



Conselho da  
União Europeia

Bruxelas, 18 de julho de 2022  
(OR. en)

11408/22

JAI 1044  
FREMP 157  
AG 91  
POLGEN 111

#### NOTA DE ENVIO

---

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	14 de julho de 2022
para:	Secretariado-Geral do Conselho
n.º doc. Com.:	COM(2022) 500 final
Assunto:	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES Relatório de 2022 sobre o Estado de direito Situação na União Europeia

---

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2022) 500 final.

---

Anexo: COM(2022) 500 final

Luxemburgo, 13.7.2022  
COM(2022) 500 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO  
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ  
DAS REGIÕES**

**Relatório de 2022 sobre o Estado de direito**

**Situação na União Europeia**

{SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} - {SWD(2022) 503 final} -  
{SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} - {SWD(2022) 506 final} -  
{SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} - {SWD(2022) 509 final} -  
{SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 511 final} - {SWD(2022) 512 final} -  
{SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} - {SWD(2022) 515 final} -  
{SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} - {SWD(2022) 518 final} -  
{SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} - {SWD(2022) 521 final} -  
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -  
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

## 1. INTRODUÇÃO

A União Europeia é uma União de valores, fundando-se no respeito dos direitos fundamentais, da democracia e do Estado de direito. Este é o pilar fundamental da sociedade e da identidade comum europeia<sup>1</sup>. Os desafios ao Estado de direito num Estado-Membro afetam a ordem jurídica e o funcionamento da UE no seu conjunto. O Estado de direito beneficia todas as pessoas na UE e não há dúvidas de que os cidadãos em todos os Estados-Membros apoiam firmemente os princípios do Estado de direito<sup>2</sup>.

Nos últimos anos, tem-se observado a emergência de desafios ao Estado de direito, tanto na UE como no resto do mundo. A pandemia de COVID-19 pôs à prova a resiliência dos sistemas nacionais no que diz respeito à defesa do Estado de direito em tempos de crise, exercendo pressão sobre os sistemas de equilíbrio de poderes constitucionais estabelecidos e sobre a capacidade das instituições democráticas e das instâncias de vigilância para desempenharem as funções que lhes cabem.

A agressão militar não provocada e injustificada da Rússia à Ucrânia e ao seu povo constitui um desafio direto aos valores da UE e à ordem mundial assente em regras. Esses valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres. A salvaguarda e a defesa das instituições e valores democráticos europeus é uma responsabilidade partilhada pelos Estados-Membros e as instituições da UE. Trata-se de algo ainda mais importante no momento presente, em que a UE e os seus Estados-Membros estão ameaçados por intervenientes estrangeiros hostis que recorrem à desinformação e a ciberataques para tentar desestabilizar as democracias europeias.

A Comissão assume o seu papel específico na concretização desta responsabilidade partilhada, tanto através da instigação da mudança e da promoção da cooperação como da identificação de infrações e da tomada de medidas a esse respeito. Esse papel é desempenhado de várias formas através dos diferentes instrumentos à disposição da Comissão, mas o objetivo é sempre claro: fazer a diferença quanto à forma como os cidadãos sentem o impacto do Estado de direito na sua vida quotidiana. A Comissão assegurou que o Mecanismo de Recuperação e Resiliência dá prioridade às reformas do sistema judiciário, dos quadros de combate à corrupção e da administração pública dos Estados-Membros e à digitalização dos seus sistemas judiciais, sendo essencial para um clima favorável ao investimento.

Ao longo do último ano, o Estado de direito foi um tema de primeira linha da agenda europeia, tendo o relatório de 2021 sobre o Estado de direito dado um contributo importante para o debate político e técnico, tanto a nível da UE como a nível nacional. De facto, o relatório anual sobre o Estado de direito constitui uma peça central dos esforços da UE no sentido da promoção e salvaguarda efetivas do Estado de direito na UE. Tendo devidamente em conta as tradições nacionais, garantindo a igualdade de tratamento e baseando-se numa

---

<sup>1</sup> «A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.» (Tratado da União Europeia, artigo 2.º).

<sup>2</sup> O Eurobarómetro n.º 508 sobre os valores e as identidades dos cidadãos da UE (2021) mostra que 82 % dos europeus apoiam esses princípios.

metodologia transparente e objetiva, o relatório permitiu um debate construtivo e um intercâmbio de boas práticas enriquecedor entre os Estados-Membros, tanto no Conselho como a nível técnico, bem como no âmbito dos debates com a Comissão realizados no Parlamento Europeu e nos parlamentos nacionais com base no relatório de 2021. O intercâmbio de experiências entre os Estados-Membros melhora a sua preparação para encontrar o melhor caminho a seguir e evitar que surjam desafios ao Estado de direito ou que estes se intensifiquem.

Esta terceira edição do relatório constitui um progresso da ação da Comissão no que se refere ao Estado de direito, uma vez que inclui pela primeira vez recomendações específicas dirigidas aos Estados-Membros, tal como anunciado pela presidente Ursula von der Leyen no discurso sobre o estado da União de 2021<sup>3</sup>. Em consonância com a natureza preventiva do relatório, o objetivo das recomendações consiste em apoiar os Estados-Membros nos esforços de execução das reformas em curso ou planeadas, encorajar progressos e ajudá-los a identificar os domínios em que poderá ser necessário introduzir melhorias ou dar seguimento a mudanças ou reformas recentes, tendo igualmente em vista dar resposta a desafios sistémicos em certos casos.

Ao elaborar as recomendações, a Comissão preocupou-se especialmente em que as mesmas se centrem e se baseiem no direito europeu e nas normas europeias, respeitando simultaneamente a especificidade dos sistemas jurídicos nacionais. A coerência e as sinergias com outros processos e instrumentos são igualmente importantes, nomeadamente com o Semestre Europeu, o regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da UE e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência. As próximas edições do relatório sobre o Estado de direito analisarão o seguimento dado às recomendações.

Tal como os relatórios anteriores, o relatório de 2022 sobre o Estado de direito analisa a evolução nos seguintes domínios:

- **Sistemas judiciais** nos Estados-Membros, centrando-se na independência, qualidade e eficiência dos mesmos. Trata-se de parâmetros fundamentais que garantem a eficácia da aplicação e da fiscalização do direito da UE, o respeito do Estado de direito e a manutenção da confiança mútua. O bom funcionamento e a independência plena dos sistemas judiciais são cruciais para garantir que a justiça funciona em benefício dos cidadãos e das empresas. São também essenciais para a cooperação judiciária em toda a UE, bem como para o funcionamento do mercado único e da ordem jurídica da UE no seu conjunto<sup>4</sup>.
- **Quadros de combate à corrupção**, centrando-se na eficácia das políticas nacionais de combate à corrupção e na avaliação de diferentes domínios de ação fundamentais dos Estados-Membros no que se refere à prevenção e luta contra a corrupção. Os quadros de combate à corrupção eficazes e a transparência e a integridade no exercício do poder do Estado reforçam os sistemas jurídicos e a confiança dos cidadãos e das empresas nas autoridades públicas.
- **Liberdade e pluralismo dos meios de comunicação social**, centrando-se em domínios fundamentais, como a independência das entidades reguladoras dos meios de comunicação social, a transparência da propriedade dos meios de comunicação social, a transparência e a equidade na distribuição da publicidade estatal, a segurança dos

---

<sup>3</sup> [Discurso sobre o estado da União de 2021](#).

<sup>4</sup> Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2022.

jornalistas e o acesso à informação. Pela primeira vez, o presente relatório abrange de forma sistemática os meios de comunicação social de serviço público. Um ambiente mediático livre e pluralista é fundamental para o Estado de direito, a responsabilização democrática e a luta contra a corrupção. A importância da liberdade e do pluralismo dos meios de comunicação social conduziu a várias iniciativas recentes a nível da UE<sup>5</sup>.

- **Questões institucionais relacionadas com o equilíbrio de poderes**, centrando-se em domínios de importância fundamental para o Estado de direito, como a qualidade e a inclusividade do processo legislativo nacional, o papel dos tribunais constitucionais e das autoridades independentes, por exemplo a provedoria de justiça, os organismos de promoção da igualdade<sup>6</sup> e as instituições nacionais de defesa dos direitos humanos, e o papel das organizações da sociedade civil na salvaguarda do Estado de direito. A análise inclui outro elemento adicional, a saber, a evolução do impacto da pandemia de COVID-19 e da resposta dada à mesma. Pela primeira vez, o presente relatório inclui uma visão geral da execução dos acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

O relatório sobre o Estado de direito mostra igualmente a evolução mais significativa a nível da UE, devendo, além disso, ser visto no contexto mais vasto de outras vertentes de trabalho que contribuem para a defesa dos valores democráticos e dos direitos humanos, tanto na União como mais além. O presente relatório apresenta também uma síntese do recurso da Comissão a instrumentos fundamentais como o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, o Regulamento Regime Geral de Condicionalidade<sup>7</sup> e o Painel de Avaliação da Justiça na UE. A Comissão também instaura processos por infração quando problemas relativos ao Estado de direito constituem violações do direito da UE.

Outro exemplo de ação complementar é o trabalho de promoção dos direitos fundamentais: o relatório de 2022 sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>8</sup> centrar-se-á no espaço cívico e no seu papel de proteção e promoção desses direitos. A sociedade civil é um parceiro fundamental da UE no que se refere à execução das políticas no domínio dos direitos fundamentais e está em curso um debate na UE sobre a forma de aumentar o apoio e a participação da sociedade civil a nível da UE.

A invasão da Ucrânia pela Rússia evidenciou a importância dos valores democráticos, dos direitos humanos e do Estado de direito. A UE desempenha um papel especial na projeção desses valores em todo o mundo, como alternativa a modelos autoritários que violam o direito internacional e os direitos humanos, sendo esse um elemento central do processo de

---

<sup>5</sup> Recomendação da Comissão relativa à garantia de proteção, segurança e capacitação dos jornalistas e outros profissionais da comunicação social na União Europeia [C(2021) 6650], de 16.9.2021; proposta de diretiva sobre a proteção das pessoas envolvidas em processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública («ações judiciais estratégicas contra a participação pública») [COM(2022) 177], de 27.4.2022; Recomendação da Comissão sobre a proteção dos jornalistas e dos defensores dos direitos humanos envolvidos em processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública («ações judiciais estratégicas contra a participação pública») [C(2022) 2428], de 27.4.2022. A Comissão está também a executar o Plano de Ação para os Meios de Comunicação Social e o Setor Audiovisual, aumentando o apoio financeiro da UE a projetos relativos à liberdade e ao pluralismo dos meios de comunicação social.

<sup>6</sup> Em 2022, a Comissão proporá medidas para reforçar o papel e a independência dos organismos de promoção da igualdade.

<sup>7</sup> Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União (JO L 433I de 22.12.2020, p. 1).

<sup>8</sup> Publicação prevista para dezembro de 2022.

alargamento. A credibilidade das nossas políticas externas depende da situação do Estado de direito na própria UE.

## 2. ASPETOS FUNDAMENTAIS DA SITUAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO NOS ESTADOS-MEMBROS

O relatório aborda os temas e as tendências comuns, os desafios específicos e os progressos significativos nos quatro domínios. Os exemplos referidos que refletem essas tendências são retirados das avaliações que figuram nos 27 capítulos por país, que fazem parte integrante do presente relatório e pormenorizam a situação em cada Estado-Membro<sup>9</sup>. O relatório inclui igualmente recomendações específicas dirigidas aos Estados-Membros<sup>10</sup>.

### *Metodologia do relatório sobre o Estado de direito e das suas recomendações*

As avaliações contidas nos capítulos por país foram elaboradas de acordo com o âmbito e a metodologia atualizados na sequência de debates com os Estados-Membros<sup>11</sup>. Os capítulos por país baseiam-se numa avaliação qualitativa realizada de forma autónoma pela Comissão, centrando-se numa síntese dos desenvolvimentos significativos desde julho de 2021 e apresentando os desafios e os aspetos positivos identificados nos Estados-Membros. Em cada capítulo relativo a um país, a análise centra-se particularmente em temas em que se registou uma evolução significativa ou em que foram identificados desafios importantes no relatório anterior e que persistem durante o período de referência.

Em consonância com a natureza preventiva do relatório, o objetivo das recomendações consiste em ajudar e apoiar os Estados-Membros nos esforços de execução das reformas e identificar os domínios em que poderá ser necessário introduzir melhorias ou dar seguimento a mudanças ou reformas recentes, com base num diálogo contínuo com esses Estados-Membros<sup>12</sup>.

Na preparação das recomendações incluídas no presente relatório, foram observados os seguintes princípios:

- Todos os Estados-Membros são objeto de recomendações por país, no pleno respeito dos princípios da igualdade de tratamento e da proporcionalidade.
- As recomendações fazem parte do relatório e baseiam-se na avaliação aprofundada realizada nos capítulos por país, aplicando critérios objetivos assentes no direito da UE ou em normas europeias e internacionais.
- As recomendações são proporcionais aos desafios identificados, encorajando igualmente a prossecução de esforços positivos de reforma.
- As recomendações são suficientemente específicas para possibilitar que os Estados-Membros deem um seguimento concreto e exequível, tendo em conta as

<sup>9</sup> Os capítulos por país estão disponíveis [nesta ligação](#):

<sup>10</sup> As recomendações são referenciadas em notas de rodapé ao longo do presente relatório, enumeradas no anexo e incluídas nos capítulos por país.

<sup>11</sup> A metodologia foi atualizada na sequência de debates com os Estados-Membros, nomeadamente para especificar melhor a utilização das fontes utilizadas para a avaliação e ter em conta a inclusão de recomendações no relatório. A metodologia está disponível [nesta ligação](#).

<sup>12</sup> As recomendações não prejudicam quaisquer processos que a Comissão possa instaurar ao abrigo de outros instrumentos jurídicos, como os procedimentos de infração ou o Regulamento Regime Geral de Condicionalidade.

competências nacionais, os sistemas jurídicos e o contexto institucional, consoante o caso.

- Ao preparar as recomendações, a Comissão prestou especial atenção à coerência e às sinergias com outros processos, nomeadamente o Semestre Europeu, o Regulamento Regime Geral de Condicionalidade e os planos nacionais de recuperação e resiliência<sup>13</sup>.
- As próximas edições do relatório sobre o Estado de direito incluirão o seguimento dado às recomendações.

O relatório é o produto de uma estreita colaboração com os Estados-Membros e baseia-se numa variedade de fontes nacionais, internacionais e outras<sup>14</sup>. Todos os Estados-Membros foram convidados a participar no processo, a fornecer contribuições escritas<sup>15</sup> e a participar em visitas específicas aos países realizadas entre fevereiro e abril de 2022<sup>16</sup>. Uma consulta específica das partes interessadas permitiu igualmente obter contributos importantes a nível horizontal e por país<sup>17</sup>. O Conselho da Europa apresentou também uma síntese dos seus pareceres e relatórios recentes sobre os Estados-Membros da UE<sup>18</sup>. Antes da adoção do presente relatório, os Estados-Membros tiveram a oportunidade de apresentar atualizações factuais sobre os respetivos capítulos.

## 2.1 Sistemas judiciais

A independência, a qualidade e a eficiência constituem parâmetros essenciais de um sistema judicial eficaz. A existência de sistemas judiciais eficazes é crucial para a aplicação e a fiscalização do direito da UE e para a defesa do Estado de direito. A independência judicial é vital para a equidade dos processos judiciais. Trata-se de uma exigência decorrente do princípio da tutela jurisdicional efetiva, referido no artigo 19.º do Tratado da União Europeia (TUE), e do direito a intentar uma ação perante um órgão jurisdicional, consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>19</sup>. A independência dos juízes e dos tribunais garante a proteção de todos os direitos conferidos aos cidadãos pelo direito da UE e a salvaguarda dos valores comuns aos Estados-Membros, previstos no artigo 2.º do TUE, designadamente o Estado de direito<sup>20</sup>. Ao reformar os seus sistemas judiciais, os Estados-Membros devem respeitar plenamente os requisitos estabelecidos pelo direito da UE e a jurisprudência do TJUE<sup>21</sup>.

<sup>13</sup> Se for caso disso, antes das recomendações apresentam-se as posições estabelecidas pela Comissão no âmbito desses processos relativamente ao Estado-Membro em causa.

<sup>14</sup> As fontes do relatório anual sobre o Estado de direito incluem, entre outras, os contributos escritos dos Estados-Membros, os contributos escritos recebidos durante a consulta específica das partes interessadas e as informações produzidas por organizações internacionais ou recebidas das autoridades nacionais e das partes interessadas durante as visitas aos países. As fontes servem de base à avaliação da Comissão e não representam a posição da Comissão.

<sup>15</sup> [Relatório de 2022 sobre o Estado de direito - contributos dos Estados-Membros](#).

<sup>16</sup> Estão disponíveis informações sobre as visitas aos países nos capítulos por país. Durante essas visitas, a Comissão debateu com as autoridades nacionais dos Estados-Membros, nomeadamente as autoridades judiciais e independentes, as autoridades policiais e as partes interessadas, como as associações de jornalistas e a sociedade civil.

<sup>17</sup> A avaliação foi realizada entre dezembro de 2021 e janeiro de 2022. [Relatório de 2022 sobre o Estado de direito - consulta específica das partes interessadas](#).

