência em diferentes ocasiões²¹⁶. Atualmente, a situação de alerta continua a ser aplicável²¹⁷. Desde março de 2020, o Governo apresentou à Assembleia da República 26 relatórios com as informações pertinentes sobre a estratégia de combate à pandemia, elaborados pela Estrutura de Monitorização do Estado de Emergência, coordenada pelo Ministério do Interior²¹⁸. Estes relatórios foram objeto de debate e aprovação na Assembleia da República. O Tribunal Constitucional²¹⁹, bem como os tribunais comuns, foram também chamados a apreciar as medidas de emergência. Concretamente, o Supremo Tribunal Administrativo dirimiu quatro recursos relativos a medidas relacionadas com a COVID-19, julgando improcedentes todos os pedidos²²⁰. Para além de responder a numerosas queixas relacionadas com medidas de emergência, o Provedor de Justiça também realizou estudos setoriais sobre as questões suscitadas pela pandemia de COVID-19²²¹, nomeadamente sobre a base jurídica para a adoção de medidas excecionais de combate à pandemia ao abrigo do quadro constitucional²²². Os resultados dos estudos levaram o Governo a criar um grupo de trabalho encarregado de

²¹² Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 133/2022 de 15 de fevereiro de 2022, processo n.º 180/2022, n.º 15.

²¹³ Presencialmente em 12 e 13 de março e até 23 de março para o voto por correspondência.

²¹⁴ De 5 de dezembro de 2021 a 28 de março de 2022.

²¹⁵ A título excecional, foi permitido que a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados da Assembleia da República e a Comissão dos Assuntos Europeus se reunissem, sob reserva de autorização do presidente da Assembleia da República. A Comissão Permanente, presidida pelo presidente da Assembleia da República, por vice-presidentes e por deputados nomeados por todos os partidos com representação na Assembleia da República, que substituiu o plenário quando a Assembleia da República não se encontra em sessão plenária, funcionou durante este período e realizou nove reuniões.

²¹⁶ Contributo de Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 27. Ver também o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 17, e o Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 13.

²¹⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/2022, de 30 de maio.

²¹⁸ Contributo de Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 27.

²¹⁹ Contributo da Conferência dos Tribunais Constitucionais Europeus para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 24-27. A disponibilidade da fiscalização jurisdicional das medidas de emergência, nomeadamente pelo Tribunal Constitucional, constitui uma garantia importante, em conformidade com as normas europeias (Comissão de Veneza, relatório intercalar sobre as medidas tomadas nos Estados-Membros da UE em resultado da crise da COVID-19 e o seu impacto na democracia, no Estado de direito e nos direitos fundamentais [CDL-AD(2020)018-e]), n.ºs 77 e 78].

²²⁰ Informações recebidas do Supremo Tribunal Administrativo no contexto da visita a Portugal.

²²¹ Abrangendo três domínios: a situação dos sem-abrigo, as implicações da pandemia na educação e o impacto da pandemia ao nível do Estado de direito.

²²² Contributo da Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI) para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 433.

elaborar legislação para a adoção de medidas excepcionais. O grupo apresentou um projeto de lei ao Governo em novembro de 2021, que não foi discutido na Assembleia da República, devido à sua dissolução²²³.

A 1 de janeiro de 2022, Portugal tinha 17 acórdãos principais do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos pendentes de execução²²⁴. Embora a taxa de Portugal de acórdãos principais dos últimos dez anos ainda pendentes fosse nessa altura de 41 %, o tempo médio de execução das sentenças era de três anos e dez meses²²⁵. O acórdão principal mais antigo, pendente de execução durante 11 anos, diz respeito à equidade dos processos penais²²⁶. Em 1 de julho de 2022, o número de acórdãos principais pendentes de execução diminuiu para 15²²⁷.

