

Bruxelas, 24.7.2024  
SWD(2024) 822 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**Relatório de 2024 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 2024 sobre o Estado de Direito  
Situação na União Europeia**

{COM(2024) 800 final} - {SWD(2024) 801 final} - {SWD(2024) 802 final} -  
{SWD(2024) 803 final} - {SWD(2024) 804 final} - {SWD(2024) 805 final} -  
{SWD(2024) 806 final} - {SWD(2024) 807 final} - {SWD(2024) 808 final} -  
{SWD(2024) 809 final} - {SWD(2024) 810 final} - {SWD(2024) 811 final} -  
{SWD(2024) 812 final} - {SWD(2024) 813 final} - {SWD(2024) 814 final} -  
{SWD(2024) 815 final} - {SWD(2024) 816 final} - {SWD(2024) 817 final} -  
{SWD(2024) 818 final} - {SWD(2024) 819 final} - {SWD(2024) 820 final} -  
{SWD(2024) 821 final} - {SWD(2024) 823 final} - {SWD(2024) 824 final} -  
{SWD(2024) 825 final} - {SWD(2024) 826 final} - {SWD(2024) 827 final} -  
{SWD(2024) 828 final} - {SWD(2024) 829 final} - {SWD(2024) 830 final} -  
{SWD(2024) 831 final}

## **RESUMO**

Prosseguiu o reforço da eficácia do tratamento dos processos cíveis e comerciais, tendo sido adotadas novas medidas para melhorar o funcionamento dos tribunais administrativos e fiscais, e estando a ser envidados esforços para resolver os problemas que subsistem. A transparência na distribuição dos processos foi consideravelmente reforçada, tendo sido introduzido com êxito um novo sistema eletrónico de distribuição de processos. Embora tenham sido adotadas algumas medidas para garantir recursos humanos adequados ao sistema judicial, subsistem graves preocupações quanto à escassez de funcionários judiciais. Existem problemas quanto à adequação da legislação processual penal para tratar eficazmente os processos penais mais complexos, estando o Governo a adotar medidas para solucionar o problema. Alguns processos penais de grande visibilidade deram origem a um debate público. A utilização de tecnologias digitais pelos tribunais é generalizada e continua a ser incentivada. Está em vigor um novo plano plurianual para a renovação dos edifícios dos tribunais, embora tenham surgido preocupações quanto às instalações dos tribunais e do Ministério Público.

O Governo adotou a nova Agenda Anticorrupção. O Mecanismo Anticorrupção começou a exercer a maioria das funções de que foi incumbido. Os casos de corrupção são investigados com carácter prioritário, tendo sido tomadas medidas para assegurar recursos suficientes para a prevenção, a investigação e a ação penal no domínio da corrupção. A nova legislação em matéria de «portas giratórias» agravou as penas aplicáveis. Foi adotado um novo código de conduta aplicável aos membros do Governo e aos altos funcionários. Foram realizados progressos quanto à garantia do acompanhamento e verificação eficazes das declarações de património por parte da Entidade para a Transparência. O enquadramento jurídico do financiamento dos partidos políticos tem sido alvo de escrutínio público. O Governo anunciou planos para regulamentar a atividade de lóbi mediante a adoção de um regime de transparência e um código de conduta. Embora o quadro legislativo atual de proteção dos denunciadores seja eficazmente aplicado, foi anunciado um reforço da proteção nos casos de corrupção. Subsistem preocupações quanto à transparência da tomada de decisões em matéria de adjudicação de contratos públicos.

A Autoridade Reguladora para a Comunicação Social consolidou o seu papel central, tendo-lhe sido atribuídos novos poderes em matéria de publicidade estatal. Não houve alterações do quadro legislativo em vigor em matéria de transparência da propriedade dos meios de comunicação social, embora um processo concreto de grande visibilidade tenha suscitado debates acesos. Os meios de comunicação social de serviço público continuam a enfrentar dificuldades financeiras devido à desatualização da contribuição para o audiovisual. Os incentivos fiscais destinados a incentivar a subscrição de meios de comunicação escritos tiveram um efeito positivo, embora se ouçam apelos a que sejam tomadas medidas estruturais. As condições de trabalho precárias dos jornalistas continuam a ser motivo de preocupação, tendo aumentado as ameaças e os insultos contra jornalistas no exercício da sua profissão.

Foram tomadas novas medidas para melhorar a transparência do processo legislativo e a qualidade da legislação, pese embora o facto de a regulamentação da avaliação de impacto ainda estar pendente. Devido à dissolução da Assembleia da República e à interrupção da legislatura, não foi concluída a revisão da Constituição. A provedora de Justiça continuou a

desempenhar eficazmente as funções que lhe incumbem, estando assegurada a sua autonomia. Continua a considerar-se que o espaço da sociedade civil é aberto. Registaram-se melhorias adicionais no que diz respeito ao acesso das organizações da sociedade civil ao financiamento, embora subsistam desafios.

## **RECOMENDAÇÕES**

- Globalmente, no que respeita às recomendações do Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Portugal:
- Registou alguns progressos no prosseguimento dos esforços para assegurar recursos humanos adequados ao sistema judicial, em especial no referente ao pessoal não judicial, e alguns progressos na melhoria da sua eficiência, em particular no que se refere aos tribunais administrativos e fiscais;
- Registou progressos significativos no prosseguimento dos esforços para reforçar a transparência da distribuição dos processos, nomeadamente acompanhando a implementação das novas regras de distribuição eletrónica dos processos;
- Realizou novos progressos no prosseguimento dos esforços para assegurar recursos suficientes para a prevenção, investigação e ação penal no domínio da corrupção, incluindo quanto ao novo Mecanismo Anticorrupção;
- Registou novos progressos no sentido de assegurar o acompanhamento e verificação eficazes das declarações de património por parte da Entidade para a Transparência;
- Realizou alguns progressos no referente à conclusão das reformas destinadas a melhorar a transparência do processo legislativo, em particular no que diz respeito à implementação de instrumentos de avaliação de impacto;
  
- Nesta base, considerando outros acontecimentos ocorridos no período de referência e recordando os compromissos assumidos no âmbito do plano nacional de recuperação e resiliência, recomenda-se que Portugal:
- Intensifique os esforços para assegurar recursos humanos adequados ao sistema judicial, em especial no referente aos funcionários judiciais, e prossiga os esforços para melhorar a sua eficiência, em particular no que se refere aos tribunais administrativos e fiscais;
- Tome medidas para garantir a adequação da legislação processual penal e melhorar a eficácia no tratamento dos processos penais mais complexos;
- Prossiga os esforços envidados para assegurar recursos suficientes para a prevenção, investigação e ação penal no domínio da corrupção, incluindo para o novo Mecanismo Anticorrupção;
- Assegure o acompanhamento e verificação eficazes das declarações de património por parte da Entidade para a Transparência;
- Conclua as reformas destinadas a melhorar a transparência do processo legislativo, em particular no que respeita à implementação de instrumentos de avaliação de impacto.

## **I. SISTEMA JUDICIAL**

O sistema judicial português é composto pelo Tribunal Constitucional, pelo Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais comuns de primeira e segunda instância, pelo Supremo Tribunal Administrativo e os tribunais administrativos e fiscais de primeira e segunda instância, bem como pelo Tribunal de 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**

**Em Portugal, o grau de perceção da independência judicial continua a ser médio tanto entre o público em geral como entre as empresas.** Em 2024, no total, 53 % da população em geral e 44 % das empresas consideraram que o nível de independência dos tribunais e dos juízes é «bastante bom» ou «muito bom»<sup>2</sup>. A perceção da independência judicial pelo público em geral aumentou em comparação com 2023 (49 %), bem como com 2020 (40 %). A perceção da independência judicial pelas empresas diminuiu ligeiramente em comparação com 2023 (45 %), bem como com 2020 (45 %)<sup>3</sup>.

**Na sequência da introdução com êxito do novo sistema eletrónico, registaram-se progressos significativos no reforço da transparência da distribuição de processos.** O Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito recomendou a Portugal que «[prosseguisse] esforços para reforçar a transparência da distribuição dos processos, em especial acompanhando a implementação das novas regras de distribuição eletrónica»<sup>4</sup>.

---

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

<sup>2</sup> Gráficos 51 e 53 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024 e gráficos 50 e 52 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2022. O grau de perceção da independência judicial pode ser classificado de: muito baixo (menos de 30 % dos inquiridos consideram o nível de independência judicial bastante bom ou muito bom), baixo (entre 30 % e 39 %), médio (entre 40 % e 59 %), elevado (entre 60 % e 75 %) e muito elevado (superior a 75 %).

<sup>3</sup> Em Portugal, 51 % das empresas estão bastante confiantes ou muito confiantes de que os seus investimentos estão protegidos pela lei e pelos tribunais no Estado-Membro. Entre as empresas inquiridas, 29 % consideram que a qualidade, a eficiência ou a independência da justiça é uma das principais razões de preocupação no que respeita à proteção dos investimentos no país. Gráficos 55 e 56, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024.

<sup>4</sup> Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 3. O Relatório de 2022 sobre o Estado de direito recomendou igualmente a Portugal que «[prosseguisse] os esforços para reforçar a transparência da distribuição dos processos» (Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo

O regulamento de execução do novo sistema de distribuição eletrónica de processos, aplicável tanto nos tribunais comuns como nos tribunais administrativos e fiscais<sup>5</sup>, exigiu uma avaliação do sistema no prazo de seis meses a contar da sua plena operacionalização<sup>6</sup>. Essa avaliação foi concluída e apresentada em julho de 2024<sup>7</sup>. O novo sistema eletrónico está a ser efetivamente implantado e, embora não tenham participado na avaliação, as partes interessadas não comunicaram preocupações quanto à transparência da distribuição de processos<sup>8</sup>. No entanto, subsistem desafios no que diz respeito aos encargos excessivos para os tribunais, em especial porque os juízes<sup>9</sup> e procuradores<sup>10</sup> têm de estar presentes na sala enquanto os funcionários judiciais distribuem os processos por via eletrónica, apesar de não influenciarem a efetiva distribuição nem exercerem qualquer controlo formal sobre a mesma<sup>11</sup>. Uma vez que o sistema de distribuição de processos tem sido efetivamente implementado, foram realizados progressos significativos quanto à recomendação formulada no Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito.

**O Conselho Superior da Magistratura continua a defender a introdução de alterações no quadro legislativo que rege a sua organização e funcionamento.** Tal como referido no Relatório de 2023 sobre o Estado de direito<sup>12</sup>, o Conselho Superior da Magistratura apresentou ao Ministério da Justiça, em 2022, uma proposta de revisão do regime que rege a sua organização e funcionamento<sup>13</sup>. As alterações propostas são consideradas necessárias para permitir ao conselho exercer melhor as funções que lhe incumbem enquanto órgão administrativo dos tribunais, tendo igualmente em conta as alterações do funcionamento e dos poderes do conselho introduzidas pelo novo Estatuto dos Magistrados Judiciais, que entrou em vigor em 2020<sup>14</sup>. Apesar das chamadas de atenção do conselho<sup>15</sup>, o Ministério da

---

a Portugal, p. 3). No Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, a Comissão concluiu que tinham sido registados progressos significativos em relação à recomendação.

<sup>5</sup> Em vigor desde maio de 2023, ver o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 4-5.

<sup>6</sup> Artigo 7.º, Portaria n.º 86/2023, de 27 de março, que procede à alteração das regras relativas à distribuição, por meios eletrónicos, dos processos nos tribunais judiciais e nos tribunais administrativos e fiscais.

<sup>7</sup> A pedido do Ministério da Justiça, a avaliação foi publicamente apresentada em 15 de julho de 2024 pelo Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra.

<sup>8</sup> Informações recebidas do Conselho Superior da Magistratura e da Associação Sindical dos Juízes Portugueses no contexto da visita a Portugal.

<sup>9</sup> Informações recebidas do Conselho Superior da Magistratura, do Supremo Tribunal de Justiça e da Associação Sindical dos Juízes Portugueses no contexto da visita a Portugal.

<sup>10</sup> Conselho Superior do Ministério Público, Boletim Informativo n.º 16/2023, p. 6.

<sup>11</sup> O facto de não terem sido divulgados os parâmetros do algoritmo de distribuição também suscitou preocupações (informações recebidas do Conselho Superior da Magistratura no contexto da visita a Portugal).

<sup>12</sup> Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 5.

<sup>13</sup> Como estabelecido pela Lei n.º 36/2007, de 14 de agosto.

<sup>14</sup> São propostas, nomeadamente, alterações da organização interna do conselho, com a criação de uma Direção de Serviços da Proteção de Dados e a redefinição da Direção de Serviços de Tecnologias da Informação, bem como a reestruturação da organização interna existente. Em agosto de 2023, foi apresentada uma versão revista da proposta ao Ministério da Justiça. Ver proposta de revisão da Lei n.º 36/2007, de 14 de agosto, que aprova o regime de organização e funcionamento do Conselho Superior da Magistratura, de 11 de julho de 2023, assim como o contributo da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (RECJ) para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 34.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

Justiça não deu início a qualquer processo para dar resposta às propostas de alteração<sup>16</sup>. No que diz respeito à proposta do conselho de regulamentar as «portas giratórias» no sistema judiciário, na sequência da transmissão da mesma ao Ministério da Justiça em março de 2023<sup>17</sup>, não foi registado qualquer desenvolvimento a nível governamental<sup>18</sup>. O Governo está, contudo, a proceder atualmente a uma revisão da estratégia neste domínio. No que respeita à composição do Conselho Superior da Magistratura e do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, em dezembro de 2023, o Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) do Conselho da Europa recordou a recomendação que dirigiu a Portugal de que pelo menos metade dos membros do Conselho da Magistratura, bem como do Conselho dos Tribunais Administrativos e Fiscais, fossem escolhidos pelos seus pares<sup>19</sup>. A este respeito, as autoridades reiteraram que existem outras salvaguardas legislativas, para além da composição dos dois conselhos, que garantem suficientemente a independência dos mesmos<sup>20</sup>. Tal como referido no Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito<sup>21</sup>, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e o Conselho Superior da Magistratura não são compostos por uma maioria de juízes eleitos pelos seus pares, embora este último seja atualmente composto, efetivamente, por uma maioria de juízes, uma vez que o presidente da República, que tem o direito de nomear dois membros, também nomeou um juiz<sup>22</sup>. O GRECO solicitou a Portugal que apresentasse até ao final de 2024 um relatório sobre os progressos alcançados quanto a esta recomendação<sup>23</sup>. Recorde-se que, em conformidade com as normas europeias, pelo menos metade dos membros dos conselhos da magistratura devem ser juízes escolhidos pelos

---

<sup>16</sup> O Conselho Superior da Magistratura não tem iniciativa legislativa. O Governo está, contudo, a proceder atualmente a uma revisão da estratégia neste domínio. Informações recebidas do Conselho Superior da Magistratura no contexto da visita a Portugal.

<sup>17</sup> Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 5. Contributo da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (RECJ) para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 14.

<sup>18</sup> O Governo está a proceder atualmente a uma revisão da estratégia neste domínio.

<sup>19</sup> Esta recomendação foi abordada em 2015. Ver GRECO, Quarto ciclo de avaliações – Relatório de avaliação de Portugal, recomendação vi, alínea i), recordada em GRECO, Quarto ciclo de avaliações – Terceiro relatório intercalar de conformidade, n.ºs 36 a 40. Ver também o gráfico 57 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024.

<sup>20</sup> Nomeadamente: i) os presidentes e os vice-presidentes dos conselhos são juízes; ii) a direção e a administração dos serviços dos conselhos são asseguradas por um juiz secretário; iii) os membros dos conselhos são assistidos por um gabinete composto por um chefe de pessoal e quatro conselheiros, todos eles juízes; e iv) os quadros de inspeção dos conselhos são exclusivamente compostos por juízes. Ver GRECO, Quarto ciclo de avaliações – Terceiro relatório intercalar de conformidade, n.º 38.

<sup>21</sup> Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 7.

<sup>22</sup> Existem sete juízes eleitos pelos seus pares, para além de um juiz que é membro do conselho por inerência de cargo (o presidente do Supremo Tribunal) e um juiz atualmente nomeado pelo presidente da República. O Conselho Superior da Magistratura é composto pelo presidente do Supremo Tribunal de Justiça (que preside ao conselho), dois vogais nomeados pelo presidente da República, sete vogais eleitos pela Assembleia da República e sete juízes eleitos pelos seus pares de acordo com o princípio da representação proporcional. Atualmente, o Conselho Superior da Magistratura é composto por oito membros não magistrados e nove magistrados.

O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais é composto pelo presidente do Supremo Tribunal Administrativo (que preside ao conselho), dois vogais nomeados pelo presidente da República, quatro vogais eleitos pela Assembleia da República e quatro juízes eleitos pelos seus pares de acordo com o princípio da representação proporcional. Ver também Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 2.

<sup>23</sup> Ver GRECO, Quarto ciclo de avaliações – Terceiro relatório intercalar de conformidade, n.º 83.

seus pares de entre todos os níveis do sistema judiciário e respeitando o pluralismo no interior do sistema<sup>24</sup>.

**Certos processos penais de grande visibilidade geraram um debate público aceso sobre o funcionamento do Ministério Público.** Na sequência do anúncio da realização de inquéritos criminais envolvendo titulares de cargos públicos<sup>25</sup>, emergiu um debate público intenso sobre o funcionamento do Ministério Público, incluindo a formulação de críticas por parte de políticos<sup>26</sup>. O criticismo<sup>27</sup> visa especialmente a divulgação de investigações e inquéritos criminais individuais antes de ter sido deduzida qualquer acusação<sup>28</sup>. Embora tenham acolhido favoravelmente o debate público<sup>29</sup>, os procuradores alertaram para o facto de as críticas públicas se basearem principalmente em decisões individuais e poderem ser entendidas pelos magistrados como uma tentativa de influenciar o seu trabalho<sup>30</sup>. Além disso, embora não tenham sido apresentadas propostas formais, tem havido apelos públicos a favor de uma reforma do Ministério Público<sup>31</sup>, tendo as partes interessadas manifestado preocupação quanto à possibilidade de instrumentalização de casos individuais e de tal poder dar origem a reformas que limitem a autonomia do Ministério Público, correndo-se o risco de manipulação do funcionamento do sistema judicial<sup>32</sup>. A Ordem dos Advogados também manifestou preocupação quanto ao impacto dos debates públicos nos

---

<sup>24</sup> Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, n.º 27. De acordo com a Comissão de Veneza, embora os juízes possam compor metade ou a maioria de um conselho, os parâmetros estabelecidos na Recomendação CM/Rec(2010)12 só são cumpridos se esses membros forem eleitos pelos seus pares e não se alguns desses juízes forem membros por inerência de cargo [CDL-AD(2020)035, n.º 44]. Ver igualmente o Parecer n.º 24(2021) do Conselho Consultivo dos Juízes Europeus (CCJE) sobre a evolução dos conselhos da magistratura e o seu papel em sistemas de justiça independentes e imparciais, n.º 29; Parecer n.º 10(2007) do CCJE à atenção do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre o Conselho da Magistratura ao serviço da sociedade, de 23 de novembro de 2007, n.º 15 e seguintes.

