

Bruxelas, 20.7.2021  
SWD(2021) 723 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**Relatório de 2021 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 2021 sobre o Estado de Direito  
Situação na União Europeia**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -  
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -  
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -  
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -  
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} -  
{SWD(2021) 715 final} - {SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} -  
{SWD(2021) 718 final} - {SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} -  
{SWD(2021) 721 final} - {SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 724 final} -  
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

## **RESUMO**

O sistema judicial português ainda não é suficientemente eficaz, nomeadamente a nível dos tribunais administrativos e fiscais. O Governo tem adotado medidas para colmatar esta insuficiência, tendo reforçado os centros de arbitragem administrativa e criado equipas de resposta rápida. Foram também adotadas medidas para suprir a falta de recursos humanos e investir na digitalização. Na sequência das preocupações repetidamente manifestadas quanto à distribuição dos processos nos tribunais, o Conselho Superior da Magistratura adotou medidas para melhorar a gestão dos processos, reforçando a transparência do sistema de distribuição. Estão em curso iniciativas destinadas a reforçar a integridade do sistema judicial, nomeadamente através da elaboração de códigos de conduta aplicáveis aos magistrados. As relações hierárquicas no âmbito dos serviços do Ministério Público continuam a suscitar polémica, estando a questão a ser analisada pelo Supremo Tribunal Administrativo. Estão a ser debatidas reformas do processo penal, que visam permitir um tratamento mais atempado dos processos complexos. É importante que estas questões sejam abordadas em consulta com todas as partes interessadas e tenham em conta as normas europeias.

A Estratégia de Combate à Corrupção 2020-2024, aprovada pelo Governo, aguarda votação na Assembleia da República. Visa dar resposta à necessidade há muito sentida de criar um quadro sólido para combater a corrupção. O Governo propôs medidas para garantir um tratamento mais eficiente dos casos complexos de corrupção. Embora tenham sido prosseguidos os esforços para melhorar o historial de investigações e ações penais por corrupção, as autoridades judiciais consideram preocupante a falta de recursos da polícia e do Ministério Público. Uma nova alteração completou a reforma de 2019 do sistema de declaração de património, mas a Entidade para a Transparência, responsável por verificar as declarações, ainda não se encontra operacional. Se, por um lado, as regras relativas às «portas giratórias», atualizadas em 2019, ainda não foram aplicadas, por outro, a nova legislação relativa à prática do lóbi está a ser debatida na Assembleia da República, existindo planos para rever a legislação em matéria de denunciante. Os recursos atribuídos ao Conselho de Prevenção da Corrupção continuam a ser limitados. Foi criado um Mecanismo Anticorrupção, a fim de contribuir para o reforço das capacidades de prevenção. Os riscos de corrupção, incluindo os conflitos de interesses, no contexto da pandemia de COVID-19 foram objeto de várias recomendações a nível nacional.

A Entidade Reguladora para a Comunicação Social viu as suas competências alargadas em conformidade com a Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual, passando a abranger as plataformas de partilha de vídeos, a literacia mediática e novas obrigações em matéria de comunicação de informações e de registos. O Governo instituiu medidas de apoio específicas por meio de comunicação para atenuar as dificuldades enfrentadas pela comunicação social devido à pandemia de COVID-19. O quadro legislativo assegura a proteção dos jornalistas. Não obstante, têm surgido casos de ameaças e limitações das atividades profissionais de jornalistas, incluindo um caso de vigilância com o intuito de identificar as fontes dos jornalistas, em relação ao qual a Procuradoria-Geral da República lançou um inquérito, cujo resultado será examinado pelo Conselho Superior do Ministério Público. As partes interessadas também salientam a falta de uma recolha sistémica de dados relacionados com ameaças ou violência contra jornalistas, sobretudo pela Internet.

Foram adotadas medidas destinadas a melhorar a transparência do processo legislativo e a qualidade da legislação. Mais concretamente, o novo Regimento da Assembleia da República visa reforçar a participação das partes interessadas no processo legislativo. A utilização pelo

Governo de poderes de emergência durante o período de estado de emergência no contexto da pandemia de COVID-19 foi sujeita à autorização da Assembleia da República e ao controlo *a posteriori* por este órgão, pelos tribunais e pelo Provedor de Justiça. A pandemia de COVID-19 e as medidas de emergência também afetaram a atividade das organizações da sociedade civil, tendo sido concedido apoio específico. A nova lei relativa ao estatuto de utilidade pública visa e simplificar o enquadramento legislativo. Embora o espaço da sociedade civil seja considerado aberto, têm surgido novas dificuldades, nomeadamente devido a incidentes de hostilidade e pressão contra as organizações da sociedade civil e os defensores dos direitos humanos.

## **I. SISTEMA JUDICIAL**

O sistema judicial português é composto pelo Tribunal Constitucional, o Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais judiciais 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 Contas<sup>1</sup>. 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 é médio-baixo, não tendo sido identificada uma tendência clara nos últimos cinco anos.** Em 2021, o grau de perceção da independência judicial entre as empresas diminuiu, tendo sido considerado «bastante bom ou muito bom» por apenas 39 % das empresas, e é considerado baixo<sup>2</sup>. Entre o público, o grau de perceção da independência judicial aumentou, mantendo-se, contudo, num nível médio, tendo sido considerado «bastante bom ou muito bom» por 48 % dos inquiridos<sup>3</sup>. Este valor representa uma inversão da tendência decrescente registada desde 2018.

**O sistema de distribuição de processos nos tribunais foi examinado pelo Conselho Superior da Magistratura, que adotou medidas para melhorar a sua transparência.**

---

<sup>1</sup> Existem tribunais de execução de penas, tribunais marítimos, tribunais da propriedade intelectual, da concorrência, da regulação e da 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 26/8 e Lei n.º 78/2001, de 13/7).

<sup>2</sup> Gráfico 50, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021. O grau de perceção da independência judicial pode ser classificado de: muito baixo (menos de 30 % dos inquiridos consideram o grau 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 %).

<sup>3</sup> Gráfico 48, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021.

Embora a distribuição de processos seja realizada de forma eletrónica, através de um sistema que efetua uma distribuição aleatória, em circunstâncias excecionais é possível proceder à distribuição manual<sup>4</sup>. Para garantir a transparência das situações em que a distribuição é realizada manualmente e prevenir irregularidades, o Conselho Superior da Magistratura adotou o Regulamento n.º 269/2021, que estabelece os princípios, critérios, requisitos e procedimentos para as situações de alteração, redução ou suspensão da distribuição de processos nos tribunais judiciais<sup>5</sup>. O novo regulamento, conforme com as normas europeias<sup>6</sup>, visa salvaguardar os princípios do juiz natural, da legalidade, da proibição do desaforamento, da independência e da imparcialidade dos tribunais. Conforme mencionado no Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito<sup>7</sup>, alegações de interferência na distribuição aleatória dos processos levaram o Conselho Superior da Magistratura a proceder a investigações sobre eventuais irregularidades. Em julho de 2020, após uma investigação dos casos de distribuição manual de processos nos Tribunais Superiores entre 2017 e 2020, o Conselho Superior da Magistratura não encontrou quaisquer indícios de distribuição manual injustificada, tendo encerrado a investigação sem instaurar um processo disciplinar<sup>8</sup>. No entanto, após uma investigação em que foram detetadas, em três casos, irregularidades na distribuição de processos no Tribunal da Relação de Lisboa, com indicações de abuso de poder, o Conselho Superior da Magistratura decidiu instaurar processos disciplinares contra juizes, incluindo o presidente e o ex-presidente desse tribunal<sup>9</sup>. Em abril de 2021, após o surgimento de novas preocupações relativas à distribuição de processos no Tribunal Central de Instrução Criminal de Lisboa<sup>10</sup>, o Conselho Superior da Magistratura ordenou uma nova investigação<sup>11</sup>, que concluiu pela inexistência de qualquer infração disciplinar<sup>12</sup>.

**Estão em curso iniciativas destinadas a reforçar a integridade no sistema judicial.** O Estatuto do Ministério Público e o Estatuto dos Magistrados Judiciais<sup>13</sup> consagram regras relativas aos deveres e às incompatibilidades aplicáveis aos procuradores<sup>14</sup> e aos juizes<sup>15</sup>. Nos termos dos respetivos estatutos, o Conselho Superior da Magistratura<sup>16</sup> e o Conselho Superior do Ministério Público<sup>17</sup> são competentes para controlar as declarações de rendimentos e património dos magistrados judiciais e aprovar os instrumentos necessários de fiscalização. Neste contexto, em 12 de janeiro de 2021, o Conselho Superior da Magistratura aprovou o Regulamento das Obrigações Declarativas<sup>18</sup>. O Conselho Superior do Ministério Público

<sup>4</sup> Essas circunstâncias incluem, por exemplo, a redistribuição de processos durante faltas por doença, ou para garantir o equilíbrio no volume de trabalho entre os diferentes juizes, ou ainda para responder a incompatibilidades.

<sup>5</sup> O regulamento não se aplica aos tribunais administrativos e fiscais.

<sup>6</sup> Segundo as normas europeias, a distribuição de processos deve seguir critérios objetivos preestabelecidos [Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, n.º 24].

<sup>7</sup> Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 3.

<sup>8</sup> Contributo de Portugal para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 4; Relatório Anual 2020 – Conselho Superior da Magistratura, p. 17.

<sup>9</sup> Contributo do Conselho Superior da Magistratura para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 12.

<sup>10</sup> Já tinham sido manifestadas preocupações em 2019, que levaram a uma investigação, encerrada em 2019 sem quaisquer processos disciplinares.

<sup>11</sup> Conselho Superior da Magistratura, nota à imprensa de 14 de abril de 2021.

<sup>12</sup> Conselho Superior da Magistratura, nota à imprensa de 4 de maio de 2021.

<sup>13</sup> Ver também o Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 3.

<sup>14</sup> Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto de 2019, capítulo II, secção I.

<sup>15</sup> Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto de 2019, capítulo II, secção I.

<sup>16</sup> *Ibid.*, artigo 149.º, n.º 1, alínea x).

