



INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

## **Perceção de Corrupção na Administração Pública: Impactos na Contratação Pública e Mecanismos de Controlo**

Ana Margarida Condesso Moutinho

Mestrado em Administração Pública

Orientador:

Doutor Vítor Caldeira, Professor Associado Convidado,  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2024



SOCIOLOGIA  
E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

**Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas**

**Perceção de Corrupção na Administração Pública: Impactos na  
Contratação Pública e Mecanismos de Controlo**

Ana Margarida Condesso Moutinho

Mestrado em Administração Pública

Orientador:

Doutor Vítor Caldeira, Professor Associado Convidado,  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2024

*A todos os que acreditam no poder da mudança*



## **Agradecimento**

Gostaria de agradecer a todos os que contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho. Em primeiro lugar, agradeço ao meu orientador, Dr. Vítor Caldeira, por todo o apoio e orientação ao longo de todo o processo. As suas orientações foram fundamentais para que eu pudesse transformar ideias em resultados e dificuldades em aprendizagem. Agradeço também aos meus pais, pelo apoio incondicional e por sempre me motivarem a dar o meu melhor. Aos meus amigos e colegas, que estiveram sempre ao meu lado, oferecendo apoio emocional e motivação nos momentos mais difíceis. Agradeço-vos por cada palavra de incentivo, que me ajudou a superar as dificuldades deste percurso. Por fim, agradeço a todos aqueles que lutam por uma Administração Pública mais ética e transparente. Que este trabalho seja uma pequena contribuição para que juntos criemos uma sociedade mais justa.



## Resumo

A presente tese investiga a percepção de corrupção na administração pública em Portugal, com um foco específico na área da contratação pública e nos mecanismos de controlo aplicados. Através de uma abordagem metodológica mista, que combina métodos qualitativos e quantitativos, foram analisadas as definições dos conceitos base da investigação, bem como as percepções dos cidadãos e agentes públicos sobre a corrupção, e ainda o impacto dessa percepção na confiança nas instituições e na eficiência dos processos de contratação. A pesquisa baseou-se em dados provenientes de diversas fontes, incluindo relatórios de auditoria, documentos legislativos e estatísticas públicas, tais como os índices de percepção de corrupção e os registos de crimes de corrupção. Os resultados revelaram qual a influência da percepção de corrupção na confiança dos cidadãos nas instituições públicas e na eficácia dos mecanismos de controlo. A conclusão sugere que o fortalecimento da transparência e a implementação de mecanismos de controlo mais robustos são fundamentais para reduzir a incidência de corrupção e melhorar a confiança pública.

**Palavras-chave:** corrupção, contratação pública, percepção de corrupção, mecanismos de controlo, transparência, Administração Pública.



# Abstract

This thesis investigates the perception of corruption in Public Administration in Portugal, with a specific focus on public procurement and the applied control mechanisms. Through a mixed-methods approach, combining qualitative and quantitative methods, the research analyzed the definitions of key concepts, the perceptions of citizens and public officials regarding corruption, as well as the impact of this perception on institutional trust and the efficiency of procurement processes. The study is based on data from various sources, including audit reports, legislative documents, and public statistics, such as corruption perception indices and records of corruption-related crimes. The results reveal the influence of corruption perception on citizens' trust in public institutions and the effectiveness of control mechanisms. The conclusion suggests that strengthening transparency and implementing more robust control mechanisms are essential to reducing the incidence of corruption and improving public trust.

**Keywords:** corruption, public procurement, corruption perception, control mechanisms, transparency, Public Administration.