<sup>18</sup> [Relatório de 2022 sobre o Estado de direito - contributo do Conselho da Europa](#).

<sup>19</sup> [Carta dos Direitos Fundamentais da UE](#).

<sup>20</sup> Acórdão do TJUE de 24 de junho de 2019 no processo C-619/18, Comissão/Polónia, ECLI:EU:C:2019:531, n.ºs 44 e 58.

<sup>21</sup> Na secção 4 pode ser consultada uma referência aos principais acórdãos desde o último relatório.

### *Perceção da independência judicial na UE*

A perceção da independência judicial entre as empresas melhorou em cerca de dois terços dos Estados-Membros em comparação com 2021, de acordo com os resultados de inquéritos Eurobarómetro realizados em 2022 constantes no Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2022<sup>22</sup>. No entanto, entre o público em geral, os inquéritos apontam para uma diminuição da perceção da independência judicial em mais de metade dos Estados-Membros. Houve poucas alterações nas perceções relativas entre os Estados-Membros. Na Finlândia, na Dinamarca, na Áustria, no Luxemburgo, nos Países Baixos e na Alemanha, o nível de perceção da independência judicial continua a ser particularmente elevado entre o público em geral (superior a 75 %), enquanto na Eslováquia, na Polónia e na Croácia continua a ser muito baixo (inferior a 30 %).

### *Conselhos da magistratura e procedimentos para nomeações judiciais como salvaguardas essenciais da independência judicial*

Os conselhos da magistratura podem ser garantias particularmente importantes da independência judicial, tal como reconhecido na jurisprudência do TJUE<sup>23</sup>. Podem funcionar como um tampão entre o poder judicial e os outros ramos do poder em matérias como a nomeação e a carreira dos juizes ou dos magistrados, bem como no respeitante ao seu papel na gestão do sistema judicial. No âmbito do Conselho da Europa, foram elaboradas normas europeias sobre as modalidades de criação dos conselhos da magistratura que melhor salvaguardam a sua independência, incluindo no que se refere à sua composição<sup>24</sup>. Os conselhos da magistratura necessitam igualmente de recursos suficientes para funcionarem de forma eficaz e cumprirem os seus mandatos.

Vários Estados-Membros iniciaram reformas destinadas a reforçar a independência dos conselhos superiores da magistratura. No [Luxemburgo](#), foram apresentadas alterações legislativas para alinhar a composição do futuro Conselho da Magistratura com as normas europeias. Essas alterações especificam as competências do Conselho da Magistratura em matéria de gestão das carreiras dos magistrados e introduzem um novo regime disciplinar. Na [Croácia](#), as alterações recentes reforçam o papel dos dois conselhos no atinente à seleção dos juizes e dos procuradores públicos. Em [Itália](#), foi adotada recentemente uma nova lei de reforma do sistema judicial que prevê a criação e funcionamento do Conselho Superior da Magistratura, incluindo as modalidades de eleição dos seus membros. Em [Chipre](#), o Parlamento aprovou recentemente reformas relacionadas com a composição do Conselho da Magistratura. Nos [Países Baixos](#), estão previstas alterações da composição e nomeação do Conselho da Magistratura. Na [Suécia](#), desde 2020, uma comissão de inquérito pluripartidária está a avaliar a forma de reforçar a independência do poder judicial e deverá apresentar o seu relatório até fevereiro de 2023.

A evolução dos conselhos da magistratura nacionais é um tema fundamental em vários Estados-Membros. Em [Espanha](#), subsistem preocupações quanto aos atrasos na renovação do Conselho Geral do Poder Judicial e houve novos apelos no sentido da alteração do sistema de nomeação desse órgão. Na [Bulgária](#), crescem as preocupações relacionadas com o

<sup>22</sup> Figuras 50 e 52, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2022.

<sup>23</sup> O TJUE reconheceu que um conselho da magistratura pode constituir um garante da independência judicial, desde que esse órgão seja suficientemente independente dos poderes executivo e legislativo e do órgão ao qual apresenta um parecer. Ver, por exemplo, o acórdão de 2 de março de 2021, AB e o. (Nomeação de juizes para o Supremo Tribunal — Recursos), C-824/18, n.ºs 123 a 125, e jurisprudência citada.

<sup>24</sup> Ver, em especial, a Recomendação CM/Rec(2010) 12 do Conselho da Europa.

funcionamento do Conselho Superior da Magistratura e a necessidade de abordar a sua composição. Na [Irlanda](#), a composição proposta da Comissão de Nomeações Judiciais prevista suscita algumas preocupações. Na [Eslováquia](#), o Conselho da Magistratura assumiu novas atribuições na sequência da reforma constitucional, subsistindo preocupações quanto ao regime de destituição dos seus membros. Em [Portugal](#), a finalização do quadro legislativo para o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais está pendente desde 2004, tendo sido tomadas novas medidas destinadas a tratar de problemas relativos à distribuição de processos nos tribunais<sup>25</sup>.

Noutros Estados-Membros, as preocupações estruturais e sistémicas não foram abordadas. Na [Polónia](#), continua a não ser dada resposta às graves preocupações relativamente à independência do conselho da magistratura continuam a não ser abordadas, apesar de essas preocupações terem sido abordadas em vários acórdãos do TJUE e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos que confirmaram as preocupações suscitadas pela Comissão no âmbito do procedimento previsto no artigo 7.º, n.º 1, do TUE. Essas preocupações estão refletidas igualmente na recomendação por país do Semestre Europeu sobre a salvaguarda da independência judicial. Na [Hungria](#), o Conselho Judicial Nacional continua a enfrentar dificuldades para contrabalançar os poderes do presidente do Gabinete Judicial Nacional no que diz respeito à gestão dos tribunais, continuando a não ser dada resposta à recomendação por país emitida no âmbito de Semestre Europeu no sentido do reforço da independência judicial, nem às preocupações conexas expressas no contexto do procedimento previsto no artigo 7.º, n.º 1, do TUE<sup>26</sup>.

O método de nomeação dos juízes pode ter um impacto fundamental na independência judicial e na perceção pública da independência. De acordo com o TJUE, a fim de garantir a independência judicial, as condições materiais e as regras processuais que regem as nomeações judiciais devem ser suficientes para evitar dúvidas legítimas quanto à impermeabilidade dos juízes em causa a elementos externos e quanto à sua neutralidade enquanto juízes<sup>27</sup>.

Desde o último relatório, alguns Estados-Membros procederam a melhorias nos procedimentos de nomeação judicial. Na [Irlanda](#), o novo projeto de lei sobre as nomeações judiciais limita o poder discricionário do governo nesse processo. Na [Croácia](#), o processo de nomeação do presidente do Supremo Tribunal foi concluído e o procedimento foi alterado para evitar eventuais bloqueios no futuro. Na [Chéquia](#), a legislação alterada visa estabelecer um sistema mais transparente e uniforme de recrutamento e seleção dos novos juízes e presidentes dos tribunais. Em [Chipre](#), o Parlamento aprovou recentemente a reforma dos procedimentos de nomeação dos juízes e presidentes dos novos Supremo Tribunal Constitucional e Tribunal Superior. Nos [Países Baixos](#), estão a ser estudadas várias alterações

---

<sup>25</sup> As recomendações dizem respeito à Bulgária, à Irlanda, a Espanha, a Itália, a Chipre, ao Luxemburgo, a Portugal, à Eslováquia e à Suécia.

<sup>26</sup> As recomendações dizem respeito à Hungria.

<sup>27</sup> Ver Tribunal de Justiça da União Europeia, acórdão de 2 de março de 2021, AB e o. (Nomeação de juízes para o Supremo Tribunal — Recursos), C-824/18, n.ºs 117, 119, 123 e jurisprudência citada. A participação de órgãos independentes, por exemplo os conselhos da magistratura, no processo de nomeação dos juízes, pode, em princípio, contribuir para tornar esse processo mais objetivo, desde que esses órgãos sejam eles próprios suficientemente independentes do poder legislativo e do poder executivo (ver o acórdão de 15 de julho de 2021, Comissão/Polónia, C-791/19, n.ºs 98-108; o acórdão de 20 de abril de 2021, Repubblica contra Il-Prim Ministru, C-896/19, n.º 66; o acórdão de 2 de março de 2021, AB e o. (Nomeação de juízes para o Supremo Tribunal — Recursos), C-824/18, n.ºs 66, 124 e 125; o acórdão de 19 de novembro de 2019, AK *et al.*, processos apensos C-585/18, C-624/18 e C-625/18, n.ºs 137 e 138).

para reforçar a independência judicial, incluindo no atinente à nomeação dos juízes do Supremo Tribunal.

Subsistem problemas noutros Estados-Membros que tomaram medidas para melhorar esses procedimentos, em especial no que diz respeito às nomeações para os tribunais superiores e para os cargos de presidente de tribunal. Em [Malta](#), embora tenham sido dados passos para despolitizar a nomeação do presidente do Supremo Tribunal, o poder judicial continua a não ter intervenção nesse processo. Na [Grécia](#), subsistem preocupações quanto ao procedimento de nomeação para os mais altos cargos da magistratura, nomeadamente a ausência de intervenção judicial no processo de seleção. Na [Áustria](#), foi anunciada uma reforma do procedimento de nomeação do presidente e do vice-presidente do Supremo Tribunal destinada a colmatar a ausência de intervenção do poder judicial no procedimento, mas subsistem preocupações quanto à intervenção limitada do poder judicial nas nomeações dos presidentes e vice-presidentes dos tribunais administrativos<sup>28</sup>.

Os procedimentos de nomeação para cargos judiciais de alto nível continuam a ser uma questão fundamental. Na [Lituânia](#), a nomeação do Presidente do Supremo Tribunal está pendente desde setembro de 2019, uma vez que a lei não prevê prazos para o procedimento de seleção respetivo e atribui um poder discricionário ao Presidente da República no que se refere ao calendário dos procedimentos de seleção para o Supremo Tribunal. Na [Letónia](#), a rejeição pelo Parlamento de um candidato ao cargo de juiz do Supremo Tribunal foi marcada por controvérsias sobre possíveis influências políticas indevidas. Na [Polónia](#), certas nomeações para o Supremo Tribunal foram objeto de acórdãos fundamentais do TJUE e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Na [Hungria](#), as preocupações prendem-se especificamente com a possibilidade de decisões discricionárias em matéria de nomeações e promoções judiciais, incluindo a eleição do presidente do Supremo Tribunal, a distribuição de processos e o sistema de bónus. Na [Bulgária](#), a ausência de concursos periódicos para a nomeação de cargos superiores do poder judicial combinada com o recurso excessivo a destacamentos cria riscos para a independência do poder judicial<sup>29</sup>.

#### *Autonomia e independência dos serviços do Ministério Público como elementos essenciais do bom funcionamento do sistema de justiça penal*

Embora não exista na UE um modelo único para o quadro institucional dos serviços do Ministério Público, as salvaguardas institucionais são sempre necessárias para garantir que o Ministério Público é suficientemente autónomo, realiza investigações eficazes e imparciais e intenta ações judiciais isentas de pressões políticas. Isso é essencial não só para o direito penal nacional e da UE, mas também para muitas outras questões importantes, como a proteção dos interesses financeiros da UE e o combate ao discurso de ódio no ambiente digital.

Vários Estados-Membros lançaram reformas destinadas a reforçar a independência do Ministério Público. Na [Áustria](#), continuam os trabalhos preparatórios da reforma do Ministério Público tendo em vista reforçar a sua independência. Na [Chéquia](#), a reforma em preparação poderá estabelecer um mandato fixo para o Procurador-Geral e outros procuradores principais e definir condições claras para a sua destituição. Na [Bulgária](#), o governo comprometeu-se no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência a criar um mecanismo eficaz para a responsabilização e a responsabilidade penal efetiva do Procurador-Geral e dos seus adjuntos, bem como um controlo jurisdicional das decisões de não dedução

<sup>28</sup> As recomendações dizem respeito à Grécia, a Chipre, a Malta e à Áustria.

<sup>29</sup> As recomendações dizem respeito à Bulgária, à Letónia, à Lituânia e à Hungria.

de acusação tomadas pelo Ministério Público. Em [Espanha](#), foram adotadas alterações jurídicas que visam um reforço da transparência das relações entre o Governo e o Procurador-Geral, mas subsistem preocupações sobre a coincidência dos termos dos mandatos do Procurador-Geral e do Governo. Na [Eslováquia](#), tendo sido suscitadas preocupações quanto a decisões de encerramento de vários processos de corrupção de alto nível, o Ministério da Justiça está a preparar uma alteração que visa limitar o poder do Procurador-Geral para anular decisões de acusação em processos individuais<sup>30</sup>.

No entanto, em alguns Estados-Membros, existem preocupações relativamente à independência e autonomia dos serviços do Ministério Público. Na [Eslovénia](#), foram suscitadas preocupações sobre o impacto que os poderes do Ministro do Interior para dar instruções à polícia em casos individuais têm na independência do trabalho dos procuradores. Na [Polónia](#), subsistem preocupações quanto ao funcionamento dos serviços do Ministério Público, uma vez que o titular dos cargos de Ministro da Justiça e de Procurador-Geral é a mesma pessoa. Os tribunais polacos suscitaram igualmente preocupações de que a prática de destacar procuradores seja considerada uma forma de despromoção e discriminação. Na [Hungria](#), as disposições relativas à exoneração do Procurador-Geral foram alteradas, ao passo que a recomendação do GRECO relativa à eliminação da possibilidade de o Procurador-Geral se manter em funções após o termo do seu mandato continua por abordar e a ausência de responsabilização pela não abertura ou pelo encerramento de investigações constitui matéria de preocupação<sup>31</sup>.

#### *Quadros disciplinares e responsabilização dos juízes e procuradores*

O TJUE continuou a desenvolver a sua jurisprudência em matéria de salvaguardas essenciais para garantir que o quadro disciplinar não pode ser utilizado como instrumento de controlo político das decisões judiciais<sup>32</sup>. Essas salvaguardas incluem a existência de regras claras para definir a conduta que pode ser qualificada como infração disciplinar e as sanções aplicáveis. Os processos disciplinares devem ser conduzidos com a participação de um órgão independente e os procedimentos devem salvaguardar plenamente os direitos consagrados nos artigos 47.º e 48.º da Carta, em especial os direitos da defesa. Por último, devem existir regras que garantam que as decisões tomadas pelos órgãos disciplinares podem ser impugnadas em tribunal<sup>33</sup>.

Em alguns Estados-Membros, estão em curso reformas para reforçar as salvaguardas da independência judicial nos processos disciplinares. Em [Espanha](#), foi estabelecido um novo regime disciplinar para os procuradores. Na [Eslovénia](#), estão a ser preparadas alterações, por iniciativa do poder judicial, para melhorar o quadro disciplinar. Na [Bélgica](#), foram introduzidos formulários normalizados para comunicação de informações sobre ação disciplinar relativa a juízes e procuradores, tendo o Conselho Superior de Justiça a incumbência de elaborar, ao longo de 2022, o primeiro relatório consolidado sobre processos disciplinares.

---

<sup>30</sup> As recomendações dizem respeito à Chéquia, a Espanha, à Áustria e à Eslováquia. O PRR da Bulgária inclui um marco importante.

<sup>31</sup> As recomendações dizem respeito à Polónia.

<sup>32</sup> Mais recentemente, o Tribunal de Justiça recordou este princípio nos processos que se referem à secção disciplinar do Supremo Tribunal polaco (acórdão de 15 de julho de 2021, Comissão Europeia contra República da Polónia, C-791/19) e à Inspeção Judicial romena (acórdão de 18 de maio de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e o. contra Inspectia Judiciară e o., processos apensos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19).

<sup>33</sup> Acórdão do TJUE de 25 de julho de 2018, LM, C-216/18 PPU, n.º 67.

Em outros Estados-Membros, subsistem preocupações sobre a utilização dos processos disciplinares para limitar a independência judicial. No seu Plano de Recuperação e Resiliência, a [Polónia](#) comprometeu-se a realizar reformas do regime disciplinar dos juízes, a desativar a Secção Disciplinar do Supremo Tribunal e a criar procedimentos de recurso para os juízes afetados por decisões dessa secção<sup>34</sup>. O plano visa reforçar determinados aspetos da independência do poder judicial. Entretanto, apesar dos acórdãos do Tribunal de Justiça, a Secção Disciplinar continuou a decidir em processos relativos a juízes, incluindo a sua suspensão de funções. Na [Roménia](#), a aplicação de sanções disciplinares e o papel da Inspeção Judicial continuaram a suscitar preocupação, embora se preveja a reforma do regime disciplinar por projetos legislativos que estão a ser preparados. Outros mecanismos de responsabilização também exigem salvaguardas. Na [Croácia](#), as novas leis que incumbem a Agência de Segurança Nacional de realizar controlos de segurança periódicos dos juízes e dos procuradores públicos suscitaram preocupação. Na [Eslováquia](#), subsistem preocupações no que diz respeito ao regime de responsabilidade penal dos juízes por abuso de direito. Na [Eslovénia](#), as regras dos inquéritos parlamentares não contêm salvaguardas em matéria de independência dos juízes e dos procuradores da República<sup>35</sup>.