<sup>17</sup> Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto de 2019, artigo 21.º, n.º 3, alínea a).

<sup>18</sup> Em junho de 2020, o Conselho Superior da Magistratura aprovou um projeto de código de conduta. Em janeiro de 2021, o projeto foi dividido em duas partes – «Código de Conduta» e «Código de Ética». O

também aprovou, em 20 de outubro de 2020, um projeto de código de conduta, que foi sujeito a uma consulta pública<sup>19</sup>. A versão final do código de conduta ainda não foi adotada. Aguarda igualmente a aprovação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais um código de conduta dos magistrados destes tribunais, que visa definir um quadro de normas éticas, princípios e deveres relativos ao exercício da função judiciária e a observância das obrigações em matéria de declaração de rendimentos, conflitos de interesses e matérias relativas a ofertas institucionais e hospitalidade<sup>20</sup>. O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais também aprovou um projeto de regulamento sobre as obrigações declarativas dos magistrados em matéria de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos e, bem assim, o seu procedimento e respetiva fiscalização<sup>21</sup>. Além disso, em novembro de 2020, a Associação Sindical dos Juizes Portugueses apresentou um vasto conjunto de propostas destinadas a reforçar a transparência e a integridade no sistema judicial, incluindo, nomeadamente, o reforço dos canais de comunicação para cidadãos e juizes, sobretudo para casos de influência indevida ou tentativas de influência indevida<sup>22</sup>. O Conselho Superior da Magistratura ainda não abordou as propostas apresentadas pela Associação Sindical dos Juizes Portugueses.

**O regime de instruções hierárquicas aos procuradores está sob revisão judicial.** Conforme mencionado no Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito<sup>23</sup>, o novo Estatuto do Ministério Público, que entrou em vigor em 2020, contém disposições que esclarecem os limites da intervenção hierárquica em processos penais<sup>24</sup>. Em novembro de 2020, uma nova diretiva vinculativa da Procuradoria-Geral da República<sup>25</sup> estabeleceu a possibilidade de dar ordens concretas em processo penal a um magistrado subordinado. Nos termos da nova diretiva, estas ordens devem ser sempre reduzidas a escrito e registadas em dossiê de preparação e acompanhamento, sendo assegurada a possibilidade de recusa do cumprimento das ordens. As partes interessadas do sistema judiciário manifestaram o receio de que esta diretiva possa interferir com a autonomia interna dos magistrados e violar as disposições do Estatuto do Ministério Público<sup>26</sup>. Está atualmente pendente junto do Supremo Tribunal Administrativo um processo resultante de uma ação judicial interposta pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público<sup>27</sup>.

**Estão a ser debatidas reformas do sistema de processo penal destinadas a permitir um tratamento mais atempado dos processos penais mais complexos.** No contexto dos processos penais considerados como sendo de elevada complexidade, foi lançado um debate sobre a necessidade de alterar as regras que regem o processo penal, a fim de permitir um tratamento mais célere dos mesmos<sup>28</sup>. Tem havido casos de processos complexos, nomeadamente envolvendo corrupção a alto nível, em que, devido a atrasos na fase de

---

Conselho aprovou a primeira parte, denominada «Regulamento das Obrigações Declarativas», e decidiu adiar a apreciação do «Código de Ética» (Contributo de Portugal para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 4).

<sup>19</sup> Contributo de Portugal para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 4. Ver também a secção II.

<sup>20</sup> Contributo do Supremo Tribunal Administrativo para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 10.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Associação Sindical dos Juizes Portugueses (2020), *Reforço da Transparência e Integridade na Justiça*.

<sup>23</sup> Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 3.

<sup>24</sup> Artigo 97.º, n.º 4.

<sup>25</sup> Diretiva n.º 4/2020, de 25 de novembro.

<sup>26</sup> Contributo dos Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 57-58.

<sup>27</sup> Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, comunicado de imprensa de 6 de abril de 2021.

<sup>28</sup> Contributo do Conselho Superior da Magistratura para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 11.

investigação e de instrução, os crimes prescreveram e as acusações foram retiradas<sup>29</sup>. As partes interessadas manifestaram o receio de que a perceção de falta de capacidade do sistema judicial para lidar com processos mais mediáticos possa gerar uma perceção negativa do sistema por parte do público<sup>30</sup>. Neste contexto, estão a ser debatidas várias propostas para alterar as normas que regem o processo penal. Mais concretamente, o Governo propôs à Assembleia da República, em maio de 2021, medidas para aumentar a eficiência das ações penais e dos julgamentos em processo penal<sup>31</sup>. Estas incluem a possibilidade de organizar medidas processuais individuais<sup>32</sup> e de permitir a negociação, na fase de julgamento, do limite máximo da pena mediante confissão dos factos enunciados na acusação<sup>33</sup>. Está também a ser debatida a organização judicial dos tribunais de instrução, nomeadamente do Tribunal Central de Instrução Criminal. Atualmente, este tribunal especializado, que conta com apenas dois juizes, é competente para instruir processos complexos ou relativos ao crime organizado, incluindo a corrupção, e a sua competência abrange todo o território nacional<sup>34</sup>. As suas amplas competências e o número limitado de juizes são um aspeto que tem sido particularmente criticado<sup>35</sup>. Neste contexto, em 4 de maio de 2021, o Conselho Superior da Magistratura mostrou-se favorável a uma alteração que ponha termo à atual organização e estrutura do Tribunal Central de Instrução Criminal, desde que não passe pelo aumento do seu quadro de juizes<sup>36</sup>. O Conselho Superior da Magistratura apresentará ao Governo uma proposta formal neste sentido<sup>37</sup>. Em 17 de junho de 2021, o Governo aprovou uma proposta de lei que será apresentada ao Parlamento em que propõe a dissolução do Tribunal de Investigação Criminal de Lisboa e a integração das suas competências no Tribunal Central de Investigação Criminal. A medida proposta prevê o aumento do número de juizes afetados a este último Tribunal (de dois para nove juizes), assegurando a racionalização dos recursos e reforçando a luta contra a criminalidade económica e financeira. É importante que as reformas judiciais sejam realizadas em consulta com todas as partes interessadas<sup>38</sup> e tenham em conta as normas europeias em vigor.

## Qualidade

**Tem havido alguns aumentos nos recursos humanos afetados ao sistema judicial, embora subsistam preocupações.** Em dezembro de 2020, foram lançados concursos para a contratação de 40 juizes e 65 procuradores<sup>39</sup>. No entanto, as partes interessadas continuam a

---

<sup>29</sup> Ver também a secção II.

<sup>30</sup> *Ibid.*; Informação fornecida no contexto da visita a Portugal.

<sup>31</sup> Ver também a secção II.

<sup>32</sup> Atualmente, aplicam-se as mesmas medidas processuais a todos os crimes.

<sup>33</sup> Proposta de Lei n.º 90/XIV/2, de 5 de maio de 2021. Os contributos das partes interessadas para esta consulta estão disponíveis no sítio web da Assembleia da República.

<sup>34</sup> Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, artigos 116.º e 120.º.

<sup>35</sup> Informação fornecida no contexto da visita a Portugal.

<sup>36</sup> Conselho Superior da Magistratura, nota à imprensa de 4 de maio de 2021.

<sup>37</sup> Informações recebidas do Conselho Superior da Magistratura no contexto da visita a Portugal. Foram igualmente debatidos os apelos a uma revisão mais alargada da fase de instrução. Em 7 de abril de 2021, o presidente do Supremo Tribunal anunciou que iria propor ao Conselho Superior da Magistratura uma revisão da fase de instrução, limitando as possibilidades de abertura desta fase, mas este último não adotou qualquer posição oficial a este respeito.

<sup>38</sup> Parecer n.º 10 (2007) do Conselho Consultivo dos Juizes Europeus (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.º 87; Parecer n.º 23 (2020) do CCJE – O papel das associações de juizes no apoio à independência judicial, n.º 41.

<sup>39</sup> Contributo de Portugal para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 5.

notificar um défice significativo destes profissionais<sup>40</sup>. Mais concretamente, os tribunais administrativos e fiscais afirmam que o número total de juizes nos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância continua significativamente abaixo do nível fixado no quadro jurídico, com mais de 13 % dos lugares por preencher<sup>41</sup>. No final de 2019, continuavam por prover 11 lugares de juiz desembargador nos tribunais administrativos e fiscais<sup>42</sup>. O concurso para a implementação de Gabinetes de Assessoria Técnica junto das Comarcas, que estava pendente há vários anos<sup>43</sup>, foi lançado em dezembro de 2020<sup>44</sup>. Os primeiros gabinetes de assessoria deverão ser implementados em setembro de 2021<sup>45</sup> e os assessores prestarão assistência técnica e especializada nos domínios do direito, da psicologia, da contabilidade, das finanças e da economia. No entanto, estes gabinetes só serão instalados nos tribunais judiciais de primeira instância, embora as partes interessadas salientem a necessidade de os alargar aos tribunais administrativos e fiscais<sup>46</sup>, onde o tempo de resolução e o volume de processos pendentes são maiores<sup>47</sup> e onde um grande número de processos exige conhecimentos técnicos especializados. O Ministério Público está também a preparar a contratação de assessores técnicos para prestar assistência aos procuradores<sup>48</sup>. No entanto, as restrições orçamentais atrasaram o processo<sup>49</sup>.

**Continuaram a ser aplicadas medidas para melhorar a qualidade do sistema judicial, nomeadamente no que diz respeito à digitalização.** Em 2021, o orçamento afetado às tecnologias da informação e comunicação no sistema judicial foi aumentado em 23,4 %, existindo um fundo específico para apoiar projetos de modernização judiciária<sup>50</sup>, com um orçamento de 5,1 milhões de EUR<sup>51</sup>. O número de sistemas de videoconferência nos tribunais também foi aumentado, a fim de responder ao número crescente de diligências processuais realizadas à distância<sup>52</sup>. As regras processuais já permitem a utilização de tecnologias digitais nos tribunais para um número significativo de atos em processos cíveis, comerciais, administrativos e penais<sup>53</sup>. A execução do programa «Justiça + Próxima», que visa modernizar o sistema judicial, também continuou em 2020 e em 2021<sup>54</sup>. As medidas previstas no projeto «Tribunal+», relacionadas com a simplificação administrativa e a otimização das secretarias, também foram alargadas a mais tribunais, esperando-se que o número de tribunais comuns abrangidos, como os tribunais de competência genérica e os juízos de proximidade, alcance os 300 até ao final de 2021. O projeto «Tribunal+ 360º»<sup>55</sup>, que visa implementar a digitalização total e um sistema sem papel nos tribunais, incluindo a apresentação de provas,

<sup>40</sup> Contributo da MEDEL para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 58-59.

