Estrasburgo, 10 de setembro de 2026 **CDL-AD(2025)002**

Or. Ingl.

COMISSÃO EUROPEIA PARA A DEMOCRACIA ATRAVÉS DO DIREITO
DO CONSELHO DA EUROPA
(COMISSÃO DE VENEZA)

A LISTA DE CRITÉRIOS DO ESTADO DE DIREITO ATUALIZADA

Adotada pela Comissão de Veneza
na 145.ª Sessão Plenária
(Veneza, 12-13 de dezembro de 2025)

e aprovada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa
na sua 135. ª Sessão (Chișinău, 15 de maio de 2026)

e pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa
em 22 de maio de 2026 (Resolução 2655(2026))

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO 3
A. O processo de atualização da Lista de Critérios do Estado de Direito 3
B. Desenvolvimentos recentes 4
C. A finalidade da Lista de Critérios 5
D. O Estado de direito, os direitos humanos e a democracia 6
E. Uma abordagem de vários níveis 6
II. INDICADORES DE REFERÊNCIA 8
A. Legalidade 8
1. Primado do Direito 8
2. Cumprimento da lei pelas autoridades públicas 8
3. Garantias do Estado de direito em relação à atuação das entidades privadas 9
4. A relação entre o direito internacional e o direito interno 10
5. Os poderes legislativos do poder executivo 11
6. O processo legislativo 12
7. Exceções em situações de emergência 14
8. Dever de aplicação da lei 15
9. Cumprimento da lei e as novas tecnologias 16
B. Segurança jurídica 19
1. Acessibilidade e previsibilidade da lei 19
2. Estabilidade e coerência da legislação 20
3. Segurança jurídica nas decisões judiciais 21
4. Princípios básicos de segurança jurídica: Confiança legítima, não-retroatividade, *nullum crimen et nulla poena sine lege, res judicata* e *ne bis in idem* 22
5. Segurança jurídica e novas tecnologias 24
C. Prevenção do abuso de poder 25
1. Garantias gerais 25
2. Garantias processuais 26
3. Corrupção e conflitos de interesses 28
D. Freios e contrapesos 30
1. Freios e contrapesos institucionais 30
2. Garantir o quadro jurídico do espaço cívico 32
E. Igualdade e não-discriminação 33
1. Não-discriminação 33
2. Igualdade na lei 35
3. Igualdade perante a lei 35
4. Discriminação positiva 36
5. Igualdade, não-discriminação e novas tecnologias 37
F. Acesso à justiça 39
1. Independência e imparcialidade do poder judicial 39
2. Independência e imparcialidade de outros intervenientes no processo judicial 42
3. Processo equitativo 45
4. Tecnologias digitais no sistema judicial 46
G. Fiscalização da constitucionalidade 48
1. Fiscalização da constitucionalidade 48
2. Composição e nomeação 49
3. Acesso à justiça constitucional 52
4. Efeitos das decisões 53
H. Desafios específicos ao Estado de direito 55
1. Restabelecimento do Estado de direito 55
2. Formação jurídica e educação cívica 57
a. Formação jurídica 57
b. Educação cívica 58

I. INTRODUÇÃO

A. O processo de atualização da Lista de Critérios do Estado de Direito

1. Na sua 86.ª Sessão Plenária (março de 2011), a Comissão de Veneza adotou o Relatório sobre o Estado de Direito (CDL-AD(2011)003rev). Uma primeira versão de uma lista de dritérios para avaliar a situação do Estado de direito em cada um dos Estados foi anexada a esse relatório.

2. Com base nesse trabalho, na sua 106.ª Sessão Plenária (março de 2016), a Comissão de Veneza adotou a Lista de Critérios do Estado de Direito (CDL-AD(2016)007). A Lista de Critérios foi aprovada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa na sua 1263.ª reunião (setembro de 2016), pelo Congresso dos Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa na sua 31.ª Sessão (19-21 de outubro de 2016) e pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa na sua 4.ª sessão do ano de 2017 (11 de outubro de 2017).

3. A Declaração de Reiquiavique, adotada na 4.ª Cimeira de Chefes de Estado e de Governo do Conselho da Europa (maio de 2023), apelou a "*um aumento da visibilidade, e ao reforço, da Comissão de Veneza dando, por exemplo, maior destaque e estatuto à sua Lista de Critérios do Estado de Direito e explorando formas de a Organização poder melhor apoiar a implementação das suas recomendações*". No seu plano de ação para a implementação da declaração de Reiquiavique, o Comité de Ministros do Conselho da Europa instou à atualização da Lista de Critérios da Comissão de Veneza, um processo que a própria Lista de Critérios do Estado de Direito indicava como necessário em intervalos periódicos.

4. O Sr. Kaarlo Tuori foi nomeado para liderar o processo de atualização da Lista de Critérios. Um grupo de trabalho foi criado no seio da Comissão. Foi levado a cabo um amplo processo de consulta a um vasto leque de partes interessadas e utilizadores da Lista de Critérios, que incluiu o Comité de Ministros e a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (PACE), o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), o Congresso dos Poderes Locais e Regionais, o Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), o Conselho Consultivo dos Juízes Europeus (CCJE), o Comité da Convenção 108 (T-PD), o Órgão Consultivo da Juventude e o Grupo de Acesso à Informação. Para além do universo do Conselho da Europa, o processo de consulta envolveu também a Comissão Europeia e a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o Relator Especial das Nações Unidas para a independência dos juízes e advogados, organizações regionais de provedores de justiça, tribunais constitucionais nacionais, a academia e a sociedade civil.

5. A Comissão de Veneza e os seus parceiros organizaram quatro seminários académicos dedicados aos seguintes tópicos: poderes privados (Madrid, novembro de 2024); o respeito pelas decisões dos tribunais constitucionais (Erevã, novembro de 2024); normas constitucionais transnacionais (Veneza, março de 2025); e o trabalho da Comissão de Veneza 1990-2025 – Balanço de 35 anos de Democracia pelo Direito (Milão, maio de 2025). Em julho de 2025, a Comissão de Veneza organizou igualmente uma conferência em Londres, em conjunto com o governo do Reino Unido e o Centro de Bingham para o Estado de direito.

6. A presente atualização foi elaborada com base nos contributos do Sr. Tuori, bem como do Sr. Barrett, da Sra. Bernoussi, da Sra. Bílková, do Sr. Bustos Gisbert, do Sr. Cameron, da Sra. Cartabia, do Sr. Holovaty, do Sr. Hunt, da Sra. Nussberger, do Sr. Otty e da Sra. Suchocka, tendo também em conta todos os contributos recebidos ao longo do processo de consulta.

7. A Comissão de Veneza manteve, em grande medida, a estrutura originalda versão de 2016. A Comissão está consciente do facto de as normas do Estado de direito poderem ser agrupadas de diferentes formas. No entanto, a Comissão considerou apropriado introduzir alterações relativamente limitadas na estrutura principal dividida em indicadores de referência, uma vez que

essa estrutura de base tem sido amplamente reconhecida como fornecendo uma definição precisa do conceito jurídico de Estado de direito. No entanto, vários desenvolvimentos significativos ocorridos desde 2016 vieram salientar a importância particular da existência de mecanismos eficazes de freios e contrapesos (*checks and balances*) e de vias efetivas de fiscalização da constitucionalidade como forma de reforçar o Estado de direito e a democracia e de prevenir retrocessos nestes domínios. Por este motivo, os freios e contrapesos e a fiscalização da constitucionalidade foram agora elevados ao nível de indicadores de referência específicos do Estado de direito.

8. A Lista de Critérios atualizada foi discutida nas reuniões conjuntas das Subcomissões da Comissão de Veneza para o Estado de direito e o sistema judicial em 9 de outubro e 11 de dezembro de 2025. A Comissão de Veneza adotou a lista na sua 145.ª Sessão Plenária (Veneza, 12-13 de dezembro de 2025).

B. Desenvolvimentos recentes

9. O relatório de 2011 sobre o Estado de direito e a Lista de Critérios de 2016 foram utilizados como ponto de referência não apenas nos pareceres e relatórios da Comissão de Veneza, mas também nos acórdãos do TEDH e nas resoluções da PACE, e ainda na monitorização do Estado de direito pela União Europeia e pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Os indicadores de referência da Lista de Critérios têm sido amplamente aceites enquanto concretização do conteúdo jurídico do Estado de direito. A Lista de Critérios tem também contribuído para reafirmar o Estado de direito enquanto conceito jurídico e para identificar o núcleo comum de noções jurídicas e culturais divergentes, tais como o conceito de *Rule of Law* no quadro da *common law* e os conceitos europeus continentais de *Rechtsstaat* e de *État de droit* ou *prééminence du droit*.

10. Desde a adoção da Lista de Critérios de 2016, o retrocesso do Estado de direito ocorreu, no entanto, em múltiplos países, tanto na Europa como noutros locais, e a nível internacional. As reações a este retrocesso, tanto no Conselho da Europa como na União Europeia - incluindo o TEDH e o TJUE - contribuíram para clarificar e densificar os requisitos relevantes em matéria de Estado de direito, em particular no que respeita à independência judicial. A este respeito, surgiu também uma nova questão relacionada com a execução dos acórdãos do TEDH e do TJUE: como restabelecer o Estado de direito de forma eficaz e célere, respeitando simultaneamente, e no respetivo processo, o próprio Estado de direito?

11. Nos seus pareceres, a Comissão de Veneza tem sublinhado que as violações do Estado de direito manifestam frequentemente uma "atitude de vencedor" (*winner takes it all*) e uma noção simplista de democracia maioritária. Como já referido, na opinião da Comissão, o retrocesso do Estado de direito e da democracia tem vindo acentuar a importância da existência de mecanismos de freios e contrapesos eficazes e de instituições independentes não baseadas na regra da maioria, tais como tribunais constitucionais, provedores de justiça, comissões eleitorais e outras instituições nacionais independentes em matéria de direitos humanos.

12. O exercício dos poderes legislativo e executivo deve estar sujeito à fiscalização de constitucionalidade e legalidade por um sistema judicial independente e imparcial. Um sistema judicial funcional e independente, cujas decisões são efetivamente aplicadas, é da maior importância para a manutenção e reforço do Estado de direito.

13. Desde 2016, têm-se verificado também rápidos desenvolvimentos tecnológicos que afetam determinadas premissas básicas do Estado de direito (por exemplo, a responsabilização dos decisores humanos ou a independência judicial). Também no contexto da digitalização, e colocando novas exigências ao Estado de direito, tem-se assistido a um aumento do poder das entidades privadas, nomeadamente, mas não exclusivamente, em relação às plataformas. O caráter frequentemente transfronteiriço dos desenvolvimentos tecnológicos e o crescente poder

das entidades privadas, sobretudo neste domínio, tornam ainda mais complexa a sua fiscalização à luz dos instrumentos do Estado de direito.

14. Estes desenvolvimentos foram tidos em conta nesta nova versão revista da Lista de Critérios do Estado de Direito, quer no âmbito dos próprios indicadores de referência, quer na secção separada relativa aos desafios específicos enfrentados pelo Estado de direito.

C. A finalidade da Lista de Critérios

15. A presente Lista de Critérios destina-se a proporcionar um instrumento para avaliar o Estado de direito num determinado país do ponto de vista das suas estruturas constitucionais e jurídicas, da legislação em vigor e da jurisprudência existente. A Lista de Critérios visa permitir uma avaliação objetiva, exaustiva, transparente e equitativa. A Lista de Critérios reconhece as diferenças entre o conceito *common law* de *Rule of Law* e os conceitos europeus continentais, tais como o *Rechtsstaat*, o *Estado de derecho*, o *Stato di diritto* e o *l'État de droit (la prééminence du droit)*, mas visa extrair os elementos normativos comuns destas noções. De igual modo, os indicadores de referência pretendem servir de guia holístico que permita uma avaliação global e rigorosa da conformidade com o Estado de direito e não constituir um conjunto de requisitos obrigatórios aplicáveis em todas as circunstâncias.

16. A Lista de Critérios destina-se a constituir uma ferramenta ao dispor de diversos intervenientes que podem decidir realizar essa avaliação, designadamente parlamentos, governos e outras autoridades do Estado, bem como órgãos de poder local e regional - aquando da apreciação da necessidade e do conteúdo de uma determinada reforma legislativa - e ainda a sociedade civil e as organizações internacionais, incluindo as de âmbito regional, como o Conselho da Europa e a União Europeia.

17. Não é da competência da Comissão de Veneza avaliar o Estado de direito num determinado país por sua própria iniciativa. No entanto, quando, mediante pedido, a Comissão tratar de questões relativas ao Estado de direito no âmbito da elaboração de um parecer relativo a um determinado país, baseará a sua análise nos parâmetros contidos na Lista de Critérios, no quadro das suas competências.

18. Os critérios constantes da presente Lista de Critérios não são nem exaustivos nem definitivos. Procuram abranger os elementos essenciais do Estado de direito, os quais podem evoluir ao longo do tempo. Por conseguinte, a Lista de Critérios deverá ser desenvolvida de modo a abranger novos aspetos ou a proporcionar uma maior densificação de determinados indicadores de referência. É provável que surjam novas questões referentes ao Estado de direito, podendo ser elaboradas novas normas que exigirão a sua atualização. A Comissão de Veneza continuará a rever e a atualizar regularmente a Lista de Critérios.

19. A Lista de Critérios encontra-se estruturada em torno das garantias legais. No entanto, o Estado de direito só pode prosperar num país cujos decisores e população, em toda a sua diversidade, se sintam coletivamente responsáveis pela respetiva aplicação, tornando-o parte integrante da própria cultura jurídica e política[1]. As normas formais devem ser complementadas por normas informais. No entanto, a Comissão de Veneza gostaria de sublinhar que o apoio cultural e social ao Estado de direito não elimina a necessidade de garantias formais. Os recentes desenvolvimentos em matéria de Estado de direito demonstraram que a cultura jurídica e política não é estável e pode mudar rapidamente.

[1] Uma condição para a plena aplicação do Estado de direito é que exista um governo com um controlo efetivo e permanente do território.

20. Para além de uma cultura jurídica e política recetiva e de apoio, meios de comunicação social livres e uma sociedade civil vigilante, a Comissão de Veneza salienta a importância da formação jurídica e da educação cívica. A concretização do Estado de direito cabe principalmente aos profissionais da área da justiça, cuja competência e integridade são decisivas para a promoção do Estado de direito. No entanto, a formação jurídica dos profissionais da área da justiça deve ser complementada por uma educação cívica que promova o respeito pelos direitos humanos, pela democracia e pelo Estado de direito por parte do público em geral.

D. O Estado de direito, os direitos humanos e a democracia

21. O Estado de direito está estreitamente relacionado com a democracia e os direitos humanos, isto é, com os outros valores fundamentais do Conselho da Europa. O Estado de direito, os direitos humanos e a democracia são interdependentes. A democracia diz respeito à participação das pessoas nos processos deliberativos e de tomada de decisões da sociedade, contribuindo para legitimar as decisões públicas; os direitos humanos procuram proteger as pessoas contra interferências arbitrárias e excessivas nos seus direitos e liberdades e garantir a dignidade humana; enquanto o Estado de direito se centra na limitação e no controlo independente do exercício dos poderes públicos. Por outras palavras, enquanto a maioria determina o interesse coletivo, o Estado de direito e os direitos humanos estabelecem limites, tanto processuais como materiais, relativamente ao que a maioria pode fazer. A democracia, os direitos humanos e o Estado de direito partilham um objetivo comum: a prevenção da acumulação e da utilização arbitrária do poder.

22. O Estado de direito traduzir-se-ia num conceito vazio se não assegurasse o respeito pelos direitos humanos. Do mesmo modo, os direitos humanos só podem ser protegidos e promovidos quando o Estado de direito é respeitado. Embora se reconheça que o Estado de direito exige a proteção e o respeito pelos direitos humanos, a Lista de Critérios apenas os abordará expressamente quando estes estiverem relacionados com aspetos específicos do Estado de direito.

23. O Estado de direito promove a democracia, definindo limites ao poder, estabelecendo a responsabilização por parte daqueles que exercem o poder público e salvaguardando os direitos humanos, em especial os que protegem as minorias contra as regras arbitrárias da maioria, e que estabelecem e protegem a sociedade civil e a comunicação social livre. À semelhança do que sucede com os direitos humanos, a Lista de Critérios apenas abordará os elementos constitutivos de um sistema democrático quando estes se relacionem com o Estado de direito.

E. Uma abordagem de vários níveis

24. O Estado de direito é um conceito de âmbito universal, tendo sido proclamado como princípio fundamental pelas Nações Unidas e, a nível regional, pelo Conselho da Europa, pela União Europeia, pela Organização dos Estados Americanos e pela União Africana. As referências ao Estado de direito estão também presentes em vários documentos da Liga Árabe.

25. Embora, em termos históricos, os princípios relativos à democracia, aos direitos humanos e ao Estado de direito tenham sido desenvolvidos inicialmente para controlar e regulamentar o poder do Estado (mais precisamente, o do Governo), no mundo contemporâneo, o poder público é exercido não só pelo Estado, mas também a nível supra e subestatal. Além disso, as entidades privadas exercem cada vez mais um poder comparável e, por vezes, até superior, ao dos órgãos públicos. Por uma questão de princípio, o Estado de direito exige que a acumulação e o exercício do poder sejam controlados e que os seus abusos sejam prevenidos a todos os níveis, independentemente de o poder estar nas mãos de entidades públicas ou privadas.

26. A independência e a eficácia dos órgãos locais e regionais, num sistema democrático enquadrado por uma ordem constitucional, revestem-se também de particular importância para

o Estado de direito. Estes órgãos podem, eles próprios, contribuir para um sistema eficaz de freios e contrapesos, e o Estado de direito pode constituir uma garantia importante para a sua independência e eficácia, nomeadamente nas suas relações com as autoridades do Estado. Em cada Estado, os princípios do Estado de direito vinculam as autoridades nacionais, regionais e locais nas suas relações com as entidades privadas, devendo o Estado de direito ser aplicado a todos os níveis do exercício do poder.

II. INDICADORES DE REFERÊNCIA

A. Legalidade[2]

1. Primado do Direito

O primado do Direito é reconhecido?

i. Existe uma Constituição escrita, que consagra os direitos humanos, a separação de poderes e os princípios democráticos?
ii. Existe uma hierarquia clara de atos jurídicos e regras claras sobre a resolução de conflitos normativos?
iii. A conformidade da legislação com a Constituição está assegurada[3]?
iv. A legislação é adotada sem demora quando tal é exigido pela Constituição ou por lei?

27. O princípio do constitucionalismo requer a existência de uma hierarquia de atos legislativos, com a Constituição no topo desta hierarquia[4]. A Constituição consagra os direitos e as liberdades fundamentais em conformidade com as normas internacionais. O conceito de "Direito" abrange não só as constituições, o Direito Internacional, as leis e as diferentes formas de regulamentação, mas também, se for caso disso, a jurisprudência[5]. O primado da Constituição e da legislação ordinária implica que as normas de hierarquia inferior estão sujeitas a um controlo de conformidade com as normas de nível superior.

2. Cumprimento da lei pelas autoridades públicas

As autoridades públicas atuam com base e em conformidade com a lei vigente[6]?

i. Os poderes das autoridades públicas são estabelecidos por lei e claramente definidos[7]?
ii. Existe um mecanismo que garante que as autoridades públicas atuam exclusivamente dentro dos limites dos poderes que lhes são legalmente conferidos?
iii. Existem mecanismos para assegurar a aplicação efetiva e a proteção dos direitos humanos pelas autoridades públicas?
iv. Existe um mecanismo que garante que as autoridades públicas cumprem as decisões judiciais em matéria de inconstitucionalidade?

---

[2] O princípio da legalidade é explicitamente reconhecido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia como um aspeto do Estado de direito, ver TJUE, C-496/99 P, *Comissão v. CAS Succhi di Frutta*, 29 de abril de 2004, para. 63.
[3] Ver o indicador de referência G sobre o fiscalização da constitucionalidade abaixo.
[4] Mesmo em países sem uma Constituição escrita como o Reino Unido, existe um reconhecimento dos princípios constitucionais fundamentais. No caso do Reino Unido, a Lei da Reforma Constitucional refere dois princípios constitucionais fundamentais: o Estado de direito e a independência do poder judicial. A proteção dos direitos fundamentais é igualmente assegurada pelo direito primário e pelo direito comum sob a forma de jurisprudência desenvolvida pelos tribunais.
[5] O Direito "inclui a tanto a lei ordinária, como a jurisprudência", TEDH, *Achour v. França*, n.º 67335/01, 29 de março de 2006, para. 42; *Kononov v. Letónia* [GC], n.º 36376/04, 17 de maio de 2010, para. 185.
[6] A referência à "lei" para atos e decisões que afetem os direitos humanos encontra-se numa série de disposições da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, incluindo os artigos 6.º, para. 1, 7.º e os artigos 8.º, para. 2, 9.º, para. 2, 10.º, para. 2 e 11.º, para. 2, relativos às restrições às liberdades fundamentais. Ver, entre muitos outros, TEDH, *Amann v. Suíça*, n.º 27798/95, 16 de fevereiro de 2000, para. 50; *Kurić and Others v. Eslovénia* [GC], n.º 26828/06, 12 de março de 2014, para. 341.
[7] Uma determinda margem de discricionariedade no exercício do poder é, evidentemente, admissível, mas deve ser controlada. Ver abaixo II.C.1.

v. A atuação do poder executivo está em conformidade com a Constituição e outras leis?
vi. Existe um controlo jurisdicional efetivo da conformidade dos atos e das decisões do poder executivo com a lei?

28. Um elemento fundamental do Estado de direito é que os poderes das autoridades públicas se encontrem estabelecidos na lei. Uma vez que a legalidade diz respeito à atuação dos funcionários públicos, exige-se que estes disponham de autorização para agir e atuar dentro dos limites dos poderes que lhes foram conferidos e que respeitem tanto o direito processual como o direito substantivo.

3. Garantias do Estado de direito em relação à atuação das entidades privadas

Existe uma regulamentação suficiente da atuação de entidades privadas que desempenham funções públicas ou que, devido à sua posição dominante num determinado setor, adotam medidas e decisões com um impacto semelhante ao das autoridades públicas sobre os cidadãos comuns?

i. Sempre que entidades privadas desempenham funções públicas e/ou possam adotar medidas e decisões com um impacto semelhante ao das autoridades públicas sobre os cidadãos comuns, a lei garante que estas entidades privadas estão sujeitas a requisitos semelhantes aos das autoridades públicas no que diz respeito ao Estado de direito e aos direitos humanos?
ii. Essas entidades privadas estão sujeitas aos requisitos do Estado de direito e são responsáveis de forma comparável à das autoridades públicas? Existe um controlo jurisdicional efetivo dos atos e das decisões desses entidades privadas?
iii. A lei prevê mecanismos para proteger os processos de tomada de decisões públicas e as eleições de influências indevidas por parte de entidades privadas com capacidade para os afetar?
iv. No caso de fornecedores privados de sistemas de inteligência artificial (IA):
    a. Existe um quadro regulatório para os sistemas de IA que exige, em particular, avaliações de risco e de impacto?
    b. A responsabilidade das entidades privadas, quando aplicável, pelo mau funcionamento de sistemas de IA é assegurada?
    c. Existe um mecanismo independente para assegurar a supervisão e a responsabilização da utilização da IA?

29. Em vários domínios, o Estado tem delegado em entidades de natureza mista (pública e privada) ou privada poderes tradicionalmente atribuídos às autoridades públicas, nomeadamente nos domínios da gestão das prisões, da vigilância, da luta contra o terrorismo, do acesso aos cuidados de saúde e dos meios de comunicação social. Existem também entidades privadas cuja preponderância em determinados setores é tal que o âmbito dos seus poderes, em certas áreas, pode ser considerado equiparável ao exercido por Estados soberanos. O Estado de direito deve também aplicar-se a essas situações, com adaptações sempre que necessário. O Estado de direito exige a regulamentação de concentrações significativas de poder, independentemente da sua origem, não se limitando, por isso, à mera regulação dos poderes que o Estado tenha explicitamente delegado em entidades privadas. O Estado de direito sempre teve uma dimensão horizontal, refletida no direito de acesso à justiça e a um processo equitativo[8]. Embora, em quase todas as culturas jurídicas, a lei faça distinções há muito reconhecidas entre direito público e direito privado, a lei também

[8] Ver o indicador de referência F sobre o acesso à justiça abaixo.

regulamenta a esfera privada de uma multiplicidade de formas, por exemplo, nos domínios do direito da concorrência, da regulação da segurança online, da defesa dos consumidores e do direito do trabalho. Sempre que entidades privadas desempenham funções públicas (incluindo a prestação de serviços públicos) em que exercem um poder análogo ao do Estado, ou de forma suscetível a pôr em causa elementos fundamentais da democracia, dos direitos humanos ou do Estado de direito, esse poder deve também estar sujeito a regulação adequada por parte do poder legislativo democraticamente eleito e a uma supervisão eficaz por parte dos tribunais, não podendo ficar limitado a mecanismos de controlo baseados na "liberdade de contrato" ou nas forças de mercado[9]. A regulação da conduta de entidades privadas deve, em especial, assegurar o cumprimento por parte do Estado de quaisquer obrigações positivas para assegurar a aplicação e a proteção efetiva de obrigações em matéria de direitos humanos[10]. Este aspeto é particularmente importante no contexto da liberdade de expressão, do debate na esfera pública e do acesso, utilização e regulação das plataformas digitais.

30. A IA levanta questões complexas que têm de ser abordadas de forma cuidadosa, uma vez que envolvem diferentes obrigações e intervenientes. Em primeiro lugar, coloca-se a questão de saber de que forma o desenvolvimento e a comercialização dos sistemas de IA afetam o Estado de direito, os direitos humanos e a democracia. Neste contexto, os principais destinatários de novas obrigações são, na sua maioria, entidades privadas. Estas entidades devem estar sujeitas a regras específicas que assegurem que as todas as atividades desenvolvidas no âmbito de sistemas de IA sejam realizadas em conformidade com o Estado de direito, os direitos humanos e a democracia. Em segundo lugar, devem ser propostas novas obrigações concretas que definam as circunstâncias ao abrigo das quais as autoridades públicas podem utilizar os sistemas de IA em plena conformidade com as exigências decorrentes do Estado de direito, dos direitos humanos e da democracia. No caso de fornecedores privados de sistemas de IA, é necessário conceber um quadro regulatório que autorize e supervisione a comercialização de sistemas de IA que possam comprometer os princípios fundamentais do Estado de direito. Este tipo de quadro regulatório deverá prever, *inter alia*, avaliações prévias de risco e de impacto em matéria de direitos humanos, Estado de direito e democracia, bem como a criação de um órgão independente de supervisão e responsabilização dotado de recursos adequados, incluindo poderes de investigação, pessoal e apoio financeiro.

4. A relação entre o direito internacional e o direito interno

A ordem jurídica interna garante que o Estado cumpre as obrigações que lhe incumbem por força do direito internacional?

i. O quadro jurídico interno reconhece a obrigação do Estado de respeitar o direito internacional e de executar as decisões dos tribunais internacionais?

