



**CADERNO DE ENCARGOS PARA AS
ELEIÇÕES LEGISLATIVAS 2025**

**Defender a Democracia – Mais
Transparência e Menos
Corrupção**



“A melhor forma de proteger a Democracia é a cultura da Transparência. Dar-lhe escrutínio informado. Assumir compromissos com a sociedade nas urnas e depois lutar pela sua concretização, fazendo um uso sério e coerente do mandato popular, seja no governo ou na oposição.”

MARGARIDA MANO

Presidente da Direção da TI Portugal

APRESENTAÇÃO

Este é o terceiro Caderno de Encargos para Legislativas que a Transparência Internacional Portugal (TI-PT) apresenta em três anos.

Em 2022 a TI PT fez um primeiro repto aos partidos políticos com o Caderno de Encargos para as Legislativas 2022. Tratou-se de desafiar o seu compromisso no sentido de consagrarem nos respetivos programas eleitorais um conjunto de medidas legislativas, a propor ao Parlamento ou a aplicar no Governo, que considerávamos fundamentais para alcançar um país mais íntegro, mais transparente e livre de corrupção.

Dois anos volvidos, e na decorrência da dissolução do Parlamento pelo Presidente da República na sequência de uma investigação judiciária por suspeitas de crimes de corrupção ao nível do Governo, o país teve novamente eleições legislativas em março de 2024. O Caderno de Encargos para a Prevenção de Corrupção para as Eleições 2024 sistematizava uma compilação das várias medidas e propostas apresentadas ao longo da última década pela TI Portugal, ainda não implementadas. Foi grato ver que algumas delas integravam os programas dos partidos e o programa de Governo. E o lançamento subsequente do Observatório das Promessas Eleitorais pela TI PT traduzia a consciência que não basta a promessa. É preciso agir de forma coerente e consciente numa luta, complexa e exigente, que não pode ficar refém fácil de populismos e demagogias.

Um ano depois, na sequência de uma nova dissolução do Parlamento pelo Presidente da República, desta vez motivada pelo chumbo de uma moção de confiança apresentada por um Governo cujo Primeiro-Ministro enfrentou escrutínio sobre fragilidades na sua integridade, relacionadas com conflitos de interesses, a TI PT lamenta que não só se mantenha premente a apresentação de um Caderno de Encargos para a Prevenção de Corrupção para as Eleições 2025, assumindo, aliás, uma importância cada vez maior.

Importa referir que, também em 2024, a TI-PT participou ativamente na consulta pública da agenda anticorrupção proposta pelo Governo, contribuindo com comentários, alertas e 28 recomendações de melhoria para 9 dos eixos de intervenção previstos. Além disso, promoveu reuniões parlamentares com

os partidos políticos para discutir prioridades no combate à corrupção e celebrou um protocolo de colaboração com o MENAC, visando apoiar a discussão, divulgação e implementação do regime geral de combate à corrupção.

Apesar destes esforços, a realidade demonstra que tanto os portugueses como as instituições internacionais continuam a identificar a corrupção e as fragilidades de integridade na governação pública como um dos principais problemas que afetam a qualidade da democracia em Portugal.

Os resultados do Corruption Perception Index 2024, recentemente publicados pela Transparency Internacional, atribuíram a Portugal um dos piores scores da Europa Ocidental, com uma queda de 4 pontos e a perda de 9 posições no ranking global. Portugal ficou ainda abaixo da média europeia no que respeita à perceção da integridade no setor público e apresenta o seu pior resultado (57/100) desde que começou a ser publicado em 2012, refletindo um declínio contínuo desde 2015.

O declínio de Portugal foi particularmente impulsionado pela perceção de abuso de cargos públicos para benefícios privados e por fragilidades nos mecanismos de integridade pública para evitar esse abuso. De entre os principais fatores identificados, nessas fontes, salientamos:

- A avaliação negativa da eficácia do combate à corrupção e funcionamento das instituições públicas, configurando problemas de aplicação da lei.
- Fragilidades na implementação de política anticorrupção e na supervisão do setor público, incluindo lacunas na prevenção de conflitos de interesse e na declaração de bens por políticos.
- Avaliação negativa devido a nepotismo, favoritismo político e financiamento partidário pouco transparentes.

Também o inquérito do Eurobarómetro Especial 2023, do Parlamento Europeu, tinha revelado que 93% dos portugueses consideravam a corrupção como prática generalizada no nosso país, um número que colocava Portugal como o terceiro país na União Europeia (UE) onde a perceção deste crime era maior.