<sup>41</sup> Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Relatório Anual 2019, p. 35; Contributo do Supremo Tribunal Administrativo para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 11. Ver também o Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 4.

<sup>42</sup> Contributo do Supremo Tribunal Administrativo para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 11.

<sup>43</sup> Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 4.

<sup>44</sup> Contributo de Portugal para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 5.

<sup>45</sup> Informação recebida do Ministério da Justiça no contexto da visita a Portugal.

<sup>46</sup> Informação recebida do Ministério da Justiça no contexto da visita a Portugal.

<sup>47</sup> Ver também a secção I.

<sup>48</sup> Informação recebida do Ministério da Justiça no contexto da visita a Portugal.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> É concedido apoio a projetos relacionados com os equipamentos e a modernização dos tribunais, formação e investigação científica.

<sup>51</sup> Contributo de Portugal para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 5.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> Gráfico 40, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021.

<sup>54</sup> O projeto assenta em quatro pilares – eficiência, inovação, proximidade e humanização (Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 4).

<sup>55</sup> *Ibid.*

ainda está em fase de preparação. No contexto do plano nacional de recuperação e resiliência, Portugal apresentou a reforma «Transição Digital na Justiça», que se concentrará na melhoria da utilização das ferramentas digitais no sistema judicial, com especial ênfase nos tribunais administrativos e fiscais<sup>56</sup>. Portugal apresentou ainda um pedido de assistência técnica para um projeto destinado a ajudar o Ministério da Justiça a promover o plano nacional de modernização da justiça centrada no utilizador e o desenvolvimento das principais estratégias políticas<sup>57</sup>.

**A pandemia de COVID-19 teve um impacto limitado no funcionamento do sistema de justiça.** Em março de 2020, os prazos nos processos não urgentes foram suspensos e os atos não considerados urgentes foram adiados. No entanto, segundo o Conselho Superior da Magistratura, os tribunais comuns conseguiram lidar bem com os processos pendentes e a taxa de resolução permaneceu estável durante o ano de 2020<sup>58</sup>. As medidas introduzidas durante o primeiro estado de emergência continuaram em vigor<sup>59</sup>, nomeadamente a lei introduzida em 19 de março de 2020 que estabelece um regime excecional para os processos judiciais<sup>60</sup>. A lei prevê que a inquirição de testemunhas e as audiências de julgamento sejam realizadas presencialmente, respeitando as medidas de segurança sanitária recomendadas pelo Ministério da Saúde. Está pendente uma proposta de alteração da lei<sup>61</sup> que visa permitir a utilização de meios de comunicação à distância ativados a partir dos tribunais para diligências que requeiram a presença física das partes.

## Eficiência

**A eficiência do sistema judicial regista melhorias, mas os tribunais administrativos e fiscais continuam a enfrentar dificuldades<sup>62</sup>.** Portugal continua a registar melhorias em termos de eficiência do sistema judicial, nomeadamente em processos cíveis e comerciais, cujo tempo de resolução em primeira instância tem vindo a diminuir de forma constante<sup>63</sup>. Manteve-se igualmente a tendência para a redução do volume de processos cíveis e comerciais pendentes<sup>64</sup>. No entanto, nos processos administrativos, o tempo de resolução permanece elevado, apesar de se ter registado uma diminuição constante nos últimos anos<sup>65</sup> e uma taxa de resolução que ultrapassa os 840 dias tanto em primeira como em segunda instância<sup>66</sup>. Embora também registre uma ligeira diminuição, o número de processos administrativos pendentes em primeira instância continua a ser comparativamente elevado<sup>67</sup>.

<sup>56</sup> Contributo de Portugal para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 7. O montante desta reforma está estimado em 267 milhões de EUR.

<sup>57</sup> Projeto no âmbito do instrumento de assistência técnica – «Transformação da Justiça em Portugal». Os temas abrangidos são os seguintes: conceção e execução de mecanismos de resolução de litígios centrados no utilizador e serviços jurídicos e de justiça mais abrangentes, digitalização, competências digitais das partes interessadas da justiça e disponibilidade, qualidade, acessibilidade e possibilidade de reutilização dos dados judiciais.

<sup>58</sup> Conselho Superior da Magistratura, *Relatório Anual 2020*, p. 96.

<sup>59</sup> Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 5.

<sup>60</sup> Lei 1-A/2020, de 19 de março.

<sup>61</sup> Proposta de Lei n.º 30/XIV que altera as medidas excecionais e temporárias de resposta à pandemia da doença COVID-19.

<sup>62</sup> Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 5.

<sup>63</sup> Gráfico 7, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021.

<sup>64</sup> Gráfico 15, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021.

<sup>65</sup> Gráficos 9 e 10, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021.

<sup>66</sup> Gráfico 13, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021.

<sup>67</sup> Gráfico 16, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021.

Esta questão também foi abordada por uma recomendação específica por país, no contexto do Semestre Europeu de 2020, relativa à necessidade de aumentar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais<sup>68</sup>.

### **O Governo tem adotado 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 administrativos<sup>69</sup>. Neste contexto, em 30 de outubro de 2020, o Governo adotou e atualizou um plano de ação consolidado que contém medidas para combater a duração excessiva dos processos<sup>70</sup>. Além disso, estão a ser reforçados os centros de arbitragem administrativa, a fim de criar alternativas aos tribunais administrativos e fiscais, reduzindo o número de processos entrados e pendentes nestes tribunais e assegurando vias de recurso efetivo<sup>71</sup>. Está igualmente em vigor um regime temporário de incentivos para a conclusão de processos judiciais, aplicável a todas as comarcas<sup>72</sup>. Têm também sido adotadas medidas para aumentar a eficiência dos processos de insolvência<sup>73</sup>. Além disso, no quadro do plano nacional de recuperação e resiliência, Portugal apresentou reformas e projetos de investimentos destinados a aumentar a eficiência do sistema judicial<sup>74</sup>. Conforme mencionado no Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito<sup>75</sup>, foram criadas equipas de reação rápida para lidar com os atrasos nos processos acumulados nos tribunais fiscais e administrativos. Dados publicados em 2021 revelam que, no seu primeiro ano de atividade, estas equipas permitiram a resolução de um terço dos processos que tinham entrado no sistema antes de 2013, superando os objetivos inicialmente fixados<sup>76</sup>. No entanto, as partes interessadas chamam a atenção para o facto de também ser necessário um reforço das equipas na segunda e na terceira instâncias, a fim de evitar a acumulação de processos pendentes ao longo da cadeia do sistema judicial<sup>77</sup>.

---

<sup>68</sup> Recomendação do Conselho, de 20 de julho de 2020, relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2020.

<sup>69</sup> H46-20 Grupo Vicente Cardoso c. Portugal (Requerimento n.º 30130/10). Importa recordar que, de acordo com as recomendações do Conselho da Europa, a eficiência dos sistemas de justiça é uma condição essencial para a segurança jurídica e a confiança pública no Estado de direito [Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, n.º 30].

<sup>70</sup> Comunicação de Portugal relativa ao processo Vicente Cardoso c. Portugal (Requerimento n.º 30130/10), DH-DD(2020)952, de 30 de outubro de 2020.

<sup>71</sup> Contributo de Portugal para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 7. Ver também o gráfico 27, Painele de Avaliação da Justiça na UE em 2021.

<sup>72</sup> Por meio de transação, desistência, acordo e confissão.

<sup>73</sup> Mais concretamente, a Portaria n.º 126/2021, de 24/6, regulamenta a consulta direta, pelos administradores judiciais, às bases de dados da administração tributária, da segurança social, da Caixa Geral de Aposentações, do Fundo de Garantia Salarial, do registo predial, do registo comercial, do registo automóvel, do registo civil e de outros registos ou arquivos semelhantes, a fim de obter informações sobre a identificação do devedor e permitir identificar e localizar os seus bens.

<sup>74</sup> Anexo da proposta de decisão de execução do Conselho relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal (COM (2021) 321 final), de 16 de junho de 2021. Mais concretamente, no âmbito da componente 18 do plano de recuperação e resiliência, Portugal prevê criar secções especializadas nos tribunais administrativos e fiscais de segunda e terceira instâncias, e tornar mais céleres os processos de insolvência, adaptando-os ao princípio «digital como regra».

<sup>75</sup> Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 5.

<sup>76</sup> Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Relatório Anual 2019, p. 76.

<sup>77</sup> Informação recebida no contexto da visita a Portugal.

## II. COMBATE À CORRUPÇÃO

Desde o período de referência do relatório anterior, não houve grandes desenvolvimentos no que diz respeito ao quadro institucional de combate à corrupção em Portugal. O Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP), que está sob a alçada do Ministério Público, é responsável pela investigação e a ação penal dos crimes graves, incluindo a corrupção e os crimes económicos e financeiros, coordenando as investigações levadas a cabo pela Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNCC), uma unidade de investigação da Polícia Judiciária<sup>78</sup>. No que respeita à prevenção da corrupção, em 2021 foi criado um Mecanismo Anticorrupção a fim de contribuir para o reforço das capacidades de prevenção. Na sequência da nova presidência do Tribunal de Contas, foi nomeado um novo presidente do Conselho de Prevenção da Corrupção. 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.