# Índice

Agradecimento	iii
Resumo	v
Abstract	vii
Índice	ix
Índice de tabelas	xi
Glossário de Siglas	xiii
Introdução	1
CAPÍTULO 1. Análise teórica	3
1.1. Conceitos	3
1.2. Revisão de literatura	4
1.2.1. Corrupção e percepção da corrupção	4
1.2.2. Transparência	9
1.2.3. Ligação dos conceitos - transparência e corrupção	12
1.2.4. Mecanismos de controlo	14
CAPÍTULO 2. Metodologia	18
2.1. Abordagem Metodológica	18
2.2. Fontes e Métodos de Recolha de Dados	19
2.3. Limitações da Metodologia	20
CAPÍTULO 3.	22
3.1. Análise de perspetivas presentes em auditorias do Tribunal de Contas	22
3.2. Análise preliminar do Índice de Percepção da Corrupção	27
3.3. Estatísticas do Ministério da Justiça versus Índice de Percepção da Corrupção	29
3.4. Relatórios de Atividades do CPC e MENAC	33
3.5. Discussão de resultados	35
Conclusão e Recomendações	38
Referências Bibliográficas	41



## Índice de tabelas

<i>Tabela 1- Variação do Índice de Percepção de Corrupção (IPC) e Dados sobre Arguidos e Condenados</i>	29
<i>Tabela 2 Ligação entre processos entrados na PJ e processos findos com julgamento e duração dos processos findos</i>	31
<i>Tabela 3 Comunicações recebidas pelo CPC/MENAC no âmbito de casos de corrupção</i>	33



## Glossário de Siglas

- CPC**- Conselho de Prevenção da Corrupção
- CPLP**- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
- ENCC**- Estratégia Nacional de Combate à Corrupção
- ENAC**- Estratégia Nacional Anti-corrupção
- GRECO**- Grupo de Estados Contra a Corrupção
- INTOSAI**- International Organization of Supreme Audit Institutions
- IPC**- Índice de Perceção de Corrupção
- MENAC**- Mecanismo Nacional Anticorrupção
- PEES**- Programa de Estabilização Económica e Social
- PIB**- Produto Interno Bruto
- PJ**- Polícia Judiciária
- POCAL**- Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
- PPI**- Plano Plurianual de Investimentos
- PRR**- Programa de Recuperação e Resiliência
- TdC**- Tribunal de Contas
- TI**- Transparência Internacional
- UNCAC**: United Nations Convention against Corruption
- UNCC**- Unidade Nacional de Combate à Corrupção



# Introdução

A percepção de corrupção na administração pública, especialmente no âmbito da contratação pública, apresenta implicações profundas que vão além da simples desconfiança institucional. Este estudo procura não apenas identificar os desafios enfrentados nesse cenário, mas também destacar boas práticas que promovam a transparência e a responsabilidade. Ao avaliar os impactos, tanto percebidos quanto reais, da corrupção nesse contexto, pretende-se oferecer uma análise abrangente que contribua para o fortalecimento da integridade nas instituições públicas. Realizar uma análise da percepção de corrupção na contratação pública é crucial para entender como as práticas corruptas afetam ou podem afetar a eficiência, integridade e confiança no sistema. Ao explorar a percepção, podemos não apenas identificar possíveis áreas mais permeáveis à fraude e corrupção, mas também avaliar a eficácia dos mecanismos de prevenção e controlo existentes, tendo em vista uma gestão pública mais responsável e transparente.

Investigar como a percepção de corrupção afeta a confiança dos cidadãos na Administração Pública, especialmente no contexto da contratação pública, reveste-se de particular importância, quer para avaliar os efeitos percebidos da corrupção na eficácia e na equidade dos processos de contratação, quer para identificar os mecanismos de controlo existentes e analisar a sua eficácia na prevenção e deteção de práticas corruptas nessa área. É fundamental entender como podemos fortalecer esses mecanismos de controlo e promover a transparência na contratação pública, considerando tanto as percepções dos cidadãos quanto a realidade observada.