A estrutura interna da Provedoria de Justiça foi objeto de reforma com vista a refletir melhor o seu mandato. O Provedor de Justiça foi acreditado com estatuto «A» pela Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI) das Nações Unidas²²⁸. Em 2021, o Governo adotou uma nova lei sobre a Provedoria de Justiça²²⁹ com vista a reformar a estrutura dos serviços de apoio correspondentes e assegurar melhor a conformidade com os princípios de Paris²³⁰. A legislação foi objeto de um amplo processo de consulta, no qual o Provedor de Justiça participou ativamente²³¹. A nova orgânica reflete explicitamente duas dimensões do seu mandato, a saber: o seu trabalho nas instituições nacionais de defesa dos direitos humanos e o Mecanismo Nacional de Prevenção ao abrigo do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes²³². A nova legislação formaliza a existência de três novos departamentos que completam a Área de Intervenção Geral existente, que foi igualmente reestruturada. Os novos departamentos têm competências específicas nos domínios da prevenção da tortura, das relações internacionais e da elaboração de estudos e projetos²³³. Foi também criada uma nova unidade de triagem, que deverá ajudar a tratar de forma eficiente o número crescente de queixas²³⁴. Embora o número de recomendações que aguardam seguimento tenha aumentado

²²³ Contributo da Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI) para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 429.

²²⁴ A adoção das medidas de execução necessárias para um acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos é supervisionada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa. É prática do Comité agrupar processos contra um Estado que exijam medidas de execução semelhantes, nomeadamente medidas gerais, e examiná-los em conjunto. O primeiro processo no grupo é designado como processo principal no que diz respeito à supervisão das medidas gerais e os processos repetitivos dentro do grupo podem ser encerrados quando se considerar que foram tomadas todas as medidas individuais possíveis necessárias para proporcionar reparação ao recorrente.

²²⁵ Todos os valores são calculados pela Rede Europeia de Execução e têm por base o número de processos considerados pendentes na data-limite anual de 1 de janeiro de 2022. Ver o Contributo da Rede Europeia de Execução para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 64.

²²⁶ Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, de 5 de julho de 2011, Moreira Ferreira/Portugal, 19808/08, execução pendente desde 2011.

²²⁷ Dados de acordo com a base de dados em linha do Conselho da Europa (HUDOC).

²²⁸ Aliança Global das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI), Subcomité de Acreditação (SCA) (2017), Relatório de Acreditação – novembro de 2017.

²²⁹ Decreto-Lei n.º 80/2021, de 6 de outubro.

²³⁰ Contributo da Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI) para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 426.

²³¹ Contributo de Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 27 e 28.

²³² Contributo de Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 27.

²³³ Contributo da Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI) para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 426.

²³⁴ Informações recebidas da Provedoria de Justiça no contexto da visita a Portugal.

em 2021²³⁵, a prática confirma o pleno respeito pela independência e integridade da instituição do Provedor de Justiça no exercício das suas funções e que não há ameaças sistemáticas, formas de assédio ou intimidação para os dirigentes e o pessoal do Provedor de Justiça²³⁶. No entanto, ainda não existe um ponto focal na Assembleia da República que facilite o rápido seguimento das recomendações do Provedor de Justiça à Assembleia da República²³⁷.

O espaço da sociedade civil permanece aberto, apesar de alguns desafios. O espaço da sociedade civil continua a ser classificado como aberto²³⁸. Embora, no decurso de 2021, tenham sido impostas restrições aos direitos e liberdades devido à pandemia de COVID-19, estas resultaram de medidas gerais e não de medidas especificamente dirigidas aos defensores dos direitos humanos ou às organizações da sociedade civil²³⁹. As organizações da sociedade civil continuam a participar ativamente em iniciativas governamentais, em especial nos domínios da participação cívica e da igualdade de género²⁴⁰. No entanto, continuam a ocorrer atos isolados contra as organizações da sociedade civil ativas no apoio às minorias²⁴¹. Em dezembro de 2021, o Grupo de Peritos das Nações Unidas sobre os Afrodescendentes instou o Governo a adotar medidas eficazes para evitar represálias contra os defensores dos direitos humanos no combate ao racismo²⁴². Neste contexto, importa referir que, em julho de 2021, o Governo aprovou o Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação, que tinha sido elaborado com as organizações da sociedade civil²⁴³. As organizações da sociedade civil também continuam a enfrentar desafios relacionados com a disponibilidade de financiamento público e privado e com a reduzida diversidade das fontes de financiamento²⁴⁴. A dissolução da Assembleia da República na sequência da rejeição do orçamento de Estado para 2022 suscitou preocupações quanto aos atrasos na atribuição de financiamento às organizações da sociedade civil²⁴⁵.

Estão em curso várias iniciativas para promover uma cultura do Estado de direito. O Governo lidera iniciativas para a promoção de uma cultura do Estado de direito destinada aos alunos do ensino secundário, integrada na Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania²⁴⁶, tendo sido desenvolvidas campanhas de informação específicas para melhorar a

²³⁵ Contributo de Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 28.

