

Bruxelas, 30.9.2020
SWD(2020) 321 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

**Relatório de 2020 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 E AO COMITÉ DAS
REGIÕES**

**Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito
Situação na União Europeia**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} -
{SWD(2020) 320 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

RESUMO

O sistema judicial português continua a apresentar algumas carências em termos de eficiência, nomeadamente nos tribunais administrativos e fiscais. Foram lançadas várias iniciativas para melhorar a qualidade e eficiência da justiça, sendo prestada especial atenção à instalação de sistemas digitais nos diferentes tribunais. Foram levadas a cabo reformas importantes para adaptar o mapa judicial e adaptar os recursos existentes às necessidades identificadas. Na sequência das alegadas intrusões no sistema eletrónico de distribuição de processos, o Conselho Superior da Magistratura aplicou sanções disciplinares e está a investigar eventuais irregularidades na distribuição dos processos.

O quadro jurídico-penal para combater a corrupção já se encontra, em grande medida, em vigor. Está a ser elaborada uma Estratégia Nacional de Combate à Corrupção. Até dezembro de 2019, quando o governo anunciou que iria definir uma estratégia nacional de combate à corrupção, não existia qualquer abordagem estratégica coordenada para combater o problema. As diferentes respostas políticas e legislativas constituíam uma manta de retalhos, sendo os problemas resolvidos à medida que iam surgindo. A secção especializada do Ministério Público e a polícia judiciária têm realizado progressos em matéria de luta contra a corrupção. Não obstante, a falta de recursos e de especialização das autoridades policiais tem condicionado os resultados dos processos judiciais contra a corrupção. Em 2019, foi adotado e entrou em vigor um pacote legislativo sobre a transparência nos cargos públicos, as declarações de património e rendimentos e as incompatibilidades. Até ao momento, a ação preventiva tem sido limitada e o Conselho de Prevenção da Corrupção não dispõe dos recursos e da especialização necessários, efetuando sobretudo um trabalho de sensibilização. A recém-criada Entidade para a Transparência, responsável pela fiscalização e supervisão das declarações de património e rendimentos e dos conflitos de interesses, ainda não está operacional.

A Constituição consagra a liberdade de expressão e de informação, bem como a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social, prevalecendo uma cultura de respeito pela liberdade editorial dos jornalistas. A autoridade que regula os meios de comunicação social audiovisuais, a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), é considerada independente e eficaz. No que diz respeito às restantes áreas de preocupação, as sentenças penais por difamação foram consideradas uma violação da liberdade de expressão pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. A ordem jurídica portuguesa prevê disposições relativas à divulgação da propriedade e do financiamento dos meios de comunicação social, bem como à transparência das campanhas publicitárias do Estado. Ambos os aspetos são fiscalizados pela entidade que regula a comunicação social. O acesso à informação e a documentos na posse das autoridades públicas está salvaguardado por legislação específica.

No que se refere ao equilíbrio de poderes, o sistema de fiscalização da constitucionalidade prevê a fiscalização preventiva e sucessiva, abrangendo a omissão de legislar. O Provedor de Justiça dispõe de várias competências para salvaguardar os direitos fundamentais e a falta de colaboração injustificada com o mesmo é punida criminalmente. Existem salvaguardas para garantir a transparência do processo legislativo e a participação das partes interessadas. O Conselho Superior da Magistratura pode propor iniciativas legislativas para o aperfeiçoamento das instituições judiciárias. A sociedade civil é ativa e beneficia de um enquadramento legislativo favorável.

I. SISTEMA JUDICIAL

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

Independência

Estão a ser debatidas as alterações a introduzir na composição dos Conselhos Superiores judiciais. O Conselho Superior da Magistratura é composto pelo presidente do Supremo Tribunal de Justiça (que preside), dois vogais nomeados pelo presidente da República, sete vogais eleitos pela Assembleia da República e sete juízes eleitos pelos seus pares de acordo com o princípio da representação proporcional². Dado que os Conselhos Superiores são dotados de poderes importantes em relação às carreiras e nomeações judiciais, tem sido salientada a importância de salvaguardar a sua independência em relação a influências políticas³. Uma proposta legislativa de alteração da composição do Conselho Superior do Ministério Público⁴ que visava aumentar o número de membros não magistrados foi rejeitada na Assembleia da República em 2018, continuando a maioria dos seus membros a ser procuradores. Uma proposta semelhante de alterações na composição do Conselho Superior da Magistratura circulou informalmente em 2019⁵, mas não teve qualquer seguimento. Embora a proposta não tenha chegado a ser formalmente apresentada para discussão no Parlamento, é importante que as eventuais alterações tenham em conta as recomendações formuladas pelo Conselho da Europa⁶.

¹ Também podem ser instituídos tribunais de execução de penas, tribunais marítimos, tribunais de propriedade intelectual, tribunais de concorrência, regulação e supervisão, tribunais centrais de instrução, tribunais arbitrais e julgados de paz.

² Artigo 218.º da Constituição da República Portuguesa. Da mesma forma, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais é composto pelo presidente do Supremo Tribunal Administrativo (que preside), dois vogais nomeados pelo presidente da República, quatro vogais eleitos pela Assembleia da República e quatro juízes eleitos pelos seus pares, de acordo com o princípio da representação proporcional.

³ GRECO, Quarta ronda de avaliação – Relatório de avaliação, n.ºs 92 e seguintes.

⁴ De acordo com o artigo 22.º do Estatuto do Ministério Público, o Conselho Superior é composto pelo procurador-geral da República (que preside), quatro procuradores-gerais regionais, sete procuradores eleitos pelos seus pares e sete membros que não são magistrados (cinco eleitos pela Assembleia da República e dois nomeados pelo governo).

⁵ Comunicado de imprensa do Partido Social Democrata, de 30 de agosto de 2019. A proposta previa uma redução do número de membros do Conselho Superior que são magistrados eleitos pelos seus pares.

⁶ GRECO, Quarta ronda de avaliação – Relatório de conformidade intercalar, Portugal, n.ºs 38 e seguintes. Ver também Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, n.º 27. Ver igualmente o Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de novembro de 2019, AK, Processos apensos C- 585/18, C- 624/18 e C- 625/18, n.ºs 137 e 138.

O sistema eletrónico de distribuição de processos nos tribunais tem sido alvo de críticas.

A distribuição dos processos, quer nos tribunais judiciais quer nos tribunais administrativos e fiscais, é realizada de forma eletrónica, através de um sistema que efetua uma distribuição aleatória de acordo com um algoritmo predefinido, permitindo a consulta da distribuição dos processos em linha. No entanto, em inícios de 2020, surgiram alegações de intrusões no sistema e de interferência na distribuição aleatória dos processos, tendo alguns juízes superiores sido indiciados num processo de corrupção de alto nível, tráfico de influência e branqueamento de capitais. O Conselho Superior da Magistratura aplicou sanções disciplinares a dois dos juízes envolvidos⁷ e está a proceder a uma investigação sobre eventuais irregularidades na distribuição dos processos⁸. O Conselho Superior abordou a situação publicamente, tendo destacado a gravidade das referidas alegações e os possíveis danos que podem acarretar para a perceção da justiça por parte dos cidadãos e das empresas⁹.

O grau de perceção pelo público da independência judicial tem vindo a diminuir.