Incluir a dimensão da percepção de corrupção enriquece o estudo aqui realizado, permitindo uma análise mais abrangente que tem em conta não apenas as práticas reais, mas também como estas são percebidas pela sociedade, sendo essa perspectiva essencial para compreender como a confiança nas instituições públicas pode ser influenciada. A corrupção é um problema recorrente que afeta muitas instituições governamentais em todo o mundo. A corrupção na administração pública pode comprometer a eficácia das políticas e dos serviços, minando a confiança dos cidadãos e prejudicando o desenvolvimento socioeconómico. Um dos sectores mais vulneráveis à corrupção é o dos contratos públicos, onde a utilização indevida de recursos e a influência podem conduzir a decisões injustas. A inclusão de casos de sucesso na implementação de práticas de transparência pode servir como inspiração e modelo para outras instituições.

A compreensão do impacto da corrupção na administração pública e na contratação pública deve ser vista como uma prioridade tanto para académicos, como decisores políticos e ainda para a sociedade em geral, uma vez que os escândalos de corrupção têm sido amplamente divulgados com exigência crescente de transparência e responsabilização, o que mostra que a discussão sobre

corrupção e transparência está mais atual do que nunca, refletindo a urgência de se promover uma administração pública eficiente, justa e responsável. A crescente procura por dados abertos e por maior acesso à informação pública também desempenha um papel importante na luta contra a corrupção, permitindo uma maior fiscalização e envolvimento dos cidadãos.

O principal intuito desta investigação é compreender os efeitos da percepção da corrupção na administração pública, com enfoque na contratação pública, e identificar mecanismos de controlo eficazes para mitigar esses impactos. Para atingir este objetivo, serão abordados os seguintes tópicos: Investigar de que forma a percepção de corrupção dos cidadãos afeta a sua confiança na administração pública, em particular nos contratos públicos; avaliar de que forma a corrupção afeta a eficiência e a equidade dos processos de contratação pública; examinar os mecanismos de controlo existentes nos contratos públicos e a sua eficácia na prevenção e deteção de práticas fraudulentas; identificar estratégias para reforçar os mecanismos de controlo e promover a transparência nos contratos públicos, com base nas percepções e na realidade observadas.

Será feita uma revisão da literatura sobre corrupção, transparência e contratação pública, destacando conceitos-chave e disputas atuais. A revisão de literatura fornecerá a base teórica necessária para contextualizar o estudo e identificar lacunas no conhecimento atual. Por fim, as conclusões e recomendações serão apresentadas, propondo estratégias para melhorar a transparência e a eficácia dos mecanismos de controlo na Administração Pública.

Esta investigação será organizada em vários capítulos, cada um dedicado a uma parte fundamental do estudo. No Capítulo 1, constará a Análise Teórica, onde será feita uma introdução aos principais conceitos relacionados com a corrupção, seguida de uma revisão da literatura existente sobre o tema, transparência e contratação pública, e uma exploração da ligação entre transparência e corrupção. Este ponto será complementado com uma explanação dos mecanismos de controlo existentes. O Capítulo 2 abordará a metodologia utilizada, detalhando as técnicas de recolha e análise de dados. Já o Capítulo 3 será dedicado à apresentação e discussão dos resultados, incluindo a análise de auditorias do Tribunal de Contas, uma análise preliminar do Índice de Percepção da Corrupção e a análise da variação do índice, em conjunto com o número de arguidos e condenados por corrupção, tal como dos dados presentes em vários relatórios do Conselho de Prevenção de Corrupção e do MENAC. Finalmente, serão apresentadas as conclusões da investigação e as recomendações para futuras políticas e práticas na Administração Pública.

## CAPÍTULO 1.

# Análise teórica

Neste capítulo, serão abordados termos-chave como corrupção, percepção de corrupção, administração pública, transparência e contratação pública, com base em autores de referência, para compreender o fenômeno da corrupção e a sua influência na administração pública. É essencial definir os principais conceitos que fundamentam esta temática. A clarificação destes conceitos é fundamental para contextualizar e aprofundar a análise subsequente, permitindo uma melhor compreensão do impacto da corrupção nas instituições públicas e nos processos administrativos. Esta seção abordará ainda, através de uma revisão da literatura, a temática principal, corrupção e transparência, explorando as definições, causas e efeitos da mesma, bem como o papel fundamental da transparência no combate a este fenômeno. Ademais, será estabelecida a ligação entre os dois conceitos, mostrando como a transparência pode ser um mecanismo eficaz para reduzir a corrupção, promovendo a integridade e a confiança nas instituições públicas. A interdependência entre ambos destaca a importância de uma governação aberta e responsável para prevenir desvios de poder e assegurar a boa administração pública. Uma melhor percepção dos mecanismos de controlo em prática será também muito relevante.

