



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adotado: 17 junho 2022
Publicação: 6 Setembro 2022

Público
GrecoRC4(2022)20

QUARTO CICLO DE AVALIAÇÃO

Prevenção da corrupção em relação a deputados,
juizes e procuradores

SEGUNDO RELATÓRIO DE CONFORMIDADE

PORTUGAL

Adotado pelo GRECO na sua 91ª Reunião Plenária
(13-17 junho 2022)

Q
U
A
R
T
O

C
I
C
L
O

A
V
A
L
I
A
Ç
Ã
O

I. INTRODUÇÃO

1. Este Segundo Relatório de Conformidade avalia as medidas tomadas pelas autoridades portuguesas para implementar as recomendações formuladas no Relatório do Quarto Ciclo de Avaliação sobre Portugal (ver ponto 2), sobre a "Prevenção da corrupção em relação a deputados, juízes e procuradores".
2. O Relatório do Quarto Ciclo de Avaliação sobre Portugal foi adotado pelo GRECO na sua 70.^a Reunião Plenária (4 de dezembro de 2015) e tornado público a 10 de fevereiro de 2016, após autorização de Portugal (Greco Eval IV Rep(2015) 5E).
3. O Relatório de Conformidade sobre Portugal (GrecoRC4(2017)23) foi adotado pelo GRECO na sua 78.^a Reunião Plenária (8 de dezembro de 2017) e tornado público a 6 de março de 2018, após autorização de Portugal. O relatório concluiu que apenas uma das quinze recomendações contidas no Relatório do Quarto Ciclo de Avaliação tinha sido implementada de forma satisfatória ou desenvolvida de forma satisfatória e três tinham sido parcialmente implementadas. Tendo em conta este resultado, o GRECO concluiu que o nível muito baixo de conformidade com as recomendações era «globalmente insatisfatório» na aceção do artigo 31, n. 8.3, do Regulamento Interno. Por conseguinte, o Greco decidiu aplicar o artigo 32, n. 2, alínea (i), e solicitou informações adicionais à delegação de Portugal.
4. O Relatório Intercalar de Conformidade foi adotado pelo GRECO na sua 83.^a Reunião Plenária (21 de junho de 2019) e tornado público a 28 de junho de 2019, após autorização de Portugal. O GRECO concluiu que o nível de conformidade se manteve "globalmente insatisfatório" e as autoridades portuguesas foram convidadas a apresentar informações adicionais.
5. O Segundo Relatório Intercalar de Conformidade foi adotado pelo GRECO na sua 87.^a Reunião Plenária (25 de março de 2021) e tornado público a 12 de abril de 2021, após autorização de Portugal. Nesse relatório, o GRECO concluiu que três das quinze recomendações tinham sido implementadas de forma satisfatória ou tratadas de forma satisfatória. Das restantes recomendações, sete foram parcialmente implementadas e cinco continuaram não implementadas. Este ligeiramente melhorado nível de conformidade com as recomendações deixou de ser «globalmente insatisfatório» na aceção do artigo 31 revisto, n. 8.3 do Regulamento Interno. Por conseguinte, o GRECO decidiu não continuar a aplicar o artigo 32, relativo aos membros considerados não conformes com as recomendações contidas no Relatório de Avaliação. Nos termos do artigo 31 revisto, n. 8.2, do Regulamento Interno, as autoridades portuguesas foram convidadas a apresentar informações adicionais até 31 de março de 2022.
6. O Relatório de Situação sobre as medidas tomadas para implementar as recomendações que se encontravam pendentes foi recebido a 24 de março de 2022. O Greco tinha selecionado a Sérvia e Malta para designar Relatores para o procedimento de conformidade. Os Relatores nomeados foram Ivana CVETKOVI, pela Sérvia, e Kevin VALLETTA, por Malta. Foram assistidos pelo Secretariado do GRECO na elaboração do presente Segundo Relatório de Conformidade.
7. O Segundo Relatório de Conformidade avalia a implementação das recomendações que se encontravam pendentes (ou seja, recomendações i a viii, x-xi, xiii e xv) desde a adoção do Segundo Relatório Intercalar de Conformidade e procede a uma avaliação global do nível de conformidade de Portugal com estas recomendações.

II. ANÁLISE

8. O GRECO, no seu Relatório do Quarto Ciclo de Avaliação, dirigiu 15 recomendações a Portugal. No segundo relatório intercalar de conformidade, o GRECO concluiu que as recomendações ix e xiv tinham sido implementadas de forma satisfatória e que a recomendação xii tinha sido tratada de forma satisfatória, as recomendações ii, iii, iv, vii, viii, x e xv tinham sido parcialmente implementadas e as recomendações i, v, vi, xi e xiii não tinham sido implementadas. A conformidade com as recomendações que se encontravam pendentes é analisada em seguida.

Prevenção da corrupção em relação a deputados

Recomendação i.

