

BeNAC

Barómetro da Aplicação das Estratégias
Nacionais AntiCorrupção



Relatórios GRECO

Avaliação das Medidas Adotadas na Luta Contra a Corrupção em Portugal (2000-2022)

benac.ces.uc.pt

**OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA DO CENTRO DE ESTUDOS
SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA**

Ficha Técnica

Título: Relatórios GRECO - Avaliação das Medidas Adotadas na Luta Contra a Corrupção em Portugal (2000-2022)

Coordenação BeNac: Conceição Gomes, João Paulo Dias e Rui Patrício

Autores do Relatório: João Paulo Dias e Manuel Sequeira

Ano e Mês de publicação: outubro 2022

Índice

Introdução	5
I Ciclo de avaliação	7
1. Relatório de avaliação de 2003	7
2. Relatório de conformidade de 2005	8
II Ciclo de avaliação	11
1. Relatório de avaliação de 2006	11
2. Relatório de conformidade publicado de 2008.....	12
3. Adenda ao relatório de conformidade de 2010.....	15
1. Relatório de avaliação de 2010 – TEMA 1 – Adoção e eficácia da Convenção de Direito Penal sobre Corrupção (CDPC).....	18
2. Relatório de avaliação de 2010 – TEMA II – Transparência do financiamento dos partidos políticos com referência à Recomendação do Comitê de Ministros aos Estados membros sobre regras comuns contra a corrupção no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais.....	19
3. Relatório de conformidade 2012 – Temas 1 e 2	21
4. Relatório de conformidade de 2013 – Temas 1 e 2	24
5. Segundo relatório de conformidade de 2015 – Temas 1 e 2	26
6. Adenda ao segundo relatório de conformidade de 2017 – Temas 1 e 2	28
IV CICLO DE AVALIAÇÃO	32
1. Relatório de avaliação de 2016	32
2. Relatório de conformidade de 2018	35
3. Relatório de conformidade intercalar de 2019	39
4. Segundo relatório de conformidade intercalar de 2021.....	41
5. Segundo relatório de conformidade de 2022	44
Conclusões gerais	50

Introdução

O GRECO ([Grupo de Estados Contra a Corrupção](#)) é a estrutura do Conselho da Europa que visa contribuir para ajudar os Estados-Membros na capacitação do controlo e prevenção da corrupção, através da realização de visitas de avaliação por pares a cada Estado-Membro. O objetivo do GRECO é melhorar a capacidade de seus membros de combater a corrupção monitorando o cumprimento dos padrões anticorrupção do Conselho da Europa, por meio de um processo dinâmico de avaliação mútua e pressão dos pares. O GRECO ajuda a identificar deficiências nas políticas nacionais de combate à corrupção, solicitando as reformas legislativas, institucionais e práticas necessárias para a sua melhoria.

As avaliações obedecem a Ciclos de Avaliação, segundo temáticas previamente definidas, sendo que cada ciclo engloba a realização de acompanhamento em que são analisadas as medidas adotadas, o seu grau de implementação e a respetiva conformidade relativamente às recomendações realizadas para cada Estado, por comparação com o relatório anterior.

Os relatórios de avaliação a Portugal iniciaram-se no ano 2000, e, até à presente data, englobaram quatro ciclos de avaliação (o GRECO tem em curso um V ciclo de avaliação que ainda não abrange Portugal inexistindo, portanto, qualquer relatório relativamente a esta temática, sendo este V ciclo de avaliação é dedicado aos governos centrais - incluindo funções executivas de topo - e agências de aplicação da lei)

O **I Ciclo de Avaliação (2000)** – teve com objetivo avaliar a independência, especialização, meios e estruturas nacionais de controlo e prevenção da corrupção e imunidades. Este I Ciclo foi objeto dos seguintes relatórios de avaliação relativamente a Portugal:

- 1) Relatório de Avaliação publicado em 2003;
- 2) Relatório de Conformidade publicado em 2005;
- 3) Adenda ao Relatório de Conformidade publicado em 2007.

O **II Ciclo de Avaliação (2003)** – teve como objetivo avaliar os procedimentos de confisco, sistemas de controlo e auditoria na administração pública, medidas de controlo da corrupção sobre os processos de cobrança de impostos e sobre as relações

entre corrupção, crime organizado e branqueamento de capitais. Este II Ciclo foi objeto dos seguintes relatórios de avaliação relativamente a Portugal:

- 1) Relatório de Avaliação publicado em 2006;
- 2) Relatório de Conformidade publicado em 2008;
- 3) Adenda ao Relatório de Conformidade publicado em 2010.

O **III Ciclo de Avaliações (2007)** – foi dividido em dois temas com os seguintes objetivos: avaliar a adoção e eficácia da convenção criminal contra a corrupção (tema 1); e a transparência nos procedimentos de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais (tema 2). Este III Ciclo e respetivas temáticas foram objeto dos seguintes relatórios:

- 1) Relatório de Avaliação publicado em 2010 (tema 1);
- 2) Relatório de Avaliação publicado em 2010 (tema 2);
- 3) Relatório de Conformidade publicado em 2012 (temas 1 e 2);
- 4) Relatório de Conformidade publicado em 2013 (temas 1 e 2);
- 5) Segundo Relatório de Conformidade publicado em 2015 (temas 1 e 2);
- 6) Adenda ao Segundo Relatório de Conformidade publicado em 2017 (temas 1 e 2).

O **IV Ciclo de Avaliações (2012)** – teve como objetivo avaliar as medidas de prevenção da corrupção nas atividades dos deputados, dos juizes e dos magistrados do Ministério Público). Este IV Ciclo foi objeto dos seguintes relatórios:

- 1) Relatório de Avaliação publicado em 2016;
- 2) Relatório de Conformidade publicado em 2018;
- 3) Relatório de Conformidade Intercalar publicado em 2019;
- 4) Segundo Relatório de Conformidade Intercalar publicado em 2021;
- 5) Segundo Relatório de Conformidade publicado em 2022.

I Ciclo de avaliação

1. Relatório de avaliação de 2003

O [Relatório de Avaliação de 2003](#), realizado no âmbito do I Ciclo, analisou as estruturas e entidades existentes, em Portugal, com competências no âmbito da política anticorrupção. O GRECO identificou a necessidade de se conseguir um maior aproveitamento da interligação entre os mecanismos de prevenção e detecção existentes, os quais devem ser mais eficazes dentro dos vários departamentos do Governo, tendo efetuado as seguintes 12 recomendações a Portugal:

- 1) Estabelecer um sistema de avaliação geral (ex: reuniões interdepartamentais regulares) com o propósito de realizar investigações e desenvolver uma estratégia abrangente para combater formas complexas de crime, incluindo a corrupção, envolvendo várias autoridades técnicas, entre outras, como o Tribunal de Contas ou a Inspeção Geral de Finanças;
- 2) Atribuir poderes de inspeção ao departamento disciplinar da Polícia Judiciária e introduzir mecanismos para monitorar a integridade dos agentes que trabalham diretamente na investigação de certos tipos de crime organizado, incluindo a corrupção;
- 3) Ajustar os métodos de trabalho para permitir um melhor aproveitamento e interconexão das várias bases de dados policiais e examinar as características específicas do trabalho da Polícia Judiciária;
- 4) Melhorar e aumentar os meios humanos e técnicos para maximizar a utilização dos meios ao serviço do combate à corrupção;
- 5) Rever os procedimentos de investigação de crimes graves, incluindo a corrupção, e rever os mecanismos associados à possibilidade de recorrer de cada decisão individual tomada na fase de investigação passando a prever, por exemplo, o exercício do direito de recurso apenas no final da fase de investigação, incluindo a possibilidade de introduzir a natureza não suspensiva dos recursos apresentados junto do Tribunal Constitucional, a fim de evitar abusos processuais destinados a impedir que casos sensíveis sejam julgados;

- 6) Considerar a conveniência de criar júzoes especializadas para crimes de natureza económica-financeira (incluindo crimes de corrupção) dentro dos Tribunais Comuns;
- 7) Implementar medidas para aumentar a especialização dos júzes e capacitar os recursos humanos com conhecimentos no campo de crimes complexos, como a corrupção;
- 8) Fortalecer os mecanismos e os meios (materiais, humanos, acesso à informação e outros) colocados à disposição de júzes e procuradores da república com o objetivo de garantir sua efetiva independência funcional;
- 9) Criar mecanismos de incentivo à consciencialização dos funcionários públicos sobre sua obrigação de denunciar crimes (de acordo com o previsto no Código Penal e Código de Processo Penal), informando sobre os procedimentos para cumprir com essa obrigação;
- 10) Promover a discussão e a criação de um clima de consciencialização no "Sistema de Controle Interno" no que diz respeito aos riscos e ao tratamento da corrupção;
- 11) Avaliar nas necessidades da Inspeção Geral de Finanças (especialmente em termos de recursos humanos) para poder dar cumprimento das suas competências em matéria de luta contra a corrupção;
- 12) Adotar diretrizes sobre o levantamento de imunidades parlamentares.

2. Relatório de conformidade de 2005

O GRECO, relativamente às recomendações apresentadas no Relatório de Avaliação, procedeu à análise das respostas e medidas entretanto adotadas pelo Estado Português. O GRECO concluiu, através do [Relatório de Conformidade](#) de 2005, que Portugal implementou satisfatoriamente a grande maioria das recomendações contidas no I Relatório de Avaliação. As recomendações 1), 2), 3), 4), 8), 9), 10) e 11) foram implementadas satisfatoriamente. Também as Recomendações 7) e 12) foram tratadas de forma satisfatória. As Recomendações 5) e 6) foram parcialmente implementadas. Apenas a recomendação 13) não foi implementada, não tendo sido objeto de qualquer iniciativa legislativa ou medida.

3. Adenda ao relatório de conformidade de 2007

As Autoridades Portuguesas prestaram esclarecimentos e forneceram informações complementares sobre as medidas adotadas, na sequência da solicitação do GRECO, tendo este concluído, elaborando uma [Adenda ao Relatório de Conformidade](#), que as recomendações 5) e 6) acima indicadas no Relatório de Avaliação foram satisfatoriamente tratadas como um todo. Contudo, concluiu que a recomendação 13) permanece sem ser implementada, tendo sido recomendado que Portugal continue a desenvolver esforços para criar diretrizes no que respeita ao sistema de imunidades parlamentares, de modo a que essas imunidades não constituam, em caso algum, um obstáculo à prossecução e investigação de crimes relacionados com a corrupção.

Em resumo, no âmbito do I Ciclo de Avaliação, das 12 recomendações iniciais, 10 foram consideradas como implementadas ou implementadas satisfatoriamente, 1 como implementada parcialmente e 1 como não implementada (relativa às possibilidades de levantamento da imunidade parlamentar).