Embora o grau de perceção da independência dos tribunais e juízes entre o público em geral seja médio (40 % qualificam-no como «bastante bom» ou «muito bom»), tem vindo a baixar desde 2017¹⁰. A perceção das empresas é mais positiva (45 % qualificam-no como «bastante bom» ou «muito bom»), o que se traduz numa melhoria em relação aos anos anteriores¹¹.

O Estatuto do Ministério Público e o Estatuto dos Magistrados Judiciais foram alterados¹².

Uma característica dos dois novos estatutos é a remoção do teto anteriormente aplicável à remuneração do presidente do Supremo Tribunal e do procurador-geral da República, que indexava a remuneração destes à do primeiro-ministro. Estas alterações asseguram carreiras paralelas dos juízes e dos procuradores. O novo Estatuto do Ministério Público também adapta a estrutura dos serviços do Ministério Público à nova organização territorial introduzida pelas reformas do mapa judicial de 2013 e 2019¹³. Além disso, introduz disposições destinadas a esclarecer os limites da intervenção hierárquica em processos penais¹⁴. O Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior do Ministério Público e as associações profissionais interessadas foram consultados durante o processo legislativo.

Qualidade

Foram levadas a cabo novas reformas no mapa judicial e na especialização dos tribunais. Esta reorganização foi concretizada na sequência de uma avaliação da reforma profunda do mapa judicial de 2013¹⁵, com o objetivo de suprir algumas das lacunas então

⁷ O Supremo Tribunal confirmou a sanção disciplinar no âmbito do recurso interposto por um dos juízes.

⁸ Comunicado de imprensa de 3 de março de 2020.

⁹ Conferência de imprensa de 3 de março de 2020.

¹⁰ Gráfico 44, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020. O grau de perceção da independência judicial pode ser classificado de: muito baixo (menos de 30 % dos inquiridos consideram o grau de independência judicial como bastante bom ou muito bom); baixo (entre 30-39 %), médio (entre 40-59 %), alto (entre 60-75 %), muito alto (mais de 75 %).

¹¹ Gráfico 46, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020.

¹² Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto de 2019, e Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto de 2019, respetivamente.

¹³ Ver infra, secção I – «Qualidade».

¹⁴ A questão da segurança jurídica relativamente às instruções foi objeto de uma recomendação do GRECO, em que Portugal foi convidado a assegurar que as regras que regem a hierarquia do Ministério Público «protegem os procuradores de interferências indevidas ou ilegais dentro do sistema». GRECO, Quarta ronda de avaliação – Relatório de avaliação, Portugal, n.ºs 163-164.

¹⁵ Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto. Essa reforma prosseguia os seguintes três objetivos principais: alargar a base territorial das circunscrições judiciais, instalar jurisdições especializadas a nível nacional e implementar um novo modelo de gestão das comarcas. Em 2013, 27 tribunais foram convertidos em juízos de

identificadas¹⁶. Incluiu a reabertura de 20 tribunais que haviam sido encerrados durante a reforma de 2013, de forma a aumentar a proximidade com os cidadãos. Acresce que a nova reforma prevê ainda uma maior especialização, com a instalação de tribunais mais especializados, nomeadamente em zonas do país onde antes não existiam, e a requalificação dos tribunais existentes. Visa igualmente uma melhor afetação dos recursos existentes, tendo em consideração o volume de processos pendentes nos tribunais. As autoridades preveem que a reforma tenha um impacto positivo na eficiência do sistema judicial. Paralelamente, entraram em vigor as alterações introduzidas no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais¹⁷. Essas alterações preveem a criação de quatro novos tipos de secções ou câmaras especializadas; secção da contratação pública, secções socioadministrativas, secções da fiscalização tributária e da reapreciação de infrações. As primeiras secções especializadas estarão operacionais em setembro de 2020 e serão instaladas nos tribunais onde se verificam os maiores atrasos¹⁸.

Continuam a ser aplicadas medidas para reforçar a digitalização do sistema de justiça. Nomeadamente, uma alteração no Código de Processo Civil aplicou o princípio «Digital como Regra» a todos os processos cíveis¹⁹. O mesmo princípio já era aplicável aos processos fiscais e administrativos. As partes e os advogados podem agora aceder aos ficheiros e seguir todos os desenvolvimentos processuais pela Internet. Está a ser executada a segunda fase do Programa «Justiça + Próxima», que assenta em quatro pilares – eficiência, inovação, proximidade e humanização. Este programa inclui o projeto «Tribunal + 360º», que visa a implantação da digitalização total e do sistema sem papel nos tribunais, ao mesmo tempo que simplifica o contacto e a comunicação entre os cidadãos e os tribunais. Estão também a ser introduzidas alterações no funcionamento dos tribunais, de modo a simplificar a experiência dos cidadãos em tribunal. As autoridades preveem concretizar plenamente o projeto «Tribunal + 360º» até 2023²⁰. Paralelamente, estão a ser desenvolvidas iniciativas de formação, por forma a familiarizar os magistrados e funcionários dos tribunais com as novas ferramentas²¹.

Tem havido alguma polémica quanto aos recursos do sistema de justiça. A reduzida afetação de recursos orçamentais ao sistema de justiça e a falta de recursos materiais e humanos é uma preocupação frequentemente expressa pelos interessados²². Por exemplo, o número total de juízes atualmente em serviço nos tribunais fiscais e administrativos de primeira instância é bastante inferior ao que está previsto no quadro jurídico, uma circunstância que as partes interessadas associam aos problemas de eficiência identificados

proximidade. O número de circunscrições judiciais (comarcas) foi reduzido para 23 (anteriormente eram 231).

¹⁶ Decreto-Lei n.º 38/2019, de 18 de março de 2019.

¹⁷ Lei n.º 114/2019, de 12 de setembro de 2019.

¹⁸ Portaria n.º 121/2020, de 22 de maio de 2020.

¹⁹ Decreto-Lei n.º 97/2019, de 26 de julho de 2019.

²⁰ «Justiça mais Próxima 20/23», <https://justicamaisproxima.justica.gov.pt/medida/tribunal-360o/>.

²¹ A Comissão concedeu o seu apoio à conceção e execução de reformas no setor judicial. Foi desenvolvido um modelo de formação para os funcionários judiciais, tanto ao nível dos métodos atualmente seguidos como ao nível dos conteúdos formativos disponíveis e dos canais utilizados. Além disso, Portugal solicitou apoio para aumentar as suas capacidades de lidar de forma mais eficaz e eficiente com a instauração de ações judiciais contra crimes internacionais (especificamente crimes de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra).

²² Ver, por exemplo, a intervenção do procurador-geral da República na Sessão Solene de Abertura do Ano Judicial, 6 de janeiro de 2020.

http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/intervencoes/discurso_ano_judicial_2020.pdf.

nos tribunais fiscais e administrativos²³. Algumas medidas anunciadas para melhorar a eficiência dos tribunais continuam pendentes devido às restrições orçamentais. É o caso da criação de gabinetes de assessoria para auxiliar os juízes. Apesar de já estar prevista na lei, o Conselho Superior informou que a aplicação desta medida não será possível sem recursos específicos²⁴. A insuficiência de recursos humanos e técnicos à disposição dos serviços do Ministério Público também constitui um constrangimento a uma ação penal eficaz²⁵.

