

CONSULTA PÚBLICA RELATÓRIO TÉCNICO QUE FUNDAMENTA A AGENDA ANTICORRUPÇÃO

Posicionamento da Transparência Internacional Portugal na Consulta Pública sobre as Medidas de Combate à Corrupção

A Transparência Internacional Portugal (TI-PT) é uma associação cívica independente e sem fins lucrativos, que tem como missão combater a corrupção e promover a transparência, a boa governança, e a defesa dos direitos humanos e dos valores da democracia. É também a secção portuguesa da *Transparency International*, uma organização global líder na luta contra a corrupção, fundada em 1993. Desde a sua criação, a TI-PT tem promovido uma cultura de integridade, transparência e prestação de contas no setor público e privado em Portugal. Nos últimos dez anos, a TI-PT desempenhou um papel ativo na advocacia por reformas estruturais, na sensibilização da sociedade civil para os impactos da corrupção e na promoção de políticas públicas que visem a construção de uma governação mais ética e transparente, como foi o caso da advocacia efetuada pela implementação de uma Estratégia Nacional de Combate à Corrupção para a qual liderámos uma petição pública discutida na Assembleia da República e que esteve na origem da atual ENAC 2020-2024.

Em janeiro de 2024, e no quadro das eleições legislativas antecipadas realizadas, a TI-PT lançou de forma pública e aberta um desafio legislativo que designou de "*Caderno de Encargos Legislativas 2024 - Defender a Democracia – Mais Transparência e Menos Corrupção*". Tratou-se de um documento estratégico com recomendações de iniciativas legislativas para que os partidos políticos incluíssem nos seus programas eleitorais e dessa forma priorizassem o combate à corrupção na atual legislatura.

Como documento que sistematiza as principais preocupações, reivindicações e recomendações da TI-PT, este caderno, que pode ser consultado em <https://transparencia.pt/caderno-de-encargos-legislativas-2024/>, serviu de referência para a nossa análise crítica do conjunto de 32 medidas que compõem as medidas governamentais aprovadas para a Agenda Anticorrupção, detalhadas no respetivo relatório técnico e submetidas para consulta pública.

Como nota prévia, começar por salientar e lamentar o facto de, apesar do Governo anunciar que as “propostas aprovadas terem resultado de um intenso diálogo, desenvolvido pela Ministra da Justiça, Rita Alarcão Júdice com entidades públicas relevantes na abordagem deste fenómeno e organizações da sociedade civil, num processo que visou discutir propostas e identificar medidas, procurando consensos nesta matéria crucial para a democracia.”, a TI-PT, inquirida por circular num processo formal, não ter tido oportunidade de participar encetando valor de forma presencial e direta com a sua visão, análise crítica e recomendações legislativas e operacionais. Enquanto associação cívica independente representativa de mais de 1200 associados e que luta, há mais de uma década, pelo combate à corrupção e maior integridade no exercício da governação pública, lamentamos que assim tenha sido.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL PORTUGAL

Centro Transparente
Av. Rio de Janeiro, 30-A, Piso 1
1700-336 Lisboa, Portugal
Tel. +351 218873412
hello@transparencia.pt
TRANSPARENCIA.PT

Em concreto, e sobre a agenda legislativa aprovada, é de referir que a TI-PT acolhe com satisfação o esforço do Governo em propor um pacote legislativo para o combate à corrupção, mas considera que existem áreas críticas que precisam de ser mais robustamente abordadas. A nossa análise identifica lacunas específicas e faz recomendações para fortalecer o impacto das políticas propostas, garantindo uma efetiva transformação na integridade da governação em Portugal.

Sem prejuízo de uma apresentação ulterior de situações que entendam requerer esclarecimentos adicionais, os pontos seguintes sistematizam os nossos principais comentários e recomendações à agenda legislativa submetida para consulta pública.

1. Extensão e Reforço da Estratégia Nacional Anticorrupção (ENAC)

Embora o Governo mencione a avaliação da ENAC 2020-2024 e a preparação da ENAC 2025-2028, a TI-PT considera que a abordagem proposta é insuficiente para garantir o sucesso a longo prazo. A proposta do Governo deve ser mais ambiciosa, como recomendado no "Caderno de Encargos Legislativas 2024", ao estender a ENAC até 2030, com metas e métricas anuais claras e transparentes, e a correção das falhas de execução identificadas nos últimos anos.