9. *O GRECO recomendou que i) sejam tomadas medidas para garantir o cumprimento dos prazos estabelecidos no Regimento para as várias fases do processo legislativo; e que ii) seja garantida a igualdade de acesso de todas as partes interessadas, incluindo a sociedade civil, às várias fases do processo legislativo.*
10. O GRECO lembra que esta recomendação foi considerada não implementada em relatórios de conformidade anteriores. Em agosto de 2020, a Assembleia da República adotou um novo Regimento que, de acordo com o reportado, reforçava o respeito pelos prazos estabelecidos para as várias iniciativas legislativas debatidas no seio da Assembleia, garantia uma maior previsibilidade do seu trabalho/agenda e alargava as oportunidades de participação do público no procedimento legislativo. No entanto, as normas pertinentes ou as estatísticas correspondentes não foram facultadas.
11. As autoridades referem-se agora aos artigos 60.º n.º 5, 63.º, 65.º, 66.º, 96.º, 143.º, 150.º e 151.º do Regimento da Assembleia, tal como revisto em agosto de 2020 (colocado à disposição do GRECO). O artigo 63.º, por exemplo, estabeleceu um novo prazo de pelo menos 30 dias entre a admissão de um projeto legislativo na Assembleia e a data da respetiva análise em Plenário. De acordo com o artigo 150.º, a discussão e votação dos detalhes dos projetos legislativos no seio de uma comissão devem ser agendadas no prazo de 60 dias a contar do encaminhamento do projeto legislativo à comissão em causa, podendo em casos de complexidade ser fixado outro prazo. As autoridades acrescentam que estas normas entraram em vigor a 1 de setembro de 2020, mas a Assembleia foi dissolvida a 5 de dezembro de 2021, o que significa que, entre setembro de 2020 e dezembro de 2021, o andamento de todos os procedimentos legislativos pendentes tinha sido acelerado.
12. Relativamente à segunda parte da recomendação, as autoridades declaram que as normas e práticas parlamentares existentes já proporcionam igualdade de acesso ao procedimento legislativo a todas as partes interessadas. Para além das suas clarificações anteriores, as autoridades remetem para um documento público, atualizado em 2020, que estabelece os mecanismos de consulta pública da Assembleia¹.
13. O GRECO observa, relativamente à primeira parte da recomendação, que o Regimento da Assembleia foi revisto de forma a assegurar um procedimento legislativo mais previsível, permitindo um debate de qualidade e evitando, tanto quanto possível, o agendar de pontos de última hora. O GRECO entende, no entanto,

¹ [Consulta pública do Processo Legislativo Parlamentar.pdf \(parlamento.pt\)](#).

que durante o primeiro ano de funcionamento das novas regras não foi possível assegurar o pleno cumprimento dos novos prazos estabelecidos devido à aceleração dos trabalhos do Parlamento que em breve iria ser dissolvido. Por este motivo, as estatísticas que provam o cumprimento não puderam ser apresentadas. Esta parte da recomendação está, portanto, apenas parcialmente implementada. Relativamente à segunda parte da recomendação, não há novas informações que sugiram que tenha sido assegurada a igualdade de acesso de todas as partes interessadas ao processo de elaboração da lei. Concretamente, não foi prevista a introdução de uma consulta pública para todas as categorias de projetos legislativos, à exceção daqueles em que uma decisão relevante tem de ser tomada pela comissão em causa. Esta parte da recomendação não foi, portanto, implementada.

14. O GRECO conclui que a recomendação i foi parcialmente implementada.

Recomendação ii.

15. *O GRECO recomendou que i) sejam adotados princípios e normas de conduta claras, aplicáveis e de acesso público para os deputados, providos de um mecanismo de fiscalização eficiente; e que ii) a consciencialização dos princípios e das normas de conduta seja promovida entre os deputados através de orientação dedicada, aconselhamento confidencial e formação sobre questões como interações adequadas com terceiros, a aceitação de ofertas, hospitalidade e outros benefícios e vantagens, conflitos de interesses e prevenção de corrupção dentro de suas próprias fileiras.*
16. O GRECO recorda que esta recomendação foi considerada parcialmente implementada no Segundo Relatório Intercalar de Conformidade. O novo Código de Conduta dos deputados tinha reunido num único texto os princípios, obrigações e normas subjacentes ao exercício dos deveres parlamentares. No entanto, o âmbito dos contactos admissíveis entre deputados e terceiros não tinha sido tratado. Nem o Código, nem o Estatuto dos Deputados tinham estabelecido sanções para atos indevidos cometidos por deputados. Não tinha sido estabelecido aconselhamento confidencial e não tinha sido ministrada formação sobre questões éticas aos deputados.
17. As autoridades informam agora que vários diplomas legislativos definem o âmbito dos contactos admissíveis entre deputados e terceiros (por exemplo, a Constituição, o Estatuto dos Deputados e o Código de Conduta) ao consagrarem os princípios de independência, respeito e dignidade do mandato, transparência, conduta adequada, prossecução do interesse público e responsabilidade política por atos e decisões. A supervisão nesta área é exercida pela Comissão para a Transparência e o Estatuto dos Deputados (CTED), que em 2021 tinha criado dois subgrupos internos: sobre a implementação do Código de Conduta (GTACC) e sobre o registo de interesses (GTRI).
18. Relativamente ao aconselhamento confidencial sobre questões éticas, as autoridades declaram que esta competência está implicitamente incluída no mandato do CTED, tal como estipulado no artigo 27.º-A do Estatuto. As autoridades recordam ainda que no início de cada mandato os deputados recebem um Manual que contém todos os instrumentos legais acima mencionados, e o CTED permanece à disposição dos deputados para prestar mais esclarecimentos. Está atualmente a ser considerada a possibilidade de complementar a distribuição do Manual com uma formação dedicada à integridade dos deputados.
19. O GRECO toma nota da informação facultada. Recorda que o quadro jurídico acima mencionado já tinha sido analisado em fases anteriores do processo de conformidade e que não ocorreram alterações legais desde então. No que diz respeito ao âmbito

dos contactos admissíveis entre deputados e terceiros, este quadro apenas estipula alguns princípios gerais, mas não regras concretas sobre os contactos dos deputados com terceiros, incluindo aqueles que possam querer encaminhar o procedimento legislativo para cumprimento de interesses parciais². Do mesmo modo, embora o artigo 27.º-A do Estatuto seja bastante extenso, não prevê a prestação de aconselhamento confidencial em matéria de integridade aos deputados. No que respeita à formação em matéria de integridade dos deputados, a sua introdução está ainda apenas a ser considerada. Por estas razões, o GRECO ainda não pode aceitar que a recomendação tenha sido plenamente cumprida.