Foram adotadas várias medidas para limitar o impacto da pandemia da COVID-19 no funcionamento do sistema de justiça. No contexto da pandemia da COVID-19, Portugal declarou o estado de emergência²⁶, o qual foi seguido do estado de calamidade²⁷. Durante este período, foram adotadas diversas medidas relativas ao funcionamento dos tribunais, nomeadamente no que se refere ao teletrabalho e à possibilidade de se realizarem audiências e outros processos à distância. As partes interessadas realçaram a importância das ferramentas digitais existentes para evitar a paralisação total do sistema durante este período²⁸. Embora a distribuição dos processos urgentes e não urgentes nunca tenha sido interrompida nos tribunais de primeira instância, os prazos nos processos não urgentes foram suspensos e os atos não considerados urgentes foram adiados. No contexto do alívio faseado das medidas de emergência, Portugal prevê adotar um conjunto de medidas que abrangem a justiça. Mais concretamente, para fazer face a potenciais atrasos e ao aumento do contencioso, foi criado um regime temporário de redução das custas judiciais com o objetivo de facilitar os acordos judiciais. Além disso, o quadro de pessoal (juízes e funcionários dos tribunais) dos Tribunais do Trabalho e do Comércio será reforçado, visto que se prevê um aumento de processos nos serviços económicos e sociais.

Eficiência

Apesar das melhorias, a eficiência do sistema de justiça continua a deparar com problemas. Esta questão também foi abordada por uma recomendação específica por país, no contexto do Semestre Europeu de 2020, relativa à necessidade de melhorar a eficiência nos tribunais fiscais e administrativos²⁹. Portugal tem envidado esforços para resolver estes problemas, instaurando uma série de medidas para melhorar a eficiência dos tribunais. Concretamente, foram criadas equipas de reação rápida para lidar com os atrasos nos processos acumulados nos tribunais fiscais e administrativos³⁰. Estes esforços resultaram nalguns ganhos de eficiência consideráveis³¹. Não obstante, os tribunais ainda têm um número relativamente elevado de processos pendentes e os processos continuam a ser relativamente morosos. Estes problemas afetam, em particular, a justiça administrativa e fiscal, onde o país figura entre os Estados-Membros com processos mais morosos; o tempo

²³ Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (2019), Relatório Anual – 2018.

²⁴ Comunicado de imprensa de 8 de abril de 2019.

²⁵ Ministério Público – Distrito Judicial do Porto (2020), Relatório Anual de 2019; Ministério Público – Distrito Judicial de Lisboa (2019), Relatório Anual de 2018.

²⁶ Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março.

²⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020, de 30 de abril de 2020.

²⁸ Informação recebida no contexto da visita a Portugal.

²⁹ Recomendação do Conselho, de 20 de julho de 2020, relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2020 (<https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020-country-specific-recommendations-adopted>).

³⁰ Nos primeiros seis meses em serviço, estas equipas foram capazes de resolver mais de 1 600 processos que tinham entrado no sistema antes de 2013.

³¹ Por exemplo, o tempo de decisão nos processos cíveis e comerciais diminuiu de 369 dias em 2012 para 229 dias em 2018 (Gráfico 6, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020).

de decisão nos tribunais administrativos e fiscais continua acima dos 900 dias na primeira instância e acima dos 1 000 dias na segunda instância³². Além disso, apesar de a taxa de resolução ter subido acima dos 100 %³³, Portugal continua a ter uma das taxas mais altas de processos administrativos pendentes³⁴. Os problemas de eficiência nos Tribunais Administrativos e Fiscais também foram realçados pelo Conselho da Europa³⁵.

II. COMBATE À CORRUPÇÃO

As competências para prevenir, investigar e processar a corrupção são partilhadas por diferentes órgãos. O Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) da Procuradoria-Geral da República e a Unidade Nacional de Combate à Corrupção da Polícia Judiciária são os órgãos competentes por investigar os casos de corrupção. O Tribunal de Contas também desempenha um papel importante neste domínio. O Conselho de Prevenção da Corrupção, a funcionar no âmbito do Tribunal de Contas e presidido pelo seu presidente, é a autoridade responsável pela coordenação e análise das atividades de prevenção da corrupção. As recentes revisões legislativas estabeleceram uma nova Entidade para a Transparência no seio do Tribunal Constitucional que será responsável por fiscalizar e verificar as declarações de património. Em dezembro de 2019, foi anunciada uma estratégia nacional de combate à corrupção, incluindo medidas como a elaboração de um relatório nacional sobre o combate à corrupção.

No último Índice de Perceção da Corrupção elaborado pela Transparência Internacional, Portugal obteve a pontuação de 62/100, tendo ficado classificado em 10.º lugar na União Europeia e no 30.º posto a nível mundial³⁶. 94 % dos portugueses que participaram no inquérito Eurobarómetro Especial de 2020 sobre a corrupção consideram que a corrupção está generalizada no seu país (média da UE: 71 %) e 59 % das pessoas sentem-se pessoalmente afetadas pela corrupção na sua vida quotidiana (média da UE: 26 %). No que diz respeito às empresas, 92 % das empresas consideram que a corrupção está generalizada (média da UE: 63 %) e 53 % das empresas consideram que a corrupção é um problema na atividade empresarial (média da UE: 37 %)³⁷. 34 % das pessoas consideram que existem suficientes processos judiciais bem-sucedidos para dissuadir as pessoas de práticas corruptas (média da UE: 36 %), enquanto 16 % das empresas consideram que as pessoas e empresas apanhadas por subornar um funcionário superior são punidas de forma adequada (média da UE: 31 %).

O quadro jurídico-penal para combater a corrupção já se encontra, em grande medida, em vigor. O suborno passivo e ativo nos setores público e privado, o tráfico de influência, o peculato e a apropriação ilegítima, são criminalizados pelo Código Penal³⁸. A reforma levada

³² Gráfico 8, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020.

³³ Gráfico 12, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020.

³⁴ Gráfico 15, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020.

³⁵ Portugal encontra-se atualmente sob supervisão reforçada do Comité de Ministros devido à duração excessiva dos processos nos tribunais cíveis e administrativos (violações do artigo 6.º da CEDH) [H46-20 Grupo Vicente Cardoso c. Portugal (Requerimento n.º 30130/10)].

³⁶ Transparência Internacional (2020), Índice de Perceção da Corrupção de 2019.

³⁷ Eurobarómetro Flash n.º 482 (2019).

³⁸ Artigos 372.º, 373.º, 374.º, 375.º e 335.º do Código Penal. Artigo 8.º (Corrupção passiva no setor privado) e artigo 9.º (Corrupção ativa no setor privado) da Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, que cria o novo regime penal de corrupção no comércio internacional e no setor privado.

a cabo em 2015 permitiu harmonizar várias disposições do direito penal com as recomendações do GRECO, nomeadamente quanto à gravidade de certos crimes³⁹.

Está a ser elaborada uma Estratégia Nacional de Combate à Corrupção. Depois de anunciar os planos para a definição dessa estratégia, em dezembro de 2019, o governo criou um grupo de trabalho responsável pela sua elaboração. O grupo de trabalho foi mandatado *inter alia* para preparar um relatório nacional anticorrupção e para rever o regime de proteção dos denunciadores, a legislação à prova de fraude, melhorar os processos de contratação pública, reforçar a transparência do financiamento de partidos políticos e assegurar que as médias e grandes empresas dispõem de planos de prevenção da corrupção. Em 3 de setembro, o Conselho de Ministros lançou uma consulta pública sobre a estratégia nacional de combate à corrupção⁴⁰. O relatório por país do Semestre Europeu de 2020 relativo a Portugal apontou a necessidade de uma estratégia clara para criar um quadro legislativo e político anticorrupção coerente e sólido⁴¹.