<sup>25</sup> Incluindo, nomeadamente, membros do Governo nacional (Procuradoria-Geral, nota para a comunicação social de 7 de novembro de 2023) e do Governo da Região Autónoma da Madeira (Procuradoria-Geral, nota para a comunicação social de 16 de fevereiro de 2024).

<sup>26</sup> Contributo dos Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) – Portugal – para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 12. Ver também RTP, *Após crises políticas. Chovem as críticas à atuação da Procuradoria-Geral da República*, 16 de fevereiro de 2024.

<sup>27</sup> RTP, Ministério Público. *Sindicato dos Magistrados considera injustas críticas à atuação da PGR*, 13 de novembro de 2023.

<sup>28</sup> Na sequência do anúncio da Procuradoria-Geral de suspeitas do envolvimento do primeiro-ministro em factos sob investigação, o mesmo anunciou a sua demissão, que foi aceite pelo presidente da República em 7 de dezembro de 2023, tendo este último decidido dissolver a Assembleia da República. Os factos continuam sob investigação, não tendo sido deduzida acusação.

<sup>29</sup> Diário de Notícias, *Escrutínio do MP? Há quem queira audição da PGR sobre relatório a que lei já obriga*, 4 de janeiro de 2024.

<sup>30</sup> Informações recebidas da Procuradoria-Geral, do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público e da Associação Sindical dos Juízes Portugueses no contexto da visita a Portugal. Ver também Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, *O discurso político e os ataques ao Ministério Público e à PGR*, 8 de janeiro de 2024.

<sup>31</sup> Embora não tenham sido propostas alterações legislativas, tem havido apelos públicos a favor de uma reforma do Ministério Público, que foram levados ao conhecimento do presidente da República (ver RTP, *Marcelo recebe representantes do manifesto que pede reforma da justiça*, 15 de maio de 2024; Advocatus, *Manifesto de 50 nomes sonantes exige “reforma da justiça”, critica PGR e diz que Ministério Público tem “poder sem controlo”*, 2 de maio de 2024).

<sup>32</sup> Relativamente às preocupações manifestadas pela procuradora-geral, ver a comunicação pública da procuradora-geral no XIII Congresso do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 29 de fevereiro de 2024; relativamente às preocupações manifestadas pelo presidente do Supremo Tribunal de Justiça, ver Nascido do Sol, *Presidente do STJ: A corrupção está instalada em Portugal*, 3 de novembro de 2023.

processos em curso<sup>33</sup>. A fuga de informações protegidas por segredo de justiça no quadro das investigações em curso levou o presidente da República a apelar a uma reflexão sobre a reforma da justiça penal<sup>34</sup>. Em junho de 2024, dois grupos parlamentares requereram a presença da procuradora-geral na Assembleia da República para prestar informações<sup>35</sup>. Segundo as normas europeias, «os Estados devem tomar medidas adequadas para assegurar que os magistrados do Ministério Público possam desempenhar as funções e responsabilidades profissionais que lhes incumbem sem interferências injustificadas», ao passo que «o Ministério Público deve periódica e publicamente prestar contas das atividades que realiza no seu conjunto e, em particular, da forma como as suas prioridades são concretizadas»<sup>36</sup>.

**A Assembleia da República aprovou um novo Estatuto da Ordem dos Advogados, que introduz alterações no acesso à formação inicial dos advogados.** Em 19 de janeiro de 2024, a Assembleia da República aprovou uma lei que altera o Estatuto da Ordem dos Advogados<sup>37</sup>. A Ordem dos Advogados critica algumas das alterações introduzidas, designadamente as relativas à organização da formação inicial dos advogados<sup>38</sup> e as que afetam a definição dos atos reservados aos advogados<sup>39</sup>. Embora o presidente da República tenha vetado as alterações<sup>40</sup>, estas foram finalmente adotadas pela Assembleia da República, encontrando-se já em vigor<sup>41</sup>. No que diz respeito às preocupações relativas ao respeito pelos direitos e privilégios legalmente reconhecidos dos advogados a que se refere o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito<sup>42</sup>, o Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia comunicou novos casos em que funcionários públicos privaram os advogados desses direitos e privilégios<sup>43</sup>. Além disso, a Ordem dos Advogados tem conhecimento de casos de ameaças

---

<sup>33</sup> Contributo do Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia (CCBE) para o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, p. 129. Ver igualmente o comunicado de imprensa de 15 de novembro de 2023.

<sup>34</sup> Eco, *Marcelo defende que fugas ao segredo da justiça são “ponto importante” da reforma do setor*, 24 de junho de 2024.

<sup>35</sup> Público, *PAN entrega pedido para chamar PGR ao Parlamento. BE, PCP e Livre concordam*, 24 de junho de 2024; SIC Notícias, *BE quer ouvir PGR no Parlamento sobre relatório de atividades do Ministério Público*, 24 de junho de 2024.

<sup>36</sup> Recomendação CM/Rec(2000)19 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, n.º 11.

<sup>37</sup> Lei n.º 6/2024, de 19 de janeiro. Algumas das alterações foram introduzidas no contexto da reforma RE-r16: «Redução das restrições nas profissões altamente regulamentadas» do plano de recuperação e resiliência de Portugal (ver anexo da Decisão de Execução do Conselho relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal, p. 75). Ver também o contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 4-5.

<sup>38</sup> Reduzir o período de formação de 18 para 12 meses, eliminar a exigência de um exame final e estabelecer uma remuneração obrigatória dos advogados estagiários (contributo do Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia [CCBE] para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 129-130).

<sup>39</sup> Contributo do Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia (CCBE) para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 129.

<sup>40</sup> Presidente da República, comunicados de imprensa de 11 e de 13 de dezembro de 2023. As razões do veto prendem-se com dúvidas quanto às disposições que regem a formação para o acesso à profissão, bem como ao regime dos atos reservados aos advogados.

<sup>41</sup> No que respeita às questões suscitadas pela Ordem dos Advogados, ver igualmente o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 8.

<sup>42</sup> Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 8.

<sup>43</sup> Contributo do Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia (CCBE) para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 129.

a advogados e presta assistência jurídica a advogados vítimas de crimes no exercício das suas funções ou com elas relacionados<sup>44</sup>.

## Qualidade

**Embora se tenham registado alguns progressos para garantir recursos humanos adequados para o sistema judicial, subsistem graves preocupações quanto à escassez de funcionários judiciais.** O Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito recomendou a Portugal que «[prosseguisse] esforços para assegurar recursos humanos adequados ao sistema judicial»<sup>45</sup>. Tal como referido no Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, o Governo lançou, em 2023, um concurso para o recrutamento de 200 novos funcionários judiciais<sup>46</sup>. As partes interessadas consideraram este número insuficiente para dar resposta às necessidades identificadas<sup>47</sup>, em especial dado o elevado número de aposentações previstas<sup>48</sup>. Na sequência do concurso, foram organizadas duas sessões de formação<sup>49</sup> para os candidatos aprovados, que deverão assumir funções após um período de formação de 18 meses. No entanto, só 186 dos 200 candidatos iniciaram a formação profissional<sup>50</sup>, havendo informações de que mais de 70 candidatos já terão desistido dos cursos de formação<sup>51</sup>. Existem atualmente por preencher mais de 1 100 vagas nos tribunais comuns de primeira instância<sup>52</sup> e 59 vagas nos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância<sup>53</sup>. Segundo as partes interessadas, certos fatores que contribuem para a falta de atratividade da profissão<sup>54</sup>, como os baixos salários, as possibilidades limitadas de progressão na carreira e a

---

<sup>44</sup> Crimes relativos a furto, sequestro, tentativa de homicídio, insultos verbais, difamação, agressão física, falsificação, infrações contra uma pessoa coletiva, danos com violência, usurpação de funções e intimidação. Contributo do Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia (CCBE) para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 128.

<sup>45</sup> Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 3. No Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, a Comissão concluiu que se haviam registado alguns progressos quanto à recomendação.

<sup>46</sup> Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 8-9. Ver também o contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 2.

<sup>47</sup> O Conselho Superior da Magistratura estima que haja um défice de 1 000 funcionários (contributo da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça [RECJ] para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 36), ao passo que foi comunicado um défice de mais de 500 funcionários nos serviços do Ministério Público (Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 9). O Sindicato dos Funcionários Judiciais estima que exista um défice de 1 800 funcionários, tanto nos tribunais como nos serviços do Ministério Público (informação recebida do Sindicato dos Funcionários Judiciais no contexto da visita a Portugal). O Conselho Superior da Magistratura refere que existem instâncias judiciais cuja taxa de postos vagos é superior a 60 % (informação recebida do Conselho Superior da Magistratura no contexto da visita a Portugal).

<sup>48</sup> Estima-se que, em 2024, se aposentem 390 funcionários (informação recebida do Sindicato dos Funcionários Judiciais no contexto da visita a Portugal). A idade média dos funcionários judiciais é de 50 anos (contributo da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça [RECJ] para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 36).

<sup>49</sup> Em setembro e dezembro de 2023.

<sup>50</sup> Informações recebidas do Ministério da Justiça no contexto da visita a Portugal.

<sup>51</sup> Informações recebidas do Sindicato dos Funcionários Judiciais no contexto da visita a Portugal. Ver também Público, *Um terço dos novos oficiais de justiça desistiram ao fim de menos de seis meses*, 12 de fevereiro de 2024.

<sup>52</sup> Mais de 15% dos postos previstos no mapa de pessoal. Em vários círculos judiciais, estão por preencher mais de 25% dos postos. Situação em 27 de fevereiro de 2024. Ministério da Justiça, mapa de pessoal.

<sup>53</sup> Mais de 17 % dos postos previstos no mapa de pessoal. Situação em 27 de fevereiro de 2024. Ministério da Justiça, mapa de pessoal.

<sup>54</sup> O salário bruto no nível de entrada foi aumentado para 915,47 EUR.

elevada carga de trabalho, influenciaram as desistências<sup>55</sup>. Em maio de 2024, o Governo anunciou o recrutamento de 108 oficiais de justiça para os tribunais, recorrendo à lista de reserva resultante do concurso externo anterior, realizado em 2023. Além disso, tendo em vista o ingresso de novos funcionários judiciais, foi aberto um movimento extraordinário de oficiais de justiça<sup>56</sup>, devendo os novos funcionários judiciais entrar ao serviço em setembro de 2024. Embora o Governo tenha apresentado, em outubro de 2023, uma proposta para um novo estatuto dos funcionários judiciais e iniciado conversações com os sindicatos<sup>57</sup>, essa revisão foi suspensa devido à dissolução da Assembleia da República anunciada em novembro de 2023. As negociações com os sindicatos foram retomadas no quadro da nova legislatura. O processo de revisão do Estatuto dos Funcionários Judiciais encontra-se em curso, contando as autoridades que o mesmo seja finalizado antes do final de 2024 ou no início de 2025. As partes interessadas consideram que a falta de funcionários judiciais tem um impacto significativo na eficiência e na qualidade do sistema judicial<sup>58</sup> e que esse impacto se agravou devido às sucessivas greves convocadas desde janeiro de 2023<sup>59</sup>. As partes interessadas continuam também a manifestar preocupação quanto ao número insuficiente de consultores jurídicos e técnicos<sup>60</sup>. No que diz respeito aos juízes e procuradores, procedeu-se a novos recrutamentos em 2023<sup>61</sup> e houve uma evolução positiva nos tribunais administrativos e fiscais<sup>62</sup>. Todavia, na sequência de queixas apresentadas por juízes de primeira instância que concorriam à promoção a tribunais administrativos e fiscais de segunda instância, o Supremo Tribunal Administrativo declarou que o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais violara os princípios da imparcialidade e da transparência no tratamento do procedimento concursal e determinou a anulação deste último<sup>63</sup>. Continua a

---

<sup>55</sup> Informações recebidas do Sindicato dos Funcionários Judiciais e do Sindicato dos Oficiais de Justiça no contexto da visita a Portugal. Ver também *Inquérito Nacional sobre as condições de Vida e de Trabalho dos Funcionários Judiciais*.

<sup>56</sup> O prazo para a apresentação das candidaturas era 5 de julho de 2024.

<sup>57</sup> Ministério da Justiça, comunicado de imprensa intitulado *Proposta de estatuto valoriza remunerações dos oficiais de justiça*, de 2 de outubro de 2023. Os sindicatos criticaram a proposta e o Conselho Superior da Magistratura manifestou preocupação relativamente a alguns aspetos da mesma (contributo da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça [RECJ] para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 36).

<sup>58</sup> Informações recebidas do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do Conselho Superior do Ministério Público, da Associação Sindical dos Juízes Portugueses, de procuradores, do Sindicato dos Funcionários Judiciais, do Sindicato dos Oficiais de Justiça e da Business Roundtable Portugal no contexto da visita a Portugal. Ver também *Jornal de Notícias, Tribunal de Lisboa alerta para rutura dos serviços por falta de funcionários*, 23 de fevereiro de 2023.

<sup>59</sup> O Sindicato dos Funcionários Judiciais recorreu da decisão que decretava serviços mínimos para uma das greves; o processo está atualmente pendente no Tribunal Administrativo de Lisboa (processo n.º 40/2023/DRCT-ASM). A Ordem dos Advogados apoiou publicamente os sindicatos no âmbito das greves (contributo do Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia [CCBE] para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 129). Ver também Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 9.

<sup>60</sup> Informações recebidas do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do Supremo Tribunal de Justiça e da Procuradoria-Geral no contexto da visita a Portugal. Ver igualmente o contributo dos Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) – Portugal – para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 13.

<sup>61</sup> 52 juízes dos tribunais comuns, 31 juízes dos tribunais administrativos e fiscais e 52 procuradores (TAF) (contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 2).

<sup>62</sup> Informações recebidas do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Supremo Tribunal Administrativo no contexto da visita a Portugal.

<sup>63</sup> Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 6 de junho de 2024, processo 02/24.1BALS, AA v *Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais*. Em especial, devido ao facto de o júri ter alterado os critérios de avaliação para a promoção após o termo do prazo de candidatura ao concurso e numa

haver falta de procuradores<sup>64</sup> e existem preocupações quanto à carga de trabalho dos juízes nos tribunais comuns<sup>65</sup>. Neste contexto, recorde-se que, segundo as normas europeias, deve ser afetado aos tribunais um número suficiente de juízes e pessoal de apoio devidamente qualificado<sup>66</sup>. De um modo geral, embora o Governo ainda esteja a rever a estratégia neste domínio, realizaram-se novos progressos quanto a esta parte da recomendação formulada no Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito.

**Está em vigor um novo plano plurianual para a renovação dos edifícios dos tribunais, embora tenham surgido preocupações quanto às condições de trabalho e segurança nas instalações dos tribunais e do Ministério Público.** O Governo adotou o «Plano Plurianual de Investimentos na Área da Justiça 2023-2027»<sup>67</sup>, que prevê múltiplos investimentos na manutenção e renovação de edifícios utilizados pelos tribunais e outros serviços judiciais<sup>68</sup>. Uma vez que este plano não abrange todos os edifícios dos tribunais, estão igualmente previstos outros investimentos centrados na manutenção e renovação de edifícios dos tribunais<sup>69</sup>. No entanto, as partes interessadas consideram que os investimentos globais previstos são insuficientes para resolver todos os problemas identificados<sup>70</sup>, tendo manifestado preocupação quanto à segurança nas instalações dos tribunais e do Ministério Público<sup>71</sup>, incluindo as utilizadas pela Procuradoria Europeia<sup>72</sup>. Além disso, as partes interessadas alertam para o facto de o espaço limitado disponível em alguns tribunais implicar a partilha dos mesmos espaços por diferentes serviços, suscitando preocupação quanto ao cumprimento das obrigações legais de salvaguarda da confidencialidade das

---

fase em que as candidaturas apresentadas já tinham sido transmitidas ao júri. No termos da decisão do tribunal, os atos processuais praticados até à data no âmbito do concurso são anulados. No seu acórdão, o Supremo Tribunal Administrativo ordenou igualmente a repetição da avaliação dos candidatos por um júri com uma composição diferente. Embora não tenha apreciado a existência de fraude, o Supremo Tribunal Administrativo considerou que a mera suspeita da possibilidade de fraude era suficiente para determinar a anulação e a substituição do júri. Numa decisão distinta, relativa ao mesmo concurso, o Supremo Tribunal Administrativo decidiu igualmente que aos candidatos deveria ser concedido acesso aos pareceres fundamentados do júri, que o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais recusara inicialmente.

<sup>64</sup> A situação é agravada pelo elevado número de aposentações e pela elevada idade média dos novos procuradores que entram no sistema (informações recebidas do Conselho Superior do Ministério Público no contexto da visita a Portugal). As associações profissionais estimam que haja um défice de 200 procuradores (contributo dos Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés [MEDEL] – Portugal – para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 13). Um estudo recente alertou para o risco de esgotamento profissional entre os magistrados do Ministério Público devido ao elevado volume de trabalho («Estudo sobre condições de trabalho, desgaste profissional, saúde e bem-estar dos/as magistrados/as do Ministério Público portugueses/as»).

<sup>65</sup> Informações recebidas da Associação Sindical dos Juízes Portugueses no contexto da visita a Portugal. O Conselho Superior da Magistratura criou um serviço de medicina do trabalho para prevenir os riscos para a saúde associados ao esgotamento profissional (contributo da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça [RECJ] para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 46).

<sup>66</sup> Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, n.º 35.

<sup>67</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2023, de 9 de outubro.

<sup>68</sup> Contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 2.

<sup>69</sup> Informações recebidas do Ministério da Justiça no contexto da visita a Portugal.

<sup>70</sup> Contributo da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (RECJ) para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 35.

<sup>71</sup> Informações recebidas do Conselho Superior do Ministério Público, da Associação Sindical dos Juízes Portugueses e do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público no contexto da visita a Portugal.

<sup>72</sup> Contributo da Procuradoria Europeia para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 44-45.

comunicações entre advogado e cliente<sup>73</sup>. Foram igualmente mencionados problemas relacionados com os recursos materiais afetos aos tribunais e aos serviços do Ministério Público<sup>74</sup>. Refira-se que as despesas no sistema judicial, em 2022, diminuíram em termos relativos (em comparação com 2021) e mantiveram-se médias<sup>75</sup>. De acordo com as normas europeias, cada Estado deve afetar recursos, instalações e equipamento adequados aos tribunais para que estes possam trabalhar de forma eficiente<sup>76</sup>.