Tabela 1 – Avaliação do Grau de Implementação das Recomendações GRECO

Recomendações GRECO	Não implementada	Implementada parcialmente	Implementada
1.Fazer uma avaliação geral, promover a investigação e elaboração de uma estratégia contra a corrupção			X
2.Atribuir mais poderes aos serviços de inspeção da PJ e mecanismos de controlo da integridade dos seus agentes			X
3.Promover a interoperabilidade de bases de dados policiais e rever os métodos de investigação da PJ			X
4.Aumentar/melhorar os meios humanos e técnicos disponíveis nas polícias			X
5.Limitar as possibilidade de recurso durante a investigação e o		X	

efeito suspensivo junto do Tribunal Constitucional			
6.Criar júzos especiais de criminalidade económico-financeira nos tribunais comuns			X
7.Aumentar a especialização dos júzes na criminalidade complexa			X
8.Aumentar os meios humanos, materiais ou de acesso à informação de júzes e procuradores da república			X
9.Consciencialização de funcionários públicos sobre a obrigação de denúncia de crimes de corrupção			X
10.Promoção de discussão e reflexão sobre o sistema de controle interno de riscos e luta contra a corrupção			X
11.Avaliar necessidades da Inspeção de Finanças para poder efetuar a luta contra a corrupção			X
12.Adotar diretrizes sobre levantamento de imunidades parlamentares	X		

II Ciclo de avaliação

1. Relatório de avaliação de 2006

O II Ciclo de Avaliação do GRECO foi desenvolvido entre 2006 e 2010, sendo que este incidiu prioritariamente sobre os seguintes temas:

Tema I – Produtos da corrupção

Tema II – Administração Pública e Corrupção

Tema III – Pessoas coletivas e corrupção

No [Relatório de Avaliação de 2006](#), o GRECO procedeu à análise dos temas em apreço, tendo identificado um conjunto de questões preocupantes e formulado, em consequência, as seguintes 10 recomendações ao Governo português:

1. Que recorra mais sistematicamente às investigações patrimoniais, e que utilize plenamente todos os meios possíveis (legais, técnicos e humanos) e, se necessário, que estes sejam reforçados de modo a garantir maior eficácia nas investigações financeiras;
2. Que efetue a revisão das disposições legais existentes relativas à deteção, apreensão e perda dos produtos provenientes de corrupção e do tráfico de influências e, se necessário, sejam definidos protocolos e organizadas ações de formação para capacitar os agentes na respetiva aplicação processual;
3. Que reforce o dispositivo contra o branqueamento de capitais na luta contra a corrupção, assegurando que os órgãos envolvidos na luta e as instituições e profissões, sujeitas à obrigação de declarar movimentos suspeitos, recebam instruções e formação adequadas;
4. Que proceda a análises regulares dos riscos de corrupção e que seja adotada uma abordagem integrada dos seus aspetos éticos, tendo em vista o alargamento das medidas preventivas a todo o sector público, incluindo a nível local, e a monitorização da aplicação;

5. Que estabeleça regras apropriadas relativas aos conflitos de interesses e à migração abusiva para o setor privado, aplicáveis a todos os agentes públicos, e a criação de mecanismos que garantam a sua aplicação efetiva e correspondente monitorização;
6. Que defina os conteúdos mínimos sobre aspetos éticos e riscos de corrupção (tal como a questão dos presentes), para que façam parte de todos os códigos de conduta existentes, relativos aos agentes públicos, e que os ditos códigos contenham sanções apropriadas para os casos de incumprimento, devendo prever os necessários programas de formação;
7. Que proporcione a proteção apropriada aos que denunciam atos de corrupção e se reexaminem os métodos de tratamento dos casos de suspeita de corrupção no seio da administração pública;
8. Que divulgue o atual sistema de impedimentos de atividade profissional e que reforce o controlo sobre as pessoas coletivas de direito privado – incluindo as sociedades “irregulares” –, incluindo os respetivos dirigentes, nomeadamente no que concerne aos antecedentes criminais, procedendo à modernização do Registo Comercial;
9. Que implemente um regime adequado de responsabilidade das pessoas coletivas envolvidas em delitos de corrupção ativa, tráfico de influências e de branqueamento de capitais, com as respetivas sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas de acordo com a Convenção Penal sobre a Corrupção, prevendo ainda ações de formação para garantir a implementação desta responsabilidade, a aplicação das sanções e a possibilidade de criação de um registo criminal para as pessoas coletivas;
10. Que ministre ações de formação para os inspetores tributários em matéria de deteção de atos de corrupção.

2. Relatório de conformidade publicado de 2008

O GRECO avaliou o grau de implementação das dez recomendações efetuadas no Relatório de Avaliação de 2006, tendo elaborado, em 2008, um [Relatório de Conformidade](#) com as suas conclusões, nomeadamente:

1. Relativamente à recomendação 1), considerou ter havido progresso de Portugal no aumento dos recursos das autoridades de investigação, com uma experiência positiva nas equipas de investigação mistas e com o recrutamento de novos agentes policiais e de procuradores e a reorganização da polícia. Na generalidade, o GRECO reconhece que as Autoridades Portuguesas fizeram esforços significativos tendo, conseqüentemente, considerado a esta recomendação implementada de forma satisfatória;

2. Relativamente à recomendação 2), apesar das Autoridades Portuguesas parecerem estar satisfeitas com as modalidades de congelamento, apreensão e perda de bens, a Lei nº 5/2002 foi alterada no sentido de tornar o regime de apreensão especial de bens aplicável a um maior número de crimes de corrupção, incluindo o tráfico de influências (o que responderia, de facto, a uma das insuficiências detetadas). No que se refere às ações de formação reportadas, apesar destas cobrirem certos aspetos dos crimes económicos e financeiros e dos crimes de corrupção, a sua ligação à apreensão e à perda de bens é muito remota. Desta forma o GRECO considerou a recomendação 2) parcialmente cumprida.

3. Relativamente à recomendação 3), foi registado que Portugal dispõe de nova legislação sobre branqueamento de capitais, em particular fazendo o alargamento dos procedimentos de vigilância no que diz respeito às “pessoas politicamente expostas”. Portugal, no entanto, ainda não reportou quaisquer desenvolvimentos ao nível da elaboração de diretrizes e de ações de sensibilização e formação aos responsáveis pela identificação de transações suspeitas. Esta recomendação foi, assim, considerada como parcialmente implementada.

4. Relativamente à recomendação 4), observou-se um esforço feito pela Polícia Judiciária e pela Procuradoria-Geral da República de efetuar estudos sobre a corrupção. Registou-se ainda um conjunto de iniciativas para fortalecer a prevenção e monitorizar a administração local. Os esforços das autoridades parecem estar a produzir efeitos práticos, pelo que o GRECO considerou esta recomendação implementada satisfatoriamente.

5. Relativamente à recomendação 5) as Autoridades Portuguesas referiram novas iniciativas para regular conflitos de interesse e de incompatibilidade de funções, destinadas a gestores das empresas públicas e, em particular, ao pessoal administrativo que desenvolve ações de investigação, auditoria e controlo, sendo que

as medidas relativas aos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos ainda se encontram em estudo. De uma maneira geral, o GRECO considera que a situação melhorou, pelo que considerou a recomendação implementada satisfatoriamente;

6. Relativamente à recomendação 6) observou-se que, apesar da informação disponibilizada relativa à diversidade e heterogeneidade dos códigos éticos existentes, pouca atenção é dada à corrupção e à questão de como agir face a situações de ofertas ou gratificações. A proposta do Ministério da Justiça de rever a carta ética da administração pública e de colocar mais ênfase na prevenção da corrupção é uma iniciativa positiva que deve ser apoiada, o que ajudaria a resolver a questão das ofertas ou gratificações. O GRECO congratulou-se com a elaboração do “guia explicativo sobre a corrupção e crimes conexos – prevenir a corrupção”, de janeiro de 2007, embora este não se substitua a um código de conduta tido como tal. O GRECO observou assim que não houve novos desenvolvimentos em relação às sanções aplicadas por incumprimento das regras de conduta e que, atendendo à informação de carácter muito geral dada nas ações de formação, considera que a recomendação só foi, parcialmente, implementada.

7. Relativamente à recomendação 7), considerou-se a informação sobre o progresso feito sobre a proteção de quem denuncia. Em relação à segunda parte da recomendação, as autoridades dedicaram especial atenção ao tratamento de casos de corrupção ao nível judicial. O GRECO analisou o guia “Prevenir a Corrupção: um guia explicativo sobre a corrupção e crimes conexos”, que aconselha os serviços a garantir que os agentes públicos estão informados do dever legal de denunciar casos de corrupção. Estas medidas seguem a recomendação, esperando-se que a Lei n.º 51/2007 confirma maior centralidade à corrupção no seio da administração pública. O GRECO considerou esta recomendação implementada satisfatoriamente.

8. Relativamente à recomendação 8), a publicação na Internet de um memorando explicativo sobre o artigo 100.º é um sinal positivo para aumentar a sensibilização e o entendimento sobre esta norma. No que concerne à segunda parte da recomendação, o GRECO relembrou que não é efetuada a verificação dos registos criminais e comerciais dos sócios, acionistas e administradores de sociedades, nem existe qualquer outro controlo efetuado durante o período de atividade das pessoas coletivas. O facto é que, quer pela não verificação como pela informação constante no registo civil, a questão da supervisão das pessoas coletivas continua a não estar resolvida. O GRECO não pode por isso concluir que tenha havido um verdadeiro

progresso. E o sistema de constituição de sociedades online em menos de uma hora torna difícil efetuar qualquer verificação mais detalhada. Por fim, a modernização do registo comercial só é extensível aos registos e à constituição de novas sociedades. Consequentemente, concluiu que esta recomendação só foi parcialmente cumprida.

9. Relativamente à recomendação 9), verificou-se que Portugal tem feito diligências para introduzir um sistema mais abrangente da responsabilidade criminal de pessoas coletivas e equiparadas e de garantir que os crimes de corrupção, tráfico de influências e branqueamento de capitais, também se aplicam às pessoas coletivas. Devido ao facto de estas reformas serem recentes, é ainda difícil avaliar a sua eficácia. Foi também implementado um “registo criminal” de pessoas coletivas. O GRECO considera que, no geral, Portugal implementou algumas mudanças significativas pelo que a recomendação foi executada de forma satisfatória.

10. Finalmente, quanto à recomendação 10), o GRECO verificou os esforços feitos pela administração fiscal, no sentido de familiarizar os seus agentes com a deteção de casos de corrupção no quadro das suas atividades de inspeção. Considera, assim, esta recomendação implementada satisfatoriamente.

3. Adenda ao relatório de conformidade de 2010

O GRECO elaborou uma [Adenda ao Relatório de Conformidade](#), em 2010, na sequência dos esclarecimentos e informações complementares prestadas pelas Autoridades Portuguesas, no que respeita às recomendações 2), 3), 6) e 8), tendo concluído que:

1. Relativamente à recomendação 2), as informações complementares, sobre o desenvolvimento da legislação no domínio da apreensão e confisco de receitas de crimes, incluindo de crimes de corrupção, o GRECO registou os seguintes progressos: está em curso a elaboração de legislação sobre a apreensão e confisco de bens, que é agora considerada de particular importância; Portugal está a contratar um número considerável de novos funcionários dentro da Polícia Judiciária para implementar tais medidas; mais poderia ser feito para garantir que o novo sistema legal relativo à apreensão e confisco de receitas de corrupção fosse implementado; a formação específica é em grande parte sobre anúncios de seminários a nível nacional e algumas conferências internacionais. O GRECO manteve a sua conclusão anterior, no sentido de

que a recomendação apenas foi parcialmente implementada, e apela a esforços abrangentes no domínio da formação.

