

# QUINTO CICLO DE AVALIAÇÃO

Prevenir a corrupção e promover a integridade em governos centrais (funções executivas de topo) e forças e serviços de segurança

## RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

# PORTUGAL



Adotado pelo GRECO  
Na sua 93ª Reunião Plenária (Estrasburgo, 20-24 março 2023)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## ÍNDICE

<b>I. SUMÁRIO EXECUTIVO .....</b>	<b>3</b>
<b>II. INTRODUÇÃO E METODOLOGIA.....</b>	<b>5</b>
<b>III. CONTEXTO .....</b>	<b>6</b>
<b>IV. PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO NOS GOVERNOS CENTRAIS (FUNÇÕES EXECUTIVAS DE TOPO) .....</b>	<b>8</b>
SISTEMA DE GOVERNO E FUNÇÕES EXECUTIVAS DE TOPO .....	8
<i>Sistema de governo .....</i>	8
<i>O Presidente da República.....</i>	8
<i>O Governo.....</i>	9
<i>Remuneração das pessoas com funções executivas de topo.....</i>	13
POLÍTICA ANTICORRUPÇÃO E DE INTEGRIDADE, QUADRO REGULAMENTAR E INSTITUCIONAL.....	14
<i>Política anticorrupção.....</i>	14
<i>Quadro institucional e política de integridade .....</i>	15
<i>Quadro regulamentar, princípios éticos e regras de conduta .....</i>	18
<i>Sensibilização.....</i>	19
TRANSPARÊNCIA E SUPERVISÃO DAS ATIVIDADES EXECUTIVAS DO GOVERNO CENTRAL .....	20
<i>Acesso à informação.....</i>	20
<i>Transparência do processo legislativo.....</i>	22
<i>Entidades terceiras e lobistas .....</i>	24
<i>Mecanismos de supervisão.....</i>	25
CONFLITOS DE INTERESSES.....	26
PROIBIÇÃO OU RESTRIÇÃO DE CERTAS ATIVIDADES.....	27
<i>Incompatibilidades, atividades externas e interesses financeiros .....</i>	27
<i>Contratos com autoridades públicas .....</i>	28
<i>Ofertas.....</i>	29
<i>Utilização indevida de recursos públicos .....</i>	30
<i>Restrições pós-emprego .....</i>	30
DECLARAÇÃO DE RENDIMENTOS, PATRIMÓNIO, INTERESSES, INCOMPATIBILIDADES E IMPEDIMENTOS .....	31
<i>Requisitos da declaração.....</i>	31
<i>Mecanismos de fiscalização .....</i>	33
MECANISMOS DE RESPONSABILIZAÇÃO E DE APLICAÇÃO .....	34
<i>Processos penais e imunidades.....</i>	34
<i>Mecanismos de aplicação de natureza não penal.....</i>	35
<b>V. PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO NAS FORÇAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA .....</b>	<b>36</b>
<i>Organização e responsabilização das forças e serviços de segurança/autoridades policiais .....</i>	36
<i>Política anticorrupção e de integridade, quadro regulamentar e institucional.....</i>	41
<i>Rotatividade .....</i>	49
<i>Proibição ou restrição de certas atividades.....</i>	52
<i>Ofertas.....</i>	53
<i>Declaração de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos .....</i>	55
<i>Estatísticas.....</i>	60
<b>VI. RECOMENDAÇÕES E ACOMPANHAMENTO .....</b>	<b>64</b>

## I. SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Este relatório avalia a eficácia do quadro em vigor em Portugal para prevenir a corrupção entre pessoas com funções executivas de topo (o Primeiro-Ministro e restantes membros do Governo, o chefe de gabinete e os assessores do Primeiro-Ministro, bem como os chefes de gabinete e os assessores dos restantes membros do Governo, doravante "PTEFs"<sup>1</sup>) e membros da Guarda Nacional Republicana (doravante "GNR") e da Polícia de Segurança Pública (doravante "PSP"). O relatório visa apoiar a reflexão em curso no país sobre o reforço da transparência, da integridade e da responsabilização na vida pública.

2. Portugal desenvolveu um extenso quadro legal e institucional anticorrupção, em virtude de pacotes normativos sobre transparência e anticorrupção introduzidos em 2019 e 2021, integrando, entre outros, medidas de concretização da Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 (ENA); um Mecanismo Nacional Anticorrupção, que é a entidade responsável pela implementação e monitorização do Regime Geral de Prevenção da Corrupção, que exige a adoção de programas de cumprimento normativo no sector público e entidades privadas com cinquenta ou mais trabalhadores; um Código de Conduta para membros do Governo e membros dos gabinetes governamentais; um regime específico que estabelece regras de integridade e ética aplicáveis aos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, associado à criação de uma Entidade para a Transparência, à qual é confiada a recolha e a fiscalização das declarações de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos. Está em curso a implementação de um projeto-piloto limitado no tempo relativo ao Registo da Pegada Legislativa, tendo sido aprovada uma nova lei que protege os denunciantes.

3. No entanto, tem havido atrasos consideráveis na implementação efetiva e na monitorização das regras em vigor em muitas áreas. Nem o Mecanismo Nacional Anticorrupção nem a Entidade para a Transparência estão ainda totalmente operacionais. A Estratégia Nacional Anticorrupção carece de um plano de ação e de disposições de monitorização adequadas. O Código de Conduta do Governo tem de ser complementado por orientações adequadas, especialmente no que diz respeito a conflitos de interesses e a ofertas, bem como por ações de sensibilização e por um mecanismo de supervisão e de sanções. Tanto o Governo como as forças e serviços de segurança devem cumprir os requisitos emanados da nova lei sobre a proteção dos denunciantes. Foi recentemente estabelecido um sistema de verificação da integridade dos candidatos antes da sua nomeação para o Governo, não havendo regras sobre a verificação da integridade antes da nomeação de membros dos gabinetes governamentais. As regras sobre restrições pós-emprego para membros do Governo não parecem estar a ser aplicadas na prática de forma consistente. O sistema de declaração de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos dos PTEFs tem várias falhas, desde a plataforma para o arquivo eletrónico de declarações que ainda não está operacional até à não publicação integral das declarações e à não realização de verificações substantivas regulares. Estas lacunas prejudicam efetivamente a credibilidade dos esforços de Portugal para reforçar o sistema de integridade aplicável aos PTEFs e precisam de ser resolvidas com forte vontade política e determinação.

4. Outra área de preocupação relevante tanto para os PTEFs como para as forças e serviços de segurança é a eficiência do processo de acesso à informação pública e à consulta

---

<sup>1</sup> Nota de tradução: por referência a "*persons with top executive functions*".

pública. Estas devem ser revistas para tornar a informação mais prontamente disponível na prática, os sítios na internet das autoridades relevantes devem ser atualizados com mais regularidade e tornarem-se mais fáceis de utilizar pelo público, as regras de consulta pública sobre projetos legislativos devem ser reforçadas e é necessária maior transparência no que diz respeito aos contactos dos PTEFs com lobistas e terceiros que procuram influenciar o processo decisório do Governo.

5. Passando especificamente à GNR e à PSP, o GRECO recomenda várias medidas para aumentar a transparência e a objetividade e evitar influências indevidas, inclusive no que respeita à nomeação e promoção para cargos superiores, doações e patrocínios, atividades externas, bem como o regime disciplinar e de supervisão.

6. A fim de reforçar ainda mais a integridade, as normas éticas também precisam de ser mais desenvolvidas, especialmente no que diz respeito a conflitos de interesses e ofertas, e complementadas por um mecanismo de aconselhamento confidencial. Finalmente, o GRECO recomenda que sejam tomadas medidas para aumentar a representação das mulheres a todos os níveis da PSP e da GNR e que sejam estabelecidos canais internos de denúncia.

## II. INTRODUÇÃO E METODOLOGIA

7. Portugal aderiu ao GRECO em 2002 e foi avaliado no âmbito dos Primeiro (novembro de 2002), Segundo (novembro de 2005), Terceiro (maio de 2010) e Quarto (julho de 2015) Ciclos de Avaliação do GRECO. Os Relatórios de Avaliação resultantes, bem como os Relatórios de Conformidade subsequentes, estão disponíveis no sítio do GRECO na internet ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)). O Quinto Ciclo de Avaliação foi lançado a 1 de janeiro de 2017.

8. O objetivo do presente relatório é o de avaliar a eficácia das medidas adotadas pelas autoridades portuguesas para prevenir a corrupção e promover a integridade no âmbito do Governo central (funções executivas de topo) e nas forças e serviços de segurança. O relatório contém uma análise crítica da situação, refletindo sobre os esforços feitos pelos atores envolvidos e os resultados alcançados. Identifica possíveis deficiências e faz recomendações de melhoria. De acordo com a prática do GRECO, as recomendações são dirigidas, através do Chefe de Delegação ao GRECO, às autoridades de Portugal, que determinam as instituições/órgãos nacionais que devem ser responsáveis por tomar as medidas necessárias. No prazo de 18 meses após a adoção do presente relatório, Portugal deve informar sobre as medidas tomadas em resposta às recomendações do GRECO.

9. Para a preparação deste relatório, uma equipa de avaliação do GRECO (doravante designada por "o GET"<sup>2</sup>), realizou uma visita a Portugal entre 24 de junho e 1 de julho de 2022, tendo sido feita referência às respostas de Portugal ao Questionário de Avaliação (Greco(2016)19rev), bem como a outras informações recebidas, incluindo da parte da sociedade civil. O GET foi composto por Evgeni BASHARI, Inspetora-Geral da Alta Inspeção para a Auditoria de Bens e Conflitos de Interesses (Albânia), Alexandru CLADCO, procurador destacado para o Instituto Nacional da Justiça (República da Moldávia), Esther SEVILLA NAVARRO, responsável pelo Gabinete de Localização e Recuperação de Bens, Departamento de Informação Económica e Financeira/Centro de Informação Contra o Terrorismo e o Crime Organizado, Ministério do Interior (Espanha) e Monika OLSSON, Diretora da Divisão de Direito Penal, Ministério da Justiça (Suécia). O GET foi apoiado por Sophie MEUDAL-LEENDERS e por Ylli PECO do Secretariado do GRECO.

10. O GET teve reuniões com representantes da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, do Ministério da Justiça, da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, da Inspeção-Geral de Finanças - Autoridade de Auditoria, da Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, da Inspeção-Geral da Administração Interna, da Polícia de Segurança Pública, da Guarda Nacional Republicana, do setor judiciário, da Procuradoria-Geral da República, da Provedoria de Justiça, da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos e do Tribunal de Contas. Teve também uma audição com Deputados à Assembleia da República, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª Comissão) e da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (14.ª Comissão), e reuniu ainda com representantes do meio académico, jornalistas, sociedade civil e sindicatos dos membros das forças de segurança.

---

<sup>2</sup> Nota de tradução: por referência a "GRECO evaluation team".

### III. CONTEXTO

11. Portugal é membro do GRECO desde 2002 e passou por quatro ciclos de avaliação centrados em diferentes tópicos relacionados com a prevenção e a luta contra a corrupção. Resumidamente, 92% das recomendações foram implementadas no Primeiro Ciclo de Avaliação, 81% no Segundo Ciclo de Avaliação e 77% no Terceiro Ciclo de Avaliação. No Quarto Ciclo de Avaliação, que trata da prevenção da corrupção em relação a parlamentares, juízes e procuradores, apenas 20% das recomendações foram totalmente implementadas, 47% estão parcialmente implementadas e 33% não estão implementadas até à data. O procedimento de conformidade no âmbito desse ciclo está, no entanto, ainda em curso.

12. De acordo com o Índice de Perceção da Corrupção (IPC) da Transparência Internacional<sup>3</sup>, Portugal ocupava a 33.ª posição de 180 países em 2022 e tinha uma pontuação de 62 de um total de 100 possíveis (onde 0 corresponde a países com um alto nível de corrupção e 100 a países com um baixo nível de corrupção). Esta situação permanece relativamente constante nos últimos cinco anos, com a pontuação a variar entre 61 e 64 e a classificação entre 29 e 33. A corrupção no governo é considerada disseminada. Segundo o Barómetro de Corrupção Global na União Europeia 2021 da Transparência Internacional<sup>4</sup>, 88% das pessoas em Portugal pensam que a corrupção no governo é um grande problema. Esta percentagem é muito mais elevada do que a média na UE (62%). Em geral, 41% das pessoas pensam que a corrupção aumentou nos últimos doze meses e 41% pensam que o nível de corrupção se manteve inalterado.

13. Em resposta a grandes escândalos de corrupção envolvendo políticos de topo e funcionários públicos, que levaram mesmo à acusação do antigo Primeiro-Ministro de Portugal por crimes de branqueamento de capitais e falsificação de documentos<sup>5</sup>, em 2019 e 2021 o Governo apresentou pacotes legislativos sobre transparência e anticorrupção com o objetivo de aumentar a transparência e a responsabilização. Assim, foi adotada a Estratégia Nacional Anticorrupção para o período de 2020-2024. Foi criado o Mecanismo Nacional Anticorrupção, que é a entidade responsável pela implementação e monitorização do Regime Geral de Prevenção da Corrupção. Além disso, o Governo adotou um Código de Conduta para os seus membros. Foi estabelecido um regime que regula o exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, juntamente com a criação de uma Entidade para a Transparência, à qual é confiada a recolha e a fiscalização das declarações de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos. A implementação de um projeto-piloto limitado no tempo relativamente ao Registo da Pegada Legislativa está em curso e em revisão, tendo ainda sido aprovada uma nova lei de proteção dos denunciadores. Os pormenores destas iniciativas legislativas e a avaliação da sua implementação são descritos no presente relatório.

14. No que diz respeito às forças e serviços de segurança, de acordo com o Barómetro Global da Corrupção, a polícia goza de um elevado nível de confiança, uma vez que apenas 5% das pessoas inquiridas consideram que é corrupta. Contudo, de acordo com o Relatório da

---

<sup>3</sup> <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/prt>

<sup>4</sup> <https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021/results/prt>

<sup>5</sup> <https://www.theguardian.com/world/2021/apr/09/former-portuguese-prime-minister-socrates-to-stand-trial-for-money-laundering>; <https://www.reuters.com/world/europe/judge-drops-corruption-charges-against-portugals-ex-pm-socrates-2021-04-09/>; <https://www.politico.eu/article/portugal-former-prime-minister-jose-socrates-trial-money-laundering/>

Comissão Europeia sobre o Estado de Direito em Portugal<sup>6</sup> de 2022, as partes interessadas relataram que a falta de recursos a nível da polícia e do Ministério Público é um obstáculo à investigação de casos relacionados com a corrupção. A falta de especialização e formação, baixos níveis de digitalização e difícil acesso a bases de dados, bem como a falta de independência financeira, são também indicados como constrangimentos. O relatório afirma ainda que continuam a existir desafios no que diz respeito ao tratamento de casos de corrupção de alto nível. O relatório mais recente do Grupo de Trabalho sobre corrupção nas transações comerciais internacionais da OCDE, aprovado em outubro de 2022<sup>7</sup>, saudou os esforços de sensibilização e formação, assim como o recente programa de recrutamento de Portugal. As autoridades esperam que este programa reforce ainda mais a capacidade de investigação da Unidade Nacional contra a Corrupção (UNCC) da Polícia Judiciária, tendo em conta o significativo investimento em recursos humanos estabelecido para o período 2022-2026, tal como previsto no quadro da ENA.

15. A liberdade de imprensa encontra-se garantida na Constituição e, segundo um relatório de 2022 dos Repórteres sem Fronteiras<sup>8</sup>, é robusta. No entanto, a Freedom House relata com preocupação um caso que, em 2018, envolveu a investigação de uma infração relacionada com a violação do segredo de justiça e que se tinha estendido à monitorização das contas bancárias e mensagens telefónicas de um jornalista que tinha relatado um escândalo de corrupção<sup>9</sup>. A este respeito, deve mencionar-se que o acesso às informações e documentos administrativos na posse das autoridades públicas deve ser melhorado, tal como descrito no presente relatório.

---

<sup>6</sup>[https://commission.europa.eu/document/download/3276dbea-f736-42b9-97d9-086832a2c30d\\_en?filename=50\\_1\\_194020\\_coun\\_chap\\_portugal\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/3276dbea-f736-42b9-97d9-086832a2c30d_en?filename=50_1_194020_coun_chap_portugal_en.pdf)

<sup>7</sup> [Portugal needs to urgently step up its foreign bribery enforcement, says the OECD Working Group on Bribery - OECD](#)

<sup>8</sup> <https://rsf.org/en/index>

<sup>9</sup> <https://freedomhouse.org/country/portugal/freedom-world/2022>

#### **IV. PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO NOS GOVERNOS CENTRAIS (FUNÇÕES EXECUTIVAS DE TOPO)**

##### Sistema de governo e funções executivas de topo

###### *Sistema de governo*

16. Portugal é uma república constitucional semipresidencial. O artigo 110.º da Constituição da República Portuguesa<sup>10</sup> (a Constituição) estabelece que a soberania é exercida pelo Presidente da República, a Assembleia da República (um parlamento unicameral), o Governo e os tribunais, estes últimos atuando independentemente.

###### *O Presidente da República*

17. De acordo com a Constituição, o Presidente da República (o Presidente) é o Chefe de Estado. O artigo 120.º da Constituição estabelece que o Presidente da República representa a República Portuguesa, garante a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas e é, por inerência, o Comandante Supremo das Forças Armadas. De acordo com o n.º 1 do artigo 121.º e com o n.º 1 do artigo 128.º da Constituição, o Presidente é eleito por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos portugueses para um mandato de cinco anos. Nos termos do n.º 1 do artigo 123.º da Constituição, não é admitida a sua reeleição para um terceiro mandato consecutivo, nem durante o quinquénio imediatamente subsequente ao termo do segundo mandato consecutivo.

18. A Constituição estabeleceu três tipos de competências no que diz respeito ao Presidente. O primeiro diz respeito às suas competências em relação a outros órgãos, tal como estabelecido no artigo 133.º da Constituição. Os aspetos mais importantes destas competências são o poder do Presidente para presidir a órgãos constitucionais, tais como o Conselho de Estado, o Conselho Superior de Defesa Nacional ou mesmo o Conselho de Ministros, a solicitação do Primeiro-Ministro, o poder de nomear e exonerar vários titulares de cargos públicos, tais como o Primeiro-Ministro, membros do Governo, o Presidente do Tribunal de Contas, o Procurador-Geral, alguns membros do Conselho Superior da Magistratura e o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, bem como o poder de fixar a data das eleições para membros dos órgãos constitucionais ou ordenar a dissolução de tais órgãos de acordo com a lei eleitoral. A segunda diz respeito às competências do Presidente para realizar atos próprios, tal como estabelecido no artigo 134.º da Constituição, que compreendem poderes de natureza política, sendo de maior relevância o poder de promulgar leis ou exercer o direito de veto, de convocar referendos nacionais na sequência de uma iniciativa da Assembleia da República, de declarar o estado de sítio ou o estado de emergência após audição do Governo, de indultar ou comutar penas, ouvido o Governo, e de conferir condecorações de acordo com a lei. Finalmente, o artigo 135.º confere ao Presidente competências em matéria de relações internacionais, que implicam três ações específicas: a nomeação de embaixadores e de enviados extraordinários sob proposta do Governo, a

---

<sup>10</sup> <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf>

ratificação de tratados internacionais após a sua aprovação e a declaração de guerra em caso de agressão efetiva ou iminente sob proposta do Governo, ouvido o Conselho de Estado e mediante autorização da Assembleia da República.

19. Conforme acordado pelo GRECO, um Chefe de Estado seria abrangido no âmbito do 5.º ciclo de avaliação sob "governos centrais (funções executivas de topo)" quando o mesmo participasse ativamente, numa base regular, no desenvolvimento e/ou execução de funções governamentais ou aconselhasse o Governo sobre tais funções. Estas poderiam incluir a determinação e implementação de políticas, a aplicação de leis, a proposta e/ou implementação de legislação, a adoção e implementação de diplomas, a tomada de decisões sobre despesa pública e a tomada de decisões sobre a nomeação de pessoas para funções executivas de topo.

20. Durante a visita a Portugal tornou-se evidente para o GET que o Presidente da República não detém nem exerce qualquer poder executivo de forma independente, apesar de ser eleito diretamente pelo voto popular. Nem tem qualquer interferência direta nas operações do dia-a-dia do Governo. As disposições constitucionais preveem que o exercício de quase todas as competências do Presidente – com exceção do direito de veto ou do direito de solicitar a apreciação da constitucionalidade da legislação - está sujeito a consulta prévia, convite, proposta ou pedido do Governo, da Assembleia da República ou de outros órgãos constitucionais, conforme o caso. O Presidente não tem o poder de legislar e não foram apresentadas ao GET evidências de que o Presidente influencia os processos de formulação de políticas ou de tomada de decisão do Governo de forma ativa e regular. Nestas circunstâncias, o GRECO conclui que o Presidente da República de Portugal não pode ser considerado uma pessoa que exerça funções executivas de topo, tal como se encontra explicitado no parágrafo anterior, e não se enquadra no âmbito deste ciclo de avaliação.

### *O Governo*

21. Nos termos do artigo 182.º da Constituição, o Governo é a entidade que conduz a política geral do país e é o órgão superior da administração pública. Nos termos do artigo 183.º da Constituição, o Governo é composto pelo Primeiro-Ministro, um ou mais Vice-Primeiros-Ministros, Ministros, Secretários e Subsecretários de Estado, cujo número, designação e responsabilidades são decididos, em cada caso, pelo decreto de nomeação dos titulares dos cargos ou por decreto-lei. O Conselho de Ministros é composto pelo Primeiro-Ministro, os Vice-Primeiros-Ministros e os Ministros. Os Secretários e Subsecretários de Estado podem participar nas reuniões do Conselho de Ministros sem direito a voto. O atual (XXIII) Governo tomou posse a 30 de março de 2022<sup>11</sup>, e de acordo com o sítio oficial na internet<sup>12</sup>, é composto pelo Primeiro-Ministro, 18 Ministros e 41 Secretários de Estado (incluindo um Ministro Adjunto), não havendo Vice-Primeiros-Ministros nem Subsecretários de Estado. Existem atualmente 39 homens e 21 mulheres membros do Governo, sendo a representação feminina de 35%. A este respeito, o GET chama a atenção das autoridades portuguesas para a Recomendação Rec (2003)3<sup>13</sup> do Comité de Ministros sobre a participação equilibrada de mulheres e homens na tomada de decisões políticas e públicas, que estabelece que a representação de homens ou mulheres em qualquer órgão de decisão na vida política ou pública não deve ser inferior a 40%.

<sup>11</sup> <https://www.portugal.gov.pt/en/gc23/communication/news-item?i=new-government-took-office>

<sup>12</sup> <https://www.portugal.gov.pt/en/gc23/government/composition>

<sup>13</sup> [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805e0848](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e0848)

22. Em conformidade com o artigo 187.º da Constituição, o Presidente nomeia o Primeiro-Ministro ouvidos os partidos com assento na Assembleia da República e em função dos resultados eleitorais. Sob proposta do Primeiro-Ministro, o Presidente nomeia os restantes membros do Governo. As funções do Primeiro-Ministro começam no momento da sua nomeação e terminam quando este é afastado pelo Presidente. As funções dos membros do Governo começam no momento da sua nomeação e terminam quando eles ou o Primeiro-Ministro são afastados das suas funções. As funções dos Secretários e Subsecretários de Estado também terminam quando eles ou o seu respetivo Ministro são afastados das suas funções.

23. O artigo 195.º da Constituição prevê os seguintes fundamentos para a demissão do Governo: (i) o início de uma nova legislatura; (ii) a aceitação pelo Presidente da República do pedido de demissão do Primeiro-Ministro; (iii) a morte ou incapacidade física duradoura do Primeiro-Ministro; (iv) a rejeição do programa do Governo; (v) a não aprovação de uma moção de confiança; (vi) a aprovação de uma moção de censura por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções; e (vii) a demissão do Governo pelo Presidente quando tal se tornar necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas, ouvido o Conselho de Estado.

24. De acordo com a Constituição, o Governo é dotado de competências políticas, legislativas e administrativas. O Primeiro-Ministro dirige a política geral do Governo, coordena e orienta a ação dos Ministros, dirige os trabalhos do Governo e informa o Presidente sobre os assuntos relativos à condução da política interna e externa do País. Os Ministros executam a política que lhes for cometida, executam as leis e outros diplomas do Governo e, no âmbito dos respetivos ministérios, conduzem as relações de carácter geral entre o Governo e as demais entidades e órgãos do Estado. De acordo com o Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio<sup>14</sup>, relativo à organização e funcionamento do Governo, as competências dos Ministros e Secretários de Estado não estão definidas na Constituição. As competências dos Ministros podem ser estabelecidas por legislação específica ou ser-lhes delegadas pelo Conselho de Ministros ou pelo Primeiro-Ministro. Os Secretários de Estado não têm competências próprias, exceto no que se refere aos respetivos gabinetes, e exercem, em cada caso, a competência que lhes for delegada pelo Primeiro-Ministro ou pelo respetivo Ministro.

