

Adoção: 19 março 2025
Público: 2 setembro 2025

Público
GrecoRC5(2025)7

QUINTO CICLO DE AVALIAÇÃO

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

RELATÓRIO DE CONFORMIDADE

PORTUGAL



Adotado pelo GRECO
Na sua 99ª reunião Plenária (Estrasburgo, 17-19 março 2025)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. INTRODUÇÃO

1. O quinto ciclo de avaliação do GRECO diz respeito à “Prevenção da corrupção e promoção da integridade nos governos centrais (funções executivas de topo) e nas forças e serviços de segurança”¹.
2. Este Relatório de Conformidade avalia as medidas tomadas pelas autoridades de Portugal para implementar as recomendações feitas no Relatório do Quinto Ciclo de Avaliação sobre Portugal, que foi adotado pelo GRECO na sua 93.^a reunião plenária (20-24 de março de 2023) e tornado público a 10 de janeiro de 2024, após autorização de Portugal ([GrecoEval5Rep\(2022\)3](#)).
3. De acordo com o exigido pelo Regulamento Interno do GRECO², as autoridades de Portugal apresentaram um Relatório de Situação contendo informação sobre as medidas que foram tomadas para implementar as recomendações do Relatório de Avaliação. Esse relatório, e a respetiva adenda, foram entregues a 30 de setembro e a 1 de outubro de 2024, respetivamente. Ambos serviram de base a este relatório.
4. O GRECO selecionou a Sérvia (em relação às funções executivas de topo nos governos centrais) e a Noruega (em relação às forças e serviços de segurança) para nomear Relatores para o procedimento de conformidade. As Relatoras nomeadas – Sra. Bojana Smartek, da Sérvia e Sra. Hanna Olsen Boldsberg da Noruega – foram coadjuvadas pelo Secretariado do GRECO na elaboração do presente relatório.
5. O Relatório de Conformidade avalia a implementação de cada recomendação individual contida no Relatório de Avaliação e apresenta uma avaliação global do nível de conformidade do membro com essas recomendações. A implementação de quaisquer recomendações pendentes (parcialmente implementadas ou não implementadas) será avaliada com base num novo Relatório de Situação a ser apresentado pelas autoridades 18 meses após a adoção do presente Relatório de Conformidade.

II. ANÁLISE

6. O GRECO fez 28 recomendações a Portugal no seu Relatório de Avaliação. O cumprimento destas recomendações é abordado mais adiante.

Prevenir a corrupção e promover a integridade nos governos centrais (funções executivas de topo)

Recomendação i

7. *O GRECO recomendou que (i) as regras sobre verificações 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 interesses existentes e potenciais; (ii) as informações facultadas sejam cruzadas 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*

¹ Nota de tradução: por referência a “law enforcement agencies”.

² O procedimento de conformidade do Quinto Ciclo de Avaliação é regido pelo Regulamento Interno do GRECO, tal como alterado. Ver artigo 31.º revisto bis e artigo 32.º revisto bis.

gabinetes ministeriais, incluindo o do Primeiro-Ministro, sejam publicadas online e mantidas atualizadas

8. No que respeita à primeira parte da recomendação, as autoridades remetem para o questionário que é dirigido aos potenciais candidatos a integrar o Governo como Vice-Primeiro-Ministro, Ministro, Secretário de Estado ou Subsecretário de Estado (o questionário é tratado no parágrafo 30 do Relatório do Quinto Ciclo de Avaliação sobre Portugal). Uma vez preenchido pelo candidato, o questionário é classificado como segredo nacional.
Este questionário foi preenchido pelos membros do XXIV Governo Constitucional, que tomou posse a 2 de abril de 2024. As autoridades informam ainda que o novo Código de Conduta do XXIV Governo Constitucional³ (adotado em abril de 2024) prevê a possibilidade de obter um parecer dos serviços competentes sobre a eventual existência de conflitos de interesses, incluindo antes da nomeação da pessoa em causa (n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º). Saliente-se que o Primeiro-Ministro pode solicitar tal parecer relativamente aos membros do Governo e estes em relação aos membros dos respetivos Gabinetes.
9. No que respeita aos serviços competentes, as autoridades indicam que a anterior Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM), e atualmente a recém-criada Secretaria-Geral do Governo (SGG), é responsável por auxiliar e acompanhar os membros do Governo e os membros dos respetivos gabinetes, relativamente às suas obrigações de transparência.⁴ Em particular, a Unidade de Transparência desta entidade pode, mediante pedido, avaliar a existência de incompatibilidades e conflitos de interesses e emitir pareceres formais a este respeito. Além disso, o Centro Jurídico do Estado (CEJURE), que presta assistência jurídica, assessoria e consultoria ao Conselho de Ministros, aos membros do Governo e aos serviços e entidades centrais da administração pública, pode também emitir pareceres sobre esta matéria.
10. No que respeita às verificações de integridade dos membros dos gabinetes, as autoridades sublinham que, dado o elevado número de pessoas nesta categoria (cerca de 600), a exigência de verificações prévias à nomeação pode dificultar o início efetivo dos trabalhos do Governo. Por este motivo, as verificações pós-nomeação que envolvem a Unidade de Transparência constituem um mecanismo mais apropriado.
11. Quanto à segunda parte da recomendação, as autoridades informam o GRECO que, em 2024, a Unidade de Transparência emitiu 23 pareceres a pedido de vários gabinetes ministeriais. Neste contexto, as autoridades referem também diversas ações de sensibilização da Unidade de Transparência (sessões de informação com membros do governo, aconselhamento confidencial, a nova versão do Guia sobre Transparência, etc.).
12. No que respeita à terceira parte da recomendação, as autoridades referem a exigência de publicação dos despachos de nomeação de todos os membros dos Gabinetes

³ [Resolução do Conselho de Ministros \(RCM\) n.º 64/2024, de 24 de abril de 2024.](#)

⁴ Alínea d) do n.º 1 do artigo 3 do Anexo I do [Decreto-Lei n.º 43-B/2024](#), de 2 julho de 2024.

Ministeriais, incluindo o do Gabinete do Primeiro-Ministro (esta exigência está prevista no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro, e foi avaliada no Relatório do Quinto Ciclo de Avaliação sobre Portugal, n.º 32). No que respeita aos técnicos especialistas, as autoridades salientam que, de acordo com a alínea d) do artigo 12.º, do Decreto-Lei acima referido, as suas funções específicas devem ser indicadas nas ordens de nomeação.

Esta informação é publicada no portal do Governo⁵. As autoridades referem que as obrigações específicas de cada membro dos Gabinetes não estão necessariamente definidas no início das suas funções, mas a Unidade de Transparência pode tê-las em conta ao considerar a existência de um conflito de interesses. Em qualquer caso, a Unidade de Transparência pretende emitir uma recomendação a solicitar uma divulgação mais pormenorizada dessas obrigações ao público.

13. O GRECO toma nota da informação acima referida. No que respeita à primeira parte da recomendação, a possibilidade de solicitar um parecer formal sobre a existência de conflitos de interesses antes da nomeação da pessoa em causa é, sem dúvida, um desenvolvimento positivo, especialmente porque diz respeito a *todas* as pessoas com funções executivas de topo (PTEFs⁶) – ou seja, membros do governo e membros dos gabinetes do Primeiro-Ministro e dos Ministros. O GRECO observa, no entanto, que este procedimento não é obrigatório e que a disposição legal relevante não indica em que casos deve ser utilizado. Além disso, as autoridades não facultam informações sobre os pormenores do procedimento e o número total de pareceres efetivamente obtidos no âmbito da nomeação dos membros do XXIV Governo Constitucional e dos membros dos respetivos gabinetes. Dado que esta última categoria não é obrigada a preencher o questionário de integridade, ainda não é claro até que ponto estão, na prática, sujeitos a verificações prévias à nomeação. O GRECO toma nota do argumento das autoridades sobre a dificuldade de organizar tais verificações para os membros dos gabinetes, tendo em conta o seu elevado número. Esta é, de facto, uma tarefa desafiante, que exige uma abordagem sistémica e sinergias interinstitucionais. No entanto, o GRECO já sublinhou a importância das verificações prévias à nomeação, a fim de evitar conflitos de interesses (ver parágrafo 32 do Relatório de Avaliação). Estas são ainda mais necessárias dada a falta de clareza em relação às verificações pós-nomeação. Não é exigido que os membros dos gabinetes sejam sistematicamente sujeitos a verificações de integridade logo após a sua nomeação. Em suma, o GRECO convida as autoridades a esclarecer todos os pontos acima referidos, no quadro jurídico relevante, e a assegurar que as verificações de integridade são efetivamente realizadas em relação a *todos* os PTEFs. Na opinião do GRECO, esta parte da recomendação está parcialmente implementada.

14. No que respeita à segunda parte da recomendação, o GRECO regista com agrado a possibilidade de consultar a Unidade de Transparência da SGPCM, no contexto das verificações prévias à nomeação. Contudo, tal possibilidade não é idêntica à de um mecanismo regular que permite uma verificação cruzada e eficaz das informações facultadas pelos candidatos. Além disso, não parece que os resultados da verificação sejam publicados após a nomeação dos candidatos. Por conseguinte, o GRECO só pode considerar esta parte da recomendação como parcialmente implementada.

⁵ [Nomeações - XXIV Governo Constitucional.](#)

⁶ Nota de tradução: por referência a “persons with top executive functions”.

15. Quanto à terceira parte da recomendação, as autoridades referem-se, essencialmente, à prática de publicação já em vigor no momento da visita de avaliação. Os despachos de nomeação publicados no portal do Governo contêm resumos dos currículos e clarificam, assim, as áreas de responsabilidade dos membros dos gabinetes ministeriais. Embora as suas funções específicas não estejam indicadas, o GRECO toma nota da intenção das autoridades de divulgar mais informações a este respeito, e espera receber uma atualização atempadamente. Esta parte da recomendação deve também ser considerada como parcialmente implementada.
16. O GRECO conclui que a recomendação i foi parcialmente implementada.

Recomendação ii

17. *O GRECO recomendou que a Estratégia Nacional Anticorrupção seja acompanhada de um plano de ação específico para a sua aplicação na prática.*
18. As autoridades salientam que a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, e o respetivo Plano de Ação, expiraram. Enquanto se aguarda a adoção de uma nova estratégia para o período 2025-2028, e do respetivo plano de ação, e com base em consultas públicas, o Governo aprovou a Agenda Anticorrupção, que consiste num conjunto de medidas nas áreas da prevenção, educação e repressão. A Resolução da Assembleia da República n.º 72-A/2024, de 4 de outubro, criou uma comissão *ad hoc* para monitorizar a implementação desta Agenda. A Agenda é acompanhada de um relatório técnico que fornece detalhes específicos sobre as medidas propostas. Em particular, está prevista a avaliação da eficácia da Estratégia 2020-2024, a publicação do relatório de avaliação em cooperação com o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e, com base nas suas conclusões, a preparação da nova Estratégia para o período 2025-2028. O Plano de Ação para este período já está a ser preparado. Estas medidas já estão incluídas no projeto de Plano de Atividades do MENAC para 2025. As autoridades referem ainda o lançamento das atividades de monitorização do MENAC, no âmbito do Regime Geral de Prevenção da Corrupção⁷ (RGPC), e da Recomendação n.º 1 do MENAC, de 26 de fevereiro de 2024, que insta os organismos governamentais a adotarem os instrumentos exigidos pelo RGPC (códigos de conduta setoriais, planos de prevenção de riscos de corrupção, etc.).
19. O GRECO toma nota desta informação e congratula-se com a iniciativa das autoridades em realizar uma avaliação exaustiva dos resultados da Estratégia Anticorrupção 2020-2024, a fim de facultar uma base sólida para a nova Estratégia para os próximos quatro anos. O GRECO sublinhou, de facto, a necessidade de monitorizar a implementação da Estratégia e confia que as autoridades terão em conta esta necessidade aquando da elaboração da nova Estratégia e do Plano de Ação. O GRECO congratula-se, igualmente, com a adoção da Agenda Anticorrupção, que identifica as áreas prioritárias e alguns indicadores de desempenho, dando assim orientações importantes até à adoção da nova Estratégia e Plano de Ação, bem como a criação de uma comissão especial para monitorizar a sua implementação. O GRECO observa que o relatório técnico anexo à

⁷ Ver o Relatório do Quinto Ciclo de Avaliação sobre Portugal, parágrafo 46.