2. Relativamente à recomendação 3), regista-se que Portugal, na sequência da adoção de nova legislação contra o branqueamento de capitais, adotou uma abordagem ativa na sua implementação, com a emissão de orientações, realização de ações de formação e o aumento da cooperação institucional, considerando-se que esta recomendação foi implementada satisfatoriamente.

3. Relativamente à recomendação 6) as informações adicionais indicam que Portugal está agora numa fase avançada de elaboração e revisão de códigos de ética/conduita, em que os riscos de corrupção são devidamente considerados. Os resultados concretos não foram, contudo, ainda alcançados. O GRECO, considera que a recomendação apenas foi parcialmente cumprida.

4. Relativamente à recomendação 8), analisaram-se as informações relativamente às partes b) e c) da recomendação, tendo-se considerado que as medidas tomadas, nomeadamente a criação de um sistema de registo centralizado no que respeita às informações sobre pessoas coletivas, entidades afins e pessoas singulares, irá, em princípio, facilitar a supervisão durante e após o registo. O GRECO verificou ainda as medidas tomadas para controlo e licenciamento de pessoas coletivas, bem como das pessoas singulares, antes de poderem aceder a determinados ramos específicos de atividades. O GRECO considerou que a recomendação, de reforma no domínio dos registos comerciais e criminais de pessoas jurídicas, foi implementada de forma satisfatória.

Em resumo, neste II Ciclo de Avaliação, o GRECO considerou que das 10 recomendações elaboradas, Portugal implementou 8, tendo ficado 2 como parcialmente implementadas.

Tabela 2 – Avaliação do Grau de Implementação das Recomendações GRECO

Recomendações GRECO	Não implementada	Implementada parcialmente	Implementada
1.Reforço da investigação patrimonial (legal, humano e técnico), na luta contra a corrupção			X

2.Melhoria da legislação sobre detecção, apreensão e perda de produtos resultantes de corrupção		X	
3.Reforço da luta contra branqueamento de capitais, nos diversos níveis			X
4.Efetuar avaliações regulares dos riscos de corrupção na administração pública, com adoção de medidas			X
5.Melhoria das limitações de transição para o setor privado, dos agentes públicos, com monitorização			X
6.Melhoria dos códigos de conduta de agentes públicos, com sanções para atos de corrupção		X	
7.Proteção dos delatores de corrupção e melhoria do tratamento de casos de corrupção suspeitos na administração pública			X
8.Melhorar e aumentar o sistema sancionatório de pessoas coletivas de direito privado e seus dirigentes			X
9.Criar um regime sancionatório efetivo e ações de formação de pessoas coletivas			X
10.Ministrar ações de formação aos inspetores tributários em matéria de detecção de corrupção			X

III Ciclo de avaliação

O III Ciclo de Avaliação do GRECO foi desenvolvido em duas temáticas distintas, tendo sido, na sua fase inicial, alvo de dois relatórios de avaliação distintos. Já os relatórios de conformidade, e as adendas que se seguiram, foram elaborados juntando as duas temáticas no mesmo documento. O GRECO definiu: TEMA 1 – Adoção e eficácia da Convenção Penal Contra a Corrupção; e TEMA 2 – Transparência do financiamento dos partidos políticos com referência à Recomendação do Comitê de Ministros aos Estados membros sobre regras comuns contra a corrupção no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais.

A análise efetuada segue a distinção efetuada pelo GRECO, em termos de publicações.

1. Relatório de avaliação de 2010 – TEMA 1 – Adoção e eficácia da Convenção de Direito Penal sobre Corrupção (CDPC)

Portugal ratificou a Convenção de Direito Penal sobre Corrupção – CDPC (ETS 173) em 2002. O GRECO constatou que todas as infrações contidas na Convenção estavam refletidas na legislação penal Portuguesa. No entanto, o Protocolo Adicional à Convenção (ETS 191), assinado por Portugal em 2003, não tinha ainda sido ratificado, sendo que nem todas as infrações contidas no Protocolo foram criminalizadas na legislação portuguesa. Foram igualmente detetadas algumas possíveis desconformidades na legislação em comparação com os requisitos da Convenção, em que as sanções relativas a certos crimes de corrupção eram muito brandas. Em setembro de 2010, o Estado Português adotou um pacote de legislação elaborada por uma Comissão Ad hoc criado pelo Governo. Nessa legislação persistiam, na opinião do GRECO, um conjunto de inconsistências entre a legislação portuguesa em relação aos requisitos e objetivos da Convenção sobre Direito Penal. Face a essas desconformidades, o GRECO elaborou o [Relatório de Avaliação](#), em 2010, com as seguintes 6 recomendações:

1. alargar o âmbito de aplicação da legislação, relativamente aos sujeitos ativos e passivos do crime de corrupção, a funcionários públicos estrangeiros, membros de assembleias públicas estrangeiras, funcionários de organizações internacionais, membros de assembleias parlamentares internacionais, bem como juízes e

funcionários de tribunais internacionais, a fim de cumprir plenamente com os requisitos dos artigos 5.º, 6.º, 9.º, 10.º e 11.º da CDPC (ETS 173);

2. criminalizar o tráfico de influência (sujeito ativo e passivo) em relação a funcionários estrangeiros/internacionais em conformidade com o artigo 12.º em conjunto com Artigos 5.º, 6.º, 9.º, 10.º e 11.º da CDPC (ETS 173),

3. garantir a criminalização da corrupção de árbitros e jurados estrangeiros no âmbito da Lei portuguesa, em conformidade com os artigos 4.º e 6.º do Protocolo Adicional da CDPC (ETS 191). Recomenda-se ainda que Portugal proceda à ratificação deste Protocolo Adicional;

4. aumentar as sanções penais em corrupção no sector privado e tráfico de influência, a fim de garantir uma eficaz, proporcional e dissuasiva natureza das sanções, conforme exigido pelo artigo 19.º, criminalizar o tráfico de Influências (na componente ativa referente à prática de atos lícitos) em conformidade com o artigo 12.º e ajustar a limitação do período temporal para o tráfico de influência para o sector público;

5. rever a possibilidade de ser concedida isenção/suspensão total e obrigatória da punição concedida aos autores de crimes de corrupção no sector público, admitida em consequência de arrependimento por parte do Autor do crime;

6. criar orientações e ações de formação para os profissionais que devem aplicar a legislação criminal sobre corrupção e recolher informações e estatísticas sobre a implementação da legislação, a fim de monitorizar a sua aplicação.

2. Relatório de avaliação de 2010 – TEMA II – Transparência do financiamento dos partidos políticos com referência à Recomendação do Comitê de Ministros aos Estados membros sobre regras comuns contra a corrupção no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais

O GRECO constatou que quadro legal em vigor em Portugal sobre o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais é relativamente desenvolvido. Existem regras que estabelecem a base e os limites do financiamento privado de partidos políticos e campanhas eleitorais, estando a admissibilidade de contribuições e as

doações anónimas proibidas. O financiamento a candidatos individuais é também proibido, exceto em relação às eleições presidenciais. Doações privadas só são permitidas sob a forma de transferências bancárias ou cheques e os doadores são identificados na contabilidade, acima de um determinado valor doado. Não obstante, o sistema de financiamento político desenvolveu-se muito rapidamente nos últimos anos e a fragilidade do sistema está, em grande medida, relacionado com a percepção de que a legislação não é plenamente aplicada como pretendido. Um dos maiores problemas em relação à transparência do financiamento político em Portugal observado é o facto de as contas serem geralmente tornadas públicas numa fase tardia. A monitorização das contas dos partidos sob a responsabilidade do Tribunal Constitucional depende da competência técnica da Entidade para as Contas e o Financiamento Político (EAPF), que por sua vez baseia-se na auditoria externa. Consequentemente, a monitorização dos financiamentos e das contas, embora minuciosa, é muito demorado. Feita a análise da situação, foram formuladas as seguintes 7 recomendações:

7. promover a implementação de um modelo único de apresentação das contas dos partidos políticos e campanhas eleitorais, tomando medidas relativas aos requisitos contabilísticos dos rendimentos e despesas, a nível das secções regionais e locais dos partidos políticos, a fim de aumentar a transparência e melhorar a forma de apresentação das contas;

8. adotar medidas para garantir que as informações das contas anuais dos partidos políticos, e as das campanhas partidárias, são tornadas públicas de forma expedita e de acesso fácil a cidadãos;

9. considerar a introdução de relatórios regulares sobre os financiamentos (incluindo donativos e despesas relativas a campanhas eleitorais) dos partidos políticos, bem como dos candidatos independentes e grupos de candidatos, durante a própria campanha eleitoral;

10. promover a realização de estudos sobre o financiamento político no que diz respeito aos fluxos financeiros fora da área regulamentada, em particular, relativa a outras formas de contribuições nomeadamente a partir de terceiros e procurar formas de aumentar a transparência em relação ao financiamento político dos partidos a partir de terceiros.

11. assegurar que o Tribunal Constitucional e a Entidade Das Contas e da Política e do Financiamento (EAPF) são dotados de recursos adequados e reduzir o tempo do processo de monitorização das contas anuais dos partidos e das contas eleitorais;
12. considerar o reforço das competências da EAPF e desenvolver a sua função de consultoria proativa, em particular, junto dos partidos políticos;
13. garantir que as sanções aplicáveis à violação das regras de financiamento político são eficazes, proporcionadas e dissuasivas, tendo em consideração as circunstâncias económicas das pessoas singulares e jurídicas.

3. Relatório de conformidade 2012 – Temas 1 e 2

O [Relatório de Conformidade](#), de 2012, avaliou em simultâneo o grau de implementação das recomendações relativas aos Temas 1 e 2. Relativamente às recomendações realizadas no âmbito da Convenção de Direito Penal sobre Corrupção (CDPC) – Tema 1 –, o GRECO considerou o seguinte:

1. relativamente às recomendações 1) e 2) as Autoridades Portuguesas informaram que o Ministério da Justiça preparou um conjunto de propostas de alteração a várias disposições do Código Penal, do Código do Processo Penal e de outros diplomas relacionados com a criminalidade, sobre a responsabilidade dos titulares de cargos políticos. Essas alterações visam implementar as recomendações 1) e 2). As propostas de redação das alterações estão atualmente em apreciação pelo Conselho de Ministros, para serem submetidas a apreciação no Parlamento. Consequentemente, o GRECO concluiu que as recomendações 1) e 2) não foram implementadas;
2. relativamente à recomendação 3), respeitante à criminalização da corrupção de árbitros e jurados estrangeiros, não foram acrescentadas novas informações. Quanto à ratificação do Protocolo Adicional à CDPC, o Conselho de Ministros adotou o ato de ratificação, cabendo agora ao Parlamento concluir o processo de ratificação. Assim, a recomendação 3) também ainda não está implementada;
3. relativamente às recomendações 4) e 5), as Autoridades Portuguesas informaram que, no contexto da proposta de alteração do Código Penal, o Ministério da Justiça

preparou propostas de alteração de artigos do Código Penal para dar cumprimento a estas recomendações, pelo que continuam sem ser implementadas;

4. relativamente à recomendação 6), o GRECO constatou que foram implementadas algumas atividades de formação para juízes e magistrados do Ministério Público, tendo ainda sido garantida a informação aos agentes policiais sobre a implementação da legislação aprovada em matéria de crimes de corrupção. O GRECO registou que estão a ser recolhidas informações estatísticas (que são publicadas), e que estas foram usadas num relatório sobre a avaliação do funcionamento do novo quadro jurídico. Assim, conclui que esta recomendação foi adotada de forma satisfatória.