[9] Ver os conceitos da UE de serviços universais/serviços de interesse geral, em que o Estado intervém para garantir que os serviços estão disponíveis a um custo razoável para os cidadãos em várias áreas (serviços postais, banca, transportes, cuidados de saúde, cuidados aos idosos, assistência a pessoas com deficiência, habitação social, etc.). Ver também os Princípios orientadores sobre empresas e direitos humanos (princípios de Ruggie) da ONU de 2011 e a Recomendação CM/Rec(2016)3 do Conselho da Europa relativa a direitos humanos e empresas.

[10] Para referências recentes às obrigações positivas do Estado para garantir os direitos fundamentais das pessoas perante os entidades privadas, ver TEDH, *Hasmik Khachatryan v. Arménia, n.º* 11829/16, 12 de dezembro de 2024, para. 148-155 e 167-204 (relativo ao artigo 3.º da CEDH); *M.Ș.D. v. Roménia*, n.º 28935/21, 3 de dezembro de 2024, paras. 118-158 (relativos ao artigo 8.º da CEDH); *Krachunova v. Bulgária*, n.º 18269/18, 28 de novembro de 2023, paras. 158-177 (relativo ao artigo 4.º da CEDH); e *Bărbulescu v. Roménia* [GC], n.º 61496/08, 12 de janeiro de 2016, paras. 108-141 (relativo ao artigo 8.º da CEDH).

ii. Existem regras jurídicas claras sobre a relação entre o direito internacional e o direito interno e sobre a aplicação das obrigações internacionais no direito interno[11]?
iii. Existe um compromisso claro no sentido de ter devidamente em conta as resoluções, opiniões, recomendações e pareceres dos tribunais internacionais e dos organismos internacionais dedicados à defesa dos direitos humanos?
iv. Está assegurada a conformidade da legislação nacional com as obrigações internacionais[12]?

31. O princípio da legalidade no direito internacional exprime-se através do dever de os Estados cumprirem de boa-fé as obrigações que lhes incumbem por força do direito internacional. O direito internacional não impõe nenhuma forma específica de implementação do direito internacional consuetudinário ou convencional na ordem jurídica interna. No entanto, um Estado "não pode invocar as disposições do seu direito interno como justificação para o incumprimento de um tratado"[13], nem para deixar de cumprir uma norma de direito internacional consuetudinário ou qualquer outra fonte vinculativa de direito internacional. Os Estados devem aplicar devidamente as decisões vinculativas dos órgãos judiciais internacionais. Devem igualmente ter em devida consideração decisões não vinculativas, tais como os pareceres consultivos do Tribunal Internacional de Justiça e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, e as opiniões, comentários gerais ou recomendações de órgãos como o Comité de Ministros do Conselho da Europa ou de órgãos estabelecidos por tratados das Nações Unidas.

32. O princípio do Estado de direito não impõe uma escolha entre monismo e dualismo, nem determina a forma – direta ou indireta – de incorporação do direito internacional no ordenamento jurídico interno. Não obstante, o princípio *pacta sunt servanda* ("os acordos devem ser cumpridos") aplica-se independentemente da abordagem nacional adotada quanto à relação entre o direito internacional e o direito interno. De qualquer modo, a plena implementação, a níve interno, do direito internacional vinculativo é essencial do ponto de vista deste último. Quando o direito internacional integra o ordenamento jurídico interno, constitui direito vinculativo na aceção do parágrafo anterior referente ao primado do Direito[14]. Tal não implica, contudo, que do ponto de vista do direito interno, o direito internacional deva necessariamente prevalecer sobre a Constituição ou sobre a legislação ordinária.

5. Os poderes legislativos do poder executivo

O papel principal do parlamento enquanto órgão legislativo está assegurado?

i. O quadro jurídico aplicável exige que, em princípio, seja o parlamento, e não o poder executivo, que deve estabelecer regras gerais e abstratas sobre as matérias que têm um impacto significativo nas pessoas e na sociedade?
ii. São permitidas exceções ao princípio acima referido? Estas exceções são limitadas no tempo e sujeitas a controlo pelo parlamento e pelo sistema judicial? Existe um recurso efetivo contra os abusos?

[11] Ver o artigo 26.º (*pacta sunt servanda*) e artigo 27.º (lei interna e observância dos Tratados) da Convenção de Viena de 1969 relativa à lei dos Tratados; Comissão de Veneza, CDL-STD(1993)006, A relação entre o direito internacional e o direito interno, n.º 3.6 (tratados), 4.9 (costume internacional), 5.5 (decisões de organizações internacionais), 6.4 (acórdãos e decisões internacionais); CDL-AD(2014)036, Relatório sobre a aplicação dos tratados em matéria de direitos humanos no direito interno e o papel dos tribunais, ponto 50.
[12] No que respeita ao cumprimento das normas internacionais, ver também o indicador de referência G sobre o fiscalização da constitucionalidade.
[13] Cf. Artigo 27.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados; ver também o artigo 46.º (disposições de direito interno relativas à competência para celebrar tratados).
[14] Ver II.A.1. sobre a Primado do Direito, acima.

iii. Quando relevante, o princípio da subsidiariedade é equacionado aquando da delegação de poderes legislativos?
iv. Quando o parlamento delega responsabilidade legislativa no poder executivo, os objetivos, o conteúdo, o âmbito e, se necessário, os prazos dessa delegação são explícita e especificamente definidos num ato legislativo?

33. O exercício de poderes ilimitados pelo poder executivo é, *de jure* ou *de facto*, uma característica central dos sistemas absolutistas e ditatoriais. O constitucionalismo moderno foi desenvolvido como forma de salvaguarda contra esses sistemas e, por conseguinte, assegura o primado da Constituição, atribuindo ao parlamento o controlo sobre os poderes do executivo. A democracia exige que a regulação de questões consideradas socialmente importantes se faça, principalmente, através de leis aprovadas pelos representantes dos cidadãos, nomeadamente, o parlamento. No entanto, não é viável que, a nível nacional, o parlamento aprove todas as normas necessárias à regulação uma sociedade moderna complexa. A adoção de formas secundárias de regulação é, assim, justificada por motivos de tecnicidade, especialização, rapidez de aprovação, conhecimento das condições locais, etc. Ao abrigo desta justificação, a Constituição pode atribuir poderes normativos ao governo, a agências com poderes executivos ou a órgãos do poder local e regional. O parlamento também pode delegar essa função. Não obstante, essa delegação deve ser explícita e específica, de modo a evitar, em particular, a atribuição de poderes legislativos excessivamente amplos ao governo ou a outros órgãos executivos ou legislativos. Neste contexto, cada sistema constitucional estabelece diferentes equilíbrios entre as exigências de democracia e de eficácia[15].

6. O processo legislativo

O processo para a adoção de atos jurídicos é eficiente, transparente, inclusivo e democrático?

i. Existem regras constitucionais claras relativas ao processo legislativo[16]?
ii. O parlamento tem competência para decidir sobre o conteúdo das leis?
iii. A legislação proposta é debatida publicamente pelo parlamento e devidamente justificada em documentos explicativos? É atribuído tempo suficiente ao debate em todas as fases do processo legislativo, incluindo tempo suficiente para a oposição política[17]? A oposição é envolvida na definição da ordem do dia dos debates parlamentares e no trabalho das comissões parlamentares[18]? No contexto da aprovação de leis, o debate democrático está suficientemente garantido, ainda que sistemas de IA sejam utilizados no âmbito do processo legislativo?
iv. Os procedimentos acelerados ou urgentes estão limitados a situações ou circunstâncias excecionais? Apenas se recorre a procedimentos acelerados, ou à introdução de exceções, qualificações ou alterações tardias, de forma limitada e transparente, e existem garantias contra desvios às regras do processo legislativo

[15] TEDH, *The Sunday Times v. Reino Unido (n. º1)*, n.º 6538/74, 26 de abril de 1979, paras. 46 e seguintes. Ver também II.A.7 abaixo, no que diz respeito aos poderes de emergência.
[16] Sobre a necessidade de clarificar e racionalizar os processos legislativos, ver, por exemplo, Comissão de Veneza, CDL-AD(2012)026, Parecer sobre a compatibilidade com os princípios constitucionais e o Estado de direito das medidas tomadas pelo governo e pelo parlamento da Roménia em relação a outras instituições públicas e sobre a portaria de emergência do governo referente à alteração da Lei n.º 47/1992 sobre a organização e o funcionamento do Tribunal Constitucional e sobre a portaria de emergência do governo sobre a alteração e aplicação da Lei n.º 3/2000 relativa à organização de um referendo da Roménia, para. 79; cf. CDL-AD(2002)012, Parecer sobre o projeto de revisão da Constituição romena, paras. 38 e seguintes.
[17] Com exceção das derrogações legais previstas por lei, ver A.5.ii acima sobre o poder legislativo do executivo.
[18] Comissão de Veneza, CDL-AD(2010)025, Relatório sobre o papel da oposição num parlamento democrático, paras. 108 e 114.

ordinário? As reformas de fundo e as alterações constitucionais estão claramente excluídas do âmbito dos procedimentos acelerados?

v. Existem princípios que procuram conciliar a necessidade de eficiência no processo legislativo, bem como o direito da maioria política de decidir sobre uma determinada questão, com a exigência de assegurar um debate adequado sobre os projetos de lei e o direito da minoria política de expressar as suas preocupações?

vi. Existem regras que impõem a realização de consultas públicas abrangentes sobre reformas e legislação relativas a questões de particular importância constitucional ou social (por exemplo, reformas constitucionais e legislação eleitoral), bem como consultas específicas de partes interessadas sobre a legislação que as afeta? Estas regras são, de um modo geral, respeitadas, e os resultados destas consultas são tornados públicos e produzem efeitos, quando aplicável? A realização de avaliações de impacto é obrigatória, quando relevante? O público tem acesso aos projetos de lei na fase de elaboração, a fim de lhe proporcionar tempo suficiente para poder contribuir de forma significativa ou tem pelo menos acesso quando esses projetos são apresentados no parlamento?

vii. Existem regras claras que determinam quando a participação do parlamento é obrigatória no processo de aprovação, incorporação, implementação e recesso dos tratados internacionais[19]? Essa participação é obrigatória para os tratados internacionais que incidam sobre questões da competência do parlamento nos termos do direito interno e para outras questões de especial importância? Existem procedimentos claros para verificar a conformidade de projetos de lei com a Constituição e com as obrigações internacionais, bem como avaliações dessa conformidade ao longo do processo de elaboração? Existem consequências jurídicas ou mecanismos corretivos quando os projetos de lei são considerados incompatíveis com a Constituição e/ou com obrigações internacionais?

34. O Estado de direito está estreitamente associado à democracia, na medida em que promove a prestação de contas e salvaguarda o interesse público, assegurando em simultâneo a proteção dos direitos de todas as pessoas e limitando necessariamente os poderes da maioria. A qualidade da lei depende, em grande medida, da qualidade do processo legislativo. Este processo deve ser eficiente, transparente, inclusivo e democrático. O texto de um projeto de lei deve ser acessível e, quando aplicável, acompanhado de explicações rigorosas e de avaliações de impacto. O parlamento deve seguir o processo legislativo ordinário e evitar recorrer, de forma regular, à adoção urgente de atos jurídicos[20]. O processo legislativo deve reconhecer o papel da oposição e permitir a realização de consultas específicas e transparentes das partes interessadas afetadas por um determinado projeto de lei, bem como, quando aplicável, da sociedade civil, dos grupos de reflexão e do público em geral[21]. Um aspeto essencial de uma sociedade democrática é a existência de um debate público genuíno, que permita ao público participar na condução dos assuntos públicos e influenciar os respetivos resultados[22]. As propostas de projetos de lei devem ser

[19] Os diferentes Estados podem prever naturalmente diferentes equilíbrios entre o poder legistivo e o poder executivo no que diz respeito ao processo de elaboração dos tratados. Embora não seja normalmente necessário atribuir ao parlamento um papel na elaboração dos tratados, a inclusão de alguma forma de representação parlamentar na delegação do Estado nesse processo pode ser adequada em determinadas circunstâncias, nomeadamente quando o Tratado diga respeito as questões "essenciais" que normalmente devam constar de uma lei (ver também II.A.5.i acima).

[20] Ver também II.A.7. abaixo sobre Exceções em situações de emergência.

[21] É da maior importância envolver grupos ou entidades particularmente interessados nas situações em que a legislação afete, de algum modo, direitos humanos, nomeadamente, instituições nacionais de direitos humanos, ordens de advogados, e outros grupos específicos quando estejam em causa direitos específicos, tais como direitos de crianças, direitos das minorias, direitos relacionados com o género, etc. Existem diferentes mecanismos para envolver o público no processo de elaboração de legislação, tais como as assembleias consultivas.

[22] Comissão de Veneza, CDL-AD(2023)044, Geórgia – Parecer sobre a Lei relativa ao Serviço de Investigação Especial e sobre as disposições da Lei relativa à Proteção de Dados Pessoais no tocante ao Serviço de Proteção

disponibilizadas ao público com antecedência ou, pelo menos, no momento da sua apresentação ao parlamento, de modo a permitir o debate e o contributo públicos.

35. A utilização crescente de sistemas de IA pelos parlamentos não deve colocar em causa os procedimentos democráticos inerentes ao processo legislativo. É necessário, em particular, que a utilização de sistemas de IA seja comunicada ao público e que existam salvaguardas suficientes quanto ao cumprimento dos requisitos técnicos e de supervisão[23]. Por outro lado, é essencial que os sistemas de IA não substituam, em circunstância alguma, a deliberação democrática por considerações puramente tecnológicas.

7. Exceções em situações de emergência

O ordenamento jurídico prevê um mecanismo para o exercício do poder de forma célere em situações de emergência e que assegure o respetivo controlo?

i. Existem disposições constitucionais ou legais aplicáveis a situações de emergência (como o estado de emergência ou a lei marcial)? A definição de uma situação de emergência é clara e precisa?
ii. A suspensão de direitos humanos encontra-se sujeita a requisitos estritos? Quais são as circunstâncias e os critérios exigidos para desencadear tais suspensões? O direito interno proíbe a suspensão de certos direitos, mesmo em situações de emergência? As suspensões de direitos humanos devem ser sempre justificadas?
iii. As suspensões e as medidas associadas são necessárias, temporárias e proporcionais, isto é, limitadas ao estritamente necessário pelas exigências da situação, em termos de duração, âmbito e alcance?
iv. Qual é o procedimento para declarar uma situação de emergência? Existem controlos parlamentares e jurisdicionais da existência e duração de uma situação de emergência, e da necessidade, proporcionalidade e provisoriedade de medidas específicas adotadas nesse quadro?
v. Existem outros mecanismos independentes (incluindo provedores de justiça e instituições nacionais de direitos humanos) capazes de assegurar a supervisão nesses contextos?
vi. É garantida uma proteção adequada da sociedade civil e dos meios de comunicação social em contextos de emergência[24]?

36. A segurança do Estado, das suas instituições democráticas e da sua população são interesses públicos e privados fundamentais que merecem proteção e que podem conduzir a uma derrogação temporária de determinados direitos humanos e a uma alteração extraordinária do equilíbrio de poderes. No entanto, existe o risco de os governos utilizarem, de forma abusiva, os poderes de emergência para se manterem no poder, silenciarem a oposição e restringirem, de forma generalizada, os direitos humanos. Os poderes de emergência devem, por conseguinte, estar subordinados a uma condição de necessidade,[25] sendo essencial estabelecer limites estritos quanto à sua duração, circunstâncias de

---

de Dados Pessoais, paras. 28-30. Ver também: Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas, Comentário Geral n.º 25 (1996), artigo 25.º (Participação nos Assuntos Públicos e Direito a Voto) – Direito de Participar nos Assuntos Públicos, Direitos de Voto e Direito da Igualdade de Acesso à Função Pública, que prevê que os "[c]idadãos também participam na condução dos assuntos públicos exercendo influência através do debate público" (para. 8).

[23] Ver União Interparlamentar, Orientações para a IA nos parlamentos, dezembro de 2024.

[24] Conselho da Europa, Recomendação CM/Rec(2024)7 sobre a proteção efetiva dos direitos humanos em situações de crise.

[25] Comissão de Veneza, CDL-PI(2020)005rev, Relatório – Respeito pela Democracia dos Direitos Humanos e Estado de Direito durante os Estados de Emergência – Reflexões, para. 10.

aplicação e âmbito[26]. Mesmo num estado de emergência pública, deve prevalecer o princípio fundamental do Estado de direito. A segurança do Estado e a segurança pública constituem interesses públicos vitais, mas apenas podem ser efetivamente assegurados numa democracia que respeite plenamente os demais requisitos do Estado de direito, tendo simultaneamente em consideração circunstâncias excecionais. A fim de prevenir abusos, é necessário assegurar a fiscalização parlamentar e o controlo judicial da existência e duração de uma situação de emergência declarada, bem como das medidas adotadas ao abrigo dos poderes de emergência, ao longo de todo o período de vigência do estado de emergência. É essencial que os princípios da necessidade, proporcionalidade e provisoriedade sejam respeitados não apenas na definição dos poderes previstos na Constituição e legislação complementar, mas também na ativação e no exercício desses poderes, e ainda na adoção de medidas individuais durante o estado de emergência[27].

37. O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH)[28] preveem a possibilidade de derrogação – e não apenas de restrição – dos direitos neles consagrados apenas em circunstâncias altamente excecionais e desde que seja respeitado o princípio da não-discriminação. Não são possíveis derrogações aos designados direitos absolutos: o direito à vida[29], a proibição da tortura e de penas ou tratamentos desumanos ou degradantes, a proibição de escravatura, a proibição da aplicação retroativa das leis penais e o princípio *nullum crimen, nulla poena sine lege* (não há crime nem pena sem lei), entre outros[30].

8. Dever de aplicação da lei

Que medidas são adotadas para garantir que as autoridades públicas aplicam a lei de forma eficaz, incluindo, quando aplicável, em relação a entidades privadas?

i. Os potenciais obstáculos à aplicação da lei são analisados antes e depois da respetiva adoção?
ii. Existem vias de recurso eficazes contra a não aplicação da lei?
iii. A lei prevê sanções claras e específicas para o não-cumprimento da lei?
iv. Existe um sistema sólido e coerente de fiscalização do cumprimento da lei através do qual as autoridades públicas asseguram a imposição dessas sanções? Essas sanções são impostas de forma coerente?
v. Os dados relativos à aplicação da lei pelas autoridades públicas são disponibilizados ao público?
vi. A avaliação *ex ante* e *ex post* da legislação está prevista no âmbito do processo legislativo?

38. Embora o pleno cumprimento da lei raramente seja alcançável, o dever de a respeitar constitui um requisito fundamental do Estado de direito. Isto significa, em particular, que os

[26] No seu relatório *ibid.*, para. 6-16, a Comissão de Veneza enumerou os princípios que regem o estado de emergência (ou seja, o princípio geral do Estado de direito, a necessidade, a proporcionalidade, a provisoriedade, o escrutínio efetivo (parlamentar e judicial), a previsibilidade da legislação de emergência e a cooperação leal entre as instituições públicas). Quanto à condição de provisoriedade, o TEDH considerou que a questão da proporcionalidade pode exigir que a duração das medidas esteja associada à duração da emergência, mas não exigiu que a própria emergência fosse temporária (TEDH, *A. v. Reino Unido, n.º* 3455/05, 19 fevereiro de 2009, para. 178).
[27] *Ibid.*, para. 6.
[28] Artigo 15.º da CEDH: artigo 4.º do PIDCP; artigo 27.º do ACHR.
[29] Com exceção dos atos lícitos de guerra.
[30] Comissão de Veneza, CDL-AD(2006)015, Parecer sobre a Proteção dos Direitos do Homem em Situações de Emergência, para. 9 e jurisprudência citada sobre derrogações ao abrigo do artigo 15.º da CEDH.

organismos do Estado devem aplicar a lei de forma eficaz. A própria essência do Estado de direito seria posta em causa se as leis não fossem devidamente implementadas e aplicadas[31].

O dever de aplicar a lei é triplo: i), as pessoas devem obedecer à lei; ii) o Estado deve aplicar a lei de forma razoável; e iii) os funcionários públicos devem agir estritamente dentro dos limites das competências que lhes são conferidas.

39. Podem surgir obstáculos à aplicação efetiva da lei não apenas em resultado de ações ilegais ou negligentes das autoridades públicas, mas também porque a qualidade da legislação pode dificultar a sua aplicação. Por conseguinte, é muito importante avaliar se a lei é passível de aplicação prática antes da sua adoção, bem como verificar, *a posteriori*, se pode ser e é efetivamente aplicada. Isto significa que deve ser realizada uma avaliação legislativa *ex ante* e *ex post* quando se trata da questão do Estado de direito. A avaliação dos pontos fortes e fracos da legislação anterior deve ser uma parte natural do processo legislativo.

40. A correta aplicação da lei pode também ser dificultada pela ausência de uma especificação suficiente das sanções na própria lei, bem como pela aplicação insuficiente ou seletiva dessas mesmas sanções.

9. Cumprimento da lei e as novas tecnologias

As autoridades públicas cumprem a lei ao implementarem novas tecnologias?

i. Os dados pessoais sujeitos a tratamento automático estão suficientemente protegidos no que diz respeito à sua recolha, armazenamento e tratamento pelo Estado e por entidades privadas?
ii. O titular dos dados recebe, pelo menos, informações sobre a existência de um ficheiro automatizado de dados pessoais, as suas principais finalidades e outros elementos[32] necessários para garantir um tratamento equitativo dos dados que a si dizem respeito?
iii. Os procedimentos para autorizar a utilização de IA e de sistemas de interceção em larga escala e direcionados por parte das autoridades públicas estão estabelecidos na lei?
iv. A lei prevê garantias para assegurar o respeito pelos princípios do Estado de direito quando as autoridades públicas implementam sistemas de IA, no que diz respeito à transparência, à supervisão humana da IA e às operações de interceção em larga escala e direcionadas, e um quadro de gestão dos riscos e do impacto para prevenir violações dos direitos humanos, do Estado de direito e da democracia?
v. Existem autoridades independentes com poderes e recursos suficientes para assegurar o cumprimento das condições legais previstas no direito interno que dão cumprimento aos princípios e requisitos internacionais em matéria de proteção das pessoas e dos dados pessoais, vigilância e implementação de sistemas de IA?
vi. Existem vias de recurso acessíveis e eficazes para as violações dos direitos humanos resultantes da utilização de dados pessoais e de sistemas de IA pelas

[31] A necessidade de assegurar uma aplicação adequada da legislação é frequentemente sublinhada pela Comissão de Veneza: ver, por exemplo, CDL-AD(2014)003, Parecer conjunto sobre o projeto de lei que altera a legislação eleitoral da Moldávia, n.º 11: "o principal desafio para a realização de eleições verdadeiramente democráticas continua a ser o exercício da vontade política de todas as partes interessadas, de respeitar a letra e o espírito da lei e de a aplicar de forma plena e eficaz"; CDL-AD(2014)001, Parecer conjunto sobre o projeto de Código Eleitoral da Bulgária, para. 85.

[32] Incluindo a identidade dos responsáveis pelo tratamento e pela proteção de dados, as finalidades do tratamento de dados, o período de conservação dos dados pessoais, o direito de acesso, retificação e supressão de dados, o objeto do tratamento de dados pessoais e o direito de apresentar uma reclamação.

autoridades públicas? E em especial, quando estes são utilizados para fins de vigilância?

41. Assegurar a proteção dos dados pessoais é um requisito essencial do Estado de direito. As regras do Conselho da Europa sobre este tema estão definidas na Convenção 108+, ratificada igualmente por um número significativo de Estados não europeus. O TEDH desenvolveu também jurisprudência abundante sobre esta matéria[33]. A proteção de dados pessoais envolve requisitos substantivos e processuais, tal como resumidos nas perguntas i-ii.

42. A utilização crescente das tecnologias da informação tornou possível a recolha de dados numa escala que anteriormente não era possível prever. Este facto tornou necessário o desenvolvimento de mecanismos de proteção jurídica, tanto a nível nacional como internacional, no que diz respeito ao tratamento automático de dados pessoais. Devem estar previstas garantias para assegurar que a recolha, o armazenamento e o tratamento de dados pelo Estado e pelas entidades privadas respeitam os princípios da legalidade, equidade, transparência, limitação da finalidade, minimização dos dados, exatidão, limitação do armazenamento, integridade e confidencialidade.

43. A plena aplicação dos princípios e requisitos processuais que permitem o acesso das pessoas singulares às bases de dados não é possível, por razões óbvias, no domínio da fiscalização do cumprimento da lei (*law enforcement*) e da segurança nacional. Uma vez que as pessoas não estarão em condições de defender eficazmente os seus próprios interesses nestas áreas, o organismo de controlo da proteção geral de dados nestas áreas deve dispor de poderes e recursos suficientes para, por si só, controlar o cumprimento destes princípios e requisitos e atuar como uma garantia eficaz dos direitos individuais. Em alternativa, pode ser criado um organismo de supervisão especializado com poderes e recursos apropriados.

44. Todas as formas de vigilância direcionada e em larga escala devem ser plenamente regulamentadas por lei e limitadas pelos princípios da necessidade e da proporcionalidade[34]. Devem ser previstas vias de recurso e garantias contra abusos de vigilância, nomeadamente no que diz respeito à videovigilância de locais públicos[35].

45. A interceção em larga escala envolve o rastreio, a recolha e a análise de dados e de comunicações contidos na Internet através de algoritmos. Tal implica grandes interferências na privacidade, bem como restrições de outros direitos, como a liberdade de expressão, de

[33] Ver também, Comissão de Veneza, CDL-AD(2024)043, Relatório sobre um regulamento em matéria de *spyware* que respeita o Estado de direito e os direitos humanos, e a jurisprudência do TEDH citada no mesmo. A nível da União Europeia, ver também o Regulamento (UE) 2016/679 relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (Regulamento geral sobre a proteção de dados – RGPD) e a Diretiva (UE) 2016/680 relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados (Diretiva Proteção de Dados na Aplicação da Lei – PDAL).

[34] Deve existir, em especial, legislação específica que autorize a utilização ou exportação de aproveitamento de redes informáticas (*spyware*), tanto por intervenientes públicos como privados, devido ao grande aumento do seu potencial de interferência com a privacidade, e tendo em conta a necessidade de aplicação de salvaguardas específicas, ver CDL-AD(2024)043, n.º. 16 e secção V.K, em especial o para. 131.

[35] O Regulamento da Inteligência Artificial da UE (Regulamento IA) proíbe, salvo raras exceções específicas, a utilização de sistemas de identificação biométrica à distância "em tempo real" em espaços acessíveis ao público para efeitos de aplicação da lei (artigo 5.º) e classifica-os como sistemas de IA de "elevado risco" que utilizam dados biométricos, nomeadamente quando destinados a serem utilizados para o reconhecimento de emoções. Ver: Regulamento (UE) 2024/1689 que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Regulamento da Inteligência Artificial).

informação e de associação[36]. Por este motivo, a interceção em larga escala exige salvaguardas adicionais[37].