25. O artigo 190.º da Constituição estabelece que o Governo é responsável perante o Presidente e a Assembleia da República. O Primeiro-Ministro é responsável perante o Presidente e, no âmbito da responsabilidade política do Governo, perante a Assembleia da República. Os Vice-Primeiros-Ministros e os Ministros são responsáveis perante o Primeiro-Ministro e, no âmbito da responsabilidade política do Governo, perante a Assembleia da República. Os Secretários e Subsecretários de Estado são responsáveis perante o Primeiro-Ministro e o respetivo Ministro.

26. As decisões tomadas por um membro do Governo, atuando ao abrigo das competências atribuídas por lei, não são passíveis de recurso dentro do Governo. Por outro lado, as decisões tomadas por um membro do Governo, atuando ao abrigo de competências delegadas, podem ser objeto de recurso para o membro do Governo que delegou essas

---

<sup>14</sup> <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2022-201509756>

competências. De qualquer forma, todas as decisões tomadas pelos membros do Governo podem ser objeto de recurso judicial.

27. Os membros do Governo são assistidos por gabinetes no exercício das suas funções. A natureza, composição, estrutura organizativa e regime jurídico do gabinete do Primeiro-Ministro estão definidos no Decreto-Lei n.º 12/2012, de 20 de janeiro<sup>15</sup>. A natureza, composição, estrutura organizativa e regime jurídico dos gabinetes dos membros do Governo (gabinetes governamentais) está definida no Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro<sup>16</sup>. O gabinete do Primeiro-Ministro é composto por um Chefe de Gabinete e por assessores, adjuntos, técnicos especialistas e secretários pessoais. Os gabinetes dos restantes membros do Governo são compostos por um Chefe de Gabinete e por adjuntos, técnicos especialistas e secretários pessoais. O gabinete do Primeiro-Ministro pode ser composto por um máximo de 22 adjuntos e 15 secretários pessoais. Os gabinetes dos Ministros podem ser compostos por um máximo de cinco adjuntos e quatro secretários pessoais. Um Secretário de Estado pode nomear até três adjuntos e dois secretários pessoais e um Subsecretário de Estado pode nomear um adjunto e um secretário pessoal. O número de peritos e outro pessoal técnico-administrativo e de apoio depende das dotações orçamentais de cada gabinete ministerial, incluindo o do Primeiro-Ministro.

28. O Chefe de Gabinete é responsável pela direção e coordenação dos gabinetes do Primeiro-Ministro e dos Ministros, incluindo a prestação de serviços de apoio privado, e é também responsável pela representação do Primeiro-Ministro e dos Ministros e pela ligação com os serviços e órgãos da Presidência do Conselho de Ministros, os gabinetes dos outros membros do Governo e outras entidades públicas e privadas. Os assessores, i.e., os adjuntos, assessores e técnicos especialistas coordenam os respetivos serviços de aconselhamento e prestam apoio político e técnico especializado nas respetivas áreas de competência, sob a orientação do Chefe de Gabinete. Os secretários pessoais prestam apoio administrativo ao Primeiro-Ministro, aos Ministros e aos membros dos seus gabinetes.

29. O GET considera que todos os membros do Governo, composto pelo Primeiro-Ministro, Vice-Primeiro-Ministro, Ministros, Secretários de Estado e Subsecretários de Estado, devem ser considerados como PTEFs no sentido deste relatório. Além disso, devido ao seu papel e trabalho de aconselhamento e contribuição direta nos assuntos políticos, nas questões urgentes da atualidade, nos assuntos estratégicos e no processo de tomada de decisões relacionadas com a implementação e monitorização de políticas públicas, o Chefe de Gabinete, os assessores, os adjuntos e os técnicos especialistas, devem também ser considerados PTEFs. Assim, as recomendações contidas nesta parte do relatório são dirigidas a todas as categorias acima referidas (doravante conjuntamente referidas como "pessoas com funções executivas de topo - PTEFs"), salvo indicação em contrário em recomendações específicas, conforme o caso.

30. No que diz respeito aos membros do Governo, o Conselho de Ministros adotou a Resolução do Conselho de Ministros n.º 2-A/2023, de 13 de janeiro<sup>17</sup>, que aprovou um questionário de verificação prévio à propositura de novos membros do Governo. O questionário deve ser preenchido por potenciais candidatos antes de o Primeiro-Ministro fazer uma proposta ao Presidente da República para um candidato integrar o Governo

---

<sup>15</sup> <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/12-2012-544382>

<sup>16</sup> <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/11-2012-544376>

<sup>17</sup> <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/2-a-2023-206105485>

enquanto Vice-Primeiro-Ministro, Ministro, Secretário de Estado ou Subsecretário de Estado. De acordo com a Resolução, o questionário é um mecanismo de escrutínio adicional que visa reforçar o processo de verificação das condições de isenção, imparcialidade e probidade exigidas para o exercício de funções políticas. Contém perguntas relativas às atividades profissionais atuais e anteriores de um candidato, à existência de quaisquer conflitos de interesses e incompatibilidades reais, aparentes ou potenciais, à situação financeira do candidato, incluindo os seus rendimentos e participação em capital, à situação fiscal do candidato e ao seu registo criminal e obrigações. O questionário não substitui ou antecipa o cumprimento das obrigações de reporte previstas na lei, que visam assegurar a declaração, como regra pública, de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, que está sujeita a fiscalização por organismos legalmente competentes. Uma vez preenchido por um candidato, o questionário é classificado como nacional secreto. A não divulgação de informações ou a divulgação de informações falsas ou inexatas fará incorrer em responsabilidade política perante o Primeiro-Ministro, que poderá tomar as medidas adequadas, incluindo a recusa de nomear um candidato para se tornar membro do Governo.

31. Quanto aos membros dos gabinetes do Primeiro-Ministro e dos Ministros, o GET observa que são livremente nomeados e demitidos por ordem do respetivo membro do Governo. Podem provir do sector público ou privado. A nomeação é apenas condicionada pela necessidade de verificar a disponibilidade de recursos orçamentais do respetivo gabinete e os limites relativos ao número máximo de membros que podem ser nomeados. Uma certificação de segurança pode ser obtida apenas se houver necessidade de aceder a informação classificada.

32. Para além da assinatura de uma declaração de inexistência de conflitos de interesses aquando da nomeação, que, segundo as autoridades, está sujeita a verificação por parte dos chefes de gabinete, não existem regras sobre a verificação da integridade antes da nomeação dos membros dos gabinetes. Tais verificações são úteis para evitar quaisquer conflitos de interesses, especialmente porque os membros dos gabinetes podem vir do setor privado e a ele podem regressar no final do seu mandato, e não são recrutados por concurso. Além disso, o GET nota que, nos termos do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 11/2012, os despachos de nomeação dos membros dos gabinetes governamentais, incluindo o do Primeiro-Ministro, são publicados no sítio da internet do Governo<sup>18</sup>, que contém informações sobre o nome do membro do gabinete, o título do cargo, o salário mensal bruto e líquido, a data de início de funções e uma hiperligação para o despacho de nomeação que inclui um breve *curriculum vitae* do membro do gabinete em questão. Lamentavelmente o sítio oficial na internet não inclui informações sobre o papel e deveres dos membros dos gabinetes, o que daria uma maior transparência relativamente ao seu papel na prestação de aconselhamento aos membros do Governo. Por último, o GET toma nota da adoção da recente Resolução do Conselho de Ministros que cria um sistema para verificar a integridade dos candidatos antes de integrarem o Governo através do preenchimento de um questionário. Embora tenha ainda de ser, o GET questiona a sua implementação na prática, uma vez que a Resolução do Conselho de Ministros não indica um organismo que irá verificar a informação, tanto mais que o questionário preenchido é classificado como nacional secreto, está fora do alcance público e escapa ao escrutínio público (ver também o parágrafo 60 abaixo). Na opinião do GET as informações contidas no questionário poderiam ser sujeitas a verificação, por exemplo, pela

---

<sup>18</sup> <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/governo/nomeacoes>

Entidade para a Transparência (ver também o parágrafo 103 infra). Tendo em conta as informações anteriores, o GRECO recomenda que (i) as regras sobre verificação de integridade se apliquem a todas as pessoas com funções executivas de topo, antes da sua nomeação, a fim de identificar e gerir conflitos de interesse existentes e potenciais; (ii) as informações facultadas sejam verificadas, e os resultados sejam publicados aquando da sua entrada em funções; e (iii) a área de competência e as funções específicas de todos os membros dos gabinetes ministeriais, incluindo o do Primeiro-Ministro, sejam publicadas na Internet e mantidas atualizadas.

#### *Remuneração das pessoas com funções executivas de topo*

33. De acordo com a Lei n.º 4/85, de 9 de abril<sup>19</sup>, sobre a remuneração dos titulares de cargos políticos, os membros do Governo têm direito a um salário mensal, subsídios para despesas de representação, subsídios de viagem e outros subsídios suplementares ou extraordinários previstos por lei. Recebem também dois bónus, cada um deles igual ao salário mensal correspondente, pagos em junho e novembro (referidos como subsídio de férias e subsídio de Natal, que são devidos a todos os funcionários públicos e trabalhadores do setor privado). O Decreto-lei n.º 72/80, de 15 de abril<sup>20</sup>, alterado pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro<sup>21</sup>, prevê que os membros do Governo podem beneficiar de um subsídio de alojamento se não tiverem residência permanente em Lisboa ou numa área circundante de 150 km, e de outros subsídios suplementares ou extraordinários. Os membros do Governo têm direito à utilização de um veículo, computador portátil e telemóvel, que devem ser utilizados estritamente para fins profissionais.

34. O quadro abaixo fornece uma visão geral dos salários e das despesas de representação dos membros do Governo.

<b>Cargo político</b>	<b>Salário bruto mensal em euros (EUR)</b>	<b>Despesas de representação em euros (EUR)</b>
Primeiro-Ministro	EUR 5.502 (i.e. 75% do salário do Presidente)	EUR 2.200,8 (i.e. 40% do salário bruto mensal)
Vice-Primeiro-Ministro	EUR 5.135,2 (i.e. 70% do salário do Presidente)	EUR 2.054,08 (i.e. 40% do salário bruto mensal)
Ministro	EUR 4.768,4 (i.e. 65% do salário do Presidente)	EUR 1.907,36 (i.e. 40% do salário bruto mensal)
Secretário de Estado	EUR 4.401,6 (i.e. 60% do salário do Presidente)	EUR 1.540,56 (i.e. 35% do salário bruto mensal)

35. A remuneração dos membros do gabinete do Primeiro-Ministro é determinada pelo Decreto-Lei n.º 12/2012 e a dos membros dos gabinetes ministeriais pelo Decreto-Lei n.º 11/2012. Os Chefes de Gabinete do Primeiro-Ministro e dos Ministros recebem um salário mensal bruto correspondente ao fixado para os cargos de direção de primeiro nível. As despesas de representação ascendem a 50% do salário mensal bruto para o Chefe de Gabinete do Primeiro-Ministro e 25% para os Chefes de Gabinete dos Ministros. A remuneração base mensal bruta dos membros do Gabinete é determinada em função da percentagem da taxa padrão estabelecida para os titulares dos cargos de direção de primeiro nível, variando entre

<sup>19</sup> <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/1985-34475275>

<sup>20</sup> <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/72-1980-681995>

<sup>21</sup> <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/66-b-2012-632448>

80% e 85%. Além disso, os membros do Gabinete recebem uma remuneração suplementar paga mensalmente e correspondente a entre 20% a 40% da remuneração de base mensal bruta. O sítio do Governo na internet (ver parágrafo 32 acima) indica que o salário mensal bruto dos membros do Gabinete do Primeiro-Ministro, nomeadamente assessores, adjuntos e técnicos especialistas, varia entre 4.026,98 euros e 5.756,54 euros. Os membros do gabinete do Primeiro-Ministro e dos Ministros têm ainda direito a subsídios de férias e de Natal, subsídios de refeição, ajudas de custo diárias e subsídio de viagem quando se deslocam ao estrangeiro em serviço. Os Chefes de Gabinete têm ainda direito a um subsídio de alojamento, se residirem a mais de 150 km da cidade de Lisboa, que é pago após a publicação da ordem de autorização, mas com efeitos a partir da data de tomada de posse.

36. A Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro<sup>22</sup>, relativa às pensões e subsídios para os titulares de cargos políticos prevê que, ao deixarem o cargo, os membros do Governo têm direito a receber um subsídio por incapacidade permanente ou temporária se, no exercício das suas funções, ou em consequência disso, ficarem física ou mentalmente incapacitados. O subsídio é limitado a 50% do salário do respetivo membro do Governo, enquanto a incapacidade persistir.

37. Se um membro do gabinete cessar as suas funções em consequência da demissão do respetivo membro do Governo, tem direito a receber um duodécimo do seu salário mensal, multiplicado pelo número de meses - até 12 - durante os quais desempenhou essas funções.

38. A verificação das despesas de representação efetuadas pelos membros do Governo é realizada pela unidade financeira da secretaria geral do respetivo Ministério. O Tribunal de Contas e a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) podem também verificar as despesas incorridas pelos membros do Governo e o procedimento para a realização de quaisquer pagamentos adiantados. Assim, a 1ª Secção do Tribunal de Contas pode auditar os procedimentos e atos administrativos que envolvem despesas de pessoal, tais como as despesas de representação, e a 2ª Secção pode auditar as atividades financeiras realizadas antes da cessação de funções da respetiva direção. A lei aplicável estabelece o procedimento que deve ser seguido em caso de quaisquer constatações adversas feitas pelo Tribunal de Contas.

## Política anticorrupção e de integridade, quadro regulamentar e institucional

### *Política anticorrupção*

39. Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril<sup>23</sup>, o Governo adotou a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 (ENA), que é um documento descritivo e analítico, baseado em medidas preventivas e repressivas. As sete prioridades identificadas na ENA são: (i) melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais em matéria de transparência e integridade, (ii) prevenir e detetar os riscos de corrupção na ação pública, (iii) comprometer o sector privado na prevenção, deteção e repressão da corrupção, (iv) reforçar a articulação entre as instituições públicas e privadas, (v) garantir uma aplicação mais eficaz e uniforme dos mecanismos legais em matéria de repressão da corrupção, melhorar os tempos de resposta do sistema judicial e assegurar a adequação e efetividade da punição, (vi) produzir e divulgar periodicamente informação fíavel sobre o fenómeno da corrupção, e (vii) cooperar no plano internacional no combate à corrupção.

<sup>22</sup> <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/52-a-2005-485267>

<sup>23</sup> <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/37-2021-160893669>

40. Na sequência da ENA, foi adotado um regime geral para a prevenção da corrupção. A implementação do regime geral para a prevenção da corrupção será monitorizada pelo Mecanismo Nacional Anticorrupção (ver parágrafos 42 e 46 infra).

41. O GET nota que a ENA não contém um plano de ação, descrevendo tarefas precisas, o papel das autoridades responsáveis, prazos para a implementação de tarefas e indicadores de concretização. Também não estabelece quaisquer requisitos de reporte de monitorização relativamente à sua implementação. O GET salienta a necessidade de ter em vigor um plano de ação para orientar e monitorizar a implementação da ENA. Por conseguinte, **o GRECO recomenda que a Estratégia Nacional Anticorrupção seja acompanhada de um plano de ação específico para a sua implementação na prática.**

#### *Quadro institucional e política de integridade*

42. Na sequência da ENA, o Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro<sup>24</sup>, criou o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), tendo entrado em vigor em 9 de junho de 2022. O Decreto-Lei n.º 109-E/2021 irá revogar a Lei n.º 54/2008<sup>25</sup>, que criou o Conselho de Prevenção da Corrupção (ver também o parágrafo 45 infra), aquando do pleno funcionamento do MENAC em 2023. O MENAC é uma entidade administrativa independente, com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira, que atua a nível nacional na prevenção da corrupção e das infrações a ela associadas. A sua missão é promover a transparência e a integridade na ação pública e a garantia da efetividade de políticas de prevenção da corrupção e de infrações conexas. O MENAC tem funções muito abrangentes, como o desenvolvimento e a adoção de programas e iniciativas destinados a criar uma cultura de integridade e transparência. Recolhe informações sobre as infrações relacionadas com a corrupção e elabora um relatório anual anticorrupção. Além disso, o MENAC divulga informações e efetua campanhas de sensibilização do público. Também promove, apoia, acompanha e fiscaliza a aplicação do regime geral de prevenção da corrupção e instaura, investiga e decide os processos relativos à prática das infrações previstas no regime geral de prevenção da corrupção e à aplicação das respetivas coimas.

43. O Presidente do MENAC é o responsável geral pelos seus trabalhos e é nomeado por Resolução do Conselho de Ministros para um mandato único de seis anos. O Vice-Presidente, que coadjuva o Presidente, é nomeado por Resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do Presidente, para um mandato único de seis anos. O Conselho Consultivo apresenta recomendações, comentários e sugestões no âmbito das atribuições do MENAC. A Comissão de Acompanhamento assiste o MENAC na elaboração do seu plano anual de atividades e a Comissão de Sanções avalia o incumprimento do Regime Geral de Prevenção da Corrupção, determina a abertura de processos de averiguações e propõe a aplicação de coimas e sanções acessórias. O MENAC é coadjuvado por pessoal de apoio técnico e administrativo que, nos termos da lei, é nomeado através de um procedimento de mobilidade da administração pública, nomeadamente do Ministério da Justiça e do Ministério das Finanças.

44. Durante a visita a Portugal, o GET tomou conhecimento de que estavam a ser desenvolvidos esforços para tornar o MENAC operacional. Pela Resolução do Conselho de

---

<sup>24</sup> <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/109-e-2021-175659840>

<sup>25</sup> <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2008-175682068>

Ministros n.º 56/2022, de 5 de julho<sup>26</sup>, o Conselho de Ministros nomeou o Presidente do MENAC. O GET observa que, de forma prioritária, as autoridades devem tomar todas as medidas necessárias para tornar o MENAC plenamente operacional, dotando-o de um secretariado independente e permanente a ser recrutado pelo próprio MENAC, a fim de garantir que a prevenção e a luta contra a corrupção se traduzam em atos tangíveis, uma questão de grande preocupação sublinhada pelos interlocutores com quem se reuniu em Portugal<sup>27</sup>. Tendo em conta o que precede, **o GRECO recomenda que, de forma prioritária, o Mecanismo Nacional Anticorrupção se torne plenamente operacional, na prática, providenciando-lhe medidas adequadas e recursos apropriados (financeiros, humanos, administrativos, legais, etc.).**

45. Enquanto se aguarda o pleno funcionamento do MENAC, mantém-se em atividade o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), criado pela Lei n.º 54/2008 e que é um órgão administrativo independente que funciona junto do Tribunal de Contas. Ao longo dos anos, o CPC tem feito diversas recomendações<sup>28</sup> aos gestores públicos no sentido da definição de estratégias preventivas de identificação de riscos de corrupção e infrações conexas e da adoção de medidas de supervisão e prevenção com vista à redução desses riscos. O CPC deixará de existir com a plena operacionalização do MENAC.

46. Adicionalmente, o Decreto-Lei n.º 109-E/2021 estabeleceu o Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC), que se aplica, entre outros, aos ministérios e entidades direta ou indiretamente subordinadas ao Estado, às empresas públicas e às entidades privadas com 50 ou mais trabalhadores. Ao MENAC compete planear a supervisão e acompanhar a execução do RGPC e coordenar essas tarefas com as Inspeções-Gerais dos vários Ministérios (ou organismos equivalentes) e as Inspeções Regionais (dos Açores e da Madeira). As entidades abrangidas pelo RGPC estão obrigadas a implementar um programa de cumprimento normativo que inclua, pelo menos, um plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (PPR), um código de conduta, um programa de formação e um canal de denúncia, com vista a prevenir, detetar e sancionar atos de corrupção e infrações conexas. Além disso, as entidades devem designar um gestor de topo ou uma pessoa responsável pelo cumprimento normativo que assegure e monitorize a aplicação do programa de cumprimento normativo e que deve atuar de forma independente, permanente e com poderes de decisão autónomos ("responsável pelo cumprimento normativo"). O plano de atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) para 2023 inclui, de acordo com o reportado, ações de verificação do cumprimento dessas obrigações por parte de entidades da administração central, empresas públicas e autarquias locais. A IGF está, assim, a preparar os respetivos instrumentos metodológicos. O GET congratula-se com o facto de os programas de cumprimento normativo terem sido sancionados por lei e se terem tornado vinculativos, e de a IGF ter previsto verificar o cumprimento das medidas tomadas, entre outras, pela administração central de acordo com o RGPC.

47. Os PPRs devem abranger toda a organização e atividade, incluindo as áreas administrativas, de gestão, operacionais ou de apoio. Contêm a identificação, análise e classificação dos riscos e situações que podem expor a entidade a atos de corrupção e infrações conexas, bem como a determinação de medidas preventivas e corretivas para

---

<sup>26</sup> <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/56-2022-185669164>

<sup>27</sup> Nota de tradução: nesta e noutras passagens optou-se pela referência a Portugal, ao invés de “no local” ou equivalente.

<sup>28</sup> <http://www.cpc.tcontas.pt/recomendacoes.html>

reduzir a probabilidade de ocorrência e o impacto dos riscos e situações identificados. Estão sujeitos a revisão de três em três anos ou sempre que ocorra uma alteração das atribuições ou da estrutura orgânica ou societária da entidade que justifique a revisão dos seus elementos constitutivos, nomeadamente as áreas de atividade da entidade com risco de prática de atos de corrupção e infrações conexas, a probabilidade de ocorrência e o impacto previsível de cada situação, a introdução e implementação de medidas preventivas e corretivas e a designação de um responsável pela execução, supervisão e revisão do PPR. Os PPRs devem ser tornados públicos aos funcionários.

48. De acordo com o sítio na internet do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC)<sup>29</sup>, 1300 entidades públicas adotaram PPRs. As secretarias gerais da Presidência do Conselho de Ministros e dos ministérios adotaram um PPR, embora não existam hiperligações para os seus relatórios de publicação, implementação e acompanhamento no sítio do CPC na internet. Durante as reuniões em Portugal o GET foi informado de que não existe um PPR no que respeita aos PTEFs. A este respeito, o GET sublinha que a responsabilização dos PTEFs se tornou um tema cada vez mais sensível em vários Estados-Membros. Devem ser elaborados, aprovados, implementados e monitorizados PPRs em relação aos PTEFs, independentemente do número de funcionários contratados na entidade pública em que exercem as suas funções, uma vez que o seu envolvimento no processo de tomada de decisão ao mais alto nível do Estado os torna mais sensíveis e propensos a riscos de corrupção. É importante que os PPRs sejam facilmente acessíveis ao público. De acordo com a lei, o MENAC deve rever todos os PPRs e fazer recomendações sobre a sua implementação para garantir uma maior transparência. Assim, **O GRECO recomenda que (i) seja estabelecido e publicado na Internet um plano de prevenção dos riscos de corrupção específico para as pessoas com funções executivas de topo, que inclua a identificação dos riscos relacionados com a integridade e as medidas corretivas adequadas, e (ii) que o plano seja sujeito a monitorização regular pelo Mecanismo Nacional Anticorrupção, tornando públicas as suas conclusões e recomendações, bem como as respostas das autoridades.**

49. De acordo com o RGPC, um código de conduta deve estabelecer o conjunto de princípios, valores e regras de atuação de todos os dirigentes e trabalhadores em termos de ética profissional. Deve identificar, pelo menos, as sanções disciplinares que, nos termos da lei, podem ser aplicadas em caso de incumprimento das disposições nele contidas e as sanções penais associadas a atos de corrupção ou infrações conexas. É objeto de revisão de três em três anos ou sempre que ocorra uma alteração nas atribuições ou na estrutura orgânica ou societária da entidade que justifique a revisão dos seus elementos constitutivos. As entidades devem assegurar a sua publicitação junto dos seus trabalhadores. Devem ser criados canais internos de denúncia e ser dado seguimento às denúncias de atos de corrupção e infrações conexas. As entidades devem ainda assegurar a implementação de programas de formação interna para todos os dirigentes e trabalhadores, tendo em conta a diferente exposição dos dirigentes e trabalhadores aos riscos identificados.

50. Numa secção separada do RGPC são previstas várias contraordenações (por exemplo, a não adoção e aplicação do PPR e/ou do código de conduta ou a adoção ou aplicação do PPR e/ou do código de conduta que careça de um dos seus elementos constitutivos, a não revisão do PPR/código de conduta, a não publicitação do PPR/código de conduta aos trabalhadores, a não implementação de um sistema de controlo interno) e as respetivas coimas que variam

---

<sup>29</sup> [http://www.cpc.tcontas.pt/planos\\_prevencao.html](http://www.cpc.tcontas.pt/planos_prevencao.html)

entre 1.000 euros e 44.891,81 euros, consoante a infração seja cometida por uma pessoa coletiva ou equiparada ou por pessoas singulares.