### *Investimento na qualidade e na eficiência da justiça*

Um sistema judicial eficiente gere o número de processos e os processos em atraso e emite decisões sem demoras injustificadas. Embora existam muitas diferenças entre e nos Estados-Membros, dependendo dos tipos de processo (por exemplo civil e comercial, penal, administrativo) e das instâncias judiciais, a duração excessiva dos processos e os atrasos substanciais comprometem a confiança que os cidadãos e as empresas depositam nos sistemas judiciais nacionais e na eficácia do combate à corrupção (ver também a secção 2.2). Os recursos humanos e financeiros adequados são condições essenciais para a qualidade e a eficiência dos sistemas judiciais. Vários Estados-Membros reconheceram este fator mediante a afetação, nos seus planos nacionais de recuperação e resiliência, de recursos adicionais para o reforço da resiliência dos sistemas judiciais e através do investimento na digitalização da justiça.

O investimento em recursos humanos e financeiros e a digitalização do sistema judicial são essenciais para a resposta aos desafios mais vastos em matéria de eficiência que existem em vários Estados-Membros. Na [Croácia](#), em [Chipre](#), em [Malta](#) e em [Portugal](#), estão em curso iniciativas para fazer face a desafios de longo prazo relacionados com a eficiência do sistema judicial, incluindo no que se refere à morosidade dos processos judiciais. Em [Itália](#), foram adotadas reformas globais da justiça civil e penal, visando uma melhoria da qualidade e da eficiência do sistema judicial, incluindo a acumulação e a duração dos processos. Na [Grécia](#), foi adotada recentemente a nova legislação sobre a organização dos tribunais e o estatuto dos juízes no intuito de responder aos problemas de eficiência e qualidade da justiça. Na [Hungria](#), entrou em vigor uma nova lei sobre a compensação pecuniária por atrasos nos processos em matéria cível, prevendo compensações em caso de violação do direito fundamental a um processo cível concluído num prazo razoável. Na [Irlanda](#), foi proposto um projeto de lei que estabelece um regime compensatório para casos de duração excessiva dos processos judiciais.

---

<sup>34</sup> Em junho de 2022, foram adotadas várias alterações legislativas.

<sup>35</sup> As recomendações dizem respeito à Croácia, a Portugal, à Roménia, à Eslovénia e à Eslováquia. No que diz respeito à Polónia, o regime disciplinar dos juízes foi objeto de processos por infração. O PRR nacional inclui um marco importante.

Garantir a resiliência a longo prazo do sistema judicial passa por assegurar a atratividade das profissões judiciais, incluindo mediante uma remuneração adequada, e minimizar o número de vagas de juízes, procuradores e funcionários judiciais não preenchidas. Na [Bélgica](#), foram realizados esforços para aumentar os recursos atribuídos ao sistema judicial. Na [Alemanha](#), foi anunciada uma prorrogação do Pacto para o Estado de Direito, a fim de disponibilizar recursos adicionais para o sistema judiciário e a digitalização, mas subsistem desafios a mais longo prazo no que diz respeito ao recrutamento e ao nível salarial dos juízes. Em [Portugal](#) e [França](#), o Governo está a dar passos para responder à falta de recursos humanos afetados ao sistema judicial, embora subsistam desafios. Na [Eslovénia](#), o Governo, sem consultar as autoridades judiciais, diminuiu o orçamento anteriormente acordado para os tribunais, o Conselho Judicial e a Procuradoria da República, tendo o Conselho Judicial lançado procedimentos para a revisão constitucional dos salários dos juízes. Na [Dinamarca](#), a despesa limitada com o sistema judicial em percentagem do PIB e o reduzido número de juízes continuam a representar desafios a mais longo prazo, em especial para assegurar uma tramitação eficiente dos processos<sup>36</sup>.

Em muitos Estados-Membros, prosseguem as iniciativas destinadas a melhorar a digitalização da justiça, muitas vezes com base na experiência adquirida com a pandemia de COVID-19. Importa garantir que as ferramentas digitais são eficazes na prática. Na [Bélgica](#), na [Bulgária](#) e em [Malta](#) subsistem desafios, mas os PRR respetivos preveem melhorias. Em [Itália](#), a digitalização continua a progredir nos tribunais cíveis, mas subsistem desafios nos tribunais penais e nas procuradorias. Alguns Estados-Membros têm projetos em curso para melhorar o nível de digitalização da justiça, a saber, a [Suécia](#), os [Países Baixos](#), a [Létónia](#), [Portugal](#), a [Estónia](#), a [Dinamarca](#), a [Áustria](#), a [Roménia](#), a [Eslovénia](#), a [Espanha](#) e a [Finlândia](#)<sup>37</sup>.

#### *A advocacia como interveniente fundamental dos sistemas judiciais baseados no Estado de direito*

Os advogados e as suas associações profissionais desempenham um papel fundamental no reforço do Estado de direito e na garantia da proteção dos direitos fundamentais, incluindo o direito a um processo equitativo. Alguns Estados-Membros deram passos para facilitar o acesso a um advogado. Na [Letónia](#), o Supremo Tribunal afirmou que a participação dos advogados nas ações judiciais é essencial para garantir o direito a um processo equitativo e pronunciou-se a favor do direito de acesso dos advogados às informações necessárias para o exercício das suas funções. No [Luxemburgo](#), o Ministério da Justiça e a Ordem dos Advogados elaboraram em conjunto a legislação para tornar o apoio judiciário mais acessível. Na [Lituânia](#), está a ser preparada uma reforma do sistema de apoio judiciário. Na [Irlanda](#), os custos de contencioso elevados e as insuficiências do sistema de apoio judiciário continuam a suscitar preocupação, estando em curso trabalhos para dar resposta a esses desafios<sup>38</sup>.

O respeito da confidencialidade da relação com os clientes constitui um elemento essencial da liberdade de exercício das profissões jurídicas. As recomendações do Conselho da Europa esclarecem que quaisquer exceções ao princípio do sigilo devem ser compatíveis com os princípios do Estado de direito. Na [Lituânia](#), encontram-se pendentes no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos questões relativas ao respeito do sigilo profissional dos advogados.

<sup>36</sup> As recomendações dizem respeito à Bélgica, à Dinamarca, à Alemanha, à França e a Malta.

<sup>37</sup> As recomendações dizem respeito a França, a Itália, aos Países Baixos e à Finlândia.

<sup>38</sup> As recomendações dizem respeito à Irlanda, à Letónia e ao Luxemburgo.

## 2.2 Quadro de combate à corrupção

A corrupção é prejudicial para o Estado de direito e a confiança dos cidadãos e das empresas nas instituições públicas. Uma abordagem global do combate à corrupção deve assentar numa combinação de medidas de prevenção e de repressão. Tal requer um quadro jurídico e institucional sólido, capacidade administrativa e judicial adequada e a vontade política de o aplicar, incluindo uma investigação e ação penal eficaz. No que respeita à prevenção, as medidas de integridade fiáveis e eficazes incluem, entre outras, a prevenção e a resolução de conflitos de interesses, a garantia da transparência das atividades de lóbi e das declarações de património e de interesses, uma proteção eficaz dos denunciadores e a transparência do financiamento dos partidos políticos.

### *Perceção da corrupção a nível da UE*

Os resultados do Índice de Perceção da Corrupção (IPC)<sup>39</sup> mostram que dez Estados-Membros estão entre os vinte países considerados como os menos corruptos do mundo, tendo a pontuação média da UE sido globalmente boa e melhorado em comparação com o ano passado<sup>40</sup>. Alguns Estados-Membros melhoraram a sua pontuação em comparação com os anos anteriores, ao passo que outros continuam a registar uma pontuação significativamente inferior à dos restantes Estados-Membros da UE.

Os inquéritos Eurobarómetro de 2022 sobre a perceção da corrupção<sup>41</sup> mostram que a corrupção continua a ser uma preocupação grave para os cidadãos e as empresas na UE. Quase sete em cada dez europeus (68 %) consideram que a corrupção é um problema generalizado no seu país e mais de quatro em cada dez europeus (41 %) consideram que o nível de corrupção aumentou no seu país. Ao mesmo tempo, apenas 31 % dos respondentes consideram que os esforços do seu governo no combate à corrupção são eficazes. Além disso, mais de seis em cada dez empresas europeias (63 %) consideram que o problema da corrupção é generalizado no seu país e a maioria das empresas (51 %) pensa que é improvável que as pessoas ou empresas corruptas no seu país sejam identificadas ou denunciadas à polícia ou ao Ministério Público.

### *Estratégias nacionais anticorrupção e respetiva execução*

O direito internacional exige que os Estados-Membros disponham de políticas anticorrupção eficazes e coordenadas<sup>42</sup>. A forma mais comum de concretizar esse desiderato passa pela elaboração e aplicação de uma estratégia nacional anticorrupção<sup>43</sup>. Embora a existência

<sup>39</sup> Publicado anualmente pela Transparência Internacional: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

<sup>40</sup> Tal como no ano passado, seis Estados-Membros (Dinamarca, Finlândia, Suécia, Países Baixos, Luxemburgo e Alemanha) registam uma pontuação de 80/100 ou superior no índice, ao passo que cinco outros (Áustria, Estónia, Irlanda, Bélgica e França) registam uma pontuação acima de 72/100.

<sup>41</sup> Eurobarómetro Especial n.º 523 sobre a corrupção (2022) e Eurobarómetro Flash n.º 507 sobre as atitudes das empresas face à corrupção na UE (2022). Os dados do Eurobarómetro sobre as atitudes das empresas face à corrupção são atualizados de dois em dois anos. Os dados do Eurobarómetro sobre a perceção da corrupção e a experiência dos cidadãos e das empresas, comunicados no ano passado, são atualizados de dois em dois anos. Os conjuntos de dados anteriores são o Eurobarómetro Especial n.º 502 (2020) e o Eurobarómetro Flash n.º 482 (2019).

<sup>42</sup> A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) obriga os Estados Partes, em conformidade com os princípios fundamentais dos seus sistemas jurídicos, a desenvolverem e aplicarem ou manterem políticas anticorrupção eficazes e coordenadas que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de direito, da boa gestão dos assuntos públicos e da propriedade pública, da integridade, da transparência e da responsabilização. Todos os Estados-Membros e a UE são partes na Convenção.

<sup>43</sup> Ver também a [Declaração de Kuala Lumpur sobre estratégias anticorrupção](#).

dessas estratégias não constitua, por si só, um requisito, as mesmas são importantes para que os compromissos políticos se traduzam em ações concretas, para assegurar que as lacunas legislativas ou institucionais sejam colmatadas de forma coerente, abrangente e coordenada e para adaptar os esforços de combate à corrupção a um cenário em constante evolução<sup>44</sup>. Quase todos os Estados-Membros dispõem atualmente de estratégias nacionais anticorrupção, que avaliam e reveem periodicamente. Desde julho de 2021, a [Croácia](#), a [Roménia](#), a [Grécia](#), a [Lituânia](#) e [Malta](#) reviram ou adotaram estratégias e planos de ação conexos, estando a [Alemanha](#), a [Chéquia](#), a [Itália](#) e a [Letónia](#) a rever as respetivas estratégias. O processo de execução conduziu a importantes propostas de reforma em alguns Estados-Membros. Em [Portugal](#), foi adotado um pacote legislativo que visa combater e prevenir a corrupção tanto no setor público como no setor privado e na [Finlândia](#) estão em curso revisões do direito penal anticorrupção<sup>45</sup>.

#### *Reforço da capacidade das instituições e do quadro jurídico para combater a corrupção*

Os Estados-Membros dispõem de vasta legislação que dota os respetivos sistemas de justiça penal de instrumentos de combate à corrupção. Vários Estados-Membros prosseguiram os esforços no sentido de colmatar lacunas legislativas e harmonizar os quadros existentes com as normas internacionais de luta contra a corrupção<sup>46</sup> e o direito da UE<sup>47</sup>. A [Polónia](#) reforçou as sanções penais por corrupção na vida pública e a [Grécia](#) reforçou a definição de corrupção ativa e passiva. Noutros Estados-Membros, estão a ser debatidas reformas do direito penal substantivo ou processual. A [Finlândia](#) planeia criminalizar o tráfico de influências, ao passo que a [Eslováquia](#) pretende alargar a definição de suborno no seu direito nacional. A [Alemanha](#) comprometeu-se a reforçar as sanções penais aplicáveis à corrupção de deputados. Noutros Estados-Membros, subsistem lacunas legislativas específicas. Na [Suécia](#), as insuficiências na definição jurídica do suborno de funcionários estrangeiros conduziram a um número limitado de ações penais e decisões finais<sup>48</sup>.

O combate à corrupção depende não só da existência de um quadro jurídico sólido em matéria de luta contra a corrupção, mas também da sua aplicação eficaz. A capacidade das autoridades policiais, das autoridades responsáveis pelo exercício da ação penal e do poder judicial para aplicar as disposições do direito penal anticorrupção é essencial para o combate eficaz contra a corrupção. Essa capacidade assenta nas competências e na autonomia dos organismos responsáveis, bem como na especialização, capacidade analítica e recursos dos mesmos. O acesso às informações relevantes e a interconexão dos registos são também fundamentais para que essas autoridades possam realizar investigações financeiras complexas. O êxito das investigações e da ação penal de combate à corrupção depende

---

<sup>44</sup> Tal como referido no relatório do ano passado, objetivos claros e mensuráveis, recursos adequados, apoio específico e acompanhamento da execução, avaliações periódicas e responsabilidades bem definidas para as instituições especializadas, bem como uma forte participação das partes interessadas relevantes, são elementos importantes para que essas estratégias sejam efetivamente aplicadas e conduzam a resultados tangíveis [COM(2021) 700 final, p. 11].

<sup>45</sup> As recomendações dizem respeito à Letónia, à Lituânia, a Portugal, à Eslovénia e à Finlândia.

<sup>46</sup> Sobretudo a convenção penal sobre a corrupção e a convenção civil sobre a corrupção, ambas do Conselho da Europa; a Convenção da OCDE sobre a luta contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais; e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

<sup>47</sup> A legislação da UE com um impacto importante na facilitação da luta contra a corrupção inclui regras sobre a criminalização da corrupção, o congelamento e o confisco de património, a proteção dos interesses financeiros da UE, normas de proteção dos denunciadores, regras revistas contra o branqueamento de capitais, nomeadamente através da criação de registos de beneficiários efetivos das empresas, e novas medidas para facilitar o intercâmbio de informações financeiras e acelerar as investigações financeiras.

<sup>48</sup> As recomendações dizem respeito à Finlândia e à Suécia.

igualmente de uma cooperação eficiente entre as autoridades policiais e outras entidades, por exemplo as unidades de informação financeira, bem como com as autoridades fiscais, de auditoria e da concorrência.

Alguns Estados-Membros implementaram ou estão a ponderar alterações estruturais e organizacionais com vista a aumentar a capacidade das autoridades anticorrupção. Na [Dinamarca](#), foi criada uma nova unidade nacional de investigação tendo em vista uma abordagem mais eficiente à criminalidade grave, incluindo a processos de corrupção complexos. Na [Bulgária](#), estão previstas reformas para a reestruturação da Comissão de Luta Contra a Corrupção, tendo sido abolidas as autoridades judiciais especializadas. Em paralelo, essas reformas devem dar prioridade à investigação eficaz da corrupção, em especial no que diz respeito aos casos de corrupção de alto nível<sup>49</sup>.

Muitos Estados-Membros tomaram medidas destinadas a aumentar a capacidade das autoridades judiciais responsáveis pelo combate à corrupção, por exemplo recorrendo a recursos adicionais ([Irlanda](#), [Letónia](#)) ou formação suplementar ([Estónia](#), [Espanha](#)). Em muitos Estados-Membros, os serviços do Ministério Público apontam as limitações em termos de recursos como um desafio, por vezes exacerbado por outras insuficiências. Na [Roménia](#), os requisitos em matéria de antiguidade são vistos como obstáculos ao recrutamento de procuradores especializados. No [Luxemburgo](#) e [Portugal](#), a falta de recursos conduziu a atrasos no exercício da ação penal. Na [Eslováquia](#), alegadas decisões politicamente motivadas a respeito do início de investigações de corrupção podem comprometer a cooperação policial e a eficácia da luta contra a corrupção, bem como a confiança pública na integridade das instituições. Na [Eslovénia](#), foram suscitadas preocupações a respeito da autonomia operacional da polícia em investigações de corrupção<sup>50</sup>.

#### *Eliminação dos obstáculos à investigação criminal, à ação penal e à aplicação de sanções dissuasivas por delitos de corrupção*

As lacunas processuais podem obstruir gravemente a investigação e a ação penal nos casos de corrupção e comprometer a eficácia da luta contra a corrupção. A título de exemplo, mencionem-se as disposições excessivamente complexas ou pouco claras sobre o levantamento das imunidades e os prazos de prescrição curtos que podem impedir a conclusão de processos complexos, em especial se combinados com outros fatores que contribuem para a morosidade dos processos. Esses obstáculos podem ser particularmente prejudiciais nos processos de corrupção complexos e de alto nível e podem criar um risco de impunidade, privando os esforços anticorrupção dos seus efeitos dissuasores.

Alguns Estados-Membros introduziram medidas destinadas a reduzir os obstáculos à eficácia da investigação e da ação penal. Em [Portugal](#), novas medidas visam melhorar a eficácia do sistema judicial na tramitação dos processos de corrupção e acelerar o trabalho do Ministério Público, incluindo mediante a prorrogação dos prazos de prescrição dos crimes de corrupção. Na [Lituânia](#), o quadro legislativo foi alterado com vista a possibilitar a utilização mais generalizada das ferramentas digitais<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> As recomendações dizem respeito à Bulgária.