46. As regras do Conselho da Europa relativas às atividades realizadas no âmbito do ciclo de vida dos sistemas de IA são descritas na Convenção-Quadro sobre Inteligência Artificial (CETS 225), a qual foi igualmente assinada por vários Estados não membros do Conselho da Europa[38]. Qualquer utilização de sistemas de IA pelas autoridades públicas deve ser regulamentada por lei. As leis devem assegurar que as atividades realizadas no âmbito do ciclo de vida de um sistema de IA são coerentes com as obrigações de proteção dos direitos humanos. A implementação de sistemas de IA pelas autoridades públicas deve cumprir requisitos específicos para respeitar o Estado de direito, a democracia e os direitos humanos, o que implica procedimentos para a implementação de sistemas de IA, avaliação dos riscos associados à utilização destes sistemas[39], requisitos técnicos específicos (em especial, transparência e fiabilidade dos sistemas de IA), vias de recurso eficazes, mecanismos de supervisão da sua utilização e regras relacionadas com a responsabilização e a responsabilidade pela utilização dos sistemas de IA[40]. Neste contexto, afigura-se apropriado testar previamente os sistemas de IA em ambientes normativos seguros (ambientes regulatórios experimentais) antes da sua aplicação geral, sempre que estejam em causa riscos importantes para os direitos humanos, a democracia e o Estado de direito[41]. A utilização de sistemas de IA no sistema judicial exige garantias específicas (cf. II.F.4 abaixo).

---

[36] Ver, em especial, nos processos de *Centrum för Rättvisa v. Suécia* [GC], n.º 35252/08, 25 de maio de 2021 e *Big Brother Watch and others v. Reino Unido* [GC], n.º 58170/13, 62322/14 24960/15, 25 de maio de 2021. Ver também o TJUE, processos conjuntos C-203 e 698/15, *Tele2 Sverige AB v. Post- och telestyrelsen, e Secretary of State for the Home Department v. Tom Watson, Peter Brice e Geoffrey Lewis*, 21 de dezembro de 2016, ECLI:EU:C:2016:970; processo C-623/17, *Privacy International v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, Secretary of State for the Home Department, Government Communications Headquarters, Security Service, Secret Intelligence Service*, 6 de outubro de 2020, ECLI:EU:C:2020:790; processos conjuntos C-511/18, C-512/18 and C-520/18, *La Quadrature du Net and Others v. Premier ministre and Others*, 6 de outubro de 2020, ECLI:EU:C:2020:791.

[37] Por exemplo, o TEDH considerou que uma supervisão independente e eficaz do regime de interceção em larga escala e um regime judicial sólido não constituíram salvaguardas suficientes "de ponta a ponta" para proporcionar garantias adequadas e eficazes contra a arbitrariedade e o risco de abuso. O Tribunal considerou a ausência de autorização independente (a par da não inclusão das categorias dos chamados seletores ou identificadores no pedido de mandado e a não sujeição destes seletores associados a uma pessoa a uma autorização interna prévia) uma deficiência fundamental do regime de interceção em larga escala. Ver: TEDH, *Big Brother Watch and others v. Reino Unido* [GC], n.º 58170/13, 62322/14 e 24960/15, 25 de maio de 2021, para. 425.

[38] Conselho da Europa, Convenção-Quadro sobre Inteligência Artificial e Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito (CETS n.º 225). Para uma visão geral das assinaturas (e ratificações), consultar o Gabinete do Tratado do Conselho da Europa.

[39] *Ibid.,* artigo 16.º. O Regulamento da Inteligência Artificial (Regulamento (UE) 2024/1689 estabelece regras harmonizadas em matéria de IA) referentes aos direitos fundamentais e, em geral, aos sistemas de IA de risco elevado. Ver também: Relatório explicativo à Convenção-Quadro sobre Inteligência Artificial, paras. 105 e seguintes. Uma metodologia específica para a avaliação dos riscos e do impacto dos sistemas de inteligência artificial do ponto de vista dos direitos humanos, da democracia e do Estado de direito (metodologia HUDERIA) foi aprovada pelo Comité de Inteligência Artificial do Conselho da Europa. Ver também: "A Administração e as pessoas – Guia", 3.ª edição (publicada pela Comissão Europeia de Cooperação Jurídica (CDCJ) em 2024), que tem em conta o impacto da crescente utilização dos sistemas de IA e da tomada de decisões automatizada pelas autoridades públicas nas suas relações com os cidadãos.

[40] Relatório Explicativo à Convenção-Quadro sobre Inteligência Artificial, paras. 95 e seguintes.

[41] OCDE, Recomendação do Conselho sobre a IA, V.2.3.a.; Convenção-Quadro sobre Inteligência Artificial, artigo 13.º. Os ambientes de testagem da regulamentação são uma abordagem recomendada para evitar impactos negativos nos direitos humanos, na democracia e no Estado de direito "com o objetivo de promover a inovação, proporcionar segurança jurídica e permitir a aprendizagem regulamentar" (Relatório Explicativo à Convenção-Quadro sobre Inteligência Artificial, para. 92). As vantagens da utilização deste instrumento são numerosas (ver Relatório Explicativo à Convenção-Quadro sobre Inteligência Artificial, para. 93).

B. Segurança jurídica

1. Acessibilidade e previsibilidade da lei

As leis são acessíveis e previsíveis[42]?

i. Todos os atos legislativos são publicados antes da sua entrada em vigor?
ii. Estão facilmente acessíveis?
iii. Os atos legislativos e outras fontes de direito são redigidos de forma inteligível? É disponibilizado material explicativo, quando aplicável?
iv. A nova legislação indica claramente se (e qual) a legislação anterior que é revogada ou alterada?
v. As alterações são incorporadas numa versão consolidada da lei, acessível ao público? As novas alterações ou leis são publicadas com antecedência razoável antes da sua entrada em vigor?
vi. A não publicação de um ato jurídico segundo os requisitos aplicáveis é reconhecida como fundamento válido para contestar esse ato perante um tribunal?

47. A segurança jurídica é um princípio fundamental do direito, garantindo aos cidadãos a previsibilidade e a estabilidade das normas jurídicas. A segurança jurídica tem várias funções: permite assegurar a paz e a ordem na sociedade e contribui para a efetividade do Direito, permitindo que as pessoas tenham um conhecimento suficiente da lei para a poderem cumprir. Para além disso, proporciona às pessoas um meio através do qual podem avaliar se houve arbitrariedade no exercício do poder do Estado.

48. As leis e a regulamentação em geral devem ser facilmente acessíveis, de forma gratuita através da Internet e num diário oficial. Deve ser relativamente simples encontrar o texto jurídico pertinente em vigor, que deve ser redigido em linguagem simples, clara e compreensível[43].

49. A previsibilidade significa não apenas que a lei deve ser publicada antes da sua aplicação - e, sempre que possível, ser previsível quanto aos seus efeitos jurídicos e factuais -, mas também que a lei deve ser formulada com precisão e clareza suficientes para permitir que os destinatários jurídicos orientem o seu comportamento em conformidade com a mesma[44].

50. O grau exato de previsibilidade exigido depende, no entanto, da natureza da lei. Em particular, um elevado nível de previsibilidade é essencial na legislação penal. A identificação das áreas que requerem regulamentação é particularmente difícil numa era de rápida

[42] TEDH, *The Sunday Times v. Reino Unido (n.º 1)*, n.º 6538/74, 26 de abril de 1979, para. 46 e seguintes; *Rekvényi v. Hungria*, n.º 25390/94, 20 de maio de 1999, para. 34. Sobre as condições de acessibilidade e previsibilidade, ver, por exemplo, TEDH, *Kurić and Others v. Eslovénia* [GC], n.º 26828/06, 26 de junho de 2012, para. 341-349; *Amann v. Suíça*, n.º 27798/95, 16 de fevereiro de 2000, para. 50. O TJUE considerou que "o princípio da segurança jurídica exige, por um lado, que as normas de direito sejam claras e precisas e, por outro, que a sua aplicação seja previsível para as pessoas sujeitas à lei, em especial quando possam ter consequências negativas. Este princípio exige, nomeadamente, que a legislação deve permitir que os interessados conheçam com precisão o alcance das obrigações que lhes são impostas e que estas pessoas possam verificar inequivocamente os seus direitos e obrigações e tomar medidas em conformidade (TJUE, C-156/21, *Hungria v. Parlamento Europeu e Conselho, 16 de fevereiro de* 2022, para. 223; De forma similar, ver: C-504/19, *Banco de Portugal and Others*, para. 51 e C-623/22, *Belgian Association of Tax Lawyers and Others*, 29 de julho de 2024, paras. 36-45).

[43] Por exemplo, os atos legislativos devem ser facilmente disponibilizados no sítio Web do parlamento ou noutro sítio Web oficial, com opções de pesquisa simplificadas, por exemplo, sem ter de se conhecer o número do projeto de lei ou a fase do processo de elaboração.

[44] TEDH, *The Sunday Times v. Reino Unido (n.º 1)*, n.º 6538/74, 26 de abril de 1979, para. 49. Ver também II.A.6.vi. acima sobre o acesso aos projetos de legislação.

mudança tecnológica, mas mantém-se o requisito fundamental de previsibilidade para qualquer intervenção do Estado (se necessário, com aconselhamento profissional) ouinterferência com direitos reconhecidos na lei. O objetivo central é permitir que os destinatários da lei regulem a sua conduta, organizem os seus assuntos e interesses de forma apropriada e assegurem que a intervenção do Estado é necessária, proporcionada e lícita.

2. Estabilidade e coerência da legislação

As leis são estáveis e coerentes?

i. As leis são estáveis na medida em que não são alteradas com frequência, ou de forma súbita, sem uma razão clara para tal?
ii. As circunstâncias em que é permitida uma intervenção legislativa em processos pendentes estão claramente circunscritas e limitadas a casos em que existam razões imperiosas de interesse público[45]?
iii. A legislação é aplicada de forma coerente?

51. A falta de estabilidade e a incoerência da legislação ou da atuação do poder executivo podem comprometer a capacidade das pessoas de planearem as suas ações. Contudo, a estabilidade não constitui um fim em si mesmo: a lei deve também ser capaz de se adaptar à evolução das circunstâncias.

52. A lei pode ser alterada, revogada e/ou desenvolvida, quer na sua substância quer nos seus efeitos jurídicos, através de legislação (com um debate público apropriado e atempado, devidamente divulgado, sem afetar negativamente a confiança legítima – ver ponto II.B.4 abaixo) ou, em algumas tradições jurídicas, através da elaboração de jurisprudência pelos tribunais superiores, de acordo com princípios reconhecidos. Embora, em princípio, o parlamento não esteja impedido de regular, através legislação retroativa, direitos decorrentes das leis anteriormente em vigor, qualquer lei com efeitos retroativos exige um escrutínio particularmente rigoroso. Assim, o princípio do Estado de direito e o conceito de processo equitativo impedem qualquer interferência do parlamento na administração da justiça destinada a influenciar a resolução judicial de um litígio, salvo por razões imperiosas de interesse geral[46]. Existem riscos específicos inerentes à utilização de legislação retroativa que afete a resolução judicial de um litígio em que o Estado seja parte, designadamente quando tenha por efeito privar o lítigio de utilidade para o autor[47]. O respeito pelo Estado de direito e a noção de processo equitativo exigem que quaisquer motivos invocados para justificar tais medidas sejam tratados com o maior grau de cautela possível. Estes princípios constituem elementos essenciais dos conceitos de segurança jurídica e de proteção da confiança legítima das partes em litígio[48]. A legislação que tem como objeto um processo único, identificável e pendente (*lex singularis*), viola o princípio da separação de poderes e não deve ser admitida.

53. Determinadas áreas do direito devem gozar de uma estabilidade especial. No que diz respeito ao direito eleitoral, em particular, deve evitar-se a perceção de que a lei está a ser alterada para qualquer outro fim que não a melhoria do sistema eleitoral. As alterações tardias

[45] TEDH, *Vegotex International SA v. Bélgica* [GC], n.º 49812/09, 3 de novembro de 2022, para. 92-94.
[46] TEDH, *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis,* n.º 13427/87, 9 de dezembro de 1994, para. 49.
[47] TEDH, *The National & Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society and the Yorkshire Building Society v. Reino Unido*, n.º 21319/93, 21449/93 e 21675/93, 23 de outubro de 1997, para. 112.
[48] TEDH, *Vegotex International SA v. Bélgica* [GC], n.º 49812/09, 3 de novembro de 2022, paras. 92-94.

e frequentes à legislação eleitoral primária ou secundária comprometem a credibilidade do processo eleitoral e, por conseguinte, a confiança na democracia[49].

3. Segurança jurídica nas decisões judiciais

As decisões judiciais são acessíveis?

i. As decisões judiciais são publicadas e são facilmente acessíveis ao público[50], nomeadamente através de fontes *online* fiáveis?
ii. As decisões judiciais são redigidas de forma a poderem ser compreendidas pelo público e pelas partes envolvidas no processo? São comunicadas de forma eficaz e numa linguagem simples?
iii. Os princípios através dos quais os tribunais podem interpretar e desenvolver o Direito são suficientemente claros?
iv. A coerência da jurisprudência está plenamente assegurada no quadro do sistema judicial? Existem vias de recurso jurisdicionais que permitem às partes em litígio assegurar a coerência da jurisprudência?
v. As exceções à regra geral de acessibilidade são suficientemente justificadas e as eventuais restrições à publicação (quer através de anonimização, quer de outra forma) não vão além do que é razoavelmente necessário?

54. Uma vez que as decisões judiciais podem, nalgumas tradições jurídicas, estabelecer o que diz a lei e – noutras tradições – interpretar e clarificar as leis, a sua acessibilidade faz parte da segurança jurídica. As restrições podem justificar-se para proteger direitos individuais, como por exemplo os dos jovens em processos penais. As decisões dos tribunais devem, por conseguinte, ser redigidas numa linguagem clara e compreensível e ser coerentes com a jurisprudência sobre a matéria em causa[51]. Devem também ser comunicadas de modo a serem facilmente compreendidas pelo público, através de meios que sejam de fácil acesso ao público e reflitam as práticas de comunicação modernas.

55. A aplicação uniforme da lei reforça a perceção pública de equidade e justiça, bem como a confiança na administração da justiça. Independentemente de a jurisprudência ser ou não considerada uma fonte de direito, ou de ter ou não caráter vinculativo, a fundamentação de decisões anteriores constitui um instrumento relevante para os juízes, tanto nos países de tradição *common law* como nos de tradição de direito civil[52]. Os princípios através dos quais os tribunais intepretam e desenvolvem a lei devem ser suficientemente claros.

---

[49] Comissão de Veneza, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Código de boas práticas em matéria eleitoral, II.2. Por conseguinte, a menos que seja necessário corrigir uma situação contrária às normas internacionais, quando forem realizadas alterações em conformidade com estas normas com base no consenso entre o governo e a oposição na sequência de consultas públicas abrangentes ou na aplicação de decisões dos tribunais constitucionais nacionais ou dos supremos tribunais com jurisdição equivalente, de tribunais internacionais ou de recomendações de organizações internacionais, os elementos fundamentais do direito eleitoral, em especial o sistema eleitoral propriamente dito, a composição das comissões eleitorais e a definição dos limites dos círculos eleitorais não devem poder ser alterados menos de um ano antes de uma eleição, ou devem ser incluídos na Constituição ou a um nível superior ao do direito ordinário (cf. CDL-AD(2024)027, Declaração interpretativa revista sobre a estabilidade da lei eleitoral).

[50] TEDH, *Fazliyski v. Bulgária*, n.º 40908/05, 16 de abril de 2013, paras. 64-70, em particular o para. 65; *Ryakib Biryukov v. Rússia*, n.º 14810/02, 17 de janeiro de 2008, paras. 30 e seguintes; *Kononov v. Letónia*, n.º 36376/04, 17 de maio de 2010, para. 185.

[51] Existem naturalmente outras razões para a coerência e a clareza nas decisões judiciais, em especial a necessidade de compreender a fundamentação do tribunal para efeitos de reapreciação/recurso.

[52] CCJE, Parecer n.º 20 (2017) sobre o papel dos tribunais na aplicação uniforme da lei, Principais conclusões e recomendações a) e b).

4. Princípios básicos de segurança jurídica: Confiança legítima, não-retroatividade, *nullum crimen et nulla poena sine lege, res judicata* e *ne bis in idem*

Os princípios básicos da segurança jurídica são respeitados?

i. É assegurado o respeito pelo princípio da proteção da confiança legítima?
ii. É assegurado o respeito pelo princípio *res judicata* (o caso julgado)? [53]
iii. As decisões judiciais transitadas em julgado podem ser revistas? As condições ao abrigo das quais as decisões judiciais transitadas em julgado podem ser revistas estão definidas de forma clara e enquadradas de forma rigorosa?
iv. Em que medida existe uma proibição geral de retroatividade das leis (para além do direito penal)? Existem exceções e, em caso afirmativo, em que condições se aplicam?
v. No que respeita, em particular, à legislação penal: a retroatividade da legislação penal é proibida? Aplicam-se os princípios *nullum crimen sine lege* (não há crime sem lei) e *nulla poena sine lege* (não há pena sem lei)? A proporcionalidade das penas e das sanções é reconhecida e respeitada? É assegurado o respeito pelo princípio *ne bis in idem* (direito a não ser julgado duas vezes pelo mesmo facto)?

56. O princípio da proteção da confiança legítima integra o princípio geral da segurança jurídica. Expressa a ideia de que as autoridades públicas, incluindo as autoridades judiciárias, devem não apenas respeitar a lei, mas também as promessas e expectativas que possam ter gerado. De acordo com este princípio, aqueles que agem de boa-fé, com base na lei, não devem ver a sua legítima confiança frustrada. Este princípio aplica-se não apenas à legislação, mas também às decisões individuais das autoridades públicas e às decisões judiciais. Este último requisito não deve prejudicar a capacidade de os juízes reverterem a orientação da jurisprudência, mas essas reversões devem ser previsíveis[54]. No entanto, importa sublinhar que o princípio da proteção da confiança legítima não é absoluto e pode não ser aplicável em todas as circunstâncias, designadamente quando ocorram situações imprevisíveis ou estejam em causa interesses públicos fundamentais. Além disso, determinadas categorias de interesses jurídicos estão, pela sua própria natureza, sujeitas a alterações (como sucede, por exemplo, no âmbito do direito a prestações sociais ou da política fiscal).

57. O princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima implica igualmente a obrigação de o parlamento prever, salvo em circunstâncias excecionais, um prazo razoável entre a publicação oficial das leis e a respetiva entrada em vigor (*vacatio legis*). Tal é particularmente necessário no caso de reformas significativas em vários domínios da vida

[53] Artigo 4.º do Protocolo n.º 7 da CEDH, artigo 14.º, para. 7 do PIDCP, artigo 8.º, para. 4 do ACHR (no domínio penal); sobre o respeito do princípio *res judicata*, ver, por exemplo, TEDH, *Brumărescu v. Roménia*, n.º 28342/95, 28 de outubro de 1999, para. 62; *Kulkov and Others v. Rússia*, n.º 25114/03, 11512/03, 9794/05, 37403/05, 13110/06, 19469/06, 42608/06, 44928/06, 44972/06 e 45022/06, 8 de janeiro de 2009, para. 27; *Duca v. Moldávia*, n.º 75/07, 3 de março de 2009, para. 32. O tribunal considera o respeito *res judicata* um aspeto da segurança jurídica. Cf. *Marckx v. Bélgica*, n.º 6833/74, 13 de junho de 1979, para. 58.

[54] O TJUE declarou que "o direito de invocar o princípio da proteção da confiança legítima pressupõe que foram dadas garantias precisas, incondicionais e coerentes emanadas de fontes autorizadas e fiáveis à pessoa em causa pelas autoridades competentes da União Europeia" (TJUE, C-349/17, *Eesti Pagar A.S.*, 5 de março de 2019, para. 97; Ver também: C-416/24 e C-417/24, *On Air Media Professionals*, 9 de outubro de 2025, paras. 60-67). Na jurisprudência do TEDH, a doutrina da confiança legítima aplica-se essencialmente à proteção da propriedade garantida pelo artigo 1.º do Primeiro Protocolo Adicional da Convenção Europeia dos Direitos do Homem: ver, por exemplo, TEDH, *Anhaeuser-Busch Inc. v. Portugal* [GC], n.º 73049/01, 11 de janeiro de 2007, para. 65; *Gratzinger and Gratzingerova v. República Checa* [GC] (dec.), n.º 39794/98, 10 de julho de 2002, paras. 68 e seguintes; *The National & Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society and the Yorkshire Building Society v. Reino Unido*, para. 21319/93, 21449/93 e 21675/93, 23 de outubro de 1997, paras. 62 e seguintes.

pública (por exemplo, atividades de empreendedorismo, educação, cuidados sociais e de saúde, fiscalidade).

58. O princípio *res judicata* (caso julgado) implica que, uma vez decidido um recurso por uma instância final, não deve ser possível interpor novos recursos. As sentenças definitivas, que transitaram em julgado, devem ser respeitadas, a menos que existam razões convincentes para as rever[55]. Como regra geral, um desvio ao princípio *res judicata* só se justifica quando tal for considerado necessário por circunstâncias de caráter substancial e imperioso[56]. Nem o TEDH nem o TJUE impõem que as decisões definitivas dos tribunaisnacionais sejam reabertas para a execução dos seus acórdãos[57]. No entanto, em determinadas circunstâncias, por exemplo no âmbito da restauração do Estado de direito, a obrigação de executar as decisões dos tribunais internacionais pode justificar um desvio ao princípio *res judicata*. Será, no entanto, essencial que sejam criadas salvaguardas para garantir um equilíbrio adequado entre os princípios praticados (ou seja, o direito a um processo equitativo perante um tribunal independente e o princípio *res judicata* como elemento do direito à segurança jurídica) (cf. II.H.1 sobre Restauração do Estado de direito abaixo)[58].

59. As pessoas devem ser antecipadamente informadas das consequências do seu comportamento. Tal implica previsibilidade[59] e não retroatividade, em especial da legislação penal[60]. O princípio da não retroatividade aplica-se a todas as sanções de natureza penal (cf. II.C.2 sobre as Salvaguardas processuais abaixo)[61]. No direito civil e administrativo, a retroatividade pode afetar negativamente os direitos e os interesses jurídicos. No entanto, fora do domínio penal, pode ser permitida uma limitação retroativa dos direitos das pessoas ou a imposição de novos deveres, mas apenas se for do interesse público e em conformidade com o princípio da proporcionalidade (incluindo no tempo)[62]. O parlamento não deve poder interferir na aplicação da legislação em vigor pelos tribunais em processos pendentes.

60. O princípio *nullum crimen, nulla poena sine lege* ("não há crime nem pena sem lei") consagra a ideia de que apenas a lei pode definir crimes e estabelecer penas, e que o direito penal não pode ser aplicado retroativamente nem interpretado em detrimento do acusado. Devem ser previstas garantias eficazes contra ações penais, condenações e punições arbitrárias[63]. A proporcionalidade é particularmente importante se forem impostas sanções, um princípio que também se aplica às sanções administrativas e civis[64].

---

[55] Ver: O Conselho da Europa e o Estado de direito – Uma perspetiva geral, CM(2008)170, 21 de novembro de 2008, para. 48.
[56] TEDH, *Moreira Ferreira v. Portugal (n.º 2)* [GC], n.º 19867/12, 11 de julho de 2017, para. 62.
[57] *Ibid.*, para. 91; Ver também TJUE, C-620/17, *Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe*, para. 55-56.
[58] Comissão de Veneza, CDL-AD(2024)029, Polónia – Parecer conjunto da Comissão de Veneza e da Direção-Geral dos Direitos Humanos e do Estado de Direito sobre normas europeias que regulam o estatuto dos juízes, paras. 41-45; CDL-AD(2024)035, Polónia – Parecer sobre o projeto de alterações constitucionais relativas ao Tribunal Constitucional e duas leis sobre o Tribunal Constitucional, paras. 39 e seguintes.
[59] Ver II.B.1. acima sobre Acessibilidade e previsibilidade da lei.
[60] O princípio da não retroatividade não se aplica quando a nova legislação coloca as pessoas numa posição mais favorável. O TEDH considera que o artigo 7.º da CEDH inclui o princípio da "retrospetividade" (retroatividade) do direito penal mais favorável : ver *Scoppola v. Itália (n.º. 2)* [GC], n.º10249/03, 17 de setembro de 2009, para. 109.
[61] TEDH, *Engel and Others v. Países Baixos*, n.º. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 e 5370/72, 8 de junho de 1976, para. 82-83. Ver também: *Nicoleta Gheorghe c. Roménia*, n.º 23470/05, 3 de abril de 2012, para. 25-26; *Balsytė-Lideikienė v. Lituânia*, n.º 72596/01, 4 de novembro de 2008, para. 56-61; *Lutz v. Alemanha*, n.º 9912/82, 25 de agosto de 1987, para. 54-55; *Öztürk v. Alemanha*, n.º , 21 de fevereiro de 1984, para. 49.
[62] As exceções ao princípio da não retroatividade podem ser aceites nos domínios financeiro e fiscal quando está em causa o interesse público (ver também II.B.2.ii).
[63] TEDH, *S.W. v. Reino Unido, n.º* 20166/92, 22 de novembro de 1995, para. 34; *C.R. v. Reino Unido*, n.º 20190/92, 22 de novembro de 1995, para. 32; *Del Río Prada v. Espanha* [GC], n.º 42750/09, 21 de outubro de 2013, para. 77; Vasiliauskas v. Lituânia [GC], n.º 35343/05, 20 de outubro de 2015, para. 153. Ver também: Comissão de Veneza, CDL-AD(2020)005, Arménia – Submissão *amicus curiae* ao Tribunal Constitucional da Arménia relativa ao artigo 300.º, n.º 1 do Código Penal, paras. 46-47.
[64] Comissão de Veneza, CDL-AD(2025)037, Arménia – Submissão *amicus curiae* sobre a compatibilidade do artigo 236.º do Código Penal com as normas europeias em matéria de segurança jurídica, para. 16. Existem outras

61. O TEDH já se pronunciou sobre diversos casos relativos à instauração de processos penais contra requerentes com fundamento em infrações distintas assentes nos mesmos factos, com maior frequência em relação a infrações fiscais. Concluiu, em particular, que não existe duplicação quando dois processos – administrativos e penais – estejam suficientemente interligados, tanto do ponto de vista material como temporal, de modo a formarem um conjunto coerente. No entanto, o princípio *ne bis in idem* (proibição de ser julgado duas vezes pelo mesmo facto) é violado quando os dois processos se encontram distantes no tempo e constituem processos de recolha e apreciação de elementos de prova amplamente autónomos [65].