#### *Quadro regulamentar, princípios éticos e regras de conduta*

51. O quadro regulamentar aplicável aos PTEFs sofreu várias alterações desde 2019. Conforme descrito no parágrafo 42 acima, o Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, criou o MENAC e instituiu o RGPC. Em 31 de julho de 2019 foi publicada a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho<sup>30</sup>, sobre o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos ("Lei dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos"), posteriormente alterada em 2020, 2021 e 2022. Aplica-se, entre outros, ao Primeiro-Ministro e aos membros do governo, que são conjuntamente designados por titulares de cargos políticos, para efeitos das obrigações de informação previstas na referida lei, nomeadamente a apresentação de uma declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos (ver parágrafo 97 infra). Os chefes de gabinete dos membros do Governo, incluindo o do Primeiro-Ministro, têm um estatuto equivalente ao dos titulares de cargos públicos. A lei relativa aos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos estabelece regras relativas, nomeadamente, a conflitos de interesses, incompatibilidades, obrigações de declaração de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, restrições pós-emprego, aceitação de ofertas e hospitalidade, bem como sanções, tal como indicado mais pormenorizadamente a seguir.

52. Nos termos do artigo 19.º da Lei dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, que impõe às entidades públicas a adoção e publicação de códigos de conduta, o Governo adotou, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2022, de 9 de maio de 2022, um Código de Conduta que entrou em vigor na data acima referida e que se encontra publicado no sítio do Governo na internet<sup>31</sup>. De acordo com o artigo 2.º, aplica-se a todos os membros do Governo e, com as necessárias adaptações, aos membros dos respetivos gabinetes, incluindo o do Primeiro-Ministro. A sua aplicação a todos os PTEFs foi confirmada numa reunião com representantes da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros. O Código de Conduta estabelece os princípios gerais que regem a atividade dos PTEFs, tais como a prossecução do interesse público e da boa administração, a transparência, a imparcialidade, a probidade, a integridade e a honestidade, a urbanidade, o respeito interinstitucional e a garantia de confidencialidade relativamente aos assuntos reservados de que tenham conhecimento no exercício das suas funções. Contém disposições específicas sobre conflitos de interesses, aceitação de ofertas e convites, utilização de bens ou recursos públicos. De acordo com o seu artigo 5.º, o incumprimento das disposições do Código de Conduta implica a responsabilização política perante o Primeiro-Ministro, no caso dos membros do Governo, ou a responsabilização perante o respetivo membro do Governo, no caso dos membros dos gabinetes. Não exclui nem prejudica outras formas de responsabilização, nomeadamente criminal, disciplinar ou financeira, nos termos da lei. Até à data, não foram conhecidas nem comunicadas quaisquer infrações ao Código de Conduta do Governo.

53. O GET congratula-se com a existência de um Código de Conduta aplicável aos PTEFs, cujas áreas são também em parte abordadas pela legislação existente (ver parágrafo 51

---

<sup>30</sup><https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/2022.01-LEG-alteracao--RegimeExercicioFuncoesTitularesCargosPoliticoseAltosCargosPublicos.en.pdf>

<sup>31</sup> <https://www.portugal.gov.pt/gc23/codigo-de-conduta-gc-xxiii/codigo-de-conduta-gc-xxiii-pdf.aspx>

supra). Observa, no entanto, que o Código de Conduta não trata de questões como os contactos com lobistas e terceiros com o objetivo de influenciar as políticas ou projetos legislativos do Governo, atividades secundárias/externas, restrições pós-emprego, etc. O GET considera útil consolidar todas as questões e normas relacionadas com a integridade num único documento. É importante que esse código de conduta seja acompanhado de orientações pormenorizadas que contenham exemplos concretos e práticos de situações que existem ou podem ser encontradas pelos PTEFs, de riscos que se apresentam aos PTEFs e de propostas para enfrentar os riscos (que medidas tomar, quem contactar, etc.). Além disso, devem ser definidas sanções efetivas, proporcionadas e dissuasoras para responder às violações do Código de Conduta, cuja investigação deve ser confiada a um mecanismo de supervisão. Consequentemente, **o GRECO recomenda que o Código de Conduta para pessoas com funções executivas de topo (i) seja revisto e complementado com disposições adicionais contendo orientações claras sobre conflitos de interesses e outras questões relacionadas com a integridade (tais como ofertas, contactos com terceiros, atividades externas, contratos com autoridades estatais, processamento de informações confidenciais e restrições pós-emprego), e (ii) seja associado a um mecanismo credível e eficaz de supervisão e de sanções.**

### *Sensibilização*

54. Imediatamente após a tomada de posse, os PTEFs recebem um guia prático da Secretaria geral da Presidência do Conselho de Ministros. O guia prático dos membros do Governo contém informação sobre o regime de exclusividade do exercício das funções dos titulares de cargos políticos, o regime de impedimentos aplicável, a obrigação de revelar conflitos de interesses, a obrigação de apresentar uma declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, a receção ou aceitação de ofertas e hospitalidade e as obrigações pós-emprego. Os guias práticos para os chefes de gabinete e membros dos gabinetes, incluindo o do Primeiro-Ministro, seguem a mesma estrutura.

55. O GET considera que a preparação de guias práticos, que consistem em várias perguntas e respostas explicativas simplificadas, construídas em torno das disposições legais aplicáveis, é um passo positivo. Durante as reuniões em Portugal o GET foi informado de que são efetuadas sessões de informação individuais com membros do Governo, o que é de louvar. No entanto, não lhes é dada qualquer formação de natureza mais formal após esta primeira sessão de informação. Os membros do Governo podem receber aconselhamento confidencial da Unidade da Transparência da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros. O papel da Unidade da Transparência não consiste em dirigir a conduta ou o comportamento de um membro do Governo, mas em prestar aconselhamento em caso de dúvidas sobre questões de transparência. A Unidade da Transparência é composta por um diretor e quatro funcionários públicos superiores que desempenham as suas funções de forma independente. As autoridades confirmaram que não foram registadas informações sobre o número de pareceres e a sua natureza e que estão a trabalhar na criação de um sistema para esse efeito. O GET incentiva as autoridades a prosseguirem com esta iniciativa, que tem relevo do ponto de vista da sensibilização e para fins estatísticos.

56. No decurso da visita a Portugal, o GET foi informado que, na prática, os membros dos gabinetes, incluindo o do Primeiro-Ministro, não têm acesso direto a instruções iniciais sobre

integridade, nem a aconselhamento confidencial, apesar de o Decreto-Lei n.º 20/2021<sup>32</sup> que aprova a orgânica da Secretaria geral da Presidência do Conselho de Ministros descrever que uma das funções dos membros da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros é coordenar o processo de acolhimento, entre outros, dos novos membros dos gabinetes ministeriais, assegurando apoio técnico especializado, nomeadamente no âmbito das obrigações de transparência e das matérias relacionadas com o regime jurídico que lhes é aplicável.

57. O GET nota que as sessões de informação iniciais são organizadas apenas com os membros do Governo e os chefes de gabinete, não havendo, por norma, sessões de informação para os membros dos gabinetes, incluindo o do Primeiro-Ministro, o que constitui uma lacuna que deve ser colmatada. Não tem havido outras ações de formação regulares, especificamente dirigidas aos PTEFs, tendo em conta as suas funções. O GET considera que devem ser planeadas formações de natureza mais formal para todos os PTEFs, que abranjam todas as questões de integridade com base no código de conduta atualizado (ver parágrafo 53 acima), e que sejam sistematicamente organizadas aquando da tomada de posse e a intervalos regulares. Além disso, todos os PTEFs, incluindo os membros dos gabinetes, deveriam - na prática - beneficiar de aconselhamento confidencial sobre questões de integridade por parte da Unidade da Transparência da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros. Na sequência da visita a Portugal, as autoridades portuguesas informaram que os membros dos gabinetes recebem aconselhamento confidencial dos chefes de gabinete e da Unidade da Transparência. Seja como for, **o GRECO recomenda que (i) seja dada formação de natureza formal sobre normas de integridade a todas as pessoas com funções executivas de topo no momento da sua tomada de posse e a intervalos regulares, e (ii) que lhes seja disponibilizado aconselhamento confidencial sobre questões éticas e devidamente mantidas estatísticas referentes a esse aconselhamento confidencial.**

### Transparência e supervisão das atividades executivas do governo central

#### *Acesso à informação*

58. O artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa consagra o direito de os cidadãos serem informados pela administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas. Para além disso, o direito de acesso à informação é regulado pela Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto<sup>33</sup>, que estabelece o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos (Lei de Acesso à Informação).

59. O artigo 5.º da Lei de Acesso à Informação prevê o direito de acesso aos documentos administrativos, sem necessidade de fundamentação. Nos termos do artigo 12.º, o acesso aos documentos administrativos deve ser solicitado por escrito, através de um modelo de formulário de pedido disponível no sítio das entidades públicas na internet. Podem ser aceites pedidos verbais nos casos em que a lei o determine expressamente. Os pedidos de informação são analisados no prazo de dez dias por uma pessoa designada como responsável pelo cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Em casos excecionais, o prazo de dez dias pode

<sup>32</sup> <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/20-2021-159432383>

<sup>33</sup> [https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Lei26\\_2016.en.pdf](https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Lei26_2016.en.pdf)

ser prorrogado até dois meses. O requerente deve ser informado da prorrogação, bem como dos motivos que a justificam.

60. As restrições ao direito de acesso à informação incluem, entre outras, as informações secretas ou classificadas, os documentos protegidos por direitos de autor ou direitos conexos, os documentos que apoiam a tomada de uma decisão ou que constam de processos ou procedimentos que não tenham sido concluídos, o conteúdo de auditorias, inspeções, inquéritos, investigações e análises para apuramento de factos até à instauração de um processo disciplinar, informações relativas a dados pessoais, documentos que contenham segredos comerciais ou industriais, documentos relativos à capacidade operacional, à segurança das instalações ou do pessoal das Forças Armadas, dos serviços de informações, das forças e serviços de segurança e dos órgãos de polícia criminal, documentos suscetíveis de causar danos graves e dificilmente reversíveis relativamente a interesses patrimoniais de terceiros e informações relativas à saúde.

61. Durante a visita a Portugal, o GET foi informado por vários interlocutores de que a Lei de Acesso à Informação reduziu os standards que existiam na legislação nacional antes da sua entrada em vigor. A Lei de Acesso à Informação introduziu restrições, cuja aplicação tornou cada vez mais difícil o acesso dos jornalistas e do público às informações do Governo e das autoridades públicas. Além disso, foi assinalado ao GET que continua a existir uma cultura de secretismo, com raízes históricas, que conduz a atrasos na divulgação de informações por parte das instituições governamentais e da administração pública. De acordo com as autoridades, a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) considerou que, em alguns casos, a proteção de dados pessoais ou outros motivos favoreceram a utilização de restrições ao acesso à informação e que a maioria das decisões tomadas pela administração pública adotou geralmente uma abordagem equilibrada.

62. Com o objetivo de conceder um acesso o mais amplo possível aos documentos oficiais, o GET sublinha que as restrições ao direito de acesso à informação devem ser aplicadas de forma limitada, equilibrando o interesse do acesso do público aos documentos oficiais com o interesse protegido pelas restrições. O facto de a Lei de Acesso à Informação impor um prazo máximo não deve incentivar as autoridades a adiar a divulgação da informação solicitada até que esse prazo seja atingido. Por conseguinte, **o GRECO recomenda que se melhore o acesso do público à informação, tomando medidas adicionais para limitar o uso de restrições ao abrigo da lei aplicável que rege o acesso à informação e aos documentos administrativos e tornar todo o processo de acesso à informação mais eficiente.**

63. A Lei de Acesso à Informação prevê ainda que, em caso de ausência de resposta no termo do prazo legal, de recusa, de resposta parcial a um pedido ou de outra decisão que restrinja o acesso aos documentos administrativos, o requerente pode apresentar uma queixa à CADA. A CADA dispõe de quarenta dias para elaborar um relatório não vinculativo de avaliação da situação. A CADA envia o relatório, juntamente com as conclusões, às partes interessadas. Os seus relatórios não são vinculativos. No prazo de dez dias a contar da receção do relatório da CADA, a entidade, órgão ou organismo a quem foi inicialmente apresentado o pedido de informação comunicará ao requerente a sua decisão final fundamentada. As partes interessadas podem contestar ambas as decisões, bem como a ausência de qualquer decisão até ao final do prazo legal, junto dos tribunais administrativos, em conformidade com as regras do Código de Processo nos Tribunais Administrativos. As autoridades referem que a

grande maioria dos pareceres da CADA é seguida pelas entidades envolvidas. Assim, durante os dois últimos anos, a taxa de cumprimento dos relatórios da CADA foi de 85%. A apresentação de uma queixa à CADA suspende a contagem do prazo de recurso aos tribunais.

64. Por último, de acordo com o artigo 10.º da Lei de Acesso à Informação, os ministérios são obrigados a publicar determinadas informações nos seus sítios na internet de forma periódica e atualizada, pelo menos uma vez por semestre. Os documentos relativos à atividade governamental podem ser acedidos através do sítio oficial do (XXIII) Governo na internet<sup>34</sup>, que parece ser atualizado regularmente, ao contrário da prática observada pelo GET durante a visita a Portugal. As informações sobre as reuniões do Conselho de Ministros são disponibilizadas ao público através de comunicados de imprensa no sítio do Governo na internet<sup>35</sup>. As regras de funcionamento do Conselho de Ministros estabelecem que as reuniões do Conselho de Ministros são realizadas em privado e que a sua ordem de trabalhos, apreciações, debates e deliberações são confidenciais. Os membros do Governo estão obrigados ao dever de sigilo sobre as suas reuniões. Para cada reunião é preparado um comunicado de imprensa final, que é divulgado publicamente. O GET congratula-se com o facto de o sítio oficial do Governo na internet publicar informações atualizadas e encoraja as autoridades a manterem o mesmo nível de transparência no que diz respeito à publicação dessas informações no futuro, especialmente sempre que houver uma mudança de Governo.

65. Portugal não assinou nem ratificou a Convenção do Conselho da Europa sobre Acesso a Documentos Oficiais<sup>36</sup>. O GET incentiva as autoridades a fazê-lo atempadamente, uma vez que tal poderia abrir caminho para o avanço da implementação da liberdade de informação.

#### *Transparência do processo legislativo*

66. Diferentemente das leis e das leis orgânicas aprovadas pela Assembleia da República, o Conselho de Ministros adota Decretos-Lei: sobre matérias que não sejam da competência exclusiva da Assembleia da República ou, mediante autorização desta, sobre matérias que sejam da sua competência reservada, ou sobre matérias relativas ao desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos constantes de leis que se limitem a esses princípios ou bases gerais, ou sobre matérias que digam respeito à sua própria organização e modo de funcionamento. Os Decretos-Leis podem ser objeto de apreciação pela Assembleia da República, nos termos do artigo 169.º da Constituição. Os Decretos-Leis emitidos pelo Governo são assinados pelo Primeiro-Ministro e pelo(s) Ministro(s) com competência na matéria em causa. As leis aprovadas pelo Parlamento e os Decretos-Leis adotados pelo Governo gozam, na maioria dos casos, de igual força. O Governo pode ainda adotar regulamentos que assumem a forma de decisão regulamentar quando assim o exija a lei.

67. De acordo com o artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 32/2022 relativo à organização e funcionamento do Governo (ver parágrafo 24 supra), este procedimento compreende várias fases. A iniciativa de apresentação de Decretos-Leis cabe aos membros do Governo, que, por sua vez, os apresentam ao Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros<sup>37</sup>. O

---

<sup>34</sup> <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/documentos>

<sup>35</sup> <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/governo/comunicados-do-conselho-de-ministros>

<sup>36</sup> <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=205>

<sup>37</sup> O artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 32/2022 estabelece que a Presidência do Conselho de Ministros é o departamento central do Governo que tem por missão apoiar o Conselho de Ministros, o Primeiro-Ministro e os restantes membros do Governo e promover a coordenação interministerial dos vários departamentos

projeto de Decreto-Lei é acompanhado de uma nota justificativa, que deve incluir, em todos os casos, entre outros elementos, o quadro legal vigente e a base para a sua alteração, a avaliação sumária dos recursos financeiros e humanos necessários à sua execução, a referência à necessidade de participação ou audição de entidades, a avaliação do impacto, entre outros, na competitividade, na pobreza, no género, na deficiência e nos riscos de fraude, corrupção e infrações conexas. O Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros é responsável pela apreciação do projeto de Decreto-Lei, após o que pode ser decidida a sua divulgação junto dos gabinetes de todos os membros do Governo ou a sua devolução ao membro do Governo proponente, caso não cumpra os requisitos legais. Uma vez aprovado em reunião de Secretários de Estado, é colocado na ordem de trabalhos do Conselho de Ministros para adoção final.

68. O artigo 71.º do Decreto-Lei n.º 32/2022 estabelece que o Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros pode promover audições públicas, como requeridas pela Constituição<sup>38</sup>. O membro do Governo proponente fornecerá a lista das entidades a ouvir. Caso se justifique, o projeto de diploma pode ser submetido a Conselho de Ministros para primeira leitura, antes do termo da audição, devendo a aprovação final ter lugar após a audição. Sempre que se considere necessário ou conveniente, o Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros pode determinar que o membro do Governo proponente realize a referida audição. Além disso, o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro<sup>39</sup>, regula o procedimento de realização de consultas públicas (Legislação sobre consultas públicas). Estabelece duas modalidades para implementar a obrigação de consulta formal: consultas diretas e públicas. As consultas diretas ocorrem quando o ministério proponente contacta diretamente entidades públicas ou privadas, a fim de obter os seus pontos de vista sobre a totalidade ou partes do projeto de legislação. O prazo para a consulta direta é de dez dias, podendo ser prorrogado em função da complexidade da matéria. As consultas públicas realizam-se através da divulgação pública da totalidade ou de partes do projeto de diploma, durante um período de tempo definido, no ConsultaLEX<sup>40</sup>, que é o portal de consultas públicas do Governo que permite a participação no processo legislativo e regulamentar. As consultas públicas podem também ser realizadas através da publicação do projeto de legislação num sítio na internet da responsabilidade do ministério proponente. Compete ao ministério proponente assegurar a recolha, o tratamento e a avaliação dos contributos efetuados no âmbito das consultas públicas. A adoção da modalidade de consultas públicas não dispensa a consulta direta de entidades que possa ser legalmente requerida, como as de sindicatos.

---

governamentais. Integra os seguintes membros do Governo: o Ministro da Presidência, a Ministra dos Assuntos Parlamentares, a Secretária de Estado da Digitalização e Modernização Administrativa, o Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, a Secretária de Estado do Planeamento, a Secretária de Estado da Administração Pública, a Secretária de Estado da Igualdade e das Migrações e a Secretária de Estado da Juventude e do Desporto.

<sup>38</sup> Por exemplo, o n.º 3 do artigo 60.º da Constituição estabelece que as associações de consumidores e as cooperativas de consumidores têm direito, nos termos da lei, a receber apoio do Estado e a ser consultadas em matéria de proteção dos consumidores. Nos termos do artigo 67.º, n.º 2, alínea g), da Constituição, para proteção da família, incumbe ao Estado, designadamente, definir e executar uma política global e integrada da família, ouvidas as associações representativas da família. O artigo 249.º da Constituição prevê que os municípios só são criados ou extintos e a sua área só é alterada por lei, após consulta prévia aos órgãos das autarquias locais em causa.

<sup>39</sup> <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/274-2009-491203>

<sup>40</sup> <https://www.consultalex.gov.pt/Homescreen.aspx>

69. Resultou das reuniões realizadas em Portugal que não existe uma obrigação legal do Governo de proceder a consultas públicas sobre os Decretos-Leis e de as publicar no sítio na internet ConsultaLEX. A exigência de consulta pública por um período não inferior a 30 dias aplica-se apenas a decisões regulamentares, nos termos dos artigos 97.º a 101.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)<sup>41</sup>. De facto, o GET constata que, a 20 de janeiro de 2023, o motor de busca do sítio na internet ConsultaLEX resultava em apenas 51 Decretos-Leis submetidos a consultas públicas no período de 2018-2023, enquanto que 185 decisões regulamentares tinham sido sujeitas a consultas públicas durante o mesmo período. Na opinião do GET, a Legislação sobre consultas públicas precisa de ser revista para responder às realidades e exigências atuais. Todos os atos normativos emanados do Governo, quer sejam Decretos-Leis ou decisões regulamentares, devem ser sujeitos, como regra, a consulta pública. Devem ser previstos e respeitados prazos e modalidades adequados para que as consultas públicas tenham significado. Por fim, a transparência deve estender-se às propostas apresentadas pelo público e aos seus resultados. Consequentemente, **o GRECO recomenda que o procedimento de consulta pública relativo aos Decretos-Leis seja revisto de modo a garantir que os Decretos-Leis sejam, em regra, submetidos a consulta pública, incluindo através do estabelecer de prazos adequados, da documentação das contribuições recebidas e das partes envolvidas, bem como da publicação dos resultados dos procedimentos de participação pública de forma atempada e facilmente acessível.**

#### *Entidades terceiras e lobistas*

70. Para além da existência do Registo da Pegada Legislativa, descrito no parágrafo 71 infra, não existe legislação que regule a atividade de lóbi. O anterior projeto de legislação sobre lóbi não obteve apoio suficiente na anterior legislatura, que terminou em dezembro de 2021. Não existe a obrigação de os PTEFs divulgarem os seus contactos com lobistas e terceiros, nem quaisquer regras ou orientações sobre a forma como os PTEFs devem interagir com estas pessoas. A fim de aumentar a transparência destes contactos e a responsabilização dos PTEFs, **o GRECO recomenda que (i) sejam introduzidas regras pormenorizadas sobre a forma como as pessoas com funções executivas de topo estabelecem contactos com lobistas e outras partes que procuram influenciar o trabalho legislativo e outros trabalhos governamentais, e (ii) informação suficiente sobre o objetivo destes contactos, a identidade da(s) pessoa(s) com quem (ou em nome de quem) se realizou a(s) reunião(ões) e o(s) assunto(s) específico(s) da discussão seja(m) divulgado(s).**

71. A 3 de novembro de 2021 foi publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2021<sup>42</sup>, relativa à aprovação, a título experimental, de um projeto-piloto, com a duração de um ano, para a implementação de um sistema de "pegada legislativa". O objetivo do projeto é o de registar no Registo da Pegada Legislativa (RPL) todas as interações entre os PTEFs e as entidades terceiras interessadas, que prestem assessoria técnica em qualquer das fases do procedimento legislativo do Governo. O RPL exige o registo da origem do projeto de ato legislativo, ou seja, se foi elaborado por organismos da administração pública, pelos gabinetes dos membros do Governo ou por consultores externos. Na sequência da visita a Portugal, as autoridades informaram que está a ser elaborado um relatório de avaliação do RPL. Até que seja tomada uma decisão final pelo Conselho de Ministros em 2023, a Presidência do Conselho de Ministros tenciona prosseguir com o RPL. O GET congratula-se com a criação do RPL, que pode ser visto como um passo no sentido da transparência do processo legislativo

---

<sup>41</sup> <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/4-2015-66041468>

<sup>42</sup> <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/143-2021-173732852>

do Governo. No entanto, durante a visita a Portugal o GET foi informado de situações que envolviam firmas de advogados de renome que tinham sido diretamente contratadas para redigir peças legislativas técnicas ou especializadas para o Governo, alegadamente contornando os requisitos de transparência relativos à seleção e contratação de serviços. O facto é que o disposto no Decreto-Lei n.º 149/2017, de 6 de dezembro, relativo à orgânica do Centro de Competências Jurídicas do Estado<sup>43</sup>, também conhecido por JurisAPP, permite o recurso à contratação externa em determinadas condições específicas, nomeadamente se não existir capacidade técnica na administração do Estado para elaborar legislação técnica ou especializada, se a contratação externa for a forma mais adequada à prossecução do interesse público, sendo a contratação externa sujeita a parecer prévio e vinculativo do diretor do JurisAPP, que determina o preenchimento de tais condições. Em todo o caso, para além da divulgação de todas as interações de PTEFs com lobistas e entidades terceiras, conforme recomendado no parágrafo anterior, o GET pretende ainda incentivar as autoridades a utilizar o RPL para documentar sempre toda a intervenção externa no processo legislativo desde o início do processo, conforme estabelecido no ponto 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2021.

### *Mecanismos de supervisão*

72. Resultou das reuniões em Portugal que existe uma unidade de auditoria interna em funcionamento em cada área governativa.

73. Adicionalmente, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF), criada pelo Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril<sup>44</sup>, como entidade tutelada pelo Ministério das Finanças, realiza auditorias financeiras, de conformidade, de sistemas, de desempenho e informáticas, contribuindo para a legalidade, racionalidade e eficácia da cobrança de receitas e da despesa pública, bem como inspeções, inquéritos e sindicâncias a quaisquer serviços públicos para avaliar a qualidade, eficácia e eficiência dos serviços. Em caso de suspeita de infração, a IGF informa o Ministério Público e o Tribunal de Contas. A IGF produz resultados de natureza multidisciplinar, tais como recomendações, pareceres, propostas de alteração legislativa e regulamentar, correções financeiras, apuramento de infrações (financeiras, criminais, administrativas, etc.) e contribui para a disseminação de uma cultura de ética e de transparência na gestão e supervisão dos recursos públicos. A IGF publica no seu sítio na internet uma síntese dos resultados das suas auditorias no âmbito da administração central<sup>45</sup>.