Neste quadro, a TI Portugal recomenda que a nova ENAC inclua:

1. Identificação e correção de falhas: Uma análise detalhada das razões pelas quais as medidas anteriores falharam, com planos de ação específicos para superá-las, incluindo o respetivo calendário de execução.
2. Metas e métricas anuais: Definição de metas quantificáveis e métricas objetivas para cada ano até 2030, que estejam disponíveis de forma aberta, transparente e independente e alinhadas com as melhores práticas internacionais.
3. Participação da sociedade civil: Inclusão de mecanismos concretos que incentivem e permitam o envolvimento contínuo da sociedade civil na monitorização e avaliação da ENAC.

2. Autonomia e Capacitação das Estruturas Anticorrupção

O pacote legislativo propõe o reforço das estruturas de combate à corrupção, mas não assegura a autonomia financeira e orçamental plena para entidades como a Entidade da Transparência e o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), algo que a TI-PT considera essencial para a sua eficácia. A experiência e lições aprendidas com os infelizes e evitáveis casos de atrasos e incapacidades na normal instalação dos citados organismos devem ser entendidos pelo Governo como uma obrigação política de promover agilidade, autonomia e capacitação de forma a evitar barreiras e ineficiências administrativas e operacionais no normal processo de implementação da agenda anticorrupção.

Neste quadro, a TI Portugal recomenda:

- Autonomia financeira garantida: Assegurar que as novas entidades de combate à corrupção tenham

autonomia com orçamentos independentes, aprovados e geridos sem interferência política com a correspondente *accountability*.

- Capacitação técnica e recursos humanos: Articular com as citadas entidades a definição prévia e aberta dos recursos humanos e tecnológicos considerados necessários e suficientes para que possam operar de forma eficiente e cumprir as suas missões, dotando-as em conformidade e sem atrasos injustificáveis que impeçam as suas operações.

3. Transparência no Processo Legislativo e Regulação do *Lobbying*

Em linha com o que foi discutido no parlamento no final da legislatura anterior, o Governo propõe a regulamentação da atividade do *lobby* e a criação de um regime de transparência através do registo da "Pegada Legislativa". Embora estas iniciativas sejam positivas e alinhadas como as recomendações da TI-PT, consideramos também necessário maior detalhe sobre vários aspetos operacionais para garantir uma efetiva transparência e responsabilização.

Neste sentido, a TI Portugal recomenda:

- Portal legislativo transparente: Alargar a atual publicitação do processo legislativo do parlamento também ao do Governo, Autoridades públicas e Administrações locais, através da criação de um portal centralizado, acessível e gratuito, onde cada etapa do processo legislativo seja documentada e disponibilizada ao público, incluindo pareceres e contribuições de *stakeholders*.
- Valorizar a importância da consulta pública: Alargar a obrigatoriedade de consulta pública em processos legislativo e regulamentar governamental, alargando audições e a solicitação de pareceres a organizações e movimentos da sociedade civil, bem como a especialistas nacionais e internacionais;
- Regulação robusta do *lobbying*: Implementar um Registo de Transparência da Representação de Interesses obrigatório, onde todas as interações entre lobistas e decisores políticos sejam registadas e publicadas, incluindo a publicitação das agendas dos titulares de cargos políticos e a criação de um registo central digital público atualizado de ofertas, hospitalidades e outros benefícios por parte dos altos cargos políticos e públicos e respetivos membros de gabinetes;
- Publicação de conflitos de interesse: Tornar obrigatória a divulgação de qualquer pedido de escusa por parte de membros do Governo devido a conflitos de interesse, com detalhes sobre a natureza do conflito;
- Financiamento Partidário mais transparente: Reforçar a transparência do financiamento dos partidos políticos através da obrigatoriedade da implementação de sistemas de contabilidade certificados que uniformizem a apresentação das contas de partidos políticos e candidaturas e permitam o respetivo escrutínio público.