<sup>50</sup> As recomendações dizem respeito à Chéquia, a Itália, a França, ao Luxemburgo, à Roménia, à Eslovénia e à Eslováquia.

<sup>51</sup> No contexto dos PRR.

A duração excessiva do processo penal nos processos de corrupção pode impedir a conclusão atempada dos processos, dificultando a obtenção de um historial consistente de decisões definitivas. Em [Malta](#), embora globalmente tenham sido atribuídos mais recursos à investigação e à ação penal, as investigações dos casos de corrupção de alto nível continuam a ser morosas e ainda não há resultados em termos de decisões definitivas. Na [Chéquia](#), foi igualmente referida a morosidade da ação penal nos casos de corrupção de alto nível. Em [Espanha](#), a morosidade das investigações e da ação penal em matéria de corrupção continua a suscitar preocupação, em especial no que diz respeito a casos de corrupção complexos de alto nível<sup>52</sup>.

Em alguns Estados-Membros, a imunidade dos membros do Governo por crimes de corrupção tem sido motivo de preocupação. A [Croácia](#) adotou recentemente alterações para eliminar a imunidade dos membros do Governo por crimes de corrupção. Na [Polónia](#), existem preocupações quanto ao vasto âmbito de aplicação das imunidades dos quadros superiores que também são deputados e às disposições que garantem a impunidade dos funcionários públicos que cometem o crime de abuso de poder<sup>53</sup>.

Alguns Estados-Membros continuam a consolidar o seu historial de investigação, ação penal e aplicação de sanções por crimes de corrupção de alto nível<sup>54</sup>. Na [Áustria](#), as investigações de casos de corrupção política de alto nível estão sujeitas a um escrutínio rigoroso, incluindo mediante uma comissão de inquérito parlamentar. Na [Roménia](#), a eficácia da investigação e da aplicação de sanções por crimes de corrupção de alto nível melhorou, nomeadamente pela progressão de processos que estiveram pendentes durante anos por razões processuais. [França](#) tem continuado a obter resultados concretos nos processos por crimes de corrupção de alto nível apesar de subsistirem desafios relacionados com os recursos limitados e as insuficiências estruturais.

Noutros Estados-Membros, continua por estabelecer um historial sólido em matéria de casos de corrupção de alto nível, nomeadamente através de investigações e ações penais eficazes e da aplicação de sanções dissuasivas por condenações definitivas. Na [Bulgária](#), ainda não existe um historial consistente de condenações judiciais definitivas em processos de corrupção de alto nível. Na [Grécia](#), houve avanços num número limitado de ações penais relacionadas com a corrupção, embora ainda não existam progressos no que respeita a decisões finais. Na [Hungria](#), foram iniciados alguns processos por corrupção de alto nível, mas a ausência de um historial consistente de investigações, de ações penais e de decisões definitivas por alegações de corrupção relativas a altos funcionários e ao seu círculo imediato continua a suscitar preocupação<sup>55</sup>.

#### *Reforço do quadro em matéria de prevenção da corrupção e de integridade*

Os quadros em matéria de governação transparente e responsável e de integridade são fundamentais para prevenir a corrupção a todos os níveis da administração pública e do governo. No ano transato, os Estados-Membros continuaram a tomar medidas destinadas a reforçar os quadros em matéria de prevenção da corrupção e de integridade, nomeadamente

---

<sup>52</sup> As recomendações dizem respeito à Chéquia, a Espanha e a Malta. O PRR da Hungria inclui igualmente um marco sobre a redução dos atrasos e da duração dos processos.

<sup>53</sup> As recomendações dizem respeito à Polónia.

<sup>54</sup> Tal como referido no relatório de 2020 sobre o Estado de direito, a falta de estatísticas uniformes, atualizadas e consolidadas em todos os Estados-Membros dificulta o acompanhamento do êxito comparativo da investigação e da repressão dos crimes de corrupção. A avaliação baseia-se nos dados fornecidos pelos Estados-Membros.

<sup>55</sup> As recomendações dizem respeito à Bulgária, à Grécia e à Hungria.

para atualizar os códigos de conduta, aplicar melhor ou rever as regras em matéria de declaração de património e de interesses, de incompatibilidades e de conflitos de interesses, reforçar os mecanismos de controlo interno e regulamentar as atividades dos lóbis e as portas giratórias.

#### *Promoção da integridade na vida pública e prevenção de conflitos de interesses*

Os conflitos de interesses surgem quando um interesse privado ou profissional de um funcionário público interfere no exercício imparcial e objetivo das suas funções<sup>56</sup>. Para evitar tais conflitos de interesses, a maioria dos Estados-Membros têm em vigor medidas que abrangem uma vasta gama de funcionários públicos eleitos e nomeados. Foram identificados desafios em vários Estados-Membros, estando alguns a tomar medidas para reforçar os quadros respetivos. Em [Espanha](#), o Gabinete para os Conflitos de Interesses reforçou o seu papel no fornecimento de orientações deontológicas e de atividades de formação aos funcionários públicos. Na [Eslováquia](#), estão em curso debates com vista à criação de um Gabinete de Proteção do Interesse Público que poderá supervisionar a implementação de novas regras em matéria de conflitos de interesses. Em [Malta](#), foram atualizadas as regras em matéria de integridade no serviço público, incluindo na polícia. Nos [Países Baixos](#), estão em curso trabalhos relativos ao quadro em matéria de integridade da polícia, estando a ser criadas novas estruturas. Na [Roménia](#), uma maior ênfase na integridade da polícia produziu resultados positivos. A [Bulgária](#) prosseguiu a execução de medidas destinadas a melhorar a integridade de setores específicos, incluindo a polícia e o poder judicial. Na [Irlanda](#), está prevista uma alteração legislativa destinada a reforçar a Comissão de Ética do Serviço Público para que possa melhorar a aplicação do quadro em matéria de integridade. Na [Estónia](#), existem orientações sobre conflitos de interesses mas não estão sujeitas a um mecanismo de verificação e de aplicação eficaz<sup>57</sup>.

Os altos funcionários governamentais e os deputados estão frequentemente sujeitos a regras de integridade específicas. A maioria dos Estados-Membros dispõe de códigos de conduta e de regras em matéria de prevenção de conflitos de interesses e de incompatibilidades com outras atividades. Importa que a aplicação dessas regras seja objeto de verificação e avaliação periódicas. A evolução registada no ano transato inclui o reforço das regras relativas ao trabalho e às atividades extraparlamentares dos deputados, por exemplo a participação em comités ou conselhos de administração de empresas no [Luxemburgo](#). Em [França](#), a Comissão de Ética da Assembleia Nacional tem estado ativa na emissão de pareceres e na verificação de declarações financeiras para detetar conflitos de interesses. Em alguns Estados-Membros, foram identificadas ou estão em curso melhorias. Nos [Países Baixos](#), está a ser preparado um Código de Conduta para os ministros e os secretários de Estado. A [Finlândia](#) está a preparar legislação para reforçar as regras em matéria de conflitos de interesses aplicáveis aos funcionários públicos e aos ministros. A [Bélgica](#) carece de uma política de integridade abrangente para os ministros e os seus gabinetes, bem como para os deputados, continuando os códigos de conduta existentes a apresentar lacunas. A [Chéquia](#) carece de códigos deontológicos que regulem o quadro em matéria de integridade dos deputados. Em [Itália](#), está pendente no Parlamento há vários anos uma proposta sobre os conflitos de interesses dos titulares de cargos políticos, incluindo os deputados<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Conselho da Europa, Recomendação Rec(2000) 10 relativa aos códigos de conduta para funcionários públicos.

<sup>57</sup> As recomendações dizem respeito à Bulgária, à Estónia, à Irlanda e à Eslováquia.

<sup>58</sup> As recomendações dizem respeito à Bélgica, à Chéquia e aos Países Baixos.

- *Lóbis e portas giratórias*

A atividade dos lóbis é um ato legítimo de participação política<sup>59</sup>. Não obstante, deve ser enquadrada por fortes requisitos de transparência e integridade, a fim de assegurar a responsabilização e a inclusividade na tomada de decisões<sup>60</sup> (ver também a secção 2.4). Alguns Estados-Membros reviram os seus quadros no intuito de garantir mais transparência, ao passo que noutros ainda faltam regras ou as regras em vigor podem ser melhoradas. [Chipre](#) adotou regras sobre os lóbis e registos publicamente acessíveis sobre lobistas e reuniões. Na [Alemanha](#), o novo registo de lóbis a nível federal entrou em vigor em 2022 e foi anunciada a introdução de uma «pegada legislativa».

Noutros Estados-Membros ([Bélgica](#), [Croácia](#), [Itália](#), [Espanha](#) e [Letónia](#)), estão em curso debates sobre a nova legislação relativa às atividades dos lóbis. Na [Estónia](#), existem orientações para as atividades dos lóbis e tiveram lugar debates sobre a transparência e a integridade legislativas no que diz respeito aos lóbis. Na [Áustria](#), um grupo de trabalho mandatado há mais de dois anos de propor uma reforma das atividades dos lóbis ainda não conseguiu chegar a acordo. Em [França](#), existem preocupações quanto à coerência da aplicação das regras relativas às atividades dos lóbis a todos os tipos de lobistas. Em vários Estados-Membros, ainda falta regulamentação específica sobre as atividades de lóbi ou a regulamentação em vigor pode ser melhorada<sup>61</sup>.

Outro domínio sob escrutínio público em muitos Estados-Membros é a regulamentação e o cumprimento das regras relativas às portas giratórias entre funções públicas e privadas. A [Croácia](#) alargou, de 12 para 18 meses, o período de incompatibilidade aplicável à nomeação de funcionários para cargos de direção em empresas relevantes. Nos [Países Baixos](#), o Governo anunciou a sua intenção de introduzir restrições mais rigorosas para o período após a cessação de funções. Em vários Estados-Membros, as regras relativas às portas giratórias têm lacunas ou insuficiências. Na [Alemanha](#), as regras relativas às restrições e aos períodos de incompatibilidade após a cessação de funções continuam fragmentadas e incoerentes para várias funções. Na [Suécia](#), as regras relativas às portas giratórias aplicáveis às funções executivas de topo no Governo têm um âmbito limitado, tendo o Governo iniciado uma avaliação do quadro vigente. Na [Dinamarca](#), não existem regras relativas às portas giratórias para os ministros. Na [Chéquia](#), os períodos de incompatibilidade para os funcionários públicos e os membros do Governo continuam a ser limitados<sup>62</sup>.

- *Declaração de património e de interesses*

As declarações de património e de interesses dos funcionários públicos apoiam a transparência e a responsabilização do setor público, a promoção da integridade e a prevenção da corrupção. Todos os Estados-Membros dispõem de algumas regras para garantir que certas categorias de funcionários do setor público estão sujeitas a obrigações de declaração de património e de interesses. No entanto, estas variam quanto ao âmbito,

---

<sup>59</sup> OCDE, *Lobbying in the 21<sup>st</sup> century*, 2021.

<sup>60</sup> OCDE, *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, 2010; Conselho da Europa, *Council of Europe standards on lobbying transparency*, recomendação CM/Rec(2017)2.

<sup>61</sup> As recomendações dizem respeito à Bélgica, à Dinamarca, à Alemanha, à Estónia, à Irlanda, a Espanha, a França, à Croácia, a Itália, à Letónia, ao Luxemburgo, à Hungria, aos Países Baixos, à Polónia, à Roménia e à Eslováquia. O PRR da Chéquia inclui igualmente marcos relevantes.

<sup>62</sup> As recomendações dizem respeito à Bélgica, à Dinamarca, à Alemanha, à Irlanda, aos Países Baixos e à Suécia.

transparência e acessibilidade das informações divulgadas, bem como no nível e na eficácia da verificação e da aplicação.

Embora os esforços de reforma estejam a avançar em alguns Estados-Membros, subsistem desafios a que é necessário dar resposta. Em [Portugal](#), foram alargadas e reforçadas as obrigações de declaração de património dos titulares de cargos políticos e de cargos públicos superiores. Embora o organismo responsável pelo acompanhamento e pela verificação ainda não esteja operacional, estão a ser envidados esforços para resolver o problema. Na [Roménia](#), o sistema eletrónico de envio de declarações de património e de interesses é obrigatório desde janeiro de 2022, mas existem alguns desafios no que diz respeito à verificação eficaz dos dados apresentados. Na [Grécia](#), as declarações de património são apresentadas por um grande número de funcionários, mas somente uma pequena parte dessas declarações de património é verificada quanto à sua exatidão. Na [Hungria](#), subsistem preocupações quanto à falta de controlos sistemáticos e à insuficiente supervisão das declarações de património. Na [Bélgica](#), a verificação e a transparência dessas declarações continua a constituir uma preocupação, uma vez que o conteúdo das declarações de património só é acessível no decurso de uma investigação criminal. Na [Áustria](#), os deputados não são obrigados a divulgar o património, interesses, dívidas e passivos<sup>63</sup>.

#### - *Proteção dos denunciantes*

O encorajamento das pessoas que divulgam irregularidades e a sua proteção são essenciais para a deteção e a prevenção da corrupção, tanto no setor público como no setor privado. A transposição da Diretiva (UE) 2019/1937 relativa à proteção dos denunciantes<sup>64</sup> levou vários Estados-Membros a adotar legislação, estando muitos Estados-Membros ainda a rever a legislação nacional em vigor ou a introduzir novas regras e a simplificar o quadro institucional para o tratamento das denúncias de irregularidades.

#### *Financiamento dos partidos políticos*

O financiamento dos partidos políticos constitui um importante domínio de risco para a corrupção e vários Estados-Membros adotaram ou equacionam adotar reformas destinadas a aumentar a transparência e a supervisão. Na [Polónia](#), as regras relativas ao financiamento dos partidos políticos foram revistas para aumentar a transparência. Nos [Países Baixos](#), estão em curso debates sobre a proteção dos partidos políticos contra interferências estrangeiras. Na [Estónia](#), estão a ser preparadas propostas legislativas que poderão reforçar os poderes do Comité de Fiscalização do Financiamento dos Partidos Políticos. Na [Áustria](#), o Parlamento está a adotar reformas destinadas a resolver problemas de longa data do sistema existente, incluindo no que respeita aos poderes do Tribunal de Contas. A [Dinamarca](#) prevê rever e alterar o sistema de financiamento dos partidos políticos, mas não definiu um calendário concreto. Existem desafios noutros Estados-Membros, por exemplo [Itália](#), onde a prática de canalizar donativos para partidos políticos através de fundações políticas constitui um obstáculo à responsabilização pública devido à ausência de um registo eletrónico único<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> As recomendações dizem respeito a CZ, IE, EL, CY, HU, PL, AT, PT e SK. O PRR da Hungria inclui igualmente marcos relevantes.

<sup>64</sup> Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União (JO L 305 de 26.11.2019, p. 17).

<sup>65</sup> As recomendações dizem respeito à Dinamarca, a Itália e à Áustria.

### *Regimes de concessão de cidadania a investidores e regimes de residência para investidores*

Os regimes de concessão de cidadania a investidores e os regimes de residência para investidores criam riscos de corrupção e suscitam preocupações quanto à segurança, ao branqueamento de capitais e à evasão fiscal<sup>66</sup>. A Comissão considera que a concessão da cidadania da UE em contrapartida de pagamentos ou investimentos predeterminados, sem qualquer ligação genuína ao Estado-Membro em causa, compromete a essência da cidadania da UE e viola o direito da UE<sup>67</sup>. Por conseguinte, a Comissão instou os Estados-Membros a revogarem os regimes de concessão de cidadania a investidores e a tomarem medidas adequadas para fazer face aos riscos dos regimes de residência para investidores<sup>68</sup>. Em março de 2022, a [Bulgária](#) revogou o seu regime de concessão de cidadania a investidores. Em novembro de 2020, [Chipre](#) já tinha deixado de receber novos pedidos ao abrigo do seu regime, tendo posteriormente interrompido o tratamento dos pedidos. Em 2 de março de 2022, [Malta](#) suspendeu a aplicação do seu regime aos cidadãos russos e bielorrussos, mas continua a aplicá-lo a cidadãos de outros países<sup>69</sup>.

### *Combate aos efeitos da pandemia na corrupção*

A tendência para o aumento dos riscos de corrupção relacionados com a COVID-19 continua desde 2020, nomeadamente nos domínios da emissão de certificados de vacinação, testagem ou recuperação da COVID-19 e da aquisição de equipamento médico de proteção. O recurso acrescido a procedimentos de contratação pública acelerados e simplificados resultou frequentemente em adjudicações por ajuste direto ou em condições não concorrenciais. A fim de detetar e prevenir a corrupção nesses procedimentos, os Estados-Membros reforçaram a transparência e o acompanhamento. As autoridades responsáveis em vários Estados-Membros realizaram auditorias específicas ([Áustria](#), [Chéquia](#), [Eslovénia](#) e [Portugal](#)) ou atividades de acompanhamento ([Lituânia](#)). Na [Bélgica](#), o Tribunal de Contas publicou um painel especial para aumentar a transparência relativamente às medidas de apoio do Estado.