**A perceção de especialistas e quadros empresariais é de que os níveis de corrupção no setor público permanecem relativamente baixos.** No Índice de Perceção da Corrupção elaborado pela Transparência Internacional em 2020, Portugal obteve a pontuação de 61/100, tendo ficado classificado em 10.º lugar na União Europeia e em 33.º a nível mundial<sup>79</sup>. Esta perceção tem-se mantido relativamente estável<sup>80</sup> nos últimos cinco anos<sup>81</sup>.

**A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020-2024 foi aprovada pelo Governo e acompanhada por uma proposta de revisão do quadro jurídico-penal.** Após ter sido sujeita a uma consulta pública em outubro de 2020<sup>82</sup>, a estratégia foi aprovada pelo Conselho de Ministros em 18 de março de 2021<sup>83</sup>. A estratégia visa criar um quadro coerente e sólido em matéria de combate à corrupção<sup>84</sup> e inclui medidas destinadas a melhorar a deteção, a prevenção e a ação penal contra a corrupção, bem como a garantir que o sistema judicial consegue responder de forma atempada e eficiente, aplicando sanções adequadas aos infratores. Para dar início à sua execução, o Governo aprovou, em 29 de abril de 2021, um conjunto de propostas de alteração das disposições jurídicas em vigor<sup>85</sup>, nomeadamente no

<sup>78</sup> 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.

<sup>79</sup> Transparência Internacional, Índice de Perceção da Corrupção 2020 (2021), p. 2-3. O grau de perceção da corrupção pode ser classificado de: baixo (a perceção de especialistas e quadros empresariais sobre os níveis de corrupção no setor público é superior a 79); relativamente baixo (pontuações entre 79-60), relativamente elevado (pontuações entre 59-50) e elevado (pontuações inferiores a 50).

<sup>80</sup> Em 2015, a pontuação foi de 64 e, em 2020, de 61. Considera-se que o nível de corrupção aumenta/diminui significativamente quando há uma variação da pontuação superior a cinco pontos nos últimos cinco anos, que melhora/piora quando a pontuação varia entre 4-5 pontos e que se mantém relativamente estável quando a variação é entre 1-3 pontos.

<sup>81</sup> Os dados do Eurobarómetro sobre a perceção da corrupção e a experiência de corrupção entre os cidadãos e as empresas, conforme comunicados no ano passado, são atualizados de dois em dois anos. O conjunto mais recente de dados é o Eurobarómetro Especial 502 (2020) e o Eurobarómetro Flash 482 (2019).

<sup>82</sup> A consulta pública decorreu de 3 de setembro de 2020 a 23 de outubro de 2020 e culminou numa conferência de balanço em 21 de novembro de 2020, onde foram apresentados e debatidos os contributos da consulta.

<sup>83</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021 – Aprova a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024.

<sup>84</sup> Comissão Europeia, Relatório relativo a Portugal de 2020, SWD(2020) 521 final, p. 64.

<sup>85</sup> Trata-se de 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

domínio do direito penal<sup>86</sup>. A criação de uma nova entidade, o Mecanismo Nacional Anticorrupção, independente do Governo e do Parlamento, foi aprovada em 25 de maio de 2021 por um decreto-lei do Governo<sup>87</sup>, que aprova igualmente o regime geral de prevenção da corrupção. O Mecanismo deverá controlar a implementação do regime geral de prevenção da corrupção e impor coimas administrativas às entidades incumpridoras<sup>88</sup>;

**O Governo propôs medidas para aumentar a eficiência da ação penal, tendo em conta as dificuldades que persistem no que diz respeito ao tratamento dos casos de corrupção a alto nível.**

O Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP), criado sob a alçada do Ministério Público, continua a ser responsável pela investigação dos crimes mais graves, incluindo a corrupção a alto nível e a criminalidade financeira<sup>89</sup>. O DCIAP é composto por 40 procuradores, sete dos quais dedicados à investigação de crimes associados à corrupção e de infrações económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional<sup>90</sup>. A Unidade Nacional de Combate à Corrupção da Polícia Judiciária é especializada na investigação da criminalidade económica e financeira, incluindo a corrupção, sendo coordenada pelo DCIAP na investigação dos processos mais complexos<sup>91</sup>. Prosseguem os esforços para melhorar o historial em matéria de investigação e ação penal no domínio da corrupção. Só em 2020, entraram na Polícia Judiciária 503 processos penais<sup>92</sup>, tendo sido finalizados 553. No mesmo ano, a Polícia Judiciária remeteu 90 propostas de dedução de acusação em processos associados à corrupção<sup>93</sup>. No que respeita à aplicação de sanções por crimes de corrupção, o número de penas suspensas continua a ser relativamente elevado, sendo que, em 2019 apenas, 15 % dos arguidos condenados por corrupção foram condenados a uma pena de prisão efetiva e 54 % receberam uma pena de prisão suspensa<sup>94</sup>.

---

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 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).

<sup>86</sup> Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, artigo 58.º – Competência. Estes incluem crimes como o branqueamento de capitais; corrupção, peculato e 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; infrações económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional.

<sup>87</sup> Decreto-Lei n.º 960/XXII/2021.

<sup>88</sup> 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 de Combate à Corrupção 2020-2024, p. 41).

<sup>89</sup> Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, artigo 58.º – Competência.

<sup>90</sup> Os Departamentos de Investigação e Ação Penal Regionais (Coimbra, Évora, Lisboa e Porto) dispõem de 36 procuradores da República. Contributo de Portugal para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 9.

<sup>91</sup> A Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNCC) é, nos termos do Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de setembro, uma unidade central de investigação criminal, com sede em Lisboa, que possui competência em todo o território nacional. Fora de Lisboa, as unidades centrais de investigação exercem as suas competências através de extensões dos serviços baseadas nas instalações das unidades desconcentradas de investigação criminal. A UNCC é constituída por 12 unidades de investigação e 106 inspetores.

<sup>92</sup> Processos criados de novo, regressados à investigação e desaverbados (processos que originaram uma investigação autónoma – crimes que não foram registados por órgãos da Polícia Judiciária, mas sim por outros órgãos, normalmente o Ministério Público).

<sup>93</sup> Movimento de processos na Polícia Judiciária para o crime de corrupção, em 2019; Contributo de Portugal para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, anexo I.

<sup>94</sup> Para dados relativos ao período de 2017-2018, ver o Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 7. Os presentes dados referem-se a condenações em processos penais em fase de julgamento nos tribunais judiciais de primeira instância; Contributo de Portugal para o Relatório de 2021

Os obstáculos mais graves à ação penal em processos relacionados com a corrupção parecem resultar da permanente falta de recursos a nível dos serviços policiais e de ação penal<sup>95</sup>. Por sua vez, tal produz atrasos significativos, nomeadamente nas fases de inquérito e de instrução, destacando-se alguns casos complexos e mediáticos de corrupção envolvendo altos funcionários que não puderam ser terminados antes de prescreverem<sup>96</sup>. Tendo em vista resolver este problema persistente, o Governo propôs, no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção, medidas destinadas a acelerar os «megaprocessos»<sup>97</sup>, embora a estratégia não especifique medidas concretas quanto à repartição dos recursos<sup>98</sup>.

**O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) prossegue as suas atividades no domínio da prevenção da corrupção.** Emite recomendações sobre a prevenção dos riscos de corrupção e controla a sua implementação. No período de referência, o CPC realizou 86 visitas pedagógicas a entidades públicas de todo o país, concentrando-se, em especial, em entidades que operam em áreas de alto risco e em que existe a necessidade de sensibilizar para a prevenção de irregularidades na despesa pública<sup>99</sup>. Durante a pandemia de COVID-19, o Conselho concentrou os seus esforços na sensibilização para a prevenção da corrupção no setor dos cuidados de saúde e na execução orçamental, sobretudo a nível local. Embora a nova estratégia de combate à corrupção sublinhe a necessidade de reforço das capacidades de prevenção da corrupção, por enquanto os recursos afetados ao CPC permanecem limitados<sup>100</sup>. Ainda não é possível aferir se o Mecanismo Anticorrupção recentemente criado, que integrará o Conselho para a Prevenção da Corrupção, contribuirá ou não para aumentar a capacidade de prevenção da corrupção<sup>101</sup>.

**Embora o sistema de integridade dos altos cargos públicos tenha sido melhorado em 2019, o impacto das regras em matéria de conflitos de interesses e dos códigos de ética ainda está por apurar.** Desde 2019, existem códigos de conduta em matéria de ética, conflitos de interesses e incompatibilidades<sup>102</sup> aplicáveis aos membros do Governo<sup>103</sup>. No que respeita aos membros do Parlamento, existe igualmente um código de conduta<sup>104</sup>, velando a Comissão Parlamentar de Transparência e Estatuto dos Deputados pelo seu cumprimento pelos deputados. Em abril de 2021, a referida comissão criou um Grupo de Trabalho para a aplicação do Código de Conduta<sup>105</sup> e publicou Critérios Orientadores em matéria de Ofertas e

---

sobre o Estado de Direito, anexo I. Para mais informações, consultar a base de dados eletrónica da Direção-Geral da Política de Justiça (2019), Estatísticas da Justiça: Corrupção.

<sup>95</sup> Informação recebida no contexto da visita a Portugal; contributo dos Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 58; *Público* (2020), «Falta de recursos humanos explica lentidão da Justiça nos casos de corrupção, diz PGR», *Público*, 6 de janeiro de 2020.

<sup>96</sup> Informação recebida no contexto da visita a Portugal.

<sup>97</sup> Informação recebida do Ministério da Justiça no contexto da visita a Portugal. Ver também a secção I.

<sup>98</sup> 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.

<sup>99</sup> Informação recebida no contexto da visita a Portugal.

<sup>100</sup> A equipa inclui: três assistentes, um assessor, dois consultores e um professor.

<sup>101</sup> Decreto-Lei n.º 960/XXII/2021.

<sup>102</sup> Lei n.º 7/93, de 1 de março de 1993, artigo 20.º, n.º 1. Em 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.

<sup>103</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2019.

<sup>104</sup> Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019.