Relativamente às recomendações realizadas no âmbito do Tema II sobre o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais, o GRECO verificou o seguinte estado de implementação das recomendações:

1. relativamente à recomendação 1), o GRECO verificou a introdução de um novo sistema contabilístico, que tem em conta as especificidades e a dimensão dos partidos políticos. Este sistema pode aumentar a transparência dos relatórios de prestação de contas, como exigido pela recomendação do GRECO. No que respeita às delegações regionais e locais dos partidos políticos, as alterações efetuadas procuram ir de encontro à recomendação efetuada. Ainda assim, estas medidas precisam de ser melhoradas pelo que se considerou que esta recomendação foi, apenas, parcialmente implementada;

2. relativamente à recomendação 2), reconhece-se que o Tribunal Constitucional tem vindo a reduzir o prazo de publicação dos relatórios financeiros para um prazo razoável. No entanto, o facto do prazo para apresentação das contas eleitorais ter passado a ser contado a partir da data do pagamento das subvenções públicas, e não a partir do dia do anúncio dos resultados das eleições, vai contra o objetivo da recomendação de permitir um acesso mais oportuno à informação sobre o financiamento. A informação tornada pública é ainda muito geral, com informações pouco detalhadas. O GRECO insiste que as Autoridades Portuguesas devem rever a legislação, para cumprir o objetivo da recomendação. Assim, considera que a recomendação foi, apenas, parcialmente implementada;

3. relativamente à recomendação 3), o GRECO foi informado pelas Autoridades Portuguesas que, na legislação vigente, os partidos políticos e os candidatos às eleições

não são sujeitos a qualquer obrigação de reportar rendimentos em intervalos de tempo regulares durante as campanhas eleitorais. Assim, o GRECO conclui que a recomendação não foi implementada;

4. relativamente à recomendação 4), o GRECO considera que não foi tomada qualquer ação. Assim, e não obstante o papel do EAPF e de uma possível resposta ao nível criminal, o GRECO reitera a importância de aumentar a transparência dos fluxos financeiros, no âmbito do financiamento dos partidos políticos, a fim de se obter uma melhor compreensão deste fenómeno. Assim, a recomendação não foi implementada;

5. relativamente à recomendação 5), o GRECO analisou as informações apresentadas reportando que o EAPF tem recursos adequados para executar as suas tarefas de forma eficiente e expedita, demonstrado pela redução dos tempos de atraso. Contudo, o Tribunal Constitucional regista um atraso substancial, dado que ainda tem pendente a validação final das contas do ano de 2009. Por conseguinte, conclui que a recomendação não está plenamente implementada;

6. relativamente à recomendação 6), recorda-se que esta recomendação referia-se a preocupações sobre problemas de interpretação da legislação sobre o financiamento partidário, que tinha sido qualificado como ambíguo e pouco claro. O GRECO sublinha que a complexidade da lei tem gerado diferentes interpretações por parte dos partidos políticos e da EAPF, resultando na falta de uniformidade na sua aplicação e em irregularidades formais nos relatórios apresentados. Por conseguinte, a GRECO solicita às Autoridades Portuguesas para reavaliar a legislação cumprindo com os requisitos da recomendação. Esta recomendação não foi implementada;

7. finalmente, relativamente à recomendação 7), relativa às multas aplicadas pelo Tribunal Constitucional, em alguns casos, o GRECO observa um grau de preocupação com a situação económico-financeira de cada partido, dado que aos partidos maiores têm sido aplicadas multas elevadas do que aos partidos mais pequenos. O GRECO constata a melhoria no cumprimento da lei, por parte dos partidos, como consequência das coimas aplicadas. O facto que alguns partidos serem, sistematicamente, sancionados depois de cada eleição levanta dúvidas sobre a eficácia e carácter dissuasivo das sanções aplicadas. Para além das multas aplicadas pelo Tribunal Constitucional, estão previstas sanções penais, que são aplicáveis pelos tribunais criminais competentes na sequência de processo judicial, e ainda multas que podem ser diretamente aplicadas pela EAPF. Não parece que estas últimas sanções tenham

sido ainda aplicadas. O GRECO considera, portanto, que devem ser adotadas medidas adicionais. Consequentemente, o GRECO considera que esta recomendação apenas foi parcialmente implementada.

4. Relatório de conformidade de 2013 – Temas 1 e 2

O GRECO elaborou um novo [Relatório de Conformidade](#), em 2013, relativamente ao Relatório de Conformidade de 2012, por ter constatado que Portugal apenas havia implementado de forma satisfatória uma única recomendação. Assim, relativamente às recomendações pendentes no âmbito do Tema I – Convenção de Direito Penal sobre Corrupção (CDPC) –, o GRECO avaliou o seu grau de implementação:

1. relativamente às recomendações 1), 2) e 3), o GRECO tomou nota dos projetos de alterações ao Código Penal e à lei sobre a responsabilidade dos titulares de cargos políticos, submetidas à apreciação do Parlamento. Se as propostas forem aprovadas na sua versão atual, as mesmas irão contribuir para eliminar as restrições que se verificavam no âmbito da aplicação a lei aos casos de corrupção e de tráfico de influências no que respeita aos funcionários públicos estrangeiros, aos membros de assembleias públicas estrangeiras, aos funcionários de organizações internacionais, aos membros das assembleias parlamentares internacionais, bem como aos juízes e funcionários dos tribunais internacionais (recomendações 1 e 2). No que se refere à recomendação 3), as alterações previstas alargariam igualmente o âmbito de aplicação das infrações por corrupção a todos os árbitros e jurados estrangeiros. O GRECO verifica ainda a intenção em proceder à ratificação do Protocolo Adicional à CDPC (ETS 191). Assim, conclui pela implementação parcial das recomendações 1), 2) e 3);

2. relativamente à recomendação 4), o GRECO salienta as alterações previstas às sanções penais relativamente à corrupção e tráfico de influências no sector privado e à conformidade ao prazo de prescrição para os crimes de tráfico de influência e de corrupção no sector público. É igualmente satisfatória a previsão de criminalização do crime de tráfico de influência para um ato "lícito". Assim, considera que a recomendação foi parcialmente implementada;

3. relativamente à recomendação 5), o GRECO viu com agrado a introdução no projeto de lei do artigo 374.º-B do Código Penal da palavra "pode", que dá ao juiz a possibilidade de apreciar as circunstâncias do processo antes de suspender/isentar a

aplicação da sanção ao agente de crime. No entanto, uma vez que ainda não foi aprovada, esta recomendação está apenas parcialmente implementada.

O GRECO verificou, no âmbito das recomendações pendentes no âmbito do Tema II, relativo ao financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais, que:

1. relativamente à recomendação 1), registou a adoção do Regulamento n.º 16/2013 sobre a "normalização dos procedimentos para as contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais", que introduz um modelo único para a apresentação das contas dos partidos políticos, incluindo as suas seções regionais e locais e as suas estruturas afiliadas (relacionadas com questões de trabalhadores, jovens ou mulheres), e campanhas eleitorais. Por conseguinte, a recomendação foi implementada de forma satisfatória.

2. relativamente à recomendação 2), constatou que os atrasos no processo de apresentação de contas já não ocorrem. Considerou que o novo regulamento aprovado parece oferecer garantias de que serão fornecidas informações mais pormenorizadas e significativas sobre as contas dos partidos políticos. Assim, considera que a recomendação foi satisfatoriamente implementada.

3. relativamente à recomendação 3), avalia positivamente que a recomendação tenha sido devidamente ponderada. Considera, por isso, que foi implementada de forma satisfatória.

4. relativamente à recomendação 4), considera que a situação permanece essencialmente inalterada. O estudo recomendado não foi realizado e foram dadas informações contraditórias pelas Autoridades Portuguesas. Não foi reportada qualquer alteração ao quadro jurídico, segundo o qual os candidatos individuais que não concorram a eleições através de um partido não estão abrangidos pelas normas de transparência aplicáveis. Não obstante o papel do EAPF, na descoberta de casos de financiamento ilegal, o GRECO reitera a opinião de que os fluxos financeiros fora das áreas regulamentadas obrigam a uma revisão da legislação em vigor, daí a necessidade de estudar estes fluxos financeiros por forma a analisar melhor estes fenómenos. Por conseguinte, reitera que esta recomendação continua sem ser implementada.

5. relativamente à recomendação 5), considera que, se o atual prazo de monitorização do EAPF está conforme com a recomendação, este ainda não é o caso da validação final pelo Tribunal Constitucional, estando ainda pendente a validação das contas de 2009.

Mesmo tendo em conta que 2009 foi um ano de múltiplas eleições, o Tribunal Constitucional ainda não conseguiu demonstrar uma redução considerável do seu próprio prazo de monitorização. Assim, considera que esta recomendação continua apenas parcialmente implementada.

6. relativamente à recomendação 6), registou que o EAPF mantém a sua posição expressa de que não é necessário desenvolver a sua função consultiva pró-ativa em relação aos partidos políticos. Registou ainda as informações adicionais respeitantes às atividades consultivas levadas a cabo pelo EAPF, tanto sob a forma de instruções interpretativas gerais publicadas no seu sítio Web, como de pareceres dados às partes interessadas do financiamento político. Apesar de o EAPF não ter poderes regulamentares, as suas posições têm sido até agora seguidas pelo Tribunal Constitucional. Tendo em conta estas informações adicionais e os elementos apresentados ao abrigo desta recomendação, considera que as preocupações suscitadas foram adequadamente satisfeitas, estando esta recomendação cumprida.

7. finalmente, relativamente à recomendação 7), o GRECO congratula-se com as novas informações fornecidas pelas Autoridades Portuguesas, que parecem indicar que a rigidez na aplicação das sanções referidas no Relatório de Avaliação diminuiu e que se tornaram mais proporcionais e adequadas. As pesadas coimas aplicadas nos últimos anos pelo Tribunal Constitucional parecem ter sido eficazes. Assim, considera a recomendação totalmente implementada de forma satisfatória.