### **2.3 Pluralismo e liberdade dos meios de comunicação social**

Os meios de comunicação social independentes e livres são os guardiões da democracia. Um ambiente mediático livre e pluralista contribui para a defesa do Estado de direito mediante a responsabilização do poder e das instituições. A pressão ou o controlo político ou estatal sobre os meios de comunicação social compromete tanto a liberdade de opinião e de expressão como a liberdade de procurar, receber e divulgar informações. Os conflitos de interesses e um mercado altamente concentrado, dominado por apenas alguns intervenientes, podem igualmente comprometer a liberdade dos meios de comunicação social. Na UE, os Estados-Membros têm a obrigação positiva de garantir um ambiente favorável aos jornalistas, proteger a sua segurança e promover o pluralismo e a liberdade dos meios de comunicação social. Os desafios neste domínio identificados nos anteriores relatórios sobre o Estado de direito conduziram a várias iniciativas recentes da UE, incluindo uma recomendação sobre a

---

<sup>66</sup> Relatório da Comissão sobre os regimes dos Estados-Membros para a concessão de cidadania ou de residência a investidores, adotado em 23 de janeiro de 2019 [COM(2019) 12 final].

<sup>67</sup> A Comissão iniciou procedimentos de infração relativos aos regimes aplicados por Chipre e Malta.

<sup>68</sup> Recomendação da Comissão sobre as medidas a adotar de imediato, na sequência da invasão russa da Ucrânia, quanto à concessão da cidadania ou da residência através de regimes de investimento, adotada em 28 de março de 2022 [C(2022) 2028]. A concessão de residência através de regimes de investimento é utilizada em 19 Estados-Membros: Bulgária, Chéquia, Estónia, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Chipre, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia e Eslováquia.

<sup>69</sup> A Comissão deu continuidade ao processo por infração contra Malta.

segurança dos jornalistas e um pacote de medidas destinadas a fazer face à ações judiciais abusivas contra a participação pública.

### *Monitor do Pluralismo nos Média*

O Monitor do Pluralismo nos Média avalia os riscos para a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social em todos os Estados-Membros, centrando-se em quatro domínios: a proteção básica da liberdade de imprensa, a pluralidade do mercado, a independência política e a inclusividade social dos meios de comunicação social<sup>70</sup>. Os resultados mais recentes do Monitor do Pluralismo nos Média 2022 indicam que não houve alterações significativas nesses domínios desde 2021, embora se tenha verificado alguma variação nos indicadores específicos nesses domínios gerais. O indicador relativo à profissão de jornalista e à sua proteção registou uma ligeira deterioração. Houve uma melhoria no indicador relativo à transparência da propriedade dos meios de comunicação social, na sequência da aplicação, por vários Estados-Membros, da legislação da UE que regulamenta essa matéria. A concentração dos meios de comunicação social continua a apresentar um nível de risco muito elevado em todo o continente e não houve evolução em termos de independência política, mantendo-se um risco médio neste indicador. Pela primeira vez, o Monitor do Pluralismo dos Média introduziu uma classificação geral dos Estados-Membros agrupados em cinco níveis de risco, em que a Bulgária, a Grécia, a Hungria, Malta, a Polónia, a Roménia e a Eslovénia são considerados países de risco elevado.

### *Reforço do funcionamento independente das entidades reguladoras dos meios de comunicação social*

As entidades reguladoras nacionais dos meios de comunicação social desempenham um papel importante na defesa do pluralismo dos meios de comunicação social. Para o efeito, devem ser funcional e efetivamente independentes, dotadas de recursos suficientes e exercer os seus poderes de forma imparcial e transparente. Todos os Estados-Membros dispõem de legislação que define as competências e a independência das entidades reguladoras dos meios de comunicação social. A Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual<sup>71</sup>, revista em 2018, inclui uma lista de requisitos que os Estados-Membros devem garantir, a saber, independência do governo, imparcialidade, transparência, responsabilização, recursos, nomeação e demissão e mecanismos de recurso, no que se refere às respetivas entidades reguladoras dos meios de comunicação social. Desde a publicação do Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, [Chipre](#), a [Estónia](#), a [França](#), os [Países Baixos](#), a [Eslováquia](#) e a [Eslovénia](#) seguiram outros Estados-Membros, tendo adotado disposições para reforçar a independência das entidades reguladoras dos meios de comunicação social e/ou alargar as competências dessas entidades a novos domínios. Noutros Estados-Membros, estão pendentes reformas.

Em alguns Estados-Membros, apesar da atualização formal do quadro jurídico, subsistem preocupações quanto à sua eficácia ou à independência funcional das entidades reguladoras

---

<sup>70</sup> O Monitor do Pluralismo nos Média 2021 é uma fonte importante dos relatórios da Comissão sobre o Estado de direito. Trata-se de uma ferramenta científica e holística que permite documentar o estado dos enquadramentos da comunicação social, especificando as ameaças ao pluralismo e à liberdade dos meios de comunicação nos Estados-Membros e em alguns países candidatos. É cofinanciado pela UE e tem sido executado de forma independente e periódica, desde 2013-2014, pelo Centro para o Pluralismo e a Liberdade dos Meios de Comunicação Social. A Comissão também recorreu a outras fontes, como o Índice Mundial da Liberdade de Imprensa elaborado pelos Repórteres Sem Fronteiras e a plataforma do Conselho da Europa para a promoção da proteção do jornalismo e da segurança dos jornalistas, conforme se refere nos capítulos por país.

<sup>71</sup> Diretiva (UE) 2018/1808 de 14 de novembro de 2018.

na prática. Algumas preocupações referem-se a possíveis influências políticas indevidas sobre o processo de nomeação ou o funcionamento das entidades reguladoras, outras dizem respeito a recursos insuficientes. Na [Hungria](#), onde existe financiamento suficiente e um quadro jurídico pormenorizado para a criação e o funcionamento da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, a independência funcional desta deve ser reforçada. Na [Eslovénia](#), subsistem dúvidas a respeito das garantias de independência que o novo quadro jurídico poderá assegurar face a interferências políticas e o exercício pleno das vastas competências com os recursos disponíveis continua a ser um desafio. Em [Espanha](#), a nova legislação atribui novas competências à entidade reguladora do setor audiovisual, mas subsistem preocupações quanto aos seus recursos. Na [Roménia](#), subsistem preocupações quanto ao funcionamento e ao orçamento do Conselho Nacional para o Audiovisual, nomeadamente tendo em conta os fundos necessários para melhorar os sistemas informáticos<sup>72</sup>.

### *Melhorias e obstáculos relacionados com a transparência da propriedade dos meios de comunicação social*

A transparência da propriedade dos meios de comunicação social está diretamente relacionada com a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social, em especial quando a propriedade se traduz num controlo direto ou indireto dos conteúdos fornecidos ou numa influência significativa sobre os mesmos. As informações sobre a propriedade permitem aos utilizadores fazer avaliações mais bem fundamentadas sobre os conteúdos. As normas europeias<sup>73</sup> incentivam os Estados-Membros a adotar medidas específicas neste domínio, o que também está previsto na legislação da UE<sup>74</sup>. Desde o último relatório, na [Croácia](#), em [Chipre](#), na [Estónia](#), na [Grécia](#), na [Polónia](#), em [Portugal](#) e em [Espanha](#), foi adotada nova legislação que reforça a transparência da propriedade dos meios de comunicação social ou a disponibilização ao público de informações sobre a propriedade dos meios de comunicação social. Na [Bulgária](#) e na [Eslováquia](#), estão a ser ponderadas leis para reforçar a transparência da propriedade dos meios de comunicação social. Na [Lituânia](#), foram tomadas medidas práticas para reforçar a transparência, tendo sido lançado um sistema de informação específico sobre os produtores e divulgadores de informação pública.

A aplicação das regras enfrenta desafios específicos em alguns Estados-Membros. Na [Chéquia](#), as regras destinadas a reforçar a transparência da propriedade efetiva dos meios de comunicação social, que entraram vigor em 2021, ainda não foram plenamente aplicadas e subsistem preocupações relativamente à ausência de plena transparência da propriedade e dos conflitos de interesses. nos [Países Baixos](#) e em [França](#), subsistem desafios em matéria de transparência da propriedade dos meios de comunicação social. Na [Eslovénia](#), subsistem desafios na identificação da estrutura de propriedade efetiva de determinados meios de comunicação social<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> As recomendações dizem respeito a Espanha e à Hungria.

<sup>73</sup> Recomendação CM/Rec(2018)11 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre o pluralismo dos meios de comunicação social e a transparência da propriedade dos meios de comunicação social.

<sup>74</sup> Artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva (UE) 2010/13 de 10 de março de 2010, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2018/1808 de 14 de novembro de 2018. Estão igualmente previstas obrigações gerais (não setoriais) de transparência sobre os beneficiários efetivos nas Diretivas Antibrigueamento de Capitais (Diretiva (UE) 2018/843, de 30 de maio de 2018, e Diretiva (UE) 2015/849, de 20 de maio de 2015).

<sup>75</sup> As recomendações dizem respeito à Chéquia e a França.

### *Salvaguarda dos meios de comunicação social contra pressões e influências políticas*

As vulnerabilidades e os riscos para o Estado de direito aumentam quando os meios de comunicação social estão sujeitos a pressões políticas e a influências políticas, nomeadamente por parte das autoridades públicas e dos partidos no poder, comprometendo a independência dos meios de comunicação social. Considera-se que as regras transparentes e equitativas para a distribuição de publicidade estatal e as salvaguardas para evitar a politização dos meios de comunicação social de serviço público são fatores especialmente importantes. Outra forma pela qual se pode exercer pressão política é a concessão de licenças.

#### *— Atenuação dos riscos relacionados com a ausência de transparência e de equidade na distribuição da publicidade estatal*

A publicidade estatal inclui todas as utilizações, a todos os níveis, do orçamento do Estado ou de empresas controladas pelo Estado para fins de publicidade e campanhas. Importa que a distribuição de publicidade seja transparente e se baseie em critérios equitativos, a fim de evitar o risco de a publicidade estatal ser utilizada como meio de influência política e de mobilização de fundos para favorecer determinados meios de comunicação social. Embora subsistam problemas em vários Estados-Membros, outros Estados-Membros procuraram dar resposta a preocupações específicas sobre a transparência da publicidade estatal. Na [Croácia](#), foram adotadas regras atualizadas que abrangem a transparência da publicidade estatal, havendo ainda margem para melhorias. [Malta](#) e [Chipre](#) adotaram orientações que, embora não estejam consagradas na legislação, estabelecem normas para a despesa em publicidade e material promocional estatal, no primeiro caso, e incidem sobre as campanhas de sensibilização e as campanhas publicitárias do gabinete de imprensa e informação do Governo, no segundo caso. Na [Áustria](#), o Governo anunciou um processo de reflexão, tendo em conta a despesa elevada com a publicidade estatal, a equidade e a transparência da sua distribuição e a influência política no processo<sup>76</sup>.

#### *— Salvaguarda da independência dos meios de comunicação social de serviço público*

As regras em matéria de governação independente e de independência editorial dos meios de comunicação social de serviço público são fundamentais para evitar interferências políticas neste importante setor dos meios de comunicação social. Embora o financiamento do serviço público de radiodifusão e o financiamento concedido aos organismos de radiodifusão para a prestação desse serviço público continuem a ser uma prerrogativa de cada Estado-Membro, desde que esse financiamento não afete indevidamente o comércio e a concorrência na UE<sup>77</sup>, existem normas e princípios orientadores europeus em matéria de independência, quadro regulamentar e estratégico, financiamento, nomeação, responsabilização, gestão, transparência e abertura<sup>78</sup>. Todos os Estados-Membros dispõem de sistemas legislativos e institucionais para regulamentar os meios de comunicação social de serviço público e alguns pretendem reforçar a independência do seu serviço público de radiodifusão. Na [Bulgária](#), está a ser estudada uma revisão da legislação com vista a definir mais pormenorizadamente a missão de serviço público e o respetivo financiamento. Na [Roménia](#), está a ser debatida uma reforma da legislação relativa às empresas públicas de radiodifusão e de rádio com vista a uma gestão mais independente e profissionalizada. No [Luxemburgo](#), foi apresentado ao Parlamento um projeto de lei para reforçar a independência dos meios de comunicação social

<sup>76</sup> As recomendações dizem respeito à Bulgária, à Croácia, à Hungria e à Áustria.

<sup>77</sup> Protocolo n.º 29 relativo ao serviço público de radiodifusão nos Estados-Membros, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

<sup>78</sup> [Recomendação CM/Rec\(2012\) 1 do Conselho da Europa sobre a governação dos meios de comunicação social de serviço público.](#)

de serviço público. No entanto, as regras em vigor não garantiram suficientemente a independência em alguns Estados-Membros. As questões que suscitam preocupação incluem, entre outras, o risco de politização das nomeações e destituições de gestores e membros dos conselhos de administração na [Chéquia](#), na [Eslováquia](#) e em [Chipre](#), a independência e a governação dos meios de comunicação social de serviço público em [Malta](#) e os desafios práticos da limitação da influência política ao abrigo das regras em vigor na [Eslovénia](#). Na [Polónia](#), subsistem preocupações quanto à independência dos meios de comunicação social de serviço público, incluindo sobre as salvaguardas aplicáveis às nomeações para cargos executivos. Na [Grécia](#), embora os meios de comunicação social de serviço público sejam regulamentados por um quadro jurídico sólido, existem preocupações quanto a possíveis influências políticas na nomeação dos membros dos conselhos de administração. Na [Hungria](#), os meios de comunicação de serviço público desenvolvem a sua atividade num sistema institucional complexo em que existem preocupações com a independência editorial<sup>79</sup>.

— *Pressão e influência política sobre os meios de comunicação social por meio de restrições e decisões de licenciamento*

A Convenção Europeia dos Direitos Humanos prevê expressamente que o direito à liberdade de expressão não obsta a que os Estados sujeitem as empresas de radiodifusão e de televisão a um sistema de licenciamento, devendo o exercício desta prerrogativa ter em conta a pluralidade do panorama mediático e basear-se em procedimentos e critérios objetivos e transparentes. Na [Polónia](#), o Presidente vetou uma proposta de alteração legislativa destinada a proibir concessões de serviços de radiodifusão a operadores controlados por pessoas registadas fora do EEE. Duas estações de televisão foram sujeitas a procedimentos administrativos particularmente longos para a prorrogação das suas licenças pela entidade reguladora<sup>80</sup>.

*O acesso à informação constitui um pré-requisito necessário para os meios de comunicação social, a sociedade civil e a confiança dos cidadãos*

O direito de acesso à informação detida pelas autoridades públicas é fundamental para que os jornalistas façam o seu trabalho, bem como para a sociedade civil e os cidadãos em geral. Desde a publicação do último relatório sobre o Estado de direito, entrou em vigor nos [Países Baixos](#) uma nova legislação que amplifica e agiliza o acesso à informação pública. Na [Finlândia](#), estão a ser tomadas medidas para reformar a Lei relativa à abertura das atividades governamentais, a fim de alargar o acesso a documentos garantido constitucionalmente. Em [Espanha](#), estão em curso trabalhos legislativos para reforçar o acesso à informação por meio de uma reforma da Lei relativa aos segredos oficiais. Na [Dinamarca](#), estão em curso debates políticos sobre a supressão de algumas restrições ao direito de acesso à informação. Noutros Estados-Membros subsistem algumas preocupações de ordem prática ou jurídica. Na [Bélgica](#), a legislação recente que introduz novos motivos de recusa e morosidade no tratamento dos pedidos de documentos públicos pode afetar o direito de acesso à informação e aos documentos públicos. Na [Lituânia](#), existem preocupações de que a interpretação das regras de proteção de dados por parte das autoridades tenha conduzido a restrições do acesso dos jornalistas à informação. Na [Áustria](#), subsistem desafios relacionados com a ausência de um quadro jurídico abrangente e vinculativo em matéria de acesso aos documentos e à informação pública, não tendo ainda avançado os projetos legislativos. Em [Malta](#), os jornalistas continuam a deparar-se com obstáculos quando solicitam acesso a informações

<sup>79</sup> As recomendações dizem respeito à Chéquia, a Chipre, à Hungria, a Malta, à Polónia, à Roménia, à Eslovénia e à Eslováquia.

<sup>80</sup> As recomendações dizem respeito à Polónia. Está em curso um procedimento de infração relativo à Hungria.

detidas pelas autoridades públicas. Na [Hungria](#), o acesso à informação pública continuou a ser dificultado pelo «estado de perigo»<sup>81</sup>.

### *Ameaças à segurança dos jornalistas*

Os jornalistas continuam a enfrentar ameaças e obstáculos ao seu trabalho, incluindo ataques físicos denunciados em vários Estados-Membros. Em 2021, tanto a plataforma do Conselho da Europa para a promoção da proteção do jornalismo e da segurança dos jornalistas como a Plataforma Mapear a Liberdade dos Média identificaram um aumento significativo dos alertas<sup>82</sup>, incluindo um crescimento dos ataques em linha. Estas violações incluíram assédio verbal, ameaças judiciais, agressões físicas, ataques à propriedade, incitamento, campanhas de difamação e censura. A Recomendação da Comissão de 2021 sobre a segurança dos jornalistas inclui medidas em matéria de investigação e repressão eficazes e imparciais de crimes, mecanismos de resposta e apoio independentes, acesso a locais e informações, segurança durante manifestações, formação e segurança em linha e capacitação digital.