Estes resultados motivam a TI-PT para voltar a apresentar um novo caderno de encargos para a prevenção de corrupção para a próximas eleições legislativas. Um caderno que recupera dossiers como o do fortalecimento da implementação da estratégia anticorrupção, da regulação do lobbying; da pegada legislativa; do financiamento dos partidos; dos conflitos de interesses; do fim das portas giratórias; da nomeação de governantes titulares de altos cargos públicos; e da implementação das recomendações do GRECO nos diferentes ciclos de avaliação.

Temos consciência de que as campanhas eleitorais, especialmente no atual contexto, são propícias a excessos demagógicos, marcados por promessas superficiais, populistas e sem sustentação, que não resolvem problemas estruturais e visam apenas capitalizar partidariamente o momento eleitoral e as preocupações dos portugueses. É, por isso, fundamental orientar o debate para os temas que estão verdadeiramente diagnosticados e que exigem soluções concretas. Esse é o papel da TI-PT.

Neste propósito, a TI-PT vem desafiar os partidos políticos candidatos à Assembleia da República para que se comprometam com as seguintes medidas de Prevenção da Corrupção nos seus manifestos

eleitorais para as eleições legislativas de 18 de maio e assumam querer ser monitorizados na avaliação subsequente do seu grau de compromisso.

1. POR INSTITUIÇÕES E MODELOS DE GOVERNO MAIS ÍNTEGROS E TRANSPARENTES

- **Apresentação de uma Estratégia Nacional Anti-Corrupção (ENAC) para 2030**, que reforce a implementação da estratégia atualmente em vigor e assegure não apenas a identificação e correção das falhas persistentes, mas também a definição de metas e métricas objetivas que permitam avaliar, de forma transparente, os progressos anuais até 2030, alinhados com as recomendações de organismos internacionais. Esta Estratégia deve representar um compromisso político ao mais alto nível para o reforço da integridade e do combate à corrupção, incluindo mecanismos independentes de acompanhamento, verificação e fiscalização. Além disso, deverá garantir a prestação de contas e a divulgação clara das razões para eventuais falhas de execução, permitindo uma atuação mais eficaz e ambiciosa na promoção da integridade, bem como incentivem maior participação da sociedade civil na monitorização e avaliação da ENAC. Sugere-se também instituir um Scoring de Ética e Integridade (SEI) para as entidades públicas, que meça o nível de cumprimento nas obrigações previstas no RGPC e na ENAC 2030;
- **Reforçar as estruturas nacionais de combate à corrupção** e de controlo da qualidade da democracia, como a Entidade da Transparência, o MENAC e a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, através da alocação de recursos humanos e financeiros adequados, bem como de modelos de governação e operacionais eficazes, e garantir que estas entidades possam atuar de forma independente e eficaz no cumprimento da sua missão, assegurando, simultaneamente, que são devidamente avaliadas e responsabilizadas pelo grau de concretização, qualidade e impacto do seu trabalho. A autonomia deverá incluir orçamentos independentes, aprovados e geridos sem interferência política com a correspondente *accountability*
- **Reforçar a transparência no Processo Legislativo e Regulamentar**, através da criação de um Portal Legislativo Transparente, centralizado, acessível e gratuito, que permita ao público acompanhar todas as etapas do processo legislativo e regulamentar não apenas do Parlamento, mas também do Governo, das Autoridades Públicas e das Administrações Locais. Este portal deverá disponibilizar, de forma integral, atualizada e acessível, informações sobre cada fase dos decretos e regulamentos, incluindo pareceres solicitados, contribuições de stakeholders e demais documentos relevantes, assegurando um nível de transparência semelhante ao já praticado pelo Parlamento. Recomenda-se ainda a publicitação da posição do Governo nos processos legislativos da União Europeia, e respetiva "pegada legislativa".
- **Efetivar a regulamentação do Lobby**, garantindo a publicação regular e acessível das agendas dos titulares de cargos políticos, alinhando esta prática com as melhores recomendações internacionais, e implementando um Registo de Transparência da Representação de Interesses obrigatório, onde todas as interações entre lobistas e decisores políticos sejam registadas e publicadas. Este registo deverá incluir um portal digital público e atualizado, documentando ofertas, hospitalidades e outros benefícios recebidos por altos cargos políticos, funcionários

públicos e respetivos gabinetes. Além disso, deverá tornar-se obrigatória a publicação de qualquer pedido de escusa por parte de membros do Governo em processos de decisão, com a devida justificação e detalhes sobre a natureza do conflito de interesse, assegurando maior responsabilização e transparência na governação;

