



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adotado: 1 dezembro 2023

Publicado: 15 janeiro 2024

Público

GrecoRC4(2023)17

QUARTO CICLO DE AVALIAÇÃO

Prevenção da corrupção em relação a
deputados, juízes e procuradores

TERCEIRO RELATÓRIO INTERCALAR DE CONFORMIDADE

PORTUGAL

Adotado pelo GRECO na sua 95ª Reunião Plenária
(Estrasburgo, 27 novembro – 1 dezembro 2023)

Q
U
A
R
T
O

C
I
C
L
O

A
V
A
L
I
A
Ç
Ã
O

I. INTRODUÇÃO

1. Este Terceiro Relatório Intercalar 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.
3. O Relatório de Conformidade sobre Portugal 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 ou tratada 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 n.º 8.3 do artigo 31.º do Regulamento Interno. O GRECO decidiu, por conseguinte, aplicar a alínea i) do n.º 2 do artigo 32.º e solicitou informações complementares 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 continuava a ser "globalmente insatisfatório", tendo sido solicitado às autoridades portuguesas que apresentassem 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. O relatório concluiu que o nível de conformidade com as recomendações deixou de ser "globalmente insatisfatório" na aceção do n.º 8.3 do artigo 31.º, revisto, do Regulamento Interno. O GRECO decidiu, por conseguinte, não continuar a aplicar o artigo 32 relativo aos membros que não cumprem as recomendações, tendo sido solicitado às autoridades portuguesas que apresentassem informações adicionais.
6. O Segundo Relatório de Conformidade foi adotado pelo GRECO na sua 91.^a reunião Plenária (17 de junho de 2022) e tornado público a 6 de setembro de 2022, após autorização de Portugal. Nesse relatório, o GRECO concluiu que apenas três das quinze recomendações tinham sido implementadas ou tratadas de forma satisfatória. Das restantes recomendações, dez tinham sido parcialmente implementadas e duas continuavam não implementadas. Uma vez que a grande maioria das recomendações (doze em quinze) continuam a estar parcialmente implementadas, o GRECO não teve outra alternativa senão concluir que o nível de conformidade com as recomendações era "globalmente insatisfatório", na aceção do n.º 8.3 do artigo 31º do Regulamento Interno. Por conseguinte, o GRECO decidiu aplicar o artigo 32.º, referente aos membros que não cumprem as recomendações contidas no Relatório de Avaliação e solicitou mais informações à delegação de Portugal, a apresentar até 30 de junho de 2023.

7. O Relatório de Situação sobre as medidas tomadas para implementar as recomendações que se encontravam pendentes foi recebido a 30 de junho de 2023. O GRECO tinha designado a Sérvia e Malta para nomear relatores para o procedimento de conformidade. Os relatores nomeados foram Bojana SMARTEK, em nome da Sérvia, e Mario SPITERI, em nome de Malta. Foram auxiliados pelo Secretariado do GRECO na elaboração do presente Terceiro Relatório *Intercalar* de Conformidade.
8. O Terceiro Relatório *Intercalar* de Conformidade avalia o progresso da implementação das recomendações pendentes (ou seja, as recomendações i, ii, iii, iv, v, vi, vii, viii, x, xi, xiii e xv) desde a adoção do Segundo Relatório de Conformidade e faz uma avaliação global do nível de conformidade destas recomendações por Portugal.

II. ANÁLISE

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

Prevenção da corrupção em relação a deputados

Recomendação i

10. *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.*
11. O GRECO lembra que esta recomendação foi considerada como estando parcialmente implementada no Segundo Relatório de Conformidade. Durante o primeiro ano de funcionamento do Regimento da Assembleia, revisto, que previa um processo legislativo mais previsível, não foi possível assegurar o cumprimento integral dos novos prazos estabelecidos devido à aceleração dos trabalhos do Parlamento. Por esta razão, não foi possível apresentar estatísticas que pudessem comprovar esta conformidade e a primeira parte da recomendação só foi parcialmente implementada. A segunda parte da recomendação continua a não estar implementada, uma vez que não existem novas informações que sugiram que tenha sido assegurada a igualdade de acesso de todas as partes interessadas ao processo legislativo.
12. As autoridades informam agora que, em março de 2022, tomou posse o novo Parlamento e que, desde então, o Regimento, revisto, tem sido aplicado nos seus prazos normais. O cumprimento dos prazos estabelecidos nos processos legislativos

tem sido acompanhado de perto pelo Presidente da Assembleia. A Conferência dos Presidentes das Comissões Parlamentares, presidida pelo Presidente, reúne-se regularmente para supervisionar os aspetos funcionais e operacionais do processo legislativo, tal como consta da ordem de trabalhos das suas reuniões.