### 1.1. Conceitos

*Corrupção:* A corrupção pode ser definida como o abuso de poder público para ganho privado, incluindo práticas como nepotismo, suborno, conflitos de interesse, desvio de fundos públicos, entre outros, isto de acordo com Rose-Ackerman (1999). A mesma pode, portanto, comprometer a eficácia e a legitimidade das instituições públicas, minando a confiança que os cidadãos têm na integridade do governo.

*Percepção de Corrupção:* De acordo com a Transparency International (2020), a percepção de corrupção pode ser definida como a maneira pela qual os indivíduos entendem e avaliam a ocorrência e a extensão da corrupção na Administração Pública e nos processos de contratação pública. Essa percepção pode variar significativamente entre diferentes grupos demográficos e contextos culturais, influenciando, por sua vez, a confiança que esses indivíduos depositam nas instituições públicas.

*Administração Pública:* Através da ótica do autor Lynn Jr. (2006), podemos entender a Administração Pública como abrangendo os órgãos governamentais, agências e entidades responsáveis pela implementação de políticas e pela prestação de serviços públicos. A mesma desempenha um papel fundamental na promoção do bem-estar social e no cumprimento das responsabilidades do Estado para com os seus cidadãos.

*Transparência:* No caso da transparência, podemos recorrer a autores como Christopher Hood (2006), que define a mesma no contexto da gestão pública como a divulgação aberta e acessível de informações sobre as atividades governamentais. Isso inclui a prestação de contas e a divulgação de dados relevantes para garantir a responsabilidade e combater a corrupção.

*Contratação Pública:* A contratação é o processo pelo qual as entidades governamentais, os organismos que integram a administração pública, as regiões autónomas, as autarquias locais e outras entidades e empresas públicas, adquirem bens, serviços ou projetos. Este processo é regido por um conjunto de regras e procedimentos que visam garantir a transparência, a concorrência, a eficiência e a legalidade na utilização dos recursos públicos. Trata-se do “direito da contratação pública, (...) disciplina que regula o procedimento de formação (com adjudicação concorrencial) de contratos de procura pública” (Gonçalves, 2012: 479).

## **1.2. Revisão de literatura**

### **1.2.1. Corrupção e percepção da corrupção**

Definir corrupção é importante para melhor perceber no que a mesma consiste e para que se possam interpretar as várias situações em que a mesma pode ocorrer, porém a definição deste conceito é dificultada pela variedade semântica existente. Um dos fatores que causa dificuldades é o facto de várias práticas poderem ser classificadas como corrupção. Embora a abrangência do conceito seja elevada, é possível defini-lo, talvez de uma forma mais ampla, mas que permite de qualquer maneira a sua compreensão, segundo o artigo “Unificando os conceitos de corrupção” de Luiz Fernando Miranda (2018: 239), Valdimer Orlando Key, um cientista político americano, foi um dos primeiros estudiosos a definir corrupção, através da seguinte definição: “[A corrupção é o] controle abusivo do poder e dos recursos do governo visando tirar proveito pessoal ou partidário. Tal proveito (...) pode ser na forma de poder ou controle dentro da organização política ou na forma de apoio político por parte de vários indivíduos (...).” (Key, 1936. p. 5-6 apud. Miranda, 2018: 239). Outra definição de corrupção igualmente abrangente é a proposta pela *Transparency International* e mencionada na

Estratégia Nacional Anticorrupção (ENAC, 2020-2024: 3), como sendo “o abuso de um poder confiado para ganhos privados”. Observada esta multiplicidade de definições de corrupção, existe ainda um ponto de vista mais político, pois este é um conceito que tem variado com o passar do tempo, e em geral pode ser referida como os atos que envolvem uma retribuição material, “assim, há corrupção, seja quando se usa desse recurso para a obtenção do poder, seja quando se utiliza do poder para lograr proveito financeiro. Num caso, o dinheiro (...) é meio ilícito para fim lícito, no segundo é o objetivo ilícito de uma conduta” (Filho, 2001: 214).