5. Segundo relatório de conformidade de 2015 – Temas 1 e 2

Em 2015, o GRECO publicou o segundo [Relatório de Conformidade](#), relativo ao III Ciclo de Avaliações, reportando-se aos dois temas selecionados, os quais tinham sido alvo de relatórios não totalmente satisfatórios, em termos de implementação das recomendações: Tema I – Convenção de Direito Penal sobre Corrupção (CDPC); e Tema II – Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais. Deste modo, o presente relatório voltou a avaliar o grau de implementação das recomendações efetuadas.

Relativamente às recomendações 1) a 5), pendentes no âmbito do Tema I, as quais tinham sido consideradas pelo GRECO como estando apenas parcialmente implementadas, este relatório verificou o seguinte no que respeita à sua efetivação:

1. relativamente às recomendações 1) a 5), o GRECO congratulou-se com a aprovação do projeto de lei 453/XII, embora ainda esteja pendente a avaliação quanto ao texto final da lei. O GRECO também saudou a ratificação do Protocolo Adicional à Convenção Penal sobre Corrupção. No entanto, observou que foi feita uma reserva ao Protocolo, de acordo com a qual Portugal "reserva-se o direito de não estabelecer a corrupção de árbitros estrangeiros e jurados estrangeiros como infrações penais, tal como descrito nos artigos 4.º e 6.º do Protocolo, com exceção das infrações cometidas total ou parcialmente em território português". De acordo com as explicações fornecidas, esta reserva será apenas temporária, enquanto se aguarda a entrada em vigor da Lei 453/XII. O GRECO aconselha, por isso, as Autoridades Portuguesas a retirar a reserva ao Protocolo Adicional, uma vez que é contrário ao objetivo da recomendação 3), que consiste em criminalizar a corrupção de árbitros e jurados estrangeiros. O GRECO considera, assim, que as recomendações apenas foram parcialmente implementadas.

A avaliação do grau de implementação das recomendações, relativas ao Tema 2, foi a seguinte:

1. relativamente à recomendação 4), congratulou-se com o facto do estudo sobre o financiamento ilegal dos partidos políticos ter finalmente sido realizado, oferecendo conclusões e ideias úteis sobre vários fenómenos que contribuem para os fluxos financeiros que tinham sido salientados pelo Relatório de Avaliação. Não obstante de considerar a recomendação implementada satisfatoriamente, encorajou as Autoridades Portuguesas a continuar a transparência do sistema de financiamento político.

2. relativamente à recomendação 5), considerou que a informação transmitida mostra que foram feitos esforços para reduzir o prazo para a validação final das contas anuais e de campanha pelo Tribunal Constitucional. O GRECO considera que, tendo em consideração que o processo envolve dois níveis de controlo, pela EAPF e pelo Tribunal Constitucional, o atual o prazo parece razoável. Assim, a recomendação é considerada implementada de forma satisfatória.

6. Adenda ao segundo relatório de conformidade de 2017 – Temas 1 e 2

O GRECO elaborou a [Adenda ao Segundo Relatório de Conformidade](#), tendo em conta que 5 das 6 recomendações relativamente ao Tema I ainda não tinham sido completamente implementadas por Portugal, onde se concluiu o seguinte quanto ao seu grau de implementação:

1. relativamente à recomendação 1), considera que as novas disposições do artigo 386.º n.º 3, alíneas a), b) e d) Código Penal, conjugadas com a nova redação do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 34/87, referente à responsabilidade dos titulares de cargos políticos de organizações internacionais e países estrangeiros, englobam todas as categorias pertinentes de funcionários. As Autoridades Portuguesas pretendem acrescentar um requisito adicional, nomeadamente que a prática do facto punível com corrupção por um funcionário de um Estado-Membro da UE ou de um funcionário de uma organização internacional deve ter sido cometida, pelo menos em parte, em Portugal. Por conseguinte, existe uma limitação ao âmbito de aplicação dessa norma aos crimes de corrupção no contexto internacional. O GRECO observa que, à luz da redação das disposições alteradas, a criminalização da prática de corrupção contém esta restrição em relação a quase todas as categorias de titulares de cargos estrangeiros e internacionais (bem como árbitros e jurados). As principais exceções são os crimes de corrupção envolvendo juízes e procuradores, funcionários públicos, agentes e outras pessoas com um estatuto equivalente de organizações de direito internacional público, e as relativas a "juízes, procuradores e funcionários dos tribunais internacionais. O GRECO continua a discordar que tal restrição esteja em consonância com artigo da Convenção, porque impede Portugal de ter jurisdição também sobre as infrações penais que não tenham sido, total ou parcialmente, cometidas no seu território. Não obstante, considera que o principal objetivo da recomendação foi alcançado.

2. relativamente à recomendação 2), conclui que mantém a sua conclusão anterior sobre a implementação desta recomendação e exortou as Autoridades Portuguesas a alterar a legislação de modo a cumprir, de forma consistente e inequívoca, com o artigo 12.º da Convenção. O GRECO sublinhou novamente que as incriminações e regras de jurisdição são dois assuntos diferentes e que não devem ser misturados, pelo que considera que a recomendação continua apenas parcialmente implementada.

3. relativamente à recomendação 3), reitera que a corrupção de árbitros e jurados estrangeiros é criminalizado apenas na medida em que a infração for cometida total ou parcialmente no território nacional, constatando-se que Portugal não retirou a reserva ao Protocolo a esse respeito. Assim, exorta, mais uma vez, as Autoridades Portuguesas a retirarem a reserva ao Protocolo ETS 191. O GRECO considera que a recomendação apenas se encontra parcialmente implementada.

4. relativamente à recomendação 4), o aumento das sanções para a prática dos atos de corrupção e tráfico de influências no setor privado é considerado satisfatório, sendo todas as sanções agora puníveis, pelo menos, com penas até três anos de prisão (as outras sanções são prisão até a cinco anos, ou entre um e cinco anos, ou entre um e oito anos). O nível de punição foi aumentado e existe, assim, uma maior equiparação entre os crimes praticados no setor público e privado. Assim, a primeira parte da recomendação foi implementada. No entanto, permanecem inalteradas as observações quanto à segunda parte da recomendação. Quanto à terceira parte da recomendação, como foi referido nos relatórios anteriores, o crime de tráfico de influência foi incluído no catálogo de infrações para as quais a moldura penal pode chegar aos 15 anos. O mesmo estatuto aplica-se, assim, a todas as infrações de corrupção e de tráfico de influência. Esta parte da recomendação foi, portanto, totalmente implementada. Face ao exposto, mantendo-se por cumprir a segunda parte da recomendação, conclui que está parcialmente cumprida.

5. relativamente à recomendação 5), constatou que Portugal adotou as medidas necessárias para a sua implementação. Realçou, no entanto, que ao abrigo da Convenção de Direito Penal sobre Corrupção, atos de corrupção ativa e passiva devem ser tratados como infrações autónomas e o crime deve ficar preenchido com o mero pedido, oferta ou promessa de uma vantagem indevida, e não apenas com a conclusão/execução de uma ação corrupta. Considera-se, contudo, que a recomendação está implementada de forma satisfatória.

Em resumo, no III Ciclo de Avaliação, das 13 recomendações elaboradas no âmbito das duas temáticas definidas pelo GRECO, 10 foram consideradas como implementadas ou satisfatoriamente implementadas e 3 foram consideradas como apenas parcialmente implementadas.

Tabela 3 – Avaliação do Grau de Implementação das Recomendações GRECO

Recomendações GRECO	Não implementada	Implementada parcialmente	Implementada
1. Alargar a aplicação da legislação contra a corrupção a funcionários estrangeiros, incluindo membros de tribunais internacionais			X
2. Criminalizar o tráfico de influência de funcionários estrangeiros ou internacionais		X	
3. Criminalizar a corrupção de árbitros e jurados estrangeiros na legislação portuguesa		X	
4. Aumentar as sanções penais no setor privado e ajustar o período temporal no setor público		X	
5. Prever a isenção de punição dos autores de crimes arrependidos na administração pública			X
6. Criar diretrizes e formação dos agentes de investigação da corrupção e monitorizar a sua ação			X
7. Promover modelos únicos de apresentação de contas de partidos políticos e campanhas eleitorais com transparência			X
8. Publicitação das contas dos partidos políticos e campanhas eleitorais com celeridade			X
9. Promover a elaboração de relatórios regulares das contas dos partidos e candidatos			X
10. Promover estudos sobre financiamento de partidos políticos e aumentar a transparência			X

11.Dotar o Tribunal Constitucional e a EAPF com os meios necessários para avaliar as contas dos partidos políticos			X
12.Reforçar as competências da EAPF junto dos partidos políticos			X
13.Sanções relativas ao financiamento político devem ser eficazes e dissuasoras			X

IV CICLO DE AVALIAÇÃO

O IV Ciclo de Avaliação, iniciado em 2014 e que ainda decorre em 2022, tem como objetivo avaliar as medidas adotadas relativamente à prevenção da corrupção no âmbito da atividade dos deputados, juízes e procuradores da república. No âmbito da avaliação realizada, o GRECO definiu alguns assuntos como prioritários, tendo dado especial destaque a:

- Princípios éticos, regras de conduta e conflitos de interesses;
- Proibição ou restrição de determinadas atividades;
- Declaração de ativos, proveitos, passivos e interesses;
- Procedimentos para aplicação e controlo das regras aplicáveis a essas obrigações.

Estas temáticas foram avaliadas considerando os diferentes grupos profissionais analisados, nomeadamente deputados, juízes e procuradores da república.

1. Relatório de avaliação de 2016

O GRECO efetuou o primeiro [Relatório de Avaliação](#) do IV Ciclo, publicado em 2016, tendo redigido um conjunto diversificado de 15 recomendações, atendendo às temáticas consideradas como prioritárias desde ciclo de avaliação. A apresentação efetuada segue as profissões alvo de avaliação: deputados, juízes e procuradores da república.

Relativamente aos deputados, o GRECO elaborou as seguintes recomendações:

1. Garantir a aprovação de medidas para cumprir os prazos estabelecidos pelos Regulamentos e Procedimentos nas várias fases do processo legislativo, com igualdade de acesso às informações, de todas as partes interessadas, incluindo a sociedade civil.
2. Garantir a: (i) implementação de princípios e padrões claros e exequíveis de conduta para dos deputados, com uma supervisão eficiente dos mecanismos de controlo; e (ii)

a promoção da consciencialização desses princípios e padrões de conduta junto dos deputados, através de orientações confidenciais, de aconselhamento e de formação em questões como interações com terceiros, aceitação de ofertas e prendas e outros benefícios e vantagens, conflitos de interesses e prevenção da corrupção.

3. Realização de: (i) uma avaliação independente sobre a eficácia do sistema de prevenção e divulgação das sanções nos conflitos de interesse dos deputados, incluindo a adequação das incompatibilidades, o impacto que tem na prevenção e deteção da corrupção e a tomada de medidas corretivas adequadas (p.e., desenvolvimento da regulamentação, reforço da supervisão, introdução de sanções dissuasivas, etc.); e ii) garantir que os deputados são obrigados a reportar os seus interesses privados, estando sujeita a controlos regulares por um organismo de supervisão independente.