13. Relativamente à segunda parte da recomendação, as autoridades reiteram que as regras e práticas parlamentares existentes já proporcionam a todas as partes interessadas um acesso equitativo ao processo legislativo. Referiram-se ao sítio do Parlamento na internet¹, que faculta informações sobre as iniciativas legislativas, as agendas de trabalho e as consultas públicas, dando a possibilidade de apresentar sugestões, ideias ou queixas no referente às iniciativas em curso no Parlamento. Para além disso, o Parlamento disponibilizou um anúncio publicitário² para esclarecer como podem os cidadãos participar nos processos legislativos. Adicionalmente, Portugal informou que o artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República, tal como alterado pela primeira alteração ao Regimento da Assembleia da República e em vigor, prevê a consulta pública de todas as iniciativas legislativas através do sítio da Assembleia da República na internet. A consulta online permanece aberta durante todo o período de tramitação da iniciativa legislativa (até ao início da votação na especialidade) e os contributos recebidos devem ser considerados no relatório final da respetiva comissão parlamentar. Além disso, a comissão parlamentar competente deve também promover consultas com as federações e confederações representativas do sector sempre que se trate de projetos ou propostas de lei em matérias em que existe um direito constitucional ou legal de audição, nomeadamente em matérias de deficiência, direitos dos consumidores, família ou política educativa.
14. O GRECO observa, no que respeita à primeira parte da recomendação, que a Conferência dos Presidentes das Comissões Parlamentares, presidida pelo Presidente, supervisiona a aplicação do Regimento revisto, incluindo o cumprimento dos prazos estabelecidos nos processos legislativos. Embora se trate, sem dúvida, de uma evolução positiva, o GRECO não dispõe de estatísticas nem de outros dados concretos que mostrem que os prazos estão a ser respeitados na prática durante os debates nas comissões e na sessão plenária, de forma a avaliar a eficácia das medidas tomadas, para além da supervisão pelo Presidente da Assembleia da República e pela Conferência dos Presidentes das Comissões Parlamentares. Por conseguinte, esta parte da recomendação continua a estar parcialmente implementada. No que diz respeito à segunda parte da recomendação, as novas disposições do Regimento que introduzem a consulta pública online para todas as iniciativas legislativas e incentivam a participação da sociedade civil nos projetos legislativos relativos à deficiência, aos direitos dos consumidores, à família ou à política de educação constituem um passo positivo. Esta parte da recomendação está, por conseguinte, implementada.
15. O GRECO conclui que a recomendação i continua parcialmente implementada.

Recomendação ii

¹ [Iniciativas Legislativas \(parlamento.pt\)](#), [IniciativasDiscussaoPublica \(parlamento.pt\)](#), [Assembleia da República | Bolsa de sugestões \(parlamento.pt\)](#)

² [app.parlamento.pt/programas/videos/p-conhecer.mp4](#)

16. *O GRECO recomendou que i) sejam adotados princípios e normas de conduta claros, 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.*
17. O GRECO lembra que esta recomendação foi considerada como estando parcialmente implementada no Segundo Relatório de Conformidade. O GRECO observou que o quadro em vigor apenas estipulava princípios gerais, em vez de regras concretas, sobre os contactos dos deputados com terceiros, incluindo sobre como interagir com aqueles que possam querer conduzir o processo legislativo no sentido da satisfação de interesses parciais. Além disso, as regras não previam explicitamente a prestação de aconselhamento confidencial sobre questões de integridade para os deputados. No que diz respeito à formação em matéria de integridade para os deputados, a sua inclusão estava apenas a ser considerada.
18. As autoridades reiteram o que já foi referido em relatórios de conformidade anteriores no que respeita às alterações legislativas incluídas no chamado pacote legislativo da transparência. Vários atos jurídicos definem o âmbito dos contactos admissíveis entre os deputados e terceiros (por exemplo, a Constituição, o Estatuto dos Deputados e o Código de Conduta), consagrando os princípios da independência, do respeito e da dignidade do mandato, da transparência, da conduta adequada, da prossecução do interesse público e da responsabilidade política pelos atos e decisões. Relativamente ao aconselhamento confidencial sobre questões éticas, as autoridades reiteram que esta competência está implicitamente incluída no mandato da CTED, tal como estipulado no artigo 27.º-A do Estatuto. A título de informação complementar, o atual Parlamento retomou algumas iniciativas legislativas em matéria de contactos dos deputados com terceiros e "lobbying"³.
19. O GRECO observa que foram retomadas algumas iniciativas legislativas relativas às normas sobre os contactos dos deputados com terceiros. No entanto, tal como referido no relatório de conformidade anterior, no que diz respeito ao âmbito dos contactos permitidos 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 conduzir o processo legislativo no sentido da satisfação de interesses parciais. De igual modo, embora o artigo 27.º-A do Estatuto seja bastante extenso, não prevê a prestação de aconselhamento confidencial sobre questões de integridade para os deputados. Por conseguinte, na