Posto isto torna-se claro que a corrupção e também a sua percepção são um fenómeno global que tem sido objeto de um extenso estudo por parte das ciências sociais e políticas e diversos autores e investigadores da área. A prevalência e o impacto que a mesma tem na eficácia e legitimidade das instituições públicas têm sido amplamente documentados, podendo desta forma observar-se que a confiança dos cidadãos nas instituições públicas vai sendo enfraquecida. No que diz respeito à percepção de corrupção, conforme definida pela Transparency International (2020), trata-se de um elemento crucial para compreender como os indivíduos percebem a ocorrência e a extensão da corrupção, tanto na Administração Pública quanto nos processos de contratação pública.

Ao abordar a Administração Pública e o seu contexto, é fundamental compreender o papel crucial das entidades governamentais na formulação e implementação de políticas, bem como na prestação de serviços públicos à sociedade. Além disso, a existência de mecanismos robustos de prevenção e combate à corrupção, como as legislações vigentes, o Tribunal de Contas e órgãos como o MENAC, entre outros, desempenham um papel essencial na promoção da integridade e transparência no setor público. Neste encadeamento, chegamos à contratação pública, que por sua vez, é um processo fundamental pelo qual as entidades públicas adquirem bens e serviços. Para garantir a equidade e a eficiência nesses processos é necessário estabelecer procedimentos e regulamentos claros, envolvendo diversos atores e mecanismos de controlo, como referido anteriormente. Para além destes mecanismos, a transparência desempenha um papel crucial na gestão pública, promovendo a divulgação aberta e acessível de informações sobre as atividades governamentais, sendo também um mecanismo essencial para garantir a responsabilidade e combater a corrupção, promovendo a confiança pública nas instituições governamentais que por vezes é abatida por práticas corruptas. Em suma, uma compreensão abrangente da percepção de corrupção na Administração Pública e na contratação pública é essencial para o desenvolvimento de políticas e mecanismos de controlo eficazes.

A corrupção e a sua percepção não são um tema novo nos tempos atuais e fazem parte de várias discussões da sociedade, uma vez que estas representam um obstáculo desafiante para o desenvolvimento de um país, por comprometer aquilo que são as estruturas públicas e mesmo a própria estabilidade das instituições democráticas. Posto isto, é necessário perceber as causas da

corrupção para melhor entender como a prevenir, como a detetar e mesmo como evitá-la. A corrupção causa efeitos negativos, comprometendo o “desenvolvimento do país, pois ela, de maneira direta ou indireta, conduz a um ambiente de menor prosperidade do Estado, intensifica a exploração desmedida de recursos naturais, afeta a confiança na justiça, compromete a democracia e a boa governança, dentre tantos outros efeitos nefastos.” (Blanchet & Azoia, 2017: 157). Portanto, a transparência pode ser um dos instrumentos utilizados para a prevenir e combater.

O papel que a mesma desempenha é o de promover a transição de uma cultura de sigilo para uma cultura mais transparente dentro da administração pública. Esta mudança implica um acesso mais amplo às informações estatais, o que é crucial para a democracia, uma vez que a transparência, juntamente com o controlo dos atos governamentais por parte de diversos órgãos responsáveis é fundamental para a legitimidade e eficácia do sistema democrático. Como afirmado por Blanchet e Azoia (2017: 157),

"o agente que detém as informações públicas tem sua zona de conforto diretamente afetada quando suas ações são colocadas sob a ótica de um controle interno ou até mesmo aquele exercido pelo cidadão. Em razão disso, os agentes públicos normalmente têm a errônea conceção de detenção das informações públicas como propriedade individual e é esta conceção patrimonialista que se quer combater com a implantação de uma cultura da transparência."