<sup>105</sup> No contexto da visita a Portugal, a Comissão foi informada 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,

Hospitalidade recebidas pelos Deputados à Assembleia da República e recomendações em matéria de incompatibilidades<sup>106</sup>. No entanto, a avaliação da eficácia do sistema de prevenção de conflitos de interesses está por realizar<sup>107</sup>. O Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) congratulou-se com estas melhorias, mas solicitou a criação de mecanismos de supervisão adequados, incluindo sanções para atos impróprios, que o Código não prevê<sup>108</sup>. Em outubro de 2020, foi aprovado um projeto de código de conduta dos magistrados, que está atualmente sob consulta pública<sup>109</sup>. Para os juízes, foi aprovado, no verão de 2020, um Regulamento das Obrigações Declarativas<sup>110</sup>.

**Foram introduzidas novas regras destinadas a harmonizar o sistema de declaração de património para titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.** De acordo com as novas disposições adotadas em novembro de 2020, os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos são agora obrigados a apresentar, num documento único, a respetiva declaração de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos<sup>111</sup>. A reforma prevê também a criação de uma plataforma eletrónica para a publicação das declarações, tendo em vista a disponibilização de informações sobre os cargos, os deveres e as atividades externas realizadas durante o mandato e os três anos anteriores. No entanto, a reforma não resolve a falta de controlos frequentes e substanciais das declarações únicas, salientada pelo GRECO<sup>112</sup>. Além disso, o GRECO continua preocupado com a falta de sanções em caso de infrações ligeiras das obrigações declarativas<sup>113</sup>. A nova Entidade para a Transparência, que deveria ter sido criada em 2020 sob a alçada do Tribunal Constitucional<sup>114</sup>, será responsável, quando entrar em funcionamento, pelo escrutínio das declarações dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos<sup>115</sup>. No entanto, ainda não iniciou funções, devido à falta de recursos e de instalações<sup>116</sup>.

---

não se verificara 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>.

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> GRECO, Quarta ronda de avaliação em matéria de prevenção da corrupção em relação aos deputados da Assembleia da República, juízes e procuradores – Segundo relatório de conformidade intercalar sobre Portugal, p. 6.

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>109</sup> Ministério Público (20 de outubro de 2020), Projeto de Código de Conduta dos magistrados do Ministério Público – Consulta pública.

<sup>110</sup> Ver também a secção I.

<sup>111</sup> Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro de 2020, artigo 1.º. Além disso, a Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro, permitiu a publicitação da informação contida no registo de interesses na «Declaração Única», incluindo os cargos, as funções e as atividades exercidos em acumulação com o mandato e aqueles exercidos nos três anos anteriores pelos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

<sup>112</sup> GRECO, Quarta ronda de avaliação em matéria de prevenção da corrupção em relação aos deputados da Assembleia da República, juízes e procuradores – Segundo relatório de conformidade intercalar sobre Portugal, p. 8.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>114</sup> O artigo 4.º da Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro de 2019, prevê que [i]ncumbe ao Governo inscrever na proposta de Orçamento do Estado para 2020, nos encargos gerais do Estado relativos ao Tribunal Constitucional, as verbas necessárias à criação e funcionamento da Entidade para a Transparência, bem como para a criação da plataforma eletrónica prevista na lei.

<sup>115</sup> O artigo 5.º da Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro de 2019, 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.

<sup>116</sup> GRECO, Quarta ronda de avaliação em matéria de prevenção da corrupção em relação aos deputados da Assembleia da República, juízes e procuradores – Segundo relatório de conformidade intercalar sobre Portugal, p. 8.

**Embora as regras relativas às «portas giratórias» ainda não tenham sido aplicadas, tem estado a ser debatida na Assembleia da República a nova legislação relativa à prática do lóbi.** As regras relativas às portas giratórias foram atualizadas em 2019<sup>117</sup>. Aplicam-se atualmente regras após cessação de funções, incluindo um período de incompatibilidade de três anos, a titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, incluindo titulares de cargos políticos de natureza executiva e titulares de órgãos de gestão de empresas participadas pelo Estado<sup>118</sup>. As sanções por incumprimento consistem na inibição do exercício de funções de cargos políticos e de altos cargos públicos por um período de três anos<sup>119</sup>. O Tribunal Constitucional e o Ministério Público têm o dever de aplicar a lei. No entanto, ainda não existe uma entidade responsável por fiscalizar o cumprimento das restrições após a cessação de funções, o que suscita preocupações quanto à sua execução<sup>120</sup>. No que diz respeito aos lóbis, estão a ser envidados esforços para aprovar nova legislação relativa à atividade de representação profissional de interesses<sup>121</sup>. Três grupos parlamentares apresentaram um projeto de lei<sup>122</sup> que visa alterar as regras propostas a fim de superar as preocupações que levaram ao veto do presidente em 2019<sup>123</sup>. Embora o processo parlamentar prossiga, não existem informações sobre o seu calendário de aprovação e execução. O GRECO salientou a necessidade de clarificar o âmbito de aplicação dos contactos permitidos entre os membros do Parlamento e os representantes de interesses de terceiros, que continua por abordar<sup>124</sup>.

**O atual sistema de proteção de testemunhas está a ser revisto.** A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção prevê a melhoria do quadro jurídico de proteção dos denunciantes, que data de 2008<sup>125</sup>, com novas salvaguardas, nomeadamente programas de conformidade pública e um reforço dos canais de denúncia e dos mecanismos de proteção<sup>126</sup>. O Conselho de Prevenção da Corrupção é responsável pela monitorização do sistema de participações e pela sua remissão ao procurador-geral, que é responsável pela investigação de casos relacionados

---

<sup>117</sup> A Lei n.º 52/2019, de 31 de julho de 2019, introduziu várias reformas, nomeadamente a proibição de representantes ou consultores mandatados pelos governos da República e regionais em processos de concessão ou alienação de ativos públicos exercerem funções nas entidades adquirentes ou concessionários nos três anos posteriores à data da alienação ou concessão de ativos em que tenham tido intervenção; e um período de incompatibilidade de três anos para os titulares de cargos políticos de natureza executiva, durante os quais não podem exercer quaisquer funções de trabalho subordinado ou consultadoria em organizações internacionais com quem tenham estabelecido relações institucionais em representação da República Portuguesa. Ver o Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 9.

<sup>118</sup> Lei n.º 52/2019, de 31 de julho de 2019, artigo 10.º.

<sup>119</sup> Lei n.º 52/2019, de 31 de julho de 2019, artigo 11.º, n.º 3.

<sup>120</sup> Informação recebida no contexto da visita a Portugal.

<sup>121</sup> Informação recebida da Assembleia da República no contexto da visita a Portugal. Ver também o contributo de Portugal para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 13-14.

<sup>122</sup> Proposta de Lei 253/XIV/1.

<sup>123</sup> Os esforços para promover um projeto legislativo com vista a regular as atividades dos grupos de pressão não tiveram resultados, uma vez que o presidente da República remeteu para nova apreciação um projeto aprovado pelo Parlamento em junho de 2019. Ver o Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 9.

<sup>124</sup> GRECO, Quarta ronda de avaliação em matéria de prevenção da corrupção em relação aos deputados da Assembleia da República, juizes e procuradores – Segundo relatório de conformidade intercalar sobre Portugal, p. 4.

<sup>125</sup> Lei n.º 19/2008, de 21 de abril de 2008. Para além da regra geral mencionada, existem outras disposições dispersas relativas aos denunciantes, nomeadamente as previstas na Lei n.º 93/99, de 14 de julho (proteção de testemunhas), na Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto de 2017, tal como atualizada pela Lei n.º 58/2020, de 31 de agosto de 2020 (artigo 108.º, n.º 5), no âmbito da luta contra o branqueamento de capitais e o terrorismo, ou no Código dos Valores Mobiliários, no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras e no Regime Geral dos Organismos de Investimento Coletivo.

<sup>126</sup> Contributo de Portugal para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 14-15.

com a corrupção<sup>127</sup>. O Ministério Público administra um sistema eletrónico de denúncia de irregularidades, incluindo casos de corrupção e crimes conexos cometidos nos setores público e privado<sup>128</sup>.

**Várias instituições sensibilizaram para a necessidade de abordar os riscos de corrupção originados pela pandemia de COVID-19.** No contexto das medidas de emergência aplicadas em resposta à pandemia, o Conselho de Prevenção da Corrupção publicou uma recomendação sobre a prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas<sup>129</sup>. 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<sup>130</sup>. A Assembleia da República adotou uma resolução relativa à prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas no contexto da COVID-19, incluindo riscos de conflitos de interesses, solicitando a garantia de transparência e integridade em domínios de risco específicos, como os contratos públicos, a saúde e as infraestruturas<sup>131</sup>. O Tribunal de Contas também está a preparar várias ações de auditoria para abordar os riscos acrescidos na utilização de recursos públicos no contexto da pandemia de COVID-19<sup>132</sup>.

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

A Constituição protege a liberdade de expressão e de informação, bem como a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social<sup>133</sup>. O artigo 39.º da Constituição prevê a criação de uma entidade administrativa independente que monitorize as atividades dos meios de comunicação social na rádio, imprensa e audiovisual<sup>134</sup>. Foi adotada legislação para transpor a Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual revista. O Código Penal<sup>135</sup> protege os jornalistas no exercício das suas atividades, a par de outras «pessoas protegidas» (magistrados, advogados, testemunhas, agentes das forças ou serviços de segurança e juízes ou árbitros desportivos).

**A Entidade Reguladora para a Comunicação Social adquiriu novas competências e reforçou as suas interações com as partes interessadas da comunicação social.** A lei específica que cria a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)<sup>136</sup> não sofreu alterações significativas. No entanto, as competências da ERC foram alargadas no contexto da transposição da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual revista, uma vez

<sup>127</sup> Em 2019, o Conselho de Prevenção da Corrupção tratou e analisou um total de 796 comunicações (783 comunicações judiciais e 13 relatórios de auditoria), o que representa um aumento de cerca de 31,7 % face ao total de 604 relatórios registados em 2018.

<sup>128</sup> Em 2019, foram abertas 249 investigações e 31 investigações preventivas, tendo sido remetidas 787 participações a outras entidades e encerradas 896.