³ Projeto de Lei 189/XV/1 (CH) - Aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de Interesses ("Lobbying") junto de entidades públicas, criando um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República; Projeto de Lei 252/XV/1ª (PAN) - Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima sexta alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março.

ausência de novos progressos, nomeadamente no que se refere à formação em matéria de integridade, esta recomendação continua a estar parcialmente implementada.

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 como estando parcialmente implementada no Segundo Relatório de Conformidade, uma vez que ainda não tinha sido efetuada uma avaliação independente e de avaliação do impacto da eficácia do sistema de prevenção de conflitos de interesses dos deputados. Do mesmo modo, não havia sido criada a Entidade para a Transparência dependente do Tribunal Constitucional e responsável pela avaliação das declarações únicas de rendimentos, património e interesses dos deputados.
23. As autoridades informam agora que em sessão de 17 de janeiro de 2023 foram nomeados os membros da Entidade para a Transparência (EpT), que tomaram posse a 15 de fevereiro de 2023. São eles a Presidente, uma Professora Associada da Faculdade de Direito de Coimbra, e dois vogais. No que se refere aos procedimentos de obtenção de recursos técnicos e ao recrutamento de recursos humanos para apoiar a atividade da EpT, verifica-se que oito membros já iniciaram funções, estando ainda em curso outros procedimentos de recrutamento. As autoridades informaram ainda que as novas instalações em Coimbra estão operacionais, que o sistema informático foi instalado e que se realizou uma sessão de formação sobre a Plataforma Eletrónica para o pessoal da EpT, de 9 a 13 de outubro.
24. O GRECO observa que, embora ainda não tenha sido efetuada uma avaliação independente e de avaliação do impacto da eficácia do sistema de prevenção de conflitos de interesses para os deputados, podem ser observados alguns progressos, embora lentos, na criação da Entidade para a Transparência. Foi nomeada a direção e foram previstos os meios técnicos e humanos necessários ao funcionamento da Entidade, bem como a instalação da sua sede em Coimbra. No entanto, dado que a Entidade ainda não se encontra totalmente operacional, o GRECO apenas pode considerar esta recomendação como parcialmente implementada.
25. O GRECO conclui que a recomendação iii continua parcialmente implementada.

Recomendação iv

26. *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.*
27. O GRECO lembra que esta recomendação foi considerada como estando parcialmente implementada no Segundo Relatório de Conformidade. A primeira parte da recomendação não foi implementada, uma vez que o regime de sanções permaneceu inalterado e ainda não foram estabelecidas sanções adequadas, ou seja, mais brandas do que a demissão ou a perda de mandato, por pequenas infrações por incumprimento das obrigações declarativas por parte dos deputados. Quanto à segunda parte da recomendação, esta foi implementada de forma satisfatória, uma vez que as declarações de património e de interesses dos deputados foram disponibilizadas ao público online.
28. As autoridades reiteram que o artigo 18.º da Lei n.º 52/2019 prevê sanções adequadas para pequenas infrações por incumprimento das obrigações declarativas. Tal como explicado no relatório de conformidade anterior, a Lei prevê que, em caso de declaração incompleta ou incorreta, o deputado é notificado e a não apresentação da declaração após essa notificação pode levar à perda do mandato e a uma eventual destituição judicial. Além disso, a referida lei já tinha sido alterada em 2020, 2021 e 2022, não tendo sido identificada necessidade de a alterar a este respeito.
29. O GRECO observa, no que se refere à primeira parte da recomendação que se encontrava pendente, que o regime de sanções continua a ser o mesmo e que não foram estabelecidas sanções adequadas, ou seja, mais brandas do que a demissão ou a perda de mandato, por pequenas infrações por incumprimento das obrigações declarativas, incluindo a declaração incompleta e incorreta. Por conseguinte, esta parte da recomendação continua a não estar implementada.
30. O GRECO conclui que a recomendação iv continua parcialmente implementada.