20. O GRECO conclui que a recomendação ii continua parcialmente implementada.

Recomendação iii.

21. *O GRECO recomendou i) a realização de uma avaliação independente sobre a eficácia do sistema de prevenção, divulgação, verificação e de sanção em relação aos conflitos de interesses dos deputados, incluindo especificamente a adequação das incompatibilidades e dos impedimentos, bem como o impacto que este sistema tem na prevenção e deteção da corrupção, e a adoção de medidas corretivas adequadas (por exemplo, desenvolver e aperfeiçoar o quadro regulamentar, reforçar a fiscalização, introduzir sanções dissuasivas, etc.); e ii) assegurar que a comunicação de interesses privados por parte dos deputados - quer antecipada ou periódica - seja sujeita a controlos substantivos e regulares por parte de um organismo de fiscalização imparcial.*
22. O GRECO lembra que esta recomendação foi considerada parcialmente implementada no Segundo Relatório Intercalar de Conformidade. Embora várias comissões parlamentares tivessem recebido o mandato de avaliar o sistema sobre conflitos de interesse, não tinha sido realizada uma avaliação independente e uma avaliação de impacto sobre a eficácia do sistema de prevenção de conflitos de interesse para os deputados. Relativamente à parte (ii) da recomendação, a Entidade para a Transparência, responsável pela avaliação das declarações únicas de rendimentos, património e interesses dos deputados tinha sido criada apenas no papel. O mandato da Entidade satisfazia os requisitos da recomendação, mas as modalidades da sua composição/nomeação continuavam por esclarecer.
23. As autoridades declaram agora, relativamente à parte (i) da recomendação, que a realização de uma avaliação independente sobre a eficácia do sistema de prevenção, divulgação, verificação e sanção de conflitos de interesse dos deputados, só será viável quando a nova plataforma eletrónica para a comunicação do património dos deputados estiver operacional. Um concurso público para a conceção, desenvolvimento e funcionamento de tal plataforma foi lançado em agosto de 2021 e o respetivo contrato foi adjudicado na primeira metade de 2022. O contrato entrará em vigor em setembro de 2022 e a sua duração não deverá exceder 36 meses.
24. Quanto à parte (ii) da recomendação, as autoridades indicam que, embora a Entidade para a Transparência ainda não tenha sido estabelecida, estão a ser desenvolvidos os esforços necessários para assegurar que tal seja feito o mais rapidamente possível. Caberá ao Tribunal Constitucional determinar a data exata da entrada em funcionamento da Entidade e os respetivos membros serão indicados pelo Presidente daquele Tribunal quando estiverem preenchidas as condições mínimas para o exercício das funções daqueles, nomeadamente: a) funcionamento de uma

² Tal como mencionado no relatório de avaliação, não estão disponíveis informações sobre as pessoas que possam estar em contacto formal ou informal com os deputados, com exceção dos consultores que participam oficialmente nas audições das comissões ou lhes facultam conhecimentos especializados por escrito, o que, alegadamente, dá origem a suspeitas de conflitos de interesses, tráfico de influência e abuso de informação privilegiada.

plataforma de declaração eletrónica de património; e b) designação de instalações adequadas para o funcionamento da Entidade.

25. As autoridades informam ainda que, desde a entrada em vigor em 2019 do chamado "pacote de transparência" (cf. o Relatório de Conformidade sobre Portugal), o CTED elaborou pareceres e recomendações para consolidar a aplicação das novas regras em relação aos deputados. Estabeleceu também um subgrupo (GTRI), entre outros, responsável pela análise dos registos de interesses dos deputados no início do seu mandato e quando as circunstâncias mudam; pelo controlo da receção e registo das declarações que indicam possíveis conflitos de interesses; pela publicação em linha das declarações de interesses dos deputados; pela assistência aos deputados no preenchimento de um registo eletrónico de interesses; e pela elaboração de um relatório anual de atividades.
26. O GRECO observa que ainda não foi realizada uma avaliação *independente*, nem uma avaliação de impacto sobre a eficácia do sistema de prevenção de conflitos de interesse dos deputados. Do mesmo modo, a Entidade para a Transparência junto do Tribunal Constitucional e responsável pela avaliação das declarações únicas de rendimentos, património e interesses dos deputados ainda não foi estabelecida. No que diz respeito aos membros da Entidade, o GRECO observa que estes consistirão em três pessoas, das quais uma deverá ser jurista, mas a lei não especifica outros requisitos de recrutamento e critérios de seleção³. Pelas razões acima referidas, esta recomendação continua a estar apenas parcialmente implementada. As funções e poderes da Entidade relativamente às declarações individuais dos deputados são tratadas na recomendação v abaixo. Embora esta questão não esteja relacionada com a substância desta recomendação, o GRECO observa também que os relatórios do GTRI que lhe foram disponibilizados indicam que a proteção da exclusividade de um mandato de deputado é uma questão que continua no topo da agenda da Assembleia e que não estão excluídas outras reformas nesta área, iniciadas pelos próprios deputados.
27. O GRECO conclui que a recomendação iii continua parcialmente implementada.