**A utilização de ferramentas digitais continua a ser incentivada, embora subsistam alguns desafios, em especial no que diz respeito ao acesso em linha aos acórdãos.**

De acordo com o Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024, a utilização de tecnologias digitais pelos tribunais e pelo Ministério Público continua a ser, de um modo geral, generalizada<sup>77</sup>. Foram implementadas várias soluções digitais para instaurar e acompanhar processos civis, comerciais e administrativos<sup>78</sup>, mas as soluções são mais limitadas quanto aos processos penais<sup>79</sup>. O plano de recuperação e resiliência inclui medidas destinadas a modernizar o sistema informático para a investigação em matéria penal<sup>80</sup>. Subsistem ainda alguns desafios, particularmente no que diz respeito às ferramentas de comunicação eletrónica nos tribunais<sup>81</sup>. Em 2023, entrou em funcionamento uma nova plataforma digital para os atos processuais a realizar pelos magistrados em todas as instâncias e jurisdições (*Magistratus*), que continua a ser melhorada<sup>82</sup>. Embora as partes interessadas avaliem positivamente o funcionamento da nova plataforma<sup>83</sup>, foi manifestada preocupação quanto o facto de a mesma, que contém todos os dados processuais, continuar a ser propriedade do Ministério da Justiça e ser por este controlada<sup>84</sup>. Foi ainda operacionalizada uma nova plataforma que permite aos advogados aceder às plataformas digitais utilizadas nos tribunais administrativos e fiscais comuns (*eTribunal*), mas está ainda por assegurar a sua plena interoperabilidade com as outras plataformas<sup>85</sup>. Embora tenham sido criadas novas bases de dados, nomeadamente para decisões com o Identificador Europeu da Jurisprudência (ECLI)<sup>86</sup>,

<sup>73</sup> Informações recebidas do Conselho Superior da Magistratura e da Ordem dos Advogados no contexto da visita a Portugal.

<sup>74</sup> Contributo da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (RECJ) para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 35; contributo dos Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) – Portugal – para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 13.

<sup>75</sup> Gráficos 33 e 34, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024.

<sup>76</sup> Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, n.º 33.

<sup>77</sup> Gráficos 43, 44, 46 e 47, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024.

<sup>78</sup> Gráfico 47, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024.

<sup>79</sup> Gráfico 48, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024.

<sup>80</sup> Anexo da Decisão de Execução do Conselho relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal, p. 169.

<sup>81</sup> Gráfico 45, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024. Subsistem também desafios no que diz respeito às modalidades de produção de decisões judiciais legíveis por máquina. Gráfico 50, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024.

<sup>82</sup> A sua operacionalização foi acompanhada de ações de formação de magistrados (contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 6). Ver também Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 9.

<sup>83</sup> Informações recebidas do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais no contexto da visita a Portugal.

<sup>84</sup> As partes interessadas consideram que este aspeto da propriedade e controlo da plataforma pelo Ministério da Justiça põe em causa o princípio da separação de poderes. Contributo da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (RECJ) para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 36.

<sup>85</sup> Informações recebidas da Ordem dos Advogados no contexto da visita a Portugal. Ver também o contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 6.

<sup>86</sup> Contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 6.

o acesso em linha às sentenças continua a ser limitado, especialmente para as proferidas em primeira instância<sup>87</sup>. A publicação de todas as decisões judiciais constitui uma das prioridades da nova Agenda Anticorrupção, adotada em junho de 2024<sup>88</sup>. A recomendação do GRECO a este respeito continua a ser aplicada apenas parcialmente<sup>89</sup>.

## Eficiência

**Registaram-se alguns progressos no aumento da eficiência dos tribunais administrativos e fiscais, uma vez que continuam a ser adotadas novas medidas e estão a ser envidados esforços para solucionar os problemas ainda existentes.** O Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito recomendou a Portugal que «[prosseguisse] esforços para [...] melhorar a [...] eficiência [do sistema judicial], em especial dos tribunais administrativos e fiscais»<sup>90</sup>. De acordo com o Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024, o tempo de resolução em tribunais administrativos e fiscais de primeira instância tem vindo a diminuir desde 2020, embora permaneça comparativamente elevado, ascendendo a 747 dias<sup>91</sup>. Contudo, em instâncias superiores, o tempo de resolução continua a ser um dos mais elevados da UE<sup>92</sup>, sendo necessários mais de 1 000 dias para resolver um processo em segunda instância. Apesar do elevado tempo de resolução, a taxa de resolução em primeira instância permanece superior a 100 % e continuou a aumentar<sup>93</sup>. Registaram-se igualmente melhorias no que diz respeito ao número de processos pendentes em primeira instância, ainda que continue a ser comparativamente elevado<sup>94</sup>. Tal como referido no Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito<sup>95</sup>, estão em curso várias medidas destinadas a aumentar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais, nomeadamente no contexto do plano de recuperação e resiliência<sup>96</sup>. Neste contexto, foi criado um regime jurídico temporário para incentivar os acordos judiciais e extrajudiciais<sup>97</sup>. Desde setembro de 2023, existem secções especializadas em tribunais

<sup>87</sup> Gráfico 49, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024.

<sup>88</sup> Governo português, Agenda Anticorrupção, Medida n.º 28.

<sup>89</sup> GRECO, Quarto ciclo de avaliações – Terceiro relatório intercalar de conformidade, recomendação x, n.º 55.

<sup>90</sup> Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 3. No Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, a Comissão concluiu que haviam sido registados alguns progressos em relação à recomendação.

<sup>91</sup> De 847 dias em 2021 para 747 dias em 2022 (gráfico 8, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024). Acredita-se que os longos tempos de resolução desencorajem os particulares e as empresas de impugnam decisões administrativas perante os tribunais (informações recebidas da Associação Business Roundtable Portugal no contexto da visita a Portugal).

<sup>92</sup> De 836 dias em 2021 para 1 064 dias em 2022, em segunda instância; de 261 dias em 2021 para 300 dias em 2022, em terceira instância (gráfico 9, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024). Estes aumentos podem ser explicados pelo aumento da taxa de resolução em primeira instância, em consequência dos esforços positivos das equipas de reação rápida, bem como da tendência positiva no que respeita ao preenchimento das vagas existentes em tribunais superiores (informações recebidas do Ministério da Justiça e do Supremo Tribunal Administrativo no contexto da visita a Portugal; ver também o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 11).

<sup>93</sup> De 107 % em 2021 para 112 % em 2022 (gráfico 12, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024).

<sup>94</sup> De 0,6 processos por 100 000 habitantes em 2012 para 0,5 processos por 100 000 habitantes em 2022 (gráfico 15, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024).

<sup>95</sup> Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 11.

<sup>96</sup> Anexo da Decisão de Execução do Conselho relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal, p. 168.

<sup>97</sup> Decreto-Lei n.º 30/2023, de 5 de maio. Ver componente 18, TD-C18-r33, marco 18.2, do plano de recuperação e resiliência de Portugal, bem como o contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 3.

administrativos e fiscais de segunda instância<sup>98</sup>, que deverão reduzir o atual tempo de resolução dos processos<sup>99</sup>. Embora esteja prevista por lei a criação de um novo tribunal de segunda instância<sup>100</sup>, a sua operacionalização continua pendente<sup>101</sup>. Ainda que se congratulem com os esforços envidados para melhorar a eficiência destes tribunais e reconheçam a evolução positiva, as partes interessadas continuam a apelar para que sejam concedidos mais recursos aos tribunais administrativos e fiscais, a fim de assegurar a regularidade das melhorias<sup>102</sup>. De acordo com as normas europeias, a eficiência do sistema judicial é uma condição necessária para a proteção dos direitos de todas as pessoas, a segurança jurídica e a confiança do público no Estado de direito<sup>103</sup>. 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>104</sup>. À luz do que precede, registaram-se, em geral, alguns progressos quanto a esta parte da recomendação formulada no Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito.

### **Proseguiu o reforço da eficácia do tratamento dos processos cíveis e comerciais.**

Tal como referido no Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito<sup>105</sup>, a eficácia no tratamento dos processos cíveis e comerciais já havia melhorado. Em 2022, o tempo de resolução continuou a diminuir na primeira e na terceira instâncias<sup>106</sup> e a taxa de resolução manteve-se acima dos 100 %, tendo o sistema resolvido mais processos do que aqueles que foram instaurados<sup>107</sup>. O número de processos pendentes em primeira instância também tem vindo a diminuir, embora permaneça relativamente elevado<sup>108</sup>. O Comité de Ministros do Conselho da Europa congratulou-se com a diminuição constante da duração dos processos cíveis nos tribunais de primeira instância<sup>109</sup>.

**Existem dúvidas de que a legislação geral em matéria de processo penal não esteja adaptada para um tratamento eficiente de processos penais complexos.** Tal como referido no Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, as partes interessadas apelaram a uma revisão

---

<sup>98</sup> Contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 3. Ver também componente 18, TD-C18-r33, marco 18.1, do plano de recuperação e resiliência de Portugal. A utilização deste regime jurídico tem sido reduzida, pelo que, de momento, não teve um impacto relevante no funcionamento dos tribunais administrativos e fiscais (informações recebidas do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais no contexto da visita a Portugal).

<sup>99</sup> Informações recebidas do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais no contexto da visita a Portugal.

<sup>100</sup> Contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 3.

<sup>101</sup> O novo tribunal será instalado em Castelo Branco (informações recebidas do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Ministério da Justiça no contexto da visita a Portugal).

<sup>102</sup> Informações recebidas do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e da Associação Sindical dos Juízes Portugueses no contexto da visita a Portugal.

<sup>103</sup> Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, n.º 30.

<sup>104</sup> Comité de Ministros, Supervisão da execução dos acórdãos do Tribunal Europeu, processo H46-20, *Grupo Vicente Cardoso/Portugal* (requerimento n.º 30130/10).

<sup>105</sup> Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 11.

<sup>106</sup> Gráficos 6 e 7, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024.

<sup>107</sup> Gráfico 11, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024.

<sup>108</sup> De 3,5 processos por 100 000 habitantes em 2012 para 1,7 processos por 100 000 habitantes em 2022. Gráfico 14, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024.

<sup>109</sup> Comité de Ministros, 1 411.ª reunião DH (14-16 de setembro de 2021) – Notas. Em resposta à decisão adotada pelo comité na sua última análise, que teve lugar em setembro de 2021, as autoridades portuguesas apresentaram, em 19 de outubro de 2022, um plano de ação revisto, que ainda não foi examinado pelo comité.

do direito processual penal, a fim de evitar a utilização de atos processuais com fins meramente dilatórios<sup>110</sup>. Subsistem desafios a este respeito, especialmente relacionados com processos penais complexos, comumente designados por «megaprocessos»<sup>111</sup>. As partes interessadas consideram que a legislação em matéria de processo penal não está adaptada para que processos tão complexos sejam tratados em tempo útil e denunciam casos recorrentes de mau uso de atos processuais pelas partes, em especial no que respeita ao impedimento e à recusa e escusa do juiz a quem o processo foi atribuído<sup>112</sup>. Os atrasos resultantes de atos processuais dilatórios<sup>113</sup> podem resultar na prescrição de determinados crimes<sup>114</sup>. Além disso, estes processos atraem frequentemente a atenção dos meios de comunicação social<sup>115</sup>, levando o público a encarar a justiça penal como sendo morosa<sup>116</sup>. O presidente do Supremo Tribunal de Justiça defendeu publicamente a adoção de alterações processuais para resolver estes problemas<sup>117</sup>. A Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas recomendou igualmente que Portugal reduzisse a duração dos inquéritos e dos processos judiciais, a fim de melhorar a eficiência judicial<sup>118</sup>. A Agenda Anticorrupção preconiza a adoção de medidas para reforçar a eficácia do processo penal<sup>119</sup>, o que requer alterações legislativas profundas<sup>120</sup>.

---

<sup>110</sup> Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 6.

<sup>111</sup> Informações recebidas do Supremo Tribunal de Justiça e da Associação Sindical dos Juízes Portugueses no contexto da visita a Portugal.

<sup>112</sup> Nos termos do artigo 42.º, n.ºs 1 e 3, do Código de Processo Penal, no que diz respeito ao impedimento, e do artigo 43.º, no que diz respeito à recusa e escusa. A interposição de recurso do despacho de não impedimento tem efeito suspensivo. Em 2022, dos 118 requerimentos de recusa, apenas foram admitidos 13 (resposta do Conselho Superior da Magistratura ao questionário sobre a independência judicial distribuído pela Rede Europeia dos Conselhos de Justiça, fevereiro de 2024).

<sup>113</sup> Informações recebidas do Supremo Tribunal de Justiça, da Associação Sindical dos Juízes Portugueses e do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público no contexto da visita a Portugal.

<sup>114</sup> Ver, por exemplo, Advocatus, *Operação Marquês. Tribunal da Relação decide prescrição de 22 crimes*, 28 de janeiro de 2024.

<sup>115</sup> Ver, por exemplo, Expresso: *Os 3718 dias da Operação Marquês: a longa cronologia de um caso complexo que começou numa detenção mediática no aeroporto*, 25 de janeiro de 2024. Observador, *Caso BES/GES. Julgamento de Ricardo Salgado e de outros 18 arguidos começa dia 28 de maio*, 16 de janeiro de 2024.

<sup>116</sup> Em 2022, os processos penais (fase de julgamento) tinham uma duração média de oito meses, em comparação com nove meses em 2021. Dados disponíveis em: <https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/tribunais.aspx>.

<sup>117</sup> Comunicação no contexto da abertura do ano judicial de 2023, 10 de janeiro de 2023. Ver também Nascer do Sol, *Presidente do STJ: A corrupção está instalada em Portugal*, 3 de novembro de 2023.

<sup>118</sup> Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, *Report on follow-up to the concluding observations of the Human Rights Committee – CCPR/C/138/2/Add.3*, p. 4-5; contributo do Gabinete Regional do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACDH) para a Europa para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 72.

<sup>119</sup> Governo português, Agenda Anticorrupção, Medidas n.ºs 19, 20 e 21.

<sup>120</sup> Essas alterações dizem respeito, nomeadamente, à melhoria da fase de inquérito dos processos penais, à prevenção da utilização de atos processuais para expedientes dilatórios, à melhoria do regime de recursos e à atualização do regime jurídico de produção, conservação e utilização de provas eletrónicas. Importa salientar igualmente que o Conselho Superior da Magistratura criou uma estrutura destinada a prestar apoio logístico à tramitação dos processos penais de elevada complexidade (ALTEC). Para que essa estrutura possa ser aplicada, devem ser satisfeitas certas condições não cumulativas, nomeadamente mais de: i) 100 arguidos/testemunhas; ii) 500 transcrições de escutas telefónicas; e iii) 50 volumes. Participa nesse projeto uma equipa formada por dois juízes e 24 outros profissionais.

## II. QUADRO DE LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO

O quadro institucional de luta contra a corrupção em Portugal foi alvo de profundas alterações nos últimos anos. O Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), criado em 2021 e em funcionamento desde 2023, promove a transparência e a integridade na ação pública e assegura a eficácia das políticas de prevenção da corrupção, sendo competente para implementar o regime geral da prevenção da corrupção, aplicável às entidades públicas e privadas. A Entidade para a Transparência<sup>121</sup> é responsável pelo acompanhamento e a verificação das declarações de património e interesses dos titulares de cargos políticos e dos altos funcionários nomeados. O Tribunal Constitucional é atualmente responsável por decidir, em sede de recurso, sobre as coimas aplicadas por infrações à Lei sobre o financiamento dos partidos políticos<sup>122</sup>. O Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP), que está sob a alçada do Ministério Público, é responsável pela investigação e a ação penal dos crimes graves, incluindo a corrupção e os crimes económicos e financeiros, coordenando os inquéritos levados a cabo pela Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNCC), uma unidade de investigação da Polícia Judiciária<sup>123</sup>.

**A perceção dos especialistas e quadros empresariais é de que os níveis de corrupção no setor público permanecem relativamente baixos.** No Índice de Perceção da Corrupção de 2023 da Transparência Internacional, Portugal obteve 61/100, ocupando a 12.<sup>a</sup> posição na UE e a 34.<sup>a</sup> a nível mundial<sup>124</sup>. Esta perceção tem-se mantido relativamente estável nos últimos cinco anos<sup>125</sup>. O Eurobarómetro Especial sobre corrupção de 2024 revela que 96 % dos inquiridos consideram que a corrupção é uma prática generalizada no seu país (média da UE: 68 %) e que 61 % se sentem pessoalmente afetados pela corrupção na sua vida quotidiana (média da UE: 27 %)<sup>126</sup>. No que respeita às empresas, 83 % consideram que a corrupção é uma prática generalizada (média da UE: 65 %) e 51 % que a corrupção é um obstáculo à atividade empresarial (média da UE: 36 %)<sup>127</sup>. Além disso, 33 % dos inquiridos consideram que existem suficientes processos judiciais bem-sucedidos para dissuadir as pessoas de práticas corruptas (média da UE: 32 %)<sup>128</sup>, enquanto 22 % das empresas consideram que as

---

<sup>121</sup> Regulamento n.º 258/2024, de 6 de março de 2024.

<sup>122</sup> Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.

<sup>123</sup> A UNCC é a unidade operacional especializada responsável pela investigação de crimes de corrupção e crimes conexos, nomeadamente suborno ou peculato, tendo competência a nível nacional.

<sup>124</sup> Transparência Internacional, Índice de Perceção da Corrupção de 2023 (2024). O nível de perceção da corrupção pode ser classificado de: baixo (a perceção de especialistas e quadros empresariais sobre o nível de corrupção no setor público regista uma pontuação superior a 79); relativamente baixo (pontuação entre 79-60), relativamente elevado (pontuação entre 59-50) e elevado (pontuação inferior a 50).

<sup>125</sup> Em 2019, a pontuação foi de 62 e, em 2023, de 61. Considera-se que o nível de corrupção aumenta/diminui significativamente quando há uma variação da pontuação superior a cinco pontos, que melhora/piora quando a pontuação varia entre quatro e cinco pontos e que se mantém relativamente estável quando varia entre um e três pontos nos últimos cinco anos.

<sup>126</sup> Eurobarómetro Especial n.º 548 sobre as atitudes dos cidadãos face à corrupção na UE (2024). Os dados do Eurobarómetro sobre a perceção e a experiência dos cidadãos em matéria de corrupção são atualizados anualmente. O conjunto de dados anterior é o Eurobarómetro Especial n.º 534 (2023).

<sup>127</sup> Eurobarómetro Flash n.º 543 sobre as atitudes das empresas face à corrupção na UE (2024). Os dados do Eurobarómetro sobre as atitudes das empresas face à corrupção são atualizados anualmente. O conjunto de dados anterior é o Eurobarómetro Flash n.º 524 (2023).

<sup>128</sup> Eurobarómetro Especial n.º 548 sobre as atitudes dos cidadãos face à corrupção na UE (2024).

pessoas e empresas apanhadas por subornar um funcionário superior são punidas de forma adequada (média da UE: 31 %) <sup>129</sup>.