Agenda descreve medidas específicas sem, no entanto, estabelecer prazos ou definir as autoridades competentes e as suas funções. Isto é lamentável, pois o GRECO enfatizou a importância destas características para um Plano de Ação funcional (ver Relatório de Avaliação, parágrafo 41). Embora o GRECO não tenha recebido o Plano de Ação válido até ao final de 2024, convida as autoridades a terem em conta estes comentários aquando da elaboração do novo Plano de Ação. O GRECO espera receber a nova Estratégia e Plano de Ação atempadamente.

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

Recomendação iii

21. *O GRECO recomendou 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.)*

22. As autoridades informam que o MENAC foi declarado operacional pela Portaria n.º 155-B/2023, de 6 de junho de 2023. Foram constituídos todos os seus órgãos: Presidente; Vice-presidente; Conselho Consultivo (constituído por 13 inspetores de diferentes ministérios - um acordo que facilita a cooperação interinstitucional); Comissão de Acompanhamento (constituída por 6 inspetores); e Comissão de Sanções (constituída por 4 inspetores). De acordo com o Decreto n.º 292-A/2022, de 9 de dezembro, emitido pela Presidência do Conselho de Ministros e pelo Ministério das Finanças, o quadro de pessoal do MENAC é composto por 27 cargos. Entre 6 de junho de 2023 e 31 de maio de 2024, o MENAC aumentou o seu quadro de pessoal em nove pessoas. A 31 de dezembro de 2024, estavam preenchidos 12 lugares⁸. O MENAC iniciou as suas atividades de monitorização, emitiu uma série de recomendações e elaborou vários documentos de orientação sobre o RGPC, bem como o plano de formação para todos os diretores, gestores e funcionários de organismos públicos e privados. Em termos de recursos informáticos, o sítio Web institucional do MENAC⁹ está operacional desde julho de 2023. Em novembro de 2024 foi lançada uma plataforma eletrónica¹⁰ para o processamento e armazenamento de documentos enviados por diversas entidades, para efeitos de monitorização do cumprimento do RGPC pelo MENAC, prevendo-se que uma componente de inteligência artificial esteja integrada na mesma até 2025. Relativamente ao quadro jurídico, as disposições legais que regem o mecanismo sancionatório ao abrigo do RGPC entraram em vigor em julho de 2023. Em termos de recursos financeiros, o orçamento do Estado atribuiu 2,1 milhões de euros ao MENAC em 2023, e 2,55 milhões de euros em 2024. Foram atribuídos mais 996 000,00€, através de um contrato de investimento para o desenvolvimento do sistema de informação de monitorização da Estratégia Nacional Anticorrupção. As autoridades reconhecem a necessidade de facultar ao MENAC mais recursos humanos e de TI, e estão a trabalhar nas soluções necessárias. Indicam que a nova Agenda Anticorrupção (ver parágrafo 16 acima) inclui medidas para promover a plena eficácia do MENAC.

⁸ Um Secretário-Geral, 5 consultores e 6 funcionários de apoio técnico e administrativo. Além disso, espera-se que mais 2 técnicos superiores e 2 assistentes técnicos se juntem a curto prazo.

⁹ <https://mec-anticorruptao.pt/>.

¹⁰ [Login | Evalyze](#).

23. O GRECO toma nota desta informação e aprecia as medidas tomadas até ao momento pelas autoridades portuguesas para dotar o MENAC dos recursos necessários e para garantir a sua modernização tecnológica. É um feito importante que o MENAC se tenha tornado operacional e assumido um número significativo das suas tarefas¹¹. O GRECO observa o empenho das autoridades em garantir o funcionamento eficaz do MENAC e espera receber uma atualização atempada sobre os recursos adicionais (em particular, sobre os recursos humanos) alocados, bem como outras medidas tomadas a este respeito.
24. O GRECO conclui que a recomendação iii foi parcialmente implementada.

Recomendação iv

25. *O GRECO recomendou que (i) fosse delineado e publicado online um plano de prevenção dos riscos de corrupção específico para as pessoas com funções executivas de topo, que incluía a identificação dos riscos relacionados com a integridade e as medidas corretivas adequadas, e (ii) que o plano fosse sujeito a monitorização regular pelo Mecanismo Nacional Anticorrupção, tornando públicas as suas conclusões e recomendações, bem como as respostas das autoridades.*
26. As autoridades informam que o artigo 11.º do novo Código de Conduta do XXIV Governo Constitucional obriga o Governo a adotar o PRR no prazo de 180 dias. A adoção e a implementação do PRR devem ser realizadas em colaboração com o MENAC. O MENAC e a Unidade de Transparência da SGPCM formaram um grupo de trabalho para desenvolver o plano de prevenção de riscos (PPR) necessário aos membros do Governo e dos gabinetes. Um projeto de plano, que é confidencial nesta fase, foi recentemente submetido ao Gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM) e deverá ser aprovado em março de 2025¹². O artigo 12.º do Código de Conduta acima referido prevê ainda a criação de um canal de denúncias do Governo, estando a ser desenvolvidos procedimentos para o tornar operacional. A recém-criada Secretaria-Geral do Governo é responsável por apoiar a adoção, implementação e aplicação do Código de Conduta e do Plano de Prevenção de Riscos do Governo, bem como garantir a gestão do canal de denúncias do Governo¹³.
27. O GRECO toma nota do trabalho realizado para desenvolver o PRR e espera receber este documento quando for adotado. O GRECO valoriza que o papel do MENAC na implementação do PRR está expressamente previsto no Código de Conduta do Governo. O GRECO confia que os procedimentos de monitorização relevantes serão

¹¹ Ver [Relatório da CE sobre o Estado de Direito](#) em Portugal (2024), p. 15

¹² As autoridades portuguesas informaram o GRECO, pouco antes da sua 99.ª reunião plenária, que o PPR tinha sido aprovado pelo Conselho de Ministros a 13 de fevereiro de 2025 (ver [comunicado de imprensa](#), ponto 1 (e)). Este desenvolvimento e a sua implementação efetiva serão analisados na próxima apresentação do relatório sobre o Estado de Direito (2024).

¹³ Alínea j) do artigo 3.º do Anexo I do Decreto-Lei n.º 43-B/2024, de 2 de julho de 2024. Artigo 12.º do Código de Conduta do XXIV Governo Constitucional, aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2024, de 24 de abril](#).

desenvolvidos a seu tempo. O GRECO congratula-se também com a iniciativa das autoridades de estabelecer um canal de denúncias do Governo.

28. O GRECO conclui que a recomendação iv foi parcialmente implementada.

Recomendação v

29. *O GRECO recomendou que o Código de Conduta para pessoas com funções executivas de topo (i) fosse 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) fosse acoplado a um mecanismo credível e eficaz de supervisão e de sanções.*

30. As autoridades alegam que o Código de Conduta do XXIV Governo Constitucional, adotado em abril de 2024, contém disposições específicas sobre conflitos de interesses, ofertas e hospitalidade. De acordo com o seu artigo 13.º, o Código deve ser alterado no prazo de 60 dias após quaisquer desenvolvimentos legislativos relevantes nas áreas do combate à corrupção, transparência, representação de interesses privados e regulação de contactos. Em relação à orientação prática, as autoridades referem os guias sobre transparência¹⁴ elaborados pela Unidade da Transparência da SGPCM, que planeia também começar a publicar um boletim semanal com exemplos práticos. No que diz respeito a sanções, o novo Código incorpora as disposições relevantes¹⁵ do Código anterior (ver parágrafo 52 do Relatório de Avaliação). Além disso, o n.º 2 do artigo 5.º, n.º 2 do novo Código estabelece que a responsabilidade política dos membros do Governo perante o Primeiro-Ministro pode incluir a demissão, em caso de violação grave ou repetida do Código de Conduta. As autoridades realçam que o Código de Conduta, por ser uma lei não vinculativa, não permite sanções que não sejam de natureza estritamente política (como a demissão). Outros tipos de sanções estão, por isso, previstos noutros instrumentos jurídicos. As autoridades recordam que a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, relativa ao regime de exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos (“Lei dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos”) já prevê sanções (nomeadamente os artigos 11º, n.º 9 do artigo 16.º e 18.º da Lei; ver parágrafos 107, 110-111 do Relatório de Avaliação).

31. O GRECO toma nota do novo Código de Conduta do Governo. Contém um conjunto de desenvolvimentos úteis em comparação com o Código de Conduta do anterior Governo, tais como a atualização sistemática do Código em conformidade com a legislação relevante, a possibilidade de obter uma opinião formal sobre a existência de um conflito de interesses, etc. Lamentavelmente, porém, não se tornou num repositório único para todas as questões e padrões de integridade (muitas destas questões continuam a ser

¹⁴ <https://www.sg.pcm.gov.pt/o-governo/guias-praticos/> (ver parágrafos 54-55 do Relatório do Quinto Ciclo de Avaliação sobre Portugal).

¹⁵ O incumprimento do disposto no Código de Conduta implica a responsabilização política perante o Primeiro-Ministro, no caso dos membros do Governo, ou perante o respetivo membro do Governo, no caso dos membros dos gabinetes ministeriais. Não exclui nem prejudica outras formas de responsabilização, nomeadamente criminal, disciplinar ou financeira, conforme aplicável por lei.

essencialmente reguladas pela Lei dos Titulares de Cargos Políticos e de Altos Cargos Públicos.). Neste contexto, o GRECO reitera a importância de consolidação de todas as regras de integridade num único documento.