4. Garantir que: i) são estabelecidas sanções adequadas para violações da obrigação de comunicação de ativos e interesses, incluindo informações incompletas e imprecisas; e ii) são criados mecanismos que assegurem a disponibilização pública online das declarações de ativos dos deputados.

5. Criar mecanismos que garantam que: i) as declarações de ativos dos deputados passem por controlos e mecanismos de verificação regulares dentro de um prazo razoável; e ii) as formas de supervisão sejam independentes no que respeita aos conflitos de interesses dos deputados, promovendo uma eficaz cooperação destes mecanismos com outras instituições estatais.

Relativamente aos juízes, o GRECO elaborou as seguintes recomendações:

6. Assegurar: i) que o papel dos conselhos superiores (da Magistratura e dos Tribunais Administrativos e Fiscais) são os garantes da independência dos juízes e do poder judicial, devendo prever-se na lei que, pelo menos, metade dos seus membros são juízes eleitos pelos seus pares; e ii) que a informação sobre o resultado dos processos disciplinares nos conselhos superiores é publicada em tempo útil.

7. Garantir que, pelo menos, metade dos membros das autoridades que efetuam a seleção de juízes para os tribunais de segunda instância e dos Supremo Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Administrativo são juízes eleitos (ou escolhidos) pelos seus pares.

8. Garantir a realização de avaliações regulares aos juízes dos tribunais de primeira e segunda instância, para aferir, de forma justa, objetiva e oportuna, a sua integridade e conformidade com os padrões de conduta judicial.

9. Assegurar que a legislação que regula a distribuição de processos e a reafetação de processos pelos Juízes é consistente, sustentada em objetivos e critérios transparentes e salvaguarda a sua independência, garantindo que os julgamentos de processos em primeira instância são facilmente acessíveis pelo público.

10. Garantir que as decisões finais em processos nos tribunais de primeira instância são facilmente acessíveis e perceptíveis pelo público.

11. Assegurar que: i) são definidas normas claras, exequíveis e publicamente disponíveis de conduta profissional (abrangendo, p.e., donativos, conflitos de interesses, etc.), sendo utilizado como critério para promoção, avaliação periódica e ação disciplinar; e ii) é promovido o cumprimento dos padrões de conduta através de orientação e aconselhamento confidencial, devendo estas matérias fazer parte da formação inicial ministrada aos juízes.

Relativamente aos procuradores da república, o GRECO elaborou as seguintes recomendações:

12. Garantir que a informação sobre o resultado de procedimentos disciplinares, por parte do Conselho Superior do Ministério Público, seja publicada em tempo útil.

13. Garantir que os procuradores da república são alvo de inspeções/avaliações periódicas, avaliando, de forma justa, objetiva e oportuna, a sua integridade e cumprimento dos padrões de conduta profissional.

14. Garantir que as regras que regem a hierarquia e competências do Ministério Público correspondem ao que está definido no novo mapa judiciário, protegendo os procuradores da república de qualquer tentativa de interferência ilegal dentro do sistema judiciário.

15. Assegurar que: i) são definidos padrões claros, exequíveis e publicamente disponíveis sobre conduta profissional, devendo essas informações ser usadas, entre outros critérios, nos processos de promoção, avaliação e ação disciplinar; e ii) é

promovido o cumprimento dos padrões de conduta através de orientação e aconselhamento confidencial, devendo estas matérias fazer parte da formação inicial ministrada aos procuradores da república.

2. Relatório de conformidade de 2018

O GRECO avaliou o nível de implementação das recomendações realizadas, publicando o [Relatório de Conformidade](#), em 2018. No documento foram efetuadas as seguintes observações, considerando as três profissões abrangidas.

No que respeita às 15 recomendações elaboradas no Relatório de Avaliação de 2016, o GRECO considerou que o seu nível de implementação foi o seguinte:

1. Relativamente à recomendação 1), no que respeita à parte (i), não foi demonstrado que os prazos estabelecidos para a adoção de projetos de Lei fossem respeitados, nem tais prazos foram reconsiderados para permitir uma discussão aprofundada, particularmente através de um debate público. Quanto à parte (ii), mantém-se válida a observação realizada no sentido de que as consultas públicas continuam a ser realizadas através de livre arbítrio das comissões parlamentares, ainda que com algumas exceções. O GRECO renova os seus apelos às Autoridades Portuguesas para que avancem para um processo legislativo que permita uma verdadeira igualdade e diversidade de acesso e para o contributo de todas as partes interessadas no processo legislativo. O GRECO concluiu que a recomendação não foi implementada de forma satisfatória.

2. Relativamente à recomendação 2), após análise da informação recebida, o GRECO insta as Autoridades Portuguesas a estabelecer um texto único e abrangente (não necessariamente através de legislação) que contenha princípios e normas de conduta e que seja adequado para responder às preocupações públicas sobre esta matéria, permitindo criar um clima de confiança do público nas decisões do parlamento. Assim, a recomendação foi considerada como não implementada.

3. Relativamente à recomendação 3), o GRECO está convencido a eficácia do sistema de prevenção, divulgação, apuramento e sanção de conflitos de interesses dos deputados está a ser analisado conjuntamente com outras medidas, nomeadamente as

que regulam as incompatibilidades dos deputados. Conclui assim que a recomendação está parcialmente implementada.

4. Relativamente à recomendação 4), não resulta claro se é ou não mais adequado estabelecer sanções por violações das regras de divulgação de ativos e declarações de interesses, por exemplo, através da prestação de informações incompletas e imprecisas. Tal omissões e imprecisões já estão proibidas nos termos do artigo 256.º do Código Penal por falsas declarações, mas até hoje nunca foi aplicada qualquer punição por esse motivo. O GRECO está, no entanto, satisfeito que as declarações dos deputados sejam disponibilizadas, para escrutínio público, no site oficial da Assembleia da República e num órgão de supervisão criado especificamente para esse efeito. Por esta razão, conclui que esta recomendação foi parcialmente implementada.

5. Relativamente à recomendação 5), a intenção de atribuir a supervisão das declarações de bens e interesses dos titulares de cargos políticos, incluindo deputados, a uma entidade independente ligada ao Tribunal Constitucional é bastante positiva. Assim, o GRECO conclui que a recomendação foi parcialmente cumprida.

No que respeita aos juízes, o GRECO considerou que o nível de implementação das recomendações foi o seguinte:

6. Relativamente à recomendação 6), conclui que a composição dos conselhos superiores não foi alterada para garantir que os juízes eleitos pelos pares constituam, pelo menos, metade dos seus membros. Considerou igualmente que não foi reforçada a publicação oportuna de informações mais completas sobre os resultados dos processos disciplinares. Conclui-se, assim, que esta recomendação não foi implementada.

7. Relativamente à recomendação 7), conclui que os painéis que procedem à avaliação dos candidatos a juiz nos tribunais de segunda instância e nos Supremos Tribunais de Justiça e Administrativo e Fiscal continuam a ser desempenhados, na sua maioria, por membros que não são juízes. O GRECO congratula-se, no entanto, com a preparação do novo projeto de Estatuto dos Magistrados Judiciais que pretende satisfazer os requisitos desta recomendação. Conclui que esta recomendação não foi implementada.

8. Relativamente à recomendação 8), sublinhou a manutenção das fragilidades existentes no sistema de avaliação periódica dos juízes dos tribunais de primeira e segunda instância. Considera, assim, que a recomendação não foi implementada.

9. Relativamente à recomendação 9), o GRECO recorda as desconformidades entre a Lei Orgânica do Sistema Judiciário e o Estatuto dos Magistrados Judiciais. As informações apresentadas sugerem que a contradição não foi suprimida e não foram eliminados os riscos de um quadro jurídico incongruente para a independência dos juízes e para o princípio da atribuição de processos a um juiz legítimo. Assim, considera-se que a recomendação não foi implementada.

10. Relativamente à recomendação 10), apenas os acórdãos dos Tribunais de segunda instância e dos Supremos Tribunais (Justiça e Administrativo) estão disponíveis numa base de dados, num site mantido pelo Ministério da Justiça. O GRECO ficou satisfeito com a informatização completa de Tribunais Portugueses que considera um grande marco da justiça. O GRECO considera que a publicação das decisões dos Tribunais desempenha um papel fundamental na garantia de certeza, uniformidade e previsibilidade na aplicação da lei. Além disso, a publicação de decisões judiciais de primeira instância confere uma maior responsabilização dos juízes e fomenta um melhor acesso à justiça, com maior transparência. Os julgamentos de primeira instância, contudo, ainda não são facilmente acessíveis. Considera, assim, que esta recomendação ainda não está implementada.

11. Relativamente à recomendação 11), o GRECO registou as informações sobre a elaboração de um novo projeto de Estatuto dos Magistrados Judiciais, que aguarda aprovação pelo Conselho de Ministros. O projeto inclui princípios gerais constantes do Estatuto atual (por exemplo, o princípio da independência) e abrange igualmente alguns deveres, nomeadamente de imparcialidade, reserva, confidencialidade, diligência, cortesia e cooperação. Contudo, o GRECO não está convencido de que estes constituam um código de conduta exequível que inclua questões como os donativos e conflitos de interesses, como é exigido na recomendação. Conclui que esta parte da recomendação não foi implementada. Adicionalmente, no âmbito do aconselhamento disponível para juízes, o GRECO pretende obter maiores garantias de que as regras em vigor impedem membros dos conselhos superiores de fornecer aconselhamento sobre questões de natureza ética aos juízes e de participar em qualquer eventual processo disciplinar no que diz respeito aos mesmos juízes. Conclui, portanto, que esta parte da recomendação não foi implementada.

12. Relativamente à recomendação 12), congratula-se com o facto de a recomendação ter sido totalmente implementada, havendo agora um maior rigor na publicação e informações sobre as sanções aplicadas.

13. Relativamente à recomendação 13), o GRECO recorda que a recomendação foi elaborada, tal como para os juízes, pela ausência de uma avaliação abrangente da integridade dos procuradores da república e do cumprimento das normas de comportamento profissional, enquanto critérios integrados na avaliação regular do seu desempenho profissional. Acresce a falta de normas que regem a conduta dos magistrados Ministério Público e a insuficiência dos critérios subjacentes às inspeções/avaliações, que se baseiam em indicadores quantitativos e não qualitativos. Conclui que a recomendação não foi implementada.

14. Relativamente à recomendação 14), o GRECO recordou que a recomendação resultou da reforma do mapa judiciário de 2014, que reduziu as comarcas judiciais. Pretende-se também uma reorganização do Ministério Público junto dessas comarcas, bem como dos tribunais de segunda instância. O novo mapa judiciário não foi acompanhado das necessárias alterações ao Estatuto do Ministério Público, mantendo-se as incertezas na legislação, que não foi adequadamente corrigida para proteger os procuradores da república, subordinados a uma indevida interferência ou pressão de superiores hierárquicos. A recomendação não foi implementada.