Os serviços do Ministério Público estão a envidar esforços para melhorar a sua eficácia, incluindo no que diz respeito ao tratamento dos casos de corrupção de alto nível. O Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP), juntamente com os respetivos departamentos regionais (DIAP), é maioritariamente responsável pela investigação e acusação de casos de corrupção. No que diz respeito à investigação, o DCIAP tem competência para tratar casos que abrangem várias regiões ou que são particularmente complexos⁴². O DCIAP leva a cabo os vários tipos de coordenação necessários entre os vários departamentos⁴³. É dirigido por um diretor (procurador-geral adjunto) nomeado pelo procurador-geral da República, 3 delegados e 31 procuradores, sendo apoiado no seu trabalho pela Polícia Judiciária, que dispõe de uma Unidade Nacional de Combate à Corrupção. Prosseguem os esforços para melhorar a acusação deduzida nos processos penais, incluindo no que respeita aos processos por corrupção de alto nível⁴⁴. Ao mesmo tempo, grande parte das investigações relacionadas com corrupção termina sem que seja deduzida acusação. No que respeita à aplicação de sanções por crimes de corrupção, em 2017 apenas 10% dos arguidos condenados por corrupção foram condenados a penas de prisão efetivas e 83% tiveram penas suspensas. Em 2018, 12,3% dos arguidos foram condenados a pena de prisão efetiva e 73,6% tiveram penas suspensas⁴⁵. O Sindicato dos Magistrados do Ministério Público refere a persistente falta de recursos na unidade especializada da polícia judiciária para detetar fluxos financeiros ilícitos, bem como a insuficiência de conhecimentos especializados entre os procuradores para investigar a criminalidade económica e

³⁹ GRECO, Terceira ronda de avaliação, Adenda ao segundo relatório de conformidade sobre Portugal.

⁴⁰ A estratégia proposta identifica sete prioridades: melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais em matéria de transparência e integridade; prevenir e detetar os riscos de corrupção no setor público; comprometer o setor privado na prevenção, deteção e repressão da corrupção; reforçar a articulação entre instituições públicas e privadas; garantir uma aplicação mais eficaz e uniforme dos mecanismos legais em matéria de repressão da corrupção, melhorar o tempo de resposta do sistema judicial e assegurar a adequação e efetividade da punição; produzir e divulgar periodicamente informação fiável sobre o fenómeno da corrupção; cooperar no plano internacional no combate à corrupção.

⁴¹ Comissão Europeia, Relatório relativo a Portugal de 2020, SWD (2020) 521 final.

⁴² Regra geral, os processos de corrupção são atribuídos ao serviço regional competente, a menos que envolvam mais do que um distrito judicial, caso em que o procurador-geral pode atribuir o caso ao DCIAP.

⁴³ Departamento Central de Investigação e Ação Penal – <http://dciap.ministeriopublico.pt/>.

⁴⁴ Comissão Europeia, Relatório relativo a Portugal de 2020, SWD(2020)521 final.

⁴⁵ Direção Geral da Política de Justiça (2019), Estatísticas da Justiça: Corrupção. Ministério da Justiça. Entre as outras penas impostas figuram multas e penas de trabalho comunitário.

financeira⁴⁶. Segundo o DCIAP, estas situações podem afetar a eficácia da acusação. A fim de atender às necessidades de formação e especialização, bem como capacitar os departamentos regionais para ações penais e respetivas investigações com vista a tratar as investigações complexas com mais eficiência, estão previstas algumas medidas organizacionais e de capacitação adicional⁴⁷.

O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) é a autoridade pública responsável por desenvolver ações nacionais de prevenção da corrupção e infrações conexas. O CPC é um órgão independente que opera no âmbito do Tribunal de Contas e é presidido pelo presidente do Tribunal de Contas. A capacidade financeira e os recursos humanos do CPC são muito limitados⁴⁸. As atividades do CPC na área da prevenção da corrupção centram-se principalmente na disponibilização de orientação sobre riscos de corrupção e na realização de campanhas de sensibilização nas escolas. O CPC também coopera com vários ministérios com vista a integrar planos de corrupção em exercícios de auditoria e publica estatísticas sobre o tratamento que recebem as queixas relacionadas com corrupção, incluindo no que diz respeito às acusações e sentenças proferidas pelos tribunais⁴⁹.

Em 2019 foram introduzidas novas regras com o objetivo de aumentar a transparência e a integridade na vida pública. Em resposta a várias controvérsias na comunicação social relacionadas com os laços familiares existentes no seio do governo e dos gabinetes ministeriais, foram adotadas, em setembro de 2019, novas regras para a nomeação política de assessores ministeriais e membros da equipa de apoio, de altos funcionários e de gestores públicos⁵⁰. A nova lei introduziu regras mais rigorosas para prevenir o nepotismo e os conflitos de interesses. No início de 2019, foi concluído um processo legislativo mais amplo que visava diferentes disposições anticorrupção. O processo, liderado por uma Comissão Parlamentar *ad hoc* para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, criada em 2016, resultou numa revisão do regime de integridade dos deputados e altos funcionários, visando, em particular, alguns aspetos do sistema de divulgação de património e interesses e das regras sobre incompatibilidades⁵¹. A nova lei prevê nomeadamente a criação da Entidade para a Transparência, um novo órgão, associado ao Tribunal Constitucional,

⁴⁶ Público (2019), «Queixas de corrupção são arquivadas em 94% dos casos», Público, Lisboa, 6 de julho de 2019: <https://www.publico.pt/2019/07/06/sociedade/noticia/queixas-corrupcao-sao-arquivadas94-casos-1878985>.

⁴⁷ Comissão Europeia, Relatório relativo a Portugal de 2020, SWD(2020)521 final.

⁴⁸ Comissão Europeia, Relatório relativo a Portugal de 2019, SWD(2019)1021 final.

⁴⁹ De acordo com o Relatório Anual de Atividades de 2019, o volume de processos registados aumentou 31,7 %: de 604 processos registados em 2018 para 796 em 2019 (783 processos judiciais mais 13 relatórios de auditoria). No que respeita aos 783 processos judiciais: 389 processos (49,7 %) foram declarados improcedentes devido à falta de provas incriminatórias; 134 dispunham de provas incriminatórias suficientes (17,1 %) e 260 levaram à abertura de um inquérito (33,2 %) (Conselho de Prevenção da Corrupção (2019), Relatório Anual de Atividades).

⁵⁰ Lei n.º 78/2009, de 2 de setembro de 2009.

⁵¹ Lei n.º 52/2019, de 31 de julho de 2019. As novas regras preveem: a fusão das três declarações individuais anteriores numa única declaração de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos; a extensão das regras de divulgação aos magistrados; sanções mais rígidas para o incumprimento; a ampliação do registo de incompatibilidades; o alargamento do âmbito das regras relacionadas com presentes e hospitalidade a todos os titulares de altos cargos públicos e políticos. As autoridades portuguesas informaram que a Comissão pode agora emitir um parecer escrito sobre conflitos de interesses quando solicitado pelos declarantes ou o presidente da Assembleia da República; inquirir sobre factos ocorridos na Assembleia da República que possam comprometer a honra ou a dignidade de qualquer deputado, bem como sobre quaisquer irregularidades ou violações graves dos deveres dos deputados, a pedido do deputado em causa ou por determinação do presidente da Assembleia da República; e emitir declarações e recomendações genéricas que promovam as boas práticas parlamentares.

encarregado de fiscalizar e verificar as declarações de património e interesses apresentadas por titulares nomeados de cargos políticos e de altos cargos públicos. A reforma visa corrigir as deficiências do sistema de fiscalização do património, as quais já haviam sido objeto de várias recomendações do GRECO, em particular no que se refere aos deputados da Assembleia da República⁵². Contudo, o seu âmbito global e eficácia ainda não foram avaliados, uma vez que a Entidade para a Transparência ainda não se encontra operacional⁵³.