- **Reformular a composição da Comissão da Transparência da Assembleia da República**, reforçando a sua pluralidade com personalidades independentes e de indiscutível honorabilidade para reforçar os níveis de confiança sobre o processo de avaliação de situações de má conduta ética de responsáveis políticos, e o aconselhamento aos deputados e à Assembleia da República na gestão de eventuais conflitos de interesses e na fixação de normas internas de conduta. Esta comissão deverá também coordenar e aprovar a publicação de relatório anual sobre as atividades dos grupos de amizade parlamentares, discriminando individualmente as atividades de cada deputado em cada grupo, incluindo as reuniões e viagens que realizou;
- **Reforçar a Transparência e Responsabilização Institucional**, tornar obrigatória a inclusão, no relatório anual anticorrupção do MENAC, de uma referência atualizada às avaliações e recomendações emitidas por organismos internacionais de que Portugal é membro (GRECO, UNCAC, OCDE, Comissão Europeia, entre outros), bem como das medidas em curso para aplicar as recomendações pendentes. Assegurar que este relatório seja obrigatoriamente discutido na Assembleia da República, promovendo um acompanhamento efetivo. Assegurar também a publicação online de todas as decisões judiciais, incluindo as dos tribunais de primeira instância, em conformidade com as recomendações do GRECO, garantindo maior transparência e acesso à informação jurídica;
- **Reforço da Transparência e Ética nos Partidos Políticos**, exigindo um compromisso reforçado com a transparência, com especial enfoque na clareza e acessibilidade do seu financiamento. A implementação de sistemas de contabilidade certificados deverá ser obrigatória, assegurando a uniformização na apresentação das contas dos partidos e candidaturas, garantindo comparabilidade, rigor e conformidade com as melhores práticas internacionais. Além disso, os dados financeiros devem ser divulgados de forma acessível, atualizada e de fácil consulta, permitindo um escrutínio público eficaz e promovendo uma cultura de integridade, responsabilidade e confiança no sistema democrático. Paralelamente, deve ser fomentada formação em liderança de ética e política para dirigentes e candidatos, bem como da implementação de mecanismos concretos de transparência que assegurem uma conduta íntegra por parte dos candidatos a cargos públicos.

2. POR MAIOR TRANSPARÊNCIA E RIGOR NA NOMEAÇÃO DE ALTOS CARGOS PÚBLICOS

- **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 e definição prévia de critérios claros e exigentes de qualificação 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;

- **Fortalecer o regime de impedimentos e reforçar o combate às “portas giratórias”**, criando 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. Este regime deverá incluir as “portas giratórias” entre magistraturas e cargos na Administração Pública, incluindo de nomeação. O exercício de outros cargos que não os que respeitem a comissões de serviço estritamente atinentes a funções nas magistraturas deve implicar, como ocorre noutros países, a opção profissional pela saída da carreira;
- **Reforçar os critérios de qualificação e de transparência nos processos de seleção** para a Administração, eliminando o abuso excessivo do recurso à nomeação direta para cargos de governação, e a perversidade dos regimes de nomeação em substituição, e dotando a CRESAP de um poder efetivo, transparente e ágil para a escolha dos cargos políticos.

3. POR UMA CULTURA DE MAIOR TRANSPARENCIA E PARTICIPAÇÃO

- **Promover uma maior participação dos cidadãos** através da expansão e diversificação de plataformas digitais acessíveis e gratuitas, que permitam um escrutínio independente e informado sobre o funcionamento das instituições públicas, incluindo decisões de despesa pública e o cumprimento dos seus planos de atividades. Estas plataformas devem ser de fácil acesso, evitar a duplicação de bases de dados e fomentar uma cultura de responsabilização, proporcionando mecanismos eficazes para que os cidadãos possam propor, discutir e votar em políticas e atos normativos públicos, reforçando a democracia participativa;
- **Valorizar a importância da consulta pública**, promovendo a sua obrigatoriedade 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;
- **Adoção de uma cultura de abertura e interoperabilidade por defeito** entre as diferentes plataformas de controlo e escrutínio público (EdT, BaseGov, RCBE, IMPIC, etc.), permitindo a ligação da sua informação de forma a permitir um escrutínio inteligente, coerente e consolidado da informação de transparência pública, e penalizando com responsabilidade contraordenacional as situações de incumprimento.
- **Estabelecimento de um regime sancionatório por incumprimento do Código dos Contratos Públicos** em matérias relativas a incumprimento ou insuficiente transparência nos portais públicos em matéria de transparência, e extensão do direito de ação popular, nomeadamente a partir de contratos com valor superior a 150 mil euros;
- **Fomentar a implementação generalizada de pactos de integridade** nos processos de contratação pública, começando pelos serviços da Administração e do setor empresarial do

Estado com maior volume financeiro, complexidade e subjetividade temática, menor concorrência e, por isso, mais expostos ao risco de corrupção.