32. No que respeita ao âmbito material do novo Código, os elementos em falta identificados nesta recomendação (por exemplo, contactos com terceiros) não foram aditados. O novo Código não indica o procedimento e o órgão de decisão no caso de o Primeiro-Ministro se deparar com uma situação de conflito de interesses¹⁶ (uma lacuna identificada no parágrafo 79 do Relatório de Avaliação relativamente ao Código de Conduta do anterior Governo). O GRECO observa também que ainda há falta de orientação prática detalhada sobre todas as questões de integridade. Os guias sobre a transparência elaborados pela Unidade de Transparência da SGPCM, e adaptados a diferentes categorias de PTEFs fornecem uma base útil para tal orientação (em particular a secção sobre obrigações de transparência), mas precisam de ser complementados com exemplos reais de situações que representam riscos para a integridade dos PTEFs e explicações sobre como lidar com esses riscos. Estas orientações práticas devem também ser consolidadas num único documento de fácil acesso. Em suma, a primeira parte desta recomendação deve ser considerada parcialmente implementada.
33. No que concerne às sanções, o GRECO observa que o novo Código estabelece um regime de responsabilidade para os ministros e membros dos gabinetes ministeriais, que pode levar à demissão em casos de violações graves ou repetidas. Seria útil indicar, no Código ou nas orientações práticas respetivas, que tipo de má-conduta constitui uma violação grave do Código, bem como as consequências para violações menos graves. No que respeita às sanções previstas na Lei dos Titulares de Cargos Políticos e de Altos Cargos Públicos, o GRECO examinou-as na fase de avaliação. De modo geral, ainda tem de ser definida uma escala de sanções proporcionais para diferentes tipos de violações e este exercício deve andar de mãos dadas com a consolidação de todos os padrões de integridade relevantes. O GRECO considera a segunda parte da recomendação parcialmente implementada.
34. Em suma, embora o novo Código de Conduta do Governo contenha uma série de inovações úteis, ainda há trabalho importante a ser feito e o GRECO encoraja as autoridades a continuar a revisão da estrutura de integridade com uma abordagem global e sistémica.
35. O GRECO conclui que a recomendação v foi parcialmente implementada.

Recomendação vi

36. *O GRECO recomendou que (i) fosse dada formação de natureza formal sobre normas de integridade a todas as pessoas com funções executivas de topo, no momento da sua*

¹⁶ As autoridades, no entanto, esclarecem que o artigo 7.º do Decreto-Lei [n.º 32/2024](#), de 10 de maio 2024 é aplicável a tal situação. Nos termos desta disposição, se o Primeiro-Ministro estiver ausente ou impedido, o ministro que não estiver ausente ou impedido deverá substituí-lo de acordo com a ordem estabelecida de ministros, começando pelo Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros.

tomada de posse e periodicamente, e (ii) que lhes fosse disponibilizado aconselhamento confidencial sobre questões éticas e devidamente mantidas estatísticas referentes a esse aconselhamento confidencial.

37. As autoridades informam que, durante os dois meses seguintes à tomada de posse do XXIV Governo Constitucional, a Unidade de Transparência da SGPCM realizou sessões de informação iniciais e reuniões de acompanhamento com os novos membros nomeados do Governo (o Governo é composto por 59 gabinetes; ao todo, foram realizadas 57 reuniões com diferentes gabinetes). As reuniões são personalizadas e incluem uma apresentação sobre o quadro jurídico da transparência e o apoio prestado pela Unidade de Transparência aos membros do governo e dos gabinetes. Incluem também uma componente de formação baseada no conteúdo dos guias sobre a transparência. Futuras sessões de formação para membros do governo e membros dos gabinetes serão agendadas oportunamente, com início no primeiro semestre de 2025¹⁷. O plano é realizar quatro ciclos de formação (trimestrais) por ano, considerando que o público-alvo poderá ultrapassar as 600 pessoas. Além disso, serão realizadas reuniões anuais de acompanhamento com membros do governo. A Unidade de Transparência da recém-criada SGG terá mais recursos humanos dedicados a esta função. A Unidade de Transparência presta também aconselhamento confidencial, tanto aos membros do Governo, como aos membros dos gabinetes (no período entre abril e setembro de 2024, recebeu cerca de 900 chamadas telefónicas a este respeito). A Unidade de Transparência está a trabalhar em soluções (incluindo *software*) relacionadas com a recolha de dados estatísticos sobre estes aconselhamentos¹⁸. A informação sobre todas as atividades da Unidade nestas áreas estará disponível no Relatório Anual.
38. O GRECO toma nota desta informação e congratula-se por terem sido organizadas sessões de informação iniciais e de acompanhamento para os membros recém-nomeados do Governo. No entanto, ainda não é claro se já foram realizadas reuniões semelhantes com os membros dos gabinetes. Além disso, não foram dadas informações sobre a taxa de participação das diferentes categorias de PTEFs nestas sessões de informação e de formação. O GRECO espera receber detalhes específicos a este respeito de forma a garantir que *todos* os PTEFs, incluindo os membros dos gabinetes, frequentam, efetivamente, os cursos de formação inicial e de atualização em matéria de integridade.
A primeira parte da recomendação deve, portanto, ser considerada parcialmente implementada.
39. Quanto à segunda parte da recomendação, o GRECO congratula-se com a extensão do aconselhamento confidencial a todos os PTEFs e com a sua utilização efetiva. O GRECO

¹⁷ As autoridades portuguesas informaram o GRECO, pouco antes da sua 99.ª sessão plenária, que a primeira sessão de formação tinha sido realizada a 12 de março de 2025, com cerca de 70 participantes, incluindo membros do governo, chefes de gabinete e membros dos gabinetes ministeriais. Serão realizadas mais sessões de formação em junho, setembro e dezembro de 2025. Esta evolução, e a formação adicional prevista para os PTEFs em 2025, serão avaliados pelo GRECO no próximo relatório.

¹⁸ As autoridades portuguesas informaram o GRECO pouco antes da sua 99.ª sessão plenária que o novo software para registo de pedidos de aconselhamento e consolidação de estatísticas tinha finalmente sido introduzido. Este desenvolvimento e a experiência e estatísticas recolhidas com esta nova ferramenta serão analisadas pelo GRECO no próximo relatório.

convida as autoridades a apresentarem informações sobre a adoção de medidas adicionais no que se refere à elaboração de estatísticas a este respeito. Por enquanto, esta parte da recomendação é considerada parcialmente implementada.

40. O GRECO conclui que a recomendação vi foi parcialmente implementada.

Recomendação vii

41. *O GRECO recomendou que se melhorasse 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.*
42. As autoridades informam que a Secretaria-Geral do Governo recentemente criada é responsável pelo procedimento de acesso à informação do Conselho de Ministros e do Governo, sujeito a decisão final do membro do Governo¹⁹. O exercício destas funções deverá facilitar o acesso à informação do Conselho de Ministros e do Governo. As autoridades referem ainda que a Comissão de Acesso a Documentos Administrativos (CADA) elaborou e publicou um estudo sobre a implementação e os efeitos da Lei de Acesso à Informação, que contém uma série de recomendações. Estas recomendações centram-se na promoção de uma transparência mais proativa e propõem, entre outros aspetos, a nomeação de responsáveis pelo acesso à informação nas instituições envolvidas; o reforço das obrigações de divulgação proativa e dos poderes da CADA para monitorizar o regime de acesso; a alocação de mais recursos humanos para a CADA; e a ratificação da Convenção do Conselho da Europa sobre o Acesso a Documentos Oficiais. No seguimento destas recomendações, está em curso uma campanha de informação e formação dirigida aos dirigentes da Administração Pública e a outros funcionários públicos sobre o regime de acesso aos documentos administrativos. Além disso, a Comunidade de Especialistas Anticorrupção (CEA), criada através de uma colaboração entre o MENAC e a TI Portugal, começou a desenvolver um dossier de boas práticas sobre uma cultura de transparência, que será disponibilizado a todos os organismos do setor público. As autoridades indicam ainda que a nova Agenda Anticorrupção realça a questão do acesso à informação. Em particular, apela a um aprofundamento do princípio de "administração aberta", através da disponibilização proactiva de mais documentos e dados administrativos. O relatório técnico da Agenda realça a importância da promoção da transparência administrativa nos organismos públicos abrangidos pelo RGPC e apela à monitorização ativa do III Plano de Ação Nacional de Administração Aberta (2024-27).
43. O GRECO toma nota da informação acima. O estudo da CADA sobre a implementação e o impacto da Lei de Acesso à Informação é, sem dúvida, um passo importante na direção certa. O GRECO espera receber uma atualização sobre a implementação das suas recomendações, que parecem ser pertinentes. O GRECO congratula-se ainda com o facto de novas funções nesta área terem sido atribuídas à recém-criada Secretaria-Geral do Governo. O GRECO convida as autoridades a avaliar e a informar, atempadamente,

¹⁹ Tal está estipulado na alínea i) do artigo 3.º do Anexo I do [Decreto-Lei n.º 43-B/2024](#), de 2 julho 2024.

de que forma esta medida estrutural melhorou o acesso público à informação, em termos concretos, e até que ponto o uso das restrições estatutárias ao direito de acesso foi limitado em resultado de medidas adicionais a adotar. O GRECO sublinha que a forma como as restrições estatutárias são aplicadas deve permanecer no foco das autoridades.

44. O GRECO conclui que a recomendação vii foi parcialmente implementada.

Recomendação viii

45. *O GRECO recomendou que o procedimento de consulta pública relativo aos decretos-leis fosse revisto, de modo a garantir que os decretos-leis sejam, em regra, submetidos a consulta pública, incluindo através da fixação 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.*
46. As autoridades indicam que a recém-criada Secretaria-Geral do Governo é responsável por prestar apoio administrativo, tecnológico e documental aos processos legislativos e regulamentares do Governo, bem como por arquivar e preservar os documentos de apoio relevantes²⁰. Além disso, a nova Agenda Anticorrupção inclui os objetivos de promover uma ampla participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas e de reforçar os meios digitais de consulta pública nos processos legislativos. Conforme consta do relatório técnico da Agenda, está prevista a utilização máxima do portal Consulta Lex para este efeito.
47. O GRECO toma nota desta informação e considera encorajador que a consulta pública sobre projetos de legislação continue a ser uma das prioridades da nova Agenda Anticorrupção. No entanto, as autoridades não reportam qualquer ação concreta para rever o atual procedimento de consulta pública sobre decretos-leis e para tornar tais consultas obrigatórias ou, pelo menos, sistemáticas. O GRECO convida as autoridades a tomarem medidas decisivas a este respeito.
48. O GRECO conclui que a recomendação viii não foi implementada.

Recomendação ix

49. *O GRECO recomendou que (i) fossem introduzidas regras pormenorizadas sobre a forma como as pessoas com funções executivas de topo estabelecem contactos com lobistas e terceiros 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 fossem divulgado(s).*
50. As autoridades informam o GRECO que mantiveram o sistema da “Pegada Legislativa”, que consiste em inscrever no Registo da Pegada Legislativa todas as interações entre os

²⁰ Alínea e) do artigo 3.º do Anexo I do [Decreto-Lei n.º 43-B/2024](#), de 2 julho 2024.

PTEFs e outras partes interessadas que prestam consultoria técnica em qualquer fase do processo legislativo do Governo (ver parágrafo 71 do Relatório de Avaliação). Conforme consta na nova Agenda Anticorrupção, espera-se que o Governo regule este sistema e garanta a acessibilidade da informação registada²¹. Esta Agenda prevê ainda a regulamentação do *lobbying*, incluindo um registo de transparência (uma base de dados de representantes de interesses), um código de conduta para os representantes de interesses e organismos públicos e uma agenda pública (um registo público de reuniões com representantes de interesses, incluindo as questões discutidas e as decisões tomadas)²². A comissão *ad hoc*, criada para acompanhar a implementação desta Agenda, organizará uma conferência sobre este assunto durante o primeiro semestre de 2025. Quatro projetos de lei, elaborados por diferentes grupos parlamentares, estão atualmente pendentes na Assembleia da República²³. Os projetos de lei dizem respeito ao mecanismo da pegada legislativa e ao estabelecimento de um registo de transparência. Já foram submetidos a consultas com as instituições envolvidas.