No âmbito das reformas de 2019, a Assembleia da República também adotou um Código de Conduta para os Deputados da Assembleia da República. Este é o primeiro documento deste tipo no Parlamento⁵⁴. O Código estabelece que, no exercício dos seus mandatos, os deputados devem observar os princípios gerais de conduta, nomeadamente a liberdade, a independência, a prossecução do interesse público, a transparência e a responsabilidade política. O Estatuto dos Deputados da Assembleia da República também foi revisto de modo a introduzir um novo conjunto de artigos relativos ao interesse público, transparência e responsabilidade política. Foi ainda revisto para introduzir um novo conjunto de incompatibilidades. Em geral, os deputados não podem acumular a sua posição no Parlamento com outras funções públicas, incluindo a de funcionário público⁵⁵. A recente alteração alargou o âmbito do que podem ser consideradas funções públicas de modo a incluir posições em empresas públicas, outras entidades públicas descentralizadas e/ou autónomas, parcerias público-privadas ou qualquer outra empresa em que o Estado detenha ações⁵⁶. A Comissão Parlamentar de Transparência e Estatuto dos Deputados substituiu a anterior Comissão de Ética, mantendo as suas competências⁵⁷.

Foram adotadas novas regras para fortalecer o regime de regulamentação das «portas giratórias», mas a prática do lóbi continua sem regulamentação. As alterações introduzidas dirigem-se aos membros dos conselhos de administração das empresas estatais, que agora não podem exercer cargos nas entidades adquirentes ou concessionárias até três anos a contar da data de alienação ou concessão dos ativos em que tenham intervindo, bem como aos membros dos gabinetes ministeriais, em relação aos quais foi introduzido um período de incompatibilidade de três anos, durante o qual estão proibidos de exercer quaisquer funções de trabalho subordinado ou consultoria em organizações internacionais com as quais tenham estabelecido relações institucionais numa função pública⁵⁸. No entanto, parece haver pouca fiscalização à forma como estas restrições são aplicadas. No que diz respeito à prática do lóbi, os esforços para promover um projeto legislativo com vista a regular as atividades dos grupos de pressão não tiveram resultados, uma vez que o presidente da República remeteu para nova apreciação um projeto aprovado pelo Parlamento em junho de 2019⁵⁹. Alguns grupos parlamentares apresentaram, entretanto, novos projetos legislativos.

⁵² GRECO, Quarta ronda de avaliação – Relatório de avaliação, Portugal, n.ºs 163-164.

⁵³ 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.

⁵⁴ Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro.

⁵⁵ Lei n.º 7/93, de 1 de março, artigo 20.º, n.º 1.

⁵⁶ Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto, que altera o artigo 20.º, n.º 1, da Lei n.º 7/93, de 1 de março.

⁵⁷ Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto, artigo 27.º-A. Esta Comissão tem por competência verificar os casos de incompatibilidade, incapacidade e impedimento dos deputados do Parlamento, instruir os processos relativos à conduta dos deputados do Parlamento e a violações das regras e emitir pareceres e recomendações sobre diversos aspetos das atividades dos deputados do Parlamento, incluindo presentes e hospitalidade.

⁵⁸ Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

⁵⁹ Comissão Europeia, Relatório relativo a Portugal de 2020, SWD(2020)521 final.

A necessidade de atribuir a prioridade a iniciativas relacionadas com a Covid-19 causou atrasos na sua apreciação.

No que diz respeito à proteção dos denunciadores, existem disposições gerais para os funcionários públicos⁶⁰. As disposições preveem que quem denuncie violações de que venha a ter conhecimento no exercício das suas funções não possa, de forma alguma, ser lesado, nomeadamente por transferência involuntária ou por despedimento. Quaisquer sanções disciplinares impostas a denunciadores presumem-se abusivas até prova em contrário, sempre que sejam aplicadas até um ano após a respetiva denúncia. Os denunciadores têm direito ao anonimato até que seja deduzida acusação. Têm também direito a medidas de proteção de testemunhas. Embora as disposições estejam em vigor, as partes interessadas⁶¹ sublinharam que a sua aplicação prática precisa de ser reforçada.

III. PLURALISMO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

A Constituição consagra a liberdade de expressão e de informação, bem como a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social. Em Portugal, prevalece uma cultura de respeito pela liberdade editorial dos jornalistas⁶². A Entidade Reguladora para a Comunicação Social fiscaliza as atividades dos meios de comunicação social⁶³.

A Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) é considerada independente e eficaz. Trata-se de um órgão administrativo independente, instituído por força da Constituição e da lei⁶⁴. O seu mandato regulamentar estende-se a todas as pessoas coletivas que exerçam atividades de comunicação social sob a jurisdição do Estado português, incluindo agências noticiosas, jornais, estações de rádio e fornecedores de televisão. A ERC desempenha as tarefas de regulação dos meios de comunicação social confiadas pela Constituição, independentemente de qualquer instrução das autoridades políticas. Deve informar o Parlamento sobre as suas decisões e atividades, através de relatórios mensais e anuais, bem como da declaração de contas anual. A ERC engloba o Conselho Regulador, a Direção Executiva, o Conselho Consultivo e o Fiscal. O Conselho Regulador, responsável pela definição e aplicação das atividades reguladoras da ERC, é composto pelo presidente, pelo vice-presidente e por três vogais. Quatro dos cinco membros do Conselho Regulador são eleitos pela Assembleia da República, sendo o quinto membro cooptado pelos quatro anteriormente eleitos. O presidente e o vice-presidente são eleitos pelos cinco membros do Conselho. Os cinco membros do Conselho têm um mandato com a duração de cinco anos, não renovável, e permanecem em funções até à sua substituição ou cessação de funções. Os Estatutos da ERC especificam as condições para a cessação de funções dos membros e para a destituição do Conselho Regulador. Estas disposições salvaguardam a independência do regulador, em consonância com os objetivos da revisão da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual (AVMSD)⁶⁵. O Relatório do Observatório do Pluralismo dos Meios de

⁶⁰ Lei n.º 19/2008, de 21 de abril.

⁶¹ Informação recebida no contexto da visita a Portugal.

⁶² Entre 2019 e 2020, Portugal subiu duas posições no Índice Mundial da Liberdade de Imprensa da Repórteres Sem Fronteiras, figurando agora na 10.ª posição a nível mundial.

⁶³ O artigo 6.º dos Estatutos da ERC na Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro de 2005, que institui a Entidade Reguladora para a Comunicação Social em Portugal, estipula que «[e]stão sujeitas à supervisão e intervenção do conselho regulador todas as entidades que, sob jurisdição do Estado Português, prossigam atividades de comunicação social (...)».

⁶⁴ Entidade Reguladora para a Comunicação Social portuguesa, Estatutos da ERC (Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro de 2005).