74. Além disso, nos termos do artigo 214.º da Constituição e da Lei do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto<sup>46</sup>, relativa à organização e processo do Tribunal de Contas), o Tribunal de Contas é o órgão supremo responsável pela fiscalização da legalidade das despesas e receitas públicas. Emite pareceres e, a partir de 2023, certificará a Conta Geral do Estado, incluindo a conta da segurança social. Avalia igualmente a gestão das finanças públicas e procede à execução das responsabilidades financeiras. Em função da natureza dos pareceres e atos, alguns deles são publicados no Diário da República. Salvo algumas exceções relativas a questões de segurança nacional, o Tribunal publica os seus pareceres, relatórios, decisões e acórdãos no seu sítio na internet. O Tribunal de Contas está autorizado a desenvolver todo o tipo de auditorias, incluindo auditorias em tempo real e inquéritos, mantendo ainda um

---

<sup>43</sup> <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/149-2017-114311302>

<sup>44</sup> <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/96/2012/04/23/p/dre/pt/html>

<sup>45</sup> <https://www.igf.gov.pt/publicacoes12/resultados-de-auditorias.aspx>

<sup>46</sup> <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/98-1997-193663>

importante mandato de supervisão *a priori*, para além das supervisões concomitantes e *a posteriori*. Os seus pareceres são também submetidos ao Ministério Público, que acompanha os processos e procedimentos, podendo solicitar outros documentos ou ficheiros de apoio, se necessário, para instauração de procedimento criminal.

75. Por último, os membros do Governo são responsáveis perante a Assembleia da República (Parlamento). Estão, por isso, obrigados a responder aos Deputados, quer nas sessões plenárias, quer nas reuniões das comissões parlamentares, quer por escrito, às questões por eles colocadas. A Comissão parlamentar de Orçamento e Finanças fiscaliza as despesas anuais do Estado. A Assembleia da República pode também realizar inquéritos parlamentares, cuja função é supervisionar o cumprimento da Constituição e das leis e avaliar os atos do Governo e da administração pública, bem como de outras entidades públicas, incluindo entidades reguladoras independentes. Numa reunião com Deputados, o GET ouviu preocupações de que, devido à maioria absoluta do Governo no Parlamento, este não desempenha eficazmente o seu papel de supervisão externa.

### Conflitos de interesses

76. O artigo 6.º do Código de Conduta do Governo define um conflito de interesses como uma situação em que podem existir dúvidas razoáveis quanto à imparcialidade da conduta e da decisão dos PTEFs. Esta disposição deve ser lida em conjunto com os artigos 69.º a 76.º do Código do Procedimento Administrativo, que estabelecem regras sobre impedimentos. Assim, o artigo 69.º do CPA apresenta uma lista detalhada de casos em que os dirigentes dos órgãos da administração pública e os seus agentes (como os PTEFs) não podem intervir em processos administrativos ou em atos ou contratos de direito público ou privado da administração pública, quando neles tenham interesse. Outros casos foram também previstos no artigo 8.º da Lei dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, que se aplica ao Primeiro-Ministro e aos membros do Governo.

77. De acordo com o artigo 7.º do Código de Conduta do Governo, um Ministro ou Secretário de Estado, que responda diretamente perante o Primeiro-Ministro e que seja confrontado com um conflito de interesses, atual ou potencial, deve comunicar imediatamente a situação ao Primeiro-Ministro, que pode decidir sobre o impedimento da pessoa em causa. Os Secretários de Estado e os membros do gabinete, que respondem perante o respetivo Ministro, quando confrontados com um conflito de interesses, atual ou potencial, devem comunicar imediatamente a situação ao Ministro que pode decidir sobre o impedimento da pessoa em causa. As decisões, quer haja ou não um impedimento, não são tornadas públicas, mas podem ser acedidas de acordo com a Lei de Acesso à Informação. Os PTEFs devem tomar as medidas necessárias para evitar, sanar ou fazer cessar o conflito em causa, em conformidade com as disposições do Código de Conduta. Nos termos do artigo 72.º do CPA, uma declaração de impedimento conduz à exclusão dos PTEFs do processo de tomada de decisão e à obrigação de os substituir, se possível. O artigo 76.º do CPA estabelece que a não comunicação dos motivos de impedimento constitui uma falta grave para efeitos de processo disciplinar.

78. As autoridades afirmam que não são conhecidas infrações às regras que regem os conflitos de interesses por parte dos PTEFs e que não existe um registo que centralize a recolha e o acompanhamento das declarações de conflitos de interesses dos PTEFs, nem das decisões que lhes dizem respeito.

79. O GET congratula-se com o facto de o Código de Conduta do Governo conter uma definição legal de conflito de interesses e de existir uma obrigação de comunicar essas situações à medida que surgem (ou seja, conflitos de interesses *ad hoc*). No entanto, observa que nem o Código de Conduta, nem o Código de Procedimento Administrativo descrevem as diferentes tipologias de conflitos de interesses: reais, potenciais e percebidos. Além disso, os PTEFs devem receber formação regular sobre a identificação e prevenção de conflitos de interesses. O GET nota também que o Código de Conduta não indica o procedimento e o órgão de decisão no caso de o Primeiro-Ministro ser confrontado com uma situação de conflito de interesses. A este respeito, o GRECO remete para as recomendações relativas à necessidade de complementar o Código de Conduta do Governo com orientações claras sobre os conflitos de interesses e a existência de um mecanismo credível e eficaz de supervisão e de sanções, bem como de prever a obrigatoriedade de informação e formação sobre as normas de integridade (ver parágrafos 53 e 57 supra).

#### Proibição ou restrição de certas atividades

##### *Incompatibilidades, atividades externas e interesses financeiros*

80. De acordo com o artigo 6.º da Lei dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, o Primeiro-Ministro e os membros do Governo exercem as suas funções em regime de exclusividade, sem prejuízo das disposições específicas constantes do Estatuto dos Deputados à Assembleia da República, dos Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas, do Estatuto dos Eleitos Locais, do Estatuto do Gestor Público e do Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública. O exercício das suas funções em regime de exclusividade é incompatível com quaisquer outras funções profissionais, remuneradas ou não, bem como com a qualidade de membro de órgãos sociais de quaisquer pessoas coletivas com fins lucrativos, com exceção (i) das funções ou atividades decorrentes do próprio cargo e das que lhe são inerentes, (ii) das atividades de criação literária e artística, bem como de quaisquer outras atividades que deem origem a rendimentos resultantes de direitos de autor, de propriedade intelectual ou de ganhos conexos, e (iii) dos casos em que a lei expressamente permita a compatibilidade no exercício de funções. O artigo 9.º da Lei dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos estabelece ainda que o Primeiro-Ministro e os membros do Governo não podem servir como árbitros ou peritos, a título gratuito ou remunerado, em qualquer processo em que o Estado ou qualquer outra pessoa coletiva de direito público seja parte. Se se verificar que um membro do Governo (com exceção do Primeiro-Ministro) se envolveu em atividades não autorizadas, o Tribunal Constitucional pode ordenar a sua destituição, em conformidade com o artigo 11.º da Lei dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos (ver também o parágrafo 110 infra).

81. Relativamente aos membros dos gabinetes, incluindo o gabinete do Primeiro-Ministro, o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro, também refere que o exercício das suas funções é feito em regime de exclusividade, com exceção de: as atividades de representação do respetivo membro do Governo; a participação em comissões ou grupos de trabalho indicados pelo respetivo membro do Governo; a participação, em representação do Governo, em conselhos consultivos, comissões técnicas de acompanhamento ou de fiscalização ou outros órgãos colegiais previstos na lei; as atividades de criação artística e literária, bem como quaisquer outras atividades de que resulte remuneração proveniente de direitos de autor; a realização de conferências, palestras, ações de formação de curta duração

e outras atividades de natureza análoga; a participação em órgãos sociais de pessoas coletivas sem fins lucrativos desde que não pertençam ao setor de atividade da responsabilidade do respetivo membro do Governo. Quando expressamente autorizados pelo respetivo membro do Governo, os membros do Gabinete podem exercer atividades em estabelecimentos de ensino superior, designadamente atividades de docência e investigação, em regime de tempo integral ou parcial, com observância da legislação em vigor, e atividades compreendidas na respetiva especialização profissional prestadas, a título não permanente, a entidades exteriores ao sector de atividade da responsabilidade do respetivo membro do Governo. Se se verificar que os membros dos gabinetes, incluindo o do Primeiro-Ministro, se envolveram em atividades não autorizadas, podem ser suspensos ou demitidos das suas funções, importando recordar que são livremente nomeados e demitidos por despacho do respetivo membro do Governo (ver parágrafo 31 supra).

### *Contratos com autoridades públicas*

82. O n.º 2 do artigo 9.º da Lei dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos estabelece que o Primeiro-Ministro e os membros do Governo não podem participar em procedimentos de contratação pública nem intervir como consultores, especialistas, técnicos ou mediadores, sob qualquer forma, em atos relacionados com os procedimentos de contratação pública, quando detenham mais de 10% do capital social de uma empresa, ou a percentagem de capital detido seja superior a 50.000 euros, ou exerçam funções de gestão na referida empresa. Esta obrigação legal aplica-se igualmente (i) às empresas em relação às quais o Primeiro-Ministro e os membros do Governo, por direito próprio ou em conjunto com o cônjuge ou unido de facto, os ascendentes ou descendentes em qualquer grau e os colaterais até ao segundo grau, detenham uma participação superior a 10% do capital social da empresa ou o capital detido seja superior a 50.000 euros; (ii) aos cônjuges não separados judicialmente ou unidos de facto, relativamente aos procedimentos de contratação pública iniciados pela pessoa coletiva de cujos órgãos o cônjuge ou unido de facto faça parte.

83. Para assegurar o cumprimento das referidas obrigações, o Primeiro-Ministro e os membros do Governo, bem como os respetivos cônjuges não separados judicialmente, têm o direito de liquidar a quota de que sejam titulares, sem sujeição a quaisquer outras formalidades, nos termos do Código Civil, à exoneração de sócio, nos termos do Código das Sociedades Comerciais, ou de suspender a sua participação social durante o exercício do cargo. Estes direitos podem ser exercidos em relação à liquidação e exoneração da totalidade do valor da quota ou apenas em relação à parcela que exceda 10% ou 50.000 euros. Se o Primeiro-Ministro e os membros do Governo não exercerem nenhum destes direitos, a sociedade pode deliberar a suspensão da sua participação social.

84. Nos termos do n.º 9 do artigo 9.º da Lei dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, os contratos celebrados por entidades de direito público com ascendentes ou descendentes, de qualquer grau, ou com cônjuges ou pessoas com quem vivam em união de facto, de membros do Governo que sejam membros dessas entidades de direito público, devem ser objeto de averbamento no contrato e de publicidade no portal da Internet dos contratos públicos, com indicação da relação em causa. Além disso, a mesma obrigação aplica-se aos contratos celebrados com empresas em que os membros do Governo exercem o controlo maioritário e aos contratos celebrados com sociedades em que os membros do Governo, por si ou em conjunto com o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em união de facto, detenham uma participação inferior a 10% ou inferior a 50.000 euros.

85. No que respeita aos membros dos gabinetes, incluindo o gabinete do Primeiro-Ministro, o n.º 4 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 11/2012 estabelece que, durante o exercício das respetivas funções, os membros dos gabinetes não podem celebrar quaisquer contratos de trabalho ou de prestação de serviços com entidades que se encontrem sob a tutela do respetivo membro do Governo e cujos contratos devam vigorar após a cessação das suas funções.

### *Ofertas*

86. Os artigos 8.º a 10.º do Código de Conduta do Governo e o artigo 16.º da Lei dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos contêm disposições semelhantes sobre a aceitação de ofertas, bens e serviços. Assim, os PTEFs devem abster-se de aceitar ofertas, a qualquer título, de pessoas singulares e coletivas, nacionais ou estrangeiras, ou bens ou serviços que possam afetar a imparcialidade e integridade do exercício das suas funções, materiais, consumíveis ou duradouros. Entende-se que existe uma presunção de afetação da imparcialidade e integridade do exercício de funções, quando as ofertas, bens ou serviços sejam de valor igual ou superior a 150 euros. Sempre que os PTEFs aceitem ofertas, bens ou serviços da mesma pessoa ou entidade no decurso do mesmo ano, de valor igual ou superior a 150 euros, são obrigados a informar a respetiva secretaria-geral, que mantém um registo de acesso público.

87. Os PTEFs devem abster-se de aceitar, a qualquer título, convites que lhes sejam dirigidos para a participação em eventos sociais, institucionais ou culturais, ou outros benefícios similares, organizados por pessoas singulares ou coletivas privadas, nacionais ou estrangeiras. Não obstante, podem aceitar convites de pessoas singulares ou coletivas, privadas, nacionais ou estrangeiras, até ao valor estimado de 150 euros, se (i) forem compatíveis com a natureza institucional ou com a relevância da representação própria do cargo ou (ii) constituírem um comportamento socialmente adequado, conforme aos usos e costumes.

88. Nos termos do artigo 4.º do Código de Conduta do Governo, os membros do Governo devem (i) abster-se de qualquer ação ou omissão, exercida diretamente ou por interposta pessoa, que possa ser objetivamente interpretada como visando beneficiar indevidamente uma terceira pessoa, singular ou coletiva, e (ii) rejeitar ofertas ou qualquer uma das vantagens identificadas nos artigos 8.º e 9.º, como contrapartida do exercício de uma ação, omissão, voto ou gozo de influência sobre a tomada de qualquer decisão pública.

89. Nos últimos cinco anos, a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros recebeu dos PTEFs sessenta e seis ofertas com um valor superior a 150 euros e três com um valor inferior a 150 euros. No que diz respeito às infrações, a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros informa que não se conhecem infrações à obrigação de declarar as ofertas superiores a 150 euros.

90. O GET soube, através das reuniões em Portugal, que, na prática, os PTEFs não são obrigados a declarar as ofertas, bens ou serviços recebidos abaixo do valor de 150 euros, mesmo que a oferta possa afetar a imparcialidade e a integridade dos PTEFs. Também não existe a obrigação de declarar as ofertas, bens ou serviços recebidos pelos cônjuges ou pessoas com quem vivam em união de facto ou pelos filhos a cargo dos PTEFs. O valor das

ofertas é estimado pelos próprios PTEFs, não havendo qualquer controlo sobre a sua avaliação. Na sequência da visita a Portugal as autoridades informaram que a unidade de transparência pode estabelecer esse valor em caso de dúvida. Neste contexto, o GET considera que, no interesse da transparência e independentemente do seu valor, todas as ofertas e convites recebidos pelos PTEFs e pessoas relacionadas devem ser comunicados. Não existem prazos para que os PTEFs sejam obrigados a declarar as ofertas recebidos. O valor das ofertas que os PTEFs podem ser autorizados a reter deve ser substancialmente reduzido. Devem ser disponibilizadas orientações de acompanhamento, ilustradas por exemplos práticos, suficientemente pormenorizadas, e a aceitação e a comunicação de ofertas devem ser registadas num registo centralizado. Tendo em conta o que precede, e para além da recomendação contida no parágrafo 53 supra, **o GRECO recomenda que as informações sobre a receção de presentes, ofertas, hospitalidades, convites e outros benefícios por pessoas com funções executivas de topo sejam registadas num registo central e disponibilizadas atempadamente ao público.**

#### *Utilização indevida de recursos públicos*

91. Nos termos do artigo 4.º do Código de Conduta do Governo, os PTEFs devem abster-se de utilizar ou permitir que terceiros utilizem, fora de parâmetros de razoabilidade e de adequação social, bens ou recursos públicos que lhes sejam exclusivamente disponibilizados para o exercício das suas funções.

92. Além disso, o Código Penal (artigos 375.º, 376.º e 382.º) e a Lei n.º 34/87, de 16 de julho<sup>47</sup>, Lei dos Crimes de Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos, que determina os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, aplicável aos membros do Governo (artigos 20.º, 21.º e 26.º), preveem uma série de crimes que regulam a utilização indevida de recursos públicos.

#### *Utilização indevida de informação confidencial*

93. Tal como referido no parágrafo 52, o Código de Conduta exige que os PTEFs salvaguardem a confidencialidade dos assuntos reservados de que tenham conhecimento no exercício das suas funções. O artigo 27.º da Lei dos Crimes de Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos prevê a punição criminal da revelação de segredo por membros do Governo que o façam sem estarem devidamente autorizados, com a intenção de obter, para si ou para outrem, um benefício ilegítimo ou de causar prejuízo ao interesse público ou a terceiros. A violação de segredo será punida mesmo quando praticada depois de os membros do Governo terem cessado o exercício das suas funções. Além disso, o artigo 383.º do Código Penal prevê o crime de violação de segredo, que é punível com pena de prisão até cinco anos.

#### *Restrições pós-emprego*

94. O artigo 10.º da Lei dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos estabelece que o Primeiro-Ministro e os membros do Governo não podem, durante um período de três anos a contar da data em que cessarem funções, (i) exercer funções em empresas privadas que desenvolvam atividades no setor que esteve sujeito à sua tutela direta

---

<sup>47</sup> [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=281&tabela=leis](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=281&tabela=leis)

se, durante o seu mandato, as empresas tiverem sido objeto de operações de privatização, tenham beneficiado de incentivos financeiros ou de sistemas de incentivos e benefícios fiscais de natureza contratual, ou tiverem sido objeto de intervenção direta dos membros do Governo; (ii) exercer atividade profissional ou de consultoria em organizações internacionais com as quais tenham mantido relações institucionais em representação do Estado, salvo algumas exceções previstas na lei. Nos termos do artigo 11.º, a violação das restrições pós-emprego implica a destituição dos membros do Governo, com exceção do Primeiro-Ministro. A inibição do exercício de funções por parte dos membros do Governo por um período de três anos pode também ser imposta pelo Tribunal Constitucional na sequência de uma ação intentada pelo Ministério Público.

95. No que respeita a outros membros dos gabinetes ministeriais, o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 11/2012 prevê que não podem, durante um período de três anos após o termo das suas funções, exercer os cargos de inspetor-geral e de subinspetor-geral, ou expressamente equiparados a estes, no sector específico em que exerceram funções.

96. O GET reconhece que existem regras em vigor sobre restrições pós-emprego para os membros do Governo. No entanto, as reuniões em Portugal revelaram que, após o termo do seu mandato, alguns ministros trabalharam no sector privado em áreas pelas quais eram responsáveis durante o seu mandato, não respeitando a legislação em vigor. Quando questionadas sobre a existência de um sistema de supervisão e de sanções em caso de violação das restrições pós-emprego dos PTEFs, as autoridades não facultaram qualquer informação. A este respeito, o GET sublinha a importância de dispor de um mecanismo de supervisão eficaz. No que se refere aos membros dos gabinetes, o GET observa que a única restrição pós-emprego diz respeito às funções de inspetor-geral e subinspetor-geral, não havendo outras restrições no que se refere ao emprego no sector privado. Na opinião do GET, o fenómeno dos membros dos gabinetes que abandonam o cargo para trabalhar no sector privado ("portas giratórias") carece de uma abordagem aprofundada, em especial com vista a evitar conflitos de interesses e a potencial utilização indevida de informação. Podem ser previstas medidas relativas à proibição de procurar um novo emprego durante o exercício de funções, um período de reflexão (*cooling-off*) antes de se poder assumir um novo cargo, restrições a certos tipos de atividades ou um mecanismo através do qual os membros dos gabinetes, incluindo o do Primeiro-Ministro, devem obter aprovação ou aconselhamento relativamente a novas atividades após o serviço público. **O GRECO recomenda que (i) restrições pós-emprego idênticas às aplicáveis aos membros do Governo sejam alargadas a todas as pessoas com funções executivas de topo e (ii) seja criado um mecanismo de supervisão eficaz.**

#### Declaração de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos

##### *Requisitos da declaração*

97. O artigo 13.º da Lei dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos obriga os titulares de cargos políticos, como os membros do Governo, e os chefes de gabinetes, a apresentar, por via eletrónica, uma declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, conforme anexo à lei, no prazo de 60 dias a contar da data da tomada de posse. A declaração inclui a indicação dos rendimentos brutos (provenientes de várias fontes para efeitos de pagamento do IRS), do património (constituído por imóveis, ações, títulos ou outras participações financeiras, investimentos em carteira,

contas bancárias, etc., quer em Portugal quer no estrangeiro), das obrigações (incluindo empréstimos ou garantias patrimoniais, promessas de vantagem patrimonial) e dos interesses (como atividades profissionais, cargos públicos, privados e sociais, outras funções e atividades, filiação, participação ou desempenho de funções em quaisquer associações e cargos sociais exercidos nos três anos anteriores à entrega da declaração e/ou a exercer cumulativamente ou até três anos após a cessação de funções). Além disso, a declaração deve incluir os atos e atividades suscetíveis de gerar incompatibilidades e impedimentos.

98. A declaração única é acessível ao público através de um pedido de acesso à informação, sob certas condições estabelecidas no artigo 17.º da Lei dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos. No entanto, não pode ser divulgada na Internet ou nas redes sociais. Em conformidade com o n.º 2 do artigo 15.º, o registo de interesses dos membros do Governo é publicado no sítio do Parlamento na internet<sup>48</sup>.

99. Nos termos do n.º 2 do artigo 14.º da Lei dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, no exercício das suas funções, os titulares de cargos políticos, como os membros do Governo, e os chefes de gabinete, são obrigados a apresentar novas declarações atualizadas no prazo de 30 dias, sempre que se verifique uma alteração efetiva do património em relação a um montante especificamente definido ou que surjam novos factos ou circunstâncias que justifiquem uma nova apresentação. O n.º 1 do artigo 14.º da lei estabelece que devem apresentar novas declarações atualizadas no prazo de 60 dias após a cessação das funções que levaram à apresentação das declarações iniciais ou após a recondução ou reeleição dos titulares de cargos políticos. As declarações a apresentar no final do mandato refletirão a evolução do património durante esse período. Além disso, o n.º 4 do artigo 14.º da lei obriga à apresentação de uma declaração final atualizada três anos após a cessação das suas funções.

100. O GET congratula-se com os requisitos de divulgação pormenorizados impostos por lei aos membros do Governo e aos chefes de gabinetes. No entanto, as reuniões com as autoridades em Portugal revelaram que não havia qualquer obrigação para os outros membros dos gabinetes, incluindo o do Primeiro-Ministro, que são considerados PTEFs de acordo com o parágrafo 29 acima, de apresentar uma declaração única. O GET considera que, devido ao seu importante papel na transmissão dos pontos de vista políticos dos membros do Governo e à sua proximidade aos processos de decisão e de elaboração de políticas, os membros dos gabinetes devem ser abrangidos pela mesma obrigação de apresentar uma declaração. Por esse motivo, **o GRECO recomenda que exigências idênticas às de divulgação de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos aplicáveis aos membros do Governo sejam alargadas a todas as pessoas com funções executivas de topo.**

101. O GET observa ainda que a lei prevê a apresentação eletrónica de declarações únicas. Infelizmente, a plataforma eletrónica para a apresentação da declaração única ainda não foi testada nem está operacional. O GET chama ainda a atenção para outra falha grave do atual sistema, nomeadamente a não publicação das declarações na sua globalidade, às quais se pode aceder mediante a apresentação de um pedido de acesso à informação junto do Tribunal Constitucional. Atualmente, apenas o registo de interesses dos membros do Governo é facilmente acessível ao público. Por último, mas não menos importante, as declarações não exigem a divulgação de todas as informações financeiras dos cônjuges (ou pessoa com quem

---

<sup>48</sup> <https://www.parlamento.pt/RegistoInteresses/Paginas/XXIII-Governo.aspx>

vivam em união de facto) - com exceção da divulgação das ações de uma empresa e dos subsídios financeiros - e de familiares dependentes. Nestas circunstâncias, **o GRECO recomenda que (i) a plataforma eletrónica para a entrega de declarações únicas seja criada e tornada operacional o mais rapidamente possível; (ii) as declarações de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos das pessoas com funções executivas de topo estejam sistemática e facilmente acessíveis na internet; e (iii) seja considerada a inclusão de informações financeiras adicionais sobre os cônjuges, pessoas com quem vivam em união de facto e familiares dependentes (entendendo-se que essas informações de familiares próximos não têm necessariamente de ser tornadas públicas).**

#### *Mecanismos de fiscalização*

102. Atualmente, os membros do Governo e os chefes de gabinete entregam as declarações únicas em suporte de papel, ao Tribunal Constitucional, a quem compete receber e proceder a uma mera fiscalização formal da sua regularidade. O Tribunal Constitucional não dispõe de funcionários exclusivamente afetos a esta tarefa. O Ministério Público junto do Tribunal Constitucional é responsável pela realização de uma avaliação substantiva e material. O GET ouviu, nas reuniões em Portugal, que o Ministério Público não dispunha de recursos materiais e financeiros para verificar mais de 19.000 declarações apresentadas por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos. Apenas tinha acesso a duas bases de dados (registo predial e registo comercial).