<sup>129</sup> 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.

<sup>130</sup> Esta recomendação é dirigida a todos os órgãos e entidades públicas e a todas as demais entidades, independentemente da sua natureza, que intervenham na gestão ou controlo de dinheiros e outros valores públicos.

<sup>131</sup> Resolução da Assembleia da República n.º 4/2021.

<sup>132</sup> Tribunal de Contas, Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (COVID-19).

<sup>133</sup> Artigos 37.º e 38.º.

<sup>134</sup> A Lei n.º 53/2005, Estatutos da ERC, artigo 6.º, prevê o seguinte: «[e]stão sujeitas à supervisão e intervenção do conselho regulador todas as entidades que, sob jurisdição do Estado Português, prossigam atividades de comunicação social [...]»

<sup>135</sup> Artigo 132.º, n.º 2, alínea l).

<sup>136</sup> Estatutos da ERC (Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro de 2005).

que Portugal modificou a Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido neste contexto<sup>137</sup>. As novas competências dizem respeito, nomeadamente, à cooperação com outras entidades reguladoras na UE, às plataformas de partilha de vídeos e às atribuições adicionais de elaboração de relatórios e de registos (por exemplo, listas dos operadores de serviços audiovisuais a pedido, dos operadores de televisão e dos fornecedores de plataformas de partilha de vídeos). Algumas destas novas competências exigirão novas estruturas e recursos técnicos. Dado o papel importante que desempenha no setor da comunicação social, a ERC reforçou as suas interações com a maioria das partes interessadas (por exemplo, a Comissão da Carteira Profissional de Jornalista, a Associação Portuguesa de Imprensa, o Sindicato dos Jornalistas) e participa nas reuniões do recém-criado Conselho Consultivo de Jornalismo<sup>138</sup>. Este Conselho Consultivo tem debatido aspetos do quadro legislativo que têm de ser atualizados.

**Conforme referido no relatório do ano passado, é assegurada a transparência da propriedade dos meios de comunicação social.** Na sequência da aplicação eficaz, pela ERC, da lei específica<sup>139</sup> que regula a transparência da titularidade em todos os mercados da comunicação social, incluindo no mercado na Internet, o relatório relativo a Portugal do Monitor do Pluralismo nos Media (MPM 2021) regista um baixo risco neste domínio<sup>140</sup>. O MPM 2021 identificou um elevado nível de concentração no setor da comunicação social, nomeadamente devido ao facto de este setor ser controlado por um número limitado de operadores<sup>141</sup>. No entanto, num estudo recente, a autoridade reguladora da comunicação social considerou o panorama mediático como sendo diversificado e plural<sup>142</sup>.

**O Governo instituiu medidas de apoio específicas por meio de comunicação para atenuar as dificuldades enfrentadas pela comunicação social devido à pandemia de COVID-19.** Estas medidas assumiram a forma da compra antecipada de um pacote de publicidade institucional no valor de 15 milhões de EUR<sup>143</sup>. O facto de mais de metade desse montante ter sido destinado aos três maiores grupos da comunicação social, suscitou algumas preocupações e apelos das partes interessadas e das universidades para um debate sobre uma política mais justa e sustentada de apoio ao jornalismo de qualidade<sup>144</sup>. Além deste pacote de apoio extraordinário, não existem subsídios diretos aos meios de comunicação social para além dos meios de comunicação de serviço público<sup>145</sup>. As partes interessadas salientaram a precarização das condições de trabalho, com o desaparecimento de 30 canais de comunicação social locais desde o início da pandemia, a aplicação de cortes orçamentais por vários grupos da comunicação social<sup>146</sup> e o despedimento de 80 funcionários de um grande grupo da comunicação social, apesar do apoio do Estado. A transparência da publicidade do Estado

---

<sup>137</sup> Lei n.º 74/2020, de 19 de novembro de 2020.

<sup>138</sup> Informação recebida da ERC no contexto da visita a Portugal.

<sup>139</sup> Lei n.º 78/2015, de 29 de julho.

<sup>140</sup> Relatório relativo a Portugal do Monitor do Pluralismo nos Media de 2021, p. 11.

<sup>141</sup> Podem ser detetados elevados níveis de concentração da titularidade na televisão, na rádio e na imprensa escrita. É difícil obter informações completas e atualizadas sobre os mercados da comunicação social na Internet. Ver o relatório relativo a Portugal do Observatório do Pluralismo nos Media de 2021, p. 11 e 19.

<sup>142</sup> ERC, Relatório de Regulação de 2019 (Transparência dos Media), p. 241.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 12. Decreto-Lei n.º 20-A/2020, de 6 de maio de 2020, e Resolução do Conselho de Ministros n.º 38-B/2020, de 15 de maio de 2020.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>146</sup> Repórteres Sem Fronteiras, Índice Mundial da Liberdade de Imprensa de 2021, relatório relativo a Portugal.

continua a ser amplamente regulada<sup>147</sup>, sendo a supervisão do cumprimento assegurada pela ERC.

**As normas de proteção dos jornalistas continuam a ser rigorosas.** As alterações do Código Penal em 2018 conferiram uma maior proteção aos jornalistas no exercício das suas atividades. Após estas alterações, os jornalistas foram incluídos nas categorias de profissões abrangidas por proteção reforçada e as agressões a jornalistas passaram a ser consideradas crime público, ou seja, deixaram de exigir queixa formal da vítima para serem objeto de ação penal. Este tipo de agressões continua a ser relativamente raro em Portugal, embora as partes interessadas da comunicação social salientem a falta de recolha sistémica de dados relativos a ameaças ou violência contra jornalistas, o que pode levar à subnotificação da violência, sobretudo na Internet<sup>148</sup>. Segundo o MPM 2021, a legislação e a jurisprudência parecem proteger eficazmente os jornalistas<sup>149</sup>.

**Alguns jornalistas sofreram recentemente ameaças e limitações à sua atividade profissional.** Em janeiro de 2021, soube-se que quatro jornalistas portugueses tinham sido colocados sob vigilância policial, a pedido de uma magistrada do Ministério Público que procurava identificar as suas fontes<sup>150</sup>. A diligência foi ordenada sem que tenha sido emitido qualquer mandado por um juiz de instrução. As partes interessadas manifestaram preocupação com a gravidade dessa conduta e solicitaram a reação imediata do Ministério Público para garantir a liberdade de imprensa<sup>151</sup>. Embora o Ministério Público tenha considerado que não houve qualquer ilegalidade, a Procuradoria-Geral da República lançou um inquérito, cujo resultado será examinado pelo Conselho Superior do Ministério Público. Um dos jornalistas avançou com uma queixa-crime contra a referida magistrada do Ministério Público e os agentes da polícia envolvidos<sup>152</sup>. Soube-se ainda que vários jornalistas foram ameaçados e insultados durante protestos organizados contra o confinamento<sup>153</sup>. Em abril de 2021, foi notificado um novo caso de intimidação e ameaças contra um jornalista<sup>154</sup>. Foram abertas investigações criminais nestes casos. As partes interessadas também manifestaram fortes preocupações com o assédio aos jornalistas nas redes sociais, uma tendência que afeta em particular jornalistas do sexo feminino. A Plataforma do Conselho da Europa para a promoção da proteção do jornalismo e da segurança dos jornalistas publicou recentemente dois alertas relativos a Portugal<sup>155</sup>. O primeiro diz respeito ao caso da vigilância já referido e foi resolvido na sequência da resposta formulada por Portugal em março de 2021<sup>156</sup>. O outro alerta está relacionado com ameaças e maus-tratos a jornalistas pelos apoiantes de um candidato político<sup>157</sup>.

---

<sup>147</sup> Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto de 2015.

<sup>148</sup> Informação recebida no contexto da visita a Portugal.

<sup>149</sup> Relatório relativo a Portugal do Monitor do Pluralismo nos Media de 2021, p. 9.

<sup>150</sup> Relatório relativo a Portugal do Monitor do Pluralismo nos Media de 2021, p. 16.

<sup>151</sup> ERC, comunicado de imprensa de 13 de janeiro de 2021.

<sup>152</sup> Carta do Representante Permanente de Portugal junto do Conselho da Europa, de 22 de março de 2021.

<sup>153</sup> Repórteres Sem Fronteiras, Índice Mundial da Liberdade de Imprensa de 2021, relatório relativo a Portugal.

<sup>154</sup> ERC, comunicado de imprensa de 28 de abril de 2021.

<sup>155</sup> Conselho da Europa, Plataforma para a promoção da proteção do jornalismo e da segurança dos jornalistas – Perfil de Portugal.

<sup>156</sup> Conselho da Europa – Alertas relativos à liberdade dos meios de comunicação social.

<sup>157</sup> Conselho da Europa, Plataforma para a promoção da proteção do jornalismo e da segurança dos jornalistas – Perfil de Portugal.

#### **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 com uma única câmara de deputados. Tratando-se de um regime semipresidencial, o presidente da República, eleito por voto popular direto, tem poderes constitucionais e políticos significativos, incluindo o poder de dissolver o Parlamento<sup>158</sup>. O primeiro-ministro tem competências para dirigir a política geral do governo e coordenar e orientar as ações de todos os ministros<sup>159</sup>. O Parlamento 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 Provedor de Justiça independente tem a tarefa de salvaguardar e promover as liberdades, os direitos e as garantias dos cidadãos e pode iniciar um processo de revisão constitucional.

**A Assembleia da República adotou medidas para melhorar a transparência do processo legislativo e a qualidade da legislação.** Em 1 de setembro de 2020, entrou em vigor um novo Regimento, que visa reforçar a qualidade da legislação parlamentar e a transparência do processo, melhorar o cumprimento dos prazos fixados para os debates de projetos de lei e alargar, assim, as oportunidades de participação das partes interessadas no processo legislativo<sup>160</sup>. De acordo com as novas regras, as propostas de lei do Governo devem ser acompanhadas não só dos estudos e documentos que os fundamentam, mas também dos pareceres consultivos das partes interessadas. As novas regras também permitem ao presidente da Assembleia da República estabelecer, por acordo institucional com os demais órgãos com competência legislativa<sup>161</sup>, regras comuns de legística, embora esta prerrogativa ainda não tenha sido utilizada. Além disso, a Assembleia da República publicou, em maio e outubro de 2020, respetivamente, versões atualizadas do seu *Guia de legística para a elaboração de atos normativos* e do seu guia prático *Consulta Pública no Processo Legislativo Parlamentar*.