4. Transparência e Critérios Rigorosos na Nomeação de Altos Cargos Públicos

O pacote legislativo do Governo inclui medidas para garantir maior transparência nas nomeações para altos cargos, como a abertura de concursos públicos. A TI-PT considera no entanto que os critérios de seleção devem ser mais rigorosos e a transparência dos processos de nomeação deve ser ampliada.

Neste sentido, a TI Portugal recomenda:

- Audições parlamentares obrigatórias: Introduzir a obrigatoriedade de audições parlamentares públicas para a nomeação de altos cargos como o Governador do Banco de Portugal, o Procurador-Geral da República e o Presidente do Tribunal de Contas. Estes processos devem ser transparentes, com a apresentação prévia de uma lista curta de candidatos qualificados.
- Critérios de qualificação rigorosos: Definir critérios claros e exigentes de qualificação para os candidatos a altos cargos públicos, assegurando que a seleção seja baseada em mérito, integridade e competência e eliminando o abuso excessivo do recurso à nomeação direta para cargos de governação
- Reforço do combate às “portas giratórias”: Criar maiores mecanismos de transparência e condicionamento na mobilidade entre cargos políticos e altos cargos públicos e empresas e grupos económicos, particularmente no regime de impedimentos, inibições, fiscalização e sanções;

5. Melhor Contratação Pública e enraizamento de uma Cultura de Integridade

A TI-PT saúda o compromisso do Governo em incrementar as potencialidades do Portal BASE, na criação de uma “Lista Negra” de fornecedores do Estado e no aprofundamento do princípio do “Governo aberto” através de disponibilização pró-ativa de documentos e dados administrativos. Pensamos no entanto que é necessária maior ambição e clareza na construção de etapas que permitam uma maior cultura de integridade no processo de contratação pública.

Neste sentido, a TI Portugal recomenda:

- Sancionar o incumprimento: Estabelecer um regime sancionatório por incumprimento do Código dos Contratos Públicos e extensão do direito de ação popular, ambos em matérias relativas à falta ou insuficiência de transparência nos portais públicos, nomeadamente a partir de contratos com valor superior a 150 mil euros;
- Generalizar Pactos de Integridade: Fomentar a implementação generalizada de pactos de integridade nos processos de contratação pública, nomeadamente nas situações de maior volume financeiro, complexidade temática ou menor concorrência.
- Maior interoperabilidade e abertura dos sistemas de escrutínio público: Disponibilização de ferramentas digitais e práticas de dados abertos sobre os procedimentos de contratação e decisões de despesa pública, que permitam à sociedade civil desenvolver as suas próprias capacidades de escrutínio independente e informado, nomeadamente, através da adoção de uma cultura de abertura por defeito e de interoperabilidade entre as diferentes plataformas existentes (EdT, BaseGov, RCBE, IMPIC...).
- Fiscalização da implementação: Criação de mecanismos de monitorização e fiscalização regular da implementação e execução códigos de conduta, incluindo a aplicação de sanções concretas e progressivas no caso de violação das regras estabelecidas.

6. Combate ao Enriquecimento Injustificado e Maior Transparência Fiscal

O Governo propõe a criação de um novo paradigma de perda alargada de bens a favor do Estado, bem como o agravamento das penas para a corrupção. A TI-PT reconhece a importância destas medidas, mas insiste que devem ser complementadas com mecanismos de transparência fiscal e fiscalização mais rigorosa.

Neste sentido, a TI Portugal recomenda:

- Mecanismos de penalização rigorosos: Criar e implementar mecanismos legais que penalizem o enriquecimento injustificado de forma eficaz, com a obrigação de justificação pública e transparente dos bens adquiridos por titulares de cargos públicos e altos funcionários.
- Transparência em benefícios fiscais: Introduzir medidas de transparência nos regimes fiscais especiais, como a Zona Franca da Madeira, e para Projetos de Interesse Nacional, com relatórios públicos anuais sobre o cumprimento das condições associadas a estes benefícios.
- Evitar os riscos dos megaprocessos: Dotar o sistema penal de um novo quadro legal e de meios técnicos e humanos que permitam agilizar os tempos para decisão sobre os processos judiciais relacionados com crimes económico financeiros, reduzindo a complexidade e dimensão associada atualmente aos designados megaprocessos e combatendo expedientes dilatórios processuais e os riscos de prescrição por não decisão.