Alguns Estados-Membros tomaram medidas destinadas a melhorar a segurança dos jornalistas ou intensificaram as medidas em vigor. Em [França](#), a legislação reconheceu o papel dos jornalistas nas manifestações, existindo agora um comité de ligação entre o Ministério do Interior e a imprensa que possibilita um diálogo permanente sobre a segurança em protestos ou manifestações. Nos [Países Baixos](#), o Governo continuou a melhorar, a financiar e a desenvolver a plataforma «PersVeilig» e a promover uma cooperação estreita entre o Ministério Público, a polícia e as partes interessadas dos meios de comunicação social. Na [Alemanha](#), as autoridades dos estados federados, o Conselho de Imprensa e outras partes interessadas dos meios de comunicação social estão a debater uma atualização dos princípios de conduta dos meios de comunicação social e da polícia no que se refere à segurança dos jornalistas durante protestos. Na [Grécia](#), foram frequentemente denunciadas ameaças e ataques físicos, tendo o Governo aprovado recentemente um Memorando de Entendimento sobre a proteção dos jornalistas. Noutros Estados-Membros, serão necessários esforços mais determinados para enfrentar as situações. Na [Croácia](#), o ambiente profissional dos jornalistas é afetado por agressões verbais a jornalistas, incluindo por políticos. Na [Eslovénia](#), um ambiente hostil, o assédio em linha e as ameaças a jornalistas são fontes de preocupação crescente. Na [Eslováquia](#), foi adiada a adoção da legislação proposta em matéria de proteção dos jornalistas<sup>83</sup>.

Prosseguem os julgamentos em processo penal nos casos de jornalistas assassinados na UE. Em [Malta](#), o alegado mandante do assassinato da jornalista Daphne Caruana Galizia foi acusado de cumplicidade em homicídio e associação criminosa, estando o processo penal a decorrer. O relatório separado do inquérito público ao assassinato foi publicado em julho de 2021, tendo concluído que o Estado e as entidades públicas não protegeram plenamente a jornalista dos riscos reais e imediatos e não agiram para impedir o seu assassinato. O relatório inclui um conjunto de recomendações relativas ao Estado de direito, incluindo o panorama mediático do país. Na [Eslováquia](#), está a decorrer o julgamento do assassinato de Jan Kuciak e da sua noiva Martina Kusnirova, enquanto nos [Países Baixos](#) teve início o julgamento do

---

<sup>81</sup> As recomendações dizem respeito à Bélgica, à Dinamarca, à Alemanha, à Estónia, a Espanha, à Lituânia, ao Luxemburgo, a Malta, à Áustria e à Finlândia.

<sup>82</sup> A plataforma do Conselho da Europa indica um aumento de 42 % dos alertas, ao passo que a Plataforma Mapear a Liberdade dos Média registou um aumento de 72 % dos alertas nos Estados-Membros da UE entre 2020 e 2021, estando uma percentagem considerável dos alertas em 2021 relacionados com assédio e ataques em linha durante os protestos relacionados com a COVID-19.

<sup>83</sup> As recomendações dizem respeito à Grécia, à Croácia, à Eslovénia e à Eslováquia.

assassinato do jornalista Peter R. de Vries. O assassinato do jornalista Giorgios Karaivaz, em abril de 2021, está a ser investigado pelas autoridades da [Grécia](#).

#### *Ameaças judiciais e processos judiciais abusivos contra a participação pública*

As ações judiciais estratégicas contra a participação pública constituem uma forma específica de assédio utilizada contra jornalistas e defensores dos direitos envolvidos em processos de participação pública em questões de interesse público. Este fenómeno tem vindo a ganhar terreno na UE. Importa estabelecer salvaguardas eficazes para evitar que essas formas de assédio silenciem os jornalistas e criem um efeito dissuasor sobre a liberdade dos meios de comunicação social e a liberdade de expressão. A difamação é uma das justificações mais comuns para a apresentação de ações judiciais estratégicas contra a participação pública contra jornalistas.

Para dar resposta à ameaça de ações judiciais estratégicas contra a participação pública, alguns Estados-Membros começaram a debater ou a ponderar a introdução de garantias processuais e/ou estão a rever a legislação em matéria de difamação. Na [Lituânia](#), foram preparadas alterações legislativas para permitir o arquivamento antecipado desses processos, bem como a revisão da responsabilidade penal por difamação. Na [Irlanda](#), o Ministério da Justiça iniciou um reexame que conduziu a recomendações sobre um novo mecanismo de combate às ações judiciais estratégicas contra a participação pública que permite o arquivamento antecipado. Em [Malta](#), o Governo propôs alterações legislativas para reformar certos aspetos processuais da legislação em matéria de difamação. Em [Itália](#), embora as penas de prisão por difamação tenham sido, em grande medida, abolidas na sequência de um acórdão histórico do Tribunal Constitucional em 2021, o aumento da prevalência das ações judiciais estratégicas contra a participação pública e a combinação de processos penais e cíveis por difamação suscitam preocupações. Na [Eslováquia](#), estão pendentes alterações para reduzir as sanções por difamação. Na [Croácia](#), o número de casos de litigância abusiva contra jornalistas continua a ser elevado, ameaçando a subsistência de meios de comunicação social locais de menor dimensão e de jornalistas independentes. Continuam a existir vários exemplos de ações judiciais contra jornalistas intentadas por políticos ou funcionários públicos, incluindo juízes. Na [Polónia](#), a comunidade dos meios de comunicação social continua exposta à ameaça de ações judiciais estratégicas contra a participação pública, que parecem visar principalmente jornalistas que examinam as ações do Governo<sup>84</sup>.

#### **2.4 Outras questões institucionais relacionadas com o equilíbrio de poderes**

O equilíbrio de poderes institucionais é parte integrante do Estado de direito numa democracia. Proporciona um sistema de controlo mútuo, garantindo que o poder exercido por uma autoridade estatal está sujeito ao controlo de outras. Embora o modelo de equilíbrio de poderes possa variar entre os Estados-Membros de acordo com as respetivas tradições jurídicas e constitucionais, todos devem estar sujeitos a um sistema desse tipo para garantir o respeito pelo Estado de direito e pelas normas democráticas. As organizações da sociedade civil e as autoridades independentes, por exemplo os organismos de promoção da igualdade, o Provedor de Justiça e as instituições nacionais de defesa dos direitos humanos, são elementos indispensáveis de um sistema de equilíbrio de poderes numa democracia saudável, podendo as tentativas de restringir o seu espaço de atuação constituir uma ameaça ao Estado de direito.

---

<sup>84</sup> As recomendações dizem respeito à Irlanda, à Hungria e à Itália.

### *Qualidade e inclusividade do processo legislativo*

Seguindo a tendência observada nos relatórios de 2020 e 2021 sobre o Estado de direito, alguns Estados-Membros continuaram a melhorar a qualidade do processo legislativo. O reforço da participação das partes interessadas, incluindo das organizações da sociedade civil, pode beneficiar a qualidade da legislação e a transparência do processo legislativo. A [Bulgária](#) adotou novas regras para melhorar o processo legislativo, ao passo que a [Espanha](#) está a desenvolver iniciativas para aumentar a participação pública na elaboração das políticas. Na [Estónia](#), os esforços centram-se na criação de novas plataformas digitais para a participação pública no processo de tomada de decisão. Em [França](#), a prática de consultas públicas a nível nacional foi reforçada e alargada a outros domínios, incluindo o sistema judicial. No [Luxemburgo](#), foi apresentado um projeto de revisão constitucional que visa a introdução da iniciativa legislativa da cidadania.

Em vários Estados-Membros, a falta de um quadro formal de consulta das partes interessadas ou a sua aplicação insuficiente na prática continuam a suscitar preocupações. Em [Chipre](#) e em [Malta](#), não existe um processo formalizado de consulta pública e estas desempenham um papel limitado na elaboração das políticas. Na [Grécia](#), as consultas públicas sobre os projetos legislativos são frequentemente realizadas demasiado tarde, o que limita o impacto dos contributos das organizações da sociedade civil e do público. No [Luxemburgo](#) e na [Eslováquia](#), subsistem preocupações quanto à inclusividade global do processo legislativo. Na [Letónia](#), existem preocupações quanto à participação limitada das organizações da sociedade civil a nível local. A [Polónia](#) comprometeu-se, no âmbito do plano de recuperação e resiliência nacional, a adotar medidas destinadas a assegurar um quadro regulamentar melhor e mais estável. Na [Hungria](#), a ausência de consulta pública associada a um processo legislativo acelerado enfraqueceu ainda mais a qualidade do quadro regulamentar. Na [Roménia](#), subsistem preocupações quanto à utilização regular dos decretos governamentais de emergência, bem como à realidade prática das consultas públicas, em especial no que diz respeito ao seguimento efetivo das propostas apresentadas pela sociedade civil<sup>85</sup>.

### *Ensinaamentos retirados da utilização de medidas de emergência e da pandemia de COVID-19*

Confrontados com os desafios suscitados pelo regresso da pandemia de COVID-19 no outono e no inverno de 2021, alguns Estados-Membros continuaram a aplicar o estado de emergência, mas na maioria dos Estados-Membros esses regimes e as restrições conexas dos direitos fundamentais foram progressivamente eliminados. Alguns Estados-Membros estão a retirar ensinamentos desta experiência e, em alguns casos, estão a atualizar os seus quadros jurídicos com vista a melhorar a preparação para crises futuras. Em [Portugal](#) e na [Suécia](#), estruturas dedicadas estão a estudar modalidades de criação de quadros jurídicos permanentes para circunstâncias excecionais, estando em curso reflexões semelhantes nos [Países Baixos](#). Na [Dinamarca](#), o Governo reexaminou a aplicação da Lei relativa às epidemias, adotada em fevereiro de 2021, que foi objeto de uma ampla consulta das partes interessadas. Na [Chéquia](#), o Ministério da Saúde realizou uma auditoria ao processo de adoção das medidas de combate à pandemia depois de os tribunais terem anulado várias dessas medidas. Em [França](#), o Conselho de Estado dedicou o seu estudo anual de 2021 aos estados de emergência e apresentou propostas para a melhoria da definição e organização dos mesmos.

---

<sup>85</sup> As recomendações dizem respeito à Estónia, a Chipre, à Letónia, ao Luxemburgo, a Portugal e à Roménia.

A utilização de poderes de emergência prosseguiu noutras crises, fora do contexto da pandemia de COVID-19. Na sequência da invasão da Ucrânia, a [Hungria](#) declarou outro «estado de perigo» ao abrigo de disposições constitucionais alteradas. A [Polónia](#) introduziu o estado de emergência na fronteira entre a Polónia e a Bielorrússia, suscitando preocupações das partes interessadas quanto à constitucionalidade e à restrição dos direitos fundamentais. A [Lituânia](#) também declarou o estado de emergência em resposta à instrumentalização da migração pela Bielorrússia. As restrições ao trabalho dos organismos de supervisão e dos jornalistas suscitaram críticas, tendo sido gradualmente levantadas.

### *O papel dos tribunais constitucionais no sistema de equilíbrio de poderes*

Os tribunais constitucionais desempenham um papel fundamental no sistema de equilíbrio de poderes e continuaram a desempenhar esse papel no contexto da pandemia de COVID-19. Assim foi em [França](#), onde o Tribunal Constitucional definiu os limites do poder executivo e do poder legislativo durante o regime de emergência sanitária e na [Alemanha](#), [Espanha](#) e [Itália](#), onde os tribunais constitucionais exerceram a fiscalização da constitucionalidade das medidas de emergência tomadas para combater a pandemia de COVID-19.

Os tribunais constitucionais também exerceram fiscalização noutros domínios fundamentais, como as eleições. Em [Portugal](#), o Tribunal Constitucional foi chamado a fiscalizar um ato eleitoral. A nova legislatura teve início após essa fiscalização e a subsequente repetição das eleições. Em [Chipre](#), estão em curso reflexões mais estruturais, estando a criação de um Tribunal Constitucional ainda em debate no Parlamento.

Noutros Estados-Membros, algumas decisões dos tribunais constitucionais suscitaram preocupações no que se refere ao primado do direito da UE. Na [Roménia](#), o Governo assumiu um compromisso claro com o princípio do primado do direito da UE, mas subsistem preocupações quanto à contestação deste princípio pelo Tribunal Constitucional<sup>86</sup>. Na [Alemanha](#), na sequência de compromissos formais assumidos pelo Governo alemão que reconhecem claramente o primado do direito da UE, a Comissão encerrou o procedimento de infração relativo a um acórdão do Tribunal Constitucional alemão. Na [Polónia](#), o Tribunal Constitucional contestou expressamente o primado do direito da UE, tendo considerado inconstitucionais determinadas disposições dos Tratados da UE. Isto levou a Comissão a dar início a um procedimento de infração contra a [Polónia](#), que ainda está em curso<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> O TJUE decidiu, em dois acórdãos, que os tribunais nacionais não devem ser impedidos, por existir um risco de sanções disciplinares, de não aplicar decisões do Tribunal Constitucional que sejam contrárias ao direito da UE (Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de dezembro de 2021, Euro Box Promotion e o., nos processos apensos C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19) e que o direito da UE se opõe a qualquer norma ou prática nacional que possa dar origem a responsabilidade disciplinar pelo incumprimento de tais decisões pelos juizes nacionais (Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de fevereiro de 2022, RS, nos processos C-430/21, n.º 87). Importa referir que o Supremo Tribunal de Cassação e Justiça romeno proferiu vários acórdãos que anulam a jurisprudência do Tribunal Constitucional relativa à composição dos painéis de juizes com o objetivo de dar cumprimento ao acórdão do TJUE de 21 de dezembro de 2021, dando assim precedência ao princípio do primado do direito da UE.

<sup>87</sup> Comunicado de imprensa IP/21/7070 da Comissão, de 22 de dezembro de 2021. Ver abaixo, secção 3.2.

*Instituições nacionais de defesa dos direitos humanos, provedorias de justiça, organismos de promoção da igualdade e aplicação dos acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos*

As instituições nacionais de defesa dos direitos humanos<sup>88</sup>, as provedorias de justiça, os organismos de promoção da igualdade e outras autoridades independentes continuaram a desempenhar um papel no sistema nacional de equilíbrio de poderes. Em alguns Estados-Membros, o estatuto dessas autoridades foi reforçado. Na [Suécia](#), a recém-criada instituição nacional de defesa dos direitos humanos iniciou o seu funcionamento em janeiro de 2022. Em [Portugal](#), foi reformada a orgânica da Provedoria de Justiça a fim de refletir melhor o seu mandato e, na [Letónia](#), foram alteradas as regras de nomeação do Provedor de Justiça. Na [Bélgica](#), o Instituto Federal dos Direitos Humanos emitiu numerosos pareceres e recomendações durante os seus primeiros anos de atividade. Assegurar um seguimento adequado das conclusões das instituições independentes é um fator importante de um sistema de equilíbrio de poderes eficaz<sup>89</sup>.

No entanto, as instituições nacionais de defesa dos direitos humanos, as provedorias de justiça e os organismos de promoção da igualdade necessitam de garantias estruturais de independência e de recursos suficientes para funcionarem eficazmente, continuando algumas a enfrentar desafios. Na [Polónia](#), o novo Provedor de Justiça, nomeado em julho de 2021, continua a desempenhar um papel fundamental de salvaguarda do Estado de direito, embora a sua capacidade de atuação seja restringida por falta de recursos. Na [Lituânia](#), existem preocupações quanto à indisponibilidade dos recursos necessários ao Gabinete dos Provedores de Justiça Parlamentares para cumprir o seu mandato, tendo novos projetos legislativos sido criticados por poderem ter um impacto negativo no seu trabalho. Na [Hungria](#), subsistem preocupações quanto à independência do comissário para os Direitos Fundamentais depois de a Autoridade para a Igualdade de Tratamento ter sido integrada no Comissariado para os Direitos Fundamentais e, em março de 2022, o Subcomité de Acreditação da Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos das Nações Unidas manteve a sua recomendação de que a instituição nacional húngara de direitos humanos fosse despromovida para a classificação B. Na [Croácia](#), existem desafios no que diz respeito ao seguimento e acompanhamento das recomendações do Provedor de Justiça e ao acesso à informação. Vários Estados-Membros ainda não criaram uma instituição nacional de defesa dos direitos humanos em conformidade com os Princípios de Paris das Nações Unidas. A [Itália](#), [Malta](#) e a [Roménia](#) iniciaram esse processo, mas a [Chéquia](#)<sup>90</sup> não tem planos nesse sentido.

O historial de execução dos principais acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos constitui igualmente um indicador importante do funcionamento do Estado de direito num país. Por conseguinte, os capítulos por país incluem, pela primeira vez, indicadores sistemáticos relativos à execução dos principais acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos

---

<sup>88</sup> Os Princípios de Paris das Nações Unidas, aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1993 (Resolução A/RES/48/134), estabelecem os principais critérios que as instituições nacionais de defesa dos direitos humanos devem cumprir. As instituições nacionais de defesa dos direitos humanos são periodicamente acreditadas perante a Subcomité de Acreditação da Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos.

<sup>89</sup> As recomendações dizem respeito à Hungria, aos Países Baixos e à Polónia.