51. O GRECO toma nota destas observações e acolhe com satisfação tanto a operação contínua do Registo da Pegada Legislativa, como as iniciativas legislativas para regulamentar o *lobbying* e aumentar a transparência de tais atividades²⁴. O GRECO espera receber oportunamente informações sobre a adoção da legislação relevante e outras medidas necessárias para a implementação desta recomendação.
52. O GRECO conclui que a recomendação ix foi parcialmente implementada.

Recomendação x

53. *O GRECO recomendou que as informações sobre a receção de presentes, ofertas, hospitalidade, convites e outros benefícios por pessoas com funções executivas de topo fossem registadas num registo central e disponibilizadas ao público.*
54. As autoridades informam que estão a ser tomadas medidas para centralizar o registo de ofertas que é mantido pela Unidade de Transparência da SGPCM. Este registo passará a incluir as áreas de governação que não são apoiadas pela SGPCM (conforme decorre do n.º 1 do artigo 9.º do novo Código de Conduta do Governo). A Unidade de Transparência divulgou esta informação através dos seus guias e de reuniões com os PTEFs. A recém-criada Secretaria-Geral do Governo continuará a trabalhar na centralização deste registo. As autoridades reconhecem que são necessárias medidas adicionais (incluindo soluções informáticas) para garantir que as informações contidas no registo sejam disponibilizadas atempadamente ao público.

²¹ Ponto 2 da Agenda e Ponto 5.1 do Relatório Técnico da Agenda.

²² Ponto 1 da Agenda e Ponto 2.1 do Relatório Técnico da Agenda.

²³ [Projeto de Lei n.º 179/XVI/1](#) e [Projeto de Lei n.º 190/XVI/1](#); [Projetos de Lei n.º 346/XVI/1a](#) e n.º 366/XVI/1a

²⁴ Em relação às normas da OCDE sobre o *lobbying*, Portugal não cumpre quaisquer critérios em matéria de regulamentação e práticas destinadas a atenuar os riscos de corrupção relacionados com a atividade de *lobbying*. Ver Perspetivas Anticorrupção e Integridade da OCDE: Ficha informativa do país 2024, página 6.

55. As autoridades indicam ainda que a obrigação de comunicar se estende a qualquer oferta que possa comprometer a imparcialidade²⁵. Tais ofertas, bem como a oferta de serviços ou de hospitalidade dessa natureza, devem ser recusadas (n.º 1 do artigo 8.º do novo Código de Conduta do Governo). A Unidade de Transparência insistiu particularmente nestes pontos durante as reuniões com os membros do Governo, ou aquando da prestação de aconselhamento confidencial. Planeia também começar a publicar um boletim semanal com exemplos práticos em 2025. Além disso, as regras são interpretadas de forma a abranger as ofertas recebidas pelos familiares dos PTEFs²⁶.
56. O GRECO toma nota desta informação e congratula-se com as medidas tomadas para centralizar o registo de ofertas. O GRECO convida as autoridades a facultarem, em devido tempo, uma atualização sobre o funcionamento do registo central e a publicação atempada dos dados nele inseridos.
57. No que diz respeito ao reporte de ofertas, o GRECO observa que nem o Código de Conduta do novo Governo, nem a Lei dos Titulares de Cargos Políticos e de Altos Cargos Públicos (conforme alterada em 2024) contêm uma obrigação clara de comunicação de *qualquer* oferta que possa comprometer a imparcialidade do destinatário (independentemente do seu valor). Neste contexto, o GRECO recorda que sublinhou a importância de tal requisito (parágrafo 90 do Relatório de Avaliação). De facto, a exigência de relatórios não é menos importante quando existe uma proibição geral de aceitação de tais ofertas. Além disso, existe uma falta de clareza quanto ao limite de valor para registo. De acordo com os guias de transparência, as ofertas recebidas pelos membros do Governo e pelos membros dos gabinetes devem ser enviadas para a Unidade de Transparência. No entanto, as leis acima referidas²⁷ apenas o exigem para ofertas com um valor igual ou superior a 150 EUR. De modo geral, qualquer quadro jurídico sobre ofertas beneficiaria da existência de uma distinção clara entre os atos de aceitação, comunicação e registo de uma oferta ou vantagem conexa, e da especificação de limiares monetários para cada um desses atos. Neste contexto, e em consonância com as conclusões da sua avaliação, o GRECO reitera que vários Estados-Membros utilizam frequentemente limiares de valor baixo (por exemplo, 50 EUR), o que constitui uma boa prática a seguir. Além disso, há falta de clareza relativamente às ofertas recebidas pelos familiares: os guias de transparência afirmam que tais ofertas não estão abrangidas pelas regras pertinentes, enquanto as autoridades indicam que as regras são interpretadas de modo a incluí-los. Por último, o GRECO observa que os guias de transparência não dão qualquer orientação prática com exemplos da vida real, o que é

²⁵ O [guia de transparência](#) refere que: "O valor de referência de 150 (cento e cinquenta) euros constitui uma presunção, sendo que a partir desse valor se considera que existe um condicionamento da imparcialidade da conduta ou decisão do membro do Governo. Tal não significa que o recebimento de ofertas abaixo desse valor não possa resultar num condicionamento da imparcialidade, nem que todos os recebimentos de ofertas acima desse valor sejam, necessariamente, objeto de punição criminal. É, contudo, um limite que tem de ser respeitado para apresentação e registo junto dos serviços. " . "

²⁶ O [guia de transparência](#) refere que: "As ofertas recebidas a título pessoal (seja pelo titular do cargo, seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, parente ou afim na linha reta) e no âmbito de relações privadas não estão sujeitas a este regime. A sua aceitação pode, contudo, constituir fundamento de escusa ou suspeição do membro do Governo em relação a procedimentos envolvendo a pessoa ou a entidade responsável pela oferta."

²⁷ N.º 1 do artigo 9.º do Código de Conduta do XXIV Governo Constitucional; n.º 1 do artigo 16.º da Lei dos Titulares de Cargos Políticos e de Altos Cargos Públicos.

particularmente importante numa área como esta. O GRECO convida as autoridades a esclarecer todas as questões acima referidas sem demora. Embora os esforços da Unidade de Transparência a este respeito sejam muito úteis e louváveis, as regras pertinentes devem ser suficientemente precisas e acompanhadas de orientações práticas completas e pormenorizadas.

58. O GRECO conclui que a recomendação x foi parcialmente implementada.

Recomendação xi

59. *O GRECO recomendou 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.*
60. Quanto à primeira parte da recomendação, as autoridades afirmam que ainda são necessárias alterações legislativas para alargar o âmbito das regras pós-emprego aos membros dos gabinetes. Não reportam qualquer medida ou iniciativa específica a este respeito.
61. Quanto à segunda parte da recomendação, as autoridades informam o GRECO que a Lei dos Titulares de Cargos Políticos e de Altos Cargos Públicos foi alterada em 2024, para reforçar o regime de combate ao fenómeno das "portas giratórias". Em particular, e para efeitos de prevenção, o n.º 1 do artigo 10.º da Lei foi alterado para especificar que a proibição, durante três anos, do exercício de funções em empresas privadas que prossigam atividades no setor por eles diretamente tutelado inclui o exercício " *pessoalmente ou através de empresa em que detenham participação*". Foi introduzida uma nova disposição (n.º 4 do artigo 11.º) para desencorajar as entidades de empregar antigos titulares de cargos políticos, em violação das restrições aplicáveis: tais empresas estão agora " *impedidas de beneficiar de incentivos financeiros ou de sistemas de incentivos e benefícios fiscais, de natureza contratual, por um período de três a cinco anos*". No que diz respeito às sanções por violação das restrições pós-emprego, o n.º 3 do artigo 11.º, que prevê a inibição do exercício de cargos políticos e de altos cargos públicos, foi alterado para alargar a duração desta inibição de três anos para " *um período de três a cinco anos*".
62. O GRECO toma nota desta informação. Em relação à primeira parte da recomendação, o GRECO convida as autoridades a tomarem medidas concretas para alargar o âmbito do regime pós-emprego a todos os PTEFs, incluindo os membros dos gabinetes. Quanto à segunda parte da recomendação, o GRECO congratula-se com o mérito das recentes alterações legislativas de um ponto de vista preventivo. A sanção de impedimento também foi reforçada.
63. Posto isto, várias deficiências identificadas no Relatório do Quinto Ciclo de Avaliação (ver parágrafo 96 do Relatório do Quinto Ciclo de Avaliação sobre Portugal) são ainda pertinentes. Em particular, não existe ainda nenhum mecanismo institucional ou outro sistema para monitorizar as atividades pós-emprego dos antigos PTEFs. Não foi implementado qualquer procedimento de supervisão para analisar e aprovar as

atividades planeadas dos PTEFs após deixarem cargos públicos. Por conseguinte, o GRECO encoraja as autoridades a continuarem a encetar esforços para tornar o regime pós-emprego verdadeiramente eficaz e abrangente (compreendendo todos os PTEFs).

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

Recomendação xii

65. *O GRECO recomendou que exigências idênticas às de divulgação de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos aplicáveis aos membros do Governo sejam alargados a todas as pessoas com funções executivas de topo.*
66. As autoridades indicam que os chefes de gabinete já estão abrangidos pelos requisitos de divulgação estatutários²⁸ mas que ainda são necessárias alterações legislativas para alargar o seu âmbito a todos os membros dos gabinetes.
67. O GRECO toma nota desta informação e espera receber oportunamente informações sobre as medidas a tomar para implementar esta recomendação.
68. O GRECO conclui que a recomendação xii não foi implementada.

Recomendação xiii

69. *O GRECO recomendou que (i) a plataforma eletrónica para a apresentação de declarações eletrónicas 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 sejam sistemática e facilmente acessíveis online; e (iii) seja considerada a inclusão de informações financeiras adicionais sobre 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).*
70. Quanto à primeira parte da recomendação, as autoridades informam que a plataforma eletrónica²⁹ de apresentação de declarações foi lançada em março de 2024 e que, entre março e dezembro de 2024, foram apresentadas e registadas 2167 declarações na plataforma. A Entidade para a Transparência estabeleceu os procedimentos³⁰ para a utilização da plataforma eletrónica.
71. Quanto à segunda parte da recomendação, as autoridades indicam que a plataforma eletrónica permite o acesso público às declarações. Este acesso rege-se pelo artigo 17.º da Lei dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos e pelos artigos 14.º a 20.º do Regulamento n.º 258/2024, de 6 de março, aprovado pela Entidade para a

²⁸ Alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º e n.º 4 do artigo 13.º da Lei dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos. Ver parágrafo 97 do Relatório de Avaliação.

²⁹ <https://entidadetransparencia.pt> (ver [Aviso n.º 4847/2024/2](#), de 6 de março 2024).

³⁰ [Regulamento n.º 258/2024, de 6 março 2024.](#)

Transparência. De acordo com o artigo 15.º³¹ do Regulamento, vários itens encontram-se excluídos do âmbito de acesso público, incluindo dados sobre rendimentos, património e informações sobre a filiação, participação ou desempenho de quaisquer funções em quaisquer organizações de natureza associativa. O acesso à informação que não esteja disponível ao público é possível mediante pedido fundamentado³² dirigido à Entidade para a Transparência, e dentro dos limites previstos no artigo 20.º³³ do Regulamento supracitado.