5. Segurança jurídica e novas tecnologias

Existem mecanismos para garantir que os sistemas de IA utilizados pelas autoridades públicas cumprem os princípios da segurança jurídica?

i. O direito de ser informado quando um sistema de IA é utilizado pelas autoridades públicas está plenamente assegurado?
ii. Os requisitos técnicos mínimos devem ser cumpridos pelos sistemas de IA? Em particular, os sistemas de IA utilizados pelas autoridades públicas devem cumprir os requisitos mínimos de fiabilidade[66], cibersegurança e transparência[67]?
iii. Existem sistemas de auditoria e de certificação algorítmica?
iv. A lei prevê outros mecanismos para assegurar que os sistemas de IA respeitam os princípios da segurança jurídica?

62. A segurança jurídica exige que os cidadãos possam prever a forma como a lei será aplicada, antecipando as consequências do seu comportamento e assegurando que as suas legítimas expetativas não são injustificadamente frustradas. Quando uma autoridade pública introduz um sistema de IA, a sua utilização deve garantir que os respetivos resultados respeitam estes requisitos específicos, em particular: 1) o conhecimento de que a decisão é tomada por uma ferramenta de IA[68]; 2) a garantia de que os resultados são conformes com a lei; 3) a possiblidade de prever os possíveis resultados que uma ferramenta de IA pode produzir. Daqui decorre que os sistemas de IA devem possuir determinados requisitos técnicos específicos antes de poderem ser utilizados pelas autoridades públicas, tais como os enumerados no ponto ii).

---

justificações, para além do princípio da segurança jurídica para os princípios da *nullum crimen* e da proporcionalidade na sentença, e, naturalmente, outros princípios importantes do direito penal (tais como a *ultima ratio*, que indicam que o direito penal deve ser encarado como um último recurso) que devem ser respeitados, mas por outras razões que não a da segurança jurídica.

[65] TEDH, *A and B v. Noruega* [GC], n.º 24130/11 e 29758/11, 15 de novembro de 2016, paras. 117-134, conforme aplicado mais recentemente em *Jóhannesson and Others v. Islândia*, n.º 22007/11, 18 de maio de 2017, paras. 49-56.

[66] Fiabilidade refere-se ao "papel a desempenhar pelas normas, especificações técnicas, técnicas de garantia e sistemas de conformidade na avaliação e verificação da fiabilidade dos sistemas de inteligência artificial e na documentação e comunicação transparentes de provas para este processo" (Relatório explicativo à Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial, para. 84).

[67] O termo "transparência algorítmica" é frequentemente utilizado para descrever a abertura sobre a finalidade, a estrutura e as ações subjacentes de um sistema baseado em algoritmos (Relatório explicativo à Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial, para. 58); OCDE, Recomendação do Conselho sobre IA, IV.1.3 sobre transparência e explicabilidade.

[68] Artigo 15.º, n.º 2, da Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial, por exemplo, que as partes "devem procurar assegurar que, conforme apropriado ao contexto, as pessoas que interagem com os sistemas de inteligência artificial sejam notificadas de que estão a interagir com esses sistemas e não com um ser humano".

63. Os princípios técnicos que garantem a segurança jurídica são a fiabilidade (que inclui solidez, exatidão, desempenho e outros pré-requisitos relativos aos dados[69]), a cibersegurança (segurança e proteção)[70] e a transparência (que abrange a explicabilidade[71] e a interpretabilidade[72]).

64. Os requisitos técnicos devem ser complementados por mecanismos que garantam a auditabilidade e a certificação dos sistemas de IA, quer diretamente pelas autoridades públicas, quer através de entidades de confiança (agências, registos, certificações) que possam confirmar o cumprimento destes requisitos técnicos.

C. Prevenção do abuso de poder[73]

1. Garantias gerais

Existem garantias legais contra a arbitrariedade e o abuso de poder por parte das autoridades públicas, especialmente as administrativas? Os conceitos de arbitrariedade e de abuso de poder estão claramente definidos?

i. Estas garantias estão plasmadas em fontes jurídicas vinculativas (por exemplo, na Constituição, em legislação ordinária, e em jurisprudência nacional e internacional)?
ii. Existem mecanismos para prevenir, corrigir e sancionar abusos ou uso abusivo de poder público?

---

[69] Estes requisitos referem-se à capacidade de um sistema de IA para manter um desempenho estável e rigoroso em diferentes situações, mesmo face a dados com distorções, em cenários inesperados ou a tentativas de burla. Outros pré-requisitos funcionais são "a qualidade e o rigor dos dados, a integridade dos dados, a segurança dos dados e a cibersegurança. As normas, os requisitos, os sistemas de garantia e de conformidade pertinentes podem abranger estes elementos como condição prévia para o êxito da confiança do público nas tecnologias de inteligência artificial" (Relatório explicativo à Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial, para. 85). Ver também: OCDE, Recomendação do Conselho sobre IA, IV.1.4.

[70] Este princípio visa "garantir que, tal como qualquer outro sistema informático, os sistemas de inteligência artificial sejam "seguros por conceção", o que significa que os intervenientes relevantes da inteligência artificial devem considerar a proteção e a segurança como requisitos fundamentais e não apenas características técnicas. Devem dar prioridade à proteção e à segurança ao longo de todo o ciclo de vida do sistema de inteligência artificial" (Relatório Explicativo à Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial, para. 87).

[71] "Explicabilidade" refere-se à capacidade de fornecer, sob reserva da viabilidade técnica e tendo em conta o estado da técnica geralmente reconhecido, explicações suficientemente compreensíveis sobre as razões pelas quais um sistema de inteligência artificial fornece informações, produz previsões, conteúdos, recomendações ou decisões... Nesses casos, a transparência pode, por exemplo, assumir a forma de uma lista de fatores que o sistema de inteligência artificial tem em consideração ao informar ou tomar uma decisão" (Relatório Explicativo à Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial, para. 60). Ver também OCDE, Recomendação do Conselho sobre IA, IV.1.3.

[72] "Interpretabilidade" refere-se à capacidade de compreender o modo como um sistema de inteligência artificial faz as suas previsões ou toma decisões ou, por outras palavras, em que medida os resultados dos sistemas de inteligência artificial podem ser tornados acessíveis e compreensíveis tanto para peritos como para não peritos. Tal envolve tornar o funcionamento interno, a lógica e os processos de tomada de decisão dos sistemas de inteligência artificial compreensíveis e acessíveis aos utilizadores humanos, incluindo os programadores, as partes interessadas, os utilizadores finais e as pessoas afetadas" (Relatório Explicativo à Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial, para. 61).

[73] A proteção contra a arbitrariedade foi mencionada pelo TEDH em vários processos. Para além dos citados na próxima nota, ver, por exemplo, *Husayn (Abu Zubaydah) v. Polónia*, n.º 7511/13, 24 de julho de 2014, para. 521 e seguintes; *Hassan v. Reino Unido* [GC], n.º 29750/09, 16 de setembro de 2014, para. 106; *Georgia v. Rússia* (I), n.º 13255/07, 3 de julho de 2014, paras. 182 e seguintes (artigo 5.º da CEDH); *Ivinović v. Croácia*, n.º 13006/13, 18 de setembro de 2014, para. 40 (artigo 8,º da CEDH). Do TJUE, ver por exemplo, *Hoechst v. Comissão*, processos conjuntos 46/87 e 227/88, 21 de setembro de 1989, para. 19; *Orange v. Comissão Europeia*, T-402/13, 25 de novembro de 2014, para. 89. Sobre os limites dos poderes discricionários, ver anexo à Recomendação CM/Rec(2007)7 do Conselho da Europa relativa à boa administração, artigo 2.º, n.º 4 ("Princípio da legalidade"): "[As autoridades públicas] só exercem os seus poderes se os factos estabelecidos e a lei aplicável lhes conferirem o direito de o fazer e exclusivamente para os fins para os quais foram atribuídos".

iii. Existem restrições jurídicas claras ao exercício do poder discricionário pelas autoridades públicas[74]?
iv. Está assegurado que os princípios jurídicos substantivos gerais, como a igualdade, a proporcionalidade e a proteção da confiança legítima, se aplicam à ação público-administrativa e ao respetivo processo de tomada de decisões?
v. Existe controlo jurisdicional do exercício do poder?
vi. Existe supervisão da ação público-administrativa por parte de uma instituição semelhante ao Provedor de Justiça[75]?

65. O Estado de direito visa controlar o poder das autoridades públicas e, cada vez mais, também o dasentidades privadas. Embora a tónica seja aqui colocada no abuso de poder por parte das autoridades administrativas, quando determinadas funções públicas são exercidas por entidades privadas, devem existir garantias semelhantes às aplicáveis às autoridades públicas contra o abuso de poder, conforme referido no ponto II.A.3 acima.

66. A discricionariedade executiva e administrativa ilimitada é contrária ao Estado de direito. Por conseguinte, a lei deve definir o alcance dessa discricionariedade, como proteção contra a arbitrariedade.

67. Devem existir princípios substantivos gerais que também limitem o poder discricionário das autoridades públicas, como a igualdade, a proporcionalidade e a proteção da confiança legítima (cf. II.B.4 acima).

2. Garantias processuais

Existem garantias processuais contra a arbitrariedade e o abuso de poder por parte das autoridades públicas?

i. As autoridades públicas estão obrigadas a respeitar o princípio *audi alteram partem* ("direito de audiência prévia")? O incumprimento deste princípio constitui um fundamento válido para impgunar decisões administrativas nos tribunais?
ii. A lei facilita ou, pelo menos, permite a realização de consultas públicas antes de serem tomadas decisões administrativas discricionárias que afetem um grande número de pessoas?
iii. A falta de fundamentação constitui um fundamento válido para impgunar tais decisões nos tribunais?
iv. Existe um mecanismo para responsabilizar legalmente os responsáveis pelas decisões administrativas e de direito público?
v. Se a decisão administrativa se basear num sistema de IA, está garantida uma explicação das razões pelas quais o sistema de IA opta por uma determinada solução? É claro quem é o responsável (público ou privado) se o sistema apresentar um mau funcionamento? É claro quais os aspetos da decisão que são deixados ao sistema e quais os aspetos que são deixados ao ser humano?

[74] O Conselho da Europa e o Estado de direito – Uma perspetiva geral, CM(2008)170, 21 de novembro de 2008, para. 46; TEDH, *Malone v. Reino Unido, n.º* 8691/79, 2 de agosto de 1984, para. 68; *Segerstedt-Wiberg and Others v. Suécia*, n.º 62332/00, 6 de junho de 2006, para. 76 (artigo 8.º). A complexidade da sociedade moderna significa que deve ser concedido poder discricionário aos funcionários públicos. O princípio segundo o qual as autoridades públicas devem esforçar-se por ser objetivas ("sachlich") em vários Estados, como a Suécia e a Finlândia, vai mais além do que simplesmente proibir o tratamento discriminatório e é considerado um fator importante que apoia a confiança na administração pública e no capital social.
[75] Ver, a este respeito: Comissão de Veneza, CDL-AD(2019)005, Princípios Públicos sobre a Proteção e a Promoção da Instituição do Provedor de Justiça ("Princípios de Veneza").

vi. A lei prevê garantias processuais adequadas, incluindo garantias de um processo equitativo e de acesso a um recurso efetivo, quando estão em causa medidas administrativas que, materialmente, equivalem a uma acusação penal (independentemente da categorização destas medidas administrativas no direito interno)?

68. Devem existir garantias processuais que impeçam o abuso de poder discricionário, como o respeito pelo princípio *audi alteram partem* ("direito de audiência prévia"), o que implica que as pessoas afetadas por uma decisão devem ter a oportunidade de ser ouvidas.

69. Enquanto elemento fundamental da governação democrática, quando estejam em causa decisões administrativas discricionárias que afetem um grande número de pessoas - por exemplo no domínio do ordenamento do território ou das questões ambientais - devem ser realizadas consultas públicas, a fim de assegurar que as decisões finais beneficiam dos pontos de vista de uma grande variedade de partes interessadas e dispõem de uma base de apoio social.

70. Em princípio, o dever de fundamentação também se aplica às decisões administrativas[76]. No entanto, existem limites a este dever, que, no essencial, permite a uma pessoa afetada por uma determinada decisão saber por que razão essa decisão foi tomada ou ainda, no âmbito de um processo judicial, por que razão ganhou ou perdeu o respetivo processo. Conforme afirmado pelo TEDH "a obrigação [do tribunal] de fundamentar não exige uma resposta pormenorizada a todos os argumentos invocados pelo autor, mas apenas uma resposta específica e explícita aos argumentos que são decisivos para o resultado desse processo"[77].

71. Todo e qualquer poder discricionário deve ser suscetível de controlo jurisdicional ou outra forma de fiscalização independente. As vias de recurso disponíveis devem ser claras e facilmente acessíveis. O acesso a um provedor de justiça ou a outro mecanismo de natureza não contenciosa também pode ser apropriado.

72. Os responsáveis pelas decisões administrativas e de direito público devem ser juridicamente responsáveis.

73. A tomada de decisões algorítmica e a utilização da IA levantam novas questões relativas ao Estado de direito. O princípio da responsabilização é essencial quando os sistemas de IA desempenham um papel relevante nas decisões das autoridades públicas (em particular, quando está em causa a utilização da IA no sistema judicial, ver ponto II.F.4 abaixo), exigindo uma explicação clara das razões pelas quais um sistema formula uma recomendação. As pessoas afetadas apenas poderão reclamar junto das autoridades competentes se essas razões forem comunicadas e puderem ser compreendidas pelos cidadãos[78]. O princípio da responsabilização também requer "linhas de responsabilidade claras"[79]. É necessário esclarecer quem é responsável se algo correr mal na sua utilização, estabelecer procedimentos para determinar a quem (entidade pública ou privada) deve ser imputada uma irregularidade cometida por um sistema de IA utilizado pelas autoridades públicas[80], e ainda

[76] Ver, por exemplo, o artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Cf. também II.F.3.v abaixo sobre Processo Equitativo.
[77] TEDH, *Melgarejo Martinez de Abellanosa v. Espanha*, n.º 11200/19, 14 de dezembro de 2021, para. 41.
[78] OCDE, Recomendação do Conselho sobre IA, IV.1.5.
[79] Relatório Explicativo à Convenção-Quadro sobre Inteligência Artificial, para. 68.
[80] *Ibid.:* "Por outras palavras, todos os intervenientes responsáveis pelas atividades no âmbito do ciclo de vida dos sistemas de inteligência artificial, independentemente de serem organizações públicas ou privadas, devem estar sujeitos ao atual quadro de regras, normas jurídicas e outros mecanismos apropriados de cada Parte, de modo a permitir a atribuição efetiva de responsabilidades no contexto dos sistemas de inteligência artificial".

fornecer informações suficientes para que a pessoa em causa possa identificar e contestar as decisões tomadas ou recomendadas por um sistema de IA.[81] Ao estabelecer a responsabilização e a responsabilidade pela utilização de sistemas de IA, é importante apurar que aspetos de uma decisão pública resultam do trabalho automatizado de um sistema de IA e quais os aspetos que dependem das decisões tomadas pelos seres humanos. É essencial disponibilizar formação específica sobre a utilização de sistemas de IA ao pessoal da administração pública.

74. De acordo com a jurisprudência do TEDH, as medidas administrativas que equivalem, materialmente, a uma acusação penal estão sujeitas aos requisitos de um processo equitativo, independentemente da sua categorização no direito interno[82].

3. Corrupção[83] e conflitos de interesses

Existem medidas adequadas para prevenir e combater a corrupção?

i. No exercício de funções públicas, são aplicáveis regras de conduta específicas aos funcionários públicos para prevenir a corrupção? O incumprimento destas medidas está sujeito a sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas?
ii. Foram implementadas medidas preventivas mais específicas nos setores expostos a elevados riscos de corrupção?
iii. A corrupção e as infrações relacionadas com a corrupção foram criminalizadas em conformidade com os padrões internacionais? Estas infrações estão sujeitas a sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas? Podem ser aplicadas medidas adicionais a uma condenação por corrupção ou a uma infração relacionada com a corrupção?
iv. Todas as categorias de funcionários públicos estão abrangidas pelas medidas preventivas e penais acima referidas? Certas categorias de funcionários públicos estão sujeitas a outras medidas, como a divulgação regular de rendimentos, bens e interesses e/ou outras exigências no início e no termo do seu mandato ou serviço público?
v. Os organismos responsáveis pela luta contra a corrupção e pela preservação da integridade do setor público dispõem de recursos humanos e financeiros adequados e – se aplicável– de poderes de investigação e de um nível adequado de especialização? Estes organismos gozam de independência operacional suficiente em relação aos poderes executivo e legislativo?
vi. Estão implementadas medidas para incentivar a denúncia de atos de corrupção, em especial leis e políticas públicas de proteção dos denunciantes, mas também de linhas diretas de denúncia e outras medidas destinadas a tornar os organismos de luta contra a corrupção acessíveis às pessoas?

---

[81] *Ibid*, para. 69: "O princípio da responsabilização e da responsabilidade é indissociável do princípio da transparência e do controlo, uma vez que os mecanismos de transparência e controlo permitem a responsabilização e a responsabilidade, ao clarificar o funcionamento e a produção de resultados dos sistemas de inteligência artificial. Quando as partes interessadas pertinentes compreendem os processos e algoritmos subjacentes, torna-se mais fácil rastrear e atribuir responsabilidades em caso de impactos negativos nos direitos humanos, na democracia ou no Estado de direito, incluindo violações dos direitos humanos".

[82] TEDH, *Nicoleta Gheorghe c. Roménia*, n.º 23470/05, 3 de abril de 2012, paras. 25-26; *Balsytė-Lideikienė v. Lituânia*, n.º 72596/01, 4 de novembro de 2008, paras. 56-61; *Lutz v. Alemanha*, n.º 9912/82, 25 de agosto de 1987, paras. 54-55; *Öztürk v. Alemanha*, no. 8544/79, 21 de fevereiro de 1984, para. 49; *Engel and Others v. Países Baixos*, n.º 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 e 5370/72, 8 de junho de 1976, paras. 82-83.

[83] Ver Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), *Ensinamentos retirados das três Rondas de Avaliação (2000-2010) — Artigos temáticos*; *Relatório sobre as Tendências e Conclusões da Quarta Ronda de Avaliações na área da Prevenção da Corrupção dos Deputados, Juízes e Procuradores* (2017); *Relatório sobre os Princípios Fundamentais, Tendências e Desafios da Quinta Ronda de Avaliação na área das Administrações Centrais (funções executivas) e dos Organismos Responsáveis pela Aplicação da Lei* (2025).

vii. O Estado atua em conformidade com os resultados dos processos de monitorização internacional neste domínio? O próprio Estado avalia a eficácia das suas políticas públicas de luta contra a corrupção e adota as medidas corretivas adequadas quando necessário? São adotadas medidas contra fenómenos que comprometam a eficácia ou a integridade dos esforços de luta contra a corrupção[84]?

75. A corrupção compromete a confiança do público, enfraquece as instituições e conduz à arbitrariedade e ao abuso de poder. Para além disso, a corrupção pode colocar em causa a igual aplicação da lei. Por conseguinte, mina os próprios fundamentos do Estado de direito. Embora os três ramos de poder sejam afetados, a corrupção constitui uma preocupação particular para o poder judicial, o Ministério Público e os organismos responsáveis pela fiscalização do cumprimento da lei, os quais desempenham um papel fundamental na salvaguarda da eficácia dos esforços de luta contra a corrupção. O cumprimento e a aplicação eficazes das medidas preventivas e punitivas, que decorrem de umasérie de convenções internacionais e outros instrumentos, é essencial para combater a corrupção[85].

76. Do ponto de vista da prevenção, devem ser aplicáveis regras de conduta específicas[86] a todas as categorias de funcionários públicos (por exemplo, funcionários públicos, funcionários eleitos e nomeados a nível estatal e local, juízes, procuradores, etc.) que abranjam: 1) a promoção da integridade na vida pública (imparcialidade e neutralidade, etc.); 2) os presentes e outros benefícios; 3) a utilização de recursos públicos; 4) a utilização de informações que não se destinam a ser públicas; 5) contactos com terceiros e pessoas que procuram influenciar o processo de tomada de decisões públicas (incluindo o trabalho governamental e parlamentar); e 6) conflitos de interesses. Esta última situação pode ocorrer quando um funcionário público tem um interesse privado (que pode envolver um terceiro, por exemplo, um familiar ou um cônjuge) suscetível de influenciar, ou que aparente influenciar, o desempenho imparcial e objetivo das suas funções oficiais[87]. A fim de prevenir e gerir tais conflitos de interesses, os funcionários públicos devem estar sujeitos a regras que identifiquem os cargos e atividades incompatíveis com o seu cargo público, requisitos em matéria de divulgação prévia de conflitos de interesses e regras em matéria de escusa em caso de conflito de interesses real, potencial ou aparente. A legislação e a regulamentação em matéria de representação legítima de interesses junto de entidades públicas[88] e em matéria de controlo do financiamento das campanhas desempenham um papel importante na prevenção e gestão de conflitos de interesses. Além disso, determinadas categorias de funcionários (por exemplo, funcionários de alto nível ou funcionários que trabalham em áreas onde os riscos de corrupção são considerados elevados) devem ser sujeitas a regras mais rigorosas, tais como a obrigação de divulgar os seus rendimentos, bens e interesses (em que os relatórios de divulgação estão associados a um nível adequado de escrutínio), a requisitos

[84] Por exemplo, manipulação do processo legislativo, incumprimento e não aplicação de decisões judiciais e sanções, imunidades, interferência nos esforços de execução da luta contra a corrupção e outros organismos responsáveis – incluindo intimidação política, instrumentalização de determinadas instituições públicas, intimidação de jornalistas e membros da sociedade civil que denunciam atos de corrupção.

[85] Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção; Conselho da Europa Convenção de Direito Penal sobre Corrupção (CETS 173); ver também a Convenção de Direito Civil sobre Corrupção (CETS 174), o Protocolo adicional à Convenção de Direito Penal sobre Corrupção (CETS 191), a Recomendação CM/Rec(2000)10 sobre os códigos de conduta dos funcionários públicos, a Resolução CM/Res (97)24 sobre os vinte princípios orientadores da luta contra a corrupção.

[86] Essas regras de conduta devem incluir disposições sobre o controlo destas regras e a sua aplicação. Ver: GRECO, Códigos de conduta dos funcionários públicos: Conclusões e recomendações do GRECO, Greco(2019)5.

[87] Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, em particular o artigo 8.º, para. 5; CM/Rec(2000)10, Anexo – Modelo de código de conduta para funcionários públicos, artigo 13.º e seguintes; cf. CM/Res (97) 24 sobre os vinte princípios orientadores para a luta contra a corrupção.

[88] Recomendação CM/Rec(2017)2 do Conselho da Europa sobre a regulamentação jurídica das atividades dos grupos de interesses no contexto do processo público de tomada de decisões e exposição de motivos; Comissão de Veneza, CDL-AD(2013)011, Relatório sobre o papel dos intervenientes extra-institucionais no sistema democrático (grupos de interesses).

especiais de integridade para a sua nomeação, inibição de direitos profissionais e restrições pós-emprego, com vista a limitar as portas giratórias ou o chamado "*pantouflage*".

77. As normas de direito penal destinadas a preservar a integridade pública devem estar alinhadas com os padrões internacionais (por exemplo, prevendo a punição da corrupção passiva e ativa, o tráfico de influência, o abuso de poder e a violação de deveres funcionais), devendo as infrações estar sujeitas a sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas. Deve ainda ser prevista a possibilidade de aplicação de medidas adicionais, tais como o confisco do produto da corrupção ou a inibição do exercício de funções públicas. A cooperação internacional em matéria de investigação e recuperação de ativos deve ser promovida[89]. Os organismos responsáveis pela luta contra a corrupção - quer se tratem de instituições de fiscalização do cumprimento da lei, ou de instituições de prevenção da corrupção - devem dispor de recursos apropriados e usufruir de uma independência operacional suficiente em relação ao poder executivo e ao parlamento para desempenharem as suas funções[90].

D. Freios e contrapesos

1. Freios e contrapesos institucionais

A Constituição garante um sistema de freios e contrapesos (i.e., de mecanismos de controlo) entre os principais órgãos constitucionais?

i. A Constituição garante a separação de poderes? Inclui um sistema de freios e contrapesos entre os principais órgãos constitucionais?
ii. O princípio da cooperação leal entre órgãos constitucionais é respeitado? Existem mecanismos de desbloqueio caso a cooperação falhe?
iii. A independência judicial está garantida na lei e na prática?
iv. Existe um sistema independente e funcional de fiscalização da constitucionalidade das medidas legislativas e executivas[91]?
v. Os direitos de uma minoria parlamentar estão garantidos na Constituição ou no Regimento do Parlamento?
vi. A Constituição garante a autonomia local (e regional)?
vii. Existe uma função pública profissional, suficientemente protegida contra a exoneração arbitrária?
viii. Existem órgãos independentes e apolíticos nos domínios da monitorização dos direitos humanos e do direito eleitoral? A sua independência é garantida pela Constituição?

78. A separação de poderes, especialmente refletida na independência judicial, é um princípio básico da democracia constitucional. Por sua vez, os freios e contrapesos constituem uma garantia necessária ao funcionamento das instituições democráticas, à proteção das minorias e ao Estado de direito. Este sistema de freios e contrapesos deve incluir não apenas mecanismos e relações institucionais, mas também mecanismos não institucionais, sob a forma de um espaço cívico sólido e devidamente protegido (incluindo, *inter alia*, meios de

[89] Artigos 43.º a 49.º, Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção; artigos 25.º a 31.º, Convenção de Direito Penal sobre Corrupção (CETS 173).
[90] Ver, nomeadamente, Comissão de Veneza, CDL-AD(2023)046, Geórgia – Parecer sobre as disposições da Lei relativa ao combate à corrupção no que respeita ao Gabinete de Luta contra a Corrupção, para. 17, que sublinha que os responsáveis pela investigação e repressão da corrupção exigiriam normalmente um nível de independência mais elevado, mas que funções "preventivas" específicas (no domínio do financiamento de campanhas e das declarações de bens e rendimentos) podem exigir salvaguardas adicionais para a independência e a perceção da neutralidade política desse organismo.
[91] Ver mais pormenorizadamente o indicador de referência G sobre o fiscalização da constitucionalidade abaixo.

comunicação social livres, instituições académicas independentes e organizações não governamentais) capazes de monitorizar as instituições e de contribuir para a tomada de decisões deliberativas.

79. Um sistema de freios e contrapesos que funcione corretamente não prejudica a eficácia das instituições estatais. A eficácia e os "freios e contrapesos" devem, pelo contrário, ser encarados como mutuamente reforçantes. Os freios e contrapesos também não não são incompatíveis com a obrigação política de cooperação leal entre as instituições públicas, uma vez que se limitam a assegurar uma distribuição adequada das responsabilidades entre os diferentes ramos do Estado. O princípio da cooperação leal pode constituir um mecanismo útil para a resolução de conflitos entre diferentes órgãos constitucionais[92]. No entanto, uma vez que existe o risco de este princípio não ser respeitado, nomeadamente quando um órgão constitucional bloqueia o trabalho de outro, a legislação deve prever mecanismos apropriados de desbloqueio[93].