A promoção da transparência é fundamental para combater essa desconfiança, que persiste, no caso brasileiro, mesmo após a aprovação de legislação específica<sup>1</sup>. Em Portugal, o mesmo acontece, estabelecendo a lei equivalente<sup>2</sup> o princípio da administração aberta, nos seguintes termos:

“1 - O acesso e a reutilização da informação administrativa são assegurados de acordo com os demais princípios da atividade (...) 2 - A informação pública relevante para garantir a transparência da atividade administrativa, (...) é divulgada ativamente, de forma periódica e atualizada, pelos respetivos órgãos e entidades. 3 - Na divulgação de informação e na disponibilização de informação para reutilização através da Internet deve assegurar-se a sua compreensibilidade, o acesso livre e universal, bem como a acessibilidade (...)”

Apesar dos avanços legais, as inquietações democráticas continuam a prevalecer, incentivando os cidadãos a assumirem um papel ativo de vigilância e avaliação contínua das ações governamentais.

---

<sup>1</sup> Como a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011)

<sup>2</sup> Vide art.º 2.º da Lei 26/2016, de 22 de agosto, consultado em:

[https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?artigo\\_id=2591A0009&nid=2591&tabela=leis&ficha=1&nversao=](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2591A0009&nid=2591&tabela=leis&ficha=1&nversao=) (consultado em setembro de 2024)

O estudo de opinião “O QUE PENSAM OS PORTUGUESES SOBRE CORRUPÇÃO: PERCEPÇÕES – ATITUDES – PRÁTICAS”, realizado no âmbito do projeto EPOCA<sup>3</sup>, tem como um dos objetivos centrais investigar a forma como os cidadãos portugueses percebem a corrupção, em especial no contexto político e económico. Para isso, foi utilizada uma amostra representativa da população portuguesa (idades 18-75) entre dezembro de 2020 e abril de 2021, para a realização de um inquérito por questionário (Clemente, Felipe, 2021: 3). À semelhança de outros estudos, este opta também, numa primeira parte, por uma explanação do conceito de corrupção e as suas várias definições.

No que toca à incidência percecionada da corrupção, 69% dos inquiridos consideram que mais de dois terços dos políticos são corruptos, enquanto 51% acreditam que a corrupção afeta mais de metade dos empresários e 40% percecionam a corrupção entre funcionários públicos, um valor semelhante à perceção de corrupção na população em geral (39%)(Clemente, Felipe, 2021: 17). Relativamente à perceção de corrupção por perfil sociodemográfico, esta é mais elevada entre mulheres, indivíduos posicionados à esquerda no espectro político e pessoas com níveis de rendimento e instrução intermediários. Os inquiridos da região Norte percebem uma maior incidência de corrupção em todos os grupos mencionados, ao passo que os Açores e Madeira apresentam perceções mais baixas (Clemente, Felipe, 2021: 14).

A perceção de que a corrupção está a aumentar é generalizada: 53% dos inquiridos acreditam que a corrupção aumentou no último ano; 33% consideram que não houve alteração no nível de corrupção; 5% afirmam que a corrupção diminuiu; e 9% optou por responder que não sabia (Clemente, Felipe, 2021: 19). Os inquiridos mais propensos a acreditar que a corrupção aumentou incluem mulheres (51%), pessoas com menores rendimentos (8% até 1.560€), e indivíduos posicionados à esquerda (39%). Já aqueles que acreditam que a corrupção diminuiu estão principalmente entre os homens (60%) e aqueles com rendimentos mais baixos (17% até 780€) (Clemente, Felipe, 2021: 19-20).