<sup>90</sup> As recomendações dizem respeito à Chéquia, a Itália, à Lituânia, a Malta, à Polónia, à Roménia e à Eslovénia.

Humanos por todos os Estados-Membros<sup>91</sup>. Embora o desempenho seja variável entre Estados-Membros, nos últimos dez anos cerca de 40 % dos principais acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos relativos aos Estados-Membros da UE não foram executados<sup>92</sup>.

### *Sistemas nacionais de equilíbrio de poderes no que se refere à utilização de software espião*

Em julho de 2021, a Amnistia Internacional e um grupo de jornalistas de investigação descobriram que vários governos de todo o mundo tinham utilizado um *software* espião particularmente intrusivo, conhecido por Pegasus. Na UE, os alvos incluíram jornalistas, advogados, políticos nacionais e deputados ao Parlamento Europeu. Este tema adquiriu importância ao longo do ano passado<sup>93</sup>: estando relacionado com a segurança nacional, é necessário um sistema de equilíbrio de poderes a nível nacional que assegure a aplicação de medidas de salvaguarda e o respeito dos direitos fundamentais. Na [Hungria](#), foram concluídas investigações na sequência de alegações relacionadas com a utilização do *software* de vigilância Pegasus contra advogados e jornalistas, existindo preocupações decorrentes da ausência de supervisão judicial eficaz no que diz respeito à utilização de medidas de vigilância secreta fora do processo penal. Na [Polónia](#), apesar das alegações relacionadas com a utilização do Pegasus e de *software* espião de vigilância equivalente, o Ministério Público não iniciou qualquer investigação. Em [França](#), a procuradoria de Paris abriu uma investigação criminal sobre a alegada utilização de *software* espião de vigilância contra, em particular, jornalistas. Em [Espanha](#), a utilização do Pegasus e de *software* espião equivalente foi objeto de uma investigação pelo Provedor de Justiça e de um processo judicial. Embora a garantia da segurança nacional seja uma competência dos Estados-Membros, estes devem, ao fazê-lo, aplicar a legislação pertinente da UE, incluindo a jurisprudência do TJUE. O Estado de direito exige que o recurso aos instrumentos nesse domínio pelos serviços de segurança dos Estados-Membros esteja sujeito a um controlo suficiente de forma a garantir que os mesmos respeitem plenamente o direito da UE, incluindo direitos fundamentais como a proteção dos dados pessoais, a segurança dos jornalistas e a liberdade de expressão. A utilização de meios de vigilância nas investigações criminais deve igualmente respeitar os direitos processuais, incluindo os direitos dos arguidos. Por conseguinte, é necessário um sistema de equilíbrio de poderes institucionais sólido que garanta o funcionamento, a cooperação e o controlo mútuo dos órgãos do Estado, de modo a que o poder seja exercido por uma autoridade estatal sujeita a controlo de terceiros.

### *As organizações da sociedade civil como intervenientes fundamentais do Estado de direito*

As organizações da sociedade civil e os defensores dos direitos humanos desempenham um papel essencial de guardiães contra violações do Estado de direito, contribuindo ativamente para promover o Estado de direito, a democracia e os direitos fundamentais no terreno. O direito da UE<sup>94</sup>, complementado por normas europeias<sup>95</sup>, estabelece requisitos essenciais para assegurar que as organizações da sociedade civil desenvolvem as suas atividades sem

---

<sup>91</sup> A adoção das medidas de execução obrigatórias de um acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos é supervisionada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa.

<sup>92</sup> European Implementation Network e Democracy Reporting International, *Justice Delayed and Justice Denied: Non-Implementation of European Courts Judgments and the Rule of Law*.

<sup>93</sup> O Parlamento Europeu criou uma comissão de investigação específica («PEGA») para abordar a utilização do *software* espião de vigilância Pegasus e de outras tecnologias semelhantes na UE.

<sup>94</sup> Acórdão de 18 de junho de 2020 no processo C-78/18, Comissão/Hungria (EU:C:2020:476, n.ºs 112 e 113).

<sup>95</sup> Ver, em especial, a Recomendação Rec(2007)14 do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre o estatuto jurídico das organizações não governamentais na Europa.

interferências injustificadas. No contexto da chegada de milhões de pessoas à UE em fuga da agressão militar da Rússia, a sociedade civil desempenhou um papel fundamental no acolhimento dessas pessoas nos Estados-Membros, fornecendo-lhes bens e serviços essenciais, incluindo apoio psicológico e médico.

Estão a ser tomadas medidas para melhorar a situação das organizações da sociedade civil em vários Estados-Membros. Na [Bulgária](#), entrou em funcionamento um Conselho para o Desenvolvimento da Sociedade Civil criado para apoiar as organizações da sociedade civil. Na [Roménia](#), as organizações da sociedade civil enfrentam desafios, existindo planos para a simplificação dos procedimentos de registo das organizações não governamentais. Na [Suécia](#), está a ser revisto o enquadramento do funcionamento e do financiamento das organizações da sociedade civil. Em [Malta](#), foram abordadas as preocupações relativas ao acesso das organizações da sociedade civil a financiamento. Embora na maioria dos Estados-Membros exista um ambiente propício e favorável à sociedade civil e o espaço da sociedade civil continue a ser considerado «aberto»<sup>96</sup>, em alguns Estados-Membros as organizações da sociedade civil continuam a enfrentar desafios. Esses desafios podem incluir procedimentos de registo onerosos, dificuldades de acesso a financiamento, legislação restritiva e proteção inadequada contra ataques e ameaças, incluindo ações judiciais estratégicas contra a participação pública e campanhas de difamação. Na [Irlanda](#), subsistem obstáculos jurídicos ao financiamento da sociedade civil e na [Alemanha](#) o regime de isenção fiscal das organizações da sociedade civil continua a ser uma preocupação, embora esta questão possa ser abordada em futuras reformas. Na [Eslovénia](#), a sociedade civil enfrentou desafios relacionados com narrativas negativas, tendo sido abordadas questões relativas ao financiamento e o condicionamento da liberdade de reunião. Na [Chéquia](#), existem algumas preocupações no que se refere ao acesso das organizações da sociedade civil ao financiamento público, ao passo que na [Eslováquia](#) os regimes de subvenções públicas continuam a excluir as organizações que trabalham em questões relacionadas com a igualdade de género e os direitos das pessoas LGBTIQ. Em [Chipre](#), o Governo tomou medidas para reforçar a ajuda à sociedade civil e melhorar a comunicação com as autoridades públicas. Em [Itália](#), os procedimentos de registo das organizações da sociedade civil continuam a ser complexos. Na [Grécia](#), alguns requisitos de registo continuam a ser considerados desproporcionados, estando pendente no Conselho de Estado uma revisão da legislação em vigor. Em [Espanha](#), o Parlamento está a trabalhar na reforma da Lei relativa à segurança dos cidadãos, na sequência das preocupações manifestadas em relação à lei, nomeadamente pela sociedade civil. Em [França](#), foi adotada legislação nova para melhorar o enquadramento financeiro das associações, tendo algumas partes interessadas manifestado preocupações quanto ao impacto da Lei relativa aos princípios republicanos no espaço cívico<sup>97</sup>.

Em alguns Estados-Membros, a capacidade de ação da sociedade civil foi ainda mais prejudicada por restrições sistemáticas com um potencial efeito dissuasor. Na [Polónia](#), o espaço cívico continuou a deteriorar-se, podendo projetos legislativos recentemente apresentados ter um impacto negativo adicional. Na [Hungria](#), a sociedade civil independente continua sob pressão e organizações representativas da comunidade LGBTIQ comunicaram

---

<sup>96</sup> De acordo com a classificação atribuída pela organização não governamental CIVICUS. A sociedade civil é classificada numa escala de cinco categorias, como se segue: aberta, estrita, obstruída, reprimida e fechada. Em comparação com 2021, dois Estados-Membros desceram na escala, passando de «aberta» a «estrita», e um Estado-Membro de «estrita» para «obstruída».

<sup>97</sup> As recomendações dizem respeito à Alemanha, à Irlanda, à Grécia e à Suécia.

que são alvo de campanhas de difamação lançadas pelo Governo, ao passo que o papel do Estado no financiamento da sociedade civil levanta questões<sup>98</sup>.

### 3. EVOLUÇÃO E AÇÕES A NÍVEL DA UE

#### 3.1 *Diálogo e seguimento do relatório sobre o Estado de direito*

##### *Diálogo interinstitucional*

O Conselho prosseguiu a prática de organizar o diálogo anual sobre o Estado de direito com base no relatório sobre o Estado de direito. Em setembro de 2021, a Presidência do Conselho organizou um debate horizontal no Conselho dos Assuntos Gerais sobre a evolução geral do Estado de direito. Em novembro de 2021<sup>99</sup> e abril de 2022<sup>100</sup>, o Conselho dos Assuntos Gerais também realizou debates por país, centrados nos desenvolvimentos pertinentes salientados nos capítulos por país do relatório sobre o Estado de direito. No Conselho JAI (Justiça), realizaram-se igualmente debates específicos sobre temas relacionados com o Estado de direito, tendo os ministros, em dezembro de 2021, trocado pontos de vista sobre o impacto da pandemia de COVID-19 no funcionamento dos tribunais e, em março de 2022, debatido a questão do acesso a um advogado e ao Estado de direito. Os Estados-Membros demonstraram um claro interesse em partilhar os desenvolvimentos e as melhores práticas e contribuir para a prevenção de problemas de forma inclusiva e construtiva.

O Parlamento Europeu continuou a realizar debates sobre o Estado de direito. Desde julho de 2021, adotou várias resoluções sobre o Estado de direito e sobre questões mais específicas, como a liberdade dos meios de comunicação social e a sociedade civil<sup>101</sup>. O Parlamento Europeu adotou igualmente uma resolução específica sobre o relatório de 2021 sobre o Estado de direito<sup>102</sup>, congratulando-se, em particular, com o compromisso de inclusão de recomendações específicas dirigidas aos Estados-Membros. A resolução reiterou as recomendações formuladas anteriormente, nomeadamente sobre a necessidade de identificar os instrumentos que podem ser utilizados se as insuficiências não forem corrigidas, bem como o apoio do Parlamento a um acordo interinstitucional sobre um mecanismo da UE para a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais. A Comissão valoriza a cooperação com o Parlamento Europeu, tendo deixado claro que a cooperação interinstitucional desempenha um papel central no reforço da capacidade da UE para

---

<sup>98</sup> As recomendações dizem respeito à Hungria e à Polónia.

<sup>99</sup> O debate centrou-se nos principais desenvolvimentos na Croácia, em Itália, em Chipre, na Letónia e na Lituânia.

<sup>100</sup> O debate centrou-se nos principais desenvolvimentos no Luxemburgo, na Hungria, em Malta, nos Países Baixos e na Áustria.

<sup>101</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de março de 2022, sobre o Estado de direito e as consequências do acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (P9\_TA(2022)0074); Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de março de 2022, sobre a redução do espaço reservado à sociedade civil na Europa (P9\_TA(2022)0056); Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de dezembro de 2021, sobre os direitos fundamentais e o Estado de direito na Eslovénia, e designadamente o atraso registado na nomeação dos procuradores europeus (P9\_TA(2021)0512); Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de dezembro de 2021, sobre o impacto da criminalidade organizada nos recursos próprios da UE e na utilização abusiva dos fundos da UE, com especial ênfase na gestão partilhada numa perspetiva de auditoria e controlo (P9\_TA(2021)0501); Resolução do Parlamento Europeu, de 11 de novembro de 2021, sobre o reforço da democracia e da liberdade e do pluralismo dos meios de comunicação social na UE: recurso abusivo a ações a título do direito civil e penal para silenciar jornalistas, ONG e a sociedade civil (P9\_TA(2021)0451).

<sup>102</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de maio de 2022, sobre o relatório de 2021 da Comissão sobre o Estado de Direito (P9\_TA(2022)0212).

acompanhar e defender o Estado de direito. A decisão de incluir recomendações no relatório de 2022 responde igualmente a um apelo do Parlamento Europeu.

O Parlamento Europeu organizou igualmente debates por país, nomeadamente no Grupo de Acompanhamento para a Democracia, o Estado de Direito e os Direitos Fundamentais da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE) do Parlamento Europeu. O Grupo de Acompanhamento realizou missões de acompanhamento na Bulgária, em Malta, na Eslováquia e na Eslovénia e debateu as suas conclusões. Para além de realizar um debate sobre o primado do direito da UE, o Parlamento Europeu adotou uma resolução em que apela a que sejam tomadas mais medidas para abordar as preocupações em matéria de Estado de direito na Polónia e na Hungria<sup>103</sup>.

O Comité Económico e Social Europeu (CESE), através do seu Grupo Eventual para os Direitos Fundamentais e o Estado de Direito<sup>104</sup>, e o Comité das Regiões, através da sua Comissão da Cidadania, Governação e Assuntos Institucionais e Externos (CIVEX)<sup>105</sup>, também continuaram a debater o Estado de direito a nível da UE. Em novembro de 2021, o CESE organizou uma conferência dedicada ao contributo da sociedade civil para o mecanismo europeu para o Estado de direito.

#### *Diálogo com as autoridades e as partes interessadas nos Estados-Membros*

A Comissão prosseguiu a sensibilização a nível nacional nos Estados-Membros. No seguimento do relatório de 2021 realizaram-se reuniões bilaterais, tanto a nível político como técnico, para debater as principais reformas. Os parlamentos nacionais desempenham um papel fundamental para a defesa do Estado de direito, tanto enquanto legisladores como na responsabilização do poder executivo, tendo os debates sobre o seguimento a dar ao relatório de 2021 constituído um tema importante das visitas dos Comissários aos parlamentos nacionais<sup>106</sup>.

A rede de pontos de contacto em matéria de Estado de direito proporciona um canal aberto para o intercâmbio periódico entre a Comissão e os Estados-Membros. A rede continuou a reunir-se periodicamente para preparar o relatório anual sobre o Estado de direito e funciona cada vez mais como um fórum para o intercâmbio de boas práticas e a partilha de informações sobre as reformas planeadas ou em curso a nível nacional.

---

<sup>103</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de maio de 2022, sobre as audições em curso nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE relativamente à Polónia e à Hungria (P9\_TA(2022)0204); O Parlamento Europeu adotou, no total, três resoluções sobre o Estado de direito na Polónia e na Hungria desde 20 de julho de 2021, a saber, a Resolução do Parlamento Europeu, de 21 de outubro de 2021, sobre a crise do Estado de direito na Polónia e o primado do direito da UE (P9\_TA(2021)0439), a Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de setembro de 2021, sobre a liberdade dos meios de comunicação social e a nova deterioração do Estado de direito na Polónia (P9\_TA(2021)0395) e a Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de julho de 2021, sobre as violações do direito da UE e dos direitos dos cidadãos LGBTIQ na Hungria em resultado das alterações legislativas introduzidas pelo Parlamento húngaro (P9\_TA(2021)0362).

<sup>104</sup> O Grupo Eventual para os Direitos Fundamentais e o Estado de Direito é um órgão horizontal do CESE, incumbido de constituir um fórum para as organizações da sociedade civil europeia se reunirem e partilharem a sua avaliação sobre o estado dos direitos fundamentais, da democracia e do Estado de direito nos Estados-Membros.

<sup>105</sup> As competências da Comissão CIVEX abrangem domínios como os assuntos constitucionais e a governação, legislar melhor, subsidiariedade e proporcionalidade.

<sup>106</sup> Relatório anual de 2021 sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e as relações com os parlamentos nacionais.

A Comissão continuará a reforçar o diálogo com as partes interessadas e as autoridades dos Estados-Membros, centrando-se também no seguimento dado às recomendações contidas no presente relatório.

### *Diálogo e apoio à sociedade civil a nível da UE*

A sociedade civil continua a ser um parceiro fundamental da Comissão Europeia no que respeita à elaboração do relatório anual sobre o Estado de direito. Para além do grande número de contributos escritos recebidos da sociedade civil e das reuniões realizadas no âmbito das visitas aos países, a Comissão organizou igualmente reuniões horizontais com várias redes importantes de organizações da sociedade civil e outros interlocutores relevantes<sup>107</sup>. Essas redes formularam recomendações comuns sobre o processo de elaboração do relatório sobre o Estado de direito<sup>108</sup>. A sociedade civil pode também desempenhar um papel importante no seguimento dado ao relatório. A Comissão prosseguirá esse seguimento com a sociedade civil a nível nacional, em cooperação com as representações da Comissão e a Agência dos Direitos Fundamentais.

Através do Programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores (CIDV), a Comissão intensificou os esforços no sentido de apoiar as organizações da sociedade civil, em especial as de dimensão mais reduzida que atuam a nível local, que enfrentam condicionalismos especiais. Do orçamento disponível do programa (1,55 mil milhões de euros), quase um terço está especificamente reservado para as organizações da sociedade civil, devendo pelo menos 40 % desse montante ser atribuído às organizações da sociedade civil locais e regionais. Para além do apoio a projetos específicos, estão também previstas subvenções para apoiar a capacitação das organizações da sociedade civil, o financiamento dos seus custos de funcionamento e o seu desenvolvimento.