**Enquanto está a ser preparado o novo quadro estratégico, o Governo adotou uma nova Agenda Anticorrupção.** A Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 está a ser aplicada por meio do respetivo quadro jurídico, bem como através de programas de conformidade dos setores público e privado <sup>130</sup>, beneficiando de apoio financeiro <sup>131</sup>. No entanto, para algumas organizações da sociedade civil, a eficácia da aplicação não é clara, dada a falta de avaliações e relatórios periódicos <sup>132</sup>. Na sequência da entrada em vigor, em junho de 2023, do regime sancionatório das entidades públicas do regime geral da prevenção da corrupção (RGPC) <sup>133</sup>, reforçou-se a fiscalização do cumprimento das obrigações pertinentes por parte das entidades com poderes de inspeção, que permanece sob a responsabilidade do MENAC. O MENAC deverá elaborar um relatório de acompanhamento sobre a aplicação da estratégia e publicá-lo até 30 de novembro de 2024 <sup>134</sup>, o que as partes interessadas consideram fundamental para centrar a nova estratégia e torná-la pertinente <sup>135</sup>. Espera-se que um grupo de trabalho criado pelo Governo para elaborar a nova Estratégia 2025-2028 também pondere criar um plano de ação específico <sup>136</sup> para a futura aplicação da mesma <sup>137</sup>. O programa do novo Governo foi apresentado em abril de 2024 e contempla uma série de medidas tanto de prevenção como de combate à corrupção <sup>138</sup>. Em 20 de junho de 2024, o Governo adotou a Agenda Anticorrupção <sup>139</sup>, que prevê 32 medidas assentes em quatro pilares distintos: punição efetiva, celeridade processual, proteção do setor público e prevenção. Essas medidas deverão ser aplicadas antes de ser adotada a nova Estratégia Nacional Anticorrupção <sup>140</sup>.

---

<sup>129</sup> Eurobarómetro Flash n.º 543 sobre as atitudes das empresas face à corrupção na UE (2024).

<sup>130</sup> Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 12.

<sup>131</sup> O orçamento do Estado para 2024 atribuiu fundos a um projeto centrado no «Desenvolvimento do sistema de informação de monitorização da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção».

<sup>132</sup> Informações recebidas da Transparência Internacional e do Observatório de Economia e Gestão de Fraude no contexto da visita a Portugal. Contributo por escrito de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito.

<sup>133</sup> No contexto da aplicação da Estratégia Nacional Anticorrupção, o regime geral da prevenção da corrupção e dos conflitos de interesses impõe às empresas privadas, às empresas públicas e aos serviços que fazem parte da administração direta e indireta do Estado, com 50 ou mais trabalhadores, a obrigação de adotar instrumentos específicos de luta contra a corrupção. Regime geral da prevenção da corrupção, anexo do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro de 2009. Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 15.

<sup>134</sup> Contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 11. Artigo 215.º da Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro.

<sup>135</sup> Público, *Medidas anticorrupção lançadas em 2021 nunca foram avaliadas*, 21 de abril de 2024.

<sup>136</sup> Informações recebidas do Ministério da Justiça no contexto da visita a Portugal.

<sup>137</sup> Tal como recomendado pelo GRECO. GRECO, Quinto ciclo de avaliações – Relatório de avaliação, n.º 41 – recomendação ii.

<sup>138</sup> Programa do XXIV Governo Constitucional, p. 78-82.

<sup>139</sup> Governo português, Agenda Anticorrupção.

<sup>140</sup> As medidas previstas na Agenda Anticorrupção contemplam, nomeadamente, a regulamentação das atividades de lóbi, o combate ao enriquecimento ilícito, o reforço da proteção dos denunciante, a adoção de planos de prevenção de riscos pelas entidades e organismos públicos, maior recurso aos gabinetes jurídicos do Estado, em detrimento da assessoria jurídica externa, ou o escrutínio das decisões das entidades e órgãos do Estado («pegada legislativa»). Público, *Pacote anticorrupção: proteção de denunciante, menos recursos e mais bens revertidos para o Estado*, 20 de junho de 2024. O relatório técnico que fundamenta a Agenda Anticorrupção foi publicado em 2 de julho de 2024 e encontra-se atualmente em processo de consulta

**Embora tenham sido realizados alguns progressos quanto aos recursos do Mecanismo Anticorrupção (MENAC), que assumiu a maioria das suas funções, existem domínios em que as competências do mesmo ainda não foram exercidas.** O Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito recomendou a Portugal que «[...] prosseguisse os esforços para garantir recursos suficientes [...] para o novo Mecanismo Anticorrupção»<sup>141</sup>. Em 2023, o MENAC<sup>142</sup> assumiu as competências do antigo Conselho de Prevenção da Corrupção. É uma entidade independente com autonomia administrativa e financeira, com a atribuição de promover a transparência e a integridade na ação pública e assegurar a eficácia das políticas para prevenir a corrupção e infrações conexas<sup>143</sup>. O MENAC é competente para implementar o regime geral da prevenção da corrupção<sup>144</sup>, aplicável às entidades públicas e privadas que empreguem 50 ou mais trabalhadores. Durante o seu primeiro ano de atividade, o MENAC publicou um guia sobre os instrumentos do regime geral da prevenção da corrupção<sup>145</sup>, com o objetivo de aumentar o nível de cumprimento das novas regras, que atualmente as autoridades consideram ser baixo<sup>146</sup>, e adotou o Plano de Formação para a integridade, a transparência e a prevenção da corrupção 2024-2025<sup>147</sup>. Embora no ano passado não tenha sido detetada qualquer violação das regras do regime geral da prevenção da corrupção, pelo que a Comissão de Sanções não impôs qualquer sanção<sup>148</sup>, em 20 de maio de 2024 este órgão decidiu abrir o primeiro processo de investigação por violação do regime geral da prevenção da corrupção<sup>149</sup>. Em 1 de fevereiro de 2024, o MENAC dirigiu uma recomendação ao Governo para que adote instrumentos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas<sup>150</sup>. Em 2023, o MENAC recebeu 17 denúncias de corrupção<sup>151</sup>, tendo o seu canal de

---

pública, com a duração de 30 dias. Contributo por escrito de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito.

<sup>141</sup> Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 3. O Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito também recomendou a Portugal que «[garantisse] recursos suficientes para a prevenção, investigação e ação penal no domínio da corrupção, nomeadamente assegurando a rápida operacionalização do novo Mecanismo Nacional Anticorrupção». No Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, a Comissão concluiu que haviam sido registados alguns progressos em relação à recomendação.

<sup>142</sup> Portaria n.º 155-B/2023, de 6 de junho de 2023.

<sup>143</sup> As funções desta entidade incluem: i) acompanhar a aplicação do regime geral da prevenção da corrupção (RGPC) e aplicar coimas aos infratores; ii) aplicar coimas às pessoas que violem a Lei relativa à proteção dos denunciantes; iii) aplicar a Estratégia Nacional Anticorrupção na sua dimensão preventiva, por exemplo, através do desenvolvimento de programas e iniciativas que promovam uma cultura de integridade e transparência entre os jovens; iv) apoiar as autoridades públicas na elaboração de programas de conformidade; e v) recolher e organizar informações relacionadas com a prevenção e repressão da corrupção e dos crimes conexos.

<sup>144</sup> Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

<sup>145</sup> Este guia procura fornecer conselhos gerais aos organismos públicos e às entidades privadas e constitui um instrumento de conformidade que visa a normalização. Não analisa diferentes abordagens metodológicas, riscos ou lacunas no desenvolvimento e aplicação destes instrumentos relativos aos programas de cumprimento normativo. MENAC, *Os instrumentos do regime geral de prevenção da corrupção – Algumas indicações e notas explicativas sobre cuidados metodológicos para a sua elaboração, adoção e dinamização*. Disponível em: <https://mec-anticorrupcao.pt/wp-content/uploads/2023/12/guia-n1-2023.pdf>

<sup>146</sup> Informações recebidas da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) no contexto da visita a Portugal, tendo em conta os resultados da auditoria realizada neste domínio.

<sup>147</sup> *Plano de Formação para a integridade, a transparência e a prevenção da corrupção 2024 - 2025*, de 5 de junho de 2024.

<sup>148</sup> Contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 9.

<sup>149</sup> Contributo por escrito de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito.

<sup>150</sup> Recomendação n.º 1/2024.

denúncia em linha entrado em funcionamento em 11 de junho de 2024<sup>152</sup>. A plataforma eletrónica para a receção, o tratamento automático e o armazenamento de instrumentos relativos aos programas de cumprimento normativo ainda se encontra em processo de concurso, mas o MENAC espera que esteja em funcionamento no final de 2024<sup>153</sup>. A equipa da Transparência da Presidência do Conselho de Ministros, enquanto organismo de fiscalização que integra o Conselho Consultivo do MENAC, efetuou uma verificação prévia do cumprimento por 49 entidades públicas dos requisitos enumerados no artigo 5.º do regime geral de prevenção da corrupção<sup>154</sup>. Prevê-se que o Conselho Consultivo (composto pelos inspetores-gerais dos diferentes ministérios) leve a cabo uma ronda de investigação de entidades públicas em 2024<sup>155</sup>. O MENAC assumiu a maior parte das suas funções, mas apenas no que diz respeito à fiscalização da aplicação do regime geral<sup>156</sup>. Contudo, o seu mandato é, em princípio, mais lato<sup>157</sup> e determinados domínios<sup>158</sup> carecem de orientação, incluindo estudos setoriais e recomendações específicas<sup>159</sup>. Consequentemente, o MENAC tem levado a cabo estudos, como a análise das comunicações judiciais transmitidas pelo Ministério Público e pelos

tribunais em 2023, tendo igualmente formulado recomendações, como a Recomendação n.º 7/2024, de 28 de maio, sobre a comunicação mensal pelas entidades relativa à aplicação dos instrumentos do regime geral de prevenção da corrupção, e o Plano de Formação para a integridade, a transparência e a prevenção da corrupção 2024-2025<sup>160</sup>. Embora já tenham sido

---

<sup>151</sup> O número de denúncias indicado corresponde às denúncias recebidas pelo MENAC pelas vias tradicionais, nomeadamente por correio eletrónico ou postal. Informações recebidas do MENAC no contexto da visita a Portugal.

<sup>152</sup> Contributo por escrito de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito.

<sup>153</sup> Informações recebidas do MENAC no contexto da visita a Portugal. A Recomendação n.º 2/2023 do MENAC sobre os procedimentos a seguir pelas entidades ao submeterem ao MENAC os instrumentos relativos aos programas de cumprimento normativo já foi publicada no jornal oficial (*Diário da República*, 2.ª série, 7 de julho de 2023). O MENAC já recebeu estes instrumentos e iniciou a análise e a fiscalização do cumprimento nessa parte do regime geral da prevenção da corrupção.

<sup>154</sup> Como referido no relatório de atividades de 2023 do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, página 24.

<sup>155</sup> Artigo 2.º, Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro. Consequentemente, os códigos de conduta e outras obrigações são aplicáveis às entidades com mais de 50 trabalhadores, mas não ao Governo; em conformidade com o código de conduta do Governo anterior, aprovado em maio de 2022, essas regras não são aplicáveis aos gabinetes dos ministros. Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2022, que aprova o Código de Conduta do XXIII Governo Constitucional, Sumário. Contributo por escrito de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito.

<sup>156</sup> A Lei de Política Criminal para o biénio 2023-2025, adotada em 28 de agosto de 2023, faz uma referência geral ao MENAC, mas não estabelece quaisquer prioridades, objetivos ou orientações para a coordenação do trabalho preventivo. Lei n.º 51/2023, de 28 de agosto de 2023.

<sup>157</sup> «Criar bancos de informação e operar uma plataforma comunicacional que facilite a troca de informações sobre estratégias e boas práticas de prevenção, deteção e repressão da corrupção e infrações conexas entre as entidades públicas com responsabilidades em matéria de prevenção e repressão da corrupção e infrações conexas». Artigo 2.º, alínea j), Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

<sup>158</sup> Especialmente à luz da recomendação do GRECO sobre a necessidade de desenvolver um plano para a prevenção dos riscos de corrupção específicos de pessoas que ocupam cargos executivos superiores, que deverá ser objeto de acompanhamento regular pelo Mecanismo Nacional Anticorrupção (GRECO, Quinto ciclo de avaliações, n.º 48, recomendação iv).

<sup>159</sup> Coroado, S. (2022), *The new anticorruption law in Portugal: from a failed past into an uncertain future*, La Ley Compliance penal, 5.

<sup>160</sup> Contributo por escrito de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito.

criados todos os órgãos do MENAC<sup>161</sup>, os procedimentos de recrutamento para os 13 lugares ainda vagos têm deparado com dificuldades<sup>162</sup>. Para 2024, foi atribuído ao MENAC um orçamento de 2,55 milhões de EUR (em comparação com 2,1 milhões de EUR para 2023)<sup>163</sup>. A Agenda Anticorrupção, adotada em 20 de junho de 2024, prevê uma reestruturação e o reforço dos recursos do MENAC<sup>164</sup>. As partes interessadas suscitaram dúvidas sobre a capacidade de o MENAC desempenhar as atribuições previstas no seu mandato<sup>165</sup>. Tendo em conta esta evolução, foram realizados alguns progressos em relação à recomendação formulada no Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito.

**Registaram-se novos progressos com as medidas para assegurar recursos suficientes para a prevenção, a investigação e a ação penal no domínio da corrupção.** O Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito recomendou a Portugal que «[garantissem] recursos suficientes para a prevenção, investigação e ação penal no domínio da corrupção»<sup>166</sup>. Embora a falta de recursos a nível das autoridades policiais e do Ministério Público continue a ser um obstáculo à instauração de processos relacionados com a corrupção, algumas partes interessadas mencionaram o primeiro impacto positivo das medidas de luta contra a corrupção<sup>167</sup>. Em primeiro lugar, foram anunciados os procedimentos de recrutamento tanto na polícia como no Ministério Público<sup>168</sup>. Estes esforços são apoiados pelo orçamento do Estado para 2024, que prevê um aumento do orçamento da justiça de 543 milhões de EUR em relação a 2023, num total de 1,961 mil milhões de EUR<sup>169</sup>. Em segundo lugar, o número de agentes de polícia contratados e subsequentemente formados tem vindo a aumentar<sup>170</sup>. Em 1 de

---

<sup>161</sup> Presidente; vice-presidente; Conselho Consultivo (composto por 13 membros); Comissão de Acompanhamento (composto por seis inspetores); e Comissão de Sanções (quatro inspetores). A Comissão de Sanções foi o último organismo a ser criado e tomou posse em 2 de outubro de 2023. Contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 8.

<sup>162</sup> Dos 27 postos, 13 estão preenchidos e 14 continuam vagos. Contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 8. A função pública portuguesa não oferece, em geral, condições de emprego atrativas e esta questão tem também impacto no recrutamento em curso no MENAC. Informações recebidas do MENAC no contexto da visita a Portugal. Público, *Agência anticorrupção justifica inação com dificuldade em recrutar pessoal*, 21 de abril de 2024.

<sup>163</sup> Em 21 de julho de 2023, o MENAC celebrou um contrato de financiamento com a Estrutura de Missão «RECUPERAR PORTUGAL» para a «Justiça Económica e Ambiente de Negócios/MENAC», abrangido pela componente C18 – Justiça económica e ambiente empresarial, do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), com vista ao desenvolvimento do sistema de informação de monitorização da Estratégia Nacional Anticorrupção.

<sup>164</sup> Governo português, Agenda Anticorrupção, Medida n.º 16.

<sup>165</sup> Informações recebidas da Transparência Internacional e do OBEGEF no contexto da visita a Portugal.

<sup>166</sup> Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 3. O Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito também recomendou a Portugal que «[garantissem] recursos suficientes para a prevenção, investigação e ação penal no domínio da corrupção, nomeadamente assegurando a rápida operacionalização do novo Mecanismo Nacional Anticorrupção». No Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, a Comissão concluiu que haviam sido registados alguns progressos em relação à recomendação.

<sup>167</sup> Informações recebidas do Ministério Público e da Polícia Judiciária no contexto da visita a Portugal.

<sup>168</sup> De acordo com o plano plurianual (2023-2027), está previsto o recrutamento de 750 investigadores criminais, 250 especialistas de polícia científica e 100 seguranças entre 2022 e 2026 (Portaria n.º 245/2022). Em 15 de fevereiro de 2024, a Polícia Judiciária organizou uma cerimónia de aceitação de 80 novos inspetores. No último trimestre de 2024, outros 150 inspetores deverão concluir o curso de formação. Foi recentemente concluído um procedimento de recrutamento de 150 inspetores, especialistas de polícia científica e pessoal de segurança. Contributo por escrito da Polícia Judiciária no contexto da visita a Portugal.

<sup>169</sup> Orçamento do Estado para 2024 para a Justiça. Disponível em <https://oe2024.gov.pt/justica/>.

<sup>170</sup> O Ministério Público foi reforçado com a nomeação de especialistas. Atualmente, a administração do DCIAP é composta por 49 magistrados, ao passo que o Núcleo de Assessoria Técnica (NAT) foi reforçado com dois

novembro de 2023, a Polícia Judiciária contava com 338 efetivos que participavam em investigações relacionadas com a corrupção (de um total de 1 358 trabalhadores que participavam em investigações)<sup>171</sup> e 70 efetivos em unidades financeiras, contabilísticas e informáticas (em comparação com 43 em 2019)<sup>172</sup>. O número limitado de consultores técnicos continua a ser motivo de preocupação para os procuradores<sup>173</sup>. O problema da insuficiência de recursos também afeta o julgamento de processos relacionados com a corrupção<sup>174</sup>. De um modo geral, foram anunciadas várias medidas que garantem os recursos necessários às autoridades competentes e estão em curso o recrutamento e a formação do novo pessoal, mas a conclusão destes processos iniciados em 2023 terá de ser assegurada durante a nova legislatura. Por conseguinte, realizaram-se alguns progressos em relação à recomendação formulada no Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito.

**Os casos de corrupção estão a ser investigados com carácter prioritário.** De um modo geral, é dada prioridade<sup>175</sup> às investigações de crimes de corrupção, tendo o DCIAP aberto 4 631 novos inquéritos relativos a crimes relacionados com a corrupção no período compreendido entre 1 de janeiro e 23 de novembro de 2023 (em comparação com 3 598 em 2022)<sup>176</sup>. Estão atualmente em curso 12 processos relativos ao suborno de funcionários estrangeiros, incluindo três processos abertos desde julho de 2023<sup>177</sup>, estando a ser analisadas as recomendações formuladas pela OCDE<sup>178</sup>, mencionadas no Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito<sup>179</sup>. Segundo o primeiro relatório anual do MENAC, mais de metade dos presumíveis casos de corrupção dizem respeito à administração pública local<sup>180</sup>. Em 2023 foi lançada uma investigação criminal respeitante a um caso de alegada corrupção envolvendo

---

especialistas e deverá ainda recrutar mais dois técnicos num futuro próximo, o que expandiria a equipa para 19 pessoas. Contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 8. *Dados estatísticos – Corrupção e crimes conexos – 2023.*

<sup>171</sup> Aumento de 259 trabalhadores (em 2019) para 338 trabalhadores em 2023. Além disso, em 29 de outubro de 2023, os efetivos da Polícia Judiciária foram reforçados com 600 elementos provenientes do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, que receberão formação em matéria de investigação. Contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 7.