103. A fim de colmatar a referida situação, o artigo 20.º da Lei dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos atribuiu a uma nova entidade, que será identificada por uma lei específica, a fiscalização das declarações únicas. Consequentemente, a Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro<sup>49</sup>, prevê o estatuto da Entidade para a Transparência, que é uma entidade independente que funcionará junto do Tribunal Constitucional. Nos termos do artigo 8.º do diploma, compete à Entidade para a Transparência, entre outras funções, analisar e fiscalizar as declarações únicas dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, solicitar esclarecimentos sobre o conteúdo das declarações, pronunciar-se sobre a regularidade formal das declarações e o cumprimento dos prazos, comunicar ao Ministério Público a suspeita da prática de um ilícito criminal, e comunicar a prática de um alegado ilícito às entidades responsáveis pelo sancionamento dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos para efeitos de aplicação de uma sanção adequada.

104. Durante a visita a Portugal o GET teve conhecimento da falha das autoridades na criação da Entidade para a Transparência, cujos três membros seriam nomeados pelo Tribunal Constitucional para um mandato de quatro anos, renovável uma vez. Posteriormente, as autoridades informaram que, a 17 de janeiro de 2023, o plenário do Tribunal Constitucional nomeou os três membros da Entidade para a Transparência<sup>50</sup>, que tomaram posse a 15 de fevereiro de 2023. O GET considera que a nomeação dos membros da Entidade para a Transparência é um passo positivo. O GET gostaria ainda de sublinhar que é da maior importância tornar a Entidade para a Transparência plenamente operacional, a fim de cumprir as importantes tarefas que lhe foram confiadas. Embora as autoridades tenham informado que, em 2020, o Ministério Público interveio em 524 casos relativos a suspeitas ou irregularidades na apresentação de declarações únicas por todas as categorias de titulares de cargos políticos e públicos abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei dos Titulares de Cargos

---

<sup>49</sup> <https://dre.pt/dre/detalhe/lei-organica/4-2019-124680587>

<sup>50</sup> <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/imprensa0200-bd6995.html>

Políticos e Altos Cargos Públicos, o GET registou com preocupação que, desde então, não foram realizados controlos substantivos das declarações únicas. Na prática, isto significou que as situações de acumulação injustificada de riqueza, os conflitos de interesses, as incompatibilidades, passaram despercebidas, não foram denunciadas, não foram analisadas e não foram sancionadas. Este facto compromete inevitavelmente a confiança do público nas autoridades. O GET recorda igualmente as preocupações do GRECO, expressas no Relatório de Avaliação do Quarto Ciclo (ver parágrafos 75-76), quanto à eficácia da fiscalização exercida pelo Ministério Público sobre as declarações apresentadas pelos Deputados, que fazem igualmente parte dos titulares de cargos políticos abrangidos por este sistema. A recomendação correspondente foi avaliada como tendo sido apenas parcialmente implementada no último relatório de conformidade do GRECO, adotado em junho de 2022. Consequentemente, **o GRECO recomenda que, i) de forma prioritária, seja plenamente assegurado o funcionamento eficaz da Entidade para a Transparência, através da adoção das medidas regulatórias, institucionais e operacionais adequadas e da afetação dos recursos necessários a este organismo, e ii) as declarações únicas das pessoas com funções executivas de topo sejam sujeitas a verificações substantivas regulares, estabelecendo uma cooperação/interação sólida e eficaz com todos os organismos de fiscalização/bases de dados pertinentes e impondo sanções proporcionadas em caso de violação.**

#### Mecanismos de responsabilização e de aplicação

##### *Processos penais e imunidades*

105. O artigo 196.º da Constituição estabelece que os membros do Governo não podem ser detidos ou presos sem autorização da Assembleia da República, exceto em caso de crime doloso cometido em flagrante delito e punível com pena de prisão de duração máxima superior a três anos. No caso de ter sido instaurado um processo-crime contra um membro do Governo e este ser definitivamente acusado de um crime<sup>51</sup>, a Assembleia da República decide se o membro do Governo deve ou não ser suspenso para que o processo siga o seu curso, sendo a decisão de suspensão obrigatória no caso de crime doloso cometido em flagrante delito e punível com pena de prisão de duração máxima superior a três anos. A suspensão de funções dos membros do Governo abrange os crimes cometidos durante e fora do exercício das suas funções. Nos termos do artigo 11.º do Código de Processo Penal, compete ao pleno das secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça julgar os processos penais instaurados contra, entre outros, o Primeiro-Ministro, por crimes cometidos no exercício das suas funções.

106. A Lei sobre os Crimes de Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos, que se aplica aos membros do Governo, consagra determinados crimes de corrupção e crimes conexos. O artigo 35.º reafirma o princípio consagrado no artigo 196.º da Constituição, segundo o qual a detenção ou prisão de um membro do Governo carece de autorização da Assembleia da República.

---

<sup>51</sup> O processo penal em Portugal é composto por três fases: (i) a fase de inquérito, na qual o Ministério Público tem o poder de arquivar o processo ou de acusar os arguidos de um crime; (ii) a fase de instrução, na qual o processo prosseguirá e será presidido por um juiz de instrução; e (iii) a fase de julgamento, conduzida por um ou mais juizes. A expressão "acusado (...) definitivamente", constante do artigo 196.º da Constituição, diz respeito à pronúncia não recorrível, ou, se não for requerida a abertura da instrução, ao recebimento da acusação pelo juiz de julgamento.

107. O artigo 18.º-A da Lei dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos prevê que a não apresentação da declaração única, após notificação (ver parágrafo 111 infra), pode ser punida com pena de prisão até três anos por crime de desobediência qualificada. Também a falta de apresentação da declaração única no final do mandato e três anos após a cessação de funções, a falta deliberada de apresentação da declaração única no prazo de 30 dias, caso se verifique uma alteração patrimonial efetiva que altere os valores declarados em montante superior a 50 salários mínimos mensais, e a omissão da declaração única com intenção de ocultar determinados valores são puníveis com pena de prisão até cinco anos. Se as ações acima referidas não forem acompanhadas do incumprimento das obrigações declarativas junto da autoridade tributária durante o período de exercício das suas funções, a conduta é punível com multa até 360 dias. Os acréscimos patrimoniais injustificados apurados no âmbito do regime fiscal, de montante superior a 50 salários mínimos mensais, serão tributados para efeitos de imposto sobre o rendimento à taxa especial de 80%.

108. As autoridades assinalam que não foi iniciado ou investigado qualquer processo, nem foram impostas quaisquer sanções penais ou disciplinares aos PTEFs.

#### *Mecanismos de aplicação de natureza não penal*

109. Conforme referido no parágrafo 52 supra, o incumprimento das disposições do Código de Conduta do Governo implica a responsabilização política perante o Primeiro-Ministro, no caso dos membros do Governo, ou a responsabilização perante o respetivo membro do Governo, no caso dos membros dos gabinetes. Não exclui nem prejudica outras formas de responsabilização, nomeadamente criminal, disciplinar ou financeira, nos termos da lei. Até à data, não se conhecem infrações ao Código de Conduta.

110. Nos termos do artigo 11.º da Lei dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, as violações dos artigos 6.º, 8.º e 9.º (ver parágrafos 80 e 82-86 supra) resultarão na destituição dos membros do Governo, com exceção do Primeiro-Ministro. O Tribunal Constitucional pode igualmente impor uma proibição de exercício de funções por um período de três anos, na sequência de uma ação intentada pelo Ministério Público.

111. O artigo 18.º da Lei dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos prevê que, em caso de omissão ou de apresentação incompleta ou incorreta da declaração, a entidade responsável pela análise e fiscalização das declarações apresentadas notifica o declarante para apresentar, completar ou corrigir a declaração no prazo de 30 dias consecutivos ao termo do prazo de entrega da declaração. Se, na sequência da notificação, o declarante não apresentar a declaração, fica sujeito a demissão, exceto no caso do Primeiro-Ministro. Qualquer antigo titular de cargo que, após a notificação, não tenha apresentado a declaração, incorre em inibição de exercer funções por um período de um a cinco anos.

## V. PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO NAS FORÇAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA

### Organização e responsabilização das forças e serviços de segurança/autoridades policiais

#### *Visão geral das várias forças e serviços de segurança*

112. Os seguintes organismos estão abrangidos pela Lei de Segurança Interna n.º 53/2008, de 29 de agosto (doravante LSI): Guarda Nacional Republicana, Polícia de Segurança Pública, Polícia Judiciária e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Este relatório centra-se na Guarda Nacional Republicana e na Polícia de Segurança Pública, dada a natureza e extensão das respetivas missões, o número de efetivos e o âmbito geográfico da sua atuação.

113. Durante a visita a Portugal o GET foi informado de que o Governo tinha decidido desmantelar o SEF, cujas tarefas, pessoal e competências serão transferidos para a Polícia de Segurança Pública, para a Guarda Nacional Republicana e para a Polícia Judiciária.

114. A Polícia Judiciária tem por missão coadjuvar as autoridades judiciárias nas investigações criminais que lhe estejam especificamente cometidas pela Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, a Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC), ou que lhe sejam delegadas pelas autoridades judiciárias competentes. O seu objetivo é o desenvolvimento e a promoção de ações de prevenção, deteção e de investigação criminal no âmbito da sua competência ou que lhe tenham sido atribuídas pela LSI, pela LOIC e pelas estratégias nacionais que definem os objetivos, as prioridades e as orientações de política criminal. A Polícia Judiciária tem poderes exclusivos de prevenção e de investigação da corrupção e dos crimes económicos e financeiros. Tal compete à sua Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNCC), uma unidade especializada dentro da qual um sector específico investiga a corrupção, bem como os crimes conexos, que envolvem as forças e serviços de segurança, as estruturas militares e os agentes do sistema judicial, bem como os seus próprios assuntos internos.

#### *Organização e responsabilização de forças e serviços de segurança selecionados*

115. A Polícia de Segurança Pública (PSP) exerce funções de segurança interna em conformidade com n.º 2 do artigo 25.º da LSI. Como referido no artigo 1.º da sua Lei Orgânica (LOPSP), Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, alterada pela Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, a PSP é uma força de segurança civil, uniformizada e armada, de natureza de serviço público e incumbida de garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos em todo o território nacional, excluindo as áreas legalmente atribuídas a outras forças e serviços de segurança (FSS). Nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, tem competência exclusiva em matéria de ordem e segurança públicas. Tal como estabelecido no artigo 3.º da LOPSP, as suas atribuições incluem, entre outras, assegurar a ordem pública e a proteção de pontos sensíveis, nomeadamente de infraestruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras instalações críticas, prevenir a criminalidade em geral, em cooperação com outras FSS, desenvolver as ações de investigação criminal<sup>52</sup> e contraordenacional delegadas pelas autoridades judiciárias ou solicitadas pelas autoridades administrativas e tarefas de licenciamento e supervisão ligadas às armas.

---

<sup>52</sup> Como previsto na LOIC.

116. A PSP é uma organização hierárquica liderada por um Diretor Nacional, que responde perante o Ministro da Administração Interna (MAI). O MAI tem competência para formular, coordenar, implementar e avaliar políticas sobre segurança interna, segurança rodoviária e controlo de fronteiras. No âmbito das investigações penais para as quais é competente, a PSP é dirigida pelo Ministério Público responsável pela investigação (artigo 263.º do Código de Processo Penal). Além disso, a PSP goza de independência operacional no desempenho das suas funções policiais, conforme estabelecido pela LOPSP e pela LOIC, que estabelecem as competências de investigação criminal da PSP, da GNR e da Polícia Judiciária. O artigo 2.º da LOIC prevê que a autoridade judiciária (o Ministério Público durante a investigação) seja responsável pela direção da investigação. Especifica ainda que os órgãos de polícia criminal atuam no processo sob a direção e na dependência funcional da autoridade judiciária competente, sem prejuízo da sua organização hierárquica. Estabelece igualmente que a investigação criminal é orientada por uma autonomia técnica e tática. Consequentemente, as decisões sobre como e/ou onde intervir, bem como sobre a realização dos objetivos no âmbito da investigação criminal, são tomadas pela PSP.

117. A PSP compreende uma Direção Nacional e várias unidades especializadas na sua sede, dois Comandos Regionais (Madeira e Açores) e 18 Comandos Distritais no território continental. A organização interna e a cadeia de comando da PSP podem ser encontradas no seu sítio na internet<sup>53</sup>. Os textos jurídicos que regem a sua atividade são a Constituição, a LSI, o Código de Processo Penal, a Lei Orgânica n.º 53/2007, de 31 de agosto<sup>54</sup>, e o Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro<sup>55</sup>, que rege o estatuto profissional do pessoal com funções policiais na Polícia de Segurança Pública.

118. A PSP tem um total de cerca de 20.000 pessoas, repartidas da seguinte forma:

Carreira	Género				Total
	M	%	F	%	
Técnico superior	79	45,40%	95	54,60%	174
Assistente técnico	37	13,55%	236	86,45%	273
Assistente operacional	8	7,34%	101	92,66%	109
Técnico de informática	25	59,52%	17	40,48%	42
Docente universitário	15	78,95%	4	21,05%	19
Carreira de Inspeção	0	0,00%	1	100,00%	1
Carreira médica	7	87,50%	1	12,50%	8
Técnico de diagnóstico e terapêutica	1	100,00%	0	0,00%	1
Oficiais de polícia	745	83,80%	144	16,20%	889
Chefes de polícia	2042	92,02%	177	7,98%	2219
Agentes de polícia	15491	92,09%	1331	7,91%	16822
<b>Total</b>	<b>18450</b>	<b>89,75%</b>	<b>2107</b>	<b>10,25%</b>	<b>20557</b>

<sup>53</sup> <https://www.psp.pt/Pages/homePage.aspx>

<sup>54</sup> [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1079&tabela=leis&ficha=1&pagina=1](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1079&tabela=leis&ficha=1&pagina=1)

<sup>55</sup> <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2015-114584637>

<b>PSP – Números de efetivos, por carreira</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Oficiais de polícia	792 <sup>56</sup>	3,99%
Chefes de polícia	2219	11,19%
Agentes de polícia	16821 <sup>57</sup>	84,82%
<b>Total</b>	<b>19832</b>	<b>100%</b>

119. A Guarda Nacional Republicana (GNR) é uma força de segurança militar, com jurisdição em todo o território nacional – do qual cobre 94% - e no mar territorial, excluindo as áreas legalmente atribuídas a outras FSS. As suas atribuições incluem, entre outras, assegurar a ordem pública, prevenir a criminalidade em geral, em cooperação com as demais FSS, desenvolver ações de investigação criminal<sup>58</sup> e contraordenacionais que lhe sejam cometidas por lei, delegadas pelas autoridades judiciárias ou solicitadas pelas autoridades administrativas e prevenir e investigar infrações ambientais, tributárias, fiscais e aduaneiras.

120. Como estabelecido na Lei Orgânica da GNR (LOGNR), Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 1-A/2008, de 4 de janeiro, e alterada pelo Decreto-Lei n.º 113/2018, de 18 de dezembro, e pela Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, a GNR é liderada por um Comandante-Geral assistido por um Segundo Comandante-Geral e compreende 20 comandos territoriais. A sua organização interna e cadeia de comando estão disponíveis no seu sítio na internet<sup>59</sup>. Depende do MAI e as suas forças são colocadas, nos termos referidos no artigo 2.º da LOGNR, sob a responsabilidade operacional do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, através do seu Comandante-Geral. Reporta ao Ministro da Defesa no que diz respeito à uniformização e normalização da doutrina militar, armas e equipamento. No contexto das investigações criminais para as quais é competente, a GNR é dirigida pelo Ministério Público responsável pela investigação. Além disso, e à semelhança da PSP, a GNR goza de autonomia técnica e tática necessária ao eficaz exercício dessas atribuições, tal como estabelecido na LOGNR e no artigo 2.º da LOIC.

121. Os textos jurídicos que regem a atividade da GNR são a Constituição, a LSI, o Código de Processo Penal, o Código de Justiça Militar, a Lei Orgânica n.º 63/2007, de 6 de novembro<sup>60</sup>, e o Decreto-lei n.º 30/2017, de 22 de março<sup>61</sup>, que aprova o estatuto dos militares da GNR (EMGNR).

122. A GNR tem um total de 22.277 pessoas, repartidas da seguinte forma:

<sup>56</sup> Não inclui estudantes

<sup>57</sup> Não inclui estudantes

<sup>58</sup> Como previsto na LOIC.

<sup>59</sup> <https://www.gnr.pt/organizacao.aspx>

<sup>60</sup> [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=939&tabela=leis&so\\_miolo=](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=939&tabela=leis&so_miolo=)

<sup>61</sup> <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/30-2017-106642828>

CARREIRA	GNR – PESSOAL MILITAR (31JAN22)				
	MASCULINO	PERCENTAGEM	FEMININO	PERCENTAGEM	TOTAL
OFICIAL	800	90.40 %	85	9.60 %	885
SARGENTO	2197	92.4 %	167	7.06 %	2364
GUARDA	16774	92.26 %	1407	7.74 %	18181
<b>TOTAL</b>	<b>19771</b>	<b>92.26</b>	<b>1659</b>	<b>7.74</b>	<b>21430</b>

CARREIRA	GNR – PESSOAL CIVIL (31JAN22)				TOTAL
	MASC.	%	FEMIN.	%	
ENFERMAGEM		0,00	1	100.00 %	1
TIC	2	50.00 %	2	50.00 %	4
FORMADORES	1	10.00 %	9	90.00 %	10
ASSISTENTE OPERACIONAL	28	11.34 %	219	88.66 %	247
ASSISTENTE TÉCNICO	16	19.05 %	68	80.95 %	84
TÉCNICO SUPERIOR	10	19.23 %	42	80.77 %	52
MEDICA	21	63.64 %	12	36.36 %	33
GUARDA FLORESTAL	387	95.79 %	17	4.21 %	404
TÉCNICO DE DIAGNÓSTICO E TEURAPÊUTICA	1	8.33 %	11	91.67 %	12
<b>TOTAL</b>	<b>466</b>	<b>55.02</b>	<b>381</b>	<b>44.98</b>	<b>847</b>

123. No que diz respeito ao equilíbrio de género, o GET nota que a percentagem de pessoal feminino é muito baixa em ambas as organizações - 10,25% na PSP e 7,74% na GNR. Embora o equilíbrio de género seja proclamado como um objetivo e os concursos públicos de recrutamento incluam diretrizes destinadas a aumentar a percentagem de recrutamento de mulheres, o GET não foi informado de quaisquer medidas concretas para resolver este desequilíbrio, para além das diferentes exigências entre homens e mulheres nos testes físicos de admissão. Na opinião do GET, as forças de segurança deveriam representar, tanto quanto possível, a sociedade como um todo. A diversidade, inclusive a nível de direção, pode ter efeitos positivos na profissão - por exemplo, nos contactos com o público, na criação de um ambiente mais heterogéneo em alguns sectores das forças e serviços de segurança, que poderia contrariar um possível código de silêncio, desenvolver ainda mais rotinas de verificação múltipla, etc. Neste contexto, **o GRECO recomenda que sejam tomadas medidas adicionais para reforçar a representação das mulheres a todos os níveis na Polícia de Segurança Pública e na Guarda Nacional Republicana.**

124. Tanto o Diretor Nacional da PSP como o Comandante-Geral da GNR são nomeados por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e dos ministros competentes por um mandato de três anos, renovável. Podem ser demitidos a qualquer momento por ordem do ministro da tutela.

#### *Acesso à informação*

125. A PSP e a GNR, enquanto autoridades públicas, estão ambas sujeitas à Lei que regula o Acesso à Informação (ver parágrafos 59 e 60 supra para mais pormenores sobre esta lei). Os

artigos 89.º e 90.º do Código de Processo Penal regulamentam a consulta de informações e de documentos no âmbito de processos penais.

126. No Departamento de Segurança Privada da PSP, todas as pessoas diretamente abrangidas pelos regulamentos das forças e serviços de segurança e da segurança privada têm acesso aos dados administrativos, através de uma base de dados, denominada SIGESP. O Departamento de Armas e Explosivos também disponibiliza ao público a plataforma SEROnline<sup>62</sup> para consulta de legislação e do estado dos processos administrativos sob a alçada desse departamento.

127. Os interlocutores do GET dos meios de comunicação social e da sociedade civil salientaram de forma unânime que as forças e serviços de segurança, especialmente a PSP, carecem de transparência nos procedimentos internos e na divulgação de informações de interesse público. Tanto no sítio da PSP na internet como no da GNR, para além de não serem de fácil utilização, faltaria informação considerada importante. Alguns documentos, tais como os relatórios de gestão ou os planos de atividades, pareciam não ter sido publicados até à data-limite legal e anual de 31 de março. Ambas as instituições têm gabinetes de imprensa, mas o GET recebeu informações contraditórias sobre se os pedidos de acesso foram respondidos dentro dos prazos legais e parecia haver um certo nível de desconfiança em alguns casos entre as forças e serviços de segurança e os meios de comunicação social. Vários pareceres emitidos pela CADA à PSP nos últimos anos não foram seguidos, nomeadamente no que diz respeito aos casos em que estava em causa a proteção dos dados pessoais ou a confidencialidade da investigação. Alguns interlocutores declararam que se tinha desenvolvido uma cultura de confidencialidade em Portugal, devido a razões históricas, o que continua a ser uma preocupação até à data. O GET considera necessário que as autoridades se empenhem numa reflexão sobre como melhorar o atual quadro de acesso público à informação policial, para que informação não individualizada, em resposta a pedidos de informação, possa sempre ser divulgada dentro de prazos razoáveis e para que mais informação (não sensível para as investigações em curso, etc.) possa sempre ser publicada e divulgada de forma rotineira. As autoridades portuguesas estão conscientes de que a transparência não é apenas uma medida anticorrupção; é um instrumento para aumentar a confiança do público na PSP e na GNR. Por conseguinte, **o GRECO recomenda que o quadro relativo ao acesso à informação policial seja revisto para tornar a informação mais prontamente disponível, preservando simultaneamente a confidencialidade das investigações em curso realizadas pela Guarda Nacional Republicana e pela Polícia de Segurança Pública.**

#### *Confiança pública nas forças e serviços de segurança*

128. O Eurobarómetro de 2019 sobre corrupção<sup>63</sup> indica que 56% dos inquiridos recorreriam à Polícia para denunciar um caso de corrupção (média da UE: 58%) e 47% pensam que o suborno e o abuso de poder estão disseminados na polícia e nas alfândegas (média da UE: 26%).

129. De acordo com o Barómetro Global da Corrupção de 2021<sup>64</sup>, 5% dos inquiridos em Portugal pensavam que a maioria ou todas as pessoas na polícia eram corruptas. Entre todas

---

<sup>62</sup> <https://seronline.psp.pt/psp/login.pdc>

<sup>63</sup> <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2247>

<sup>64</sup> [https://images.transparencycdn.org/images/TI\\_GCB\\_EU\\_2021\\_web.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/TI_GCB_EU_2021_web.pdf)

as instituições citadas, a Polícia - juntamente com o Presidente da República - foi vista como a menos afetada pela corrupção.

130. A PSP realizou, entre 5 de julho e 3 de agosto de 2021, um Inquérito Nacional de Satisfação 2020-2021 sobre a Polícia de Segurança Pública, coordenado pelo Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, com financiamento de Fundos Nacionais através da Fundação para a Ciência e Tecnologia. De acordo com as autoridades, cerca de dois terços dos 2.562 inquiridos "concordaram totalmente" ou "tenderam a concordar" que a Polícia utiliza a força de forma apropriada. 83,9% dos inquiridos avaliaram positivamente a capacidade da Polícia para lidar com problemas de segurança. 85,2% dos inquiridos fizeram uma avaliação positiva da capacidade de resposta da Polícia em situações de emergência e quase todos deram uma avaliação positiva sobre a adequação dos recursos. Os níveis de satisfação com a atitude dos agentes policiais foram igualmente elevados, de acordo com as autoridades.

#### *Sindicatos e organizações profissionais*

131. Existem sindicatos e associações profissionais tanto na GNR<sup>65</sup> como na PSP<sup>66</sup>. Na PSP existem 21 sindicatos que reúnem no total 14.155 membros (agentes da polícia e civis), representando 68,86% do número total do pessoal da PSP. Na GNR existem seis associações profissionais (uma das quais representa o pessoal militar na reserva e na reforma), reunindo cerca de 7.750 membros e representando cerca de 35% do pessoal da GNR.

#### Política anticorrupção e de integridade, quadro regulamentar e institucional

##### *Política anticorrupção e de integridade, medidas de gestão de risco para áreas propensas à corrupção*

132. A Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, adotada em 2021 (ver parágrafo 39 supra), não contém prioridades específicas em relação a nenhum dos serviços de polícia, PSP e GNR. Possui, contudo, prioridades gerais que abrangem toda a administração pública, entre as quais a formação de pessoal dirigente em matéria de integridade, a adoção de análises e planos de prevenção e gestão de riscos, a adoção de códigos de ética ou de conduta e manuais de boas práticas, bem como a criação de canais de denúncia e de mecanismos adequados de proteção de denunciante.