A Comissão continua empenhada em estudar formas de mobilizar a sociedade civil, as redes profissionais e outras partes interessadas no debate sobre o Estado de direito a nível nacional e da UE, tanto no que diz respeito à preparação do relatório como ao seguimento que lhe é dado. De um modo mais geral, e no seguimento da Conferência sobre o Futuro da Europa, a Comissão estudará modalidades de alargamento do âmbito do seu trabalho em matéria de Estado de direito com vista a envolver mais diretamente os cidadãos.

### **3.2 Cooperação internacional**

O Estado de direito é um princípio orientador fundamental para a ação da UE mais além das suas fronteiras. O Estado de direito é essencial para a ação da UE a nível mundial, em que é prioritário o trabalho com os parceiros com vista a proteger e promover os direitos humanos e reforçar as democracias em todo o mundo. A UE e os seus Estados-Membros são o maior doador mundial em matéria de apoio à democracia. A invasão russa da Ucrânia enfatizou a necessidade de a UE reforçar as ações de promoção e defesa dos seus valores, dando o exemplo e trabalhando com os seus parceiros internacionais, por exemplo nas instâncias das Nações Unidas e do Conselho da Europa. A Comissão e vários Estados-Membros contribuíram para os compromissos assumidos na Cimeira para a Democracia, organizada

---

<sup>107</sup> Rede para os Direitos Humanos e a Democracia, Agência dos Direitos Fundamentais, Rede Europeia das Instituições Nacionais de Direitos Humanos e Sociedade Civil Europa.

<sup>108</sup> Parceria Europeia para a Democracia, [Civil society recommendations: how the Commission can improve the credibility, inclusiveness and impact of the Rule of Law Report](#).

pelo presidente dos Estados Unidos com o objetivo de promover os valores democráticos em todo o mundo, estando a liderar os esforços para os implementar durante o ano de ação.

A UE é uma acérrima defensora dos direitos humanos, da democracia e do Estado de direito em todo o mundo, tal como demonstrado pelo Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia para 2020-2024<sup>109</sup>, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável<sup>110</sup>. Na vizinhança imediata, os requisitos essenciais para a adesão à UE estabelecidos nos «critérios de Copenhaga» incluem o Estado de direito — fundamental para os países candidatos e potencialmente candidatos concretizarem a sua perspetiva europeia — e a metodologia de alargamento revista, colocando o Estado de direito no cerne do processo de adesão. A UE continuará a seguir uma abordagem coerente na sua cooperação com os países candidatos e potencialmente candidatos, e com os países de toda a vizinhança, bem como em toda a sua ação externa, a nível bilateral, regional e multilateral. A UE aborda regularmente questões relacionadas com o Estado de direito nos diálogos sobre direitos humanos com os países parceiros e a nível multilateral, em especial no âmbito das Nações Unidas.

A defesa do Estado de direito a nível mundial passa pelo reforço da cooperação em matéria de Estado de direito com organizações internacionais e regionais<sup>111</sup>. O Estado de direito, a democracia e os direitos humanos continuam a ser as prioridades principais da cooperação entre a UE e o Conselho da Europa<sup>112</sup>. Neste contexto, a UE renovou o seu compromisso de proteger e promover uma sociedade civil independente, protegendo em paralelo os defensores dos direitos humanos e a liberdade dos meios de comunicação social. O empenho da UE em respeitar, proteger e fazer cumprir os direitos humanos, a democracia e o Estado de direito de forma consistente e coerente em todos os domínios da sua ação externa e de apoiar o sistema de direitos humanos das Nações Unidas enquanto pilar essencial da sua ação externa constitui igualmente um princípio orientador fundamental para a participação da UE nas instâncias das Nações Unidas. As organizações internacionais, nomeadamente os órgãos principais do Conselho da Europa<sup>113</sup>, continuam a ser parceiras importantes no que diz respeito à preparação do relatório e à defesa do Estado de direito na Europa e a Comissão continuará a cooperar estreitamente com as mesmas.

A Comissão pretende reforçar ainda mais este elemento-chave do seu trabalho sobre o Estado de direito, com base nas suas relações estreitas com o Conselho da Europa e com outros organismos internacionais.

### ***3.3 Ação da UE em defesa do Estado de direito***

O relatório anual sobre o Estado de direito é um mecanismo preventivo que visa melhorar a situação do Estado de direito em toda a UE, sensibilizar para os desafios e facilitar soluções numa fase precoce de modo a evitar a degradação dessa situação. É complementar de uma série de outros mecanismos e instrumentos a nível da UE, cada um com o seu próprio objetivo. A presente secção inclui uma visão geral das ações e dos mecanismos relevantes.

---

<sup>109</sup> [Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia 2020-2024](#).

<sup>110</sup> [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável](#).

<sup>111</sup> Como as Nações Unidas, o Conselho da Europa, a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) e a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE).

<sup>112</sup> [Conclusões do Conselho sobre as prioridades da UE para a cooperação com o Conselho da Europa em 2020-2022](#).

<sup>113</sup> A Comissão de Veneza, o Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH).

A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) relativa ao Estado de direito continuou a consolidar-se. O TJUE pronunciou-se sobre uma série de pedidos de decisão prejudicial submetidos por órgãos jurisdicionais nacionais. Num acórdão de 6 de outubro de 2021<sup>114</sup>, o TJUE esclareceu os três tipos de situações em que um órgão jurisdicional nacional de última instância se pode abster de submeter um pedido de decisão prejudicial ao TJUE quando lhe é suscitada uma questão relativa à interpretação do direito da UE<sup>115</sup>. Noutro processo, o TJUE declarou que o direito da União impede um órgão jurisdicional supremo nacional de declarar a ilegalidade de um pedido de decisão prejudicial com o fundamento de que as questões submetidas não são pertinentes ou necessárias<sup>116</sup>. O TJUE declarou igualmente que, por força do primado do direito da UE, os órgãos jurisdicionais nacionais não devem ser impedidos, por existir um risco de sanções disciplinares, de não aplicarem decisões de um Tribunal Constitucional que sejam contrárias ao direito da UE<sup>117</sup>.

O TJUE continuou a examinar os processos por infração que lhe foram apresentados pela Comissão. Quando as medidas provisórias do TJUE não foram cumpridas, a Comissão solicitou ao TJUE que impusesse sanções financeiras<sup>118</sup>. A Comissão continuou a exercer o papel que lhe cabe de guardiã dos Tratados da UE iniciando, sempre que necessário, processos por infração em resposta a violações específicas do Estado de direito<sup>119</sup>.

O procedimento para defender os valores comuns da UE estabelecido no artigo 7.º do TUE continua no Conselho no que diz respeito à [Polónia](#) e à [Hungria](#). Esse procedimento permite ao Conselho determinar a existência de um risco manifesto de violação grave dos valores da União e agir em conformidade. O Conselho realizou audições sobre a [Polónia](#) em fevereiro de 2022 e sobre a [Hungria](#) em maio de 2022, bem como um ponto da situação geral sobre ambos os Estados-Membros em dezembro de 2021<sup>120</sup>.

O respeito pelo Estado de direito continua a ser uma condição prévia fundamental para a boa gestão dos fundos da UE. O Regulamento Regime Geral de Condicionalidade<sup>121</sup> visa proteger

---

<sup>114</sup> Acórdão de 6 de outubro de 2021, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi*, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799.

<sup>115</sup> Na decisão prejudicial no processo *Cilfit/Ministero della Sanità*, o Tribunal tinha estabelecido três situações em que os órgãos jurisdicionais nacionais de última instância não são obrigados a submeter um pedido de decisão prejudicial (Acórdão de 6 de outubro de 1982, *Cilfit e o.*, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335): i) a questão ser irrelevante para a resolução do litígio; ii) a disposição do direito da União em causa já ter sido interpretada pelo Tribunal; e iii) a interpretação correta do direito da União ser tão evidente que não deixa margem para qualquer dúvida razoável. Em contrapartida, se a questão relativa à interpretação do direito da União não envolver nenhuma dessas situações, o órgão jurisdicional de última instância deve submeter a questão ao Tribunal.

<sup>116</sup> Acórdão de 23 de novembro de 2021, *IS*, C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949.

<sup>117</sup> Acórdão de 21 de dezembro de 2021, *Euro Box Promotion e o.*, nos processos apensos C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19.

<sup>118</sup> Em 27 de outubro de 2021, o Tribunal de Justiça impôs à Polónia uma sanção pecuniária diária no valor de um milhão de euros enquanto o despacho de medidas provisórias de 14 de julho de 2021 não fosse plenamente cumprido, nomeadamente no que se refere ao funcionamento da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal polaco.

<sup>119</sup> Mais concretamente, em 22 de dezembro de 2021, a Comissão lançou um procedimento de infração contra a Polónia devido a graves preocupações no que diz respeito ao Tribunal Constitucional polaco e à sua jurisprudência recente que põe em causa o primado do direito da UE.

<sup>120</sup> O procedimento previsto no artigo 7.º do TUE foi iniciado pela Comissão contra a Polónia em 2017 e pelo Parlamento Europeu contra a Hungria em 2018.

<sup>121</sup> Regulamento 2020/2092 de 16 de dezembro de 2020 (JO L 433I de 22.12.2020, p. 1).

a boa gestão financeira do orçamento da União e os interesses financeiros da União contra violações dos princípios do Estado de direito. A Comissão tem vindo a acompanhar a situação em todos os Estados-Membros desde que o Regulamento Regime Geral de Condicionalidade se tornou aplicável em 1 de janeiro de 2021, tendo adotado orientações sobre a sua aplicação<sup>122</sup>. Nos seus acórdãos de 16 de fevereiro de 2022, o TJUE<sup>123</sup> confirmou a conformidade do regulamento com os Tratados da UE. Em abril de 2022, a Comissão lançou pela primeira vez o procedimento formal previsto no Regulamento Regime Geral de Condicionalidade, estando em causa a Hungria<sup>124</sup>.

O Regulamento Disposições Comuns<sup>125</sup>, que entrou em vigor em 1 de julho de 2021, constitui um quadro conexo destinado à proteção de vários fundos da UE. Exige que os Estados-Membros criem, no âmbito das «condições habilitadoras horizontais», mecanismos eficazes para assegurar a conformidade dos programas apoiados pelos Fundos e da sua execução com os direitos e princípios consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais, incluindo o direito a recurso efetivo e a um processo equitativo num tribunal independente e imparcial previamente estabelecido por lei. Os Estados-Membros devem assegurar que a condição habilitadora horizontal é cumprida aquando da preparação de um programa e que continua a ser cumprida ao longo de todo o período de programação.

Várias questões relacionadas com o Estado de direito — nomeadamente no que diz respeito à eficácia dos sistemas judiciais, à luta contra a corrupção e à qualidade e inclusividade do processo legislativo — também fazem parte do Semestre Europeu, na medida em que essas questões têm relevância macroeconómica e impacto no ambiente empresarial, no investimento, no crescimento económico e no emprego. A fim de dar resposta a uma série de recomendações por país formuladas no âmbito do Semestre Europeu mediante reformas e investimentos concretos no domínio do Estado de direito, a Comissão debateu e acordou marcos concretos com vários Estados-Membros no quadro dos planos nacionais de recuperação elaborados no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, que foram subsequentemente aprovados formalmente pelo Conselho.

No pacote da primavera do Semestre Europeu de 2022, a Comissão propôs ao Conselho novas recomendações relacionadas com o Estado de direito dirigidas a dois Estados-Membros<sup>126</sup>. A Comissão também presta apoio técnico aos Estados-Membros, nomeadamente através do Instrumento de Assistência Técnica, para melhorar a eficiência, a qualidade e a independência da administração pública e dos sistemas judiciais. A Comissão continua a promover reformas dos sistemas judiciais por meio do Painel de Avaliação da Justiça na UE<sup>127</sup>. Pela primeira vez, o Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2022 inclui dados de inquéritos relativos à perceção das empresas sobre a eficácia da proteção do investimento nos diferentes Estados-Membros<sup>128</sup>. Os resultados sugerem que a conduta

---

<sup>122</sup> C(2022) 1382 final. Orientações sobre a aplicação do regime geral de regulamentação da condicionalidade.

<sup>123</sup> Ver os processos C-156/21 e C-157/21. Em 16 de fevereiro de 2022, o TJUE proferiu os seus acórdãos e negou provimento aos recursos interpostos pela Polónia e pela Hungria com vista à anulação do Regulamento Regime Geral de Condicionalidade.

<sup>124</sup> Em 27 de abril de 2022, a Comissão lançou pela primeira vez a etapa do procedimento prevista no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento Regime de Condicionalidade Geral.

<sup>125</sup> Regulamento (UE) 2021/1060, de 24 de junho de 2021.

<sup>126</sup> [Semestre Europeu 2022: pacote da primavera](#).

<sup>127</sup> O Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2022 foi publicado em 19 de maio de 2022: [Painel de Avaliação da Justiça na UE](#).

<sup>128</sup> Figuras 54 e 55, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2022.

administrativa, a estabilidade e a qualidade do processo legislativo, bem como a eficácia dos tribunais e a proteção da propriedade, são fatores-chave de importância comparável para a confiança na proteção do investimento. O Semestre Europeu e o Painel de Avaliação da Justiça complementam o relatório sobre o Estado de direito e, se for caso disso, contribuem para o mesmo.

A liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social tornaram-se um importante domínio de ação a nível da UE. O Plano de Ação para a Democracia Europeia e o Plano de Ação para os Meios de Comunicação Social e o Audiovisual, ambos de 2020, anunciaram uma série de iniciativas destinadas a apoiar e salvaguardar a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social. Em setembro de 2021, a Comissão apresentou uma recomendação aos Estados-Membros relativa à segurança dos jornalistas<sup>129</sup>. Em abril de 2022, a Comissão adotou um pacote de medidas destinadas a proteger os jornalistas e as organizações da sociedade civil contra a litigância abusiva<sup>130</sup>. A Comissão está igualmente a preparar um ato legislativo sobre a liberdade dos meios de comunicação social.

#### **4. CONCLUSÕES E PRÓXIMAS ETAPAS**

O Estado de direito é fundamental para um ambiente político, económico e social estável, resiliente, justo e democrático em toda a UE. É essencial para o bom funcionamento do mercado único e para a União no seu conjunto. Constitui igualmente um reflexo das aspirações e dos valores dos europeus consagrados no artigo 2.º do Tratado. A Comissão está empenhada em proteger e promover o Estado de direito no seu papel de guardião dos Tratados da UE e garante do primado do direito da UE. Uma UE dinâmica e virada para o futuro, em transição para uma sociedade mais ecológica, mais digital e mais justa do ponto de vista social, deve continuar a construir-se sobre bases sólidas. A invasão da Ucrânia pela Rússia recorda-nos a pressão a que estão sujeitos os valores da UE que tanto prezamos. A proteção dos cidadãos europeus e dos seus direitos exige uma defesa determinada e coerente do Estado de direito em toda a UE.

O relatório anual sobre o Estado de direito constitui uma parte importante dos esforços de promoção e salvaguarda do Estado de direito na UE, tanto a nível nacional como europeu. Baseando-se num empenhamento e cooperação contínuos com os Estados-Membros, o relatório deste ano mostra que, em muitos Estados-Membros, continuaram a realizar-se reformas importantes no domínio do Estado de direito para responder aos desafios identificados nos relatórios dos anos anteriores. No entanto, subsistem preocupações importantes em alguns Estados-Membros.

Com esta terceira edição, constata-se que o relatório sobre o Estado de direito e o ciclo subsequente de debates com os Estados-Membros, incluindo os parlamentos nacionais, o Parlamento Europeu e o Conselho, são realidades consolidadas. Em consonância com a natureza preventiva do relatório, as recomendações incluídas pela primeira vez este ano

---

<sup>129</sup> Ver Recomendação da Comissão relativa à garantia de proteção, segurança e capacitação dos jornalistas e outros profissionais da comunicação social na União Europeia [C(2021) 6650 final], 16.9.2021.

<sup>130</sup> Proposta de diretiva sobre a proteção das pessoas envolvidas em processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública («ações judiciais estratégicas contra a participação pública») [COM(2022) 177 final], 27.4.2022; Recomendação da Comissão sobre a proteção dos jornalistas e dos defensores dos direitos humanos envolvidos em processos judiciais manifestamente infundados ou abusivos contra a participação pública («ações judiciais estratégicas contra a participação pública») [C(2022) 2428], 27.4.2022.

visam apoiar os Estados-Membros nas suas reformas. Em alguns casos, as recomendações orientam os Estados-Membros para medidas destinadas a dar resposta a preocupações específicas suscitadas no relatório.

A Comissão elaborou o presente relatório com base num diálogo contínuo com os Estados-Membros, preservando plenamente a responsabilidade política pela avaliação que realizou e pelas recomendações formuladas. A próxima edição analisará a evolução da situação e avaliará a execução das recomendações.

No início de um novo ciclo anual de diálogo sobre o Estado de direito, a Comissão convida o Conselho e o Parlamento Europeu a prosseguirem a realização de debates gerais e específicos por país com base no presente relatório, utilizando igualmente as recomendações para examinar a sua execução concreta. A Comissão apela igualmente à prossecução dos debates a nível nacional com a participação dos parlamentos nacionais, da sociedade civil e de outros intervenientes fundamentais, mas também a nível europeu com uma maior participação dos cidadãos. A Comissão convida os Estados-Membros a dar resposta aos desafios identificados no relatório e disponibiliza-se para ajudar os Estados-Membros nos esforços de execução das recomendações nele formuladas.