<sup>172</sup> Contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 7. NB: Portaria n.º 245/2022, de 27 de setembro de 2022, no âmbito da Estratégia Nacional Anticorrupção para 2020-2024; está em curso o programa de recrutamento de pessoal para as carreiras de investigação criminal, especialista de polícia científica e segurança no Ministério Público para o período de 2022 a 2026. Ministério da Justiça, comunicado de imprensa de 20 de novembro de 2023, *Abertas 135 vagas para novos magistrados.*

<sup>173</sup> Informações recebidas do Conselho Superior do Ministério Público e do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público no contexto da visita a Portugal. Ver igualmente o contributo dos Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) – Portugal – para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 13.

<sup>174</sup> Embora o recrutamento de novos magistrados tenha sido lançado em novembro de 2023, continua a ser necessário resolver a falta de pessoal adicional, em especial funcionários judiciais, que provoca atrasos nos atos processuais administrativos. Ver também pilar I, «Sistema judicial», «Qualidade». Ministério da Justiça, *Abertas 135 vagas para novos magistrados*, 20 de novembro de 2023.

<sup>175</sup> Será dada especial prioridade à investigação dos crimes de corrupção, de tráfico de influência, de peculato, e de participação económica em negócio, incluindo os praticados por titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos. Diretiva n.º 1/2023, de 14 de dezembro de 2023.

<sup>176</sup> *Dados estatísticos – Corrupção e crimes conexos – 2023.*

<sup>177</sup> Contributo por escrito da Polícia Judiciária no contexto da visita a Portugal. De acordo com a Diretiva n.º 1/2023, de 14 de dezembro, devem ser objeto de imediata transmissão ao DCIAP quaisquer inquéritos, denúncias, participações ou queixas relativos ao suborno de funcionários estrangeiros.

<sup>178</sup> OCDE (2022), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention — Phase 4 Report: Portugal.*

<sup>179</sup> Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 16.

<sup>180</sup> *Relatório Anual de 2023 do Mecanismo Nacional Anticorrupção.*

dirigentes políticos<sup>181</sup>. A cooperação com a Procuradoria Europeia tem sido satisfatória, o número de procuradores europeus delegados aumentou de quatro para seis e, em 2023, a Procuradoria Europeia investigou 13 casos de corrupção, o que representa 6 % do número total de processos da Procuradoria Europeia em Portugal<sup>182</sup>.

**A nova legislação em matéria de «portas giratórias» agravou as penas aplicáveis.** Na sequência de um debate público desencadeado por uma investigação de um presumível caso de corrupção de alto nível<sup>183</sup>, foi adotada nova legislação<sup>184</sup> em matéria de portas giratórias, que entrou em vigor em 20 de fevereiro de 2024. As novas regras abrangem os titulares de cargos políticos executivos<sup>185</sup> e proíbem, em certos casos, o emprego no setor privado<sup>186</sup>. A proibição de assumir novas funções públicas por violação das regras foi ampliada de três para cinco anos<sup>187</sup>. Além disso, as empresas que contratam antigos funcionários da administração pública em violação das regras em vigor estão impedidas de beneficiar de incentivos financeiros ou fiscais por um período de três a cinco anos<sup>188</sup>. No entanto, ainda não foi incumbida uma entidade específica de dar resposta às violações das restrições após o desempenho do cargo<sup>189</sup>.

**Foi adotado um novo código de conduta aplicável aos membros do Governo e aos altos funcionários.** Tal como referido no Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito<sup>190</sup>, foi manifestada preocupação quanto à supervisão e acompanhamento das questões de integridade e à falta de um mecanismo de execução conexo no que diz respeito aos funcionários do Governo<sup>191</sup>. Desde o Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, não se afigura que o

---

<sup>181</sup> A investigação foi designada por *Operação Influencer*. SIC Notícias, *Legalização do lobbying? Operação Influencer faz tema voltar ao debate*, 14 de novembro de 2023. Gabinete da Procuradora-Geral da República, comunicado de imprensa de 7 de novembro de 2023.

<sup>182</sup> No Porto, foi aberto um grande processo contra 12 suspeitos e 15 empresas, na sequência de uma investigação sobre um esquema em grande escala de fraude ao IVA intracomunitário (Operação Admiral). Contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 11. Ver também o relatório de 2023 da Procuradoria Europeia, p. 49.

<sup>183</sup> O caso da antiga secretária de Estado do Turismo, que transitou do Governo para a empresa privada à qual concedera anteriormente o estatuto de utilidade turística. Portugal Resident, *“Illegal” ‘revolving door’ manoeuvre sees ex-Secretary of State ensconced in project she championed*, 8 de janeiro de 2023.

<sup>184</sup> Lei n.º 25/2024, de 20 de fevereiro, que altera a Lei n.º 52/2019 (regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos).

<sup>185</sup> Artigo 3.º, Lei n.º 52/2019, na sua redação atual.

<sup>186</sup> Artigo 1.º, Lei n.º 52/2019, na sua redação atual. As novas regras aplicam-se aos titulares de cargos políticos executivos, que, após o exercício de funções públicas, não podem ocupar cargos durante três anos em empresas privadas que exerçam atividade no setor em que os titulares anteriormente exerciam o cargo (inclusive mediante a detenção de participações) e que, durante o seu mandato, foram privatizadas, beneficiaram de incentivos financeiros ou contratuais ou com as quais as políticas estivessem diretamente relacionadas.

<sup>187</sup> Artigo 11.º, n.º 3, da Lei n.º 52/2019, na sua redação atual.

<sup>188</sup> Artigo 11.º, n.º 4, da Lei n.º 52/2019, na sua redação atual. Essas alterações estão em consonância com as recentes recomendações do GRECO, contanto que seja criado um mecanismo de execução eficaz. GRECO, Quinto ciclo de avaliações, n.º 96, recomendação v.

<sup>189</sup> Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 13.

<sup>190</sup> Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 17.

<sup>191</sup> O regime de 2019 do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos determina que todos os titulares de cargos políticos, juízes, procuradores e altos funcionários públicos devem apresentar declarações de interesses e de património. Os titulares de cargos políticos, os altos funcionários públicos e os membros dos conselhos superiores dos juízes e procuradores devem apresentar as declarações ao Tribunal Constitucional. Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, artigos 2.º a 5.º e 13.º a 21.º. Além disso, os deputados à

questionário sobre integridade introduzido no ano passado tenha trazido valor acrescentado em termos de prevenção da corrupção, tendo aumentado as críticas quanto à sua aplicação<sup>192</sup>, especialmente à luz dos inquéritos criminais que acabaram por provocar a demissão do primeiro-ministro e a subsequente dissolução da Assembleia da República<sup>193</sup>. Em abril de 2024, o novo Governo adotou um código de conduta, que prevê expressamente a possibilidade de demissão em caso de violação do código e prevê a criação de um canal de denúncias e de um plano de prevenção de riscos de corrupção<sup>194</sup>. O código é aplicável aos membros do Governo, assim como aos membros dos respetivos gabinetes, a todos os quadros superiores da administração pública sob a direção do Governo, assim como aos dirigentes e gestores de institutos e de empresas públicas<sup>195</sup>. O programa do novo Governo, adotado em abril de 2024, enumera várias medidas em matéria de integridade<sup>196</sup>. Algumas delas já foram levadas a cabo, nomeadamente o novo plano de formação em matéria de normas de integridade, aconselhamento confidencial sobre questões de ética a todos os membros dos gabinetes, um novo plano de formação formal em matéria de integridade destinado a todos os membros do Governo e membros dos respetivos gabinetes, não só através de aconselhamento direto quando solicitado mas também a intervalos regulares<sup>197</sup>.

### **Foram realizados progressos quanto à garantia do acompanhamento e verificação eficazes das declarações de património por parte da Entidade para a Transparência.**

O Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito recomendou a Portugal que «[assegurasse] o acompanhamento e verificação eficazes das declarações de património pela Entidade para a Transparência»<sup>198</sup>. Em 6 de março de 2024, a reforma destinada a confiar o acompanhamento

---

Assembleia da República e os membros do Governo devem apresentar uma declaração de interesses à Assembleia da República, que as publica no sítio Web oficial.

<sup>192</sup> As dúvidas quanto ao questionário estão igualmente relacionadas com a utilização de dados pessoais das pessoas em causa. Expresso, *Constitucionalistas levantam “dúvidas” sobre questionário do Governo*, 20 de janeiro de 2023.

<sup>193</sup> Ver também pilar I, «Sistema judicial», «Independência», e pilar IV, «Outras questões institucionais relacionadas com o equilíbrio de poderes». Governo português, comunicado de imprensa de 7 de novembro de 2023, «Dignidade da função de Primeiro-Ministro não é compatível com a suspeição sobre a sua integridade».

<sup>194</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2024, de 24 de abril. De um modo geral, o GRECO emitiu uma série de recomendações dirigidas a todas as pessoas que desempenham funções públicas de topo no sentido de se proceder à revisão do atual sistema de integridade, a fim de o tornar mais claro e exequível e tornar públicas as informações pertinentes em tempo útil. GRECO, Quinto ciclo de avaliações – Relatório de avaliação, n.ºs 53, 62 e 90 – recomendação i. O GRECO recomendou igualmente que Portugal assegurasse que os requisitos de divulgação de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos aplicáveis aos membros do Governo fossem alargados a todas as pessoas que ocupam cargos executivos superiores. GRECO, Quinto Ciclo de Avaliações – Relatório de avaliação, n.º 100, recomendação xii.

<sup>195</sup> Artigo 2.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2024, de 24 de abril.

<sup>196</sup> Nomeadamente, regulamentar a representação de grupos de interesses, incluindo a criação de um registo de grupos de interesses e do código de conduta do registo de transparência, divulgar as reuniões de todos os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos com grupos de interesses e criar o sistema de «pegada legislativa». Programa do XXIV Governo Constitucional, p. 79.

<sup>197</sup> Tal como recomendado pelo GRECO. GRECO, Quinto ciclo de avaliações – Relatório de avaliação, recomendação vi.

<sup>198</sup> Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 3. O Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito também recomendara a Portugal que «[garantissem] o início das operações da Entidade para a Transparência com vista ao acompanhamento e verificação eficazes das declarações de património». (Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 3.) No Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, a Comissão concluiu que haviam sido registados alguns progressos em relação à recomendação.

e a verificação das declarações de património de altos funcionários públicos e políticos à Entidade para a Transparência, criada em 2019<sup>199</sup>, entrou em vigor<sup>200</sup>. As organizações da sociedade civil esperam que esta reforma seja um ponto de viragem em termos de transparência e eficácia<sup>201</sup>. A atribuição da verificação das declarações de património, anteriormente exercida pelo Tribunal Constitucional, foi transferida para a Entidade para a Transparência. Esta entidade continua a ser independente no exercício da sua função principal<sup>202</sup>, mas depende administrativa e financeiramente do Tribunal Constitucional. A Entidade para a Transparência dispõe do seu próprio pessoal<sup>203</sup> e sede (Palácio dos Grilos, em Coimbra), e a plataforma digital para tratar as declarações de património já está em funcionamento<sup>204</sup>. No entanto, foram suscitadas algumas preocupações relacionadas com o funcionamento da entidade, em especial no que diz respeito à distância geográfica em relação ao Tribunal Constitucional, à atual falta de interoperabilidade da plataforma, em particular com o Banco de Portugal, e à verificação manual, potencialmente onerosa, das informações introduzidas na plataforma<sup>205</sup>. Embora a Entidade para a Transparência tenha legalmente iniciado as suas atividades, continua por confirmar a incumbência de assegurar um acompanhamento e verificação eficazes das declarações de património<sup>206</sup>. Tendo em conta o

---

<sup>199</sup> O artigo 5.º da Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, estabelece que, até à instalação da Entidade para a Transparência, as declarações únicas de rendimentos, património e interesses continuam a ser entregues junto do Tribunal Constitucional e a ser escrutinadas nos termos do regime anterior.

<sup>200</sup> Regulamento n.º 258/2024, de 6 março. O regulamento de normalização dos procedimentos para o registo informático das declarações únicas de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos, altos cargos públicos e equiparados foi publicado em 6 de março de 2024 e entrou em vigor no mesmo dia.

<sup>201</sup> Espera-se que a utilização da plataforma eletrónica, agora obrigatória por lei, torne mais segura, rápida e eficiente a verificação da apresentação e conformidade formal entre as sucessivas declarações do mesmo declarante (declarações aquando da assunção de funções, da atualização do património, da cessação de funções e três anos após a cessação de funções). Informações recebidas da Transparência Internacional e do Observatório de Economia e Gestão de Fraude no contexto da visita a Portugal.

<sup>202</sup> A Entidade para a Transparência é um organismo independente, o que significa que o Tribunal Constitucional não tem competência para controlar a forma como a mesma desempenha as suas funções e incumbem. O Tribunal Constitucional desempenha uma função judicial que será limitada à deliberação sobre recursos contra decisões da Entidade para a Transparência.

<sup>203</sup> O presidente e os dois vogais tomaram posse a 15 de fevereiro de 2023, encontrando-se já em funções. Atualmente, o pessoal é constituído por oito membros, incluindo os três dirigentes, contando-se, em breve, com a contratação de um técnico informático adicional. Contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 9.

<sup>204</sup> O desenvolvimento da Plataforma Eletrónica para processamento da Declaração Única de Rendimentos, Património, Interesses, Incompatibilidades e Impedimentos, cujo contrato foi assinado a 9 de maio de 2022, encontra-se concluído, tendo a sua aceitação provisória ocorrido a 30 de maio de 2023. Entre 9 e 13 de outubro de 2023, realizou-se uma ação de formação a este respeito. Já teve lugar a utilização da plataforma eletrónica em ambiente de teste. Contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 9.

<sup>205</sup> Informações recebidas da Entidade para a Transparência no contexto da visita a Portugal. Tal estaria igualmente em consonância com a recomendação do GRECO de assegurar verificações substantivas, impondo sanções proporcionadas em caso de violação. GRECO, Quinto Ciclo de Avaliações – Relatório de avaliação, n.º 104, Paralelamente, o GRECO recomendou que, de forma prioritária, fosse assegurado o funcionamento eficaz da Entidade para a Transparência. GRECO, Quinto Ciclo de Avaliações – Relatório de avaliação, n.º 104, recomendação xiv.

<sup>206</sup> Por conseguinte, espera-se que, na sequência das eleições legislativas de 10 de março e da apresentação das declarações pertinentes pelos novos deputados à Assembleia da República e membros do Governo no prazo de 60 dias a contar da data da tomada de posse, a Entidade para a Transparência acompanhe e verifique as referidas declarações.

que precede, realizaram-se alguns progressos em relação à recomendação formulada no Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito.

**O enquadramento jurídico do financiamento dos partidos políticos tem sido alvo de escrutínio público.** Em julho de 2023, uma investigação iniciada pela Polícia Judiciária desencadeou um debate público sobre a alegada falta de clareza da legislação em matéria de financiamento político<sup>207</sup>. O debate incidiu sobre suspeitas de uma alegada utilização de fundos atribuídos a grupos parlamentares para financiar atividades de partidos políticos<sup>208</sup>. Como consequência, alguns grupos parlamentares apelaram a uma alteração da lei relativa ao financiamento dos partidos políticos, de modo a clarificar estes aspetos<sup>209</sup>. Embora ainda não tenham sido apresentados projetos de lei a este respeito, o programa do Governo inclui o alargamento das normas anticorrupção aos partidos políticos, nomeadamente tornando obrigatória a aplicação de planos de prevenção de riscos<sup>210</sup>.

**O Governo anunciou planos para regulamentar a atividade de lóbi mediante a adoção de um regime de transparência e de um código de conduta.** Apesar das recomendações há muito formuladas pelo GRECO, Portugal continua a não dispor de regras em matéria de atividades de representação de grupos de interesses (lóbis)<sup>211</sup>. Em 2023, a falta de regulamentação em matéria de lóbis foi objeto de críticas. As partes interessadas sublinharam a falta de progressos neste domínio e instaram o Governo a introduzir, a título prioritário, medidas adequadas<sup>212</sup>. Os debates relativos a um novo projeto de lei que tiveram lugar no início de 2024 antes da dissolução da Assembleia da República não foram conclusivos<sup>213</sup>, mas as primeiras consultas com os grupos políticos na nova Assembleia da República indicam que há um interesse comum em regulamentar a atividade de lóbi<sup>214</sup>. Embora não tenham sido apresentadas propostas concretas até à data, do programa do novo Governo, apresentado em abril, consta uma série de medidas relativas às atividades de lóbi. A regulamentação da atividade do lóbi foi anunciada na Agenda Anticorrupção de junho, incluindo a adoção de um código de conduta neste domínio, bem como um registo dos

---

<sup>207</sup> No contexto de uma investigação que envolveu um partido político e a sua anterior liderança. A falta de clareza diz respeito a fundos da Assembleia da República destinados a remunerar consultores dos grupos parlamentares que foram utilizados para remunerar funcionários dos partidos que não trabalhavam nas instalações da Assembleia da República. CNN, *PSD confirma buscas à sede nacional e à sede do Porto*, 12 de julho de 2023.

<sup>208</sup> Observador, *PS quer clarificar que lei permite partilha de recursos entre partidos e grupos parlamentares*, 14 de julho de 2023.

<sup>209</sup> RTP, *PS vai propor alteração à lei de financiamento dos partidos*, 14 de julho de 2023.

<sup>210</sup> Programa do XXIV Governo Constitucional, p. 81.

<sup>211</sup> GRECO, Quinto Ciclo de Avaliações – Relatório de avaliação, n.º 70.

<sup>212</sup> Informações recebidas da Transparência Internacional e do OBEGEF no contexto da visita a Portugal. Ver também Transparência Internacional, *Análise da Transparency International revela que o combate à corrupção em Portugal não avança e tem falhas ao nível da integridade na política*, 30 de janeiro de 2024. Transparência Internacional, *TI Portugal propõe aos partidos uma lista de medidas para prevenir a corrupção*, 8 de fevereiro de 2024. Embora seja difícil determinar o teor do futuro ato legislativo, afigura-se provável que este possa ser afetado pelo aceso debate político em curso no que diz respeito às linhas de demarcação entre a atividade de lóbi e o tráfico de influência. RTP Notícias, *“Não há nada de irregular”*, 9 de novembro de 2023. Público, *Políticos devem abster-se de negociar à mesa, aconselham juízes*, 18 de abril de 2024.