72. Quanto à terceira parte da recomendação, as autoridades argumentam que a legislação existente já inclui informações financeiras dos cônjuges, de pessoas com quem vivam em união de facto e de outros membros da família. Referem-se à alínea b) do n.º 2 do artigo 13.º da Lei dos Titulares de Cargos Políticos e de Altos Cargos Públicos, que exige que os titulares de cargos declarem "os elementos do seu património de que sejam proprietários ou coproprietários, nomeadamente por herança indivisa, bem como os bens de que sejam proprietários, detentores, administradores, credores ou arrendatários, diretamente ou *através de pessoa coletiva ou singular* existente no país ou no estrangeiro (...)". Na medida em que abrange a propriedade através de qualquer

³¹ Artigo 15.º do [Regulamento n.º 258/2024, de 6 março de 2024](#) sobre o âmbito do acesso público: "1 - É objeto de acesso público o registo de interesses, exceto: a) A discriminação dos serviços prestados no exercício de atividades sujeitas a sigilo profissional; b) A menção da filiação, participação ou desempenho de quaisquer funções em quaisquer entidades de natureza associativa, exercidas nos últimos três anos ou a exercer cumulativamente com o mandato, ou exercidos até três anos após a cessação de funções. 2 - Não são objeto de acesso público os seguintes elementos da declaração: a) Dados pessoais sensíveis como a morada, números de identificação civil e fiscal, números de telemóvel e telefone, e endereço eletrónico; b) Dados que permitam a identificação individualizada da residência, exceto do município de localização; c) Dados relativos a rendimentos e património. 3 - Não são também suscetíveis de acesso público os dados relativamente aos quais o titular obteve o deferimento de um pedido de oposição."

³² Até 27 de dezembro de 2024, foram apresentados 298 pedidos de acesso, dos quais 269 foram deferidos, 24 ainda estão em análise e 4 foram rejeitados.
<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/ept/file/Dados%20estat%EDsticos%2027122024.pdf?src=1&mid=8408&bid=7106>.

³³ Artigo 20.º sobre o âmbito da consulta: "1 - Não são objeto de consulta ou acesso público os seguintes elementos da declaração única: a) Dados pessoais sensíveis como a morada, números de identificação civil e fiscal, números de telemóvel e telefone, e endereço de correio eletrónico; b) No que respeita ao registo de interesses: a discriminação dos serviços prestados no exercício de atividades sujeitas a sigilo profissional; c) Dados que permitam a identificação individualizada da residência, exceto do município de localização, ou de viaturas e de outros meios de transporte do titular do cargo. 2 - No que respeita a dados sobre rendimentos e património, a consulta da declaração única garante: a) Relativamente aos rendimentos brutos para efeitos de liquidação do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, apenas é disponibilizado para consulta o montante total de cada uma das categorias de rendimentos próprios do declarante e o montante da sua quota-parte nos rendimentos conjuntos com terceiros, sendo que em relação aos rendimentos do trabalho dependente também é divulgado o nome da entidade pagadora; b) Relativamente ao património imobiliário, é disponibilizado para consulta a identificação de cada imóvel, pela sua matriz, localização e valor patrimonial; c) Relativamente a quotas, ações, participações ou outras partes sociais do capital de sociedades civis ou comerciais, apenas é disponibilizado para consulta o seu quantitativo e o nome da sociedade respetiva; d) Relativamente a direitos sobre barcos, aeronaves ou veículos automóveis, é disponibilizado para consulta a identificação da marca, ano de matrícula do modelo e cilindrada de cada um desses bens móveis; e) Relativamente a carteiras de títulos, contas bancárias a prazo e aplicações financeiras equivalentes, bem como a contas bancárias à ordem e direitos de crédito de valor superior a 50 salários mínimos, apenas é disponibilizado para consulta o valor total de cada um desses ativos; f) Relativamente ao passivo, apenas é disponibilizado para consulta a identificação do credor e a quota-parte do montante do débito da responsabilidade do declarante. 3 - Não são também suscetíveis de consulta os dados relativamente aos quais o titular obteve o deferimento de um pedido de oposição."

pessoa coletiva ou singular, esta disposição vai além do que é exigido nesta parte da recomendação. Além disso, o modelo de declaração anexo à Lei acima referida contém uma secção intitulada "Outras situações", que se destina a abranger qualquer situação que dê origem a incompatibilidade ou impedimento e que não esteja abrangida pelas secções anteriores do modelo de declaração (...)"

73. O GRECO toma nota da informação acima e congratula-se com o lançamento da plataforma eletrónica para a apresentação de declarações. A plataforma está totalmente operacional e o GRECO considera, por isso, que a primeira parte da recomendação foi implementada de forma satisfatória.
74. Quanto à segunda parte da recomendação, o GRECO observa que, embora as declarações apresentadas estejam disponíveis na plataforma eletrónica, apenas uma parte muito reduzida da informação nelas contida é facilmente acessível ao público (nomeadamente informação sobre atividades profissionais (incluindo remunerações), cargos públicos, privados e sociais, e outras funções e atividades exercidas nos últimos três anos e/ou a exercer de forma cumulativa, ou até três anos após a cessação de funções)³⁴. Além disso, várias partes dos dados relevantes em matéria de integridade não estão acessíveis mesmo quando solicitado³⁵. Por conseguinte, apesar da disponibilidade das declarações na plataforma eletrónica, o GRECO não pode concluir que o acesso público à informação relevante tenha sido substancialmente facilitado³⁶. O GRECO reitera a sua posição consistente de que, no interesse da transparência, todas as declarações de ativos, interesses e passivos devem ser tornadas públicas. Em suma, a segunda parte da recomendação deve ser considerada parcialmente implementada.
75. Quanto à terceira parte da recomendação, o GRECO observa que as autoridades se referem à Lei dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos e não reportam quaisquer novas medidas. No entanto, o GRECO já examinou as disposições pertinentes desta Lei durante a fase de avaliação³⁷. Em qualquer caso, a divulgação de informações financeiras sobre os cônjuges, pessoas com quem vivam em união de facto e outros membros da família (em particular, rendimentos, ativos e passivos detidos por eles) não é equivalente a uma declaração de quaisquer ativos detidos por um titular de cargo *através dessas pessoas*. Além disso, a opção de incluir informações financeiras sobre familiares próximos numa declaração em "Outras situações" não equivale a um requisito de divulgação específica. Por conseguinte, o GRECO considera que esta parte da recomendação não foi implementada e espera que as autoridades considerem cuidadosamente esta questão, tendo em conta as preocupações subjacentes do GRECO, e envolvendo as autoridades e os especialistas competentes. O GRECO espera receber informações sobre o processo de reflexão e sobre a decisão tomada atempadamente.
76. O GRECO conclui que a recomendação xiii foi parcialmente implementada.

³⁴ Ver páginas 3 e 4 das declarações disponíveis na plataforma eletrónica: <https://entidadetransparencia.pt>

³⁵ Ver, nomeadamente, a página 3 das declarações publicadas na plataforma eletrónica.

³⁶ Ver parágrafo 98 do Relatório de Avaliação: o registo de interesses dos membros dos Governos costumava ser publicado no sítio web do parlamento.

³⁷ Parágrafos 97-101 do Relatório de Avaliação.

Recomendação xiv

77. *O GRECO recomendou que, i) de forma prioritária, seja plenamente assegurado o funcionamento eficaz da Entidade para a Transparência, através da adoção de 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, através do estabelecimento de uma cooperação/interação sólida e eficaz com todas as entidades de fiscalização/bases de dados pertinentes e impondo sanções proporcionadas em caso de violação.*
78. Quanto à primeira parte da recomendação, as autoridades informam que a Entidade para a Transparência dispõe de um sítio Web próprio³⁸, de uma sede (em Coimbra) e de um quadro de pessoal de 10 pessoas (incluindo três membros do Conselho de Administração³⁹, quatro técnicos superiores - três em direito e um em gestão e auditoria, bem como um especialista em informática)⁴⁰. Está prevista a expansão das suas instalações, o que lhe permitirá também recrutar mais pessoal. A Entidade mantém a plataforma eletrónica para a apresentação de declarações, que se encontra totalmente operacional, e adotou um importante regulamento que regula as operações de processamento e de acesso às declarações na plataforma (ver parágrafo 69 supra). O Relatório Técnico sobre a nova Agenda Anticorrupção (ponto 6.2) prevê uma avaliação sobre o funcionamento da Entidade, com vista a identificar eventuais necessidades de clarificação ou robustecimento do quadro legal relevante. No entanto, tal avaliação terá de ser realizada numa fase posterior, uma vez que a Entidade só recentemente se tornou operacional (meados de 2023).
79. Quanto à segunda parte da recomendação, as autoridades alegam que a Entidade para a Transparência realiza a verificação das declarações apresentadas através da plataforma eletrónica em duas etapas: verificação inicial e monitorização (análise). O primeiro passo consiste em confirmar se o titular do cargo apresentou a declaração. Caso não tenha submetido, a Entidade para a Transparência notifica o titular do cargo e, caso o incumprimento se mantenha, comunica-o à entidade competente/Ministério Público junto do Tribunal Constitucional (artigo 18.º da Lei n.º 52/2019; alínea g) do n.º 1 do artigo 8.º do Estatuto da Entidade para a Transparência)⁴¹. Se tiver sido submetida, a conformidade e a consistência da declaração são analisadas. Caso surjam dúvidas ou sejam necessários esclarecimentos, a Entidade solicita ao titular do cargo que faculte informações e/ou explicações adicionais⁴². A segunda etapa da verificação (análise/monitorização) é realizada quando são cumpridos critérios específicos. Até 11

³⁸ [Entidade para a Transparência](#).

³⁹ Tomaram posse em fevereiro de 2023 – ver parágrafo 104 do Relatório de Avaliação.

⁴⁰ Estão em curso os processos de recrutamento de mais 3 técnicos superiores: 2 em Direito e 1 em Gestão e Auditoria.

⁴¹ Até 11 de dezembro de 2024, a Entidade para a Transparência emitiu 158 notificações dirigidas a titulares de cargos que não tinham apresentado as declarações exigidas por lei e enviou dois relatórios ao Ministério Público junto do Tribunal Constitucional que, apesar das ações levadas a cabo pela Entidade, os titulares de cargos em causa não cumpriram.

⁴² Como resultado, até 11 de dezembro de 2024, 285 declarações foram substituídas e 73 canceladas.

de dezembro de 2024, a Entidade para a Transparência concluiu a verificação de 552 das 2054 declarações apresentadas. As autoridades salientam ainda que o Relatório Técnico da nova Agenda Anticorrupção (ponto 6.2) identificou as seguintes medidas necessárias para melhorar a capacidade de monitorização da Entidade: avaliação do funcionamento da plataforma eletrónica; reforço dos mecanismos de interação com os utilizadores da plataforma; criação de mecanismos de interoperabilidade (nomeadamente, interligação com a Autoridade Tributária e as Conservatórias de Registo); coordenação com o Ministério Público e com outros órgãos de controlo e investigação.