80. A escolha entre um sistema político parlamentar, semipresidencial ou presidencial é uma decisão política que fica ao critério do legislador constitucional. No entanto, a independência do poder judicial e a existência de uma fiscalização da constitucionalidade eficaz[94] constituem elementos essenciais em todos os sistemas de freios e contrapesos, independentemente da escolha do regime político.

81. Para além do controlo judicial da legalidade e da constitucionalidade, os freios e contrapesos podem incluir outros organismos independentes e não maioritários, que podem monitorizar os riscos de abuso de poder político e contribuir para salvaguardar os interesses das minorias, em especial no domínio da monitorização dos direitos humanos, do direito eleitoral e da regulamentação dos meios de comunicação social. Um banco central independente pode também constituir um elemento de um sistema de freios e contrapesos[95].

82. A autonomia local e regional não só reforça a democracia, como também constitui um elemento essencial do sistema de freios e contrapesos institucionais. Neste contexto, é importante respeitar o princípio da subsidiariedade: sempre que uma questão possa ser tratada de forma mais adequada a nível local ou regional, as autoridades centrais devem abster-se de intervir.

83. Uma função pública profissional pode igualmente proporcionar uma salvaguarda adicional contra o abuso do poder político maioritário. Os funcionários públicos profissionais devem ser protegidos contra a exoneração arbitrária. Os diferentes países podem adotar abordagens diferentes no que diz respeito à composição da função pública. No entanto, as nomeações limitadas no tempo ou as nomeações políticas para os níveis mais elevados da administração subordinada ao governo não são, por si só, contrárias ao Estado de direito.

---

[92] Ver por exemplo: Comissão de Veneza, CDL-AD(2012)026, Parecer sobre a compatibilidade com os princípios constitucionais e o Estado de direito das medidas tomadas pelo governo e pelo parlamento da Roménia em relação a outras instituições públicas e sobre a Portaria de emergência do governo referente à alteração da Lei n.º 47/1992 relativa à organização e ao funcionamento do Tribunal Constitucional e sobre a Portaria de emergência do governo sobre a alteração e aplicação da Lei n.º 3/2000 relativa à organização de um referendo na Roménia, para. 73 e seg.; cf. CDL-AD(2022)053, Montenegro – Parecer urgente sobre a lei relativa às alterações à Lei sobre o presidente do Montenegro, ponto 29.

[93] A este respeito, ver também o indicador de referência G sobre o fiscalização da constitucionalidade abaixo. Em alguns países, os tribunais constitucionais podem resolver eventuais conflitos entre diferentes órgãos constitucionais. No entanto, tal não invalida a necessidade de mecanismos de desbloqueio, em especial quando o funcionamento do próprio Tribunal Constitucional está a ser obstruído.

[94] Nos países com uma constituição escrita.

[95] Nas constituições e/ou leis orgânicas de alguns Estados-Membros da Comissão de Veneza, os bancos centrais independentes são explicitamente mencionados como um mecanismo para preservar a estabilidade monetária, como um bem público constitucional. Nos Estados-Membros da UE, a independência dos bancos centrais está consagrada no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

2. Garantir o quadro jurídico do espaço cívico

Existe um quadro jurídico que facilite e proteja um espaço cívico?

i. A legislação e as políticas públicas existentes reconhecem e protegem os direitos fundamentais relacionados com o espaço cívico (em especial a liberdade de expressão, de reunião e de associação)? As restrições a estes direitos estão em conformidade com os padrões internacionais em matéria de direitos humanos? As garantias básicas estão consagradas na Constituição? A legislação e as políticas públicas protegem eficazmente o espaço cívico para todos os grupos da sociedade, sem discriminação?
ii. A criação, o funcionamento e a existência contínua de organizações da sociedade civil estão efetivamente protegidos na lei? Os quadros jurídicos e políticos protegem a independência e o pluralismo dos intervenientes da sociedade civil? Existe legislação que garanta que não existem restrições indevidas ao acesso das organizações da sociedade civil a financiamento?
iii. A liberdade de expressão é protegida contra interferências desnecessárias e em conformidade com as obrigações internacionais em matéria de direitos humanos? O direito de receber e de aceder à informação é garantido?
iv. Existem proteções constitucionais e infraconstitucionais para assegurar o pluralismo dos meios de comunicação social? Existem regras que regulem a transparência relativa à propriedade dos meios de comunicação social e impeçam a concentração do mercado dos meios de comunicação social? A lei protege a liberdade dos meios de comunicação social, incluindo a independência editorial e a proteção das fontes? Os profissionais dos meios de comunicação social têm acesso à informação e aos documentos públicos? As plataformas *online* com um impacto social significativo têm de cumprir o Estado de direito? Existem salvaguardas para assegurar que os regulamentos que regem estas plataformas são aplicados por reguladores independentes e que as decisões destes reguladores estão sujeitas a fiscalização jurisdicional?
v. A lei protege os denunciantes?
vi. Existem leis que protegem a privacidade e a liberdade de expressão dos profissionais dos meios de comunicação social, nomeadamente contra vigilância e AJECPP[96]?
vii. O quadro jurídico reconhece e protege o direito à liberdade de reunião? O procedimento de notificação ou obtenção de autorização para a realização de manifestações não prejudica indevidamente o direito à liberdade de reunião? Os motivos para proibir ou pôr termo às reuniões são suficientemente claros e previsíveis? As sanções em caso de violação das regras aplicáveis às reuniões são aplicadas proporcionalmente?

84. Um espaço cívico sólido, indispensável ao bom funcionamento do sistema de freios e contrapesos, exige tanto garantias jurídicas como culturais. Sem uma cultura política e jurídica favorável (cf. II.H.2.b abaixo), essas garantias jurídicas não podem ser plenamente concretizadas.

[96] As AJECPP são ações judiciais estratégicas contra a participação pública, entendidas como "ações judiciais que são ameaçadas, iniciadas ou prosseguidas como meio de assédio ou intimidação do seu alvo, e que procuram prevenir, inibir, restringir ou penalizar a liberdade de expressão em matérias de interesse público e o exercício dos direitos associados à participação do público". Ver: Conselho da Europa, Recomendação CM/Rec(2024)2 relativa à luta contra a utilização de ações judiciais estratégicas contra a participação pública (AJECPP); Diretiva (UE) 2024/1069 de 11 abril de 2024, relativa à proteção das pessoas envolvidas na participação pública contra pedidos manifestamente infundados ou processos judiciais abusivos ("ações judiciais estratégicas contra a participação pública").

85. A liberdade de expressão, de reunião e de associação devem estar consagradas na Constituição e ser adicionalmente protegidas através de legislação ordinária e de práticas judiciais. As restrições a estas liberdades devem estar em conformidade com o direito internacional em matéria de direitos humanos.

86. É especialmente importante promover a formação e as atividades das organizações da sociedade civil e protegê-las contra interferências indevidas, bem como criar garantias para meios de comunicação social livres e pluralistas.

87. É essencial assegurar um espaço cívico sólido tanto no mundo analógico como no digital. Por conseguinte, é necessário transpor e adaptar ao espaço cívico digital os princípios inerentes ao sistema de freios e contrapesos que caracterizam o Estado de direito[97]. As plataformas online cujas decisões têm um impacto social significativo podem ser consideradas entidades privadas cujas decisões produzem efeitos sobre os cidadãos comparáveis aos das autoridades públicas, dada a importante função pública que desempenham nas sociedades atuais (cf. II.A.3). Por conseguinte, é fundamental estabelecer um quadro de responsabilidade para estas plataformaspor forma a assegurar o respeito do Estado de direito. Uma forma de o alcançar poderia consistir na imposição de requisitos legais no âmbito dos termos de utilização que estas plataformas impõem aos seus utilizadores. Em todo o caso, o impacto social de algumas plataformas online justifica um quadro de avaliação e mitigação dos riscos destinado a garantir o respeito pelos direitos humanos, bem como um acesso equitativo à expressão e participação privadas no debate público. Do mesmo modo, as plataformas com impacto social significativo devem ser legalmente obrigadas a avaliar e mitigar os riscos de efeitos discriminatórios decorrentes dos seus mecanismos de moderação de conteúdos e de outras funcionalidades. Este quadro deve ser aplicado por autoridades reguladoras independentes e estar sujeito a posterior controlo jurisdicional, sem prejuízo de mecanismos alternativos de resolução de litígios pré-existentes, como a mediação.

88. Embora frequentemente associados à denúncia da corrupção (cf. II.C.3.vi), os denunciantes são, de um modo geral, mais importantes para trazer ao conhecimento público ameaças graves ou danos para o interesse público, proporcionando assim uma forma de controlo sobre o exercíco de poderes institucionais[98]. Devem existir leis e políticas públicas destinadas a apoiar as denúncias feitas por denunciantes e a protegê-los contra retaliações.

E. Igualdade e não-discriminação

1. Não-discriminação[99]

É assegurado o respeito pelo princípio da não-discriminação?

i. A Constituição consagra o princípio e o direito à não-discriminação com base em fundamentos específicos?
ii. A não-discriminação é efetivamente garantida na lei?

[97] Assembleia Geral das Nações Unidas, O direito à privacidade na era digital, A/RES/75/176 de 16 de dezembro de 2020, ONU GAOR, 75.ª sess., Supl. n.º 49, op. n.º 3: "(…) "(...) os mesmos direitos que as pessoas têm *offline* devem também ser protegidos *online* (…)".
[98] Conselho da Europa, Recomendação CM/Rec(2014)7 sobre a proteção de denunciantes; Diretiva (UE) 2019/1937 relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.
[99] Ver, por exemplo, o artigo 14.º da CEDH; Protocolo n.º 12 à CEDH; artigo 4.º, n.º 2 e 4, da Convenção de Istambul; artigos 12.º e 26.º do PIDCP; artigo 24.º do ACHR; artigos 2.º e 19.º da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos.

iii. A Constituição e/ou a legislação definem claramente e proíbem tanto a discriminação direta como indireta[100] e reconhecem diferentes manifestações dessa discriminação[101]?
iv. As autoridades públicas têm a obrigação de prevenir e sancionar discriminações injustificadas e de determinar o pagamento de indemnizações mesmo quando a conduta em causa ocorra no quadro de relações entre privados? Existe, em particular, um quadro jurídico eficaz para combater os crimes de ódio[102], em geral, e o discurso de ódio[103] em particular?
v. As autoridades públicas têm a obrigação de realizar uma investigação eficaz e adequada sobre os motivos subjacentes aos casos de violência e sempre que existam razões para suspeitar que a violência teve por base motivos discriminatórios (seja com base no género, na raça, na religião, na orientação sexual ou noutra condição)?

89. O princípio da não-discriminação consagrado na CEDH exige a proibição de qualquer diferença de tratamento injustificada ao abrigo da lei e a garantia, a todas as pessoas, de uma proteção igual e efetiva contra a discriminação - direta ou indireta -, com fundamento no sexo, género, raça, cor, língua, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, associação com uma minoria nacional, propriedade, nascimento ou qualquer outra situação. O conceito de "outra situação" tem um significado abrangente e, de acordo com o TEDH, inclui (entre outros) a idade, a identidade de género, a orientação sexual, a saúde e deficiência, o estatuto parental e marital, a situaçãorelacionada com o emprego e a residência. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a jurisprudência do TJUE refletem princípios semelhantes, bem como outros órgãos estabelecidos por tratado e tribunais internacionais. Quando aplicável, está igualmente prevista a proteção dos povos indígenas[104].

[100] A discriminação direta descreve uma diferença de tratamento de pessoas em situações análogas ou substancialmente semelhantes com base numa característica ou situação identificável (ver, por exemplo, TEDH, *Carson and Others v. Reino Unido,* [GC], n.º 42184/05, 16 de março de 2010, para. 61). A discriminação indireta pode assumir a forma de efeitos desproporcionadamente prejudiciais de uma política pública ou de uma medida geral que, embora formulada em termos neutros, tenha um efeito discriminatório particular sobre um determinado grupo (ver, por exemplo, TEDH*, Biao v. Dinamarca* [GC], n.º 38590/10, 24 de maio de 2016, para. 103).
[101] Diferentes manifestações dessa discriminação incluem o assédio (um comportamento indesejado relacionado com um fundamento protegido, com o objetivo ou o efeito de violar a dignidade de uma pessoa e/ou criar uma intimidação, hostilidade, degradação, humilhação ou ambiente ofensivo), instruções para discriminar (que indica um tratamento menos favorável das pessoas devido a um dos fundamentos protegidos), discriminação múltipla (discriminação por várias razões que funcionam separadamente), discriminação interseccional (discriminação por diversas razões, através da qual estes fundamentos operam e interagem entre si de forma a serem indissociáveis e produzirem tipos específicos de discriminação) e a discriminação por associação (tratamento menos favorável de uma pessoa devido à sua associação com outra pessoa que apresenta uma "característica protegida"). Ver definições destas diferentes manifestações e jurisprudência pertinente do TEDH e/ou do TJUE: Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia e Conselho da Europa, Manual da lei europeia da não-discriminação (2018).
[102] O crime de ódio é uma infração penal cometida com um elemento de ódio baseado numa ou mais características ou situações pessoais reais ou presumidas. Anexo à Recomendação CM/Rec(2024)4 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre o combate aos crimes de ódio. n.º 2.
[103] Entende-se por discurso de ódio todos os tipos de expressão que incitem, promovam, difundam ou justifiquem a violência, o ódio ou a discriminação contra uma pessoa ou grupo de pessoas, ou que as denigra, devido às suas características ou situação pessoal real ou atribuído. Anexo à CM/Rec(2022)16 Recomendação do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre o combate contra o discurso de ódio, para. 1.2.
[104] Ver CDH Comentário geral n.º. 23, artigo 27.º (Direitos das Minorias); CIDH, *processo de Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicarágua,* acórdão de 31 de agosto de 2001, Série C n.º 79, para. 154.

2. Igualdade na lei

A igualdade na lei está garantida?

i. A Constituição exige que a legislação (incluindo os regulamentos) respeite o princípio da igualdade na lei[105]? Prevê que os tratamentos diferenciados devem ser objetivamente justificados?
ii. Pode a legislação que viole o princípio da igualdade ser impugnada perante um tribunal?
iii. Existem indivíduos ou grupos com privilégios legais especiais? Estas exceções e/ou privilégios têm por base um objetivo legítimo e estão em conformidade com o princípio da proporcionalidade?
iv. Os projetos de lei e as políticas públicas estão sujeitos a uma avaliação de impacto para identificar efeitos discriminatórios?

90. O princípio da igualdade incorpora tanto o conceito de "igualdade na lei", que implica que as leis devem ser redigidas de forma justa e não discriminatória, e de "igualdade perante a lei", que implica que os mesmos requisitos devem ser cumpridos na aplicação da lei (cf. II.E.3 abaixo).

91. A legislação deve respeitar o princípio da igualdade: deve tratar situações semelhantes de forma igual e situações diferentes de forma diferente e garantir a igualdade em relação a qualquer fundamento de potencial discriminação. Nem todas as diferenças de tratamento – ou a fallta de tratamento diferenciado depessoas em situações substancialmente diferentes – constituem discriminação, mas apenas aquelas desprovidas de "de uma justificação objetiva e razoável"[106].

92. Perante uma situação específica, a abordagem apropriada implica perguntar a) se houve uma diferença de tratamento de pessoas em situações análogas ou substancialmentesemelhantes – ou a falta de tratamento diferenciado de pessoas em situações substancialmente diferentes, e b) se essa diferença – ou a ausência de diferença – é objetivamente justificada? Em particular, i) se prossegue um objetivo legítimo; e ii) se os meios utilizados são razoavelmente proporcionais ao objetivo prosseguido?

3. Igualdade perante a lei

A igualdade perante a lei está garantida?

i. A ordem jurídica nacional prevê claramente que a lei é aplicável de igual modo a todas as pessoas, independentemente das suas características ou situações

[105] Cf., por exemplo, Comissão de Veneza, CDL-AD(2014)010, Roménia – Parecer sobre o projeto de lei relativo à revisão da Constituição, paras. 41-42; CDL-AD(2013)032, Parecer sobre o projeto final de Constituição da República da Tunísia, para. 44 e seguintes: a igualdade não deve limitar-se aos cidadãos e deve incluir uma cláusula geral de não-discriminação.
[106] TEDH, *Molla Sali v. Grécia* [GC], n.º 20452/14, 19 de dezembro de 2018, para. 135; *Fabris v. França* [GC], n.º 16574/08, 7 de fevereiro de 2013, para. 56; *D.H. and Others v. República Checa* [GC], n.º 57325/00, 13 de novembro de 2007, para. 175.

pessoais[107],[108]? Prevê que os tratamentos diferenciados devem ser objetivamente justificados, com base num fundamento razoável e em conformidade com o princípio da proporcionalidade[109]?

ii. Existe algum recurso eficaz contra a aplicação discriminatória ou desigual da legislação ou das suas consequências[110]?

93. O Estado de direito exige a sujeição universal de todos à lei. Tal implica que a lei deve ser aplicada de forma igual e consistente. De acordo com a jurisprudência do TEDH, o princípio da não-discriminação reveste "natureza fundamental" e está subjacente à Convenção, juntamente com o Estado de direito e os valores da diversidade e da paz social[111]. O princípio da igualdade de tratamento deve permear todas as instituições democráticas[112].

4. Discriminação positiva

O ordenamento jurídico prevê a possibilidade de adotar medidas positivas?

i. O quadro constitucional permite a discriminação positiva para tratar grupos de forma diferente, com o objetivo de corrigir desigualdades factuais ou históricas?
ii. A Constituição obriga as autoridades públicas a criar as condições para a concretização de uma igualdade substantiva?
iii. O quadro jurídico permite prevê mecanismos que promovam uma participação equilibrada nos órgãos de decisão?

---

[107] As características ou situações pessoais incluem, mas não se limitam a: sexo, género, raça, cor, língua, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, associação a uma minoria nacional ou a pessoas indígenas, propriedade, nascimento, orientação sexual, identidade de género, características do sexo, idade, estado de saúde, deficiência, estado civil ou outro estado. Ver, entre outros, o artigo 26.º do PIDCP; artigo 14.º da CEDH; Protocolo n.º 12 à CEDH; artigo 4.º da Convenção de Istambul; artigos 20.º a 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE; ECRI, Recomendação de Política Geral n.º 17 relativa à prevenção e ao combate à intolerância e à discriminação contra as pessoas LGBTI (2023); Recomendação CM/Rec(2025)7 relativa à igualdade de direitos para as pessoas intersexuais, Anexo, n.º 2, a).

[108] Por exemplo, o artigo 1.º, n.º 2, do Protocolo n.º 12 da CEDH deixa claro que "qualquer autoridade pública" – e não apenas o parlamento – tem de respeitar o princípio da igualdade. O artigo 26.º do PIDCP estabelece que "Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação, à igualdade de proteção da lei". "O princípio da igualdade de tratamento é um princípio geral do direito da União, consagrado nos artigos 20.º e 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia": TJUE, *Akzo Nobel Chemicals and Akcros Chemicals v. Comissão*, C-550/07 P, 14 de setembro de 2010, para. 54.

[109] Uma distinção é admissível se as situações não forem comparáveis e/ou se se basearem numa justificação objetiva e razoável: Ver TEDH, *Hämäläinen v. Finlândia*, n.º 37359/09, 26 de julho de 2014, para. 108: "O Tribunal de Justiça estabeleceu na sua jurisprudência que, para que uma questão possa surgir nos termos do artigo 14.º, deve existir uma diferença de tratamento das pessoas em situações substancialmente semelhantes. Essa diferença de tratamento é discriminatória se não tiver justificação objetiva e razoável; por outras palavras, se não prosseguir um objetivo legítimo ou se não existir uma relação razoável de proporcionalidade entre os meios utilizados e o objetivo pretendido. Os Estados Contratantes beneficiam de uma margem de apreciação para avaliar se, e em que medida, as diferenças em situações semelhantes justificam uma diferença de tratamento (ver *Burden v. Reino Unido* [GC], n.º 13378/05, para. 60, CEDH 2008)".

[110] Cf. artigo 13.º da CEDH; artigo 2.º, n.º 3 do PIDCP; artigo 25.º da ACHR; artigo 7.º, n.º 1, a) da ACHPR.

[111] TEDH, *S.A.S v. França* [GC], n.º 43835/11, 1 de julho de 2014, para. 149.

[112] TEDH, *Karácsony and others v. Hungria*, n.º 42461/13 e 44357/13, 17 de maio de 2016, para. 147: "Embora os interesses individuais devam, por vezes, estar subordinados aos de um grupo, a democracia não significa simplesmente que os pontos de vista da maioria devam prevalecer sempre: deve ser alcançado um equilíbrio que garanta um tratamento justo e adequado das pessoas provenientes das minorias e evite abusos de posição dominante (..)". O Tribunal sublinha igualmente a necessidade de garantir a igualdade de tratamento de todos os deputados do Parlamento remetendo para a Resolução da PACE 1601 (2008) sobre as orientações processuais sobre os direitos e responsabilidades da oposição num parlamento democrático, para. 5.

94. A proibição de discriminação não proíbe os Estados de tratarem grupos de forma diferente com o objetivo de corrigir desigualdades factuais. Com efeito, em determinadas circunstâncias, a não adoção de medidas destinadas a corrigir essas desigualdades através de tratamentos diferenciados pode, por si só, dar constituir uma violação da proibição de discriminação. A par da obrigação negativa que incumbe aos Estados de não discriminar, a proibição pode envolver obrigações positivas de prevenção, cessação e punição da discriminação[113].

95. A igualdade não constitui apenas um critério formal, devendo traduzir-se numa igualdade de tratamento substancial. Para alcançar este propósito, podem ser aceites diferenciações. Por exemplo, a discriminação positiva pode ser uma forma de assegurar uma igualdade substancial em determinados contextos, de modo a corrigir uma desvantagem ou uma exclusão pré-existente[114]. A participação equilibrada na tomada de decisões políticas e públicas é uma questão de justiça, mas também conduz a uma melhor e mais eficiente elaboração de políticas públicas, bem como à melhoria da qualidade de vida para todos[115].

96. "A lei deve prever que a proibição da discriminação racial não impede a manutenção ou a adoção de medidas temporárias especiais destinadas a evitar ou compensar desvantagens sofridas por pessoas pelo facto [de pertencerem a um grupo específico] ou a facilitar a sua plena participação em todos os domínios da vida. Estas medidas não devem manter-se quando os objetivos pretendidos tiverem sido alcançados[116]". Uma abordagem semelhante pode ser adotada relativamente à discriminação em função do género e outros tipos de discriminação[117].

5. Igualdade, não-discriminação e novas tecnologias

O princípio da não-discriminação na utilização das novas tecnologias está plenamente assegurado?

i. A igualdade de acesso às novas tecnologias está garantida?
ii. Existem mecanismos em vigor para evitar distorções discriminatórias no ciclo de vida dos sistemas de IA?
iii. Existem vias de recurso para contestar um tratamento desigual ou discriminatório por parte dos sistemas de IA?
iv. A igualdade e a não-discriminação constituem um critério a avaliar antes de autorizar a utilização de um sistema de IA?

---

[113] Ver, por exemplo, TEDH, *Pla and Puncernau v. Andorra,* n.º 69498/01, 13 de julho de 2004, para. 62; *Horváth and Kiss v. Hungria,* n.º 11146/11, 29 de janeiro de 2013, para. 104.

[114] Cf. artigos 1.º, para. 4 e 2.º, para. 2 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CEDR); o artigo 4.º da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW); o artigo 5.º, para. 4 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CNUDPD); artigo 4.º, para. 4 da Convenção para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica do Conselho da Europa (Convenção de Istambul).

[115] Conselho da Europa, Recomendação CM/Rec(2003)3 relativa à participação equilibrada de mulheres e homens na tomada de decisões políticas e públicas. Ver também o documento CDL-PI(2019)005, Compilação de pareceres e relatórios da Comissão de Veneza sobre sistemas eleitorais e representação de género.

[116] Recomendação n.º 7 (2003), da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância, para. 5 (ECRI).

[117] Algumas desvantagens estruturais, nomeadamente as desigualdades em função do género, levaram à adoção de medidas positivas. Essas medidas visam contrabalançar as desigualdades sistémicas e históricas e não constituem discriminação. Ver, por exemplo, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres das Nações Unidas (1979), artigo 4.º, para. 1: "A adoção pelos Estados Partes de medidas especiais temporárias destinadas a acelerar a igualdade de facto entre homens e mulheres não deve ser considerada discriminação tal como definida na presente Convenção, mas não implica de modo algum a manutenção de normas desiguais ou separadas; estas medidas serão suspensas quando tiverem sido alcançados os objetivos de igualdade de oportunidades e de tratamento".

v. Existem mecanismos específicos para salvaguardar a igualdade de tratamento dos candidatos e/ou dos partidos nos processos eleitorais?

97. A desigualdade no acesso às novas tecnologias pode ter um impacto significativo no direito à igualdade e à não-discriminação. Esta desigualdade está também associada a outros critérios sociais, económicos e culturais que podem exacerbar e perpetuar desigualdades preexistentes. Por conseguinte, é necessário que as autoridades públicas assegurem ativamente a igualdade de oportunidades no acesso às novas tecnologias.

98. O potencial impacto da utilização de sistemas de IA na igualdade e na não-discriminação é cada vez mais reconhecido[118]. Este efeito pode resultar de preconceitos discriminatórios nos dados utilizados, do modelo em que o sistema se baseia, da conceção, dos resultados, do processo de aprendizagem automática ou da forma como um decisor humano confirma uma qualquer parcialidade técnica dos sistemas de IA. Para fazer face a este problema, é necessária uma política pública abrangente, que deve ser adaptada a cada contexto nacional[119], tendo em conta que não existe um "solução milagrosa" para eliminar distorções ou preconceitos[120].

99. Para salvaguardar a igualdade de tratamento no contexto dos sistemas de IA, as pessoas e os grupos sociais devem ter acesso a vias de recurso específicas que incluam uma indemnização por danos pecuniários e não pecuniários sofridos em resultado de uma discriminação decorrente de atividades inseridas no âmbito do ciclo de vida dos sistemas de IA. Em especial, deve assegurar-se que os sistemas de IA são capazes de fornecer uma explicação fundamentada sempre que as suas recomendações impliquem uma qualquer forma de tratamento desigual. Nem todo o tratamento desigual por parte da IA deve ser proibido, mas apenas aquele que não seja objetivamente justificado. A justificação para a desigualdade de tratamento deve ter por base um reforço das obrigações dos sistemas de IA de explicar, na medida do possível, a forma como chegaram a um qualquer resultado. Esta abordagem permite também integrar a justificação e a explicação das medidas "positivas" na conceção e no funcionamento das ferramentas de IA.