<sup>213</sup> Informações recebidas dos Serviços da Assembleia da República no contexto da visita a Portugal.

<sup>214</sup> Eco, *Partidos mostram-se de acordo em apontar baterias à regulamentação do lobbying*, 22 de abril de 2024.

representantes de grupos de interesses e das reuniões por estes mantidas com funcionários públicos<sup>215</sup>.

**Embora o quadro legislativo em vigor de proteção dos denunciante esteja a ser eficazmente aplicado, foi anunciado um reforço dessa proteção nos casos de corrupção.**

Até 19 de novembro de 2023, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF), que disponibiliza canais internos e externos de denúncia<sup>216</sup>, recebeu 35 denúncias por meio do canal externo de denúncia (face a 22 denúncias em 2022)<sup>217</sup>. No que respeita ao canal regional único<sup>218</sup>, criado pelo Governo da Região Autónoma da Madeira, foram recebidas 37 denúncias em 2023<sup>219</sup>. Nos primeiros 11 meses de 2023, o número de denúncias recebidas por meio do canal externo disponível no portal do Ministério Público<sup>220</sup> ascendeu a 1 748 (posteriormente, 492 queixosos foram reconhecidos como denunciante)<sup>221</sup>. A Agenda Anticorrupção, adotada em 20 de junho de 2024, anunciou um reforço da proteção dos denunciante nos casos de corrupção (nomeadamente em relação a processos judiciais retaliatórios e desprovidos de fundamento)<sup>222</sup>. O GRECO recomendou o reforço da proteção dos denunciante no seio da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana, particularmente através da plena implantação de canais internos de denúncia, bem como da realização de ações de formação dedicadas e de atividades de sensibilização sobre as medidas de proteção dos denunciante destinadas a todos os níveis da hierarquia e cadeias de comando<sup>223</sup>.

**Subsistem preocupações quanto à transparência da tomada de decisões em matéria de adjudicação de contratos públicos.** O Eurobarómetro Flash sobre as atitudes das empresas face à corrupção na UE mostra que 24 % das empresas nos Estados-Membros (sendo a média da UE de 27 %) consideram que, na prática, a corrupção as impediu de ganhar um concurso público ou um contrato público nos últimos três anos<sup>224</sup>. O recente inquérito criminal que conduziu à dissolução da Assembleia da República revelou riscos de integridade associados aos projetos de interesse nacional (PIN), que constituem um regime excecional que estabelece uma ligação entre as administrações públicas e as empresas. Com base nas regras atuais, os processos administrativos relativos a esses projetos são tratados de forma mais rápida e eficaz, ou seja, mediante uma avaliação prioritária, bem como a realização em

<sup>215</sup> Nomeadamente, regulamentar a representação de grupos de interesses, incluindo a criação de um registo de grupos de interesses e do código de conduta do registo de transparência, divulgar as reuniões de todos os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos com grupos de interesses e criar o sistema de «pegada legislativa». Programa do XXIV Governo Constitucional, p. 79.

<sup>216</sup> Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro.

<sup>217</sup> Dez das denúncias foram encaminhadas de entidades externas, 15 de centros de competências da IGF, nove sem encaminhamento e uma denúncia repetida. Contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 13.

<sup>218</sup> Sítio Web oficial: <https://canaldenuncias.madeira.gov.pt/>.

<sup>219</sup> Na Administração Regional dos Açores foi criado um canal de denúncia transversal a todos os departamentos do Governo Regional, que integra o projeto «Atendimento ao Público APR – Nova Geração», medida que pretende reforçar a eficácia e a eficiência, bem como valorizar o serviço público prestado nos Açores, centrando a atuação da administração pública nas atuais necessidades e expectativas dos cidadãos e das empresas. Contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 14.

<sup>220</sup> Sítio Web oficial: <https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/index2.php>.

<sup>221</sup> *Dados estatísticos – Corrupção e crimes conexos – 2023*. Disponível em: [https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/corruptcao\\_e\\_crimes\\_conexos\\_2023.pdf](https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/corruptcao_e_crimes_conexos_2023.pdf).

<sup>222</sup> Governo português, Agenda Anticorrupção, Medida n.º 16.

<sup>223</sup> GRECO, Quinto Ciclo de Avaliações – Relatório de avaliação, n.º 210. recomendação xxvii.

<sup>224</sup> Eurobarómetro Flash n.º 543 sobre as atitudes das empresas face à corrupção na UE (2024). Ou seja, três pontos percentuais abaixo da média da UE.

simultâneo dos procedimentos de gestão ou a redução dos prazos processuais, nos casos em que tal seja decisivo para a efetiva execução do projeto. A classificação e o acompanhamento dos PIN são efetuados por uma comissão de acompanhamento (CPAI) composta por representantes de vários organismos públicos e membros do Governo<sup>225</sup>. Paralelamente, as partes interessadas expressam preocupação com a eventual tomada de decisões discricionárias aquando da aprovação de PIN<sup>226</sup> e com a falta de controlo suficiente sobre os projetos em curso<sup>227</sup>, bem como preocupações relacionadas com a proteção do ambiente<sup>228</sup>. No final de outubro de 2023, 49 projetos possuíam o estatuto de PIN (no montante de 21 265 milhões de EUR), quatro dos quais beneficiavam desse estatuto há 20 anos<sup>229</sup>. Em 2022 e 2023, 25 novos investimentos obtiveram o estatuto de PIN, o que representa 20 % dos PIN aprovados desde a criação desse mecanismo, constituindo uma aceleração significativa da taxa de aprovação destes projetos<sup>230</sup>.

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

Os princípios fundamentais subjacentes à liberdade e ao pluralismo dos meios de comunicação social estão consagrados na Constituição portuguesa<sup>231</sup> e existe um quadro jurídico abrangente que protege os jornalistas no exercício da sua profissão<sup>232</sup>. A criação de um organismo regulador independente está igualmente prevista na Constituição<sup>233</sup>. Existe um quadro jurídico sólido<sup>234</sup> no que respeita à transparência da propriedade em todos os mercados dos meios de comunicação social. O acesso à informação e aos documentos na posse das autoridades públicas está salvaguardado em legislação<sup>235</sup>.

**A Autoridade Reguladora para a Comunicação Social consolidou o seu papel central, tendo-lhe sido atribuídos novos poderes em matéria de publicidade estatal.** Na sequência da entrada em vigor das alterações da lei relativa à publicidade institucional do Estado, a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) viu os seus poderes reforçados, especificamente no contexto das obrigações de comunicação e transparência na aquisição de

---

<sup>225</sup> O Conselho de Ministros decide sobre a aprovação, alteração, suspensão ou ratificação dos instrumentos de ordenamento do território necessários para executar os PIN. Decreto-Lei n.º 154/2013, de 5 de novembro.

<sup>226</sup> Contributo recebido da Transparência Internacional e do Observatório de Economia e Gestão de Fraude no contexto da visita a Portugal.

<sup>227</sup> Pelo menos num dos casos, a Quinta da Barrosinha, em Alcácer do Sal, o projeto já está concluído e em funcionamento, porém, constitui um investimento diferente do aprovado em 2008. Rádio Renascença, *Há investimentos que são PIN há quase 20 anos*, 6 de dezembro de 2023.

<sup>228</sup> Os processos de licenciamento de alguns destes projetos são controversos, como o Hotel Douro Marina, cuja construção foi objeto de atenção mediática por pôr em risco a classificação da região como património mundial da UNESCO. Rádio Renascença, *Há investimentos que são PIN há quase 20 anos*, 6 de dezembro de 2023.

<sup>229</sup> Rádio Renascença, *Há investimentos que são PIN há quase 20 anos*, 6 de dezembro de 2023.

<sup>230</sup> Dadas as responsabilidades da IGF enquanto autoridade de auditoria no que se refere aos fundos europeus, nomeadamente às auditorias relativas às operações certificadas, os projetos PIN são igualmente auditados, a fim de validar a legalidade e regularidade das despesas. Anexo do contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito.

<sup>231</sup> Artigos 37.º e 38.º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>232</sup> Portugal ocupa o 7.º lugar no Índice Mundial da Liberdade de Imprensa dos Repórteres Sem Fronteiras de 2024, em comparação com o 9.º lugar do ano anterior.

<sup>233</sup> Artigo 39.º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>234</sup> Lei n.º 78/2015, de 29 de julho.

<sup>235</sup> Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.

espaço publicitário por autoridades estatais<sup>236</sup>. Em julho de 2023, a ERC apresentou à Assembleia da República<sup>237</sup>, para apreciação e debate, duas propostas de alteração da Lei da Rádio<sup>238</sup> e da Lei de Imprensa<sup>239</sup>. No que diz respeito à Lei da Rádio, a proposta identifica uma série de aspetos que devem ser revistos com vista a resolver as dúvidas de interpretação e as dificuldades de aplicação da lei, bem como permitir um maior dinamismo da atividade da rádio. No que diz respeito à Lei de Imprensa, a proposta visa alargar o âmbito de aplicação, a fim de abranger também os meios de comunicação social em linha. O seguimento dado a estas duas propostas dependerá de novas ações durante a nova legislatura. No que diz respeito aos recursos atribuídos à entidade reguladora dos meios de comunicação social, o Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2024 para Portugal considera que, embora os mesmos sejam algo inadequados, permitem à ERC desempenhar a função que lhe incumbe<sup>240</sup>.

**A violação das disposições relativas à transparência da propriedade dos meios de comunicação social por um grupo de comunicação social desencadeou discussões sobre a necessidade de alterar o quadro legislativo.** A monitorização da transparência da propriedade dos meios de comunicação social é um domínio da responsabilidade da ERC<sup>241</sup>. Tal como indicado no Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, surgiram preocupações quanto à veracidade das informações facultadas em alguns casos<sup>242</sup>. A aquisição de uma das maiores organizações de comunicação social em Portugal por um fundo de investimento, a que se seguiu uma série de decisões altamente controversas (incluindo a apreensão de bens, o não pagamento de salários e despedimentos coletivos), levou os jornalistas a protestar, trazendo o tema para o debate público e para o nível político na Assembleia da República<sup>243</sup>. Apesar dos debates, não se procurou introduzir novas alterações no quadro legislativo<sup>244</sup>. Estes acontecimentos levaram a ERC a abrir um processo administrativo relativo ao incumprimento da Lei da Transparência<sup>245</sup>, constatando a existência de infrações à lei e suspendendo os direitos de voto do fundo de investimento na empresa de comunicação

---

<sup>236</sup> Lei n.º 19/2023, de 12 de maio de 2006, que alarga o âmbito de aplicação da Lei n.º 95/2015 relativa à publicidade institucional. Ver também o contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 18.

<sup>237</sup> Esta proposta foi apresentada ao abrigo do disposto no artigo 25.º dos Estatutos da ERC, que estabelece que a entidade pode, por sua iniciativa, sugerir ou propor medidas de natureza política ou legislativa nas matérias atinentes às suas atribuições.

<sup>238</sup> Lei n.º 54/2010, de 24 de dezembro.

<sup>239</sup> Lei n.º 2/99, de 13 de agosto.

<sup>240</sup> Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2024 para Portugal, p. 13.

<sup>241</sup> Lei n.º 78/2015, de 29 de julho, que regula a promoção da transparência da titularidade, da gestão e dos meios de financiamento das entidades que prosseguem atividades de comunicação social. A ERC recolhe e verifica as informações comunicadas pelas entidades por força das disposições legais de transparência e disponibiliza-as no Portal da Transparência. Este último é também um portal de interação com os utilizadores, uma vez que é o canal utilizado para responder a vários pedidos de informação dirigidos à ERC. O portal é continuamente avaliado e são introduzidas melhorias para facilitar a consulta de dados e a interação com os utilizadores. Do mesmo modo, prossegue a reestruturação da Plataforma da Transparência e dos seus serviços administrativos, a fim de facilitar a utilização pelas entidades regulamentadas quando comunicam os elementos exigidos pelo regime de transparência.

<sup>242</sup> Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 20.

<sup>243</sup> Foi criada uma comissão de inquérito parlamentar. Para mais informações: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheAudicao.aspx?BID=148707>.

<sup>244</sup> Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 20.

<sup>245</sup> Artigo 14.º, Lei da Transparência.

social<sup>246</sup>, embora as medidas da ERC tenham sido consideradas tardias<sup>247</sup>. O panorama dos meios de comunicação social em Portugal está altamente concentrado, pelo que o Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2024 para Portugal considera que existe um risco elevado para a pluralidade dos meios de comunicação social<sup>248</sup>.

**O fornecedor de serviços públicos de comunicação social continua a enfrentar dificuldades em termos de recursos.** A Rádio e Televisão de Portugal (RTP), o fornecedor de serviços públicos de comunicação social, oferece uma variedade de canais e enfrenta a necessidade de adaptar a sua oferta à evolução das necessidades e dos hábitos de consumo do seu público<sup>249</sup>. Ao mesmo tempo, deve assegurar o cumprimento das obrigações legais, como as de literacia mediática. No entanto, existem desafios em termos dos recursos financeiros, que não lhe permitem acompanhar essas evoluções e missões<sup>250</sup>. Mais concretamente, a não atualização da contribuição anual para o audiovisual desde 2017 tem um impacto anual cada vez maior, com uma perda de rendimentos acumulada de 55,46 milhões de EUR durante o período 2017-2023<sup>251</sup>. Os seus recursos humanos estão igualmente sob pressão, uma vez que a contratação de novos trabalhadores, incluindo para compensar as aposentações e cessações de funções, está sujeita às regras gerais de recrutamento aplicáveis à função pública<sup>252</sup>. Foram realizados trabalhos preliminares por um grupo de trabalho a fim preparar um novo contrato de concessão com a RTP, em conformidade com as conclusões do *Serviço Público de Média – Livro Branco* de 2023<sup>253</sup>.

**Existe atualmente um amplo apoio à agência de notícias LUSA.** Embora, no passado, tivessem sido manifestadas algumas preocupações quanto à estrutura acionista da agência de notícias<sup>254</sup>, existe atualmente um amplo consenso entre as partes interessadas no apoio à agência, pois considera-se que desempenha um papel essencial em regiões do país onde, de outro modo, as notícias não chegariam ao público<sup>255</sup>. Contudo, tem sido expressa preocupação quanto ao risco de os conteúdos da LUSA poderem ser cada vez mais utilizados por alguns órgãos como forma de substituir o trabalho realizado por jornalistas internos<sup>256</sup>. Embora, em agosto de 2023, o Governo tivesse manifestado interesse em adquirir novas

---

<sup>246</sup> A decisão da ERC suspendeu também os direitos patrimoniais e impôs medidas de salvaguarda financeira. ERC, Deliberação de 19 de março de 2024.

<sup>247</sup> Informações recebidas do Sindicato dos Jornalistas e da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista no contexto da visita a Portugal.

<sup>248</sup> Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2024 para Portugal, p. 15.

<sup>249</sup> Segundo o Eurobarómetro Flash do Parlamento Europeu relativo ao inquérito sobre notícias e meios de comunicação social de 2023, 65 % dos inquiridos em Portugal afirmaram confiar nas estações públicas de televisão e rádio, abaixo da média da UE de 48 %.

<sup>250</sup> Informações recebidas da RTP no contexto da visita a Portugal.

<sup>251</sup> RTP, *Memorando sobre a atualização da contribuição para o audiovisual*. Apesar de o montante cobrado a título da contribuição para o audiovisual ter aumentado continuamente ao longo desse período.

<sup>252</sup> Informações recebidas da RTP no contexto da visita a Portugal.

<sup>253</sup> Informações recebidas da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros no contexto da visita a Portugal e *Serviço Público de Média – Livro Branco*.

<sup>254</sup> Havia receios de que fosse demasiado privada, tal como referido no Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 21-22. Posteriormente, em 2023, foram manifestadas preocupações quanto à possibilidade de interferência pública, quando o Governo anunciou o interesse em adquirir ações junto de acionistas privados.

<sup>255</sup> Informações recebidas do Sindicato dos Jornalistas no contexto da visita a Portugal.

<sup>256</sup> Informações recebidas da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista no contexto da visita a Portugal.

ações da agência de notícias<sup>257</sup>, não foi dado seguimento a essa possibilidade<sup>258</sup>. Contudo, o Governo atual tenciona concretizar essa aquisição até ao final de 2024<sup>259</sup>.

**Os incentivos fiscais destinados a promover a subscrição de meios de comunicação escritos tiveram um efeito positivo.** Tal como referido no Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito<sup>260</sup>, foram introduzidas disposições na lei orçamental de 2023 para o reembolso do IVA relativo às assinaturas de jornais e suportes escritos no imposto sobre o rendimento de 2024<sup>261</sup>. Segundo as autoridades, os incentivos totalizaram cerca de 568 000 EUR<sup>262</sup>. Esta medida foi considerada positiva, embora os representantes dos jornalistas a considerem insuficiente para resolver o problema da enorme redução das vendas e do número de leitores de jornais<sup>263</sup>. Os jornalistas salientam que é necessária uma abordagem estrutural que englobe o apoio ao acesso aos meios de comunicação social, a literacia mediática e o seu financiamento<sup>264</sup>. O Governo atual tenciona dar resposta a estas preocupações até ao final de 2024<sup>265</sup>.

**Aumentaram as preocupações com a precariedade dos postos e das condições de trabalho dos jornalistas, conduzindo a uma greve destes profissionais.** Embora os jornalistas tenham vindo a queixar-se há alguns anos da deterioração das suas condições de trabalho<sup>266</sup>, uma alteração da propriedade do Global Media Group<sup>267</sup>, um dos maiores grupos de comunicação social nacionais, desencadeou uma enérgica reação por parte dos jornalistas<sup>268</sup>. Ainda que também tenham ocorrido em 2023 outros casos de menor importância (relativos, em especial, a despedimentos), este caso teve um efeito desencadeador. Os jornalistas contestaram e opuseram-se veementemente a certas decisões relativas à gestão dos ativos, ao não pagamento de salários durante dois meses, a certas presumíveis situações de ingerência na liberdade editorial e ao anúncio de despedimentos coletivos<sup>269</sup>, tendo havido greves pontuais e um esforço significativo para que a situação fosse amplamente conhecida pelo público e levada para a esfera política. A entidade reguladora dos meios de comunicação social deu início a uma investigação sobre o impacto da reestruturação do Global Media Group, tendo concluído que existiam vários casos de irregularidades por parte da administração<sup>270</sup>. Após meses de instabilidade, está em curso um

---

<sup>257</sup> Atualmente, é propriedade do Global Media Group – ver parágrafo sobre a transparência da propriedade dos meios de comunicação social.

<sup>258</sup> Governo português, comunicado de imprensa de 30 de novembro de 2023.

<sup>259</sup> Contributo por escrito do Governo português no contexto da visita a Portugal.

<sup>260</sup> Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 23.

<sup>261</sup> Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro, que aprova o orçamento do Estado para 2023.

<sup>262</sup> Informações recebidas da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros no contexto da visita a Portugal.