Recomendação v

31. *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.*
32. O GRECO lembra que esta recomendação foi considerada como estando parcialmente implementada no Segundo Relatório de Conformidade. No que diz respeito à primeira parte da recomendação, a Lei Orgânica n.º 4/2019 não aborda a questão dos controlos regulares e substantivos, dentro de um prazo razoável, das declarações

únicas de rendimentos, património e interesses dos deputados. Por conseguinte, esta parte da recomendação continuava a não estar implementada. Relativamente à segunda parte, o GRECO registou o cumprimento das condições jurídicas e financeiras para a criação da Entidade para a Transparência. No entanto, uma vez que a Entidade não havia sido estabelecida, esta parte da recomendação foi considerada apenas parcialmente implementada.

33. As autoridades remetem novamente para o n.º 3 do artigo 5.º e para o artigo 18.º da Lei Orgânica n.º 4/2019, afirmando que a questão dos controlos regulares e substantivos das declarações de património se insere no âmbito dos regulamentos próprios da Entidade para a Transparência e que, quando esta estiver operacional, emitirá regulamentos sobre esta matéria. Relativamente à própria Entidade para a Transparência, embora lhe tenham sido assegurados recursos humanos e técnicos, ainda não se encontra totalmente operacional.
34. O GRECO observa novamente, no que diz respeito à parte (i) da recomendação, que a Lei Orgânica n.º 4/2019 não aborda a questão dos *controlos regulares e substantivos, dentro de um prazo razoável*, das declarações únicas de rendimentos, património e interesses dos deputados. Esta parte da recomendação continua, por conseguinte, a não estar implementada. No que respeita à parte (ii) da recomendação, até que a Entidade para a Transparência esteja plenamente operacional, o GRECO apenas pode considerar esta recomendação como parcialmente implementada.
35. O GRECO conclui que a recomendação v continua parcialmente implementada.

Prevenção da corrupção em relação aos juízes

Recomendação vi

36. *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.*
37. O GRECO lembra que esta recomendação foi considerada como não implementada no Segundo Relatório Intercalar de Conformidade. Na composição do Conselho Superior da Magistratura (CSM) e do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF), o número de juízes eleitos pelos seus pares continuava a ser o mesmo que no momento da avaliação (ou seja, metade dos seus membros ainda não eram juízes eleitos pelos seus pares). Além disso, apenas eram disponibilizadas informações sintéticas sobre os resultados dos processos disciplinares em ambos os conselhos.
38. As autoridades reiteram a sua posição de que o papel do Conselho Superior da Magistratura como garante da independência dos juízes e do poder judicial não depende apenas da sua composição e que fatores que incluem os seguidamente elencados respondem em substância à recomendação: (i) o Presidente e o Vice-

Presidente do CSM são juízes; (ii) a direção e a gestão dos serviços do CSM são asseguradas por um juiz secretário; (iii) os membros do CSM são apoiados por um gabinete composto por um chefe de gabinete e quatro assessores, todos eles juízes e (iv) os serviços de inspeção do CSM são compostos exclusivamente por juízes. Não referem qualquer nova disposição legal que exija que pelo menos metade dos membros dos conselhos sejam juízes eleitos pelos seus pares. Como informação adicional, entrou em vigor a 1 de junho de 2023 o Decreto-Lei n.º 31/2023, de 5 de maio, que estabelece a autonomia administrativa e financeira do CSTAF, bem como a organização dos seus serviços.