²³⁶ Informações recebidas da Provedoria de Justiça no contexto da visita a Portugal; contributo da Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI) para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 425. Ver também Comissão de Veneza, *Principles on the protection and promotion of the Ombudsman institution («the Venice principles»)* (não traduzido para português) [CDL-AD(2019)005], n.º 24.

²³⁷ Contributo da Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI) para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 427.

²³⁸ Classificação da CIVICUS; as classificações, numa escala de cinco categorias, são as seguintes: aberto, estreito, obstruído, reprimido e fechado.

²³⁹ Contributo da Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI) para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 426.

²⁴⁰ Contributo de Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, anexo A.

²⁴¹ Contributo da Front Line Defenders para o relatório de 2022 sobre o Estado de direito, p. 5.

²⁴² Contributo da Gabinete Regional de Direitos Humanos para a Europa da ONU – Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 2.

²⁴³ Contributo de Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 31.

²⁴⁴ Contributo da Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI) para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 426.

²⁴⁵ CIVICUS, Perfil do país – Portugal.

²⁴⁶ Contributo de Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 32.

compreensão do funcionamento do sistema judicial²⁴⁷. Além disso, a Assembleia da República aprovou nova legislação no domínio da prevenção e luta contra a corrupção, que reforçará a formação específica nas escolas sobre questões de participação cívica e do Estado de direito²⁴⁸. A Assembleia da República coopera igualmente com o Ministério da Educação e os Governos Regionais dos Açores e da Madeira na iniciativa «Parlamento dos Jovens», que visa promover o interesse dos jovens pela participação cívica e política e divulgar a importância da representação parlamentar e do seu processo de decisão²⁴⁹.

²⁴⁷ Informações recebidas do Ministério da Justiça no contexto da visita a Portugal.

²⁴⁸ Contributo da Associação Europeia de Juízes para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, p. 41.

²⁴⁹ Informações recebidas dos Serviços da Assembleia da República no contexto da visita a Portugal.

Anexo I: Lista das fontes por ordem alfabética*

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

Ordem dos Advogados (2021), *Comunicado de imprensa de 20 de setembro de 2021*.

Ordem dos Advogados (2019), *Parecer de 23 de dezembro de 2019*.

Centro para o Pluralismo e a Liberdade dos Meios de Comunicação Social (2021), *Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021 – relatório sobre Portugal*.

Centro para o Pluralismo e a Liberdade dos Meios de Comunicação Social (2022), *Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2022 – relatório sobre Portugal*.

CEPEJ (2020), *Perfil do país: Portugal – painel de avaliação*.

CIVICUS (2022), *Monitor tracking civic space – Portugal* (Observatório do espaço cívico – Portugal) (<https://monitor.civicus.org/country/portugal/>).

Conferência dos Tribunais Constitucionais Europeus (2022), *Contributo da Conferência dos Tribunais Constitucionais Europeus para o relatório de 2022 sobre o Estado de direito*.

Tribunal Constitucional, Acórdão de 15 de fevereiro de 2022, n.º 133/2022, processo n.º 180/2022.

Conselho de Prevenção da Corrupção (2020), *Recomendação – Prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas no âmbito das medidas de resposta ao surto pandémico da COVID-19*.

Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia (2022), *Contributo do Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia (CCBE) para o relatório de 2022 sobre o Estado de direito*.

Conselho da Europa: Comité de Ministros (2018), *H46-20 Grupo Vicente Cardoso c. Portugal (Requerimento n.º 30130/10) – Supervisão da execução dos acórdãos do Tribunal Europeu CM/Del/Dec(2018)1331/H46-20*.

Conselho da Europa: Comité de Ministros (2021), *Decision CM/Del/Dec(2021)1411/H46-25* (não traduzida para português).

Conselho da Europa: Comité de Ministros (2010), *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities* (não traduzida para português).

Conselho da Europa: Comité de Ministros (2000), *Recommendation No. R(2000)21 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the freedom of exercise of the profession of lawyer* (não traduzida para português).

Conselho da Europa: Conselho Consultivo dos Juizes Europeus (CCJE) (2021), *Opinion No. 24 (2021) on the evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems* (não traduzido para português).