Recomendação iv.

28. *O GRECO recomendou que i) sejam estabelecidas sanções adequadas em caso de infrações menores à obrigação de declaração de património, incluindo a prestação de informação incompleta e imprecisa; e ii) que as declarações de património dos deputados sejam disponibilizadas ao público on-line.*
29. O GRECO relembra que esta recomendação foi parcialmente implementada no relatório de conformidade anterior. A parte (i) da recomendação não foi implementada, uma vez que não tinham sido estabelecidas sanções adequadas para infrações menores às obrigações de declaração, incluindo a declaração incompleta e imprecisa, que foi alegadamente generalizada. Além disso, o novo regime sancionatório parecia ser demasiado complexo e inadequado para responsabilizar os deputados por infrações menores da sua obrigação de declaração. Quanto à parte (ii) da recomendação, esta tinha sido implementada satisfatoriamente, uma vez que as declarações de património e interesses dos deputados tinham sido disponibilizadas ao público on-line.

³ Os candidatos indicados pelo Presidente do Tribunal Constitucional devem ser eleitos pelo Tribunal em sessão plenária, por maioria de oito votos.

30. As autoridades referem-se agora às alterações introduzidas no artigo 18.º da Lei n. 52/2019⁴ que prevê sanções para irregularidades e incumprimento das obrigações declarativas, incluindo por parte dos deputados. De acordo com o novo artigo 18.º-A, a não apresentação de uma declaração/atualização após a notificação comporta uma pena de prisão até três anos pelo crime de desobediência qualificada. Além disso, a não declaração de ofertas de valor superior a 150 euros é agora considerada um crime que comporta uma pena de prisão de um a cinco anos, de acordo com o artigo 16.º revisto da lei.
31. O GRECO observa relativamente à parte (i) da recomendação que se encontra pendente que as sanções previstas no artigo 18.º da Lei n. 52/2019 continuam a ser as mesmas que no momento da avaliação⁵ e que ainda não foram estabelecidas sanções adequadas, ou seja, mais brandas do que a demissão ou perda de mandato, em caso de infrações menores à obrigação de declaração de património por parte dos deputados, incluindo a declaração incompleta e imprecisa, como é pretendido. Esta parte da recomendação permanece, portanto, não implementada.
32. O GRECO conclui que a recomendação iv continua parcialmente implementada.

Recomendação v.

33. *O GRECO recomendou que i) as declarações de património de todos os deputados sejam submetidas a controlos frequentes e substantivos dentro de um prazo razoável, de acordo com a lei; e que ii) sejam proporcionados recursos humanos e outros adequados ao órgão de fiscalização independente, incluindo a qualquer uma das suas estruturas auxiliares, e que seja facilitada a cooperação efetiva deste órgão com outras instituições do Estado, em particular as que exercem o controlo sobre os conflitos de interesses dos deputados.*
34. O GRECO lembra que esta recomendação não foi considerada implementada no Segundo Relatório *Intercalar* de Conformidade. Não tinham sido fornecidas informações relevantes para a parte (i) da recomendação. No que respeita à parte (ii) da recomendação, os recursos necessários para o funcionamento da Entidade para a Transparência teriam sido atribuídos ao Tribunal Constitucional, embora não tivessem sido fornecidas instalações adequadas.
35. As autoridades indicam que o quadro normativo que rege o funcionamento da Entidade para a Transparência foi adotado e que entrou em vigor e que o financiamento necessário para o estabelecimento e funcionamento da Entidade foi transferido para o Tribunal Constitucional. As autoridades remetem igualmente para as informações apresentadas a propósito da recomendação iii.
36. O GRECO observa, em relação à parte (i) da recomendação, que a Lei 4/2019, à qual as autoridades se referem mais uma vez, não trata da questão dos controlos frequentes e substantivos dentro de um prazo razoável das declarações únicas de rendimentos, património e interesses dos deputados. Esta parte da recomendação permanece, portanto, não implementada. Relativamente à parte (ii) da recomendação, o GRECO regista o cumprimento das condições legais e financeiras para a criação da Entidade para a Transparência. Contudo, uma vez que a Entidade

⁴ Esta lei aprovou o quadro jurídico para o exercício de funções dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos. Esta lei faz parte do chamado "pacote de transparência".

⁵ Se não for apresentada uma declaração de património e suas atualizações, ou se as mesmas estiverem incompletas e incorretas, a Entidade para a Transparência deve notificar o deputado em questão e solicitar-lhe que apresente, complete ou corrija a declaração no prazo de 30 dias consecutivos. Um deputado (à exceção do Presidente da Assembleia) que, na sequência da notificação, não apresentar a declaração, incorre em declaração de perda do mandato, demissão ou destituição judicial.

não foi estabelecida, esta parte da recomendação apenas pode ser considerada como parcialmente cumprida.

37. O GRECO conclui que a recomendação v foi parcialmente implementada.

Prevenção da corrupção em relação aos juízes

Recomendação vi.