39. No que diz respeito à segunda parte da recomendação, as autoridades declararam que a informação sobre o resultado dos procedimentos disciplinares levados a cabo no Conselho Superior da Magistratura e no Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais é publicada através de um resumo nos respetivos sítios na internet. Foram facultadas hiperligações para os resumos mais recentes dos plenários do Conselho Superior da Magistratura (abril de 2023). Estes contêm informações relativas às ações disciplinares do Conselho Superior da Magistratura, sendo anonimizado o nome do juiz sancionado. Nalguns casos foi incluída uma menção aos artigos da lei que foram violados e à sanção aplicada. Tal como em relatórios anteriores, é feita referência ao plano de comunicação do Conselho que faculta informações sobre os processos disciplinares pendentes e concluídos aos meios de comunicação social. Além disso, as autoridades reiteram que o resultado dos procedimentos disciplinares é igualmente divulgado no relatório anual do Conselho Superior da Magistratura ao Parlamento, que é publicado online, e que o Supremo Tribunal publica online um resumo de todos os recursos das decisões do Conselho que dizem respeito à ação disciplinar do mesmo.
40. O GRECO regista a ausência de progressos tangíveis no que diz respeito à parte (i) da recomendação. As regras que regem a composição do Conselho Superior da Magistratura e do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais continuam a ser as mesmas, ou seja, a lei não prevê que metade dos seus membros sejam juízes eleitos pelos seus pares. No que diz respeito à parte (ii) o GRECO congratula-se com o facto de a informação sobre o resultado dos procedimentos disciplinares ser publicada através do resumo das deliberações do Conselho Superior da Magistratura e de algumas delas incluírem um breve resumo dos factos do caso, juntamente com os artigos da lei que foram violados e a sanção. Seria útil que esta prática fosse generalizada, para efeitos informativos e pedagógicos.
41. O GRECO conclui que a recomendação vi continua parcialmente implementada.

Recomendação vii

42. *O GRECO recomendou que pelo menos metade dos membros das autoridades que tomam decisões sobre a seleção dos juízes dos tribunais da Relação e dos juízes do Supremo Tribunal sejam juízes eleitos (ou escolhidos) pelos seus pares.*
43. O GRECO lembra que esta recomendação foi considerada como estando parcialmente implementada no Segundo Relatório de Conformidade. No que respeita aos juízes dos tribunais da Relação, as expectativas da recomendação tinham sido satisfeitas,

não tendo sido comunicados novos desenvolvimentos para satisfazer o elemento pendente desta recomendação no que diz respeito aos dois Supremos Tribunais (Supremo Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Administrativo).

44. As autoridades reiteram a mesma informação já apresentada em relatórios de conformidade anteriores, segundo a qual o garantir de um percurso mais variado dos candidatos ao Supremo Tribunal justifica um desvio ao princípio referido na recomendação.
45. O GRECO lamenta a ausência de progressos no que respeita ao elemento pendente desta recomendação relativamente aos dois Supremos Tribunais (Supremo Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Administrativo).
46. O GRECO conclui que a recomendação vii continua parcialmente implementada.

Recomendação viii

47. *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.*
48. O GRECO lembra que esta recomendação foi considerada como estando parcialmente implementada no Segundo Relatório de Conformidade, uma vez que não foi comunicada qualquer nova ação concreta para dar cumprimento à recomendação. As autoridades reiteraram que o sistema de avaliação se baseia em critérios suficientemente objetivos e que a avaliação do mérito é objetiva e rigorosa. Era prosseguida uma abordagem semelhante pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais em relação aos juízes dos tribunais administrativos e fiscais.
49. As autoridades mencionam novamente o quadro jurídico que rege a avaliação/inspeção dos juízes dos tribunais de primeira e segunda instância, que já foi avaliado em relatórios de conformidade anteriores. Além disso, e relacionado com a recomendação xi *infra*, referem que o código de conduta dos juízes da jurisdição administrativa e fiscal está atualmente em vias de ser aprovado e que se destina a definir um quadro de normas, princípios e deveres éticos. Estão igualmente em curso trabalhos no âmbito do CSM no que se refere ao seu projeto de código de ética.
50. O GRECO toma nota dos recentes desenvolvimentos relativos à aprovação de novas normas de conduta judicial. No entanto, na ausência de medidas concretas relativas à formalização de avaliações e apreciações periódicas que incluam uma "apreciação mais elaborada da dimensão ética do comportamento de um juiz com base em normas de conduta", tal como referido no Relatório de Avaliação, apenas pode considerar esta recomendação como parcialmente implementada.
51. O GRECO conclui que a recomendação viii continua parcialmente implementada.