7. Revisão e Eficácia do Regime Sancionatório

O Governo propõe a revisão do regime sancionatório e a elevação das coimas em caso de incumprimento das regras de prevenção da corrupção. A TI-PT sublinha que as sanções devem ser suficientemente elevadas para ter um efeito dissuasor e aplicadas de forma rigorosa.

Neste sentido, a TI Portugal recomenda:

- Sanções dissuasoras e eficazes: Garantir que as sanções previstas sejam suficientemente elevadas para ter um efeito dissuasor e que sejam aplicadas de forma rigorosa e consistente.
- Revisão contínua: Implementar uma revisão periódica das sanções para assegurar que se mantêm atualizadas e eficazes perante novas formas de corrupção e práticas fraudulentas.

8. Monitorização e Fiscalização Contínuas

O Governo propõe a reestruturação e reforço do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e das Inspeções-Gerais. Embora estas sejam medidas positivas, a TI-PT defende que a monitorização deve ser ainda mais independente e rigorosa.

Neste sentido, a TI Portugal recomenda:

- Mecanismos de fiscalização independente: Criar uma comissão independente para monitorizar a execução das medidas anticorrupção propostas, com relatórios anuais ao Parlamento e à sociedade civil.
- Participação ativa da sociedade civil: Promover o envolvimento ativo da sociedade civil na monitorização e fiscalização das medidas, garantindo uma avaliação externa e independente da sua eficácia.

9. Educação para a Transparência e Integridade

O Governo propõe promover uma cultura de integridade através da educação e formação, uma iniciativa que a TI-PT apoia. É necessário contudo garantir que estas medidas sejam aplicadas de forma abrangente e consistente em todos os níveis de ensino e na formação contínua dos servidores públicos.

Neste sentido, a TI Portugal recomenda:

- Currículo obrigatório: Introduzir programas de "Educação para a Transparência e Integridade" no currículo desde o ensino básico até ao secundário, para formar uma geração de cidadãos conscientes e preparados para resistir à corrupção.
- Reforço no ensino superior: Tornar obrigatório o ensino de ética cívica e académica em todos os cursos do ensino superior, com módulos específicos sobre integridade e combate à corrupção.
- Formação contínua para servidores públicos: Implementar programas regulares de formação ética para servidores públicos, especialmente aqueles em posições de tomada de decisão, de forma a garantir a aplicação consistente dos princípios de integridade na administração pública.

Estas 27 recomendações são as que entendemos mais relevantes a apresentar ao Governo no quadro da presente consulta pública.

Concluindo, a TI-PT reconhece que as propostas do Governo representam um passo na direção certa, é contudo entendimento da TI-PT que existe espaço para que as mesmas sejam fortalecidas e complementadas, nomeadamente, com as 27 recomendações acima mencionadas e que consideremos de elevada relevância para garantir maior eficácia da agenda política prosseguida e consequente verdadeira transformação da cultura de integridade no país.

Neste quadro, e sem prejuízo do primado de independência técnica e apartidária que rege a atividade da nossa associação no seu compromisso com a promoção da transparência, integridade e responsabilidade no combate à corrupção em Portugal, a TI-PT mostra-se totalmente disponível para colaborar com o Governo e outros Entes públicos, quer na melhoria e aperfeiçoamento do quadro legislativo anticorrupção, quer contribuído com recomendações e monitorização ativa para a respetiva eficácia da sua implementação operacional.

Resta-nos esperar que o Governo também reconheça o trabalho e experiência acumulada da nossa associação na luta contra a corrupção em Portugal, e passe a procurar mais ativamente uma articulação

colaborativa. Acreditamos que uma sociedade cívica unida, ativa e colaborante é essencial para a construção de uma sociedade mais justa, transparente e livre de corrupção.

Juntos contra a corrupção.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL PORTUGAL

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL PORTUGAL

Centro Transparente
Av. Rio de Janeiro, 30-A, Piso 1
1700-336 Lisboa, Portugal
Tel. +351 218873412
hello@transparencia.pt
TRANSPARENCIA.PT