⁶⁵ A transposição desta diretiva foi notificada pelo governo em junho de 2020.

Comunicação Social 2020 (MPM 2020) sobre Portugal⁶⁶ considera a independência do regulador num nível de risco muito baixo.

Portugal dispõe de um quadro adequado para garantir a transparência da propriedade dos meios de comunicação social⁶⁷. A obrigação de divulgação da propriedade e do financiamento dos meios de comunicação social consta da Constituição e a sua fiscalização compete à ERC. A Lei n.º 78/2015, de 29 de julho de 2015, regula a transparência da propriedade, da gestão e dos meios de financiamento das entidades que se dedicam a atividades de imprensa. O MPM 2020 avaliou a transparência da propriedade dos meios de comunicação social em Portugal como estando num nível de risco baixo⁶⁸.

Existem regras em vigor para a regulação da transparência da publicidade estatal. As disposições relativas à transparência das campanhas publicitárias do Estado estão consagradas na lei⁶⁹. As campanhas publicitárias também devem obedecer às regras da contratação pública⁷⁰, obrigando os adjudicatários a fiscalizar a execução dos contratos, nomeadamente no que se refere a eventuais relações de subcontratação e à aquisição de espaços publicitários. A Lei n.º 95/2015 também prevê medidas para a publicidade estatal na imprensa regional e na rádio local e regional. A Lei estabelece ainda a distribuição das campanhas publicitárias pela imprensa escrita, a rádio, a televisão e os meios digitais. A supervisão do cumprimento cabe à ERC, que dispõe de um portal da Internet dedicado onde são lançadas todas as campanhas publicitárias públicas. Todas as anomalias ou desvios à lei devem ser comunicados ao Tribunal de Contas. Embora o MPM 2020 não tenha encontrado evidências de regras ou situações não transparentes na distribuição da publicidade estatal em Portugal no período 2018–2019, as associações de jornalistas manifestaram preocupação quanto aos critérios de atribuição de um pacote de apoio aos meios de comunicação social em 2020⁷¹. Segundo as autoridades portuguesas, os critérios de seleção dos meios de comunicação social beneficiários e das verbas a atribuir foram estabelecidos após discussões com os representantes do setor da comunicação social, vinculando o Estado a adquirir tempo/espaço para publicidade institucional em meios de comunicação pertencentes a cada grupo, de acordo com os montantes especificados.

Existem salvaguardas para garantir a independência dos meios de comunicação social e proteger o exercício da profissão jornalística da interferência das autoridades estatais. Em particular, a Constituição proíbe qualquer interferência, seja política ou económica, ou qualquer forma de censura. A independência dos jornalistas também está consagrada no

⁶⁶ Observatório do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social 2020.

⁶⁷ A este respeito, convém recordar que a AVMSD revista incentiva os Estados-Membros a adotarem medidas legislativas que prevejam que os fornecedores de serviços de comunicação social sob a sua jurisdição disponibilizem informações sobre a sua estrutura de propriedade, incluindo os beneficiários efetivos.

⁶⁸ Observatório do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social 2020.

⁶⁹ Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto de 2015.

⁷⁰ Código dos Contratos Públicos, Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro de 2008.

⁷¹ Informação recebida no contexto da visita a Portugal. O pacote de apoio aos meios de comunicação social é um regime excecional e temporário de aquisição de publicidade institucional pelo Estado durante 2020, na televisão, rádio e imprensa escrita, para informar os cidadãos sobre a COVID-19 (contributo de Portugal para o Relatório de 2020 sobre o Estado de direito). De um montante global de 15 milhões de euros, 75 % foram atribuídos aos meios de comunicação social nacionais e 25 % aos meios de comunicação social regionais e locais. A aquisição é determinada por lei (Decreto-Lei n.º 20-A/2020, de 6 de maio de 2020) e as respetivas condições são definidas por regulamento (Resolução do Conselho de Ministros n.º 38-B/2020, de 15 de maio). A aquisição da publicidade rege-se pelas regras da contratação pública e pelo enquadramento legal da publicidade institucional do Estado (Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto de 2015).

Estatuto do Jornalista, aprovado pela Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro de 1999. O MPM 2020 avaliou o nível de risco de influência política na comunicação social como sendo baixo⁷².

Embora existam normas de proteção básicas bem estabelecidas para os jornalistas, a difamação é punível com pena de prisão. O enquadramento legal de Portugal para a proteção dos jornalistas é abrangente e está claramente estabelecido⁷³. De acordo com a Constituição, as infrações cometidas contra jornalistas no exercício da sua profissão estão sujeitas à jurisdição dos tribunais e do órgão regulador independente. Deste modo, a ERC também tem a seu cargo a tarefa de garantir a liberdade de imprensa. Em relação às normas de proteção básicas, o MPM 2020 estima o nível de risco como baixo⁷⁴. Porém, o insulto e a difamação são puníveis com pena de prisão⁷⁵, apesar de os acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos apontarem para violações da liberdade de expressão⁷⁶. Desde que a Plataforma do Conselho da Europa para a promoção da proteção do jornalismo e da segurança dos jornalistas foi criada em 2015, não foram publicados quaisquer alertas relativos a Portugal.

O acesso à informação e aos documentos na posse das autoridades públicas está salvaguardado em legislação específica, que visa facilitar o desempenho das funções jornalísticas. Embora a Constituição garanta o direito dos jornalistas de acesso às fontes de informação⁷⁷, o acesso a documentos administrativos e a informações administrativas é regulado por regras de aplicação geral⁷⁸. A falta de respeito pelo direito de acesso a documentos administrativos pode ser contestada junto dos Tribunais Administrativos e Fiscais. É também possível apresentar uma queixa à comissão administrativa independente designada por Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, mas os pareceres sobre as queixas não são vinculativos para as instituições públicas.

IV. OUTROS PROBLEMAS INSTITUCIONAIS RELACIONADOS 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 o

⁷² Observatório do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social 2020.

⁷³ Neste contexto, convém recordar que, em conformidade com as normas europeias estabelecidas na Recomendação CM/Rec(2016)4 do Conselho da Europa, «os Estados-Membros devem criar um quadro legislativo abrangente que permita aos jornalistas e outros intervenientes dos meios de comunicação social contribuírem para o debate público de forma eficaz e sem medo». Recomendação CM/Rec(2016)4 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, parágrafo I-2.

⁷⁴ Observatório do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social 2020.

⁷⁵ Centro para o Pluralismo e a Liberdade dos Meios de Comunicação Social (2019), *Decriminalisation of Defamation – Factsheet* [Descriminalização da Difamação – Ficha de Informação]. De referir ainda que a suspensão da execução da pena de prisão é possível nos processos penais por difamação e é aplicada na prática.

⁷⁶ Em particular, no seu acórdão de 8 de outubro de 2019, *L.P. e Carvalho c. Portugal* (requerimentos n.ºs 24845/13 e 49103/15), o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos considerou que, «embora a multa imposta a L.P. fosse pequena e a sua condenação não tivesse dado origem a um registo criminal, a imposição de uma sanção penal por si só teve um efeito inibidor sobre o exercício da liberdade de expressão». Os dois pedidos diziam respeito a processos intentados junto de tribunais portugueses por dois advogados, que consideraram que a sua liberdade de expressão no exercício de obrigações profissionais havia sido violada.

⁷⁷ O Estatuto do Jornalista, aprovado pela Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro de 1999, contém disposições que visam assegurar o respeito deste direito (artigo 8.º).