15. Finalmente, relativamente à recomendação 15), o GRECO lamenta que, para além da criação de um grupo de trabalho no Conselho Superior do Ministério Público, não foram tomadas medidas concretas para implementar esta recomendação. Não foram adotadas normas específicas de conduta, incluindo as que podem levar a uma sanção disciplinar. Na ausência de regras claramente estipuladas, a formação inicial de três anos organizada pelo Centro de Estudos Judiciários, continua a ser a única forma de enquadrar a conduta profissional de um procurador da república. O GRECO considera que as autoridades devem acelerar o cumprimento da (i) parte da recomendação, que é também um pré-requisito para o cumprimento da sua parte (ii). Assim, esta recomendação também não foi implementada.

Em suma, verifica-se que das quinze recomendações realizadas pelo Relatório de Avaliação apenas uma delas foi implementada cabalmente de forma satisfatória por Portugal.

3. Relatório de conformidade intercalar de 2019

O GRECO continuou a avaliar o nível de implementação das recomendações, após o Relatório de Conformidade de 2018, tendo elaborado um [Relatório de Conformidade Intercalar](#), de 2019, para acompanhar o progresso na implementação de algumas recomendações com processos em curso. No documento foram efetuadas as seguintes observações, considerando as medidas adotadas em relação às três profissões abrangidas: deputados, juízes e procuradores da república. A recomendação 12) foi a única considerada como implementada, pelo que já não foi alvo de nova avaliação.

1. Relativamente à recomendação 1), o GRECO considerou que as informações recebidas não trouxeram nada de novo, pelo que observou que não houve desenvolvimentos, pelo que a considerou como não implementada.

2. Relativamente à recomendação 2), considerou que os desenvolvimentos ocorridos, com a aprovação de um “Código de Conduta para os Deputados, bem como a elaboração de 3 projetos-lei sobre a regulamentação do lobbying, dos conflitos de interesses e o registo de interesses, vai no sentido de responder à presente recomendação. Considera que os passos dados são relevantes e que o Código de Conduta necessita de ser complementado com a criação de uma entidade supervisora. Deste modo, a recomendação considera-se como parcialmente implementada.

3. Relativamente à recomendação 3), que se encontrava parcialmente implementada, anotou os diversos projetos-lei em curso, sobre o regime de conflitos de interesse e incompatibilidades e a criação de uma entidade supervisora junto do Tribunal Constitucional. Considera que, não tendo as leis sido aprovadas nem sido possível avaliar o seu conteúdo, a recomendação mantém-se como parcialmente implementada.

4. Relativamente à recomendação 4), sobre o sancionamento do não cumprimento do registo de interesses e da sua devida publicitação, o GRECO considera que os novos projetos-lei pretendem resolver, parcialmente, a recomendação, pelo que a considera apenas parcialmente implementada.

5. Relativamente à recomendação 5), que promove a monitorização regular das declarações de interesses e a adequação dos recursos humanos e técnicos necessários ao cumprimento do previsto na lei, o GRECO considera que, apesar da adoção de

legislação adequada, esta ainda não foi devidamente executada, pelo que a recomendação se considera apenas como parcialmente implementada.

6. Relativamente à recomendação 6), o GRECO observa que foi aprovado um novo Estatuto dos Magistrados Judiciais, mas que este não prevê, como estabelece a recomendação, uma maioria de juízes na sua composição. Tal é justificado por estar inscrito na Constituição e existirem mecanismos mitigadores do risco de perda de independência. Foi ainda transmitido que as decisões das medidas disciplinares aplicadas são devidamente divulgadas, em tempo razoável, ainda que os procedimentos não tenham sido alterados desde a última avaliação, que os considerou como insuficientes. Por conseguinte, a recomendação foi considerada como não implementada.

7. Relativamente à recomendação 7), relativamente ao modo de seleção de juízes para os tribunais superiores, considera satisfatório que o projeto-lei preveja que metade dos membros do júri de seleção de juízes para tribunais de segunda instância sejam juízes eleitos entre os seus pares. Contudo, tal não se verifica para os supremos tribunais, com a justificação de que se desejam perfis profissionais mais variados. Considera, assim, que a recomendação foi apenas parcialmente implementada.

8. Relativamente à recomendação 8), sobre a conformidade dos critérios de inspeções estarem em conformidade com os princípios de conduta judicial exigíveis, considera que os procedimentos e critérios foram melhorados, mas apenas em relação aos juízes de primeira instância, sendo necessário alargar aos de segunda instância, pelo que a recomendação é considerada como parcialmente implementada.

9. Relativamente à recomendação 9), sobre a movimentação de juízes ter a sua aprovação, para evitar alocações que contrariem a independência judicial, em resultado das desconformidades entre a Lei Orgânica do Sistema Judiciário e o Estatuto dos Magistrados Judiciais, esta previsão foi inserida no novo Estatuto, mas ainda não entrou em vigor. Assim, a recomendação é considerada como parcialmente implementada.

10. Relativamente à recomendação 10), sobre a publicitação das decisões dos tribunais de primeira instância, considera que o projeto de implementação em curso, que integra estas decisões na base ECLI, vai no sentido correto para resolver o problema. A recomendação é considerada como parcialmente implementada.

11. Relativamente à recomendação 11), sobre a existência de um código de conduta para juízes e a existência de ações de sensibilização e formação sobre a temática, o GRECO mantém as suas reservas sobre o novo Estatuto dos Magistrados Judiciais conter as disposições necessárias, no âmbito dos seus princípios e deveres, dado que não regulam efetivamente os conflitos de interesse, ofertas. Nada foi igualmente realizado no âmbito das ações de sensibilização/formação. Assim, esta recomendação não foi implementada.

12. Relativamente à recomendação 13), sobre o cumprimento dos critérios de conduta profissional na avaliação de desempenho profissional dos procuradores da república, considera que o desenvolvimento ocorrido, ao nível da afinação dos critérios avaliados, não cumpre o teor da recomendação. Assim, mantém-se como não implementada.

13. Relativamente à recomendação 14), sobre a proteção dos procuradores da república de interferências hierárquicas, devido às desconformidades legais, é uma situação que se mantém, estando a legislação corretiva pendente de aprovação no Parlamento. Considera, assim, que a recomendação não foi implementada.

14. Relativamente à recomendação 15), sobre a adoção de um código de conduta profissional e a sua devida interiorização, através de ações de sensibilização e formação, continua por resolver, dado que o grupo de trabalho encarregue de prepará-lo está ainda atrasado. Esta recomendação continua como não implementada.

Em suma, das 15 recomendações iniciais, 1 foi implementada, 8 estão agora parcialmente implementadas e 6 continuam como não tendo sido implementadas.

4. Segundo relatório de conformidade intercalar de 2021

O GRECO efetuou, em 2021, um segundo [Relatório de Conformidade Intercalar](#), que avaliou o grau de implementação das recomendações, atendendo ao baixo nível de execução registado nos dois relatórios anteriores. A recomendação 12) foi a única considerada como implementada no documento anterior, pelo que não foi novamente avaliada.

1. Relativamente à recomendação 1), sobre a publicitação e participação na elaboração de nova legislação, foi registada a adoção de um novo regulamento processual, mas não foi possível avaliar a sua implementação devido à inexistência de processos legislativos relevantes ou estatística sobre os processos de consulta, pelo que a considerou como não implementada.

2. Relativamente à recomendação 2), sobre o Código de Conduta para os Deputados e regulamentação do lobbying, dos conflitos de interesses e do registo de interesses, o GRECO constatou a aprovação de um pacote legislativo sobre transparência que, entre outros, aprova o Código de Conduta dos Deputados e a Entidade para a Transparência. Apesar dos desenvolvimentos positivos, continuam por resolver questões relativas aos contactos admissíveis entre deputados e entidades ou pessoas externas, às sanções a aplicar em caso de incumprimento, ao aconselhamento confidencial dos deputados sobre estes temas ou a sua própria formação em questões éticas. Deste modo, a recomendação considera-se como parcialmente implementada.

3. Relativamente à recomendação 3), sobre o regime de conflitos de interesse e incompatibilidades e a criação de uma entidade supervisora junto do Tribunal Constitucional (Entidade para a Transparência), o GRECO considera que ainda não foram dadas provas de uma efetiva monitorização do cumprimento do regime de conflitos de interesse e a entidade ainda só existe na legislação, não tendo ainda sido implementada. Considera que a recomendação se mantém como parcialmente implementada.

4. Relativamente à recomendação 4), sobre o sancionamento do não cumprimento do registo de interesses e bens e da sua devida publicitação online, considera que o novo pacote de transparência e o previsto, em termos de sanções pela Entidade para a Transparência, pela sua complexidade e dificuldade de aplicação, não corresponde ao previsto na recomendação. Já a divulgação online dos registos de interesses e bens, cumpre o previsto. Deste modo, mantém a avaliação de recomendação parcialmente implementada.

5. Relativamente à recomendação 5), que promove a monitorização regular das declarações de interesses e bens dos deputados e a adequação dos recursos humanos e técnicos necessários ao cumprimento do previsto na lei, considera que os desenvolvimentos ocorridos, com a criação da Entidade para a Transparência, são insuficientes, não só por não prever os controlos regulares, como também por ainda

não ter saído do “papel”. Assim, a recomendação continua apenas como parcialmente implementada.

6. Relativamente à recomendação 6), o GRECO observa que foi aprovado um novo Estatuto dos Magistrados Judiciais, mas que este não prevê, como estabelece a recomendação, uma maioria de juízes na sua composição. Também a maior publicitação dos resultados da ação disciplinar não sofreu desenvolvimentos. Por conseguinte, a recomendação foi considerada como não implementada.

7. Relativamente à recomendação 7), relativamente ao modo de seleção de juízes para os tribunais superiores, apesar da composição dos júris de seleção ser paritária para os tribunais de segunda instância, continua a ter uma maioria de não-juízes para os supremos tribunais. Considera, assim, que a recomendação foi apenas parcialmente implementada.

8. Relativamente à recomendação 8), sobre os critérios de inspeções estarem em conformidade com os princípios de conduta judicial exigíveis, o GRECO considera que o previsto no Estatuto dos Magistrados Judiciais não é suficiente para cumprir com os standards exigidos, pelo que a recomendação é considerada como parcialmente implementada.

9. Relativamente à recomendação 9), sobre a movimentação de juízes ter a sua aprovação prévia, dentro do mesmo tribunal, considera que as regulamentações introduzidas vieram clarificar e resolver a situação, considerando, assim, a recomendação como implementada satisfatoriamente.

10. Relativamente à recomendação 10), sobre a publicitação das decisões dos tribunais de primeira instância, considera que os desenvolvimentos ocorridos não asseguram que a recomendação tenha sido corretamente implementada por falta de recursos humanos e técnicos que garantam a colocação das decisões em primeira instância na base de dados ECLI. A recomendação continua, assim, como apenas parcialmente implementada.