<sup>263</sup> Informações recebidas do Sindicato dos Jornalistas no contexto da visita a Portugal.

<sup>264</sup> Informações recebidas do Sindicato dos Jornalistas no contexto da visita a Portugal; ver também as conclusões do 5.º Congresso dos Jornalistas.

<sup>265</sup> Contributo por escrito do Governo português no contexto da visita a Portugal.

<sup>266</sup> Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 21.

<sup>267</sup> O Global Media Group é um grupo importante devido à distribuição geográfica, à variedade, à história e à reputação dos órgãos de comunicação social de que é proprietário.

<sup>268</sup> Federação Europeia dos Jornalistas, *Portugal: Solidarity with strikers from Global Media Group*, 12 de janeiro de 2024.

<sup>269</sup> Informações recebidas do Sindicato dos Jornalistas no contexto da visita a Portugal.

<sup>270</sup> Incluindo tentativas ilegítimas de interferir com a liberdade editorial e a autonomia dos diferentes órgãos noticiosos do grupo. ERC, Comunicado de imprensa intitulado *ERC conclui processo de averiguações sobre*

processo de reestruturação, tendo-se encetado negociações para a aquisição de vários órgãos do Global Media Group por investidores portugueses<sup>271</sup>. Pela primeira vez em sete anos, foi convocado um Congresso dos Jornalistas, de 18 a 21 de janeiro de 2024, para fazer face ao «estado de emergência do jornalismo nacional»<sup>272</sup>. Pela primeira vez em 40 anos, os jornalistas portugueses entraram em greve geral a 14 de março de 2024<sup>273</sup>. De acordo com o Sindicato dos Jornalistas, participaram mais de 40 órgãos de comunicação social nacionais, regionais e locais<sup>274</sup>, incluindo a agência de notícias LUSA. A greve foi convocada no contexto de preocupações relativas aos baixos salários, à precariedade e ao que se considera ser uma deterioração acentuada das condições de trabalho. O presidente da República, bem como os líderes dos partidos políticos com representação parlamentar, manifestaram a sua solidariedade em relação aos jornalistas em greve<sup>275</sup>.

**Embora exista um quadro jurídico sólido no que diz respeito à prática do jornalismo e ao direito de informação, bem como à garantia da proteção do direito fundamental à não revelação das fontes, foram manifestadas preocupações quanto ao número crescente de ameaças aos jornalistas.** Portugal dispõe de um quadro jurídico sólido sobre vários aspetos da segurança dos jornalistas<sup>276</sup>. A Plataforma do Conselho da Europa para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas registou, contudo, quatro alertas desde a adoção do Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, três dos quais ainda estão ativos<sup>277</sup>, todos eles dizendo respeito a jornalistas que foram fisicamente atacados quando se encontravam a cobrir eventos. As partes interessadas manifestaram preocupação quanto ao que se afigura uma tendência<sup>278</sup>. O observatório para Portugal da Media Freedom Rapid Response registou, desde julho de 2023, mais cinco alertas relativos a esse tipo de incidentes e ataques verbais<sup>279</sup>. Foi denunciado um caso de violência por parte da polícia<sup>280</sup>. Foi igualmente iniciado um inquérito criminal na sequência do ataque à sede de um jornal e

---

*impacto da reestruturação do Grupo Global Media sobre o pluralismo informativo e linhas editoriais*, de 30 de maio de 2024.

<sup>271</sup> Diário de Notícias, *ERC dá 'luz verde' à compra de títulos da Global Media pela Notícias Ilimitadas*.

<sup>272</sup> Informação disponível em: <https://congressojornalistas.pt/sobre/>.

<sup>273</sup> Sindicato dos Jornalistas, *Greve geral de jornalistas silencia quatro dezenas de órgãos de comunicação*, 14 de março de 2024.

<sup>274</sup> *Ibidem*.

<sup>275</sup> Renascença, *Marcelo destaca “papel fundamental do jornalismo” em dia de greve*, 14 de março de 2024; Público, *BE, PCP, Livre e PAN foram à greve dos jornalistas e pediram a sua “valorização”*, 15 de março de 2024.

<sup>276</sup> Avaliação para Portugal da Media Freedom Rapid Response: <https://www.mfrr.eu/portugal-press-freedom-remains-robust-even-as-media-face-resource-strains/>.

<sup>277</sup> Para fins de comparação, entre julho de 2022 e junho de 2023 registou-se um alerta. Plataforma do Conselho da Europa para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas.

<sup>278</sup> Informações recebidas do Sindicato dos Jornalistas no contexto da visita a Portugal.

<sup>279</sup> Disponível em: <https://www.mfrr.eu/monitor/>.

<sup>280</sup> A Polícia de Segurança Pública abriu um inquérito sobre as alegadas agressões policiais (Diário de Notícias, *PSP abre inquérito para apurar agressões a manifestantes e jornalistas ponderam avançar com queixa*, 6 de fevereiro de 2024). Sindicato dos Jornalistas, *SJ indignado com agressões de agentes da PSP a jornalistas em serviço*, 6 de fevereiro de 2024. Ver também Plataforma do Conselho da Europa para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas, *Two Journalists Attacked by PSP Officers while Covering Protest*, alerta n.º 26/2024.

rádio em linha<sup>281</sup><sup>282</sup>. Não se registaram ações judiciais estratégicas contra a participação pública desde a publicação do Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito<sup>283</sup>.

#### **IV. OUTRAS QUESTÕES INSTITUCIONAIS RELACIONADAS COM O EQUILÍBRIO DE PODERES**

Portugal é uma república democrática representativa com um presidente eleito diretamente e um parlamento com uma única câmara de deputados. Tratando-se de um regime semipresidencial, o presidente da República, eleito por voto popular direto, tem poderes constitucionais e políticos significativos, incluindo a competência para dissolver a Assembleia da República<sup>284</sup>. O primeiro-ministro tem competências para dirigir a política geral do Governo e coordenar e orientar as ações de todos os ministros<sup>285</sup>. A Assembleia da República e o Governo partilham a competência legislativa. Os deputados e os grupos parlamentares, o Governo, as assembleias regionais e um grupo de pelo menos 20 mil cidadãos gozam do direito de iniciativa legislativa. O Tribunal Constitucional, que faz parte do poder judicial, é competente para fiscalizar a constitucionalidade das leis e controlar a constitucionalidade da não adoção das medidas legislativas necessárias para a execução das normas constitucionais<sup>286</sup>. Detém também outras competências, nomeadamente em matéria eleitoral e de controlo das declarações de património, de interesses e de incompatibilidades<sup>287</sup>. A Provedoria de Justiça independente tem a tarefa de salvaguardar e promover as liberdades, direitos e garantias dos cidadãos e pode iniciar um processo de fiscalização da constitucionalidade das leis. A Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género e a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego são os organismos de promoção da igualdade.

#### **Registaram-se alguns progressos no sentido de melhorar a transparência do processo legislativo, embora ainda esteja pendente a regulamentação da avaliação de impacto.**

O Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito recomendou a Portugal que «[concluísse] as reformas destinadas a melhorar a transparência do processo legislativo, em particular no que diz respeito à implementação de instrumentos de avaliação de impacto»<sup>288</sup>. Em julho de 2023, o Regimento da Assembleia de República foi alterado, dando expressamente resposta à

---

<sup>281</sup> Observador, *Fachada do edifício do Observador foi vandalizada. Já foi apresentada queixa à PSP*, 20 de maio de 2024. Sindicato dos Jornalistas, *SJ condena ataque ao Observador e apela a garantias de proteção dos jornalistas*, 21 de maio de 2024.

<sup>282</sup> No que diz respeito ao caso dos jornalistas que foram julgados por alegadamente violarem o segredo de justiça em relação à reportagem que fizeram em 2018 sobre uma operação anticorrupção (Relatório sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 22), na sequência da absolvição em primeira instância, essa decisão foi anulada em segunda instância pelo Tribunal da Relação de Lisboa. O tribunal condenou-os a uma multa de 150 dias e de 1 500 EUR, tendo considerado que houvera um erro de julgamento no tribunal de primeira instância. Ver Público, *Relação anula decisão e condena jornalistas por violação de segredo de justiça*, 15 de novembro de 2023.

<sup>283</sup> Informações recebidas do Sindicato dos Jornalistas no contexto da visita a Portugal.

<sup>284</sup> Artigo 133.º, alínea e), da Constituição da República Portuguesa.

<sup>285</sup> Artigo 201.º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>286</sup> Artigo 223.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

<sup>287</sup> Artigo 223.º, n.º 2, alíneas c), g) e h), da Constituição da República Portuguesa; artigos 11.º-A e 106.º a 110.º da Lei do Tribunal Constitucional.

<sup>288</sup> Na sequência do Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, que formulara a recomendação de que se «[prosseguisse] as reformas destinadas a melhorar a transparência do processo legislativo, em particular no que diz respeito à implementação de instrumentos de avaliação de impacto», no âmbito da qual se alcançaram progressos significativos; Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 3.

questão do reforço da qualidade da legislação parlamentar e da transparência do processo. As novas regras preveem a aplicação de instrumentos de avaliação *ex ante* do impacto<sup>289</sup>. No entanto, com a dissolução da Assembleia da República em 15 de janeiro de 2024, o regulamento que visava concretizar a aplicação dos instrumentos não foi concluído<sup>290</sup>. O novo regimento prevê a criação de um novo instrumento de participação no processo legislativo, com o intuito de o alargar a todos os projetos legislativos parlamentares<sup>291</sup> e clarificar o dever constitucional de consulta<sup>292</sup>. O novo regimento também salienta a necessidade de respeitar o prazo do processo legislativo, procurando reforçar a qualidade da legislação que transpõe o direito da UE para o direito nacional<sup>293</sup>. Ainda se encontram em curso os trabalhos de revisão e de atualização do guia técnico de redação jurídica da Assembleia da República<sup>294</sup>. No que diz respeito ao poder legislativo delegado no Governo, continua a ser garantida a avaliação *ex ante* do impacto de todas as propostas legislativas, ao passo que a avaliação *ex post* desse impacto se limita a determinados atos legislativos<sup>295</sup>. A participação das partes interessadas no processo legislativo continua a ser garantida<sup>296</sup>, quer através de consultas públicas<sup>297</sup>, quer através de consultas diretas das partes interessadas<sup>298</sup>. Foram registados alguns desenvolvimentos positivos neste contexto, e o programa do novo Governo consagra este objetivo<sup>299</sup>. A Agenda Anticorrupção prevê igualmente a criação do sistema de «pegada legislativa», que exige o registo obrigatório de todas as intervenções de entidades externas no processo legislativo<sup>300</sup>. De um modo geral, uma vez que algumas das medidas tomadas teriam de ser prosseguidas ou concluídas pelo novo executivo e durante a nova legislatura, registaram-se alguns progressos quanto a esta parte da recomendação formulada no Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito.

---

<sup>289</sup> Artigo 131.º-A, «Avaliação prévia de impacto»: «Sem prejuízo dos regimes de avaliação prévia de impacto que decorram da lei, o Plenário aprova por resolução, sob proposta do Presidente da Assembleia da República e ouvida a Conferência de Líderes, as regras e procedimentos de avaliação de impacto da legislação.»

<sup>290</sup> Está em curso um estudo sobre as práticas da Assembleia da República em matéria de avaliação de impacto *ex ante*, através do Centro Europeu de Investigação e Documentação Parlamentares (informações recebidas dos Serviços da Assembleia da República no contexto da visita a Portugal).

<sup>291</sup> Em Portugal, 20 % das empresas inquiridas consideram que as frequentes alterações da legislação ou as preocupações sobre a qualidade do processo legislativo são uma razão para a falta de confiança na proteção do investimento. Gráfico 56, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024.

<sup>292</sup> No que respeita à consulta de federações e confederações que representam a matéria a legislar, nos domínios da deficiência, dos direitos dos consumidores, da família e da educação.

<sup>293</sup> Em especial, impondo que o projeto de lei do Governo seja acompanhado de um quadro de correspondência entre as disposições do projeto de lei e as da diretiva. Além disso, o Governo deve apresentar à Assembleia da República um relatório anual sobre as medidas e procedimentos adotados ou a adotar para a transposição das diretivas.

<sup>294</sup> Informações recebidas dos Serviços da Assembleia da República no contexto da visita a Portugal.

<sup>295</sup> Contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 21.

<sup>296</sup> De acordo com a Recomendação da Comissão relativa à promoção do envolvimento e da participação efetiva dos cidadãos e das organizações da sociedade civil nos processos de elaboração de políticas públicas [C(2023)8627 final], para que as organizações da sociedade civil possam participar efetivamente nos processos de elaboração de políticas públicas é importante que haja um ambiente seguro e propício para as mesmas.

<sup>297</sup> Abertas ao público em geral, por meio da plataforma específica: <https://www.consultalex.gov.pt/>.

<sup>298</sup> Contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 21.

<sup>299</sup> O Programa de Governo prevê a continuidade do projeto de «pegada legislativa» e a rastreabilidade dos atos da administração pública. Ver Governo de Portugal, *Programa do XXIV Governo Constitucional*, p. 80.

<sup>300</sup> Governo português, Agenda Anticorrupção, Medida n.º 2. Ver também Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 20.

**Não foi possível concluir a revisão constitucional iniciada em 2023 devido à dissolução da Assembleia da República.** Tal como referido no Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, em janeiro de 2023 foi iniciada uma revisão da Constituição<sup>301</sup>. Embora se esperasse que a revisão constitucional fosse finalizada até ao final de janeiro de 2024<sup>302</sup>, os dois principais grupos parlamentares concluíram que não existiam condições políticas para a sua finalização, dada a dissolução da Assembleia da República<sup>303</sup>, que ocorreu em 15 de janeiro de 2024. Tal implicou a suspensão de todas as atividades parlamentares regulares<sup>304</sup>, embora tenha sido possível finalizar a maior parte das iniciativas legislativas pendentes<sup>305</sup>.

**Em 1 de janeiro de 2024, Portugal tinha 16 acórdãos principais do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos que aguardavam execução, mais um do que no ano anterior<sup>306</sup>.** Embora a taxa de acórdãos principais dos últimos 10 anos ainda pendentes em Portugal fosse de 44 % (face a 39 % em 2023), o tempo médio de pendência de execução das sentenças é de cinco anos e nove meses (comparativamente a cinco anos e um mês em 2023)<sup>307</sup>. O acórdão principal mais antigo, pendente de execução há mais de 12 anos, diz respeito à equidade dos processos penais<sup>308</sup>. No que se refere ao cumprimento dos prazos de pagamento, em 31 de dezembro de 2023 havia um total de 16 casos a aguardar confirmação dos pagamentos (em comparação com 15 casos em 2022)<sup>309</sup>. Em 1 de julho de 2024, o número de acórdãos principais que aguardavam execução tinha aumentado para 17<sup>310</sup>.

**O Gabinete do Provedor de Justiça continua a desempenhar as funções que lhe incumbem de forma eficaz.** A Provedoria de Justiça foi acreditada com estatuto «A» pela Aliança Global das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI) das Nações

---

<sup>301</sup> Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 25.

<sup>302</sup> Informações recebidas dos Serviços da Assembleia da República no contexto da visita a Portugal.

<sup>303</sup> Nos termos do artigo 133.º, alínea e), da Constituição da República Portuguesa. Ver também o contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 27.

<sup>304</sup> Durante o período de dissolução, não se realizam sessões plenárias, permanecendo em atividade apenas a Comissão Permanente, que realiza sessões quinzenalmente. Não obstante o facto de não ter poderes legislativos, a Comissão Permanente pode exercer o poder de acompanhamento das atividades do Governo e da administração, realizando debates com o primeiro-ministro e os membros do Governo durante a dissolução. As comissões parlamentares só podem reunir-se para a redação definitiva dos projetos de lei aprovados até à data da dissolução (informações recebidas dos Serviços da Assembleia da República no contexto da visita a Portugal).

<sup>305</sup> Com exceção do projeto que regulamenta a representação de grupos de interesses. Ver também pilar II, «Quadro de luta contra a corrupção».

<sup>306</sup> A adoção das medidas de execução necessárias para aplicar um acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos é supervisionada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa. É prática do comité agrupar processos contra um Estado que exijam medidas de execução semelhantes, nomeadamente medidas gerais, e examiná-los em conjunto. O primeiro processo no grupo é designado como processo principal no que diz respeito à supervisão das medidas gerais e os processos repetitivos dentro do grupo podem ser encerrados quando se considerar que foram tomadas todas as medidas individuais possíveis necessárias para proporcionar reparação ao recorrente.

<sup>307</sup> Todos os valores são calculados pela Rede Europeia de Execução e baseiam-se no número de casos considerados pendentes na data-limite anual de 1 de janeiro de 2024. Ver o Contributo da Rede Europeia de Execução para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 7.

<sup>308</sup> Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, de 5 de julho de 2011, *Moreira Ferreira/Portugal*, 19808/08, execução pendente desde 2011.

<sup>309</sup> Conselho da Europa (2024), *Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights 2023 - 17<sup>th</sup> Annual Report of the Committee of Ministers (2024)*, p. 138.

<sup>310</sup> Dados de acordo com a base de dados em linha do Conselho da Europa (HUDOC).

Unidas<sup>311</sup>. Tal como referido no Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito<sup>312</sup>, a operacionalização da nova estrutura para os serviços de apoio à Provedoria de Justiça produziu resultados positivos, continuando-se a considerar que permite à instituição desempenhar eficazmente as respetivas funções<sup>313</sup>. Na sequência desta reestruturação, o Gabinete do Provedor de Justiça dispõe de recursos orçamentais e humanos suficientes para desempenhar as funções que lhe incumbem e cumprir a sua missão e o seu mandato de forma independente<sup>314</sup>. Em novembro de 2023, o Gabinete do Provedor de Justiça foi transferido para novas instalações, atendendo-se a um pedido de longa data para que este se situasse numa zona mais central, melhorando assim a acessibilidade para as pessoas<sup>315</sup>. A provedora de Justiça continuou a receber um elevado número de queixas apresentadas por cidadãos estrangeiros, em especial no que diz respeito ao longo tempo de espera para a emissão de títulos de residência<sup>316</sup>. A provedora de Justiça lançou igualmente três grandes investigações por iniciativa própria, centradas na análise dos serviços públicos<sup>317</sup>, nas condições de detenção<sup>318</sup> e na reestruturação dos serviços de fronteiras e de migração<sup>319</sup>, que incluem recomendações<sup>320</sup>.

**As organizações da sociedade civil continuam a funcionar sem restrições.** Continua a considerar-se que o espaço da sociedade civil é aberto<sup>321</sup>. Existem casos isolados de assédio de membros de organizações da sociedade civil que desenvolvem atividades de apoio às minorias<sup>322</sup>. O Comité das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação Racial dirigiu recomendações a Portugal a este respeito, em especial no referente à proteção dos defensores dos direitos humanos e à responsabilização dos autores dos crimes<sup>323</sup>. O Governo lançou

---

<sup>311</sup> Aliança Global das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI), Subcomité de Acreditação (SCA) (2024), Relatório de Acreditação – abril de 2024. A acreditação periódica da INDH portuguesa foi analisada pelo SCA em abril de 2024.