133. A PSP publica anualmente um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPR), que é considerado institucionalmente como um instrumento de gestão importante que permite a promoção da responsabilização resultante de uma boa gestão dos recursos públicos. Os PPR de anos anteriores são também publicados<sup>67</sup>. Todos os serviços internos são consultados na elaboração dos PPR, que se baseiam numa recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC). No final do ano, é elaborado um relatório sobre a execução dos PPR, que também é publicado<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Por exemplo, a Associação dos Profissionais da Guarda, [APG-GNR](#).

<sup>66</sup> Por exemplo, a Associação Sindical dos Profissionais de Polícia, [ASPP-PSP](#).

<sup>67</sup> O Plano de 2022 e os de anos anteriores podem ser consultados [aqui](#).

<sup>68</sup> O Plano de 2022 e os de anos anteriores podem ser consultados [aqui](#).

134. As deficiências identificadas no PPR de 2022 incluem, entre outras, o número reduzido de funcionários afetos a determinadas funções/fraca segregação funcional, dificuldades na contratação de pessoal, condutas permeáveis a práticas não conformes e desvirtuamento da ampla margem de apreciação na atuação. A fim de abordar a segregação de funções, que foi salientada ao GET como uma das questões mais sensíveis na PSP, estão em vigor procedimentos para salvaguardar a transparência e a compartimentação necessárias entre o acesso aos vários sistemas informáticos, sendo que o cumprimento destes procedimentos é controlado. O sistema de gestão financeira baseia-se em programas informáticos padronizados e, conseqüentemente, numa normalização eficaz dos procedimentos e do controlo que reduziram as irregularidades em matéria de transações monetárias, especialmente durante o horário de expediente. No entanto, fora destas horas, os pagamentos *ad hoc* são uma preocupação institucional. Os pagamentos associados a questões de tráfego, com a utilização de documentos externos, são um exemplo de um foco temático que a PSP pretende desenvolver.

135. A GNR tem também o seu próprio PPR, que é publicado em linha<sup>69</sup>. Data de 2020 e na altura da visita a Portugal estava a ser atualizado para refletir as disposições do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC) estabelecido pelo Decreto-Lei 109-E/2021 que também criou o MENAC (ver parágrafos 42 e 46 supra). Os PPR anteriores, de 2016<sup>70</sup> e 2010<sup>71</sup>, estão também disponíveis em linha. Os riscos identificados incluem a qualidade da governação, a integridade das operações e dos processos, a qualidade dos sistemas de controlo interno, a motivação do pessoal e a comunicação. O PPR inclui um mapeamento das funções expostas a um maior risco de corrupção. A GNR dispõe de um sistema de gestão financeira descentralizado, no qual as declarações financeiras são enviadas mensalmente aos serviços de auditoria, que as verificam por amostragem e elaboram relatórios mensais. As coimas cobradas são introduzidas num sistema em linha, que envia um alerta se o pagamento de uma coima não for depositado na conta apropriada no prazo de 10 dias a contar da sua receção.

136. A implementação do PPR está sob a responsabilidade do Comandante-Geral da GNR, que delega esta função na Inspeção da Guarda. Anualmente é elaborado um relatório, com base na resposta obrigatória semestral dos dirigentes e na análise das respostas a um questionário elaborado pela Inspeção. Os dirigentes devem também informar o Comandante sobre a ocorrência de novos riscos ou de riscos elevados. Uma base de dados que reúne estas informações está a ser desenvolvida pela Inspeção da Guarda e será implementada após aprovação do PPR.

137. Para além dos PPR, as autoridades também referem os manuais de procedimentos, a divulgação de informações relevantes sobre os vários tipos de riscos e respetivas medidas de mitigação, bem como o controlo da eficácia destas medidas, tal como alguns dos instrumentos para reduzir os riscos de corrupção e infrações conexas. O Tribunal de Contas realiza auditorias de rotina aos planos de prevenção de riscos, e comunicou ao GET que não identificou quaisquer deficiências nos PPR da GNR e da PSP neste âmbito.

138. O GET congratula-se com o facto de a PSP e a GNR terem os seus próprios PPR. Estes são complementos necessários à Estratégia Nacional Anticorrupção para 2020-2024 e ao

---

<sup>69</sup> [https://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2020/PPGCIC\\_2020.pdf](https://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2020/PPGCIC_2020.pdf)

<sup>70</sup> [https://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2016/PPGCIC\\_2016.pdf](https://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2016/PPGCIC_2016.pdf)

<sup>71</sup> <https://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2010/PlanoPrevencaoCorrupcao.pdf>

RGPC, uma vez que se dedicam a questões críticas em cada uma destas forças de segurança. No entanto, parece que os PPR estão centrados em problemas imediatos e careceriam de uma perspetiva de longo prazo que se prolongasse por vários anos e que incluísse medidas destinadas a visar algumas das questões identificadas neste relatório, tais como o aumento da transparência, o acesso público à informação, necessidades de formação, etc. O GET é de opinião que tais questões não podem ser acomodadas nos PPR anuais. Consequentemente, **o GRECO recomenda que seja providenciada uma perspetiva de mais longo prazo sobre medidas institucionais, sob a forma de estratégias anticorrupção específicas, no seio da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana, em complemento dos Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.**

#### *Gestão de operações encobertas e contactos com informadores e testemunhas*

139. Os agentes da PSP e da GNR não estão autorizados a proceder a operações encobertas, uma vez que esta prerrogativa é exclusiva da Polícia Judiciária. Em termos de investigações criminais, as regras de atuação dos agentes policiais são definidas pelo Código de Processo Penal e pela LOIC. A Lei n.º 101/2021, de 25 de agosto, sobre as operações encobertas para efeitos de prevenção e investigação criminal, define que as operações encobertas são as desenvolvidas por funcionários de investigação criminal ou por terceiro atuando sob o controlo da Polícia Judiciária para prevenção ou repressão dos crimes indicados nesta lei, com ocultação da sua qualidade e identidade. Os processos penais em que podem ser utilizadas as operações encobertas estão relacionados com os crimes elencados no artigo 2.º da lei, enquanto os artigos 3.º a 6.º preveem os requisitos, a proteção, a identidade fictícia e a isenção de responsabilidade.

#### *Princípios éticos e regras de conduta*

140. Algumas regras de conduta estão contidas nas leis aplicáveis à PSP e à GNR respetivamente, e em particular nos seus respetivos Estatutos Disciplinares, onde se estabelecem os deveres gerais de isenção, zelo, lealdade, sigilo, obediência, correção, assiduidade, pontualidade e correção, bem como os deveres especiais.

141. Um Código Deontológico do Serviço Policial<sup>72</sup>, que se aplica tanto à PSP como à GNR, está em vigor desde 2002. Foi elaborado por iniciativa de várias associações representativas do pessoal das forças de segurança, em cooperação com representantes da Direção Nacional da PSP, do Comando-Geral da GNR, da Inspeção-Geral da Administração Interna e dos gabinetes dos membros do Governo. Foi adotado pelos próprios agentes das forças de segurança e publicado em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 28 de fevereiro.

142. Este Código visa promover a qualidade do serviço policial e reforçar o prestígio e a dignidade das forças de segurança, bem como contribuir para a criação de condições objetivas e subjetivas que, no âmbito da ação policial, garantam o pleno exercício dos direitos e das liberdades dos cidadãos. Contém 14 artigos que tratam do respeito pelos direitos humanos fundamentais, incluindo os das pessoas detidas, da equidade e imparcialidade, da integridade, dignidade e probidade, da probidade no exercício das funções, da adequação, necessidade e proporcionalidade do uso da força, da obediência, da responsabilidade, do sigilo, da

---

<sup>72</sup> <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/37-2002-254790>

cooperação na administração da justiça, da solidariedade na ação e da preparação individual. Estes princípios são seguidos por uma breve explicação, mas não são ilustrados por exemplos.

143. O Código e todos os regulamentos relacionados com a deontologia das forças policiais estão acessíveis a todo o pessoal da PSP e da GNR nos seus respetivos sítios na internet e na intranet. Este tema encontra-se também incluído nas referências de formação dos cursos de acesso e promoção, bem como, quando assim determinado pelos respetivos comandantes, no âmbito dos programas de formação contínua das unidades/subunidades da PSP e da GNR. A violação das disposições do Código dá lugar a um processo disciplinar.

144. O GET considera que o Código Deontológico do Serviço Policial é um documento válido. No entanto, não foi atualizado desde a sua adoção há 21 anos de forma a refletir as tendências e questões emergentes. O conteúdo do Código centra-se principalmente na preservação dos direitos e dignidade dos cidadãos, bem como em evitar abusos de autoridade. Embora algumas das suas disposições tratem da integridade das forças de segurança e da necessidade de evitar conflitos de interesses, carecem de pormenores nesta área e não dão qualquer orientação prática ou exemplos de dilemas éticos. Por exemplo, não há disposições específicas sobre ofertas, utilização indevida de informação, abuso de recursos, etc. Além disso, terão de ser adotados códigos de conduta para a PSP e a GNR, em conformidade com os requisitos do RGPC. Assim, **o GRECO recomenda que (i) o Código Deontológico do Serviço Policial seja atualizado ou que sejam adotados documentos semelhantes para fazer face aos desafios atuais relacionados com a prevenção da corrupção e as questões de integridade (por exemplo, conflitos de interesses, ofertas, informação confidencial, utilização de recursos públicos, atividades externas, etc.), e (ii) que tais documentos sejam complementados com orientações práticas e exemplos concretos.**

#### *Aconselhamento, formação e sensibilização*

145. Todos os agentes destas forças e serviços de segurança (LEOs<sup>73</sup>) participam na formação inicial obrigatória antes de assumirem as suas funções, que se baseia no Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais das Nações Unidas e no Manual de Formação da Polícia baseado nos Direitos Fundamentais da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia. A PSP e a GNR têm as suas próprias estruturas de formação, colaborando ocasionalmente com o CPC na conceção de materiais de formação específicos na área da ética, integridade e deontologia da atividade policial. O CPC também dá formação sobre ética e integridade, boas práticas e gestão e prevenção de riscos de corrupção no serviço público, que têm sido frequentadas por alguns agentes da GNR e da PSP.

146. Na GNR, todos os programas de formação inicial, de promoção e de especialização incluem cursos curriculares onde os aspetos da ética, integridade e deontologia são abordados. Os cursos tratam, por exemplo, do Código Deontológico, das infrações cometidas no exercício de funções públicas ou da identificação dos pressupostos da corrupção ativa e passiva. Estes temas são abordados essencialmente no seu contexto operacional e logístico, dependendo a metodologia de ensino do objetivo do curso, que destaca casos reais e discute as medidas a serem adotadas em casos reais e fictícios. A frequência é obrigatória.

---

<sup>73</sup> Nota de tradução: por referência a “law enforcement officers”.

147. Também na PSP, todos os programas de formação têm cursos curriculares centrados na integridade e na prevenção da corrupção numa perspetiva jurídica, ética e processual. Por exemplo, o programa de formação inicial dos oficiais de polícia ao nível da licenciatura e do mestrado compreende um curso de 45 horas sobre ética e deontologia policial, que é obrigatório. O programa do curso de Comando e Direção Policial inclui um módulo obrigatório de 15 horas sobre o mesmo tema, e o programa do Curso de Direção e Estratégia Policial tem uma unidade curricular obrigatória de 35 horas sobre cidadania, ética e deontologia. Os programas para Agente de Polícia e Chefe de Polícia incluem cursos sobre Ética e Deontologia, bem como os Direitos Fundamentais e Cidadania, cuja duração tem sido aumentada.

148. O GET verifica que não existe um mecanismo dedicado, responsável pelo aconselhamento sobre regras de integridade na PSP e na GNR. Quando suscitada a questão sobre os canais disponíveis, recebeu diferentes respostas dos seus interlocutores, que mencionaram colegas, a cadeia de comando, os recursos humanos, a Inspeção da GNR ou o Serviço de Inspeção da PSP. É claro para o GET que, no interesse da sensibilização, deve ser introduzida uma abordagem mais institucionalizada a este respeito, confiando a uma entidade ou a pessoas fora da cadeia de comando a tarefa de prestar aconselhamento confidencial aos LEOs no que diz respeito a dilemas éticos, conflitos de interesse, etc. Consequentemente, **o GRECO recomenda a introdução de um mecanismo de aconselhamento confidencial sobre questões éticas e de integridade para o pessoal da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana.**

#### Recrutamento, carreira e condições de trabalho

##### *Seleção inicial e nomeação*

149. O pessoal com funções policiais na PSP integra uma das três carreiras especiais de oficial de polícia, chefe de polícia ou agente da polícia. A entrada na PSP está sujeita a um processo específico de seleção e recrutamento, com requisitos gerais e especiais determinados por lei. A nomeação de quadros superiores é efetuada de acordo com as disposições da Lei Orgânica da PSP. As decisões sobre a nomeação são tomadas pelo Diretor Nacional ou por diferentes entidades responsáveis, dependendo do cargo/posição da pessoa a nomear. Outras decisões de carreira (promoção, mobilidade, demissão) são tomadas pelo Diretor Nacional.

150. O pessoal com funções policiais na GNR integra as carreiras de oficial, sargento ou guarda. Todos são funcionários com contratos permanentes. Os oficiais são admitidos através da Academia Militar, enquanto os guardas são recrutados diretamente pela GNR. Os guardas podem posteriormente assistir a aulas para sargentos através de procedimentos internos de progressão de carreira. A responsabilidade principal pelas decisões de nomeação e carreira cabe ao Comandante-Geral, embora possa ser delegada noutras entidades em caso de nomeação e demissão.

151. Ambas as organizações destas forças de segurança têm um plano de recrutamento plurianual aprovado pelo Governo, que estabelece o número de vagas para admissão em cursos de formação inicial e procedimentos de seleção comuns. Neste contexto, o Departamento de Recursos Humanos da GNR apresenta ao Comandante-Geral um plano anual de recrutamento correspondente às prioridades de recrutamento. Na PSP, o recrutamento de oficiais de polícia é efetuado anualmente, de acordo com o calendário

escolar estabelecido. Não existe um calendário específico para o recrutamento ou promoção de oficiais. Estes recrutamentos são efetuados de acordo com as necessidades da instituição e requerem autorização ministerial.

152. A seleção inicial do pessoal da PSP e da GNR segue um procedimento baseado no mérito, sendo os candidatos classificados de acordo com os resultados obtidos nas fases de seleção por um júri composto por três membros nomeados para um determinado processo de seleção. Os membros do júri alternam regularmente. A lista de candidatos é então aprovada pelas chefias competentes. Para o recrutamento de oficiais, bem como para os cursos de agentes policiais (PSP) e guardas (GNR), o procedimento de seleção inclui também uma entrevista psicológica realizada por um psicólogo certificado e uma entrevista de motivação.

153. A fim de verificar a integridade dos candidatos no recrutamento inicial, é exigido um certificado de registo criminal como parte do processo de candidatura. Os candidatos que tenham um registo criminal que indique que cometeram uma infração penal dolosa não podem ser admitidos. Os candidatos que sejam ex-militares não podem ter sido condenados a pena de prisão disciplinar, pena disciplinar de proibição de readmissão ou suspensão de serviço igual ou superior a dez dias. Os candidatos que tenham sido excluídos de cursos de graduação anteriores, estabelecimentos de ensino militar ou das forças ou serviços de segurança, por razões disciplinares ou incapacidade para o serviço, estão igualmente excluídos. Os potenciais comportamentos problemáticos são abordados durante a entrevista de seleção, de natureza informal, a fim de determinar a reação ou postura do candidato em relação ao tema abordado. São também realizados testes de personalidade para avaliar os candidatos quanto às capacidades ou valores interpessoais inadequados. Através de exames e análises médicas, são também verificadas várias condições, incluindo o consumo de drogas.

154. O GET é de opinião que os atuais procedimentos de controlo (*vetting*) têm de ser revistos e reforçados. Em primeiro lugar, não existe qualquer política que preveja controlos periódicos internos/controlos de segurança, para além dos aspetos relacionados com a integridade avaliados no decurso das avaliações de desempenho. Não há qualquer fiscalização aos antecedentes financeiros ou controlo de segurança em relação a familiares/associados próximos. Há a necessidade de ter plenamente em conta o facto de que o contexto ou a situação pessoal de cada um pode mudar ao longo da sua vida profissional e expô-lo a novos riscos. Neste contexto, o controlo a intervalos regulares é de facto um instrumento indispensável para evitar atividades corruptas por parte dos LEO ao serviço. Além disso, neste domínio, afigura-se necessário um sistema para verificar se os LEO foram condenados por infrações desde a sua entrada ao serviço. **O GRECO recomenda o reforço dos atuais processos de controlo na Polícia de Segurança Pública e na Guarda Nacional Republicana e a introdução de controlo a intervalos regulares ao longo da carreira dos seus membros.**

155. As decisões sobre nomeação e carreira são sempre fundamentadas e sujeitas a recurso hierárquico ou judicial. Nenhum candidato pode ser rejeitado se não houver uma fundamentação justificada, de acordo com os requisitos aplicáveis ao procedimento.

156. Durante a visita a Portugal ambas as organizações destas forças de segurança referiram dificuldades em atrair pessoal suficiente, especialmente para o pessoal da PSP em Lisboa e no Porto, onde o custo de vida é mais elevado. Tal foi atribuído em parte ao baixo nível dos salários, mas também às especificidades de uma população envelhecida com

diferentes expectativas de carreira. Estas dificuldades parecem afetar sobretudo as funções com qualificações mais baixas.

#### *Promoção e nomeação para cargos de direção*

157. A promoção para cargos na PSP ocorre na sequência da abertura de um concurso. Os candidatos são avaliados com base no seu curriculum vitae. É elaborada uma lista de classificação provisória, com a ajuda de um sistema informático, pelo departamento de recursos humanos e por um júri de promoção nomeado pelo Diretor Nacional. A lista provisória é notificada a todos os candidatos para efeitos de verificação e o júri decide sobre qualquer reclamação posterior e elabora a lista de classificação final. Os candidatos podem recorrer hierarquicamente para o MAI ou diretamente para os tribunais.

158. A nomeação para cargos de direção é decidida pelo Diretor Nacional de entre todos os oficiais de uma determinada categoria. Para o cargo de Diretor Nacional Adjunto, os candidatos podem também vir de fora da polícia, desde que tenham reconhecida competência e experiência profissional.

159. As promoções na GNR podem ocorrer na sequência de um curso de qualificação, antiguidade, escolha, distinção ou numa base excecional. A promoção após um curso de qualificação é efetuada por ordem decrescente da classificação obtida no curso. A promoção por antiguidade pressupõe a existência de uma vaga e a satisfação das condições de promoção. Este é também o caso da promoção por escolha, mas ocorre independentemente da posição do candidato na ordem de antiguidade, de modo a selecionar o candidato considerado mais competente e que tenha demonstrado maior aptidão para o desempenho de funções inerentes a uma categoria superior. A promoção por distinção ocorre independentemente da existência de uma vaga e visa recompensar qualidades profissionais ou capacidades de liderança excecionais que contribuíram para o prestígio da GNR e do país. Finalmente, a promoção excecional ocorre independentemente da existência de uma vaga e nos seguintes casos: para as pessoas classificadas como deficientes, quando a legislação especial assim o prevê; e por reabilitação, como resultado de recurso em processos penais ou disciplinares. Em todas as promoções, os candidatos devem preencher as condições gerais, tais como o cumprimento das suas funções, desempenho eficiente, requisitos comportamentais, etc., bem como as condições específicas da categoria em questão, tais como antiguidade ou o exercício de determinadas funções. A promoção deve respeitar a classificação dos candidatos por mérito. Os candidatos que não forem promovidos podem reclamar às suas próprias unidades, que devem transmitir as reclamações ao Departamento de Recursos Humanos.

160. A nomeação para cargos de direção na GNR fica ao critério do Comandante-Geral, sob proposta do comandante regional, e é feita de forma voluntária ou por antiguidade.

161. Durante a visita a Portugal foram expressas críticas sobre a falta de transparência e de previsibilidade no processo de promoção. O GET está também preocupado com o facto de que a nomeação para cargos de direção na PSP e na GNR parecer depender fortemente da discricionariedade, sem um processo claro para definir critérios de seleção ou explicar as decisões sobre a nomeação.

162. O GET observa ainda que as leis orgânicas da PSP (artigo 52.º) e da GNR (artigos 23.º e 25.º) não preveem um processo de nomeação destes altos funcionários baseado no mérito e declaram claramente que a nomeação é discricionária. Tal foi confirmado pelos interlocutores em Portugal. Os candidatos podem vir de dentro da GNR ou da PSP ou de fora. Apesar destas nomeações discricionárias por parte do poder executivo, houve um consenso entre os interlocutores do GET de que a PSP e a GNR não estão sujeitas a pressões ou influência do executivo nas suas operações e investigações quotidianas. No entanto, é opinião do GET que a nomeação para cargos tão cruciais deve ser baseada no mérito e na adequação ao cargo e sujeita a procedimentos transparentes. Embora um grau de discricionariedade seja compreensível para a nomeação de cargos de confiança ou devido às necessidades especiais de um serviço, tal não deve prevalecer sobre o mérito como base objetiva para a nomeação, de forma a evitar possíveis práticas tendenciosas, clientelismo, favoritismo ou nepotismo. **O GRECO recomenda que a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana revejam os seus atuais processos de nomeação e promoção relativamente aos cargos de direção, com vista a melhorar a objetividade e a transparência desses processos e decisões.**

#### *Avaliação de desempenho*

163. Todos os membros do pessoal da GNR e PSP em serviço ativo são submetidos anualmente a avaliações de desempenho, em conformidade com o Regulamento de Avaliação do Desempenho dos Militares na GNR (RADMGNR)<sup>74</sup> e a Portaria 9-A/2017<sup>75</sup>, de 5 de janeiro, que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho do pessoal com funções policiais da PSP (SIAD-PSP), respetivamente. O pessoal da GNR pode também ser submetido a avaliações extraordinárias, como, por exemplo, em caso de transferência ou demissão.

164. Em regra, as avaliações do pessoal da GNR envolvem a intervenção de dois avaliadores, validando o superior hierárquico a avaliação inicial efetuada pelo primeiro avaliador. Os critérios de avaliação baseiam-se num conjunto de competências definidas para o pessoal militar, de acordo com a categoria e cargo. Compreende tanto elementos quantitativos (tais como as relações humanas e cooperação, iniciativa, sentido de dever e disciplina, etc.) como qualitativos, entre os quais a integridade de carácter e inteligência emocional. O processo de avaliação inclui ainda, entre outros, uma autoavaliação, uma reunião de avaliação e possibilidade de reclamação e de recurso hierárquico. A avaliação do pessoal da PSP segue critérios e processos semelhantes.

165. Tanto na GNR como na PSP, a avaliação final do desempenho é expressa em menções qualitativas de acordo com a pontuação final obtida, que pode ir de excelente a insuficiente. Para o pessoal da GNR, um bom desempenho pode levar à atribuição de um bónus de desempenho, um aumento da duração do período de férias que pode ir até três dias ou uma alteração do posicionamento remuneratório. Um desempenho insuficiente - que deve ser fundamentado - pode levar à identificação de necessidades de formação adicional, a decisões para melhor utilizar as capacidades da pessoa avaliada ou à exclusão dos processos de seleção para nomeação de determinadas funções. Influencia também o cálculo da avaliação de mérito dos militares da GNR, com consequências na classificação e na promoção. Na PSP, os resultados da avaliação de desempenho podem levar, *inter alia*, à determinação de necessidades de formação complementar, a compensação monetária ou férias adicionais.

---

<sup>74</sup> [Portaria n.º 411/2019 | DRE](#)

<sup>75</sup> [Portaria n.º 9-A/2017 | DRE](#)

Afeta também as classificações nos concursos de promoção a categorias superiores e a nomeação para determinados cargos, que são analisados caso a caso pelo Diretor Nacional.

166. O processo de avaliação do desempenho foi visto por alguns dos interlocutores do GET como complexo, não suficientemente transparente e subjetivo no geral. Foi dito que os critérios não eram suficientemente diferenciados entre o pessoal no terreno e o pessoal de secretaria, foi relatado um excesso de confiança em elementos quantitativos, bem como a concessão ampla da classificação geral de "excelente". Como os resultados de desempenho têm impacto na promoção e na nomeação para posições mais elevadas, que dependem em grande medida da discricionariedade, o GET alude às suas preocupações e à recomendação contida no parágrafo 162 acima.

#### *Rotatividade*

167. O pessoal alterna regularmente na GNR, de acordo com os regulamentos internos que definem critérios tais como o tempo despendido na posição. As obrigações de rotatividade podem ser dispensadas com base em fundamentos razoáveis e justificados. As decisões sobre a rotatividade na GNR são tomadas pelo Comandante-Geral, com base nas necessidades do serviço. Um militar que seja nomeado para um curso de promoção, pode também abandonar o curso se prever que, com a promoção, será transferido para outro local. Em relação à PSP, não existe um sistema de rotatividade a não ser no contexto de promoções, o que implica a necessidade de preencher as posições vagas.