38. *O GRECO recomendou que i) o papel dos Conselhos Superiores como garantes da independência dos juízes e do poder judicial seja reforçado, em particular prevendo na lei que pelo menos metade dos seus membros sejam juízes eleitos pelos seus pares; e ii) as informações sobre os resultados dos processos disciplinares nos Conselhos Superiores sejam publicadas atempadamente.*
39. O GRECO lembra que esta recomendação não foi implementada no Segundo Relatório *Intercalar* de Conformidade devido à falta de ação. Os planos anteriores de incluir uma disposição no novo Estatuto dos Magistrados que permitisse a publicação de mais informações sobre a ação disciplinar do Conselho Superior da Magistratura tinham aparentemente sido abandonados.
40. As autoridades informam agora, em relação à primeira parte da recomendação, que a 9 de março de 2021 o Presidente da República nomeou dois membros do Conselho Superior da Magistratura: um professor de direito e um juiz do Supremo Tribunal de Justiça. Isto significa que nos próximos cinco anos, nove dos 17 membros do Conselho serão juízes de carreira: 7 eleitos pelos seus pares, 1 nomeado *ex officio* (Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, eleito pelos juízes desse Tribunal) e um juiz nomeado pelo Presidente da República.
41. No que respeita à segunda parte da recomendação, as autoridades reiteram a sua posição expressa anteriormente pelo Conselho Superior da Magistratura, nomeadamente que os procedimentos disciplinares são confidenciais até à decisão final e que a publicidade dos resultados de tais procedimentos é garantida pela publicação atempada em linha de resumos das deliberações relevantes. Além disso, é feita referência ao novo plano de comunicação do Conselho, com base no qual este deve fornecer aos meios de comunicação informações sobre procedimentos disciplinares pendentes e findos em casos de interesse público.
42. O GRECO observa a falta de desenvolvimentos tangíveis de acordo com ambos os elementos da recomendação. A composição do Conselho Superior da Magistratura e do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais continua a ser a mesma que na altura da avaliação (ou seja, metade dos seus membros ainda não são eleitos pelos seus pares). Além disso, como anteriormente, apenas é disponibilizada informação resumida sobre o resultado dos processos disciplinares em ambos os conselhos.
43. O GRECO conclui que a recomendação vi continua por implementar.

Recomendação vii.

44. *O GRECO recomendou que pelo menos metade dos membros das autoridades que tomam decisões sobre a seleção dos tribunais da Relação e dos juízes do Supremo Tribunal sejam juízes eleitos (ou escolhidos) pelos seus pares.*

45. O GRECO lembra que esta recomendação tinha sido considerada parcialmente implementada no Segundo Relatório *Intercalar* de Conformidade. No que respeita aos juízes dos tribunais da Relação, as expectativas da recomendação tinham sido satisfeitas, uma vez que foram selecionados por um painel do qual metade dos membros eram juízes escolhidos pelos seus pares. Contudo, no que diz respeito aos juízes do Supremo Tribunal, os juízes estavam ainda em minoria no painel em que eram tomadas decisões sobre a sua seleção.
46. As autoridades reiteram as mesmas informações fornecidas nas fases anteriores do procedimento de conformidade, nomeadamente que assegurar um historial curricular mais variado de candidatos ao Supremo Tribunal justifica um desvio ao princípio referido na recomendação.
47. O GRECO observa a ausência de medidas para o cumprimento do elemento pendente desta recomendação em relação aos dois Supremos Tribunais (Supremo Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Administrativo).
48. O GRECO conclui que a recomendação vii permanece parcialmente implementada.

Recomendação viii.

49. *O GRECO recomendou que se assegure que as avaliações periódicas aos juízes dos tribunais de primeira instância e as inspeções/avaliações aos juízes dos tribunais da Relação verifiquem, de forma justa, objetiva e atempada, a sua integridade e conformidade com as normas de conduta judicial.*
50. O GRECO recorda que esta recomendação foi considerada parcialmente implementada no Segundo Relatório *Intercalar* de Conformidade. O Estatuto dos Magistrados revisto tinha enumerado os seguintes critérios a ter em conta para efeitos da avaliação de um juiz: idoneidade e prestígio pessoal e profissional (artigo 33.º, 1, b)), respeito pelos seus deveres (artigo 33.º, 1, c)) e sanções disciplinares aplicadas no período a que se refere a avaliação (33.º, 1, m)). O GRECO aceitou que estes critérios poderiam ser úteis na avaliação do desempenho, mas precisavam de ser complementados para representar uma base adequada para a verificação da integridade. O GRECO também recordou que ainda faltava desenvolver normas de conduta relevantes (cf. recomendação xi abaixo) e que estas fossem tidas em conta para efeitos de avaliação do desempenho.
51. As autoridades remetem agora para o quadro jurídico que rege a avaliação/inspeção dos juízes dos tribunais de segunda instância, tal como levada a cabo pelo Conselho Superior da Magistratura. As autoridades afirmam que nem esta lei nem o Regulamento sobre Inspeções Judiciais preveem expressamente que os critérios a ter em conta para avaliar o desempenho de um juiz e verificar a sua integridade devem ser complementados por normas (por exemplo, sobre conduta) diferentes das previstas nos regulamentos acima mencionados. Na opinião das autoridades, o atual sistema de avaliação é sustentado por critérios suficientemente objetivos e a avaliação do mérito é objetiva e rigorosa. Uma abordagem semelhante está a ser seguida em relação aos juízes dos tribunais administrativos e fiscais pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.
52. Relativamente ao estabelecimento de códigos de conduta para ambas as categorias de juízes, as autoridades remetem para as informações fornecidas a propósito da recomendação xi, abaixo.
53. O GRECO observa a ausência de ações concretas relativamente a esta recomendação.