Conselho da Europa: Conselho Consultivo dos Juizes Europeus (CCJE) (2007), *Opinion No. 10 (2007) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society*, de 23 de novembro de 2007 (não traduzido para português).

Conselho da Europa, Plataforma para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas – Portugal: (<https://fom.coe.int/en/alerte?years=2022&typeData=1&time=1653914309287>).

Conselho da Europa: Comissão de Veneza (2020), *Relatório intercalar sobre as medidas tomadas nos Estados-Membros da UE em resultado da crise da COVID-19 e o seu impacto na democracia, no Estado de direito e nos direitos fundamentais* [CDL-AD(2020)018-e].

Conselho da Europa: Comissão de Veneza (2019), *Principles on the protection and promotion of the Ombudsman institution («the Venice principles»)* (não traduzido para português) [CDL-AD(2019)005].

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

Conselho da União Europeia (2021), Anexo da decisão de execução do Conselho relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal.

Tribunal de Contas (2021), Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (COVID-19).

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

Direção-Geral da Comunicação (2019), *Eurobarómetro Flash 482: Atitudes das empresas em relação à corrupção*.

Direção-Geral da Comunicação (2020), *Eurobarómetro Especial 502: Corrupção*.

Direção-Geral da Comunicação (2022), *Eurobarómetro Flash 507: Atitudes das empresas em relação à corrupção*.

Direção-Geral da Comunicação (2022), *Eurobarómetro Especial 523: Corrupção*.

ERC (2022), *Comunicado de imprensa de 12 de janeiro de 2022*.

Associação Europeia de Juízes (2022), *Contributo da Associação Europeia de Juízes para o relatório de 2022 sobre o Estado de direito*.

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

Comissão Europeia (2021), *Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal*.

Comissão Europeia (2021), *Painel de Avaliação da Justiça na UE*.

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

Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, acórdão de 5 de julho de 2011, Moreira Ferreira/Portugal, 19808/08.

Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, acórdão de 11 de janeiro de 2022, Freitas Rangel/Portugal, 78873/13.

Rede Europeia de Execução (2022), *Contributo da Rede Europeia de Execução para o relatório de 2022 sobre o Estado de direito*.

Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (2022), *Contributo da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (RECJ) para o relatório de 2022 sobre o Estado de direito*.

Rede Europeia das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (2022), *Contributo da Rede Europeia das Instituições Nacionais de Direitos Humanos para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito*.

Expresso (2022), «Ministério da Justiça demarca-se da lei de impedimentos dos juízes» <https://expresso.pt/sociedade/2022-03-21-Ministerio-da-Justica-demarca-se-da-lei-de-impedimentos-dos-juizes-22834751>.

Front Line Defenders (2022), *Contributo da Front Line Defenders para o relatório de 2022 sobre o Estado de direito*.

GRECO (2021), *Quarto ciclo de avaliações – Segundo relatório de conformidade intercalar de Portugal sobre prevenção da corrupção em relação aos deputados, juízes e procuradores*.

GRECO (2019), *Quarto ciclo de avaliações – Relatório de conformidade intercalar de Portugal sobre prevenção da corrupção em relação aos deputados, juízes e procuradores*.

Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (2021), *Relatório Anual – 2020*.

Conselho Superior da Magistratura (2022), *Deliberação tomada no plenário de 8 de março de 2022*.

Conselho Superior da Magistratura (2021), *Divulgação n.º 220/2021, de 9 de novembro de 2021*.

IGF, Autoridade de Auditoria (2021), *Gestão dos Riscos na Contratação Pública*. https://www.igf.gov.pt/aigf/primeirapagina/IGF_91_Anos_Gestao_dos_Riscos_na_Contratacao_Publica.pdf

Comissão da Carteira Profissional de Jornalista (2022), *Comunicado de 12 de janeiro de 2022*.

Comissão da Carteira Profissional de Jornalista (2021), *Queixa ao presidente da República e ao Provedor de Justiça, de 30 de junho de 2021*.

Sindicato dos jornalistas (2022), *Comunicado de 10 de fevereiro de 2022*.

Sindicato dos jornalistas (2022), *Comunicado de 3 de janeiro de 2022*.

Sindicato dos jornalistas (2021), *Comunicado de 30 de junho de 2021*.

Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (2022), *Contributo dos Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) – Portugal para o relatório de 2022 sobre o Estado de direito*.