**Estão a ser envidados esforços para implementar instrumentos de avaliação prévia de impacto.** A iniciativa legislativa do Governo está sujeita à avaliação do impacto dos custos e benefícios económicos da proposta legislativa. No início de 2017, Portugal tornou as avaliações de impacto num instrumento sistematicamente utilizado numa fase precoce do procedimento legislativo<sup>162</sup>. Para apoiar a execução da avaliação de impacto legislativo (AIL), o Conselho de Ministros criou a Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo (UTAIL), integrada no Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP)<sup>163</sup>. No âmbito de um projeto em curso<sup>164</sup>, a UTAIL está a desenvolver um sistema

<sup>158</sup> Artigo 133.º, alínea e), da Constituição da República Portuguesa.

<sup>159</sup> Artigo 201.º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>160</sup> Regimento da Assembleia da República n.º 1/2020, de 31 de agosto, que entrou em vigor em 1 de setembro de 2021.

<sup>161</sup> O Governo, as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e o presidente da República.

<sup>162</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2017.

<sup>163</sup> O JurisAPP é um organismo público integrado na Presidência do Conselho de Ministros, mas dissociado da estrutura governamental. A UTAIL atua como organismo de supervisão que apoia a execução da AIL mediante o desenvolvimento de metodologias de avaliação de impacto, a prestação de apoio técnico e formação aos gabinetes ministeriais e outras organizações da administração pública e a elaboração de um relatório final para cada análise da avaliação de impacto. Na sequência de um projeto relativo à avaliação do impacto legislativo, o Decreto-Lei n.º 169-B/2019, que estabelece a organização do novo Governo português, estipula explicitamente que a AIL deve ser tida em conta e os departamentos competentes devem

que visa reunir um conjunto normalizado de dados estatísticos sobre os custos regulamentares administrativos para tornar o sistema de AIL mais exato e eficiente. De momento, não está prevista uma consulta pública no âmbito do procedimento de AIL. Ao abrigo da legislação portuguesa<sup>165</sup>, são realizadas consultas públicas para a maioria dos atos legislativos, quer através de *consulta direta*, em que o ministério proponente consulta diretamente as entidades públicas ou privadas pertinentes, quer através de *consulta pública*, em que o projeto de ato legislativo é publicado no Portal do Governo ConsultaLex<sup>166</sup>.

**As medidas de emergência adotadas no contexto da pandemia de COVID-19 estão a ser gradualmente levantadas.** Em 2020, o estado de emergência vigorou entre 18 de março e 3 de maio<sup>167</sup>. Entre maio e novembro de 2020, o Governo declarou, em diferentes ocasiões, situações de calamidade e de alerta e contingência, isto é, regimes menos rigorosos que lhe permitem adotar medidas restritivas para prevenir ou reagir a situações de perigo, nomeadamente em matéria de saúde pública, ou restabelecer a normalidade em caso de circunstâncias excecionais<sup>168</sup>, assente na lei de bases<sup>169</sup>. Em 6 de novembro de 2020, o presidente da República decretou um novo estado de emergência, que foi posteriormente renovado, permanecendo em vigor até 30 de abril de 2021<sup>170</sup>. Durante o estado de emergência, a atividade parlamentar manteve-se, e os dados demonstram que a Assembleia da República continuou a exercer regularmente a sua atividade legislativa e de fiscalização<sup>171</sup>. Desde 15 de março de 2021, está em vigor um plano de desconfinamento progressivo.

**A utilização dos poderes de emergência foi sujeita ao controlo da Assembleia da República, dos tribunais e do Provedor de Justiça.** A declaração e a renovação do estado de emergência competem ao presidente da República e dependem da audição do Governo e da autorização da Assembleia da República<sup>172</sup>. O Governo também tem de apresentar à Assembleia da República um relatório por cada período de estado de emergência relativo à sua aplicação, permitindo à Assembleia da República exercer um controlo *a posteriori* das medidas adotadas<sup>173</sup>. A Assembleia da República está atualmente a analisar os relatórios

---

ser consultados sempre que os membros do Governo definam as suas posições no contexto dos debates legislativos no Conselho da UE, sendo obrigatória para as iniciativas governamentais. Além disso, o decreto prevê que o teor da AIL deve abordar aspetos económicos e não económicos.

<sup>164</sup> Projeto «Standardize Statistical Information for Better Regulation (SIBER)», apoiado pela Comissão Europeia – DG REFORM.

<sup>165</sup> Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro de 2009.

<sup>166</sup> <https://www.consultalex.gov.pt>.

<sup>167</sup> Ver também o Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 13. A Assembleia da República analisou três relatórios e aprovou três resoluções sobre a primeira declaração do estado de emergência e as duas renovações (de março a abril de 2020).

<sup>168</sup> Toda a legislação relativa às declarações e prorrogações das situações de calamidade e de alerta e contingência foi congregada numa secção específica do Diário da República Eletrónico – <https://dre.pt/legislacao-covid-19-areas-tematicas#1>.

<sup>169</sup> Lei n.º 27/2006 relativa à Proteção Civil.

<sup>170</sup> Toda a legislação relativa à declaração e renovação do estado de emergência foi congregada numa secção específica do Diário da República Eletrónico – <https://dre.pt/legislacao-covid-19-areas-tematicas#12>.

<sup>171</sup> Contributo de Portugal para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 20. As estatísticas relativas à atividade legislativa e de fiscalização da Assembleia da República estão disponíveis em: SE.02.Dezembro2020.Versao.final.pdf (parlamento.pt).

<sup>172</sup> Constituição da República Portuguesa, artigo 134.º, alínea d), e artigo 138.º.

<sup>173</sup> Estes relatórios são apresentados à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, que é responsável, com o contributo específico de todas as outras comissões especializadas permanentes, pela análise da conformidade dos relatórios do Governo com o Decreto do Presidente e com o Decreto do Governo que regulamenta o estado de emergência. Esta análise conduz a um projeto de resolução da Assembleia da República, que é elaborado pela comissão e aprovado em sessão plenária.

relativos à declaração e renovação do estado de emergência entre novembro de 2020 e abril de 2021<sup>174</sup>. Foi criada uma Comissão Eventual para acompanhar a aplicação das medidas de resposta à pandemia de COVID-19. O Provedor de Justiça também foi chamado a responder a um número significativo de queixas relativas às medidas relacionadas com a COVID-19<sup>175</sup>. Neste contexto, o Provedor de Justiça emitiu várias recomendações dirigidas a diversos poderes públicos e pediu esclarecimentos<sup>176</sup>, solicitando também a fiscalização da constitucionalidade de uma disposição relativa ao regime de apoio aos lojistas<sup>177</sup>. Os tribunais administrativos e fiscais foram igualmente chamados a analisar as medidas de emergência. Concretamente, o Supremo Tribunal Administrativo dirimiu 12 recursos relativos a medidas relacionadas com a COVID-19, a maioria dos quais foram declarados improcedentes<sup>178</sup>.

**Têm surgido novos desafios para a sociedade civil.** Embora o espaço da sociedade civil seja considerado aberto<sup>179</sup>, têm-se registados casos de hostilidade e pressão, sobretudo por parte de alguns movimentos e partidos políticos, contra organizações da sociedade civil ativas no apoio às minorias<sup>180</sup>. Neste contexto, as partes interessadas referem uma deterioração do diálogo e da paz social<sup>181</sup>. Em outubro de 2020, vários relatores especiais das Nações Unidas encetaram um diálogo com Portugal relativamente a um caso de ameaças e assédio a defensores dos direitos humanos, tendo reafirmado a importância de assegurar um ambiente seguro e favorável a todos os defensores dos direitos humanos, nomeadamente os que defendem a igualdade e a não discriminação e que documentam discursos e comportamentos racistas, bem como violações conexas dos direitos humanos<sup>182</sup>. Para reforçar as políticas de combate ao racismo e à discriminação, o Governo português criou um Grupo de Trabalho para a Prevenção e o Combate ao Racismo e à Discriminação, no qual a sociedade civil está representada<sup>183</sup>. A pandemia de COVID-19 e as medidas de emergência correspondentes também afetaram a atividade das organizações da sociedade civil, levando a pedidos de apoio financeiro público extraordinário<sup>184</sup>. Neste contexto, o Governo e um elevado número de

---

<sup>174</sup> Ver também o Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal, p. 13.

<sup>175</sup> Contributo da Rede Europeia das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI) para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 267.

<sup>176</sup> *Ibid.*, p. 267-268.

<sup>177</sup> O processo está atualmente pendente. O recurso, apresentado em 20 de novembro de 2020, pode ser consultado em 2020\_11\_20\_Tribunal\_Constitucional.pdf (provedor-jus.pt).

<sup>178</sup> Informação recebida no contexto da visita a Portugal.

<sup>179</sup> Classificação da CIVICUS; as classificações, numa escala de cinco categorias, são as seguintes: aberto, estreito, obstruído, reprimido e fechado.

<sup>180</sup> Contributo da ENNHRI para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 262.

<sup>181</sup> CIVICUS, Perfil nacional – Portugal.

<sup>182</sup> Contributo do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACDH) para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 6; ver também o documento *Mandates of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions; the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association; the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders and the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance* (Mandatos do Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrarias, do Relator Especial para a liberdade de reunião e de associação pacíficas, do Relator Especial para a situação dos defensores dos direitos humanos e do Relator Especial sobre as formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância associada), carta de 23 de outubro de 2020, AL PRT 1/2020.

<sup>183</sup> Contributo da ENNHRI para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, p. 262; ver também Governo português, comunicado de imprensa de 8 de janeiro de 2021.