Recomendação x

52. *O GRECO recomendou que as decisões finais dos tribunais de primeira instância se tornassem facilmente acessíveis e pesquisáveis pelo público.*
53. O GRECO lembra que esta recomendação foi considerada como estando parcialmente implementada no Segundo Relatório de Conformidade. O quadro jurídico tinha sido criado e os recursos necessários pareciam ter sido selecionados de forma a assegurar a reestruturação e a manutenção da base de dados do Identificador Europeu da Jurisprudência (ECLI). Contudo, a parte da base de dados que abrange todas as decisões finais dos tribunais de primeira instância ainda não estava operacional.
54. As autoridades informam agora que foram realizados vários novos desenvolvimentos no que diz respeito à base de dados ECLI, nomeadamente no que se refere aos sistemas e ferramentas de TI, com especial atenção para o alinhamento com as normas mundiais em matéria de anonimização e proteção de dados. A 4 de outubro, foi assinado um protocolo de cooperação entre o CSM e o Supremo Tribunal de Justiça (STJ), a fim de permitir a introdução da solução de anonimização das decisões judiciais em todos os tribunais de primeira instância. De acordo com as autoridades, a publicação das decisões finais dos tribunais de primeira instância está prevista para o primeiro trimestre de 2024.
55. O GRECO regista progressos substanciais na implementação desta recomendação no que diz respeito ao processo de reestruturação da base de dados ECLI. No entanto, uma vez que a base de dados ainda não permite um acesso fácil às decisões finais dos tribunais de primeira instância, esta recomendação apenas pode ser considerada parcialmente implementada.
56. O GRECO conclui que a recomendação x continua parcialmente implementada.

Recomendação xi

57. *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 juízes 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.*
58. O GRECO lembra que esta recomendação foi considerada como não implementada no Segundo Relatório de Conformidade. Foram tomadas algumas medidas para dar seguimento a esta recomendação que, no entanto, não satisfaziam, nem sequer parcialmente, os seus pré-requisitos. O texto do projeto do código de ética elaborado pelo Conselho Superior da Magistratura não foi apresentado. O código de conduta dos juízes dos tribunais administrativos e fiscais estava ainda a ser preparado e a aplicação da segunda parte da recomendação continuava dependente do cumprimento da primeira parte.
59. As autoridades disponibilizam agora o texto do projeto de código de ética elaborado pelo Conselho Superior da Magistratura, após a conclusão de um parecer que

verificou a sua relevância e adequação. O texto inclui disposições sobre atividades externas, vantagens indevidas, confidencialidade, ofertas e hospitalidade. Além disso, prevê a criação de um Conselho de Ética responsável pela emissão de pareceres sobre a compatibilidade de determinados comportamentos com o código e pela formulação de pareceres ou recomendações sobre questões relacionadas com a sua aplicação. A função do Conselho é exclusivamente de caráter consultiva, uma vez que não intervirá em qualquer processo disciplinar. O projeto de texto deverá ser apresentado ao Plenário do Conselho e discutido a 7 de novembro de 2023.

60. No que respeita à jurisdição administrativa e fiscal, foi aprovado o "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". No entanto, este só terá eficácia e operacionalidade quando estiverem reunidos os meios técnicos, financeiros e humanos necessários para que o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais possa cumprir as obrigações que dele decorrem, processo que ainda está em curso. De igual modo, a aprovação do projeto de código de conduta dos juizes da jurisdição administrativa e fiscal está também pendente da disponibilização dos recursos adequados. Após a conclusão do projeto de código, que se espera para breve, este será discutido numa sessão do CSTAF. Não foram facultadas quaisquer informações sobre aconselhamento e formação confidenciais para além das já facultadas no relatório de conformidade anterior.
61. As autoridades acrescentam ainda que, em janeiro de 2022, foi aprovado e entrou em vigor um código de conduta para os juizes do Tribunal Constitucional, que está também disponível ao público no seu sítio na internet.
62. O GRECO congratula-se com o projeto de código de ética preparado pelo Conselho Superior da Magistratura. O texto abrange a permissibilidade e a aceitação de ofertas e hospitalidades, bem como as atividades extrajudiciais. Prevê a criação de um Conselho de Ética para controlar o cumprimento do código. No entanto, continua a faltar uma definição clara e orientações sobre o tipo de conflitos de interesses com que os juizes se podem deparar e sobre a forma de lidar adequadamente com esses casos. O GRECO observa ainda que o projeto de código será objeto de debates e consultas pelo plenário.
63. No que diz respeito ao Regulamento relativo às declarações de rendimentos e património dos juizes dos tribunais administrativos e fiscais o GRECO toma nota do processo em curso para a sua efetivação na prática. No entanto, o mesmo diz respeito apenas a um domínio de interesse específico, dado que o código de conduta correspondente está em processo de consulta e ainda será analisado no futuro.
64. O GRECO toma igualmente nota da adoção do código de conduta dos juizes do Tribunal Constitucional, que estabelece, nomeadamente, normas de conduta em matéria de gestão de ofertas. No entanto, o código aborda em termos muito gerais as questões da imparcialidade e da integridade.
65. De um modo geral, o GRECO reconhece que foram dados mais alguns passos no sentido do cumprimento da parte (i) da recomendação, que pode agora ser considerada como parcialmente implementada. No que se refere à parte (ii) da

recomendação, uma vez que depende do cumprimento da parte (i), ou seja, da adoção final de normas claras e aplicáveis, esta continua a não estar implementada.