54. O GRECO conclui que a recomendação viii continua parcialmente por implementar.

Recomendação x.

55. *O GRECO recomendou que as decisões finais dos tribunais de primeira instância se tornassem facilmente acessíveis e pesquisáveis pelo público.*
56. O GRECO lembra que esta recomendação tinha sido considerada parcialmente implementada no Segundo Relatório *Intercalar* de Conformidade. Tinham sido concluídos projetos destinados, entre outros, a integrar decisões judiciais de primeira instância numa base de dados ECLI facilmente acessível e pesquisável. Contudo, os critérios de seleção, processamento e arquivo das sentenças a incluir na base de dados tinham exigido a aprovação do Conselho Superior da Magistratura. Além disso, não era claro se tinham sido assegurados recursos suficientes para a manutenção da base de dados ECLI, o que constituía uma condição prévia para o seu bom funcionamento e a integração atempada de todas as decisões finais dos tribunais de primeira instância.
57. As autoridades informam agora que os critérios acima mencionados foram aprovados pelo Conselho Superior da Magistratura a 23 de março de 2021. No mesmo dia, foi também aprovado um plano de ação para a manutenção da base de dados ECLI, que prevê, entre outros aspetos: 1) a transferência desta base de dados do Departamento de TI do Ministério da Justiça para os servidores do Conselho Superior da Magistratura; 2) a assinatura de protocolos com os tribunais da Relação para a publicação das suas decisões na plataforma ECLI (tal como já foi feito com o Supremo Tribunal de Justiça); 3) o desenvolvimento de um projeto técnico de anonimização das decisões judiciais utilizando ferramentas de AI que permitiriam aumentar e acelerar a disponibilidade das decisões judiciais de primeira instância. A implementação de soluções técnicas e o processo de anonimização estão em curso.
58. Relativamente à disponibilidade de recursos para a manutenção da base de dados ECLI, as autoridades informam que, após a aprovação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) em 23 de Setembro de 2021 pela Comissão Europeia, o Conselho Superior da Magistratura e a Task Force responsável pela implementação do PRR assinaram um contrato de financiamento de investimentos intitulado "Justiça Económica e Ambiente de Negócios/CSM", que prevê, entre outras iniciativas, a atribuição de recursos financeiros para reestruturar a base de dados ECLI e desenvolver uma ferramenta para a anonimização das decisões judiciais a publicar.
59. O GRECO observa que o quadro jurídico foi criado e que os recursos necessários parecem ter sido reservados para garantir a reestruturação e manutenção da base de dados ECLI, que deverá agora servir também de repositório de todas as decisões finais dos tribunais de primeira instância. Contudo, a parte da base de dados que cobre todas as sentenças finais dos tribunais de primeira instância ainda não está operacional, o que significa que estas decisões ainda não foram tornadas públicas.
60. O GRECO conclui que a recomendação x permanece parcialmente implementada.

Recomendação xi.

61. *O GRECO recomendou que i) sejam estabelecidas normas de conduta profissional claras, aplicáveis e de acesso público (abrangendo, por exemplo, ofertas, conflitos de interesse, etc.) para todos os juizes e utilizadas inter alia como base para a promoção, avaliação periódica e ação disciplinar; e que ii) seja promovido o*

conhecimento das normas de conduta entre os juízes através de orientação dedicada, aconselhamento confidencial e formação inicial e contínua.