- **Criação de mecanismos de monitorização e fiscalização regular da implementação e execução de códigos de conduta**, incluindo a aplicação de sanções concretas e progressivas no caso de violação das regras estabelecidas, mormente através da promoção do regular e efetivo funcionamento das entidades fiscalizadoras, dotando-as de meios para desempenharem as suas funções.
- **Revisão da Lei de Acesso à Informação Administrativa e Ambiental**, configurando-se a regra geral da eficácia vinculativa, às resoluções e pareceres da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, e alargando os seus poderes para monitorizar o cumprimento das suas decisões e aplicar sanções financeiras e disciplinares;
- **Promover a Educação para a Transparência e Integridade**, introduzindo, de forma obrigatória, programas de "Educação para a Transparência e Integridade" no currículo escolar desde o ensino básico até ao secundário, com o objetivo de formar uma geração de cidadãos conscientes e preparados para combater a corrupção e promover práticas éticas. No ensino superior, reforçar a obrigatoriedade da ética cívica e académica, incorporando módulos específicos sobre integridade e combate à corrupção em todos os cursos, para garantir a formação de profissionais com sólidos princípios éticos. Além disso, implementar programas de formação contínua para servidores públicos, especialmente para aqueles em posições de tomada de decisão.

4. REFORÇAR A EFICÁCIA DA APLICAÇÃO DA LEI E COMBATER A CRIMINALIDADE ECONÓMICO-FINANCEIRA

- **Reforçar a eficácia da aplicação da lei no combate à corrupção**, adotando um novo quadro legal e operacional que simplifique os megaprocessos, elimine expedientes dilatatórios e reduza o risco de prescrição causado por atrasos processuais. Para tal, dever-se-á dotar o sistema penal de um novo quadro legal, além de recursos técnicos e humanos adequados, para agilizar os tempos de decisão nos processos judiciais relacionados com crimes económico-financeiros. Isso deve incluir a eliminação da complexidade e da dimensão associada aos megaprocessos, combatendo práticas dilatórias e prevenindo a prescrição dos casos por falta de decisão atempada.
- **Criar e implementar mecanismos legais eficazes para penalizar o enriquecimento injustificado**, com a obrigatoriedade de justificação pública e transparente dos bens adquiridos por titulares de cargos públicos e altos funcionários. Além disso, instituir medidas rigorosas para controlar o enriquecimento ilícito, limitando a evasão fiscal e impedindo a utilização de sistemas de regularização tributária para rendimentos ilegítimamente exportados para paraísos fiscais. Estes mecanismos devem garantir a plena transparência e responsabilidade no exercício de cargos públicos, assegurando a integridade do sistema fiscal e a justiça tributária.
- **Reforçar a Transparência fiscal**, nomeadamente sobre Projetos de Interesse Nacional, benefícios fiscais a pessoas naturais e coletivas e a Zona Franca da Madeira, e controlo e

escrutínio efetivo sobre o cumprimento e condicionalidade dos regimes fiscais, incluindo a divulgação pública dos benefícios fiscais atribuídos e respetivos enquadramento legislativo e fundamentação técnica.

- **Garantir que as sanções previstas sejam suficientemente** elevadas para exercer um efeito dissuasor, aplicadas de forma rigorosa e consistente, de modo a prevenir práticas corruptas e fraudulentas. Deverá ser também implementada uma revisão periódica das sanções para garantir que se mantêm atualizadas e eficazes no enfrentamento de novas formas de corrupção e práticas fraudulentas, adaptando-se aos desafios contemporâneos. No âmbito do Regime Geral das Contraordenações e Penas (RGPC), dever-se-á promover a diferenciação entre contraordenações leves, graves e muito graves, com a revisão das molduras de coima aplicáveis, especialmente o agravamento das penalizações para pessoas singulares, de forma a assegurar uma resposta proporcional à gravidade das infrações cometidas.



TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL PORTUGAL

Transparency International Portugal

Av. Rio de Janeiro, 30-A, Piso 1
1700-336 Lisboa
Portugal

Telefone: +351 21 8873412

hello@transparencia.pt

www.transparencia.pt

facebook.com/transparenciapt

twitter.com/transparenciapt

instagram.com/transparencia_integridade/