66. O GRECO conclui que a recomendação xi foi parcialmente implementada.

Prevenção da corrupção em relação aos magistrados do Ministério Público

Recomendação xiii

67. *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.*

68. O GRECO lembra que esta recomendação foi considerada como estando parcialmente implementada no Segundo Relatório de Conformidade. O Código de Conduta dos magistrados do Ministério Público tinha entrado em vigor, mas não era claro se este Código, e as normas de integridade nele contidas, podiam também ser utilizados como base/critérios para a promoção e avaliação dos procuradores. Registaram-se progressos na resolução da questão dos atrasos substanciais na realização das avaliações.

69. As autoridades reiteram que, em 2021, foram nomeados mais três magistrados do Ministério Público como inspetores para fazer face aos atrasos existentes. Indicam que o processo de recuperação das inspeções/avaliações mais atrasadas está em curso e que o número total de inspeções aumentou 20% em comparação com 2021/2022. As autoridades também facultaram informações sobre a recomendação (xv) infra, com relevância para a presente recomendação. Em particular, as autoridades afirmam que o cumprimento ou a violação das normas de conduta profissional adotadas influenciam a avaliação dos magistrados do Ministério Público de uma forma global, uma vez que este representa um dos parâmetros tidos em consideração.

70. O GRECO observa que, de acordo com as autoridades, o cumprimento das normas de conduta profissional é um fator considerado nas avaliações globais dos magistrados do Ministério Público e que a adesão ou violação das regras do código pode ter impacto nessas avaliações. No entanto, na ausência de disposições claras e de critérios explícitos previstos nas regras internas de avaliação que permitam uma apreciação global da dimensão ética dos procuradores em conformidade com o Código de Conduta, esta recomendação continua parcialmente implementada.

71. O GRECO conclui que a recomendação xiii continua parcialmente implementada.

Recomendação xv

72. *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.*
73. O GRECO lembra que esta recomendação foi considerada como parcialmente implementada no Segundo Relatório de Conformidade. O GRECO congratulou-se com a adoção de um Código de Conduta para os magistrados do Ministério Público, que abordava os conflitos de interesses, as ofertas, a formação e o desenvolvimento profissional. O Núcleo de Ética e Deontologia do Conselho Superior do Ministério Público era responsável pelo controlo do cumprimento do Código. No entanto, não era claro se as infrações ao Código conduziam a sanções ou afetavam as promoções e avaliações. Por conseguinte, o GRECO não pôde confirmar o cumprimento integral da primeira parte da recomendação. Quanto à segunda parte, esta só poderia ser avaliada quando o Código servisse de base para a formação inicial e contínua em matéria de integridade de todos os procuradores. Uma vez que não foi facultada informação a este respeito, nomeadamente sobre a prestação de aconselhamento confidencial, a segunda parte da recomendação permaneceu não implementada.
74. As autoridades informaram que o Código de Conduta dos magistrados do Ministério Público entrou em vigor a 15 de abril de 2022. O Núcleo de Ética e Deontologia é responsável pelo seu acompanhamento e, embora o Código não preveja sanções, foram iniciados alguns procedimentos disciplinares com base em violações do Código. As autoridades declaram que envidaram esforços no sentido de divulgar amplamente e tornar este código acessível aos procuradores, assegurando que estes têm conhecimento da sua existência e do seu conteúdo. Referem igualmente que as dificuldades de interpretação do código podem ser resolvidas consultando o Núcleo de Ética e Deontologia.
75. Além disso, explicaram que as disposições do Código de Conduta estão refletidas no Estatuto do Ministério Público e noutras normas legais, cujo incumprimento pode ter consequências disciplinares ou criminais. Além disso, afirmam que o cumprimento do código é um fator considerado nas avaliações globais dos procuradores e que a adesão ou violação das regras do código pode ter impacto nessas avaliações. No que diz respeito a iniciativas específicas de orientação e sensibilização, as autoridades declaram que o Código serviu de base para a formação inicial e contínua em matéria de integridade de todos os procuradores, tal como foi mencionado num resumo recente de uma formação inicial sobre ética e deontologia preparada pelo Centro de Estudos Judiciários.
76. O GRECO congratula-se com a entrada em vigor do Código de Conduta para procuradores. Embora ainda não estejam previstas sanções para as infrações ao Código, foram instaurados alguns processos disciplinares por infrações ao Código e levados ao Conselho Superior do Ministério Público. O aconselhamento confidencial é da responsabilidade do Núcleo de Ética e Deontologia, embora tal não esteja formalmente previsto no Código nem seja corroborado por informações ou dados sobre a prática. Além disso, não foram apresentadas estatísticas sobre a frequência dos participantes, nem outras informações completas, no que se refere à orientação específica e à formação inicial e contínua com base no Código, para além de um