Ministério da Justiça (2022), *Mapa do pessoal* <https://dgpj.justica.gov.pt/Instrumentos-de-Gestao/Mapa-de-pessoal>.

Ministério da Justiça (2022), *Comunicado de imprensa de 4 de fevereiro de 2022* <https://justica.gov.pt/Noticias/Plataformas-tecnologicas-Magistratus-e-MP-Codex-avancam-nos-tribunais>.

Representante da OSCE para a liberdade dos média (2022), *Comunicado de 13 de janeiro de 2022*.

Governo português (2022), *Contributo de Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito*.

Governo português (2020), *Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024*.

Governo Português – Conselho de Ministros (2021), *Resolução n.º 143/2021*.

Presidente da República (2021), *Comunicado de imprensa de 29 de julho de 2021*.

Público (2022), «Tribunais em risco de rutura por falta de funcionários».

Público (2021), «Diretor do DCIAP pressiona o Governo e critica a falta de meios».

Repórteres Sem Fronteiras – Portugal (<https://rsf.org/pt-br/pais/portugal>).

RTP (2021), *Relatório e Contas 2020*.

Statista (2021), *SMEs in Portugal 2021, by size* (não traduzido para português) (<https://www.statista.com/statistics/880031/number-of-smes-in-portugal/>).

Supremo Tribunal de Justiça, Acórdão de 14 de julho de 2021, processo n.º 15/21.5YFLSB-A.

Transparência Internacional (2022), *Índice de Perceção da Corrupção de 2022*.

Gabinete Regional do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2022), *Contributo do Gabinete Regional do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos para a Europa sobre Portugal para o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito*.

Grupo de trabalho sobre Tribunais Administrativos e Fiscais (2021), *Primeiro Relatório Intercalar de 23 de novembro de 2021* (<https://justica.gov.pt/Noticias/Justica-administrativa-e-fiscal-com-maior-capacidade-de-resposta#:~:text=Entre%20o%20conjunto%20de%20medidas%20que%20t%C3%AAm%20contribu%C3%ADdo,digital%20e%20orientada%20para%20a%20simplifica%C3%A7%C3%A3o%20e%20racionaliza%C3%A7%C3%A3o>).

Grupo de trabalho dos Tribunais Administrativos e Fiscais (2022), *2.º Relatório Intercalar*, 21 de fevereiro de 2022

(<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=apresentacao-do-2-relatorio-intercalar-do-grupo-de-trabalho-dos-tribunais-administrativos-e-fiscais>).

Anexo II: Visita a Portugal

Em março e abril de 2022, os serviços da Comissão realizaram reuniões virtuais com:

- Ordem dos Advogados
- Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP)
- Tribunal Constitucional
- Conselho de Prevenção da Corrupção
- Tribunal de Contas
- Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais
- Conselho Superior do Ministério Público
- Conselho Superior da Magistratura
- Inspeção-Geral das Finanças
- Comissão da Carteira Profissional de Jornalista
- Sindicato dos Jornalistas
- Associação Sindical dos Juizes Portugueses
- Autoridade para os Meios de Comunicação Social – Entidade Reguladora para a Comunicação Social
- Ministério dos Negócios Estrangeiros
- Ministério da Justiça
- Observatório da Economia e Gestão de Fraude
- Procuradoria-Geral da República
- Provedoria de Justiça
- Plataforma Portuguesa das ONGD
- Sindicato dos Magistrados do Ministério Público
- Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros
- Serviços da Assembleia da República
- Supremo Tribunal Administrativo
- Supremo Tribunal de Justiça
- Transparência Internacional – Portugal
- Sindicato dos Funcionários Judiciais
- UTAIL – Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo

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

- Amnistia Internacional
- Artigo 19.º
- União das Liberdades Cívicas na Europa
- Sociedade Civil Europa
- Centro Europeu para a Liberdade de Imprensa e dos Meios de Comunicação Social
- Fórum Cívico Europeu
- Federação Europeia de Jornalistas
- Parceria Europeia para a Democracia
- Fórum Europeu da Juventude
- Free Press Unlimited
- Human Rights Watch
- ILGA-Europa
- Federação Internacional dos Direitos Humanos (FIDH)
- Instituto Internacional da Imprensa
- Instituto de Política Europeia da Sociedade Aberta (OSEPI)
- Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa
- Philea

- Repórteres sem Fronteiras
- Transparência Internacional Europa