62. O GRECO lembra que esta recomendação foi considerada não implementada no Segundo Relatório *Intercalar* de Conformidade. O Estatuto dos Magistrados revisto não correspondia a um código de conduta completo, claro e aplicável, abrangendo, por exemplo, ofertas e conflitos de interesses. Além disso, vários outros textos sobre ética tinham sido mantidos no seio judicial, não sendo clara a sua relevância e conformidade uns com os outros. Além disso, em relação ao aconselhamento disponível aos juízes, não tinham sido dadas garantias de que existissem regras que impedissem os membros dos conselhos que prestam aconselhamento sobre dilemas éticos aos juízes de participarem em eventuais processos disciplinares em relação aos mesmos juízes.
63. As autoridades informam agora que, a 12 de janeiro de 2021, o Plenário do Conselho Superior da Magistratura tinha revisto a versão final do Código de Conduta que lhe foi apresentada por uma comissão interna de redação especificamente designada. O documento tinha então sido dividido em duas partes: o Código de Conduta e o Código de Ética. O Conselho aprovara por unanimidade a primeira parte e atribuíra-lhe um novo título: "Regulamento das Obrigações Declarativas" (publicado a 15 de março de 2021 como Regulamento n.º 226/2021). A avaliação da segunda parte, que, segundo as autoridades, também previa a criação de um órgão consultivo para juízes, tinha sido unanimemente adiada para uma fase posterior.
64. Posteriormente, a Associação Sindical dos Juízes Portugueses intentou uma ação administrativa junto do Supremo Tribunal de Justiça para obter a suspensão do Regulamento 226/221. Em 14 de julho de 2021, o Tribunal deferiu parcialmente o pedido e ordenou ao Conselho que sanasse as ilegalidades constatadas. Para o efeito, foi elaborado um novo projeto de regulamento, submetido a consulta pública e adotado pelo Conselho a 8 de fevereiro de 2022, que entrou em vigor a 7 de abril de 2022.
65. Quanto aos juízes dos tribunais administrativos e fiscais, a 2 de fevereiro de 2021, na sequência de um procedimento de consulta pública, foi adotado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (e colocado à disposição do GRECO) um "Regulamento sobre as obrigações declarativas dos magistrados em matéria de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos e, bem assim, o seu procedimento e respetiva fiscalização". O Código de Conduta dos juízes dos tribunais administrativos e fiscais está também a ser preparado e espera-se que defina um quadro de normas éticas, princípios e deveres relativos ao exercício da função judicial e à observância das obrigações de declaração de rendimentos, conflitos de interesses, ofertas e hospitalidade. Além disso, está em curso a revisão do Regulamento das Inspeções Judiciais do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.
66. No que diz respeito à formação, as autoridades referem-se a um curso sobre "Ética e Deontologia - Direito Disciplinar", incluído no plano anual de formação contínua para todas as categorias de juízes elaborado pelo Centro de Estudos Judiciários (CEJ) para 2021-2022. A ética e a deontologia fazem também parte do programa de formação inicial fornecido pelo CEJ aos juízes dos tribunais administrativos e fiscais.
67. O GRECO toma nota das medidas adotadas no seguimento desta recomendação que, no entanto, ficam aquém de cumprir, ainda que parcialmente, os seus pré-requisitos. O texto do projeto de código de ética elaborado pelo Conselho Superior da Magistratura não foi fornecido. O novo regulamento que deve substituir o Regulamento 226/221 parece conter apenas instruções relativas à aplicação da lei 52/2019 sobre a declaração de rendimentos e património dos juízes. O código de

conduta dos juízes dos tribunais administrativos e fiscais está ainda a ser preparado, e a implementação da segunda parte da recomendação continua a depender do cumprimento da sua primeira parte.

68. O GRECO conclui que a recomendação xi continua por implementar.

Prevenção da corrupção em relação aos procuradores

Recomendação xiii.

69. *O GRECO recomendou que se assegure que a avaliação periódica dos magistrados do Ministério Público afetos aos tribunais de primeira instância e as inspeções/avaliações dos magistrados do Ministério Público afetos aos tribunais de segunda instância verifiquem, de forma justa, objetiva e atempada, a sua integridade e o cumprimento das normas de conduta profissional.*
70. O GRECO lembra que esta recomendação foi considerada não implementada no Segundo Relatório Intercalar de Conformidade devido à falta de normas que regem a conduta do Ministério Público (cf. recomendação xv abaixo) e à insuficiência de critérios subjacentes às atuais inspeções/avaliações. Acresce que os atrasos substanciais na realização de avaliações não tinham sido resolvidos.
71. As autoridades reiteram a mesma informação sobre o elemento substantivo da recomendação. Relativamente aos atrasos nas inspeções/avaliações periódicas, indicam que, a 30 de novembro de 2021, o Conselho Superior do Ministério Público nomeou mais três procuradores como inspetores do Ministério Público especificamente para lidar com os atrasos existentes. Além disso, todos os procuradores que não tenham sido inspecionados nos últimos oito anos ou mais, foram incluídos no plano de inspeção/avaliação de 2021/2022. Por conseguinte, está em curso um processo de recuperação das inspeções/avaliações mais atrasadas. Entre setembro de 2021 e maio de 2022, foram realizadas 161 inspeções/avaliações dos procuradores.
72. O GRECO regista a adoção, publicação e entrada em vigor de um Código de Conduta do Ministério Público (cf. recomendação xv abaixo). Contudo, continua por esclarecer se este Código, e os padrões de integridade que contém, podem também ser utilizados como base/critério para a promoção e avaliação dos procuradores. Dito isto, estão a ser tomadas medidas para abordar e superar atrasos substanciais na realização de avaliações, à luz das quais o GRECO pode aceitar que a recomendação tenha agora sido parcialmente cumprida.
73. O GRECO conclui que a recomendação xiii foi parcialmente implementada.

Recomendação xv.

74. *O GRECO recomendou que i) sejam estabelecidas normas de conduta profissional claras, aplicáveis e de acesso público para todos os procuradores e utilizadas inter alia como base para a promoção, avaliação e ação disciplinar; e ii) seja promovido o conhecimento das normas de conduta entre os procuradores através de orientação dedicada, aconselhamento confidencial, e no contexto da formação inicial e contínua.*
75. O GRECO lembra que esta recomendação foi considerada parcialmente implementada no Segundo Relatório Intercalar de Conformidade. O GRECO tinha registado a elaboração de um código de conduta para procuradores pelo Conselho Superior do

Ministério Público e esperava analisar o seu texto em tempo útil. A parte (i) da recomendação tinha assim sido parcialmente implementada. A parte (ii) da recomendação não tinha sido implementada, uma vez que dependia em grande medida dos progressos realizados ao abrigo da parte (i) da recomendação.