#### *Cessação de funções e demissão*

168. O pessoal da GNR pode ser demitido na sequência de um processo disciplinar que resulte na desvinculação do serviço. Pode também ser excluído do serviço se o seu comportamento indicar desvios claros em relação aos requisitos morais, éticos, militares ou técnico-profissionais necessários à sua qualidade e funções. Esta medida estatutária é decidida na sequência de um processo definido pelo EMG NR que preserva os direitos da defesa, com a aplicação subsidiária do processo disciplinar. Em ambos os casos, a decisão é tomada pelo MAI sob proposta do Comandante-Geral da GNR, precedida de um parecer do Conselho de Ética, Deontologia e Disciplina da GNR. A decisão é passível de recurso.

169. Na PSP, a cessação do emprego pode ocorrer por razões disciplinares ao abrigo do Estatuto Disciplinar da PSP, na sequência da imposição de sanções de reforma obrigatória ou de demissão do serviço. A imposição destas sanções é da competência do MAI e está sujeita a recurso.

#### *Salários e benefícios*

170. O salário anual bruto de uma posição de início de carreira como Guarda na GNR em 2022 é de 14.993,44 euros. Inclui a remuneração base, um suplemento de serviço nas forças de segurança e um subsídio de férias e de Natal. Este salário pode variar de acordo com as respetivas funções, antiguidade ou avaliação de desempenho. São concedidos subsídios adicionais por serviço especial, patrulha, escala, comando, residência, refeição, uniforme e despesas atribuídas aos diretores. Dependendo de situações específicas, os funcionários da GNR têm direito a benefícios de transporte e alojamento, que podem ser concedidos em dinheiro quando não for possível utilizar outros meios de pagamento.

171. Relativamente à PSP, as seguintes informações foram dadas pelas autoridades:

Carreiras/Categoria		Total	Total anual
Diretor Nacional		6 116,98 €	85 637,72 €
Diretor Nacional Adjunto (Operações)		5 351,57 €	74 921,98 €
Outros Diretores Nacionais Adjuntos e Inspetor Nacional		4 968,87 €	69 564,18 €
OFICIAIS	Superintendente-Chefe	4 458,59 €	62 420,26 €
	Superintendente	3 756,96 €	52 597,44 €
	Intendente	3 310,48 €	46 346,72 €
	Subintendente	2 934,84 €	41 087,76 €
	Comissário	2 559,65 €	35 835,10 €
	Subcomissário	1 996,85 €	27 955,90 €
CHEFES	Chefe Coordenador	2 497,12 €	34 959,68 €
	Chefe Principal	2 246,98 €	31 457,72 €
	Chefe	1 746,72 €	24 454,08 €
AGENTES	Agente Coordenador	1 934,31 €	27 080,34 €
	Agente Principal	1 621,65 €	22 703,10 €
	Agente	1 179,72 €	16 516,08 €

172. Além disso, são concedidas prestações e subsídios sociais para a proteção parental (maternidade, paternidade e adoção), família, educação especial, pensão vitalícia mensal, carreira, funeral, luto, acidente e doença profissional e refeições.

173. Relativamente à GNR, as seguintes informações foram dadas pelas autoridades:

Categoria/Posto		Total	Total anual
Comandante-Geral		5 999,00 EUR	83 985,94 EUR
Comandante-Adjunto		5 248,60 EUR	73 480,40 EUR
Oficiais	Tenente-General	4 935,94 EUR	69 103,16 EUR
	Major General	4 373,13 EUR	61 223,79 EUR
	Brigadeiro General	4 248,06 EUR	59 472,90 EUR
	Coronel	3 622,72 EUR	50 718,08 EUR
	Tenente-Coronel	3 184,98 EUR	44 589,78 EUR
	Major	2 809,78 EUR	39 336,92 EUR

	Capitão	2 434,59 EUR	34 084,23 EUR
	Tenente	1 934,31 EUR	27 080,31 EUR
	Alferes	1 746,72 EUR	24 454,14 EUR
Sargentos	Sargento-Mor	2 434,59 EUR	34 084,23 EUR
	Sargento-Chefe	2 246,98 EUR	31 457,72 EUR
	Sargento-Ajudante	1 996,85 EUR	27 955,93 EUR
	Primeiro-Sargento	1 746,72 EUR	24 454,14 EUR
	Segundo Sargento	1 621,65 EUR	22 703,07 EUR
	Furriel	1 496,58 EUR	20 952,18 EUR
Guardas	Cabo-Mor	1 871,79 EUR	26 205,03 EUR
	Cabo-Chefe	1 746,72 EUR	24 454,14 EUR
	Cabo	1 496,58 EUR	20 952,18 EUR
	Guarda Principal	1 308,99 EUR	18 325,83 EUR
	Guarda	1 070,96 EUR	14 993,38 EUR

### Conflitos de interesses

174. As disposições legais e regulamentares relevantes tratam de certas formas de conflitos de interesses, mas não definem esta noção. Os artigos 69.º a 76.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA) estabelecem um regime de impedimentos e escusas para o pessoal dos órgãos da administração pública e de quaisquer outras entidades que, independentemente da sua natureza, exerçam poderes públicos. Se estes ou um dos seus familiares próximos tiverem um interesse pessoal em jogo, ou se tiverem estado envolvidos num procedimento, têm de comunicar este facto ao seu superior hierárquico imediato, suspender a sua atividade no processo e ser substituídos. Devem solicitar a dispensa de intervir num procedimento quando, razoavelmente, possa haver sérias dúvidas quanto à imparcialidade da sua conduta ou decisão.

175. O Código Deontológico do Serviço Policial contém também uma disposição que prevê que os membros das forças de segurança "não exercem atividades incompatíveis com a sua condição de agente de autoridade ou que os coloquem em situações de conflito de interesses suscetíveis de comprometer a sua lealdade, respeitabilidade e honorabilidade ou a dignidade e prestígio da Instituição a que pertencem" (artigo 6.º).

176. Em conformidade com a Recomendação n.º 3/2020 do CPC sobre a gestão de conflitos de interesses no sector público, os procedimentos de controlo interno verificam a ausência de conflitos de interesses ou de impedimentos legais nos processos atribuídos a cada funcionário, bem como a ausência de quaisquer incompatibilidades de funções entre o pessoal policial e não policial das forças e serviços de segurança. Na GNR, todas as situações conhecidas, incluindo as decorrentes de denúncias anónimas, são investigadas pela Inspeção da Guarda. Na PSP, o Departamento de Recursos Humanos e a Inspeção da Polícia, trabalhando em conjunto, exercem controlo sobre esta matéria. Cada diretor de serviço e cada comandante de unidade policial, bem como os diretores de instituições educativas, devem comunicar à Inspeção da Polícia todas as situações de impedimento, escusa, incompatibilidades e conflitos de interesses.

177. O GET lembra as suas conclusões sobre a falta de detalhe das disposições relativas aos conflitos de interesses e questões relacionadas e remete a este respeito para a recomendação

sobre a necessidade de atualizar o Código Deontológico do Serviço Policial (ver parágrafo 144 supra).

### Proibição ou restrição de certas atividades

#### *Incompatibilidades, atividades externas e interesses financeiros*

178. O pessoal destas forças de segurança está sujeito aos artigos 19.º a 24.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho<sup>76</sup>, que contém as regras gerais de incompatibilidades, atividades externas e interesses financeiros. Além disso, estas matérias são também reguladas pelos respetivos Estatutos da PSP e da GNR, bem como, para a GNR, a NEP 1.06.02 de 31 de janeiro de 2017 relativa à acumulação de funções do pessoal militar da GNR, que regula o procedimento de pedido, a concessão e o controlo das autorizações. A violação dos regulamentos relevantes constitui uma infração disciplinar.

179. Por conseguinte, os LEOs podem exercer outras funções públicas que tenham interesse público manifesto, desde que não sejam remuneradas. Se forem remuneradas, só são permitidas atividades como a participação em grupos de trabalho ou de aconselhamento, ensino, conferências ou investigação. No que respeita a funções privadas, o pessoal no ativo não pode, por si próprio ou através de um intermediário, exercer quaisquer atividades privadas concorrentes ou em conflito com as suas funções policiais ou militares, ou relacionadas com o fornecimento de equipamento, infraestruturas ou material para as forças armadas ou de segurança; não podem exercer atividades incompatíveis com o seu cargo ou decoro militar. A autorização para realizar uma atividade externa não pode ser concedida quando a atividade é incompatível ou compromete a imparcialidade, quando pode afetar a capacidade física ou a disponibilidade do membro do pessoal em causa ou quando pode causar danos ao interesse público.

180. Na GNR, os pedidos para atividades externas são apresentados eletronicamente, acompanhados por uma recomendação do comandante da unidade para concessão ou recusa e são avaliados caso a caso, a nível central, pelos recursos humanos. As autorizações são válidas por três anos, ou até o membro do pessoal ser promovido ou transferido. São registadas no sistema integrado de gestão de pessoal e o seu exercício tem de ser acompanhado pelo superior hierárquico.

181. A GNR facultou as seguintes estatísticas relativas à autorização de atividades externas nos últimos anos:

Ano	Pedidos não autorizados	Pedidos autorizados	Total de pedidos
2021	129	343	472
2020	124	269	393
2019	134	81	215
2018	225	641	866

<sup>76</sup> <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/35-2014-25676932>

182. A PSP não comunicou qualquer procedimento específico ou estatísticas a não ser que os pedidos de atividades externas devem ser dirigidos ao Departamento de Recursos Humanos e que estes são autorizados pela Direção-Geral, caso a caso, após consulta ao departamento jurídico. As autorizações são concedidas por um período fixo de um a três anos. O GET é da opinião que é necessário fazer mais no que respeita às atividades externas na PSP. Parece não existir uma política e um procedimento claros, e não foi possível obter qualquer informação a respeito da escala das atividades externas entre o pessoal da PSP. Consequentemente, **o GRECO recomenda que a Polícia de Segurança Pública estabeleça regras claras sobre as atividades externas e que tais atividades sejam devidamente registadas e sujeitas a subsequentes controlos regulares.**

### *Ofertas*

183. As autoridades remetem para o n.º 3 do artigo 5.º do Código Deontológico do Serviço Policial, que estipula que os membros das forças de segurança devem abster-se de qualquer ato que possa pôr em causa a liberdade da sua ação, a independência do seu juízo e a credibilidade da instituição a que pertencem; para o n.º 3 do artigo 6.º, que estabelece que os membros das forças de segurança devem combater e denunciar todas as práticas de corrupção, abusivas, arbitrárias e discriminatórias; e para o n.º 3 do artigo 7.º, que estabelece que os membros das forças de segurança devem exercer a sua atividade segundo critérios de justiça, objetividade, transparência e rigor e devem agir e decidir prontamente para evitar danos ao bem ou interesse jurídico a salvaguardar. A PSP remete igualmente para o artigo 10.º do seu Estatuto Disciplinar, que contém o dever de isenção, que consiste em não retirar vantagens diretas ou indiretas, pecuniárias ou outras, para si ou para terceiros, das funções que exerce.

184. O GET nota a ausência de uma disposição específica no Código Deontológico ou outros textos que regulem a aceitação de ofertas e outras vantagens. As preocupações expressas em relação ao regime de ofertas para os PTEFs (ver parágrafo 90 acima) aplicam-se também às forças e serviços de segurança. As disposições do Código Deontológico referidas pelas autoridades são demasiado gerais para cobrir esta questão de uma forma adequada. Não há indicação clara sobre quais as ofertas ou hospitalidade que podem ser aceites ou não, dependendo do contexto, do doador, do valor ou da ocasião. O GET sublinha a importância de colmatar esta lacuna no contexto da recomendação sobre a atualização do Código Deontológico dada no parágrafo 144 acima.

185. Ambas as forças de segurança recebem doações em espécie para mobiliário, equipamento, carros, computadores, etc., em quantidades variáveis, mas consideráveis. Por exemplo, a PSP recebeu bens num valor total aproximado de 370.000 euros entre 2019 e 2022, na sua maioria de empresas privadas e de alguns municípios. A PSP e a GNR também recebem patrocínios de entidades privadas. No entanto, não são permitidos donativos em dinheiro. Em cada força os donativos e os patrocínios são aprovados e geridos a nível central e reportados às autoridades fiscais, para que os doadores recebam abatimentos fiscais. A PSP e a GNR estão legalmente obrigadas a facultar informações sobre todos os donativos recebidos ao Tribunal de Contas, ao nível das Contas Públicas do Estado. Tais informações são dados abertos ao público. De acordo com o Código dos Contratos Públicos, as empresas que doaram bens ou serviços gratuitamente a uma entidade pública no ano em curso ou nos dois anos anteriores estão excluídas de participar em concursos.

186. O GET observa que os donativos privados e os patrocínios à polícia são permitidos em Portugal. Esta matéria é regulada por diretrizes internas, exigindo uma documentação rigorosa e um processo de aprovação centralizado. Contudo, os detalhes dos donativos não são publicados em linha ou sujeitos a qualquer outra forma de escrutínio público. O GET considera que todas as forças policiais devem, de preferência, ser financiadas exclusivamente com base em orçamentos públicos democraticamente decididos e transparentes. Teme que os donativos e patrocínios possam manchar a reputação da polícia ou comprometer a perceção da sua neutralidade. Deve ser sempre exigida total transparência em relação a todos os financiamentos a organismos públicos, tais como as forças e serviços de segurança. Consequentemente, **o GRECO recomenda que o sistema de donativos e de patrocínios à Polícia de Segurança Pública e à Guarda Nacional Republicana seja revisto a fim de (i) estabelecer salvaguardas contra conflitos de interesses reais, potenciais ou percecionados; e (ii) publicar regularmente em linha os donativos e os patrocínios, indicando o valor, a identidade do doador e a forma como os bens doados foram despendidos ou utilizados.**

#### *Utilização indevida de recursos públicos*

187. As disposições aplicáveis estão contidas nos Estatutos Disciplinares da GNR e da PSP, juntamente com o Código Deontológico do Serviço Policial, que se aplica tanto ao pessoal da GNR como ao da PSP. Especificamente, o artigo 13.º do Estatuto Disciplinar da PSP, sobre o dever de zelo, exige que o pessoal não desvie os bens pertencentes ao serviço do seu destino legal e a utilização com prudência e cuidado de todos os bens e equipamentos que lhes forem distribuídos ou confiados; a alínea j) do artigo 12.º do Estatuto Disciplinar da GNR proíbe a utilização de instalações, armamento, viaturas e demais material em fins estranhos ao serviço, desde que para tal não exista a necessária autorização; e o n.º 3 do artigo 7.º do Código Deontológico, sobre correção na atuação, exige que os membros das forças de segurança exerçam a sua atividade segundo critérios de justiça e evitem danos no bem ou interesse jurídico a salvaguardar. Dependendo da situação em questão, podem aplicar-se os crimes de peculato ou de peculato de uso estabelecidos no Código Penal.

#### *Contactos com terceiros, informação confidencial*

188. O Estatuto Disciplinar da GNR contém o dever de sigilo (artigo 16.º). O artigo 11.º do Código Deontológico do Serviço Policial, que se aplica tanto ao pessoal da GNR como ao da PSP, prevê que os membros das forças de segurança devem guardar segredo sobre as informações de natureza confidencial, ou relacionadas com métodos e táticas de ação operacional, que venham a obter no desempenho das suas funções, sem prejuízo das necessidades da administração da Justiça ou do cumprimento do dever profissional. Consoante a situação em causa, as disposições do Código Penal podem também ser aplicadas.

#### *Restrições pós-emprego*

189. Não existem restrições gerais pós-emprego aplicáveis ao pessoal da PSP e da GNR. Existe, contudo, uma restrição específica aplicável ao pessoal da PSP, que não pode exercer funções de segurança privada nos três anos seguintes à cessação do contrato na PSP.

190. A este respeito, o GET reconhece que certas competências e conhecimentos especializados que antigos agentes policiais podem carrear para o sector privado podem ser inestimáveis e proporcionar oportunidades de emprego bem-vindas. Ao mesmo tempo,

porém, as mudanças para o sector privado por parte de especialistas da polícia podem implicar uma série de riscos - por exemplo, que certas informações obtidas no serviço policial sejam mal utilizadas, que um LEO seja influenciado no exercício da sua autoridade à luz de uma expectativa de emprego futuro, ou que os canais de comunicação com antigos colegas estejam a ser utilizados para benefício injustificado do novo empregador. O GET salienta que a Recomendação R (2000) 10 do Conselho da Europa sobre os Códigos de Conduta dos Funcionários Públicos inclui diretrizes especiais sobre a saída do serviço público (artigo 26.º). A partir das informações recolhidas durante a visita a Portugal não ficou claro até que ponto isto é um problema no País. Consequentemente, **o GRECO recomenda que seja realizado um estudo sobre as atividades do pessoal da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana após a sua saída destas forças e que, se necessário, à luz dos resultados deste estudo, sejam estabelecidas regras para assegurar a transparência e mitigar os riscos de potenciais conflitos de interesses a este respeito.**

#### Declaração de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos

191. Como acima explicado, na secção sobre incompatibilidades e atividades externas, os LEOs têm de declarar quaisquer atividades externas que exerçam ou planeiem exercer, bem como as empresas em que detenham, direta ou indiretamente, uma quota de pelo menos 10%. A divulgação aplica-se igualmente às ações detidas pelo seu cônjuge, unido de facto, ascendentes e descendentes em qualquer grau, para efeitos de controlo da aplicação das regras sobre incompatibilidades.

192. O GET encoraja as autoridades a prestar mais atenção ao tema da divulgação financeira no que respeita a certos funcionários no âmbito das forças e serviços de segurança (por exemplo, no que respeita a cargos de direção de topo e/ou a certas posições vulneráveis a conflitos de interesses), especialmente no contexto da implementação da recomendação sobre os procedimentos de controlo reforçados.

#### Mecanismos de supervisão

193. Na PSP, o controlo interno é da competência dos diretores de departamento e gabinetes da Direção Nacional da PSP, dos comandantes das unidades policiais e dos diretores dos estabelecimentos de ensino policial.

194. Sediada na Direção Nacional e na dependência do Diretor Nacional, a Inspecção da Polícia exerce controlo interno a nível nacional nos domínios operacional, administrativo, financeiro e técnico, e é responsável pela verificação, controlo, avaliação e informação sobre o desempenho de todos os serviços da PSP, com vista a promover: (a) a legalidade, regularidade, eficácia e eficiência da atividade operacional, gestão orçamental e patrimonial e gestão do pessoal; (b) a qualidade do serviço prestado à população; e (c) o cumprimento dos planos de negócios e das decisões e instruções internas. Para o efeito, efetua regularmente inspeções.

195. Na GNR, o controlo interno é exercido pelos Comandos Funcionais, através de auditorias multidisciplinares (recursos humanos, financeiros e logísticos) sob a coordenação de um inspetor-adjunto da Inspecção da Guarda; as auditorias internas de âmbito financeiro são realizadas pela Divisão de Controlo Interno do Departamento de Recursos Financeiros da

CARI; as inspeções planeadas e não planeadas são realizadas pela Inspeção; e o controlo regular diário é exercido pela cadeia de comando.

196. A Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) foi criada em 1995. A sua atividade é regida pelo Decreto-Lei n.º 22/2021, de 15 de março<sup>77</sup>, e tem por missão assegurar funções de auditoria, inspeção, controlo e fiscalização, de alto nível, relativamente a todas as entidades, serviços e organismos dependentes ou cuja atividade é legalmente tutelada ou regulada pelo MAI. Tem autonomia técnica e administrativa. O Inspetor-Geral pode decidir inspeções sem aviso prévio, iniciar e decidir sobre processos de investigação e inquérito, bem como propor a abertura de processos disciplinares e a realização de ações de auditoria. No contexto das suas atividades de inspeção, auditoria e supervisão, a IGAI dispõe de amplas prerrogativas, que incluem nomeadamente o direito de acesso a todas as instalações sujeitas ao exercício das suas funções, o direito de solicitar e apreender quaisquer documentos pertinentes, de examinar provas e recolher amostras e de solicitar a cooperação das autoridades policiais em caso de obstrução. Todos os serviços do Estado, sujeitos a inspeção, têm o dever de informar e cooperar com o pessoal da IGAI.

197. As investigações da IGAI são seletivas, uma vez que presta uma atenção especial e investiga diretamente os casos mais graves, tais como os maus-tratos policiais, tortura, danos corporais e morte de cidadãos, bem como o uso indevido de armas de fogo, sem prejuízo de exercer supervisão, mesmo que indiretamente, sobre os casos menos graves, acompanhando os processos disciplinares que são investigados no seio das forças de segurança. A atividade da IGAI está especialmente centrada no controlo da legalidade e na defesa dos direitos dos cidadãos e tem de investigar todas as denúncias de violação grave dos direitos fundamentais dos cidadãos. Presta especial atenção às denúncias de maus-tratos de cidadãos pelos agentes policiais, bem como qualquer manifestação de uso excessivo de força e de má conduta por motivos raciais. Neste contexto, a IGAI convidou os dirigentes da GNR e da PSP a implementar um plano de prevenção de manifestações de discriminação nas forças e serviços de segurança, com intervenções nas áreas de recrutamento; formação; interação dos LEOs com outros LEOs e com os cidadãos, incluindo nas redes sociais; promoção da imagem e comunicação das forças de segurança; mecanismos de prevenção e monitorização.

198. Algumas das atividades da IGAI centram-se também na integridade e corrupção nas forças de segurança. Para além de atuar em casos individuais de LEOs reportados como estando envolvidos em condutas incorretas, a IGAI avalia, *inter alia*, os PPR apresentados pelas entidades tuteladas pelo MAI, incluindo a PSP e a GNR; realiza auditorias e reforço das capacidades no domínio da gestão de risco; realiza ações de formação e de sensibilização tanto ao seu próprio pessoal como a LEOs sobre questões de ética e de corrupção. As discussões tidas durante a visita a Portugal destacaram a grave falta de pessoal da IGAI, tal como confirmado no seu relatório anual<sup>78</sup>. De um total planeado de 55 pessoas, apenas 39 lugares estavam preenchidos em 2021. Atualmente, três dos 14 lugares de inspetor estão vagos e apenas um inspetor estava incumbido de realizar atividades de auditoria e controlo. O GET considera que esta situação precisa ainda de ser abordada, uma vez que recursos adequados são instrumentais para o exercício eficaz das funções de supervisão cometidas à IGAI. Consequentemente, **o GRECO recomenda que o quadro de pessoal da Inspeção-Geral da Administração Interna seja aumentado.**

---

<sup>77</sup> [Decreto-Lei n.º 22/2021 | DRE](#) (em português, com um sumário em inglês).

<sup>78</sup> <https://www.igai.pt/pt/InstrumentosDeGestao/RelatorioDeAtividades/Documents/Relatorio%20de%20Atividades%202021.pdf>

199. O Provedor de Justiça português é um órgão estatal independente, eleito pela Assembleia da República para um mandato de quatro anos, renovável uma vez. O seu principal papel é o de proteger e promover os direitos, liberdades, garantias e os interesses legítimos dos cidadãos, estrangeiros e apátridas, quer vivam ou não legalmente em Portugal. Desempenha as suas funções em resposta a queixas<sup>79</sup> ou *ex officio* e tem poderes de investigação importantes. Não tem poderes vinculativos, mas assegura, através das suas recomendações, a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos. Pode também remeter o autor da queixa para a autoridade competente sempre que haja um recurso judicial ou administrativo. O Provedor de Justiça só pode intervir em relação à ação das entidades nacionais portuguesas, encontrando-se as funções políticas e jurisdicionais excluídas da sua competência.

200. O Provedor de Justiça recebe queixas relativas à conduta das forças policiais. Nestes casos, ouve esquadras e postos e contacta as inspeções da PSP e da GNR, bem como a IGAI quando necessário. Pode também ouvir as forças policiais diretamente no local. As queixas habitualmente não tratam de casos de corrupção. Quando o fazem, os casos são encaminhados para o Ministério Público ou para a IGAI. Um número significativo de queixas diz respeito à qualidade do atendimento policial. Em vários casos, o Provedor de Justiça referiu-se ao Código Deontológico do Serviço Policial, salientando a necessidade de cumprir os seus princípios e regras de conduta, e de assegurar a formação em matéria de direitos humanos. Em 2021, o Provedor de Justiça recebeu 51 queixas sobre questões de segurança policial: 32 relativas à conduta das forças policiais e 11 relativas a omissão de intervenção policial.

201. Os outros "órgãos de supervisão" da PSP e da GNR incluem o MAI, a Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, o Tribunal de Contas no que diz respeito à fiscalização da legalidade das despesas públicas e gestão financeira, os tribunais penais e administrativos sempre que estejam em causa factos relacionados com o desempenho dos LEOs ou dos serviços de segurança interna, o Ministério Público e a Polícia Judiciária, no que diz respeito a investigações criminais.

### *Sistema de reclamações*

202. As queixas sobre os LEOs podem ser apresentadas à PSP, à GNR, às suas respetivas inspeções, à Polícia Judiciária, ao CPC, à IGAI, ao Provedor de Justiça ou ao Ministério Público. Por lei, cada esquadra de polícia é obrigada a ter um livro de reclamações. Existe em todas as esquadras de polícia um cartaz a divulgar a existência deste livro de reclamações. As queixas podem ser apresentadas por qualquer meio e são gratuitas. A GNR, a Polícia Judiciária e a IGAI têm também um canal eletrónico nos seus respetivos sítios na internet para a submissão de queixas. As queixas podem ser anónimas.