<sup>184</sup> Informação recebida no contexto da visita a Portugal.

municípios prestaram apoio financeiro extraordinário a estas organizações, de modo a garantir a continuidade do seu trabalho<sup>185</sup>.

**A Assembleia da República aprovou uma nova lei relativa ao estatuto de utilidade pública.** Com base na iniciativa legislativa do Governo<sup>186</sup>, a Assembleia da República aprovou, em abril de 2021, um novo estatuto que concede direitos específicos às pessoas coletivas que se reconheça que prosseguem fins de interesse geral, incluindo o direito de acesso a financiamento específico ou isenções tributárias. Embora tenham sido suscitadas preocupações relativas à inclusividade do processo de consulta formal da nova lei, para o qual um número limitado de organizações da sociedade civil foi formalmente convidado a apresentar parecer<sup>187</sup>, foi possível uma maior participação das partes interessadas através de uma consulta pública<sup>188</sup>. A nova lei visa consolidar e simplificar o quadro legislativo aplicável às pessoas coletivas com estatuto de utilidade pública, introduzindo um sistema de acompanhamento das suas atividades, a exercer pela Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, e de fiscalização do cumprimento dos seus deveres legais<sup>189</sup>.

---

<sup>185</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>186</sup> Proposta de Lei 72/XIV/2.

<sup>187</sup> CIVICUS, Perfil nacional – Portugal.

<sup>188</sup> A consulta pública decorreu entre 21 de outubro de 2020 e 24 de novembro de 2020 no portal oficial [www.consultalex.gov.pt](http://www.consultalex.gov.pt).

<sup>189</sup> Os deveres legais aplicáveis às pessoas coletivas com estatuto de utilidade pública estão enumerados no artigo 12.º da nova lei e incluem, nomeadamente, obrigações de comunicação de informações à Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, incluindo o relatório das atividades, e a obrigação de colaborar com a administração central, regional e local.

## **Anexo I: Lista das fontes por ordem alfabética\***

\* \* A lista de contributos recebidos no contexto da consulta para o Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito está disponível em: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Associação Sindical dos Juizes Portugueses (2020), *Reforço da Transparência e Integridade na Justiça*.

Centro para o Pluralismo e a Liberdade dos Meios de Comunicação Social (2021), *Monitor do Pluralismo nos Media de 2021*.

CIVICUS (2021), Monitor tracking civic space – Portugal (Observatório do espaço cívico – Portugal) (<https://monitor.civicus.org/country/portugal/>).

Comunicação de Portugal relativa ao processo Vicente Cardoso c. Portugal (Requerimento n.º 30130/10), DH-DD(2020)952.

Conselho Superior da Magistratura (2021), *Relatório Anual 2020*.

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 da Europa: Comité de Ministros (2010), *Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros aos Estados-Membros relativa aos juizes: independência, eficiência e responsabilidade* (<https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>).

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: Conselho Consultivo dos Juizes Europeus (CCJE) (2007), *Parecer n.º 10 (2007) do Conselho Consultivo dos Juizes Europeus à atenção do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre o Conselho da Magistratura ao serviço da sociedade* (<https://rm.coe.int/168074779b>).

Conselho da Europa: Conselho Consultivo dos Juizes Europeus (CCJE) (2020), *Parecer n.º 23 relativo ao papel das associações de juizes no apoio à independência judicial* (<https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-no.-23-on-the-role-of-judicial-associations-2020->).

Conselho da Europa, Plataforma para a promoção da proteção do jornalismo e da segurança dos jornalistas ([https://www.coe.int/en/web/media-freedom/all-alerts?p\\_p\\_id=sojdashboard\\_WAR\\_coesoportlet&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_col\\_id=column-4&p\\_p\\_col\\_count=1&sojdashboard\\_WAR\\_coesoportlet\\_selectedStringFilters=year.2021&sojdashboard\\_WAR\\_coesoportlet\\_selectedCategories=11709562](https://www.coe.int/en/web/media-freedom/all-alerts?p_p_id=sojdashboard_WAR_coesoportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-4&p_p_col_count=1&sojdashboard_WAR_coesoportlet_selectedStringFilters=year.2021&sojdashboard_WAR_coesoportlet_selectedCategories=11709562)).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2017.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2019.

Conselho da União Europeia (2020), *Recomendação do Conselho, de 20 de julho de 2020, relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2020* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020H0826%2822%29>).

Tribunal de Contas (2020), *Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (COVID-19)* ([http://img.rtp.pt/icm/noticias/docs/f4/f4128b9356da5f94eb58df98fe9f1f26\\_e51017edff2ec38b4d9dc71908e515d9.pdf](http://img.rtp.pt/icm/noticias/docs/f4/f4128b9356da5f94eb58df98fe9f1f26_e51017edff2ec38b4d9dc71908e515d9.pdf)).

Diretiva (UE) 2020/1828 relativa a ações coletivas para proteção dos interesses coletivos dos consumidores e que revoga a Diretiva 2009/22/CE.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), *comunicado de imprensa de 13 de janeiro de 2021*.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), *comunicado de imprensa de 28 de abril de 2021*.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), *Relatório de Regulação 2019 (Transparência dos Media)*

Comissão Europeia (2019), *Eurobarómetro Flash 482: Atitudes das empresas face à corrupção na UE*.

Comissão Europeia (2020), *Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo a Portugal* ([https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/pt\\_rol\\_country\\_chapter.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/pt_rol_country_chapter.pdf)).

Comissão Europeia (2020), *Eurobarómetro Especial 502: Corrupção*.

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

Rede Europeia das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (2021), *Contributo da Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito*.

Conselho Europeu de Investigação (2021), *comunicado de imprensa de 13 de janeiro de 2021*.

GRECO (2021), *Quarta ronda de avaliação em matéria de prevenção da corrupção em relação aos deputados da Assembleia da República, juízes e procuradores Portugal – Segundo relatório de conformidade intercalar sobre Portugal*.

Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (2021), *Relatório Anual 2019*.

Conselho Superior da Magistratura (2020), *Relatório Anual 2020*.

Conselho Superior da Magistratura (2021), *Contributo do Conselho Superior da Magistratura para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito*.

Conselho Superior da Magistratura (2021), *comunicado de imprensa de 4 de maio de 2021*.

Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (2021), *Contributo para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito*.

Monitor do Pluralismo nos Media (2021), *Relatório de Portugal*.

Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2021), *Contributo para o relatório de 2021 sobre o Estado de Direito*.

Representante Permanente de Portugal junto do Conselho da Europa (2021), Carta de 22 de março de 2021 (<https://rm.coe.int/portugal-reply-en-lisbon-public-prosecutor-puts-the-protection-of-sour/1680a1e03b>).

Governo português (2021), *Contributo de Portugal para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito*.

Governo português (2021), *Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021 – Aprova a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024* ([Resolução do Conselho de Ministros 37/2021, 2021-04-06 - DRE](#)).

Supremo Tribunal Administrativo português (2021), *Contributo do Supremo Tribunal Administrativo português para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito*.

Público (2020), «Falta de recursos humanos explica lentidão da Justiça nos casos de corrupção, diz PGR», Público, 6 de janeiro de 2020 (<https://www.publico.pt/2020/01/06/sociedade/noticia/falta-recursos-humanos-explica-lentidao-justica-casos-corrupcao-pgr-1899401>).

Ministério Público (2020), Projeto de Código de Conduta dos magistrados do Ministério Público – Consulta pública (<https://www.ministeriopublico.pt/pagina/projeto-de-codigo-de-conduta-dos-magistrados-do-ministerio-publico-consulta-publica>).

Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, *comunicado de imprensa de 6 de abril de 2021*.

*Projeto «Standardize Statistical Information for Better Regulation (SIBER)» (Normalizar a informação estatística para legislar melhor), apoiado pela Comissão Europeia – DG REFORM.*

Transparência Internacional (2021), *Índice de Perceção da Corrupção de 2020*.

Projeto «Reviewing and supporting Regulatory Impact Assessment (RIA) in Portugal» [Revisão e apoio à avaliação do impacto legislativo (AIL) em Portugal] – apoiado pela Comissão Europeia – DG REFORM.

## **Anexo II: Visita a Portugal**

No mês de maio de 2021, os serviços da Comissão realizaram várias reuniões virtuais com:

- Peritos académicos
- Ordem dos Advogados
- Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP)
- Tribunal de Contas
- Conselho de Prevenção da Corrupção
- Entidade Reguladora para a Comunicação Social
- Conselho Superior da Magistratura
- Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais
- Inspeção-Geral das Finanças
- Comissão da Carteira Profissional de Jornalista
- Sindicato dos Jornalistas
- Associação Sindical dos Juizes Portugueses
- Ministério da Cultura
- Ministério dos Negócios Estrangeiros
- Ministério da Justiça
- Procuradoria-Geral da República
- Provedor de Justiça
- Plataforma Portuguesa das ONGD
- Sindicato dos Magistrados do Ministério Público
- Serviços da Assembleia da República
- Supremo Tribunal Administrativo
- Supremo Tribunal de Justiça
- Transparência Internacional – Portugal

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

- Amnistia Internacional
- Centro para os Direitos Reprodutivos
- CIVICUS
- União das Liberdades Civis na Europa
- Sociedade Civil Europa
- Conferência das Igrejas Europeias
- Eurocommerce
- Centro Europeu da Legislação sem Fins Lucrativos
- Centro Europeu para a Imprensa e a Liberdade de Imprensa
- Fórum Cívico Europeu
- Federação Europeia de Jornalistas
- Parceria Europeia para a Democracia
- Fórum Europeu da Juventude
- Front Line Defenders [fundação internacional para a proteção dos defensores dos direitos humanos]
- Fundação Casa dos Direitos Humanos
- Human Rights Watch
- ILGA-Europa
- Comissão Internacional de Juristas

- Federação Internacional dos Direitos Humanos
- Rede Europeia da Federação Internacional para o Planeamento Familiar (IPPFEN)
- Instituto Internacional da Imprensa
- Comité de Helsínquia - Países Baixos
- Instituto de Política Europeia da Sociedade Aberta
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Repórteres Sem Fronteiras
- Transparência Internacional - UE