80. O GRECO toma nota da informação acima. No que diz respeito à primeira parte da recomendação, o GRECO congratula-se com o facto de a Entidade para a Transparência ter recebido recursos que lhe permitirão iniciar as suas principais funções - a operação da plataforma eletrónica para a apresentação de declarações, a verificação das declarações apresentadas e a análise dos pedidos de acesso. É igualmente positivo o facto de a eficácia deste organismo ser uma prioridade no âmbito da nova Agenda Anticorrupção. O GRECO observa que, em termos de recursos humanos, seria bem-vindo mais pessoal especializado (jurídico, de auditoria, informático), para além das cinco pessoas já contratadas. O GRECO confia que a próxima avaliação sobre as atividades da Entidade permitirá identificar com precisão as suas diversas necessidades em termos de recursos e medidas regulamentares. Tendo em conta o empenho das autoridades em reforçar o funcionamento da Entidade, o GRECO considera que a primeira parte desta recomendação foi implementada de forma satisfatória.
81. No que respeita à segunda parte da recomendação, o GRECO regista com agrado que foi lançado o processo de verificação das declarações. Os seus resultados iniciais permitem considerá-lo exaustivo e centrado nas discrepâncias e lacunas das informações facultadas. O GRECO convida as autoridades a apresentarem pormenores sobre o funcionamento do mecanismo de sanções, que necessitará de ser avaliado oportunamente. Como também salientado na nova Agenda Anticorrupção, são necessárias mais medidas para melhorar a interoperabilidade da plataforma eletrónica e a cooperação entre a Entidade para a Transparência e demais autoridades de controlo e investigação⁴³. Esta parte da recomendação é, por isso, considerada parcialmente implementada.
82. O GRECO conclui que a recomendação xiv foi parcialmente implementada.

Prevenir a corrupção e promover a integridade nas forças e serviços de segurança

Recomendação xv

83. *O GRECO recomendou 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.*

⁴³ Ver também, a este propósito, o [Relatório da CE sobre o Estado de Direito em Portugal \(2024\)](#), p. 21-22: “No entanto, têm sido levantadas algumas preocupações relacionadas com o funcionamento da Entidade, em particular no que respeita à distância geográfica do Tribunal Constitucional, à atual falta de interoperabilidade da plataforma, nomeadamente com o Banco de Portugal e às verificações manuais potencialmente onerosas da informação inserida na plataforma.”

84. As autoridades referem que o número de mulheres, tanto na PSP como na GNR, está como um todo, a aumentar. Em 2024, existiam na GNR 2036 mulheres, representando 8,90% do contingente total. O número total de mulheres na GNR em cargos de comando era de 43, o que representa 5,66% do total de cargos de comando na GNR. Em janeiro de 2025, a PSP contava com um total de 1799 mulheres, o que representa 9% do contingente total. O número total de mulheres em cargos de comando era de 73⁴⁴. As autoridades indicam ainda que a GNR tem em funcionamento uma Comissão para a Igualdade de Género e proporciona condições de trabalho iguais para homens e mulheres em termos de quartéis, instalações sanitárias e balneários. Tanto a GNR, como a PSP, realizam campanhas de sensibilização específicas na internet e nas redes sociais, bem como nas escolas secundárias, para incentivar candidatas do género feminino a participar em concursos de recrutamento. A GNR lançou ainda um plano de marketing para aumentar a visibilidade online das profissionais femininas, nomeadamente, nas redes sociais. As autoridades referem ainda que os testes físicos de admissão se baseiam em requisitos diferentes para os candidatos do género masculino e feminino (conforme já referido no parágrafo 123 do Relatório de Avaliação).
85. O GRECO toma nota das observações acima referidas. Comparando os números de 2024 com os analisados na fase de avaliação, o GRECO nota um ligeiro aumento da proporção de mulheres entre os efetivos da GNR, e uma ligeira diminuição entre os efetivos da PSP. O GRECO considera que as campanhas de sensibilização e de visibilidade são medidas úteis, mas que são necessárias medidas mais concretas e direcionadas, para provocar uma alteração substancial dos números, tal como uma política de recrutamento deliberada, que dê prioridade a candidatos qualificados do género feminino, incluindo a nível sénior. O GRECO destaca ainda a importância da prevenção do assédio, da formação, do aconselhamento e de outras medidas para promover a inclusão, bem como a aplicação de sanções eficazes ao incumprimento da legislação em matéria de igualdade de género. Dado que ainda há muito trabalho a fazer, o GRECO convida as autoridades a prosseguirem o seu trabalho de definição de políticas que promovam o equilíbrio entre a vida profissional e pessoal, e a igualdade de género a um nível mais estrutural, e a recorrerem às melhores práticas dos Estados-Membros que alcançaram uma mudança significativa na estrutura de género nas forças policiais.
86. O GRECO conclui que a recomendação xv foi parcialmente implementada.

Recomendação xvi

87. *O GRECO recomendou que enquadramento relativo ao acesso à informação policial seja revisto, para tornar a informação mais prontamente disponível, preservando*

⁴⁴ Em janeiro de 2022, a percentagem de efetivos femininos era de 10,25% na PSP e de 7,74% na GNR (ver ponto 123 do Relatório de Avaliação). As autoridades portuguesas informaram ainda o GRECO, pouco antes da sua 99.

^a reunião plenária que, desde outubro de 2024 uma mulher (Coronel) está a frequentar o curso de promoção a General; no início de 2025 uma mulher (Coronel) foi nomeada Comandante do Comando Territorial dos Açores; e a primeira mulher foi também promovida ao posto de Sargento-mor. Estes desenvolvimentos serão analisados pelo GRECO no próximo relatório.

simultaneamente a confidencialidade das investigações em curso realizadas pela Guarda Nacional Republicana e pela Polícia de Segurança Pública.

88. As autoridades alegam que a GNR e a PSP tomam várias medidas para melhorar a comunicação e facultar informação atempada. Ambas as forças preparam diariamente comunicados de imprensa sobre atividades operacionais diárias, semanais e temáticas, ou sobre situações específicas. Estes são publicados nos sítios Web da GNR⁴⁵ e da PSP⁴⁶ e divulgados através das redes sociais (X, Facebook, Instagram e LinkedIn). A GNR produz também vídeos, maioritariamente sobre operações policiais nacionais e aquelas com maior impacto mediático (44 vídeos publicados em 2023). A PSP promove campanhas de sensibilização, de prevenção e de segurança nas redes sociais. Ambas as forças de segurança tentam também responder aos pedidos de informação o mais rapidamente possível⁴⁷. Na GNR, a comunicação com os meios de comunicação social é centralizada e coordenada pelo Departamento de Comunicação e Relações Públicas (DCRP), de forma a garantir respostas atempadas, e a evitar a divulgação de informação incorreta. Na PSP, a comunicação é centralizada através da Direção Nacional, o que permite um processamento mais rápido dos pedidos, tendo sido reforçada a formação em comunicação institucional dos agentes policiais.
89. O GRECO toma nota das observações acima referidas e reconhece os esforços contínuos da GNR e da PSP para prestar informações exatas e atempadas ao público e para agilizar os procedimentos internos para esse efeito. Ao mesmo tempo, ainda não é claro se, e em que medida, os prazos legais para o processamento dos pedidos de informação são respeitados. O GRECO já tinha anteriormente assinalado um problema mais geral de aparente desconfiança entre as autoridades policiais e os meios de comunicação social, e recomendou que as autoridades refletissem sobre a forma de melhorar o quadro relativo ao acesso à informação policial (ver parágrafo 127 do Relatório de Avaliação). O GRECO foi agora informado de que a CADA realizou um estudo sobre a implementação e o impacto da Lei de Acesso à Informação (ver parágrafos 42-43 acima). O GRECO convida as autoridades a, oportunamente, darem conta do seguimento dado a este estudo pela GNR e pela PSP no âmbito das respetivas políticas e atividades de comunicação.
90. O GRECO conclui que a recomendação xvi foi parcialmente implementada.

Recomendação xvii

91. *O GRECO recomendou que seja providenciada uma perspetiva de mais longo prazo sobre medidas institucionais, sob a forma de estratégias anticorrupção específicas, no seio da*

⁴⁵ A GNR publicou 2816 comunicados de imprensa em 2022, 2647 em 2023 e 1519 no período entre janeiro e agosto de 2024. Ver [GNR](#).

⁴⁶ A PSP publicou 3412 comunicados de imprensa em 2022, 3383 em 2023 e 4010 em 2024. Foram publicados 21 comunicados de imprensa em janeiro de 2025. Ver [Polícia de Segurança Pública](#).

⁴⁷ A GNR respondeu a 1077 pedidos de informação dos órgãos de comunicação social em 2022, 1024 em 2023 e 770 no período entre janeiro e agosto de 2024. A PSP prestou 169 respostas aos órgãos de comunicação social em 2022, 205 em 2023, 621 em 2024 e 121 em janeiro de 2025.

Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana, com um complemento aos Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

92. As autoridades informam que a GNR está atualmente a desenvolver a sua Estratégia geral para 2026-2030, que incluirá a estratégia sobre a prevenção da corrupção. No que diz respeito à PSP, esta adotou recentemente um novo Código de Conduta e incluiu conteúdos sobre estratégias anticorrupção no seu programa de formação. A PSP está agora a trabalhar no desenvolvimento da sua estratégia anticorrupção para 2024-2028. Tanto a GNR, como a PSP, atualizam regularmente os seus mapas de avaliação de risco e elaboram relatórios intercalares e anuais de avaliação sobre as medidas implementadas, conforme exigido pelo RGPC (artigo 6.º).
93. O GRECO toma nota desta informação. Daqui se conclui que nem a GNR, nem a PSP, desenvolveram até à data estratégias específicas de combate à corrupção, nem apresentaram uma proposta de documento estratégico, com uma visão a longo prazo das medidas anticorrupção necessárias.
94. O GRECO conclui que a recomendação xvii não foi implementada.

Recomendação xviii

95. *O GRECO recomendou 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, informações confidenciais, utilização de recursos públicos, atividades externas, etc.) e (ii) que tais documentos sejam complementados com orientações práticas e exemplos concretos.*
96. As autoridades informam que a GNR tem um Código de Conduta desenvolvido com base nas normas da ONU e que está atualmente a finalizar um novo Código de Conduta, que será em breve submetido ao Comandante-Chefe para aprovação. A PSP adotou um novo Código de Conduta em janeiro de 2024. Este contém disposições sobre conflitos de interesses, ofertas, segredo profissional, o exercício de funções com base na exclusividade, a proibição de utilização indevida de recursos públicos e um regime sancionatório. A orientação prática necessária para este Código ainda não foi desenvolvida.
97. O GRECO toma nota desta informação. No que respeita à primeira parte da recomendação, o GRECO aguarda com expectativa a receção atempada do novo Código de Conduta da GNR, e congratula-se com a aprovação do novo Código de Conduta da PSP, que contempla as questões de integridade referidas na presente recomendação. Em particular, as disposições sobre conflitos de interesses (artigos 12.º e 13.º) incluem uma definição e a obrigação de evitar, resolver ou eliminar tais conflitos. A disposição relativa às ofertas (artigo 17.º) é mais pormenorizada, mas não contém um limiar de valor para a aceitação de ofertas, nem um esclarecimento sobre o que constitui uma oferta de "significado simbólico ou religioso". A este propósito, o GRECO recorda que recomendou "uma indicação clara de quais as ofertas ou hospitalidade que podem ou

não ser aceites, dependendo do contexto, do doador, do valor ou da ocasião” (parágrafo 184 do Relatório de Avaliação). A disposição relativa à acumulação de funções (atividades externas) exige apenas que seja solicitada a aprovação para tais atividades e não contém regras pormenorizadas. No entanto, as autoridades indicam que a PSP está a preparar novas regras nesta área (ver parágrafo 112 abaixo). Em conclusão, o novo Código de Conduta da PSP é um avanço, mas é ainda bastante genérico e necessita de mais detalhes e esclarecimentos, o que torna a orientação prática ainda mais importante. O GRECO considera que a primeira parte da recomendação foi implementada no que diz respeito à PSP e, em parte, no que diz respeito à GNR.