203. Se os factos forem de natureza administrativa, são enviados à PSP ou à GNR para se iniciar uma investigação e, eventualmente, um processo disciplinar, embora a IGAI possa optar por investigar os factos por si. Em todos os casos, abre-se um procedimento administrativo como forma de controlar a investigação disciplinar realizada no âmbito da PSP ou da GNR. Se os factos forem de natureza criminal, são comunicados ao Ministério Público, que é

---

<sup>79</sup> [Submeter a queixa – Provedoria de Justiça \(provedor-jus.pt\)](https://www.provedor-jus.pt)

responsável pela investigação da corrupção e crimes conexos. O Ministério Público pode solicitar à Polícia Judiciária a realização de uma investigação sob a sua direção (ver parágrafo 114 supra). Os autores da queixa recebem informações sobre o seguimento da sua queixa - exceto no caso de uma queixa anónima - e podem contestar a decisão de não investigar um caso através de um recurso administrativo interno ou através de um requerimento ao tribunal administrativo.

204. O Ministério Público gere também um sistema eletrónico de denúncias denominado "Corrupção": Denunciar aqui"<sup>80</sup>, onde podem ser feitas denúncias, incluindo anonimamente, sobre corrupção e crimes conexos. O sítio do CPC na internet tem uma ligação direta a este sistema de denúncia. De acordo com os dados recolhidos pelo Ministério Público, foram apresentadas 1966 denúncias, incluindo através deste sistema, das quais 695 foram apresentadas por denunciante identificados (35,4%). A análise das denúncias levou ao início de 249 investigações e 31 investigações preventivas, tendo sido enviadas 787 denúncias a outras entidades e 896 arquivadas. Estes números não são específicos do pessoal da PSP e da GNR.

205. O GET considera que as queixas contra o pessoal da PSP e da GNR preferencialmente não devem ser tratadas pela própria PSP ou GNR e nunca pela hierarquia imediata dos visados (ver também "Processos disciplinares", infra). Além disso, parece que o sistema dos livros de reclamações em cada esquadra de polícia precisa de ser complementado por um sistema centralizado, a fim de facultar estatísticas amplas sobre queixas contra as forças e serviços de segurança, abrangendo todo o país. Tais informações deveriam estar disponíveis publicamente (sem revelar a identidade dos indivíduos em causa) como base para medidas a adotar em estratégias anticorrupção, mecanismos de gestão de risco, ações de formação, etc. Consequentemente, **o GRECO recomenda que as queixas contra os membros do pessoal da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana e as medidas tomadas a este respeito sejam refletidas em estatísticas centralizadas, disponíveis ao público, respeitando ao mesmo tempo o anonimato das pessoas envolvidas.**

#### Obrigação de comunicar e proteção de denunciante

##### *Obrigação de comunicar*

206. Os LEOs em ambos os serviços têm o dever de comunicar qualquer crime de que tomem conhecimento (artigo 242.º do Código de Processo Penal), bem como qualquer má conduta ou suspeita de infração disciplinar cometida por um colega, a qualquer superior hierárquico do infrator (artigo 76.º do Regulamento de Disciplina da GNR; artigo 61.º do Estatuto Disciplinar da PSP).

207. A não comunicação pode dar lugar a processos disciplinares, bem como a processos penais pelo crime de denegação de justiça (artigo 369.º do Código Penal).

##### *Proteção de denunciante*

208. A proteção dos denunciante é regulada pela Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro<sup>81</sup>, que entrou em vigor a 18 de junho de 2022 e que transpõe a Diretiva (UE) 2019/1937 do

---

<sup>80</sup> [https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/den\\_criar.php](https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/den_criar.php)

<sup>81</sup> <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/93-2021-176147929>

Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2019 relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União<sup>82</sup>. Esta nova lei, juntamente com o Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que estabelece o RGPC e cria o MENAC – uma autoridade administrativa independente que incorporará o CPC – estabelece que as entidades públicas e privadas com mais de 50 funcionários são obrigadas a ter canais internos de denúncia, que serão supervisionados pelo MENAC. Além disso, o MENAC tem o poder de processar infrações administrativas e aplicar as coimas correspondentes a determinadas infrações à lei relativa à proteção de denunciantes. Estes canais têm de assegurar a apresentação e o acompanhamento seguro das denúncias. A lei também prevê que devem ser tomadas medidas internas para verificar os factos denunciados e que o denunciante tem de ser informado do seguimento da denúncia. São permitidas denúncias anónimas, e a lei prevê coimas e uma obrigação de compensação em caso de retaliação contra os denunciantes.

209. Os canais de denúncia externos são o Ministério Público ou a Polícia Judiciária no caso de crimes, e as autoridades administrativas ou policiais e de supervisão competentes no que diz respeito a ilícitos de mera ordenação social. A Lei de Proteção de Denunciantes também prevê medidas de proteção para os denunciantes, incluindo a proibição de retaliação, medidas de apoio e proteção judicial. O desrespeito pelas disposições da lei pode fazer incorrer em coimas entre 500 e 250.000 euros, a serem decididas pelo MENAC.

210. O GET nota que, na altura da visita a Portugal, a PSP e a GNR, às quais se aplica a Lei de Proteção de Denunciantes, ainda não tinham estabelecido canais internos de denúncia, embora fosse reportado estarem em curso trabalhos nesse sentido. Além disso, o MENAC, que está encarregue de supervisionar o cumprimento da lei, ainda não está a funcionar plenamente (ver também o parágrafo 44 supra). Por último, é crucial promover a sensibilização dos LEOs neste domínio a todos os níveis, combater o "código de silêncio" que poderia imperar informalmente nas organizações hierárquicas e assegurar a correta aplicação da lei, o que, tal como assinalado num relatório<sup>83</sup> adotado pelo Grupo de Trabalho da OCDE sobre Corrupção nas Transações Comerciais Internacionais em outubro de 2022, "introduz mudanças de grande alcance no quadro jurídico português". **O GRECO recomenda (i) o reforço da proteção dos denunciantes no seio da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana, particularmente através da criação de canais internos de denúncia; e (ii) a realização de ações de formação dedicadas e de atividades de sensibilização sobre as medidas de proteção dos denunciantes destinadas a todos os níveis da hierarquia e cadeias de comando.**

#### Procedimentos de aplicação e sanções

##### *Processos disciplinares*

211. A responsabilidade disciplinar dos LEOs é regulada pelos seus respetivos Estatutos Disciplinares. O processo disciplinar pode ser aberto pelos superiores hierárquicos ou pela IGAI. A suspeita de má conduta é investigada em todos os casos pelos departamentos internos de deontologia e disciplina da força a que o agente pertence, que nomeia um instrutor (investigador) para o processo. O progresso da investigação é acompanhado pela IGAI, que

---

<sup>82</sup> Até junho de 2022, o Provedor de Justiça português teve assento como observador na NEIWA – (Rede das Autoridades Europeias em matéria de Integridade e Denúncias), que visa assegurar o apoio e o intercâmbio de boas práticas relativamente à Diretiva (UE) 2019/1937.

<sup>83</sup> <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/portugal-phase-4-report.pdf>

também pode realizar a investigação por si. Se a investigação demonstrar que foi cometida uma alegada má conduta, o instrutor prepara um relatório apresentando os factos e circunstâncias do caso, bem como o quadro legal e as sanções aplicáveis. Ao LEO interessado e ao seu representante é concedido um período de tempo para apresentar a sua defesa, durante o qual têm acesso ao processo e podem apresentar provas e testemunhas. O instrutor prepara então um relatório final indicando se os factos do caso equivalem a uma má conduta e propondo uma sanção adequada. Este relatório é entregue à autoridade competente que, dependendo da gravidade da infração, é o superior direto do LEO ou uma autoridade hierárquica superior, que decide se concorda ou não com as conclusões e propostas do instrutor. A decisão final deve ser fundamentada. As sanções disciplinares incluem uma repreensão escrita, multa, suspensão, reforma obrigatória e demissão. A aplicação das sanções de reforma obrigatória e de demissão é precedida por um parecer do Conselho de Deontologia e Disciplina. As sanções disciplinares podem ser objeto de recurso junto do superior hierárquico ou do tribunal administrativo. As sanções disciplinares são publicadas internamente. O prazo de prescrição é de três anos após a prática de uma infração disciplinar.

212. Em 2022, a IGAI começou a publicar no seu sítio na internet<sup>84</sup> as decisões tomadas em processos disciplinares que foram investigados e tratados pelo seu pessoal. Esta divulgação inclui até ao momento resumos, relatórios e decisões, devidamente anonimizados, proferidos em 16 casos disciplinares entre 2016 e 2022. O GET congratula-se com esta medida, como uma boa prática, que as autoridades são encorajadas a manter e desenvolver.

213. No entanto, o GET está seriamente preocupado com o facto de os processos disciplinares estarem quase inteiramente nas mãos dos superiores hierárquicos do agente, que são responsáveis por iniciar o processo, avaliar os resultados da investigação e decidir sobre uma sanção, com um conselho colegial a emitir um parecer apenas sobre a aplicação das sanções mais graves. Esta falta de separação entre a autoridade que inicia o processo e a autoridade que decide sobre as sanções pode conduzir a uma falta de imparcialidade e de justiça no processo. Um processo em que o caso seria ouvido e decidido por uma autoridade colegial poderia oferecer melhores garantias. Por conseguinte, **o GRECO recomenda a revisão do regime disciplinar da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana, com vista a excluir qualquer possibilidade de um superior hierárquico decidir sozinho sobre questões disciplinares.**

#### *Processos penais e imunidades*

214. O pessoal da PSP e da GNR não goza de imunidades ou de outros privilégios processuais. Está sujeito aos procedimentos penais comuns.

#### *Estatísticas*

215. A tabela infra contém informação estatística sobre as novas investigações que envolvem membros das forças e serviços de segurança (FSS) como arguidos:

Novas investigações por Crime/Ano, em que o arguido é membro das FSS

---

<sup>84</sup> <https://www.igai.pt/pt/Publicacoes/RelatoriosDisciplinares/Pages/default.aspx>

Crimes	2019	2020	2021	Total
Abuso de poder	8	2	1	11
Corrupção ativa	6			6
Corrupção passiva	1		2	3
Insolvência dolosa	2			2
Participação económica em negócio	1			1
Peculato	2	2	1	5
Peculato de uso		1		1
Recebimento indevido de vantagem	1			1

216. As tabelas seguintes facultam dados sobre investigações levadas a cabo pela IGAI. Como explicado acima, é de notar que a IGAI inicia sistematicamente procedimentos administrativos (PA) como forma de monitorizar a relevância e o progresso dos processos de investigação disciplinar conduzidos nas LEAs. O número de PA também reflete as denúncias não fundamentadas ou denúncias incorretamente dirigidas à IGAI, que são avaliadas em PA antes de, quando justificado, serem dirigidas às autoridades competentes.

	Factos	AP <sup>1</sup>	PDN <sup>2</sup>				AIP <sup>6</sup>
			EP <sup>3</sup>	IP <sup>4</sup>	DP <sup>5</sup>	Sanções	
2018	Abuso de autoridade	44	-	-	4	-	-
	Questões de natureza interna ou profissional	52	-	1	-	-	-
	Lesão/ou ameaça com arma de fogo	6	-	-	-	-	-
	Ilegalidade por ação ou omissão	66	-	-	-	-	-
	Maus-tratos ou ofensa à integridade física	255	2	7	31	4	
	Práticas discriminatórias	6	-	-	-	-	4 <sup>85</sup>
	Ação/comportamento incorreto	175	-	3	4	1	-
	Detenção ilegal	3	-	-	-	-	-
	Morte	-	-	-	-	-	-
	Outros	253	1	7	2	-	-
	Total	860	3	18	41	5	4

- 1 – Processo administrativo
- 2 – Processos de natureza disciplinar
- 3 – Processos de inquérito
- 4 – Processos de investigação
- 5 – Processos disciplinares
- 6 – Processos de contraordenação

<sup>85</sup> Processos de contraordenação por discriminação investigados nos termos da Lei n.º 46/2006, de 28 de agosto, e do Decreto-Lei n.º 34/2007, de 15 de fevereiro.

	Factos	AP	PDN				AIP
			EP	IP	DP	Sanções	
2019	Abuso de autoridade	51	0	1	0	0	0
	Questões de natureza interna ou profissional	62	0	0	0	0	0
	Crimes contra a propriedade (furto, roubo, dano, burla, extorsão)	26	0	0	0	0	0
	Detenção ilegal	0	0	0	0	0	0
	Morte	0	0	0	0	0	0
	Ofensas à integridade física (abuso físico, maus-tratos)	289	0	7	1	0	0
	Crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual (ameaças, coerção, rapto, violação, coerção sexual, lenocínio, abuso sexual de crianças)	15	0	0	1	0	0
	Práticas discriminatórias	11	0	1	0	0	2
	Violação de deveres profissionais (procedimentos ou comportamentos incorretos, recusa de atender o público, ilegalidades, irregularidades e omissões)	275	0	12	2	0	2
	Violência doméstica	50	0	0	0	0	0
	Outros	76	0	1	0	0	0
	Total	855	0	12	2	0	2

	Factos	AP	PDN				AIP
			EP	IP	DP	Sanções	
2020	Abuso de autoridade	105	0	0	1	1	0
	Questões de natureza interna ou profissional	98	0	0	0	0	0
	Crimes contra a propriedade (furto, roubo, dano, burla, extorsão)	22	0	0	0	0	0
	Detenção ilegal	0	0	0	0	0	0
	Morte	3	0	2	16	2 (a)	0
	Ofensas à integridade física (abuso físico, maus-tratos)	212	0	4	11	4 (b)	0
	Crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual (ameaças, coerção, rapto, violação, coerção sexual, lenocínio, abuso sexual de crianças)	12	0	0	1	0	0
	Práticas discriminatórias	14	0	1	0	0	1 (d)
	Violação de deveres profissionais (procedimentos ou comportamentos incorretos, recusa de atender o público, ilegalidades, irregularidades e omissões)	454	0	11	13	(c)	2
	Violência doméstica	34	0	0	0	0	0

	Outros	119	0	1	0	0	0
	Total	107 3	0	17	41	7	1

(a) três processos foram suspensos e dois processos deram origem a processos disciplinares;

(b) três processos foram arquivados e dois processos deram origem a processos disciplinares;

(c) nove processos foram arquivados, um processo foi suspenso e um processo deu origem a um processo disciplinar;

(d) processos de contraordenação baseados em práticas discriminatórias em relação a uma pessoa deficiente (Lei n.º 46/2006, de 28 de agosto).

## **VI. RECOMENDAÇÕES E ACOMPANHAMENTO**

217. Tendo em conta as conclusões do presente relatório, o GRECO faz as seguintes recomendações a Portugal:

*Relativamente aos governos centrais (funções executivas de topo)*

- i. que (i) as regras sobre a verificação da integridade se apliquem a todas as pessoas com funções executivas de topo, antes da sua nomeação, a fim de identificar e gerir conflitos de interesses existentes e potenciais; (ii) que as informações facultadas sejam verificadas, e os resultados sejam publicados aquando da sua entrada em funções; e (iii) que a área de competência e as funções específicas de todos os membros dos gabinetes ministeriais, incluindo o do Primeiro-Ministro, sejam publicadas na internet e mantidas atualizadas (parágrafo 32);**
- ii. que a Estratégia Nacional Anticorrupção seja acompanhada de um plano de ação específico para a sua implementação na prática (parágrafo 41);**
- iii. que, de forma prioritária, o Mecanismo Nacional Anticorrupção se torne plenamente operacional, na prática, providenciando-lhe medidas adequadas e recursos apropriados (financeiros, humanos, administrativos, legais, etc.) (parágrafo 44);**
- iv. que (i) seja estabelecido e publicado na internet um plano de prevenção dos riscos de corrupção específico para as pessoas com funções executivas de topo, que inclua a identificação dos riscos relacionados com a integridade e as medidas corretivas adequadas, e (ii) que o plano seja sujeito a monitorização regular pelo Mecanismo Nacional Anticorrupção, tornando públicas as suas conclusões e recomendações, bem como as respostas das autoridades (parágrafo 48);**
- v. que o Código de Conduta para pessoas com funções executivas de topo (i) seja revisto e complementado com disposições adicionais contendo orientações claras sobre conflitos de interesses e outras questões relacionadas com a integridade (tais como ofertas, contactos com terceiros, atividades externas, contratos com autoridades estatais, processamento de informações confidenciais e restrições pós-emprego), e (ii) seja associado a um mecanismo credível e eficaz de supervisão e de sanções (parágrafo 53);**
- vi. que (i) seja dada formação de natureza formal sobre normas de integridade a todas as pessoas com funções executivas de topo no momento da sua tomada de posse e a intervalos regulares, e (ii) que lhes seja disponibilizado aconselhamento confidencial sobre questões éticas e devidamente mantidas estatísticas referentes a esse aconselhamento confidencial (parágrafo 57);**
- vii. melhorar o acesso do público à informação, tomando medidas adicionais para limitar o uso de restrições ao abrigo da lei aplicável que rege o acesso à informação e aos documentos administrativos e tornar todo o processo de acesso à informação mais eficiente (parágrafo 62);**

- viii. **que o procedimento de consulta pública relativo aos Decretos-Leis seja revisto para assegurar que os Decretos-Leis sejam, em regra, submetidos a consulta pública, incluindo através do estabelecer de prazos adequados, da documentação das contribuições recebidas e das partes envolvidas, bem como da publicação dos resultados dos procedimentos de participação pública de forma atempada e facilmente acessível (parágrafo 69);**
- ix. **que (i) sejam introduzidas regras pormenorizadas sobre a forma como as pessoas com funções executivas de topo estabelecem contactos com lobistas e outras partes que procuram influenciar o trabalho legislativo e outros trabalhos governamentais, e (ii) informação suficiente sobre o objetivo destes contactos, a identidade da(s) pessoa(s) com quem (ou em nome de quem) se realizou a(s) reunião(ões) e que o(s) assunto(s) específico(s) da discussão seja(m) divulgado(s) (parágrafo 70);**
- x. **que as informações sobre a receção de presentes, ofertas, hospitalidades, convites e outros benefícios por pessoas com funções executivas de topo sejam registadas num registo central e disponibilizadas atempadamente ao público (parágrafo 90);**
- xi. **que (i) restrições pós-emprego idênticas às aplicáveis aos membros do Governo sejam alargadas a todas as pessoas com funções executivas de topo, e (ii) seja criado um mecanismo de supervisão eficaz (parágrafo 96);**
- xii. **que que exigências idênticas às de divulgação de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos aplicáveis aos membros do Governo sejam alargadas a todas as pessoas com funções executivas de topo (parágrafo 100);**
- xiii. **que i) a plataforma eletrónica para a entrega de declarações únicas seja criada e tornada operacional o mais rapidamente possível; ii) as declarações de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos das pessoas com funções executivas de topo estejam sistemática e facilmente acessíveis na internet; e iii) seja considerada a inclusão de informações financeiras adicionais sobre os cônjuges, pessoas com quem vivam em união de facto e familiares dependentes (entendendo-se que essas informações de familiares próximos não têm necessariamente de ser tornadas públicas) (parágrafo 101);**
- xiv. **que, i) de forma prioritária, seja plenamente assegurado o funcionamento eficaz da Entidade para a Transparência, através da adoção das medidas regulatórias, institucionais e operacionais adequadas e da afetação dos recursos necessários a este organismo, e ii) as declarações únicas das pessoas com funções executivas de topo sejam sujeitas a verificações substantivas regulares, estabelecendo uma cooperação/interação sólida e eficaz com todos os organismos de fiscalização/bases de dados pertinentes e impondo sanções proporcionadas em caso de violação (parágrafo 104);**

*Relativamente às forças e serviços de segurança*

- xv. **que sejam tomadas medidas adicionais para reforçar a representação das mulheres a todos os níveis na Polícia de Segurança Pública e na Guarda Nacional Republicana (parágrafo 123);**
- xvi. **que o quadro relativo ao acesso à informação policial seja revisto para tornar a informação mais prontamente disponível, preservando simultaneamente a confidencialidade das investigações em curso realizadas pela Guarda Nacional Republicana e pela Polícia de Segurança Pública (parágrafo 127);**
- xvii. **que seja providenciada uma perspetiva de mais longo prazo sobre medidas institucionais, sob a forma de estratégias anticorrupção específicas, no seio da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana, em complemento dos Planos de Prevenção dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (parágrafo 138);**
- xviii. **que i) o Código Deontológico do Serviço Policial seja atualizado ou que sejam adotados documentos semelhantes para fazer face aos desafios atuais relacionados com a prevenção da corrupção e as questões de integridade (por exemplo, conflitos de interesses, ofertas, informação confidencial, utilização de recursos públicos, atividades externas, etc.)), e ii) que tais documentos sejam complementados com orientações práticas e exemplos concretos (parágrafo 144);**
- xix. **que seja introduzido um mecanismo de aconselhamento confidencial sobre questões éticas e de integridade para o pessoal da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana (parágrafo 148);**
- xx. **o reforço dos atuais processos de controlo na Polícia de Segurança Pública e na Guarda Nacional Republicana e a introdução de controlo a intervalos regulares ao longo da carreira dos seus membros (parágrafo 154);**
- xxi. **que a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana revejam os seus atuais processos de nomeação e promoção relativamente aos cargos de direção, com vista a melhorar a objetividade e a transparência desses processos e decisões (parágrafo 162);**
- xxii. **que a Polícia de Segurança Pública estabeleça regras claras sobre as atividades externas e que tais atividades sejam devidamente registadas e sujeitas a subsequentes controlos regulares (parágrafo 182);**
- xxiii. **que o sistema de donativos e de patrocínios à Polícia de Segurança Pública e à Guarda Nacional Republicana seja revisto a fim de i) estabelecer salvaguardas contra conflitos de interesses reais, potenciais ou percecionados; e ii) publicar regularmente em linha os donativos e os patrocínios, indicando o valor, a identidade do doador e a forma como os ativos doados foram despendidos ou utilizados (parágrafo 186);**
- xxiv. **que seja realizado um estudo sobre as atividades do pessoal da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana após a sua saída destas forças e que, se necessário, à luz dos resultados deste estudo, sejam estabelecidas regras para**

**assegurar a transparência e mitigar os riscos de potenciais conflitos de interesses a este respeito (parágrafo 190);**

**xxv. que o quadro de pessoal da Inspeção-Geral da Administração Interna seja aumentado (parágrafo 198);**

**xxvi. que as queixas contra os membros do pessoal da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana e as medidas tomadas a este respeito sejam refletidas em estatísticas centralizadas, disponíveis ao público, respeitando ao mesmo tempo o anonimato das pessoas envolvidas (parágrafo 205);**

**xxvii. (i) o reforço da proteção dos denunciantes no seio da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana, particularmente através da criação de canais internos de denúncia; e ii) a realização de ações de formação dedicadas e de atividades de sensibilização sobre as medidas de proteção dos denunciantes destinadas a todos os níveis da hierarquia e cadeias de comando (parágrafo 210);**

**xxviii. a revisão do regime disciplinar da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana, com vista a excluir qualquer possibilidade de um superior hierárquico decidir sozinho sobre questões disciplinares (parágrafo 213).**

218. Nos termos do artigo 30.º, n.º 2, do Regulamento Interno, o GRECO convida as autoridades portuguesas a apresentarem, até 30 de setembro de 2024, um relatório sobre as medidas tomadas para implementar as recomendações acima referidas. As medidas serão avaliadas pelo GRECO através do seu procedimento específico de conformidade.

219. O GRECO convida as autoridades portuguesas a autorizarem, o mais rapidamente possível, a publicação do presente relatório e a disponibilizarem ao público uma tradução do mesmo para a língua nacional.

---

## Sobre o GRECO

O Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) monitoriza a conformidade dos seus Estados-Membros com os instrumentos anticorrupção do Conselho da Europa. O acompanhamento do GRECO inclui um "procedimento de avaliação" que se baseia nas respostas específicas dos países a um questionário e visitas ao local, seguido de uma avaliação de impacto ("procedimento de conformidade") que analisa as medidas tomadas para implementar as recomendações emanadas das avaliações aos países. É aplicado um processo dinâmico de avaliação mútua e de pressão pelos pares, que combina a experiência dos profissionais que atuam como avaliadores e dos representantes dos Estados com assento em plenário.

O trabalho realizado pelo GRECO levou à adoção de um número considerável de relatórios que contêm um manancial de informações factuais sobre as políticas e práticas europeias de anticorrupção. Os relatórios identificam os sucessos alcançados e as lacunas na legislação, regulamentos, políticas e estruturas institucionais nacionais, e incluem recomendações destinadas a melhorar a capacidade dos Estados na luta contra a corrupção e a promover a integridade.

A adesão ao GRECO está aberta, em pé de igualdade, aos estados-membros do Conselho da Europa e aos estados não membros. Os relatórios de avaliação e de conformidade adotados pelo GRECO, bem como outras informações sobre o GRECO, estão disponíveis em: [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).