⁷⁸ Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto de 2016.

Parlamento⁷⁹. O primeiro-ministro tem competências para dirigir a política geral do governo e coordenar e orientar as ações de todos os ministros⁸⁰. O Parlamento e o governo partilham a competência legislativa. Os deputados e os grupos parlamentares, o governo, as assembleias regionais e um grupo de pelo menos 20 000 cidadãos gozam do direito de iniciativa legislativa. O Provedor de Justiça independente tem a tarefa de salvaguardar e promover as liberdades, direitos e garantias dos cidadãos e pode iniciar um processo de revisão constitucional.

O sistema constitucional prevê salvaguardas para o equilíbrio de poderes. O Tribunal Constitucional pode exercer a fiscalização preventiva⁸¹ ou sucessiva⁸² da constitucionalidade, podendo apreciar igualmente a omissão da adoção de medidas legislativas necessárias para a execução das normas constitucionais⁸³. Embora tanto o Parlamento como o governo possam legislar, em determinados assuntos a Constituição reserva a competência legislativa para o Parlamento⁸⁴. O Tribunal Constitucional pode declarar a inconstitucionalidade dos atos do governo que violem esta divisão de competências. Além disso, um grupo de dez parlamentares pode solicitar que os atos legislativos do governo sejam submetidos à análise do Parlamento⁸⁵.

O processo legislativo prevê o envolvimento das partes interessadas e existem salvaguardas da sua transparência. Em certos casos, o envolvimento de representantes da sociedade civil no processo legislativo está consagrado na Constituição. O Conselho Superior da Magistratura e o Conselho Superior do Ministério Público não só têm competência para emitir pareceres consultivos, como também podem propor iniciativas legislativas relativas à eficácia e ao aperfeiçoamento das instituições judiciais⁸⁶. A iniciativa legislativa do governo está sujeita à avaliação do impacto dos custos e benefícios económicos da proposta legislativa⁸⁷. Embora a Constituição preveja a possibilidade de submeter um projeto de ato legislativo a um processo de urgência, o que implica a redução dos prazos de discussão e apreciação da proposta, a submissão ao processo de urgência está sujeita ao parecer da comissão parlamentar competente e ao debate em plenário.

Os poderes de emergência foram usados no contexto da pandemia da COVID-19. O estado de emergência foi declarado pelo presidente da República, ouvido o Conselho de Estado e o governo⁸⁸, e autorizado pela Assembleia da República⁸⁹. O estado de emergência foi posteriormente prorrogado por duas vezes⁹⁰. O governo tem de apresentar relatórios ao

⁷⁹ Artigo 133.º, alínea e), da Constituição da República Portuguesa.

⁸⁰ Artigo 201.º da Constituição da República Portuguesa.

⁸¹ Artigo 278.º da Constituição da República Portuguesa.

⁸² O regime português diferencia entre a fiscalização sucessiva «abstrata» ou «concreta» da constitucionalidade. A primeira pode igualmente ser iniciada pelo Provedor de Justiça e pelo Procurador-Geral, enquanto a última também pode ser iniciada por particulares.

⁸³ Artigo 283.º da Constituição da República Portuguesa.

⁸⁴ Artigos 164.º e 165.º da Constituição da República Portuguesa.

⁸⁵ Artigo 169.º da Constituição da República Portuguesa.

⁸⁶ Artigo 149.º, n.º 1, alíneas i) e j), da Lei n.º 21/85, de 30 de julho, e artigo 21.º, n.º 2, alíneas f) e i), da Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto.

⁸⁷ Artigo 55.º, Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro de 2019. As propostas legislativas do Parlamento devem ser precedidas de uma avaliação do impacto no género e, sempre que possível, acompanhadas de informações sobre os custos e benefícios da aplicação da proposta legislativa (artigo 131.º, n.º 2, alíneas g) e h), Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, de 19 de julho de 2007, conforme alterado).

⁸⁸ Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março de 2020.

⁸⁹ Resolução da Assembleia da República n.º 15-A/2020, de 18 de março de 2020.

⁹⁰ Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril de 2020; Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020, de 17 de abril de 2020. O estado de emergência terminou em 3 de maio de 2020.

Parlamento sobre a aplicação do estado de emergência⁹¹, os quais permitem ao Parlamento exercer também um controlo *a posteriori* das medidas adotadas e instaurar processos de responsabilidade civil ou criminal pela violação do disposto na declaração do estado de emergência⁹².

O Provedor de Justiça goza de prerrogativas importantes para salvaguardar os direitos fundamentais. O Provedor de Justiça, que também é o mecanismo nacional para a prevenção da tortura, foi novamente acreditado com estatuto «A» pela Aliança Global das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI) da ONU⁹³. O seu mandato inclui a defesa e promoção dos direitos e liberdades fundamentais, assegurando, através de meios informais, a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos. Pode exigir informações e de avançar com todas as investigações e inquéritos que considere necessários. A falta de colaboração injustificada com o Provedor de Justiça constitui crime de desobediência. O Provedor tem igualmente competência para requerer a revisão da constitucionalidade das leis (tanto para atos como para omissões) e para fazer recomendações ao Parlamento. O Provedor informa sobre o respeito das autoridades públicas pela independência e integridade da instituição no desempenho das suas funções⁹⁴. Em 2019, o Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas recomendou a Portugal que afetasse recursos adequados ao Gabinete do Provedor de Justiça para a promoção e proteção dos direitos da criança⁹⁵.

As leis portuguesas protegem a participação cívica. O espaço da sociedade civil é considerado aberto⁹⁶. Dado o seu papel importante na aplicação de programas sociais, culturais, ambientais, cívicos e económicos, as ONG de cooperação e desenvolvimento gozam de um estatuto jurídico especial⁹⁷. As associações representativas das mulheres, migrantes, jovens e pessoas com deficiência, bem como as pessoas envolvidas na proteção do ambiente, também estão sujeitas a legislação específica. O enquadramento existente parece garantir o espaço aberto para as organizações da sociedade civil e permitir que operem sem

Neste contexto, o exercício de diversos direitos fundamentais foi parcialmente suspenso; o artigo 4.º do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020 inclui uma lista exaustiva dos direitos sujeitos a limitação; o artigo 5.º do mesmo diploma enumera os direitos que não podem ser afetados pela declaração do estado de emergência.

⁹¹ O governo tem competência para executar a declaração do estado de emergência, tendo o dever de manter o presidente da República e a Assembleia da República informados sobre todos os atos adotados (artigo 17.º da Lei n.º 44/86 sobre o estado de sítio e o estado de emergência, de 30 de setembro de 1986). Artigo 29.º, n.º 1, da Lei n.º 44/86 sobre o estado de sítio e o estado de emergência, de 30 de setembro de 1986.

⁹² O governo apresentou três relatórios ao Parlamento relativos a cada período do estado de emergência (Governo Português – Ministério do Interior (2020), Relatório sobre a aplicação da declaração do estado de emergência, 19 de março a 2 de abril de 2020; Relatório sobre a aplicação da segunda declaração do estado de emergência, 3 de abril a 17 de abril de 2020; Relatório sobre a aplicação da terceira declaração do estado de emergência, de 18 de abril a 2 de maio de 2020), os quais foram aprovados (Resolução da Assembleia da República n.º 49/2020, de 5 de junho de 2020; Projeto de Resolução da Assembleia da República n.º 586/XIV, de 23 de julho de 2020; Projeto de Resolução da Assembleia da República n.º 587/XIV, de 23 de julho de 2020).