100. Garantir o direito à igualdade e à não-discriminação exige que todos os intervenientes (incluindo as entidades privadas) tenham em conta o impacto de um sistema de IA. Podem ocorrer efeitos descriminatórios tanto na utilização pública como na utilização privada de um sistema de IA. Grande parte do sucesso na luta contra as distorções discriminatórias das ferramentas de IA reside em garantir que as mesmas são tidas em conta nos dados utilizados, na conceção e na formação do sistema. Por conseguinte, a avaliação prévia do impacto e dos riscos de um sistema de IA em matéria de igualdade e não-discriminação é essencial, não só antes de esse sistema poder ser utilizado pelas autoridades públicas, mas também ao longo do ciclo de vida do sistema de IA. Alguns sistemas de IA devem ser proibidos devido aos seus efeitos discriminatórios inerentes[121].

[118] Ver Agência dos Direitos Fundamentais (UE), Desvios em algoritmos. Inteligência artificial e discriminação (2022); Conselho da Europa Convenção-Quadro sobre Inteligência Artificial, artigo 10.º.
[119] Relatório Explicativo à Convenção-Quadro sobre Inteligência Artificial, para. 77.
[120] Ver Agência dos Direitos Fundamentais, Desvios em algoritmos. Inteligência Artificial e Discriminação, p. 78.
[121] Ver a proibição de definição discriminatória de perfis no artigo 5.º do Regulamento (UE) 2024/1689 (Regulamento da Inteligência Artificial).

F. Acesso à justiça

1. Independência e imparcialidade do poder judicial

Existem garantias constitucionais e legais suficientes e efetivas de independência e imparcialidade judicial?

i. Os princípios básicos e as garantias de independência e imparcialidade judicial interna e externa estão consagrados na Constituição (ou na legislação ordinária nos países sem constituição escrita)?
ii. Os juízes são nomeados até uma determinada idade de jubilação? Os motivos de afastamento estão limitados a violações graves de disposições disciplinares ou penais, tal como estabelecido na lei, ou a situações em que o juiz já não se encontra apto para exercer funções Judiciais? O procedimento aplicável está claramente previsto na lei? Existem vias de recurso legais para que os juízes possam impgunar, perante um órgão independente, decisões relacionadas com a sua carreira judicial?
iii. A nomeação e a promoção dos juízes são decididas com base no mérito, segundo critérios objetivos centrados na competência, nas qualificações, na experiência e na integridade, no âmbito de um procedimento transparente e independente? Existe um Conselho de Magistratura independente, ou órgão equivalente, com uma composição equilibrada, que inclua, pelo menos, uma metade de juízes eleitos pelos seus pares[122], responsável pelas questões de nomeação, promoção, disciplina e exoneração? Existem garantias suficientes de independência desse órgão, que o protejam, em particular, de influências políticas? Se não existir um Conselho de Magistratura, existe outro sistema que tenha a participação adequada do poder judicial, que esteja integrado na cultura jurídica e que garanta efetivamente a independência do poder judicial?
iv. Os direitos dos juízes em matéria de liberdade de expressão, liberdade de associação, direito à privacidade, direito à propriedade, acesso à justiça, etc. estão salvaguardados? Existem regras claras sobre a extensão das restrições justificadas aos direitos dos juízes? Os juízes estão protegidos contra eventuais ameaças e ataques?
v. Existe um sistema apropriado para a atribuição de processos a tribunais e a juízes específicos e critérios claros e transparentes neste âmbito, bem como para a escusa de juízes em processos concretos, de modo a salvaguardar a independência e a imparcialidade do tribunal?
vi. A autonomia financeira do sistema judicial está efetivamente garantida? Os salários dos juízes são justos e suficientes e os tribunais dispõem de recursos suficientes para assegurar o seu bom funcionamento? Existe total transparência a este respeito?
vii. A lei prevê a responsabilização jurídica e disciplinar (incluindo no que diz respeito à corrupção), assegurando simultaneamente a independência judicial?

101. O direito a um processo equitativo, nos termos de todos os instrumentos internacionais e constituições nacionais, exige que os processos judiciais sejam julgados por um tribunal independente e imparcial. A independência judicial é uma condição essencial para o direito a

[122] Conselho da Europa, Recomendação CM/Rec(2010)12 sobre a independência, a eficiência e as responsabilidades dos juízes, para. 27; TEDH, *Grzęda v. Polónia* [GC], n.º 43572/18, 15 de março de 2022, para. 305; ver também a Comissão de Veneza, CDL-AD(2017)018, Bulgária – Parecer sobre a Lei relativa ao Sistema Judiciário, para. 14; CDL-AD(2018)028, Malta – Parecer sobre disposições constitucionais e separação de poderes e independência do poder judicial e da aplicação da lei, para. 42; CDL-AD(2021)043, Chipre – Parecer sobre três leis de reforma do sistema judiciário, para. 53; CDL-AD(2022)020, Líbano – Parecer sobre o projeto de lei sobre a independência dos tribunais judiciais, para. 45, entre outros pareceres.

um processo equitativo e a independência judicial é um requisito prévio do Estado de direito. Dada a sua importância, o princípio básico da independência judicial deve enraizar-se em qualquer Constituição e refletir-se na legislação ordinária.

102. Os juízes não podem defender o Estado de direito se o direito interno os privar de garantias adequadas em matérias diretamente relacionadas com a sua independência e imparcialidade[123]. Algumas das medidas mais comuns que podem comprometer a independência judicial incluem a alteração dos processos de nomeação judicial, a substituição de juízes ou a não nomeação ou votação em candidatos[124]. Além disso, existem ligações claras entre a garantia de independência judicial, a integridade do processo de nomeação judicial e a autonomia de qualquer órgão nacional responsável pela salvaguarda da independência dos tribunais e dos juízes[125].

103. A independência significa que o poder judicial está livre de pressões externas e internas. Os juízes não podem estar sujeitos a influência ou manipulação política, em especial por parte do poder executivo, nem a diretivas ou pressões por parte de colegas juízes (por exemplo, presidentes de tribunal ou de secção, tribunais superiores, conselhos de magistratura ou até associações judiciais)[126]. A participação num processo judicial de um juiz cuja nomeação foi viciada por interferências indevidas e a ausência de um controlo judicial efetivo por parte de um tribunal nacional constitui uma violação do requisito de acesso a um "tribunal estabelecido por lei"[127]. Além disso, a imparcialidade implica que o juiz possa tomar decisões livre de quaisquer considerações pessoais ou ideológicas.

104. O termo "independência" caracteriza-se tanto por um estado de espírito que denota a impermeabilidade de um juiz face a pressões externas e que constitui uma manifestação de integridade profissional e moral, como por um conjunto de disposições institucionais e operacionais – que envolvem simultaneamente um processo através do qual os juízes podem ser nomeados de forma a garantir a sua independência e critérios de seleção com base no mérito – que protejam contra influências indevidas e/ou o exercício de um poder discricionário ilimitado dos outros poderes do Estado, tanto na fase inicial da nomeação de um juiz como durante o exercício das suas funções[128].

---

[123] TJUE, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses,* C-64/16, 27 de fevereiro de 2018, paras. 35-38 e 44-45; *A.K. and Others (Independência da Câmara do Supremo Tribunal)*, C-585/18, 19 de novembro de 2019, n.º 119-130.

[124] Outras medidas podem incluir a redução da idade de jubilação na carreira judicial, a restrição da competência de um tribunal ou do acesso ao mesmo, o aumento do quórum, o alargamento da composição do tribunal, a reafetação de competência a um outro tribunal, a alteração da atribuição de processos, a alteração do sistema de fiscalização do poder judicial, a não exoneração seletiva de juízes, a anulação de decisões judiciais e, por último, a outorga dos poderes dos magistrados substituídos aos tribunais, de modo a que estes possamaprovar lealmente as medidas tomadas pelas pessoas no poder. Para uma perspetiva geral, ver: S. Bisarya e M. Rogers / International IDEA, *Designing Resistance. Democratic Institutions and the Threat of Backsliding* (27 de outubro de 2023). Embora, por si só, estas medidas nem sempre sejam contrárias às normas da Comissão de Veneza nem sejam sistematicamente problemáticas, é muitas vezes a combinação de tais medidas que compromete a independência judicial.

[125] TEDH, ***Grzęda** v. Polónia* [GC], n.º 43572/18, 15 de março de 2022, para. 264 e paras. 298-309. No tocante ao Conselho Nacional da Magistratura: *Ibid.*, paras. 300-309 e 345-346.

[126] TEDH, *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islândia* [GC], n.º 26374/18, 1 de dezembro de 2020, paras. 220-234; *Reczkowicz v. Polónia*, n.º 43447/19, 22 de julho de 2021, paras. 216-220 e 276-277; ***Dolińska-Ficek** and Ozimek v. Polónia*, n.º 49868/19 e 57511/19, 8 de novembro de 2021, paras. 348-349; TJUE, *A.K. and Others (Independência da Câmara Disciplinar do Supremo Tribunal)*, C-585/18, 19 de novembro de 2019, paras. 123-125; *W.Ż. (Câmara de Controlo Extraordinário de Assuntos Públicos do Supremo Tribunal polaco – Nomeação)*, C-487/19, 6 de outubro de 2021, paras. 108-111 e 124-130; *Krajowa Rada **Sądownictwa** (Manutenção em funções de um juiz)***,** C-718/21, 21 de dezembro de 2023, paras. 46-58 e 60-77; *„R" S.A. v AW „T" sp. z o.o.,* C-225/22, 4 de setembro de 2025, paras. 47-50 e 56-57.

[127] TEDH, *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islândia* [GC], n.º 26374/18, 1 de dezembro de 2020, paras. 287-289.

[128] TEDH, *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islândia* [GC], n.º 26374/18, 1 de dezembro de 2020, para. 234; TJUE, *A.K. and Others (Independência da Câmara Disciplinar do Supremo Tribunal)*, C-585/18, 19 de novembro de 2019, para. 123; ***Asociaţia** 'Forumul **Judecătorilor** din România'*, Processos conjuntos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, 18 de maio de 2021, para. 195-200, 206-207.

105. No que diz respeito à forma de nomeação e exoneração dos juízes, é necessário ter uma visão holística e ter em conta a composição, o mandato e o método de nomeação dos membros de um Conselho de Magistratura ou de um órgão equivalente responsável por estas matérias. A independência do Conselho ou do órgão equivalente deve ser garantida, tal como estabelece a jurisprudência recente do TEDH e do TJUE[129]. As decisões relativas às carreiras judiciais devem ser tomadas por órgãos independentes, quer diretamente, quer com base nas suas recomendações. Os juízes devem ser nomeados e promovidos em função da sua capacidade, integridade e experiência, e na sequência de uma avaliação justa dos seus méritos de acordo com um procedimento estabelecido na lei. É importante evitar os riscos de politização que podem do envolvimento de outros organismos estatais, bem como os riscos de interesse próprio e corporativismo que podem resultar dado envolvimento exclusivo dos juízes.

106. Deve ser excluída a influência externa na determinação do mandato de juízes, a menos que tal se justifique por razões muito fortes (períodos probatórios, mandatos renováveis, alterações dos limites de idade são por si só questões que exigiriam um escrutínio particularmente atento e que provavelmente só seriam justificáveis quando acompanhadas de salvaguardas apropriadas)[130]. O mesmo se aplica à transferência não consensual de juízes para outro tribunal[131].

107. As infrações suscestíveis de dar origem a sanções disciplinares e as respetivas consequências jurídicas devem estar claramente definidas na lei, e as sanções disciplinares devem respeitar o princípio da proporcionalidade. O regime disciplinar deve cumprir os requisitos de equidade processual, incluindo o direito a uma audição justa e pública e a possibilidade de recurso, em regra, perante uma instância judicial independente. A dispensa de uma audição só pode ser justificada em circunstâncias excecionais[132]. Uma decisão judicial, incluindo a interpretação da lei, a apreciação dos factos ou a ponderação dos elementos de prova, não deve dar origem a responsabilidade disciplinar, exceto em caso de dolo, erro deliberado ou falta grave[133].

108. No que diz respeito à composição do Conselho de Magistratura, importa evitar tanto a politização como o corporativismo[134]. É importante encontrar um equilíbrio apropriado entre

---

[129] Ver nota 127 acima.

[130] Ver, entre outros: TEDH, ***Pająk and others v. Polónia,*** n.º 25226/18, 24 de outubro de 2023, paras. 186-200; *Baka v. Hungria*, n.º 20261/12, 23 de junho de 2016, paras. 117 e seguintes; TJUE, *Comissão v. Polónia (Independência do Supremo Tribunal)*, C-619/18, 24 de junho de 2019, paras. 71-79; *Comissão v. Polónia (Independência dos tribunais ordinários)*, C-192/18, 5 de novembro de 2019, paras. 113-115 e 126-130.

[131] Comissão de Veneza, CDL-AD(2010)004, Relatório sobre a independência do sistema judicial – Parte I: A independência dos juízes, para. 43; CDL-AD(2022)010, Parecer sobre as alterações de dezembro de 2021 à Lei orgânica dos Tribunais Comuns da Geórgia, para. 43 ; CDL-AD(2018)033, Parecer sobre o projeto de lei que altera a lei relativa aos tribunais da "antiga República Jugoslava da Macedónia»", paras. 21-23; CDL-AD(2015)026, Parecer sobre as alterações à Constituição da Ucrânia relativas ao poder judicial tal como proposto pelo Grupo de Trabalho da Comissão Constitucional em julho de 2015, para. 24; CDL-AD(2013)034, Parecer sobre propostas que alteram o projeto de lei relativo às alterações à Constituição, a fim de reforçar a independência dos juízes da Ucrânia, para. 17.

[132] TEDH, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*, n.º 55391/13, 57728/13 e 74041/13, 6 de novembro de 2018, paras. 187-192, e em particular o para. 190.

[133] CCJE, Parecer n.º 27 (2024) sobre a responsabilidade disciplinar dos juízes, recomendação 12.

[134] Comissão de Veneza, CDL-AD(2018)003, Parecer sobre a Lei que altera e completa a Constituição (sistema judicial) da República da Moldávia, para. 56; CDL-AD(2021)043, Chipre, Parecer sobre três leis de reforma do sistema judiciário, para. 50; CDL-AD(2024)009, Bósnia-Herzegovina – Parecer de acompanhamento intercalar de pareceres anteriores sobre o projeto de lei relativo ao Conselho Superior de Magistratura e do Ministério Público, para. 28; CDL-AD(2025)038, Espanha – Parecer sobre a forma de eleição dos membros judiciais do Conselho Geral de Magistratura, paras. 40 e 66.

juízes e leigos[135]. O envolvimento de outros ramos de poder do Estado não deve constituir uma ameaça de pressão indevida sobre os membros do Conselho e todo o sistema judicial[136].

109. Uma distribuição apropriada dos processos assenta em dois aspetos centrais. Um diz respeito ao tribunal no seu conjunto; o outro diz respeito ao juiz individual ou ao coletivo de juízes responsável pela apreciação do processo. É importante que ambos estes aspetos estejam regulados de forma adequada e transparente na lei, a fim de assegurar e promover a independência e a imparcialidade na tomada de decisões. Do mesmo modo, devem existir critérios apropriados e transparentes que regulem a recusa de um juiz individual, a fim de salvaguardar tanto a imparcialidade subjetiva como objetiva. Desta forma, salvaguarda-se o princípio de que a justiça não deve apenasser aplicada, mas também ser percecionada como sendo aplicada.

110. É essencial que sejam disponibilizados recursos suficientes para garantir a independência judicial em relação às instituições públicas e às entidades privadas, de modo a que o poder judicial possa desempenhar as suas atribuições com integridade e eficiência, promovendo assim a confiança do público na justiça e no Estado de direito[137]. O poder do executivo de reduzir o orçamento do sistema judicial constitui um exemplo decomo os recursos do sistema judicial podem ser sujeitos a pressão indevida. Salários justos e suficientes são um aspeto concreto da autonomia financeira do poder judicial[138]. Constituem um meio de prevenir a corrupção, que pode colocar em risco a independência do poder judicial não apenas em relação a outros ramos do poder do Estado, mas também em relação a pessoas individuais[139].

111. A independência judicial não é um privilégio dos juízes, mas um elemento essencial da separação de poderes e uma garantia dos direitos das partes em litígioa um processo equitativo[140]. No entanto, esta independência não impede que os juízes sejam responsabilizados por irregularidades de conduta. Assegurar a responsabilização jurídica e disciplinar dos juízes de uma forma que faça justiça à sua independência, incluindo no que respeita à corrupção[141], é essencial para garantir a confiança do público no sistema judicial[142].

2. Independência e imparcialidade de outros intervenientes no processo judicial

Os restantes intervenientes no processo judicial têm um grau suficiente de autonomia e imparcialidade?

[135] Ver Comissão de Veneza, CDL-AD(2018)003, Parecer sobre a Lei que altera e completa a Constituição (sistema judicial) da República da Moldávia, para. 56; CDL-AD(2023)039, Parecer sobre o projeto de alterações à Constituição da Bulgária, para. 48; Ver também CDL-PI(2025)002, Compilação dos pareceres e relatórios da Comissão de Veneza sobre os tribunais, parte 4.2.
[136] CDL-INF(1999)005, Parecer sobre a reforma do sistema judiciário na Bulgária, para. 28; ver também, por exemplo, CDL-AD(2007)028, Relatório sobre Nomeações Judiciais da Comissão de Veneza, n. 33; CDL-AD(2010)026, Parecer conjunto sobre o projeto de lei relativo ao sistema judicial e ao estatuto dos juízes da Ucrânia, para. 97, relativo à presença dos ministros no Conselho de Magistratura.
[137] Conselho da Europa, Recomendação CM/Rec(2010)12 sobre a independência, a eficiência e as responsabilidades dos juízes, paras. 33 e seguintes; CDL-AD(2010)004, paras. 52 e seguintes.
[138] TJUE, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses,* C-64/16, 27 de fevereiro de 2018, paras. 44-52.
[139] Cf. CDL-AD(2012)014, Parecer sobre a segurança jurídica e a independência do sistema judicial na Bósnia-Herzegovina, para. 81.
[140] CCJE, Parecer n.º 18 (2015) sobre a posição do poder judicial e a sua relação com os outros poderes do Estado numa democracia moderna, para. 10.
[141] No que diz respeito aos juízes, ver também a parte II.C.3 sobre as medidas preventivas e as respostas de direito penal à corrupção.
[142] Ver, entre outros, a Comissão de Veneza, CDL-AD(2017)002, República da Moldávia, Submissão *amicus curiae* sobre a responsabilidade penal dos juízes.

i. O Ministério Público dispõe de autonomia suficiente no âmbito da estrutura do Estado? A lei impõe aos procuradores a obrigação de agir apenas em conformidade com a lei, de forma coerente e com base em elementos de prova?
ii. As nomeações, promoções, disciplina e transferências de procuradores, incluindo a nomeação e exoneração do Procurador-Geral da República, são despolitizadas? Se tiver sido criado um conselho do Ministério Público para tratar ou fornecer conhecimentos profissionais especializados em matéria de nomeação/eleição de procuradores, promoção, disciplina e transferência de procuradores, este órgão é suficientemente independente tanto da maioria política conjuntural como do Ministério Público?
iii. Os procuradores são nomeados por períodos suficientemente longos para salvaguardar a sua independência? Existem vias de recurso eficazes à disposição de cada procurador contra qualquer decisão relativa à respetiva carreira (nomeação, transferência, promoção, exoneração)?
iv. São alocados recursos suficientes ao Ministério Público de forma a permitir o seu funcionamento independente e adequado?
v. Se, em casos individuais, os procuradores puderem receber instruções do poder executivo, está assegurado que essas instruções são excecionais, rigorosamente regulamentadas e fundamentadas por escrito, e que podem ser contestadas ou impugnadas? Se os procuradores puderem receber instruções de procuradores hierarquicamente superiores em processos individuais, está assegurado que os procuradores as recebem por escrito e podem contestar as instruções que consideram estar em contradição com a lei? A conduta do Ministério Público está sujeita a um controlo jurisdicional efectivo?
vi. Existe uma advocacia reconhecida, organizada e independente, responsável por aconselhar e prestar assistência às partes em litígio, estando o desempenho dessa profissão adequadamente previsto na lei, de modo a garantir os princípios da independência, integridade e confidencialidade e a correta observância da ética profissional?
vii. Existem procedimentos disciplinares eficazes, independentes e justos que regulem a advocacia?
viii. Existem salvaguardas adequadas para proteger os profissionais da área da justiça de interferências e obstáculos no seu trabalho e para garantir que podem prestar um aconselhamento jurídico e representação eficazes?

112. O Ministério Público tem a dupla responsabilidade de exercer a função acusatória e, ao mesmo tempo, de assegurar que os processos sem fundamento jurídico ou probatório adequado ou os processos que impliquem um abuso do processo não cheguem a tribunal.

113. Não existem padrões europeus comunsrelativos à organização do Ministério Público, particularmente no que diz respeito à autoridade competente para nomear procuradores e à organização interna do Ministério Público. No entanto, deve ser assegurada uma autonomia suficiente para proteger os magistrados do Ministério Público de influências políticas indevidas. Embora o Ministério Público tenha de agir com base no Direito, deve ser-lhe concedida alguma margem de apreciação na decisão de dar início ao processo penal,com base em considerações de interesse público.

114. As instruções do poder executivo relativas a casos específicos são geralmente indesejáveis[143]. Se essas instruções não forem proibidas, devem ser estritamente

[143] A Comissão de Veneza já recomendou, por exemplo, a eliminação do poder de um ministro de dar instruções para não instaurar ações penais em casos específicos ou, pelo menos, limitar esta prerrogativa a circunstâncias excecionais claramente definidas. Ver: CDL-AD(2023)029, Países Baixos – Parecer conjunto da Comissão de Veneza e da Direção-Geral dos Direitos Humanos e do Estado do Direito (DGI) do Conselho da Europa sobre as salvaguardas jurídicas da independência do poder judicial em relação ao poder executivo, para. 72.

regulamentadas, fundamentadas por escrito, impugnáveis pelo procurador em causa e sujeitas a escrutínio público[144]. A autonomia também deve ser assegurada no seio do Ministério Público. Os procuradores não devem estar sujeitos a instruções hierárquicas rígidas que não lhes deixem qualquer margem de discricionariedade e devem poder não aplicar instruções que sejam contrárias à lei[145].

115. A afetação de recursos suficientes ao Ministério Público é importante para assegurar o seu funcionamento independente e adequado. Uma remuneração suficiente dos procuradores é um elemento importante da sua autonomia e uma salvaguarda contra a corrupção.

116. Os advogados desempenham um papel crucial nos sistemas judiciais de todas as democracias. São essenciais para o respeito pelo Estado de direito e, em particular, para o acesso de todos à justiça e para o direito a um processo equitativo, de modo a que osdireitos humanos de cada um sejam defendidos. Por conseguinte, a leideve estabelecer as principais características da sua independência e garantir que o acesso à advocacia é suficientemente aberto para tornar efetivo o direito a um advogado, tal como reconhecido nos Princípios Fundamentais das Nações Unidas sobre o Papel dos Advogados[146] e na Convenção do Conselho da Europa para a Proteção da Profissão de Advocacia[147]. Os Princípios Fundamentais e a Convenção refletem um amplo consenso internacional de que os advogados devem ser independentes do poder executivo e capazes de desempenhar as suas funções sem receio nem favorecimento. A jurisprudência nacional e internacional tem também reconhecido, de forma consistente, a centralidade de uma advocacia independente no Estado de direito[148].

117. A ética profissional implica também, nomeadamente, que "[um] advogado deve manter a independência e beneficiar da proteção oferecida por essa independência ao prestar aconselhamento e representação imparciais aos clientes"[149].

---

[144] *Ibid.,* para*. 67*; Recomendação do Conselho da Europa CM Rec (2000) 19 n.º 11-16 sobre o papel do Ministério Público no sistema de justiça penal.

[145] A Comissão de Veneza distingue, a este respeito, as instruções gerais e as instruções caso a caso, exigindo para estas últimas salvaguardas especiais, nomeadamente: i) todas as instruções dadas por um procurador hierarquicamente superior num caso específico devem ser fundamentadas e por escrito; ii) em caso de dúvida quanto à legalidade de uma instrução, o procurador de nível inferior deve ter o direito de interpor recurso através de um tribunal ou um organismo independente, como um conselho do Ministério Público; iii) a lei deve estabelecer claramente que as partes no processo têm acesso às instruções dadas por um procurador hierarquicamente superior. Ver: Comissão de Veneza, CDL-AD(2017)028, Polónia – Parecer sobre a Lei relativa ao Ministério Público, com a última redação que lhe foi dada, para. 112); CDL-AD(2010)040, Relatório sobre as normas europeias no que respeita à independência do sistema judicial: Parte II – Serviço do Ministério Público, paras. 57-60.

[146] Os Princípios Fundamentais foram adotados por todos os Estados-Membros das Nações Unidas no Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção da Criminalidade e o Tratamento dos Infratores, de 27 de agosto a 7 de setembro de 1990.

[147] A Convenção do Conselho da Europa para a Proteção da Profissão de Advocacia (CETS 226) foi elaborada em resposta ao número crescente de ataques aos advogados que exercem a sua profissão, quer sob a forma de assédio, ameaças ou ataques, quer de interferência no exercício das suas responsabilidades profissionais. Reflete os princípios estabelecidos nos Princípios Fundamentais das Nações Unidas sobre o Papel dos Advogados, adotados pelo oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção da Criminalidade e o Tratamento de Infratores (Havana, Cuba, 27 de agosto e 7 de setembro de 1990).

[148] Supreme Court of Canada, *Canada (Attorney General) v. Federation of Law Societies of Canada* [2015], 1 SCR 401, para. 102; TEDH, *Nikula v. Finlândia*, n.º 31611/96, 21 de março de 2002, para. 45; *Steur v. Países Baixos*, n.º. 39657/98, 28 de outubro de 2003, n.º 36; *Elci and Others v. Turquia*, n.º 23145/93 e 25091/94, 24 de março de 2004, n.º 669; *Morice v. França* [GC]*,* n.º 29369/10, 23 de abril de 2015, paras. 132-139.

[149] Associação Internacional de Advogados – International Principles on Conduct for the Legal Profession (2024), para. 1.

3. Processo equitativo

O poder judicial garante um processo equitativo com base nos requisitos do artigo 6.º da CEDH ou disposições equivalentes de outros instrumentos internacionais[150]?

i. As pessoas têm um acesso efetivo aos tribunais não só em teoria, mas também na prática?
ii. É garantido o direito a ser ouvido e assegurada a igualdade de armas entre as partes no processo? Os direitos fundamentais são respeitados no caso de julgamentos *in absentia*? O direito a um novo julgamento é sempre garantido quando a pessoa não teve conhecimento do processo[151]?
iii. O direito à defesa é garantido, nomeadamente através da prestação de aconselhamento jurídico efetivo, em que o acesso à representação jurídica é regulamentado de forma objetiva e suficientemente aberta, incluindo no que diz respeito ao apoio judiciário?
iv. A presunção de inocência é garantida nos processos penais, nomeadamente tendo em conta as declarações públicas de autoridades públicas e a cobertura mediática?
v. Existe uma obrigação de fundamentar as sentenças e acórdãos? Caso contrário, está regulamentado quais as decisões judiciais que podem ser excluídas desta obrigação?
vi. As decisões judiciais são emitidas e executadas de forma eficaz e rápida? A duração razoável dos processos judiciais é efetivamente respeitada? Existem vias de recurso eficazes quando os processos são excessivamente longos ou as sentenças não são executadas ou em caso de violação dos direitos de defesa? Estão previstas sanções ou outras consequências jurídicas em casos de incumprimento ou de não execução, nomeadamente por autoridades públicas ou responsáveis políticos?
vii. É garantida a publicidade nos processos judiciais?