98. A segunda parte da recomendação não foi implementada, por faltarem as orientações práticas para os códigos de conduta da GNR e da PSP.
99. O GRECO conclui que a recomendação xviii foi parcialmente implementada.

Recomendação xix

100. *O GRECO recomendou a criação de um mecanismo de aconselhamento confidencial sobre questões de ética e de integridade para o pessoal da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana.*
101. As autoridades informam que o aconselhamento confidencial é prestado na GNR pela sua Inspeção-Geral, a quem compete também analisar as queixas contra os agentes da GNR. No que diz respeito à PSP, está em curso a criação de um canal de aconselhamento sob os auspícios do seu Serviço de Inspeção. Este último não tem qualquer papel em matéria disciplinar, exceto o de propor medidas disciplinares a tomar. Não analisa quaisquer queixas contra os agentes da PSP.
102. O GRECO toma nota desta observação e reitera a sua posição consistente de que não é adequado atribuir a função de aconselhamento a um organismo responsável pela aplicação das regras de conduta ou pela receção de queixas, uma vez que tal pode ter um efeito inibidor. Dado que a Inspeção-Geral da GNR trata das queixas contra os seus agentes, estes tendem a evitar aconselhar-se junto deste organismo quando confrontados com um dilema ético, por receio de uma ação posterior contra si. Este tipo de procedimento não está, por conseguinte, alinhado com as normas do GRECO e com a presente recomendação. O GRECO sublinha que o elemento da confiança é crucial para um mecanismo consultivo. De facto, o aconselhamento sobre questões de integridade deve ser prestado por pessoas que não tenham contacto diário com os destinatários e que tenham sido adequadamente formadas para o efeito. Pelas mesmas razões, o GRECO tem preocupações quanto à criação do mecanismo de aconselhamento com base no Serviço de Inspeção da PSP. Embora não analise as queixas contra o pessoal da PSP, pode ainda propor medidas disciplinares, o que, na opinião do GRECO, é suficiente para ter um efeito dissuasor. O GRECO convida, por isso, as autoridades a prestarem informações sobre as medidas tomadas para reformar e desenvolver tal mecanismo no seio da GNR e da PSP, tendo em conta estas considerações.
103. O GRECO conclui que a recomendação xix não foi implementada.

Recomendação xx

104. *O GRECO recomendou o reforço dos atuais processos de controlo na Polícia de Segurança Pública e na Guarda Nacional Republicana e a introdução de controlos periódicos regulares ao longo das carreiras dos seus membros.*
105. As autoridades informam que na GNR, a Inspeção-Geral e o Departamento de Justiça e Disciplina introduziram a obrigatoriedade de os agentes da GNR comunicarem qualquer processo criminal ou disciplinar instaurado contra eles. Um requisito adicional para facultar pormenores financeiros está a ser considerado. A Inspeção-Geral exerce ainda a supervisão através da análise das queixas contra os agentes da GNR e através de visitas programadas e não programadas. Além disso, outras unidades da GNR exercem o controlo interno nos domínios operacional, administrativo, financeiro e técnico. No que respeita à PSP, a sua Inspeção, que reporta diretamente ao Diretor da PSP, exerce o controlo interno, em particular através de inspeções ordinárias ou extraordinárias. Além disso, os agentes da PSP são obrigados a comunicar qualquer violação conhecida ou iminente do Código de Conduta aos seus superiores. Está também previsto aumentar a formação para o nível de comando e inspeções temáticas.
106. O GRECO toma nota desta observação e sublinha que o processo de controlo exigido por esta recomendação, e em linha com a posição constante do GRECO, deve ir além dos procedimentos padrão de controlo interno, ou de avaliação, e cobrir uma variedade de aspetos para além dos registos criminais ou disciplinares (em particular, família, associados, registos financeiros e de condução, atividades externas, empregos anteriores, etc.). Embora a notificação e a comunicação obrigatórias de má-conduta sejam ferramentas úteis, o processo de controlo deve permitir identificar de forma independente quaisquer circunstâncias relevantes que possam comprometer a integridade da pessoa em causa, ou verificar as informações facultadas por essa pessoa (incluindo através da cooperação interinstitucional). Por estas razões, o GRECO sempre sublinhou que o controlo deve ser efetuado por pessoal especializado e formado, fora da cadeia de comando direta. Além disso, dada a necessidade de acompanhar quaisquer alterações nas circunstâncias pessoais dos agentes da polícia, o GRECO defendeu a introdução de controlos regulares, cuja frequência deve depender da exposição ao risco e do nível de segurança exigido. Na substância, as medidas comunicadas pelas autoridades não cumprem as normas do GRECO para os procedimentos de controlo. Por conseguinte, o GRECO apela às autoridades a tomarem medidas decisivas para a criação de um sistema de controlo periódico de antecedentes fora do contexto da avaliação e controlo interno.
107. O GRECO conclui que a recomendação xx não foi implementada.

Recomendação xxi

108. *O GRECO recomendou que a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana revejam os seus atuais processos de nomeação e promoção relativamente*

a cargos de direção, com vista a melhorar a objetividade e a transparência desses processos e decisões.

109. As autoridades alegam que os procedimentos de promoção na PSP e na GNR, tal como previstos no atual quadro regulamentar (anterior ao processo de avaliação), asseguram o cumprimento das garantias de igualdade de tratamento, transparência e imparcialidade, tendo em conta as necessidades do serviço, as qualificações profissionais e pessoais dos candidatos e as exigências do cargo ou das funções a desempenhar. Em particular, a PSP utiliza o método de avaliação curricular para a promoção dos agentes policiais (de acordo com a Portaria n.º 330-A/2016, de 20 de dezembro). A GNR pretende introduzir a certificação de processos para melhorar a objetividade e a transparência, que podem ser auditados pela Inspeção-Geral da Guarda.
110. O GRECO toma nota do argumento acima referido e observa que as autoridades não reportam quaisquer novas medidas de natureza regulamentar ou processual para rever os atuais procedimentos de nomeação e promoção para cargos de chefia, a fim de abordar as preocupações expressas pelo GRECO durante a fase de avaliação, em particular o grau significativo de discricionariedade (parágrafo 162 do relatório de avaliação).
111. O GRECO conclui que a recomendação xxi não foi implementada.

Recomendação xxii

112. *O GRECO recomendou 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.*
113. As autoridades alegam que, para além do seu Estatuto, a PSP tem regras sobre as atividades letivas para todo o seu pessoal e regras sobre as atividades externas para o pessoal em pré-reforma (estas regras são anteriores ao Relatório de Avaliação). As autoridades indicam ainda que, de acordo com o Estatuto e o novo Código de Conduta da PSP, qualquer atividade externa necessita da aprovação do Diretor da PSP. Antes de serem submetidos ao Diretor, os pedidos de autorização, acompanhados da informação dos responsáveis hierárquicos dos requerentes, são previamente analisados pela Unidade de Assessoria Jurídica do Departamento de Recursos Humanos, de forma a identificar eventuais circunstâncias que possam comprometer a imparcialidade e a transparência ou dar origem a incompatibilidades e/ou conflitos de interesses. Todas as atividades aprovadas são registadas e sujeitas a controlos esporádicos. O Departamento de Recursos Humanos está a trabalhar num novo regulamento interno nesta área desde abril de 2024, de forma a ter em conta as recomendações sobre a gestão de conflitos de interesses no setor público e a recente Portaria n.º 185/2024/1, de 14 de agosto de 2024, que aprova o modelo da declaração de inexistência de qualquer conflito de interesses. Uma das propostas em análise é a de limitar a duração da autorização a 12 meses, de forma a permitir uma monitorização mais regular das atividades externas.

114. O GRECO toma nota desta informação e congratula-se com o facto de a PSP ter clarificado o procedimento de análise dos pedidos de autorização, e ter iniciado o processo de atualização dos seus regulamentos relativos às atividades externas. O GRECO aguarda com expectativa uma atualização deste processo e dos documentos adotados em tempo oportuno.
115. O GRECO conclui que a recomendação xxii foi parcialmente implementada.

Recomendação xxiii

116. *O GRECO recomendou que o sistema de donativos e patrocínios à Polícia de Segurança Pública e à Guarda Nacional Republicana seja revisto, a fim de (i) criar salvaguardas contra conflitos de interesses reais, potenciais ou aparentes; e (ii) publicar regularmente online os donativos e os patrocínios, indicando o valor, a identidade do doador e a forma como os bens doados foram despendidos ou utilizados.*
117. As autoridades informam o GRECO que a GNR está atualmente a rever o processo de receção de donativos com vista à atualização do seu regulamento interno. A atualização incluirá a obrigatoriedade de publicar a informação sobre essa receção no sítio Web da GNR. No que diz respeito à PSP, o seu novo Código de Conduta inclui disposições sobre conflitos de interesses (em particular, uma definição de conflito de interesses e a obrigação de evitar, resolver ou eliminar tal conflito) e a receção de ofertas e donativos. Em particular, o Código exige que tais donativos sejam registados, independentemente do seu valor e da utilização final pretendida do donativo. Para o efeito, deverão ser comunicados à Unidade Orgânica de Logística e Finanças. Até 15 de Janeiro de cada ano, a Unidade acima referida comunica à Inspeção Nacional da PSP todos os bens registados no ano anterior e o destino dado aos mesmos. As ofertas e os donativos de valor monetário são proibidos. A PSP está também a considerar a introdução de um mecanismo de transparência para os donativos.
118. O GRECO toma nota desta informação. No que respeita à primeira parte da recomendação, o GRECO observa que a GNR está no início do processo de adoção das medidas necessárias. Saliente-se que o GRECO não recebeu quaisquer documentos ou pormenores sobre o processo de revisão. No que diz respeito à PSP, o GRECO observa que o novo Código de Conduta prevê o registo interno obrigatório de todos os donativos, o que é um passo positivo. Porém, o sistema de donativos e patrocínios no seu todo não foi revisto de forma a incorporar salvaguardas contra conflitos de interesses nesta área e a abordar as preocupações do GRECO expressas no parágrafo 186 do Relatório de Avaliação⁴⁸. É evidente que tal revisão implica medidas regulamentares que vão para além do âmbito de um Código de Conduta, bem como medidas de natureza processual. Em conclusão, a primeira parte da recomendação não

⁴⁸ O GRECO “considera que todas as forças policiais devem ser preferencialmente financiadas exclusivamente com base em orçamentos públicos transparentes e democraticamente decididos. Está preocupado com o facto de que os donativos e os 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, bem como às forças e serviços de segurança”.

foi implementada. Quanto à segunda parte da recomendação, nem a GNR nem a PSP iniciaram a publicação de informação sobre donativos e patrocínios nos respetivos sítios Web institucionais. Esta parte da recomendação também não foi implementada.