⁹³ Aliança Global das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI), Subcomité de Acreditação (SCA) (2017), Relatório de Acreditação – novembro de 2017.

⁹⁴ Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (2020), O Estado de direito na União Europeia – Relatórios das Instituições Nacionais de Direitos Humanos.

⁹⁵ Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2019), Observações finais sobre o quinto e sexto relatórios periódicos combinados de Portugal; Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2020), Contributo para o Relatório de 2020 sobre o Estado de direito.

⁹⁶ Classificação da CIVICUS; as classificações, numa escala de cinco categorias, são as seguintes: aberto, estreito, obstruído, reprimido e fechado.

⁹⁷ Lei n.º 66/98, de 14 de outubro.

grandes riscos para a sua autonomia e segurança⁹⁸. No entanto, as informações disponíveis indicam que as ONG enfrentam desafios relacionados com a disponibilidade de financiamento e a reduzida diversidade das fontes de financiamento⁹⁹.

⁹⁸ Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (2020), O Estado de direito na União Europeia – Relatórios das Instituições Nacionais de Direitos Humanos.

⁹⁹ Ver nota anterior.

Anexo I: Lista das fontes por ordem alfabética *

* A lista de contributos recebidos no contexto da consulta para o relatório de 2020 sobre o Estado de direito está disponível em: (sítio Web da Comissão).

Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2020), Apresentação à Comissão Europeia no contexto da elaboração do primeiro relatório anual sobre o Estado de direito.

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

Centro para o Pluralismo e a Liberdade dos Meios de Comunicação Social (2019), *Decriminalisation of Defamation – Factsheet* [Descriminalização da Difamação – Ficha de Informação]. https://cmpf.eu.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf.

Centro para o Pluralismo e a Liberdade dos Meios de Comunicação Social (2020), Observatório do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social 2020. <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CEPEJ (2018), *European judicial systems: efficiency and quality of justice* (Sistemas judiciais europeus: eficiência e qualidade da justiça).

CIVICUS (2020), Perfil de país: Portugal. <https://monitor.civicus.org/country/portugal/>

Comissão Europeia (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020), Painel de Avaliação da Justiça na UE.

Comissão Europeia (2019), Relatório relativo a Portugal de 2019, SWD(2019)1021 final.

Comissão Europeia (2020), Relatório relativo a Portugal de 2020, SWD(2020)521 final.

Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas (2019), Observações finais sobre o quinto e sexto relatórios periódicos combinados de Portugal.

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

Conselho da Europa: Comité de Ministros (2016), Recomendação CM/Rec(2016)4 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas e outros intervenientes nos meios de comunicação social. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#_ftn1.

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

Conselho da União Europeia (2020), Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020 relativa ao Programa Nacional de Reformas 2020 de Portugal e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade 2020 de Portugal.

Conselho de Prevenção da Corrupção (2019), Relatório Anual de Atividades. http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/rel_actv_cpc_2019.pdf.

Conselho Superior da Magistratura (2019), Comunicado de imprensa de 8 de abril de 2019. <https://www.csm.org.pt/2019/04/08/gabinetes-de-apoio-aos-juizes-esclarecimento/>.

Conselho Superior da Magistratura (2020), Comunicado de imprensa de 3 de março de 2020. <https://www.csm.org.pt/2020/03/03/averiguacao-aos-procedimentos-de-distribuicao-comunicado/>.

Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (2019), Relatório Anual – 2018. http://www.cstaf.pt/documentos/Relatório_CSTAF_2018.pdf.

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

Direção-Geral da Comunicação (2019), Eurobarómetro Flash 482 sobre as atitudes das empresas em relação à corrupção.

Direção-Geral da Comunicação (2016-2020), Eurobarómetro: perceção de independência dos sistemas judiciais nacionais na UE entre o grande público.

Direção Geral da Política de Justiça (2019), Estatísticas da Justiça: Corrupção. <https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Corrupcao.aspx>.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social, Estatutos da ERC (Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro).
<http://www.erc.pt/download.php?info=YTozOntzOjU6ImFjY2FvIjtzOjg6ImRvd25sb2FkIjtzOjg6ImZpY2hlaXJvIjtzOjM5OiJtZWRpYS9maWN0ZWlyb3Mvb2JqZWNOb19vZmZsaW5lZm1MC5wZGYiO3M6NjoidGI0dWxvIjtzOjE1OiJtdGF0dXRlcytvZitFUkMiO30=>.

Governo português (2020), Contributo para o Relatório de 2020 sobre o Estado de direito.

Governo português – Ministério do Interior (2020), Relatório sobre a aplicação da declaração do estado de emergência, 19 de março a 2 de abril de 2020.

Governo português – Ministério do Interior (2020), Relatório sobre a aplicação da segunda declaração do estado de emergência, 3 de abril a 17 de abril de 2020.

Governo português – Ministério do Interior (2020), Relatório sobre a aplicação da terceira declaração do estado de emergência, 18 de abril a 2 de maio de 2020.

GRECO (2016), Terceira ronda de avaliação, Adenda ao segundo relatório de conformidade sobre Portugal.

GRECO (2016), Quarta ronda de avaliação – relatório de avaliação sobre Portugal em matéria de prevenção da corrupção em relação aos deputados da Assembleia da República, juízes e procuradores.

GRECO (2019), Quarta ronda de avaliação em matéria de prevenção da corrupção em relação aos deputados da Assembleia da República, juízes e procuradores Portugal – Relatório de conformidade intercalar sobre Portugal.

Ministério Público – Distrito Judicial de Lisboa (2019), Relatório Anual de 2018.

Ministério Público – Distrito Judicial do Porto (2020), Relatório Anual de 2019.

Partido Social Democrata, comunicado de imprensa de 30 de agosto de 2019. <https://www.psd.pt/rui-rio-apresentou-medidas-para-a-justica/>.

Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (2020), O Estado de direito na União Europeia – Relatórios das Instituições Nacionais de Direitos Humanos.

Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (2020), Contributos para a consulta em linha às partes interessadas para o Relatório de 2020 sobre o Estado de direito.

Transparência Internacional (2020), Índice de Perceção da Corrupção. <https://www.transparency.org/en/countries/portugal>.

Transparência Internacional - Portugal (2020), Contributo escrito para o Relatório de 2020 sobre o Estado de direito.

Tribunal de Justiça da União Europeia, Acórdão de 19 de novembro de 2019, AK, Processos apensos C- 585/18, C- 624/18 e C- 625/18.

Visita virtual a Portugal no contexto do Relatório de 2020 sobre o Estado de direito.

Anexo II: Visita a Portugal

No mês de junho de 2020, os serviços da Comissão mantiveram várias reuniões virtuais com:

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

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

- Amnistia Internacional
- União das Liberdades Civas na Europa
- Sociedade Civil Europa
- Conferência das Igrejas Europeias
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Centro Europeu para a Liberdade de Imprensa e dos Meios de Comunicação Social
- Fórum Cívico Europeu
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europa
- Comissão Internacional de Juristas
- Federação Internacional dos Direitos Humanos
- Instituto Internacional da Imprensa
- Plataforma de Aprendizagem ao Longo da Vida
- Open Society Justice Initiative/Instituto de Política Europeia da Sociedade Aberta
- Repórteres Sem Fronteiras
- Transparência Internacional – UE