11. Relativamente à recomendação 11), sobre a existência de um código de conduta para juízes, regulando as ofertas ou conflitos de interesses, e a existência de ações de sensibilização e formação sobre a temática, considera que a informação dispersa existente sobre a matéria, onde se inclui um Código de Conduta aprovado pela Associação Sindical dos Juízes Portugueses, não resolve a questão, por não ter um

papel uniformizador nem emanar de órgão competente. Assim, esta recomendação é considerada como não implementada.

12. Relativamente à recomendação 13), sobre o cumprimento dos critérios de conduta profissional na avaliação de desempenho profissional dos procuradores da república, tal como ocorre para os juízes, considera que nada de relevante foi acrescentado, remetendo as Autoridades Portuguesas para a legislação existente sobre os critérios de inspeção judicial, que não resolve a necessidade de ter um código de conduta apropriado, que se reverta nos critérios aplicados. Assim, mantém-se como não implementada.

13. Relativamente à recomendação 14), sobre a proteção dos procuradores da república de interferências hierárquicas, devido às desconformidades legais, considera que o novo Estatuto do Ministério Público resolveu os problemas existentes. Considera, assim, que a recomendação foi implementada satisfatoriamente.

14. Relativamente à recomendação 15), sobre a adoção de um código de conduta profissional e a sua devida interiorização, através de ações de sensibilização e formação, considera que o inserido no novo Estatuto do Ministério Público, apesar de conter contributos relevantes, não resolve a necessidade da existência do código, dado que os princípios e deveres previstos não abordam questões relevantes que um código exige. Esta recomendação foi considerada como parcialmente implementada.

Em suma, Portugal registou apenas progressos mínimos neste relatório de acompanhamento da execução das recomendações: apenas 3 das 15 recomendações foram implementadas satisfatoriamente; das restantes, 7 já foram parcialmente implementadas; e 5 continuam não implementadas.

5. Segundo relatório de conformidade de 2022

O GRECO voltou a realizar, em 2022, um novo [Relatório de Conformidade](#) aprofundado, para avaliar o grau de implementação das recomendações, considerando a sua baixa execução observada nos documentos anteriores. Apenas as recomendações 9), 12) e 14) tinham sido consideradas como implementadas satisfatoriamente no documento anterior, estando as restantes 12 apenas

implementadas parcialmente ou não implementadas. Este relatório dá conta da evolução da sua execução pelas Autoridades Portuguesas.

1. relativamente à recomendação 1), sobre os prazos dos processos legislativos e a publicitação e participação pública na elaboração de nova legislação, atendendo ao previsto no novo Regimento da Assembleia da República, ficaram agora clarificados os prazos processuais dos projetos-lei. Já no que respeita à participação pública, os mecanismos existentes não permitem que esta ocorra em todos os processos legislativos. Considerou, assim, como parcialmente implementada.

2. relativamente à recomendação 2), sobre o Código de Conduta para os Deputados e regulamentação do lobbying, dos conflitos de interesses e do registo de interesses, bem como do aconselhamento confidencial aos deputados, o GRECO analisou as novas informações disponibilizadas, concluindo que pouco foi realizado, face a avaliações anteriores, não havendo critérios na admissibilidade dos contactos entre deputados e entidades terceiras. Apesar das competências da Comissão para a Transparência e o Estatuto dos Deputados, esta não prevê mecanismos de aconselhamento confidencial sobre questões de integridade. Deste modo, a recomendação continua como parcialmente implementada.

3. relativamente à recomendação 3), sobre o a auditoria ao regime de conflitos de interesse e incompatibilidades e a criação de uma entidade supervisora junto do Tribunal Constitucional (Entidade para a Transparência), o GRECO considera, em relação à primeira parte, que continua por realizar um estudo à eficácia dos mecanismos de supervisão, cuja implementação vai depender da implementação de uma plataforma, cujo processo está em curso, enquanto a Entidade, por outro lado, continua sem ser criada efetivamente. Considera que a recomendação se mantém como parcialmente implementada.

4. relativamente à recomendação 4), sobre o sancionamento do não cumprimento do registo de interesses e bens e da sua devida publicitação online, considera que continua por implementar um regime sancionatório que preveja pequenas infrações (e não apenas penas graves). Deste modo, mantém a avaliação de recomendação apenas parcialmente implementada.

5. Relativamente à recomendação 5), que promove a monitorização regular das declarações de interesses e bens dos deputados e a adequação dos recursos humanos

e técnicos necessários (através da Entidade para a Transparência, considera que não houve qualquer desenvolvimento relevante e que a Entidade continua por ser implementada. Assim, a recomendação continua apenas como parcialmente implementada.

6. Relativamente à recomendação 6), o GRECO observa que a composição dos Conselhos Superiores de Magistratura e dos Tribunais Administrativos e Fiscais, continua a prever a possibilidade de uma maioria de não juízes, assim como a publicitação dos procedimentos disciplinares continua a não ser satisfatória. Por conseguinte, a recomendação continua como não implementada.

7. Relativamente à recomendação 7), relativamente ao modo de seleção de juízes para os tribunais superiores (supremos tribunais), os júris não sofreram qualquer alteração de composição, pelo que a recomendação continua apenas parcialmente implementada.

8. Relativamente à recomendação 8), sobre os critérios de inspeções estarem em conformidade com os princípios de conduta judicial exigíveis, o GRECO considera que as Autoridades Portuguesas reiteram que os procedimentos atuais são suficientes, pelo que a recomendação continua apenas como parcialmente implementada.

9. Relativamente à recomendação 10), sobre a publicitação das decisões dos tribunais de primeira instância, considera que a publicitação das sentenças dos tribunais de primeira instância continua a não estar disponível, apesar da evolução do quadro jurídico e da reserva de recursos para reforçar as equipas e meios disponíveis para completar a tarefa. A recomendação continua, assim, como parcialmente implementada.

10. Relativamente à recomendação 11), sobre a existência de um código de conduta para juízes, regulando as ofertas ou conflitos de interesses, e a existência de ações de sensibilização e formação sobre a temática, considera que os passos dados, de aprovação de um regulamento, entretanto em processo de revisão após a existência de ilegalidades decretadas pelo tribunal administrativo, continua a não ser satisfatório. A formação contínua, prevista sobre ética e deontologia, ministrada pelo CEJ, é igualmente insuficiente. Assim, esta recomendação continua como não implementada.

12. Relativamente à recomendação 13), sobre o cumprimento dos critérios de conduta profissional na avaliação de desempenho profissional dos procuradores da república, as medidas adotadas para recuperar atrasos nos processos de inspeção e a adoção de um código de conduta, ainda que sem se prever que possa ser considerado nos processos de avaliação e concursos para promoções, são passos positivos. Assim, considera agora a recomendação como parcialmente implementada.

13. Relativamente à recomendação 15), sobre a adoção de um código de conduta profissional e a sua devida interiorização, através de ações de sensibilização e formação e prestação de aconselhamento confidencial, considera que a adoção, em 2022, do Código de Conduta dos Magistrados do Ministério Público é um avanço significativo, embora continue por esclarecer sobre a existência de um regime sancionatório e sobre a sua relevância para as avaliações e promoções. Também são omissas informações sobre a inserção deste código nos cursos de formação inicial e contínua. Deste modo, esta recomendação continua apenas como parcialmente implementada.

Em suma, 3 das 15 recomendações foram implementadas ou implementadas satisfatoriamente. Das restantes recomendações, 10 foram consideradas parcialmente implementadas e 2 permanecem como não tendo sido implementadas. Os progressos registados por Portugal foram lentos e incompletos neste IV Ciclo de Avaliação.

Tabela 4 – Avaliação do Grau de Implementação das Recomendações GRECO

Recomendações GRECO	Não implementada	Implementada parcialmente	Implementada
1.Garantir cumprimento dos prazos dos processos legislativos, com publicitação e consulta pública das partes interessadas		X	
2.Criar código de conduta de deputados, com supervisão e sanções eficazes		X	
3.Garantir obrigatoriedade da declaração de interesses e bens de deputados e avaliação da eficácia do sistema		X	

4.Sanções para incumprimento da entrega de declarações dos deputados e sua publicitação		X	
5.Garantir fiscalização e monitorização independente das declarações de interesses e bens de deputados		X	
6.Garantir maioria de juízes nos conselhos superiores e publicitação dos procedimentos disciplinares	X		
7.Garantir paridade dos júris de seleção de juízes para os tribunais superiores		X	
8.Garantir inspeções regulares aos juízes, seguindo padrões de conduta profissional		X	
9.Garantir que o sistema de reafetação de juízes e processos é transparente e garante a independência			X
10.Publicitação acessível das decisões dos tribunais de primeira instância		X	
11.Melhoria dos critérios de conduta dos juízes, com influência na avaliação e promoção	X		
12.Publicitação dos procedimentos disciplinares no MP			X
13.Garantir inspeções regulares aos procuradores, seguindo padrões de conduta profissional		X	
14.Melhoria das regras de interferência hierárquica no Ministério Público			X
15.Melhoria dos critérios de conduta dos procuradores, com influência na avaliação e promoção		X	

Conclusões gerais

Entre 2000 e 2022, o GRECO produziu 17 documentos avaliativos sobre a situação portuguesa, em relação ao combate contra a corrupção em diversas dimensões, passando pelas entidades especializadas no combate, pelos instrumentos existentes na administração pública, pelo financiamento dos partidos políticos e campanhas eleitorais e pelos mecanismos de prevenção e controlo da corrupção de deputados, juízes e procuradores da república. Foram 4 Ciclos de Avaliação, que tiveram vários momentos de avaliação e acompanhamento das recomendações proferidas pelo GRECO.

A avaliação dos 4 Ciclos desenvolvidos pelo GRECO permitem tirar 3 grandes conclusões: em primeiro lugar, a lentidão da implementação das recomendações, seja a nível legislativo ou na operacionalização das medidas adotadas; em segundo lugar, a persistência de uma implementação parcial de algumas medidas que acabam por ficar aquém das recomendações; por fim, em terceiro lugar, a recusa das Autoridades Portuguesas em implementar as medidas aprovadas em documentos internacionais com a justificação de que a legislação em vigor acautela o cumprimento dos princípios gerais que estas preconizam.

As maiores resistências observadas ficaram mais evidentes, principalmente, no IV Ciclo de Avaliação, nas medidas sobre deputados, juízes e procuradores da república. Deste modo, os 4 Ciclos de Avaliação concluem-se sem que Portugal tenha implementado cabalmente a totalidade das recomendações do GRECO, sendo que a avaliação do desempenho e eficácia das medidas que foram adotadas ficou aquém do desejável, demonstrando uma dificuldade e resistência das Autoridades Portuguesas em cumprir as determinações internacionais às quais Portugal se vincula pela participação nas mesmas. Paradoxalmente, a avaliação do GRECO foi mais negativa no período em que Portugal aprovou um Pacote para a Transparência, com a adoção de medidas e a criação de entidades, com o objetivo de melhorar a luta contra a corrupção. Contudo, algumas medidas legislativas sofreram problemas na sua implementação e algumas entidades não saíram ainda do “papel”.