119. O GRECO conclui que a recomendação xxiii não foi implementada.

Recomendação xxiv

120. *O GRECO recomendou que seja realizado um estudo sobre as atividades dos agentes da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana após a sua saída destas forças de segurança 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.*

121. As autoridades informam que nem a PSP, nem a GNR iniciaram a realização do estudo recomendado, embora o mesmo esteja previsto nos respetivos planos institucionais. A PSP, em particular, pretende incluir este estudo num processo mais vasto de gestão da qualidade, abrangendo vários aspetos da situação dos agentes policiais após a cessação do serviço.

122. O GRECO toma nota desta declaração e convida as autoridades a apresentarem, em tempo útil, informações sobre o estudo a realizar e o seguimento que lhe será dado.

123. O GRECO conclui que a recomendação xxiv não foi implementada.

Recomendação xxv

124. *O GRECO recomendou que o quadro de pessoal da Inspeção-Geral da Administração Interna seja aumentado.*

125. As autoridades informam que, em janeiro de 2025, 38 postos (incluindo 11 inspetores, dos quais sete são mulheres e quatro são homens) foram preenchidos na Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI), de um total planeado de 55. Por conseguinte, o quadro de pessoal da IGAI deteriorou-se em relação a janeiro de 2024 (42 lugares preenchidos) e à data de adoção do relatório de avaliação (39 lugares preenchidos em março de 2023). As autoridades apontam dificuldades de longa data em aumentar o quadro de pessoal da IGAI, nomeadamente devido aos processos de recrutamento, que podem necessitar, consoante as funções profissionais anteriores do pessoal a recrutar, de autorização de membros do Governo, do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais ou do Conselho Superior do Ministério Público. No entanto, as autoridades estão empenhadas em resolver esta situação.

126. O GRECO toma nota desta informação e encoraja as autoridades a tomarem todas as medidas regulamentares e procedimentais necessárias para dar prioridade ao aumento de pessoal da IGAI.

127. O GRECO conclui que a recomendação xxv não foi implementada.

Recomendação xxvi

128. *O Greco recomendou que as queixas contra os agentes 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 o anonimato das pessoas envolvidas.*

129. As autoridades recordam que a IGAI publica no seu sítio Web as decisões sobre processos disciplinares, resumos e estatísticas (parágrafo 212 do Relatório de Avaliação). No que se refere à GNR, as autoridades indicam que os dados estatísticos sobre as queixas recebidas e os processos instaurados na sequência das mesmas são publicados no seu Relatório Anual de Atividades⁴⁹. A PSP inclui estatísticas anuais sobre os processos disciplinares e respetivos resultados no balanço social anual⁵⁰ publicado no seu sítio Web.

130. O GRECO toma nota desta informação. No que diz respeito à GNR, o GRECO considera ser uma boa prática publicar informação estatística sobre as queixas nos relatórios anuais. No entanto, o GRECO observa que a GNR ainda não publicou tais relatórios para 2023-2024. As autoridades devem, por conseguinte, considerar a publicação destas informações numa página Web específica, para além dos relatórios anuais. No que respeita à PSP, a informação disponibilizada no balanço social anual incide apenas sobre os processos disciplinares. Na opinião do GRECO, poderia ser útil abranger o número e a tipologia das queixas recebidas e o seguimento dado a essas queixas, para além dos processos disciplinares.

131. O GRECO conclui que a recomendação xxvi foi parcialmente implementada.

Recomendação xxvii

132. *O Greco recomendou (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 de denúncia internos; e (ii) a realização de ações de formação específicas e de atividades de sensibilização sobre as medidas de proteção dos denunciantes destinadas a todos os níveis da hierarquia e cadeias de comando.*

⁴⁹ A título de exemplo, as autoridades apresentam [o Relatório de Atividades de 2022](#) (ver Secção 1.3 – pp. 185-188). Os Relatórios de Atividades de 2023 e 2024 ainda não estão disponíveis no website da [GNR](#).

⁵⁰

<https://www.psp.pt/Documents/Instrumentos%20de%20Gest%C3%A3o/Balan%C3%A7o%20Social/Balan%C3%A7o%20Social%20da%20PSP%202023.pdf>.

133. As autoridades informam que a GNR passou a dispor tanto de um canal de denúncia interno (na Intranet), como de um canal externo (no seu [sítio Web](#)). O canal interno da GNR está operacional desde 1 de janeiro de 2024 e não foram apresentadas quaisquer denúncias. No final de 2024, a PSP criou também um canal de denúncias no seu [sítio Web](#), que oferece a possibilidade de enviar denúncias anónimas. Este canal pretende ser interno e externo. Encontra-se na fase final de implementação, com alguns atrasos devido a problemas técnicos. Uma unidade estrutural específica dentro da PSP tratará das denúncias apresentadas, garantindo a proteção dos denunciantes, de acordo com a legislação aplicável. Relativamente à segunda parte da recomendação, as ações de sensibilização ainda não foram realizadas nem na GNR nem na PSP, mas ambas as forças estão a trabalhar nos respetivos planos de formação para incluir a componente de denúncia. A PSP pretende facultar a formação necessária assim que o canal de denúncias estiver totalmente operacional.
134. O GRECO toma nota desta informação e regista com agrado que o canal interno de denúncia da GNR já se encontra operacional e que o canal da PSP será lançado muito em breve. O GRECO espera receber oportunamente pormenores sobre o funcionamento destes canais e uma atualização sobre a formação específica a ser dada a todos os níveis de hierarquia no seio de ambas as forças.
135. O GRECO conclui que a recomendação xxvii foi parcialmente implementada.

Recomendação xxviii

136. *O Greco recomendou 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.*
137. As autoridades prestam esclarecimentos sobre os processos disciplinares (descritos e analisados nos parágrafos 211 e 213 do Relatório de Avaliação). Em relação à GNR, as autoridades alegam que a instauração do processo, a investigação da alegada má-conduta e a aplicação de uma sanção são efetuadas por pessoas distintas. Em particular, a investigação é realizada por um instrutor nomeado que atua de forma independente e garante a confidencialidade dos processos. A Direção de Justiça e Disciplina da GNR verifica se as garantias processuais e os direitos de defesa foram respeitados e efetua uma análise jurídica ao caso antes de submeter uma proposta de decisão ao Comandante-Geral para aprovação. A decisão final pode ser alvo de recurso para o Ministério da Administração Interna. No que diz respeito à PSP, a investigação da alegada má-conduta e a aplicação de uma sanção são também efetuadas por pessoas diferentes. Em particular, a investigação é realizada por um instrutor nomeado e por um secretário, que atuam de forma independente e garantem a confidencialidade dos processos. As suas conclusões são submetidas ao Comandante do Comando Distrital da Polícia e, em seguida, ao órgão da Polícia nacional. As autoridades alegam ainda que os processos disciplinares respeitam os direitos de defesa e não estão exclusivamente nas mãos do superior hierárquico do agente. O agente acusado pode nomear um advogado em qualquer fase do processo. A decisão disciplinar pode ser objeto de recurso administrativo ou judicial.

138. O GRECO toma nota desta informação e observa que as autoridades não reportam nenhuma medida nova nem dão novas informações. Contestam, essencialmente, a avaliação do GRECO sobre o regime disciplinar no relatório de avaliação e na presente recomendação. O GRECO recorda que estava “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.” (parágrafo 213 do Relatório de Avaliação). O GRECO observa que o regime disciplinar da GNR e da PSP é regido pelos respetivos estatutos disciplinares, que contêm disposições que conferem poderes significativos aos superiores em matéria disciplinar. Estas disposições não foram revogadas ou alteradas.
139. O GRECO conclui que a recomendação xxviii não foi implementada.

III. CONCLUSÕES

140. À luz do exposto, o GRECO conclui que Portugal não implementou satisfatoriamente nenhuma das 28 recomendações constantes do Relatório do Quinto Ciclo de Avaliação. Dezoito recomendações foram parcialmente implementadas e dez não foram implementadas.
141. Mais concretamente, as recomendações i-vii, ix-xi, xiii-xvi, xviii, xxii, xxvi-xxvii foram parcialmente implementadas e as recomendações viii, xii, xvii, xix-xxi, xxiii-xxv, xxviii não foram implementadas.
142. No que diz respeito às funções executivas de topo, foram registados alguns progressos em diversas áreas-chave. Uma conquista importante é que o MENAC e a Entidade para a Transparência entraram em funcionamento. O Código de Conduta do novo Governo foi adotado, introduzindo uma série de inovações úteis, mas ainda há um trabalho importante a ser feito para consolidar todos os padrões de integridade e facultar a orientação prática necessária. Foram organizadas sessões de informação e de formação introdutórias, para os membros do novo governo e todos os PTEFs dispõem agora de aconselhamento confidencial, o que é um marco importante. O lançamento da plataforma eletrónica para a apresentação de declarações é outro desenvolvimento relevante que deve ser saudado.
143. Ao mesmo tempo, são necessárias ações mais concretas para garantir que os controlos sobre a integridade são efetivamente aplicados a todos os PTEFs. A nova Estratégia Nacional Anticorrupção e o Plano de Ação para o período 2025-2028, bem como um plano de prevenção de riscos de corrupção específico para os PTEFs, ainda não foram adotados. São necessários esforços adicionais para tornar todo o processo de acesso à informação mais eficiente, para rever o atual procedimento de consultas públicas sobre

decretos-leis e para regular o *lobbying* e aumentar a sua transparência. Espera-se ainda que as autoridades esclareçam melhor as regras sobre as ofertas e garantam a publicação atempada das informações inseridas no registo central de ofertas. A divulgação de bens e as obrigações pós-emprego devem ser alargados aos membros dos gabinetes. Todas as declarações de ativos, interesses e passivos dos PTEFs deviam ser efetivamente disponibilizadas ao público.

144. No que respeita às forças e serviços de segurança, o GRECO regista a adoção do novo Código de Conduta da PSP e o trabalho em curso para finalizar o novo Código de Conduta da GNR. Os Códigos de Conduta de ambas as forças de segurança necessitam de ser complementados com as necessárias orientações práticas. É uma conquista positiva que tanto a GNR, como a PSP passem a dispor de canais internos de denúncia, cujo funcionamento deverá passar a ser promovido através de ações específicas de sensibilização. No entanto, são necessários esforços adicionais para melhorar o equilíbrio entre géneros, estabelecer um mecanismo de aconselhamento confidencial e um sistema de controlo regular, rever o regime disciplinar, rever os procedimentos atuais de nomeação e promoção para cargos superiores e implementar salvaguardas de conflito de interesses, bem como a transparência nos donativos e patrocínios. A PSP e a GNR ainda não desenvolveram estratégias específicas de combate à corrupção. Deve ser dada prioridade à necessidade aumento do quadro de pessoal da Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI).
145. Face ao exposto, o GRECO observa que será necessário efetuar mais progressos nos próximos 18 meses para atingir um nível adequado de conformidade com as recomendações. De acordo com a Regra 31 revista bis, parágrafo 8.2, do seu Regulamento Interno, o GRECO solicita ao chefe da delegação de Portugal que apresente informações adicionais no que respeita à implementação de todas as recomendações até 30 de setembro de 2026.
146. 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.