118. O direito de impugnar, de forma acessível e eficaz, um ato privado ou público (*locus standi*) implica que os requisitos formais, os prazos e as custas judiciais sejam razoáveis.

119. Normalmente, as pessoas singulares não são capazes de intentar ações judiciais por si próprias. Por conseguinte, o aconselhamento jurídico profissional é fundamental e deve ser disponibilizado a todos. O apoio judiciário também deve ser concedido a quem não o pode pagar.

120. As medidas provisórias em caso de danos irreparáveis e de acesso à justiça em situações de emergência devem ser garantidas no âmbito do direito de acesso aos tribunais.

121. O direito de recurso de uma decisão judicial é um princípio geral do Estado de direito, muitas vezes garantido a nível constitucional ou legislativo por via de legislação interna, em especial no domínio penal.

[150] Por exemplo, PIDCP, artigo 14.º; ACHR, artigo 8.º

[151] Embora os processos que ocorrem na ausência do arguido não sejam, por si só, incompatíveis com o artigo 6.º da Convenção, verifica-se uma recusa de justiça quando uma pessoa condenada *in absentia* não pode posteriormente obter de um tribunal que o ouviu uma nova determinação do mérito da acusação, tanto no que respeita à lei como ao facto, quando não tenha sido estabelecido que renunciou ao seu direito de comparecer e de se defender a ele próprio ou que tencionava escapar ao julgamento (TEDH, *Sejdovic v. Itália* [GC], n.º. 56581/00, 1 de março de 2006, para. 82). Tal deve-se ao facto de o dever de garantir o direito de um arguido a estar presente em tribunal – quer durante o processo inicial quer num novo julgamento — ser um dos requisitos essenciais do artigo 6.º (TEDH, *Stoichkov v. Bulgária*, n.º 9808/02, 24 de março de 2005, para. 56).

122. A presunção de inocência é essencial para garantir o direito a um processo equitativo no âmbito de um processo penal. Para assegurar a presunção de inocência, o ónus da prova deve recair sobre a acusação[152]. As regras e as práticas relativas à prova exigida têm de ser claras e justas.

123. É necessário assegurar o devido e efetivo respeito e cumprimento das decisões judiciais, inclusive por parte do poder executivo sempre que esteja em causa a sua conduta. O direito a um processo equitativo e o Estado de direito em geral seriam desprovidos de qualquer substância se as decisões judiciais não fossem executadas.

124. O sistema judicial não deve ser encarado como distante do público e envolto em mistério. A disponibilidade, em particular na Internet, de informação clara sobre como instaurar um processo em tribunal é uma forma de garantir uma participação pública eficaz no sistema judicial. A informação deve ser facilmente acessível a toda a população, incluindo os grupos vulneráveis, e também disponibilizada nas línguas das minorias nacionais e/ou migrantes. Os tribunais de instância inferior devem estar bem distribuídos por todo o país e ser facilmente acessíveis.

4. Tecnologias digitais no sistema judicial

A utilização das tecnologias digitais é compatível com o Estado de direito, incluindo o direito a um processo equitativo?

i. A utilização das tecnologias digitais e de sistemas de inteligência artificial no sistema judicial é regulada por lei?
ii. Os dados pessoais recolhidos pelo sistema judicial beneficiam de proteção específica prevista na lei?
iii. A lei estabelece uma distinção entre a aplicação e a utilização de tecnologias digitais destinadas a melhorar a gestão administrativa do sistema judicial e as que visam ajudar o juiz na avaliação dos factos e na aplicação da lei a casos concretos?
iv. No caso da aplicação e utilização de sistemas de IA concebidos para ajudar o juiz a avaliar os factos e a aplicar a lei a casos específicos, a lei prevê:
    a. Que a decisão final do juiz não se deve basear exclusivamente nas recomendações apresentadas pelo sistema, sendo proibidas as decisões totalmente automatizadas?
    b. Os requisitos mínimos a cumprir pelo sistema de IA, em particular: o respeito pelos direitos humanos (especialmente a não-discriminação) e pela independência judicial, transparência, segurança, solidez (exatidão e fiabilidade) e interoperabilidade?
    c. A obrigatoriedade de realização de testes prévios, em ambientes regulatórios seguros (ambientes de testagem regulatórios)?
    d. A obrigatoriedade de realização de uma avaliação prévia e de acompanhamento subsequente do sistema de IA por organismos independentes?
v. No caso da aplicação e utilização de sistemas de IA destinados a ajudar o juiz a avaliar os factos e a aplicar a lei a casos específicos, a lei prevê o direito de as pessoas contestarem a aplicação desse sistema, a sua conceção, a sua utilização no caso concreto e as recomendações específicas por ele formuladas no processo judicial?

[152] "The burden of proof is on the prosecution": TEDH, *Barberá, Messegué and Jabardo v. Espanha*, n.º 10590/83, 6 de dezembro de 1988, para. 77; *Telfner v. Áustria*, n.º 33501/96, 20 de março de 2001, para. 15; cf. *Grande Stevens and Others v. Itália*, n.º 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10, 4 de março de 2014, para. 159.

125. A utilização de tecnologias digitais no âmbito do sistema judicial pode melhorar a respetiva eficiência e contribuir para melhor assegurar os direitos das pessoas, mas também pode implicar riscos para esses mesmosdireitos: diminuição das garantias inerentes ao direito a um processo equitativo, reprodução, perpetuação e agravamento dos enviesamentos e preconceitos pré-existentes, afetar o direito à proteção de dados, a proteção da privacidade das pessoas envolvidas em processos judiciais, e à proteção das vítimas ou criar desigualdades no acesso das pessoas à tecnologia. Tanto as vantagens como os riscos decorrentes da utilização de tecnologias digitais no sistema judicial exigem que a respetiva implementação seja prevista por lei e acompanhada de quadros de governação transparentes e de uma supervisão humana contínua (como é o caso da utilização da IA por todas as autoridades públicas, cf. II.A.9.iv- v acima).

126. As leis que regem a utilização de sistemas de IA no âmbito do sistema judicial levantam questões específicas. Todos os sistemas de IA utilizados no sistema judicial devem ter como objetivo principal o reforço da eficácia do respetivo sistema e dos direitos dos cidadãos. A fim de manter a confiança do público e assegurar uma adequada prestação de contas, a sua utilização deve ser transparente, susectível de ser explicada e sujeita a mecanismos de supervisão independentes (cf. II.A.9.iv-v e II.B.5.ii-iii acima).

127. Deve ser realizada uma distinção entre os sistemas de IA utilizados para melhorar a gestão administrativa da justiça e os que se destinam a ser utilizados no exercício das funções judiciais. Enquanto os primeiros devem estar sujeitos aos requisitos gerais para a utilização de sistemas de IA pelas autoridades públicas, os segundos necessitam de uma aplicação cuidadosa, a fim de salvaguardar o direito dos cidadãos a um processo equitatitvo. No caso dos sistemas de IA utilizados no exercío de funções judiciais, os resultados da IA devem ser totalmente rastreáveis e suscetíveis de ser explicados para permitir a supervisão e a responsabilização humanas (cf. II.C.2 acima).

128. A IA centrada no ser humano necessita que todas as decisões judiciais relacionadas com a investigação e a avaliação dos factos e a aplicação da lei a processos concretos devem ser tomadas pelos juízes sob a sua própria responsabilidade. Os sistemas de IA podem ajudar os juízes em determinadas tarefas que facilitem a tomada de decisões (por exemplo, pesquisa jurídica, descoberta e classificação de provas, preenchimento prévio de campos normalizados para sentenças, envio de notificação sobre prazos, etc.), mas não deve ser permitida uma decisão totalmente automatizada adotada por um sistema de IA. Por conseguintes, estes sistemas devem cumprir requisitos específicos quando utilizados na investigação, avaliação de factos e aplicação da lei a casos concretos.

129. Os direitos humanos que exigem especial atenção na utilização dos sistemas de IA no âmbito da justiça são a proteção de dados, a igualdade, a não-discriminação, a privacidade, o acesso à justiça, a presunção de inocência, o direito a um processo equitativo e os direitos de defesa. A lei deve prever uma avaliação específica dos riscos que os sistemas de IA podem representar para estes direitos e assegurar que esses sistemas sejam testados em ambientes jurídicos seguros (ambientes de testagem) antes da sua utilização generalizada. Todos os intervenientes judiciais devem participar na avaliação dos riscos, nos testes prévios dos sistemas de IA e na sua monitorização. A transparência deve ser assegurada ao longo de todo o ciclo de vida dos sistemas de IA (cf. II.A.9 e II.B.5 acima), em particular quando estes sistemas possam impactat sobre os resultados do processo judicial (por exemplo, exigindo a divulgação de informações sobre a conceção do sistema, a lógica por detrás de uma tomada de decisão e/ou as fontes de dados utilizadas).

130. A lei deve prever vias de recurso acessíveis e eficazes para as violações dos direitos humanos resultantes do funcionamento dos sistemas de IA[153]. Estas medidas corretivas devem permitir contestar i) a decisão pública de implementar um determinado sistema; ii) a sua conceção; iii) a sua utilização num caso específico; e iv) as recomendações que foram geradas no caso concreto[154]. Para que estas vias de recurso sejam eficazes, os indivíduos devem ter acesso a informações compreensíveis sobre a forma como o sistema de IA chegou a uma determinada conclusão ou recomendação(ver ponto II.B.5 acima).

131. Tal como sucede com qualquer utilização de sistemas de IA pelas autoridades públicas (cf. II.A.3 e II.A.9 acima), os sistemas de IA utilizados no âmbito do sistema judicial devem estar sujeitos a quadros de governação transparentes, que incluam documentação das opções de conceção, fontes de dados, processos de tomada de decisão e limitações conhecidas. Os organismos de supervisão independentes devem estar habilitados para auditar regularmente estes sistemas e as suas conclusões devem ser tornadas acessíveis ao público, por forma a garantir a responsabilização.

G. Fiscalização da constitucionalidade

1. Fiscalização da constitucionalidade

Os freios e contrapesos constitucionais incluem um fiscalização da constitucionalidade independente?

i. A Constituição[155] prevê a fiscalização da constitucionalidade pelos tribunais? Estabelece um Tribunal Constitucional especializado?
ii. Se a fiscalização da constitucionalidade for efetuada por outro organismo, quais são as garantias de uma fiscalização independente? Estão consagradas na Constituição?
iii. Se existir um Tribunal Constitucional especializado, está consagrada na Constituição a respetiva composição, competência, o estatuto dos juízes e as garantias do seu mandato, as partes que podem interpor recurso, bem como os princípios constitucionais em que se deve basear a atividade do Tribunal Constitucional? Pode o Tribunal estabelecer o seu próprio regimento interno?

132. Enquanto lei fundamental, a Constituição exige um guardião capaz de defender os seus princípios, preservar a separação de poderes e proteger os direitos que garante. Uma certa forma de fiscalização jurisdicional da constitucionalidade – concentrada ou difusa – é amplamente considerada como um meio eficaz para garantir o respeito pela Constituição e proteger os direitos humanos. A este respeito, a justiça constitucional continua a ser um aspeto central da democracia constitucional e um critério determinante do Estado de direito, assegurando que todas as autoridades públicas agem em conformidade com a Constituição e que as decisões tomadas pelo Tribunal Constitucional ou por um organismo equivalente vinculam todos os ramos do poder.

---

[153] Cf. artigo 14.º, Conselho da Europa, Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial e Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito (CETS n.º 225).
[154] De acordo com o documento da UNESCO de 2024 Conjunto global de ferramentas de IA sobre o Estado de direito no sistema judicial (p.136): "o potencial para a IA reforçar ou amplificar os enviesamentos existentes é uma preocupação importante. Os direitos de liberdade, segurança e julgamento justo podem ser violados quando a liberdade física ou a segurança pessoal de uma pessoa estiver em causa, por exemplo, com o policiamento preditivo, a avaliação do risco de reincidência e a sentença. .... os sistemas de IA de "caixa negra" impossibilitam que os profissionais da área da justiça, como juízes, advogados e procuradores, compreendam a lógica subjacente aos resultados do sistema, o que dificulta a justificação e o recurso da decisão".
[155] Para os países que tenham uma Constituição escrita.

133. A Comissão de Veneza tem sublinhado de forma consistente que não existe um modelo único de justiça constitucional. Os sistemas nacionais variam significativamente e refletem uma vasta gama de disposições institucionais. De um modo geral, a Comissão tem apoiado a criação de um tribunal constitucional ou de um organismo equivalente[156]. Embora salientando que não existe qualquer obrigação geral de o fazer, a Comissão já expressou a opinião de que a criação de tal órgão, enquanto instituição distinta, pode ser eficaz na implementação do Estado de direito num determinado país. Se, em vez de um tribunal constitucional ou órgão equivalente, estiver prevista uma forma de fiscalização da constitucionalidade não judicial, deve garantir-se que o órgão que procede a essa fiscalização esteja livre de interferência política. Nas circunstâncias em que um Tribunal Constitucionalou organismo equivalente não seja considerado o único meio através do qual os direitos constitucionais podem ser salvaguardados, o principal objetivo deste indicador de referência é identificar questões fundamentais para os países com tais organismos. Nos países sem esses organismos especializados, os objetivos fundamentais de independência, imparcialidade e eficácia identificados por outros indicadores de referência e, em especial, o indicador de referência F sobre o acesso à justiça, serão provavelmente de importância vital. Embora as questões nesta parte se centrem nos tribunais constitucionais, aplicam-se também a organismos equivalentes encarregados da fiscalização da constitucionalidade.

134. Nos países que possuem um Tribunal Constitucional especializado, aspetos como a composição do tribunal, a sua competência, o estatuto dos juízes e as garantias do seu mandato, as partes que podem interpor recurso, bem como os princípios constitucionais em que se deve basear a atividade do Tribunal Constitucional devem estar consagrados na Constituição, de modo a estarem protegidos contra eventuais tentativas de alteração por maiorias políticas conjunturais. Do mesmo modo, quando não estiver previsto um Tribunal Constitucional especializado, as garantias de uma fiscalização da constitucionalidade independente devem ser previstas na Constituição (ou noutra legislação pertinente, nos países que não disponham de uma constituição escrita) e, se necessário, complementadas por uma lei orgânica. O Regimento deve ser redigido pelo próprio Tribunal Constitucional, enquanto expressão da sua autonomia,dentro das balizas impostas pela Constituição (e da lei relativa ao Tribunal Constitucional, se aplicável); o Tribunal Constitucional deve ter a possibilidade de alterar o Regimento à luz da experiência adquirida sem a intervenção do parlamento[157].

135. Para além da fiscalização da constitucionalidade *ex post*, deverá também existir um mecanismo de fiscalização da constitucionalidade *ex ante*. A fiscalização da constitucionalidade *ex ante* pode ter lugar no âmbito da fase de elaboração de um projeot de lei por parte do executivo ou no âmbito de uma comissão parlamentar, assistida por peritos em direito constitucional.

2. Composição e nomeação

A composição e o processo de nomeação de juízes para o Tribunal Constitucional oferecem garantias suficientes da independência do referido Tribunal?

i. O processo de nomeação oferece garantias suficientes da independência dos juízes do Tribunal Constitucional? Em particular, se os juízes do Tribunal Constitucional

[156] Comissão de Veneza, CDL-INF(97)2, Ucrânia – Parecer sobre a Constituição da Ucrânia, capítulo XII; CDL-AD(2010)044, Ucrânia – Parecer sobre a situação constitucional na Ucrânia, para. 52; CDL-AD(2016)025, Quirguistão – Parecer conjunto sobre o projeto de lei "Introdução de adendas e alterações à Constituição" da República do Quirguistão, para. 47; CDL-AD(2022)004, Chile – Parecer sobre a elaboração e adoção de uma nova Constituição, para. 52.

[157] Comissão de Veneza, CDL-AD(2004)023, Azerbaijão – Parecer sobre o Regimento do Tribunal Constitucional do Azerbaijão, paras. 5-6.

forem eleitos pelo Parlamento, é necessária uma maioria qualificada? Existem mecanismos constitucionais para ultrapassar eventuais impasses políticos? Em caso de vagas prolongadas, prevê-se a prorrogação de mandato até que o juiz existente seja substituído, com vista a assegurar a continuidade da instituição?

ii. Quais são os requisitos profissionais que garantem um elevado nível de qualificação dos juízes do Tribunal Constitucional? Quais são as garantias da sua integridade?

iii. Que outras garantias de independência são asseguradas? Existem salvaguardas adequadas contra a destituição indevida de um juiz?

iv. Existem incompatibilidades com o cargo de juiz do Tribunal Constitucional? A proibição de nomear deputados em funções no Parlamento ou pessoas associadas a partidos políticos como juízes do Tribunal Constitucional está definida por lei? É rigorosamente observada na prática? Existem restrições adicionais ao exercício de outras funções antes ou depois do respetivo mandato? São proibidas outras incompatibilidades que ponham em risco a imparcialidade dos juízes?

136. A composição do Tribunal Constitucional e o método de seleção dos respetivos juízes são de importância crucial para salvaguardar a independência e a autoridade do tribunal. Os tribunais constitucionais são geralmente compostos por um número significativo de juízes, muitas vezes entre 8 e 15[158].

137. Nas democracias pluralistas, uma composição equilibrada e diversificada, respeitadora de diferentes características (equilíbrio de género, idade, diversidade política e contexto étnico, linguístico ou religioso) contribui para a perceção da imparcialidade e da inclusividade da instituição, reforçando a sua legitimidade e a aceitação das suas decisões, em particular em Estados multiétnicos ou multilingues. A participação de múltiplos órgãos públicos e intervenientes políticos na seleção dos juízes do Tribunal Constitucional tem-se revelado eficaz para reforçar a respetiva perceção de independência[159].

138. A seleção dos juízes do Tribunal Constitucional deve ser orientada por critérios objetivos estabelecidos na lei. Estes critérios devem dar primazia ao mérito, com destaque para os conhecimentos especializados em matéria jurídica, a independência e a integridade. As análises comparativas indicam que os tribunais constitucionais são geralmente compostos por profissionais da área da justiça – juízes, advogados ou professores universitários – com experiência significativa ou antiguidade na área da justiça[160]. Para além das qualificações profissionais, os candidatos aos tribunais constitucionais devem demonstrar integridade e elevados padrões de conduta ética[161].

139. O mandato dos juízes dos tribunais constitucionais é geralmente longo, estabelecido por um período fixo, até uma idade de jubilação obrigatória ou, em alguns sistemas, para toda a vida. O mandato deve permitir a renovação regular e parcial da composição do tribunal. Uma renovação faseada permite a participação de sucessivas maiorias parlamentares nas nomeações. Os mandatos longos e não renováveis são, em geral, considerados os mais conducentes à independência, em especial da perspetiva das entidades competentes para

[158] Comissão de Veneza, CDL-STD(1997)020, A composição dos Tribunais Constitucionais, capítulo III, Quadro comparativo das respostas ao questionário sobre a composição dos tribunais constitucionais, p. 35 e seguintes.
[159] Comissão de Veneza, CDL-STD(1997)020, *ibid*., p. 10,21; CDL-AD(2005)039, Bósnia-Herzegovina – Parecer sobre as regras de voto propostas para o Tribunal Constitucional da Bósnia-Herzegovina, para. 3.
[160] Comissão de Veneza, CDL-AD(2024)015, Bósnia-Herzegovina – Parecer sobre o método de eleição dos juízes para o Tribunal Constitucional, paras. 8-20.
[161] Comissão de Veneza, CDL-STD(1997)020, A composição dos Tribunais Constitucionais – Ciência e Técnica da Democracia, para. 20 (1997), p. 10; CDL-AD(2016)001, Polónia – Parecer sobre alterações à Lei de 25 de junho de 2015 sobre o Tribunal Constitucional da Polónia, para. 119; CDL-AD(2017)011, Arménia – Parecer sobre o projeto de lei constitucional relativo ao Tribunal Constitucional da Arménia, paras. 12-13.

proceder a nomeações[162]. Se as disposições constitucionais relativas ao mandato dos juízes do Tribunal Constitucional forem alteradas, qualquer redução do mandato só deverá aplicar-se aos juízes nomeados após a entrada em vigor das novas disposições[163].

140. Nos casos em que os juízes são eleitos pelo Parlamento, a exigência de uma maioria qualificada (por exemplo, dois terços ou três quintos) constitui uma salvaguarda institucional contra a politização. Deverá estar previsto um mecanismo de desbloqueio (por exemplo, a nomeação de candidatos por outros organismos neutros após várias votações infrutíferas no Parlamento), a fim de evitar um impasse prolongado, sem, contudo, criar um incentivo à não obtenção de um acordo inicial com base numa maioria qualificada. Não existe um modelo único para a conceção de um mecanismo de desbloqueio. A fim de garantir o funcionamento ininterrupto do Tribunal Constitucional, a Comissão de Veneza recomenda que os membros do tribunal continuem nas suas funções até à nomeação do seu sucessor[164].

141. A inamovibilidade dos juízes do Tribunal Constitucional é uma salvaguarda fundamental da independência judicial[165]. Os casos de cessação do mandato de um juiz devem ser estritamente definidos e estabelecidos em disposições jurídicas claras, detalhadas e precisas[166] e estar sujeitos a garantias processuais rigorosas. O próprio Tribunal Constitucional deve ser responsável pela tomada da decisão final, idealmente por maioria qualificada dos membros que o compõem[167].

142. Os juízes do Tribunal Constitucional estão geralmente proibidos de exercer, em simultâneo, outras funções. A rigidez das regras de incompatibilidade variam, mas normalmente abrangem funções políticas e públicas, incluindo funções como ministro, deputado, altos funcionários públicos ou liderança de partidos políticos. Os juízes do Tribunal Constitucional são frequentemente autorizados a manter ligações académicas. Essas regras devem ser estabelecidas na lei e, se aplicável, na Constituição[168].

143. O Presidente do Tribunal pode ser nomeado por um órgão externo ou eleito pelos outros juízes enquanto pares , sendo esta última opção considerada, em geral, uma salvaguarda mais forte para a independência do Tribunal Constitucional[169]. Caso o presidente seja nomeado pelo parlamento ou por outro órgão externo, devem ser asseguradas garantias de

---

[162] Comissão de Veneza, CDL-STD(1997)020, A composição dos Tribunais Constitucionais – Ciência e Técnica da Democracia, para. 20 (1997), p.21; CDL-AD(2020)016, Arménia – Parecer sobre três questões jurídicas no contexto do projeto de alterações constitucionais relativas ao mandato dos juízes do Tribunal Constitucional, para. 35 e 38; CDL-AD(2025)005, República da Moldávia – Parecer sobre o projeto de lei do Tribunal Constitucional, para. 37.

[163] Comissão de Veneza, CDL-AD(2020)016, Arménia – Parecer sobre três questões jurídicas no contexto do projeto de alterações constitucionais relativas ao mandato dos juízes do Tribunal Constitucional, para. 39.

[164] Comissão de Veneza, CDL-AD(2022)054, Parecer sobre o projeto de lei "que altera alguns atos legislativos da Ucrânia relativos à melhoria do procedimento de seleção dos candidatos a juízes do Tribunal Constitucional numa base concorrencial", paras. 58, 59 e 67; CDL-AD(2021)048, Sérvia – Parecer urgente sobre o projeto revisto de alterações constitucionais relativas ao sistema judiciário, para. 49; CDL-AD(2024)002, Bósnia-Herzegovina – Parecer sobre determinadas questões relacionadas com o funcionamento do Tribunal Constitucional da Bósnia-Herzegovina, para. 22.

[165] Comissão de Veneza, CDL-AD(2019)024, Arménia – Parecer conjunto da Comissão de Veneza e da Direção-Geral dos Direitos Humanos e do Estado de Direito (DGI) do Conselho da Europa sobre as alterações ao Código de Processo Civil e a outras leis, para. 58. Ver também a este respeito II.F.1 sobre a independência do sistema judicial acima referida.

[166] Comissão de Veneza, CDL-AD(2005)015, Ucrânia – Parecer sobre as alterações à Constituição, para. 46; CDL-AD(2017)011, Arménia – Parecer sobre o projeto de lei constitucional relativa ao Tribunal Constitucional da Arménia, para. 19.

[167] Comissão de Veneza, CDL-AD(2005)015, Ucrânia – Parecer sobre as alterações à Constituição, para. 46; CDL-AD(2016)025, Quirguistão – Parecer conjunto sobre o projeto de lei "Introdução de adendas e alterações à Constituição" da República Quirguiz, para. 54.

[168] CDL-STD(1997)020, A composição dos Tribunais Constitucionais – Ciência e Técnica da Democracia, para. 20 (1997), para. 15.

[169] Comissão de Veneza, CDL-AD(2011)016, Hungria – Parecer sobre a nova Constituição, para. 94.

independência. Devem ser estabelecidas regras claras para determinar quem atua como Presidente interino, quando o Presidente do Tribunal não é eleito nem nomeado em tempo útil.

3. Acesso à justiça constitucional

As condições de acesso ao Tribunal Constitucional e o tipo de atos suscetíveis de ser fiscalizados garantem uma fiscalização da constitucionalidade eficaz?

i. A constitucionalidade das leis e de todos os outros atos normativos é suscetível de fiscalização?
ii. Se existirem exceções à possibilidade de fiscalização da constitucionalidade dos atos normativos, essas exceções são justificadas?
iii. Os indivíduos têm acesso efetivo à justiça constitucional (direta ou indireta) contra atos individuais que os afetem e contra atos gerais?
iv. O procedimento perante o Tribunal Constitucional oferece garantias suficientes de imparcialidade, respeito pelas garantias processuais e eficácia?

144. Em geral, a competência dos tribunais constitucionais estende-se a uma vasta gama de atos normativos e questões institucionais, que costuma incluir a fiscalização das leis constitucionais, das leis orgânicas e ordinárias, , dos regulamentos, dos regimentos dos parlamentos e de outros órgãos, bem como da compatibilidade dos acordos internacionais com a Constituição. Os tribunais constitucionais também podem decidir litígios relativos à distribuição de competências normativas entre os três ramos do poder do Estado, incluindo conflitos entre a administração central e as autoridades locais, ou entre os órgãos executivo e legislativo. Os litígios eleitorais são igualmente da competência de muitos tribunais constitucionais. Outros domínios podem incluir questões relacionadas com o estatuto dos representantes eleitos, a proteção dos direitos fundamentais e a legalidade dos partidos políticos. Em alguns sistemas, os tribunais constitucionais também exercem funções consultivas, como a consulta obrigatória prévia à declaração do estado de emergência ou à dissolução das câmaras legislativas. Por outro lado, impedir a fiscalização da constitucionalidade de leis potencialmente inconstitucionais(através de cláusulas de exclusividade ou de afastamento) pode ser considerado um ataque direto ao primado da Constituição[170].