76. As autoridades informam agora que, em 2020 e no início de 2021, o Código de Conduta dos Magistrados do Ministério Público tinha sido objeto de várias audições no Conselho Superior do Ministério Público e também aberto a consulta pública. O seu texto (disponibilizado ao GRECO) foi formalmente adotado a 8 de março de 2022 e publicado a 14 de abril de 2022. O Código entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.
77. O GRECO congratula-se com a adoção e publicação do Código de Conduta dos Magistrados do Ministério Público como repositório de regras e diretrizes sobre conduta ética próprias do estatuto dos procuradores. O Código aborda conflitos de interesse, ofertas, convites e hospitalidade, bem como a formação e desenvolvimento profissional obrigatórios. O Núcleo de Ética e Deontologia no seio do Conselho Superior do Ministério Público é responsável pelo acompanhamento da implementação do Código e pela emissão de pareceres e recomendações sobre o seu cumprimento por parte dos procuradores. Contudo, não é claro se as violações do Código implicam sanções e se o Código pode ser utilizado como base para promoção e avaliação, como recomendado. O aconselhamento confidencial não está previsto. Por estas razões, o GRECO ainda não pode aceitar que todos os elementos da primeira parte da recomendação tenham sido devidamente cumpridos. Quanto à segunda parte da recomendação, esta só pode ser avaliada quando o Código servir de base para a formação inicial e contínua de integridade de todos os procuradores. De momento, não foi fornecida qualquer informação a este respeito. Por este motivo, a segunda parte da recomendação continua por implementar.
78. O GRECO conclui que a recomendação xv continua parcialmente implementada.

III. CONCLUSÕES

79. **Tendo em conta o que precede, o GRECO conclui que Portugal fez apenas pequenos progressos em relação ao cumprimento das recomendações consideradas não implementadas ou parcialmente implementadas no Segundo Relatório Intercalar de Conformidade do Quarto Ciclo de Avaliação; apenas três das quinze recomendações foram implementadas satisfatoriamente ou tratadas de forma satisfatória.** Das restantes recomendações, dez já foram parcialmente implementadas e duas permanecem não implementadas.
80. Mais especificamente, as recomendações ix e xiv foram implementadas de forma satisfatória e a recomendação xii foi tratada de forma satisfatória. As recomendações i, ii, iii, iv, v, vii, viii, x, xiii e xv foram parcialmente implementadas e as recomendações vi e xi continuam a não estar implementadas.
81. Em relação aos deputados, o Regimento da Assembleia foi revisto para prever um procedimento legislativo mais previsível, evitando tanto quanto possível o agendar de pontos inesperados e de última hora. Contudo, o cumprimento dos novos prazos previstos para vários procedimentos legislativos não foi alcançado e a igualdade de acesso ao processo de elaboração de leis para todas as partes interessadas não foi prevista no Regimento. Do mesmo modo, o quadro normativo existente para os deputados ainda não abordou devidamente o âmbito dos contactos admissíveis entre os deputados e terceiros ou estabeleceu sanções por atos indevidos. Embora as

declarações de rendimentos, património e interesses dos deputados estejam acessíveis em linha, a Entidade para a Transparência, entidade independente responsável pela sua avaliação, ainda não foi configurada, e deverão ser ainda previstos por lei controlos regulares e substantivos das declarações dos deputados dentro de um prazo razoável. Não foram estabelecidas sanções adequadas para infrações menores da obrigação de declaração de património e falta ainda realizar uma avaliação independente e uma avaliação do impacto da eficácia do sistema de prevenção de conflitos de interesses dos deputados.

82. No que diz respeito aos juízes, só foram tomadas medidas adicionais em relação ao desenvolvimento e manutenção futura da nova parte da base de dados ECLI que deverá proporcionar um acesso fácil em linha às decisões finais dos tribunais de primeira instância. Por outro lado, a composição dos Conselhos Superiores enquanto garantes da independência judicial não foi reforçada. O método de seleção dos juízes do Supremo Tribunal não foi alterado. Não foi desenvolvido um código de conduta para juízes completo, claro e aplicável, abrangendo questões como ofertas e conflitos de interesses. A avaliação periódica dos juízes ainda precisa de atenção e de estar em conformidade com as normas de conduta.
83. Relativamente ao Ministério Público, a adoção e publicação do Código de Conduta dos Magistrados do Ministério Público é um passo positivo. O Código aborda *inter alia* conflitos de interesse, ofertas, convites e hospitalidade. No entanto, não é claro se as violações do Código implicam sanções e se o Código pode ser utilizado como base para promoção e avaliação. O aconselhamento confidencial não está previsto e a formação em integridade para procuradores com base no Código ainda está por desenvolver e fornecer a todos os procuradores.
84. Portugal deve intensificar substancialmente a sua resposta às recomendações pendentes do GRECO. Uma vez que a grande maioria das recomendações (doze em quinze) continua parcialmente implementada, o GRECO não tem outra alternativa senão concluir que o atual nível de cumprimento das recomendações é "globalmente insatisfatório" na aceção do artigo 31, n. 8.3, do Regulamento Interno. O GRECO decide, portanto, aplicar o artigo 32 relativo aos membros que se verifica não estarem em conformidade com as recomendações contidas no Relatório de Avaliação e solicita ao Chefe da Delegação de Portugal que apresente um relatório sobre os progressos realizados na implementação das recomendações i, ii, iii, iv, v, vi, vii, viii, x, xi, xiii e xv até 30 de junho de 2023.
85. Finalmente, o GRECO convida as autoridades portuguesas a autorizar, o mais rapidamente possível, a publicação do presente relatório, a traduzi-lo para a língua nacional e a tornar pública a tradução.