resumo dos tópicos abordados na formação inicial sobre ética e deontologia referidos no Código. Por estas razões, a parte (i) da recomendação é agora considerada como tratada de forma satisfatória e a parte (ii) encontra-se agora parcialmente implementada.

77. O GRECO conclui que a recomendação xv continua parcialmente implementada.

III. CONCLUSÕES

78. **Tendo em conta o que precede, o GRECO conclui que Portugal fez progressos limitados em relação ao cumprimento das recomendações consideradas não implementadas ou parcialmente implementadas no Segundo Relatório de Conformidade do Quarto Ciclo de Avaliação; apenas três das quinze recomendações foram implementadas satisfatoriamente ou tratadas de forma satisfatória.** As restantes doze recomendações estão agora parcialmente implementadas.

79. 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, vi, vii, viii, x, xi, xiii e xv estão parcialmente implementadas.

80. No que diz respeito aos deputados, não foi possível avaliar plenamente a eficácia do Regimento da Assembleia revisto, que cria um processo legislativo mais previsível e reduz os pontos da ordem de trabalhos inesperados e de última hora. Por outro lado, a alteração ao Regimento da Assembleia da República providencia, no artigo 134.º, uma consulta pública online para todas as categorias de projetos legislativos, a fim de garantir a igualdade de acesso de todas as partes interessadas, incluindo a sociedade civil, às várias fases do processo legislativo. O atual quadro normativo aplicável aos deputados continua a não abordar adequadamente as interações admissíveis entre os deputados e terceiros, e a não estabelecer sanções adequadas em caso de atos indevidos. Continua por realizar uma avaliação do impacto da eficácia do sistema de prevenção dos conflitos de interesses dos deputados. Do mesmo modo, a independente Entidade para a Transparência, responsável pela avaliação das declarações de rendimentos, património e interesses dos deputados, ainda não se encontra plenamente operacional. As regras de execução aplicáveis não preveem sanções adequadas para pequenas infrações por incumprimento das obrigações declarativas dos deputados.

81. No que diz respeito aos juízes, a base de dados ECLI ainda não está operacional de forma a permitir o acesso online às decisões finais dos tribunais de primeira instância. Não se registaram quaisquer melhorias no que diz respeito ao reforço da composição dos conselhos superiores para salvaguardar a independência judicial, e o método de seleção dos juízes do Supremo Tribunal permanece inalterado. O Conselho Superior da Magistratura preparou um primeiro projeto de código de conduta dos juízes que, juntamente com um projeto de código para os juízes da jurisdição administrativa e fiscal, aguarda adoção. Continua por resolver a necessidade de formalizar as avaliações periódicas dos juízes, em conformidade com as normas de conduta.

82. No que diz respeito ao Ministério Público, a entrada em vigor do Código de Conduta dos procuradores constitui uma evolução positiva. A formação complementar e as orientações nele baseadas ainda têm de ser concretizadas e avaliadas na prática, juntamente com a formalização do aconselhamento confidencial e de critérios explícitos para as avaliações e apreciações baseadas no Código de Conduta.
83. Portugal deve intensificar substancialmente a sua resposta às recomendações do GRECO pendentes. 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 continua a ser "globalmente insatisfatório", na aceção do n.º 8.3 do artigo 31.º do Regulamento Interno. O GRECO decide, portanto, aplicar o artigo 32.º, respeitante aos membros que considera 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 31 de dezembro de 2024.
84. Adicionalmente, nos termos da alínea ii.a) do n.º 2 do artigo 32.º, o GRECO encarrega o seu Presidente de enviar uma carta – cm cópia para o Presidente do Comité Estatutário – ao Chefe da Delegação Portuguesa, chamando a sua atenção para o não cumprimento das recomendações relevantes e para a necessidade de tomar medidas determinadas com vista a alcançar progressos tangíveis o mais rapidamente possível.
85. Por último, 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 essa tradução.