145. O acesso aos tribunais é decisivo para a eficácia da fiscalização da constitucionalidade. A queixa individual tem-se revelado a solução mais eficaz. Embora o acesso direto individual aos tribunais constitucionais reforce a proteção dos direitos fundamentais, conduz frequentemente a um aumento substancial do número de processos. Para dar resposta a este desafio, os sistemas que preveem queixas individuais incluem normalmente salvaguardas processuais para filtrar casos inadmissíveis ou manifestamente infundados. O acesso individual indireto apresenta várias vantagens,nomeadamente porque os os conhecimentos jurídicos do órgão jurisdicional que procede ao reenvio funcionam como um filtro eficaz. A Comissão de Veneza considera favorável a combinação do acesso indireto com uma forma de acesso direto, equilibrando os diferentes mecanismos existentes[171]. A exigência de esgotamento dos recursos judiciais disponíveis antes de apresentar uma queixa ao Tribunal Constitucional serve para evitar a apresentação de um número excessivo de processos a este tribunal e sublinha a natureza subsidiária deste mecanismo mecanismo constitucional.

[170] Comissão de Veneza, CDL-AD(2013)012, Hungria – Parecer sobre a Quarta Alteração à Lei Fundamental da Hungria, para. 113.
[171] Comissão de Veneza, CDL-AD(2010)039rev, Estudo sobre o acesso individual à justiça constitucional, para. 108.

146. Um método útil para reduzir o número de processos l pode passar pela criação de painéis de juízes mais pequenos para decidir matérias submetidas ao tribunal através de uma das formas de acesso individual. Neste quadro, o plenário só deveria atuar se for necessário decidir questões novas ou importantes. A composição do painel deve refletir o equilíbrio da composição completa. É importante que a lei que cria o Tribunal Constitucional preveja a possibilidade de uma decisão do plenário em caso de decisões contraditórias das secções; caso contrário, a unidade da jurisprudência do Tribunal Constitucional estará ameaçada. É igualmente necessário estabelecer regras claras para evitar qualquer possibilidade de parcialidade na atribuição de casos às secções ou na composição dos painéis[172].

147. O quórum, que exige a participação de um número mínimo de juízes para que uma decisão seja válida, garante tanto a legitimidade institucional do processo de decisão como o bom funcionamento do tribunal enquanto órgão colegial. Exigências de maioria demasiado rigorosas, em particular no que diz respeito às decisões sobre a constitucionalidade da legislação, pode prejudicar o processo decisório do Tribunal e colocar em risco a sua eficácia[173]. Nesses casos, o Tribunal pode ficar impossibilitado de cumprir a sua função fundamental de assegurar o cumprimento da Constituição. Devem ser previstos mecanismos de desbloqueio para evitar situações de impasse e de empate nas votações.

148. As audiências podem realizar-se em sessões plenárias públicas ou fechadas. Embora as audiências possam servir funções importantes – como permitir a interação direta entre as partes em litígio e os juízes e, potencialmente, acelerar o processo[174] – o tribunal deve manter o poder discricionário para conduzir o processo por escrito, quando apropriado. Este aspeto pode ser importante para evitar uma sobrecarga do tribunal com queixas individuais[175]. É importante que o requerente ou o autor do processo tenha a possibilidade de se dirigir ao tribunal, pelo menos através da apresentação de observações. Estes requisitoscontribuem para a equidade processual e asseguram que todos os interesses são devidamente ouvidos no processo constitucional.

4. Efeitos das decisões

As decisões e acórdãos do Tribunal Constitucional são efetivamente implementados?

i. As decisões e os acórdãos do Tribunal Constitucional são respeitados pelas autoridades públicas e pelas pessoas? Existe uma proibição de incumprimento das decisões do Tribunal Constitucional através da adoção de um instrumentos jurídico que já foi declarado inconstitucional?
ii. Na prática, o Parlamento e o poder executivo têm em consideração as decisões e a fundamentação do Tribunal Constitucional? Dão resposta às lacunas legislativas ou regulamentares identificadas – ou criadas – pelo Tribunal Constitucional num prazo razoável?
iii. Os tribunais constitucionais, supremos e ordinários são obrigados a aplicar as decisões dos órgãos supranacionais e, em especial, dos tribunais supranacionais? Existem exceções a esta obrigação?

---

[172] *Ibid*. para. 225:
[173] Ver, por exemplo, Comissão de Veneza, CDL-AD(2024)002, Bósnia-Herzegovina – Parecer sobre determinadas questões relacionadas com o funcionamento do Tribunal Constitucional da Bósnia-Herzegovina, paras. 16 e 17.
[174] Comissão de Veneza, CDL-AD(2004)035, Federação da Rússia – Parecer sobre o projeto de Lei Constitucional Federal "sobre adendas e alterações à Lei Constitucional Federal relativo ao Tribunal Constitucional da Federação da Rússia", para. 4.
[175] Comissão de Veneza, CDL-AD(2008)029, Quirguistão – Parecer sobre os projetos de lei que alteram e completam a Lei de Processo Constitucional e a Lei relativa ao Tribunal Constitucional, para. 44.

iv. Quando uma decisão de um tribunal ordinário é anulada na sequência de um recurso de constitucionalidade, o processo é reaberto e reexaminado por um tribunal ordinário à luz dos argumentos expostos pelo Tribunal Constitucional?

149. A publicação das decisões do Tribunal Constitucional não deve depender de qualquer intervenção do Primeiro-Ministro, do governo ou de qualquer outro órgão político[176]. As decisões do Tribunal Constitucional sobre o mérito de um processo devem ser vinculativas para todas as autoridades públicas, incluindo os órgãos estatais e os orgãos do poder local, os respetivos funcionários, e as pessoas singulares e coletivas, e aplicadas de boa-fé. O incumprimento de tais decisões constitui uma violação do primado da Constituição. Quando outras autoridades públicas adotam novos atos individuais, devem ter em conta a fundamentação jurídica exposta nas decisões do Tribunal Constitucional. É particularmente importante que o parlamento não ignore as decisões do Tribunal Constitucional aquando da adoção ou alteração de legislação. Quando o Tribunal Constitucional tiver declarado a inconstitucionalidade de uma lei, tal impede o parlamento de adotar uma nova lei com conteúdo idêntico ao da lei declarada inconstitucional pelo Tribunal Constitucional.

150. As consequências jurídicas das decisões do Tribunal Constitucional que anulam atos normativos podem variar entre os países e dependem muitas vezes das disposições legislativas que regem o respetivo âmbito[177]. Uma aplicação estrita do efeito *ex tunc* (ou seja, a invalidade retroativa) pode, em determinados casos, ter consequênciassignificativas na sociedade.

151. Muitas constituições nacionais preveem a obrigação de respeitar o direito internacional e supranacional. Nesses casos, os tribunais constitucionais nacionais atuam não apenas enquanto guardiães dos princípios constitucionais nacionais, mas também enquanto guardiães do direito internacional e supranacional na ordem jurídica nacional. No continente europeu, muitos tribunais constitucionais são obrigados a aplicar os direitos humanos e outros princípios constitucionais protegidos pela CEDH, tal como interpretados pelas decisões do TEDH. Para os Estados-Membros da União Europeia (UE), os tribunais constitucionais – como quaisquer outros tribunais – devem respeitar os direitos e obrigações decorrentes do direito da União, incluindo o princípio do primado do direito da UE e, quando os Estados-Membros agem no âmbito de aplicação do direito da UE, a Carta dos Direitos Fundamentais da UE. No que diz respeito ao continente americano, os Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos que ratificaram a Convenção Americana dos Direitos do Homem têm o dever de a aplicar a nível interno e, para aqueles que reconheceram a jurisdição da Corte Interamericana dos Direitos do Homem (IACHR), é aplicável o dever de seguir a sua interpretação da Convenção. Em Estados dualistas podem aplicar-se diferentes considerações, mas, consoante o contexto, os tribunais nacionais competentes podem ter o direito ou ser mesmo obrigados a ter em conta as decisões de órgãos supranacionais em circunstâncias apropriadas.

[176] Comissão de Veneza, CDL-AD(2016)026, Polónia – Parecer sobre a lei relativa ao Tribunal Constitucional, para. 82.
[177] Comissão de Veneza, CDL-AD(2010)039rev, Estudo sobre o acesso individual à justiça constitucional, para. 167.

H. Desafios específicos ao Estado de direito

1. Restabelecimento do Estado de direito

As medidas destinadas a restabelecer o Estado de direito após um período de retrocesso são, elas próprias, compatíveis com os padrões e normas gerais do Estado de direito?

i. Foi realizado um diagnóstico exaustivo das razões e consequências do retrocesso do Estado de direito? Existem planos a curto e longo prazo para as medidas de restabelecimento a tomar?
ii. O restabelecimento do Estado de direito baseia-se numa intenção de implementar decisões vinculativas de um tribunal internacional ou de pareceres não vinculativos de um organismo internacional de supervisão[178]? Em caso afirmativo, todos os requisitos ou recomendações pertinentes dessas entidades são devidamente tidos em conta?
iii. As medidas de restabelecimento são compatíveis com os princípios básicos da Constituição?
iv. As medidas de restabelecimento afetam o Tribunal Constitucional? Em caso afirmativo, é respeitado o seu papel de órgão independente e árbitro objetivo?
v. É assegurada uma ampla participação do público na decisão de restabelecer o Estado de direito?
vi. O princípio da proporcionalidade é respeitado na resolução de conflitos entre diferentes interesses? Os direitos subjetivos dos juízes são tidos em conta? Os juízes cujos direitos são afetados pelas medidas de restabelecimento têm à sua disposição recursos legais acessíveis?
vii. Um afastamento dos princípios básicos do Estado de direito, como o princípio da segurança jurídica, o princípio *res judicata* (caso julgado) e o princípio da inamovibilidade dos juízes, justifica-se por uma necessidade premente e proporcionada?

152. Mesmo os sistemas jurídicos que parecem estáveis e sólidos não estão imunes a alterações que prejudicam o Estado de direito. Tais alterações podem afetar muitos dos indicadores de referência definidos na presente Lista de Critérios do Estado de Direito. A experiência tem demonstrado que o enfraquecimento da independência judicial é, em regra, o primeiro fator crucial em tais cenários, uma vez que os tribunais independentes são guardiões fundamentais do Estado de direito.

153. É necessário adotar uma abordagem holística das reformas que alterem substancialmente o sistema judicial, em especial quando alteram a composição pessoal dos tribunais. As reformas podem ser necessárias para combater falhas do sistema, mas elas próprias devem respeitar os princípios fundamentais do Estado de direito. O restabelecimento do Estado de direito não implica necessariamente um regresso à situação anterior e não deve implicar a recriação de um sistema que se tenha revelado vulnerável. Pelo contrário, qualquer restabelecimento do Estado de direito deve procurar colmatar as falhas que permitiram o retrocesso, e criar mecanismos de proteção mais eficazes para o futuro.

154. A interferência desproporcionada e injustificada dos poderes legislativo e executivo na administração da justiça constitui uma ameaça para o correto funcionamento do sistema de

[178] Ver a abordagem da Comissão de Veneza à avaliação da reforma do Tribunal Constitucional na Polónia: "(...) sem perder de vista a magnitude do problema e o contexto da reforma do Tribunal Constitucional, analisa a reforma do Tribunal Constitucional da Polónia, antes de mais como medida de aplicação dos acórdãos do TEDH (...)". (CDL-AD(2024)035, Polónia – Parecer sobre o projeto de alterações constitucionais relativas ao Tribunal Constitucional e duas leis sobre o Tribunal Constitucional, para. 18).

freios e contrapesos do sistema jurídico[179]. Ao mesmo tempo, põe em risco a proteção dos direitos individuais. O TEDH e o TJUE consideraram já, por exemplo, que a própria essência do direito a um "tribunal estabelecido por lei" pode ser posta em causa por graves irregularidades na nomeação dos juízes, quando baseadas em procedimentos deficientes[180]. As medidas de reforma com impacto no trabalho dos juízes podem também violar os seus direitos (artigos 6.º, 8.º e 10.º da CEDH)[181].

155. Tendo em conta o importante papel dos tribunais constitucionais na preservação da separação de poderes e na proteção dos direitos constitucionalmente consagrados, as alterações à sua composição, competência e métodos de trabalho devem ser cuidadosamente revistas e ter em conta os princípios fundamentais do Estado de direito. Embora possam parecer necessárias medidas radicais, inclusive adotadas por uma maioria constitucional, essas medidas correm o risco de fornecerargumentos e de servir de precedente para que uma futura maioria constitucional faça o mesmo[182]. É da maior importância restabelecer a confiança do público na instituição da justiça constitucional[183].

156. Dada a importância da independência judicial para o sistema jurídico no seu conjunto, o restabelecimento efetivo do Estado de direito em caso de retrocesso dentro de um prazo razoável deve ter em conta princípios como a segurança jurídica, cf. II.B.1 e II.B.4 acima no que respeita à confiança legítima, ao *res judicata*, à previsibilidade e à não retroatividade, nomeadamente através da adoção de medidas transitórias.

157. Como já foi salientado, qualquer medida tomada com vista a restabelecer o Estado de direito tem de cumprir os requisitos gerais do Estado de direito. Contudo, neste contexto, pode ser necessário um equilíbrio entre diferentes elementos – aparentemente contraditórios – do Estado de direito[184].

158. Ao decidir sobre medidas para restabelecer o Estado de direito, é necessário ter em conta a gravidade das falhas do sistema, o período de tempo durante o qual o sistema vigorou e em que medida a confiança do público foi comprometida[185].

159. A adoção de medidas radicais, tais como a exoneração de juízes ou a anulação de decisões *ex tunc* (desde o início), exigirá um escrutínio particularmente rigoroso e salvaguardas cuidadosas, tal como a possibilidade de controlo jurisdicional de quaisquer decisões que afetem juízes individuais[186]. Em caso contrário, essas medidas podem enfraquecer a segurança jurídica e, assim, comprometer os próprios objetivos que pretendem servir[187]. O princípio orientador

---

[179] Comissão de Veneza, CDL-AD(2017)031, Polónia – Parecer sobre o projeto de lei que altera a Lei relativa ao Conselho Nacional de Magistratura; sobre o projeto de lei que altera a Lei relativa ao Supremo Tribunal, proposto pelo Presidente da Polónia, e sobre a Lei relativa à Organização dos Tribunais Ordinários, para. 129.
[180] Ver a sua decisão prejudicial no TJUE, C-585/18, *A.K. (Independência da Câmara Disciplinar do Supremo Tribunal)*, 19 de novembro de 2019; e o seu acórdão da Grande Secção C-791/19, *Comissão v. Polónia (regime processual dos juízes),* 15 de julho de 2021; e o seu acórdão da Grande Secção C-718/21, *L.G.,* 21 de dezembro de 2023, paras. 59-62.
[181] TEDH, *Grzęda v. Polónia* ([GC], n.º 43572/18, 15 de março de 2022; *Tuleya v. Polónia*, n.º 21181/19 e 51751/20, 6 de julho de 2023.
[182] Comissão de Veneza, CDL-AD(2024)035, Polónia – Parecer sobre o projeto de alterações constitucionais relativas ao Tribunal Constitucional e duas leis sobre o Tribunal Constitucional, para. 34.
[183] *Ibid.*, para. 35.
[184] Comissão de Veneza, CDL-AD(2024)018, Polónia – Parecer conjunto da Comissão de Veneza e da Direção-Geral dos Direitos Humanos e do Estado de Direito do Conselho da Europa sobre o projeto de lei que altera a Lei relativa ao Conselho Nacional da Magistratura da Polónia, para. 31.
[185] Comissão de Veneza, CDL-AD(2024)035, Polónia – Parecer sobre o projeto de alterações constitucionais relativas ao Tribunal Constitucional e duas leis sobre o Tribunal Constitucional, para. 18.
[186] Comissão de Veneza, CDL-AD(2024)029, Polónia – Parecer conjunto da Comissão de Veneza e da Direção-Geral dos Direitos Humanos e do Estado de Direito sobre normas europeias que regulam o estatuto dos juízes, para. 22 (e 36); paras. 42-45.
[187] Comissão de Veneza, CDL-AD(2024)035, Polónia – Parecer sobre o projeto de alterações constitucionais relativas ao Tribunal Constitucional e duas leis sobre o Tribunal Constitucional, paras. 38 e seguintes.

aplicável a todas as medidas de restabelecimento deve consistir em restabelecer a confiança, tendo em conta o observador razoável e objetivo quanto ao funcionamento independente do sistema.

160. Para que o restabelecimento do Estado de direito seja eficaz, é igualmente essencial que as questões relevantes sejam resolvidas sem demora e de forma transparente, a fim de minimizar qualquer período de incerteza[188].

2. Formação jurídica e educação cívica

a. Formação jurídica

Em que medida a formação jurídica (i.e., o estudo do Direito) promove o respeito pelos direitos humanos, a democracia e o Estado de direito?

i. O direito constitucional é uma parte obrigatória de uma licenciatura em Direito? Os temas da democracia, do Estado de direito e dos direitos humanos são cadeiras obrigatórias do curso do direito constitucional, bem como a sua integração noutros temas adequados do direito, incluindo o direito internacional público, o direito da UE, o direito administrativo, o processo penal (etc.)[189]?
ii. O ensino da licenciatura está adequadamente concebido para promover a capacidade de pensamento crítico dos alunos ?
iii. A criação de novas universidades e faculdades que oferecem licenciaturas em direito é regulada por lei? Existem mecanismos internos e externos eficazes de controlo da qualidade do ensino universitário de Direito[190]?
iv. As universidades e outros organismos de formação profissional[191] beneficiam de garantias suficientes para salvaguardar a sua independência no que diz respeito aos currículos, às nomeações académicas, às admissões de estudantes, à gestão[192] e ao financiamento[193]?

[188] Note-se que "a necessidade de (re)estabelecer rapidamente um sistema judicial plenamente operacional pode justificar algumas alterações na aplicação das normas processuais, mas não, por exemplo, a ausência total de alguma forma de controlo jurisdicional, o que, provavelmente, violaria o artigo 6.º da CEDH (cf. Comissão de Veneza, CDL-AD(2024)029, Polónia – Parecer conjunto da Comissão de Veneza e da Direção-Geral dos Direitos Humanos e do Estado de Direito sobre normas europeias que regulam o estatuto dos juízes, para. 36).

[189] Para os membros do Conselho da Europa, tal incluiria as normas jurídicas do Conselho da Europa nos domínios da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito, em especial a CEDH. Ver, por exemplo, o OCEAN do Conselho da Europa (Conselho Aberto de Redes Académicas do Conselho da Europa), que une as universidades e instituições de investigação dos seus 46 Estados-Membros em torno do objetivo comum dos direitos humanos, da democracia e do Estado de direito. Para os Estados-Membros da UE, tal incluiria também os princípios pertinentes do direito constitucional da UE.

[190] Ver, por exemplo, TEDH, *Tarantino and Others v. Itália*, n.º 25851/09, 29284/09 e 64090/09, 2 de abril de 2013, paras. 48-52, em que o Tribunal afirma "o Estado justifica-se por ser rigoroso na sua regulamentação do setor, em especial nos domínios de estudo em questão, onde um nível de ensino mínimo e adequado, se reveste da maior importância para garantir que o acesso a instituições privadas não se encontra disponível apenas com base nos meios financeiros dos candidatos, independentemente das suas qualificações e adequação à profissão mantida". A forma como cada Estado mistura os controlos de qualidade internos e externos está dentro da sua margem de apreciação. É importante que, independentemente do que se considere necessário, os controlos externos não se tornem excessivamente burocráticos e onerosos, nem uma ameaça à liberdade académica.

[191] Uma vez que a lei é uma qualificação profissional, outros intervenientes – como os conselhos da Ordem e as associações judiciais – podem exercer legitimamente um certo grau de influência no conteúdo de determinados cursos universitários, respeitando simultaneamente a liberdade académica.

[192] Comissão de Veneza, CDL-AD(2021)029, Hungria – Parecer sobre as alterações constitucionais adotadas pelo Parlamento húngaro em dezembro de 2020, para. 65.

[193] A liberdade académica assenta legalmente em vários direitos reconhecidos, como o direito à educação e a liberdade de expressão. Para mais informações sobre a liberdade académica ver, por exemplo, o Relatório do Relator Especial sobre o direito à educação, Farida Shaheed, A/HRC/56/58, 24 de junho de 2024. Tem uma dimensão institucional e pessoal e aplica-se tanto no seio da comunidade académica como fora desta, incluindo com o público.

v. As universidades e/ou os organismos profissionais oferecem formação contínua aos profissionais da área da justiça? Em que medida são esses cursos obrigatórios[194]?

161. Várias organizações internacionais e respetivas instituições publicaram documentos por via dos quais reconhecem a necessidade de uma formação jurídica de elevada qualidade (por exemplo, as Nações Unidas, o Conselho da Europa e o Parlamento Europeu[195]). Mais especificamente no domínio dos direitos humanos, importa salientar que os direitos humanos são entendidos como um conceito dinâmico, baseado na compreensão do "direito internacional em matéria de direitos humanos", introduzido pela Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948[196]. Este conceito dinâmico de direitos humanos exige que a formação jurídica acompanhe o seu desenvolvimento ao longo do tempo[197]. Estes cursos devem ser ensinados de acordo com a liberdade académica, incluindo a liberdade de investigação. A liberdade académica está explicitamente consagrada na Carta dos Direitos Fundamentais da UE (artigo 13.º), e no artigo 15.º, n.º 3, do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, que exige que os Estados partes "respeitem a liberdade indispensável à investigação científica e à atividade criativa"[198].

162. Existem muitas formas diferentes de ensino que promovem o pensamento crítico, por exemplo, o ensino baseado em problemas no contexto de seminários, o método socrático, clínicas jurídicas, etc. Embora as palestras ainda tenham um papel a desempenhar num sistema de ensino do direito, os métodos de ensino mais interativos também devem ser uma parte significativa do mesmo.

b. Educação cívica

Em que medida é que o público recebe formação sobre a importância dos direitos humanos, da democracia e do Estado de direito?

i. Em que medida o ensino escolar sublinha a importância das questões da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito para a sociedade?
ii. As organizações da sociedade civil, incluindo as ordens de advogados, participam no debate público sobre o Estado de direito e os direitos humanos?

---

[194] Ver, por exemplo, Recomendação do Conselho da Europa n.º R(2000)21 sobre a liberdade de exercício da profissão de advogado, II.2: "devem ser tomadas todas as medidas necessárias para assegurar um elevado nível de formação jurídica e moralidade como condição prévia para a entrada na profissão e para assegurar a formação contínua dos advogados".

[195] Princípios básicos sobre o papel dos advogados das Nações Unidas, para. 9 (1990); Declaração das Nações Unidas sobre educação e formação em direitos humanos (2011); Recomendação do Conselho da Europa Rec(2004)4, relativa à Convenção Europeia dos Direitos do Homem na educação universitária e formação profissional; Recomendação CM/Rec(2010)7 sobre a Carta do Conselho da Europa sobre a formação para a cidadania democrática e a formação dos direitos humanos; o programa HELP do Conselho da Europa (Formação em Direitos Humanos destinada a profissionais da área da justiça); Resolução do Parlamento Europeu sobre as profissões na área da justiça e o interesse geral no funcionamento dos sistemas jurídicos, P6_TA (2006) 0108, 23 e março de 2006; UNESCO, Programa Mundial para a Educação dos Direitos Humanos.

[196] Diferente – por exemplo – de conceitos anteriores de "direitos do Homem" ou "direitos e deveres do Homem e dos cidadãos".

[197] Por exemplo, o artigo 1.º da CEDH, relativo à obrigação de respeitar os direitos humanos, é uma obrigação permanente, o que significa que, quando necessário, um Estado tem a obrigação de alterar a sua legislação para a adaptar aos requisitos da Convenção, tal como previsto por um acórdão do TEDH. Os Estados devem igualmente ter em consideração os acórdãos que afetam outros Estados – e não apenas decisões contra o seu próprio Estado – (ver, por exemplo, TEDH, *Opuz v. Turquia*, n.º 33401/02, 9 de junho de 2009, para. 163).

[198] Tal como sublinhado pelo TEDH: "a liberdade académica (...) deve garantir a liberdade de expressão e de ação, a liberdade de divulgar informação e a liberdade de realizar investigação e de divulgar conhecimentos e verdade sem restrições" (*Kula v. Turquia*, n.º 20233/06, 19 de junho de 2018, para. 38). Ver também *Sorguç v. Turquia*, n.º 17089/03, 23 de junho de 2009, para. 35, *Lombardi Vallauri v. Itália*, n.º 39128/05, 20 de outubro de 2009, para. 43.

163. A experiência mostra que o Estado de direito, como qualquer outro valor constitucional, deve estar alicerçado numacultura partilhada sólida e comum. Os princípios escritos não são autossuficientes. Para que as garantias institucionais funcionem corretamente, os valores constitucionais e éticos devem ser integrados na prática estabelecida dos profissionais da área da justiça (juízes, procuradores, advogados, tanto em cargos públicos como na prática privada) e dos titulares de cargos públicos. O aspeto interno da independência judicial, em particular, depende de um ensino e mentoria adequados. De um modo mais geral, um sistema eficiente e eficaz de administração pública que respeite as normas do Estado de direito depende e baseia-se no capital social[199]. Um ensino básico e secundário que promova a importância da dignidade humana e dos direitos e liberdades das pessoas reveste-se de especial importância para a construção de uma sociedade pacífica, na qual os direitos das minorias e os direitos individuais estejam protegidos deinterferências injustificadas por parte de uma determinada maioria política. Em contrapartida, quando a população não tem confiança na administração da justiça ou na administração pública e não tem conhecimento da importância do respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de direito, o risco de retrocesso democrático e do Estado de direito é grande. Consequentemente, as organizações da sociedade civil, incluindo as ordens de advogados (conselhos da ordem, etc.), devem ter a oportunidade de, e esforçar-se por, promover estes valores junto do público. Além disso, uma educação cívica sólida para todos os cidadãos, especialmente os jovens, constitui parte integrante de um quadro institucional baseado no Estado de direito[200].

[199] Ver, por exemplo, Bo Rothstein, Dietlind Stolle, The Quality of Government and Social Capital: A Theory of Political Institutions and Generalized Trust, QoG WORKING PAPER SERIES 2007:2.
[200] Ver, por exemplo, a Comissão de Veneza, Estado de direito: Um Guia do utilizador (2025); e as animações da Comissão Europeia que explicam o Estado de direito.