<sup>312</sup> Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 26-27.

<sup>313</sup> Informações recebidas do Gabinete do Provedor de Justiça no contexto da visita a Portugal.

<sup>314</sup> Contributo da Rede Europeia das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI) para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 414.

<sup>315</sup> Informações recebidas do Gabinete do Provedor de Justiça no contexto da visita a Portugal. Ver também Gabinete do Provedor de Justiça, comunicado de imprensa de 16 de novembro de 2023. Contributo da Rede Europeia das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI) para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 413-414.

<sup>316</sup> Informações recebidas do Gabinete do Provedor de Justiça no contexto da visita a Portugal. Ver também Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 9.

<sup>317</sup> O relatório integral está disponível em: [provedor-jus.pt/documentos/Relatório\\_Atendimento\\_ao\\_Cidadão.pdf](https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relatório_Atendimento_ao_Cidadão.pdf). Contributo da Rede Europeia das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI) para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 416.

<sup>318</sup> O relatório integral está disponível em: <https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat%C3%B3rio%20Tem%C3%A1tico%20sobre%20a%20PSP.pdf>. Ver também o contributo da Rede Europeia das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI) para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 416.

<sup>319</sup> O relatório integral está disponível em: <https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat%C3%B3rio%20SEF072023.pdf>.

<sup>320</sup> Contributo da Rede Europeia das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI) para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 415-416.

<sup>321</sup> Classificação da CIVICUS; as classificações, numa escala de cinco categorias, são as seguintes: aberto, estrito, obstruído, reprimido e fechado.

<sup>322</sup> Contributo da Front Line Defenders para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 2. Ver também Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal, p. 26.

<sup>323</sup> Comité das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação Racial, *Concluding observations on the combined eighteenth and nineteenth periodic reports of Portugal* – CERD/C/PRT/CO/18-19, n.º 38;

várias iniciativas no domínio da migração e dos direitos das minorias, estando prevista a participação de organizações da sociedade civil<sup>324</sup>. As partes interessadas referem um aumento do número de oportunidades de financiamento lançadas pelo Governo em 2023, embora estas continuem, em grande parte, a basear-se em projetos e a ser orientadas por prioridades preestabelecidas<sup>325</sup>.

---

contributo do Gabinete Regional do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACDH) para a Europa para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 73-74.

<sup>324</sup> Em especial, a criação da nova Agência para a Integração, Migrações e Asilo, o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações e a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito, p. 24).

<sup>325</sup> Informações recebidas da Plataforma das Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento no contexto da visita a Portugal.

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

\* A lista de contributos recebidos no âmbito da consulta para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito pode ser consultada em [https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation\\_en](https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en).

Advocatus (2024), *Operação Marquês. Tribunal da Relação decide prescrição de 22 crimes*, 28 de janeiro de 2024.

Gabinete da Procuradora-Geral da República, comunicado de imprensa de 7 de novembro de 2023.

Gabinete da Procuradora-Geral da República, comunicado de imprensa de 16 de fevereiro de 2024.

Centro para o Pluralismo e a Liberdade dos Meios de Comunicação Social, *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era in the year 2022 (2023) Country report: Portugal*.

SFJ (2023), *Inquérito Nacional sobre as condições de Vida e de Trabalho dos Funcionários Judiciais*.

Civicus (2024), *Monitor tracking civic space – Portugal*, disponível em <https://monitor.civicus.org/country/portugal/>.

Congresso dos Jornalistas (2024), *Conclusões do 5.º Congresso dos Jornalistas*, <https://congressojornalistas.pt/destaque/resolucao-final-do-5o-congresso-dos-jornalistas/>.

CNN (2023), *PSD confirma buscas à sede nacional e à sede do Porto*, disponível em [PSD confirma buscas à sede nacional e à sede do Porto – CNN Portugal \(iol.pt\)](#).

Coroado, S. (2022), *The new anticorruption law in Portugal: from a failed past into an uncertain future*, *La Ley Compliance penal*, 5.

Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia (2024), *Contributo do Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito*.

Conselho da Europa (2024), *Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights 2023 - 17<sup>th</sup> Annual Report of the Committee of Ministers (2024)*.

Conselho da Europa: Comité de Ministros (2000), *Recomendação CM/Rec(2000)19 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre o papel do Ministério Público no sistema de justiça penal*.

Conselho da Europa: Comité de Ministros (2010), *Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros dirigida aos Estados-Membros intitulada Judges: independence, efficiency and responsibilities*.

Conselho da Europa: Comité de Ministros (2017), *Legal regulation of lobbying activities in the context of the public decision making, Recommendation CM/Rec(2017)2 and explanatory memorandum*.

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

Conselho da Europa: Conselho Consultivo dos Juízes Europeus (2007), *Opinion No. 10(2007) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society*.

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

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

Conselho da Europa: Comissão de Veneza (2022), *Bulgaria – Urgent interim opinion on the draft new constitution opinion* (CDL-AD(2020)035-e).

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

Decreto-Lei n.º 154/2013, de 5 de novembro.

Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 12 de agosto, disponível em <https://www.fundoambiental.pt/home.aspx>.

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

Diário de Notícias (2024), *Escrutínio do MP? Há quem queira audição da PGR sobre relatório a que lei já obriga*, [Escrutínio do MP? Há quem queira audição da PGR sobre relatório a que lei já obriga \(dn.pt\)](#).

Diretiva n.º 1/2023, de 14 de dezembro de 2023.

Eco (2024), *Partidos mostram-se de acordo em apontar baterias à regulamentação do lobbying*, disponível em [Partidos mostram-se de acordo em apontar baterias à regulamentação do lobbying – ECO \(sapo.pt\)](#).

Eco (2024), *Marcelo defende que fugas ao segredo da justiça são “ponto importante” da reforma do setor*, [Marcelo defende que fugas ao segredo da justiça são “ponto importante” da reforma do setor – ECO \(sapo.pt\)](#).

ERC (2024), Deliberação de 19 março de 2024, [document.php \(erc.pt\)](#).

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

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

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

Comissão Europeia (2023), *Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal*.

Comissão Europeia (2023), *Recomendação relativa à promoção do envolvimento e da participação efetiva dos cidadãos e das organizações da sociedade civil nos processos de elaboração de políticas públicas* (C(2023)8627 final).

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

Comissão Europeia, *Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024*.

Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos de 5 de julho de 2011, Moreira Ferreira/Portugal, processo n.º 19808/08.

Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (2024), Contributo da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (RE CJ) para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito.

Rede Europeia das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (2024), Contributo da Rede Europeia das Instituições Nacionais de Direitos Humanos para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito.

Parlamento Europeu: *Eurobarómetro Flash: inquérito sobre notícias e meios de comunicação social de 2023*.

Expresso (2023), *Constitucionalistas levantam “dúvidas” sobre questionário do Governo*, disponível em <https://expresso.pt/politica/2023-01-20-Constitucionalistas-levantam-duvidas-sobre-questionario-do-Governo-52d63701>.

Expresso (2024), *Os 3718 dias da Operação Marquês: a longa cronologia de um caso complexo que começou numa detenção mediática no aeroporto*, [Os 3718 dias da Operação Marquês: a longa cronologia de um caso complexo que começou numa detenção mediática no aeroporto - Expresso](#).

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

GRECO (2015), Quarto ciclo de avaliações – Relatório de avaliação de Portugal sobre a prevenção da corrupção em relação aos deputados, juízes e procuradores.

GRECO (2024), Quarto ciclo de avaliações – Terceiro relatório intercalar de conformidade de Portugal sobre a prevenção da corrupção em relação aos deputados, juízes e procuradores.

GRECO (2024), Quinto ciclo de avaliações – Relatório de avaliação relativo a Portugal sobre a prevenção da corrupção e a promoção da integridade em governos centrais (cargos executivos superiores) e agências de aplicação da lei.

Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro.

Lei n.º 25/2024, de 20 de fevereiro, que altera a Lei n.º 52/2019 (regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos).

Lei de Política Criminal – Biénio 2023-2025: [Lei n.º 51/2023, de 28 de agosto \(pgdlisboa.pt\)](#).

Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (2024), Contributo dos Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) – Portugal – para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito.

MENAC (2023), *Os instrumentos do regime geral de prevenção da corrupção – Algumas indicações e notas explicativas sobre cuidados metodológicos para a sua elaboração, adoção e dinamização* (<https://mec-anticorruptao.pt/wp-content/uploads/2023/12/guia-n1-2023.pdf>).

MENAC (2024), *Relatório Anual de 2023*.

MENAC (2024), *Plano de Formação para a integridade, a transparência e a prevenção da corrupção 2024-2025* ([PLANO-FORMACAO-Versao-Final.pdf \(mec-anticorruptao.pt\)](#)).

Ministério da Justiça (2023), comunicado de imprensa intitulado *Proposta de estatuto valoriza remunerações dos oficiais de justiça*.

Ministério da Justiça (2024), *Mapas de pessoal* <https://dgaj.justica.gov.pt/Tribunais/Funcionarios-de-Justica/Mapas-de-pessoal-oficiais-de-justica>. Nascido do Sol (2023), *Presidente do Supremo Tribunal de Justiça: A corrupção está instalada em Portugal*, [Presidente do STJ: "A corrupção está instalada em Portugal" \(sapo.pt\)](#).

Observador (2023), *PS quer clarificar que lei permite partilha de recursos entre partidos e grupos parlamentares*, disponível em <https://observador.pt/2023/07/14/ps-quer-clarificar-que-lei-permite-partilha-de-recursos-entre-partidos-e-grupos-parlamentares/>.

Observador (2023), *Sindicato dos Magistrados critica ausência de aposta no Ministério Público*, disponível em <https://observador.pt/2023/10/14/sindicato-dos-magistrados-critica-ausencia-de-aposta-no-ministerio-publico/>.

Observador (2024), *Caso BES/GES. Julgamento de Ricardo Salgado e de outros 18 arguidos começa dia 28 de maio*, [Caso BES/GES. Julgamento de Ricardo Salgado e de outros 18 arguidos começa dia 28 de maio – Observador](#).

Presidente da República (2023), comunicados de imprensa de 11 de dezembro de 2023.

Presidente da República (2023), comunicados de imprensa de 13 de dezembro de 2023.

Presidente da República (2024), comunicado de imprensa de 12 de fevereiro de 2024.

Portugal Resident (2023), *“Illegal” ‘revolving door’ manoeuvre sees ex-Secretary of State ensconced in project she championed*, [“Illegal” ‘revolving door’ manoeuvre sees ex-Secretary of State ensconced in project she championed - Portugal Resident](#).

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

Governo português (2024), Contributo de Portugal para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito.

Governo português (2024), *Programa do XXIV Governo Constitucional* (<https://www.portugal.gov.pt/gc24/programa-do-xxiv-governo-pdf.aspx>).

Governo português (2024), *Agenda Anticorrupção* (<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDEyNwcAGD1%2fKgUAAA%3d>).

Governo português (2024), *Orçamento do Estado 2024 – Justiça*, disponível em <https://oe2024.gov.pt/justica/>.

Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (2024), *O discurso político e os ataques ao Ministério Público e à PGR*, <https://smmp.pt/smmp-na-imprensa/o-discurso-politico-e-os-ataques-ao-ministerio-publico-e-a-pgr/>.

Ministério Público (2023), *Dados estatísticos – Corrupção e crimes conexos – 2023*, disponível em [corrupcao e crimes conexos 2023.pdf \(ministeriopublico.pt\)](#).

Ministério Público, serviço de denúncia de irregularidades ([pgr.pt](#)).

Público (2024), *Agência anticorrupção justifica inação com dificuldade em recrutar pessoal*, disponível em [Agência anticorrupção justifica inação com dificuldade em recrutar pessoal | Corrupção | PÚBLICO \(publico.pt\)](#).

Público (2024), *Público (2024), Medidas anticorrupção lançadas em 2021 nunca foram avaliadas*, disponível em [Medidas anticorrupção lançadas em 2021 nunca foram avaliadas | Corrupção | PÚBLICO \(publico.pt\)](#).

Público (2024), *Governo termina ronda com partidos. Reforço da transparência é “transversal”*, disponível em [Governo termina ronda com partidos. Reforço da transparência é “transversal” | Corrupção | PÚBLICO \(publico.pt\)](#).

Público (2024), *PAN entrega pedido para chamar PGR ao Parlamento. BE, PCP e Livre concordam*, [PAN entrega pedido para chamar PGR ao Parlamento. BE, PCP e Livre concordam | Procuradoria-Geral da República | PÚBLICO \(publico.pt\)](#).

Público (2024), *Políticos devem abster-se de negociar à mesa, aconselham juízes*, disponível em [Políticos devem abster-se de negociar à mesa, aconselham juízes | Operação Influencer | PÚBLICO \(publico.pt\)](#).

RTP (2023), *Ministério Público. Sindicato dos Magistrados considera injustas críticas à atuação da PGR*, [https://www.rtp.pt/noticias/politica/ministerio-publico-sindicato-dos-magistrados-considera-injustas-criticas-a-atuacao-da-pgr\\_a1529226](https://www.rtp.pt/noticias/politica/ministerio-publico-sindicato-dos-magistrados-considera-injustas-criticas-a-atuacao-da-pgr_a1529226).

Rádio Renascença (2023), *Há investimentos que são PIN há quase 20 anos*, disponível em <https://rr.sapo.pt/especial/economia/2023/12/06/ha-investimentos-que-sao-pin-ha-quase-20-anos/357510/>.

Rádio Renascença (2024), *Provedora de Justiça “preocupada” e “perplexa” pede reflexão sobre processo Influencer*, [Provedora de Justiça “preocupada” e “perplexa” pede reflexão sobre processo Influencer - Renascença \(sapo.pt\)](#).

Governo Regional da Madeira, Canal de Denúncias [Canal Denúncias \(madeira.gov.pt\)](#).

Regulamento n.º 258/2024, de 6 de março, [ept\\_regulamento\\_258\\_2024.pdf \(tribunalconstitucional.pt\)](#).

Repórteres Sem Fronteiras (2023), *Índice Mundial da Liberdade de Imprensa de 2023*.

RTP (2023), *Memorando sobre a atualização do valor da Contribuição para o Audiovisual (CAV)*.

RTP (2023), *PS vai propor alteração à lei de financiamento dos partidos*, disponível em [https://www.rtp.pt/noticias/politica/ps-vai-propor-alteracao-a-lei-de-financiamento-dos-partidos\\_v1500064](https://www.rtp.pt/noticias/politica/ps-vai-propor-alteracao-a-lei-de-financiamento-dos-partidos_v1500064).

RTP (2023), *PGR reconhece que Operação Tutti Frutti não avançou mais por falta de recursos*, disponível em [https://www.rtp.pt/noticias/pais/pgr-reconhece-que-operacao-tutti-frutti-nao-avancou-mais-por-falta-de-recursos\\_v1490774](https://www.rtp.pt/noticias/pais/pgr-reconhece-que-operacao-tutti-frutti-nao-avancou-mais-por-falta-de-recursos_v1490774).

SIC Notícias (2023), *Legalização do lobbying? Operação Influencer faz tema voltar ao debate*, disponível em <https://sicnoticias.pt/pais/2023-11-14-Legalizacao-do-lobbying--Operacao-Influencer-faz-tema-voltar-ao-debate-0d05b3e3>.

SIC Notícias (2024), *BE quer ouvir PGR no Parlamento sobre relatório de atividades do Ministério Público*, [BE quer ouvir PGR no Parlamento sobre relatório de atividades do Ministério Público - SIC Notícias \(sicnoticias.pt\)](#).

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 6 de junho de 2024, processo 02/24.1BALSb, AA v Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Transparência Internacional Portugal (2024), *Transparência Internacional Portugal apela a maior transparência na governação do Fundo Ambiental*, disponível em <https://transparencia.pt/ti-portugal-apela-a-maior-transparencia-na-governacao-do-fundo-ambiental/>.

Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (2023), *Report on follow-up to the concluding observations of the Human Rights Committee – CCPR/C/138/2/Add.3* (Relatório sobre o acompanhamento das observações finais do Comité dos Direitos Humanos).

Gabinete Regional do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2024), *Contributo do Gabinete Regional do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACDH) para a Europa para o Relatório de 2024 sobre o Estado de Direito*.

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

Em fevereiro de 2024, os serviços da Comissão realizaram videoconferências com:

- Ordem dos Advogados
- Associação Business Roundtable Portugal
- Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP)
- Tribunal Constitucional
- Tribunal de Contas
- Polícia Judiciária
- Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais
- Conselho Superior do Ministério Público
- Conselho Superior da Magistratura
- ICNOVA – Universidade Nova de Lisboa
- Inspeção-Geral de Finanças
- Comissão da Carteira Profissional de Jornalista
- Sindicato dos Jornalistas
- Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP)
- Autoridade para os Meios de Comunicação Social – Entidade Reguladora para a Comunicação Social
- MENAC
- Ministério dos Negócios Estrangeiros
- Ministério da Justiça
- Observatório de Economia e Gestão de Fraude
- Procuradoria-Geral
- Gabinete do Provedor de Justiça
- Plataforma Portuguesa das ONGD
- Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP)
- RTP – Rádio e Televisão de Portugal
- Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros
- Serviços da Assembleia da República
- Supremo Tribunal Administrativo
- Supremo Tribunal de Justiça
- Entidade para a Transparência
- Transparência Internacional – Portugal
- Sindicato dos Funcionários Judiciais
- Sindicato dos Oficiais de Justiça

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

- Amnistia Internacional UE
- Center for Democracy & Technology (Centro para a Democracia e a Tecnologia) – Europa

- Centro Europeu de Voluntariado
- União das Liberdades Cívicas na Europa
- Civil Rights Defenders (Defensores dos Direitos Cívicos)
- Civil Society Europe (Sociedade Civil Europa)
- Fórum Europeu para as Artes e o Património
- Democracy Reporting International (Organização Internacional para as Informações sobre a Democracia)
- Centro Europeu da Legislação sem Fins Lucrativos
- Fórum Cívico Europeu
- Federação Europeia de Jornalistas
- Parceria Europeia para a Democracia
- Fórum Europeu da Juventude
- Free Press Unlimited (Imprensa Livre Ilimitada)
- Federação Internacional dos Direitos Humanos
- Federação Internacional para o Planeamento Familiar
- Instituto Internacional da Imprensa
- Conselho Irlandês para as Liberdades Cívicas
- JEF – Europa
- Open Society Foundations (Fundações Sociedade Aberta)
- Philanthropy Europe Association (Associação Europeia para a Filantropia)
- PICUM
- Repórteres Sem Fronteiras
- SOLIDAR
- Transparência Internacional – UE