É importante salientar que a perceção pública da corrupção muitas vezes pode não refletir a realidade total dos casos de corrupção efetivamente comunicados, investigados ou até mesmo comprovados. Este desfasamento pode estar relacionado com a cobertura mediática, no que toca a escândalos políticos e a perceção de que as elites políticas e empresariais escapam impunes de práticas corruptas. Assim, a perceção de que a corrupção está a aumentar pode ou não estar amplificada pela existência da mediatização de casos por parte dos *media*, mesmo que a frequência real de corrupção não tenha necessariamente aumentado na mesma proporção.

A pandemia da COVID-19, com as suas medidas de emergência e procedimentos excecionais, foi vista como um fator que teve impacto no aumento das oportunidades para atos corruptos serem

---

<sup>3</sup> Estudo de opinião desenvolvido no âmbito do projeto EPOCA: corrupção e crise económica, financiado pela Fundação para Ciência e Tecnologia (FCT) Coordenado por Luís de Sousa e Pedro Magalhães. Análise de dados: Felipe Clemente, ICS-ULisboa,

realizados. Foi neste seguimento que o estudo aqui mencionado, utilizou uma escala de 0 a 10 onde os inquiridos deram uma pontuação média de 6,75 para a afirmação de que a pandemia aumentou as oportunidades de corrupção (Clemente, Felipe, 2021: 20). Os indivíduos mais pessimistas quanto ao aumento de oportunidades de corrupção são homens; indivíduos posicionados à direita politicamente; com níveis de instrução elevados e rendimentos mais altos (acima de 3.120€), sendo os inquiridos dos Açores os mais pessimistas e os do Algarve os mais otimistas (Clemente, Felipe, 2021: 21).

A adoção de medidas de contratação pública em regime de exceção, sem os tradicionais mecanismos de fiscalização, pode ter sido um dos fatores considerado como facilitador de situações propícias a comportamentos corruptos. No contexto pandémico, o afrouxamento das regras habituais de transparência e concorrência foi considerado necessário para garantir respostas rápidas às necessidades de saúde pública. No entanto, essa flexibilização poderá criar abertura para possíveis abusos, especialmente no que diz respeito a contratos de fornecimento de equipamentos médicos e serviços relacionados com a pandemia.

A experiência e eficácia percebida face à corrupção foi outro fator abordado. Quando questionados sobre experiências pessoais com práticas corruptas, as respostas indicam que o fenómeno é significativo, mas menos prevalente do que as percepções gerais podem sugerir, uma vez que, 7% dos inquiridos relatam que, nos últimos três anos, foram solicitados por funcionários públicos a dar subornos, presentes ou favores (Clemente, Felipe, 2021: 22). Ao mesmo tempo que 18% dos inquiridos afirmam conhecer pessoalmente alguém que tenha resolvido problemas ou desbloqueado decisões através da oferta de presentes, favores ou subornos (Clemente, Felipe, 2021: 22). Estes dados sugerem que, embora a percepção geral seja de uma corrupção sistémica, as experiências diretas com subornos ou favores são relativamente limitadas. Isso pode indicar uma divisão entre a corrupção percebida nas esferas políticas e económicas de alto nível, muitas vezes amplificada pela cobertura mediática, e a corrupção experienciada no quotidiano das reais interações com o setor público.

Passando agora para a vertente da denúncia e punição da corrupção é observado que a disposição para denunciar casos de corrupção é relativamente baixa, dado que apenas 1% dos inquiridos afirmam que denunciariam sempre casos de corrupção. Sendo que as principais razões para não denunciar incluem: "as denúncias nunca resultam em nada" (33%); "não compensa o tempo e os custos"(17%); "ter medo de sofrer represálias" (15%); e "não saber a quem recorrer" (10%) (Clemente, Felipe, 2021: 32). Quanto à punição eleitoral, foram apontadas diversas razões para que a mesma não ocorresse, estando as principais ligadas à "mesma cor política" (6.82)<sup>4</sup> e "descrença na justiça" (6.75), razões pelas quais os eleitores decidem votar na mesma em políticos envolvidos em casos de corrupção (Clemente, Felipe, 2021: 35).

---

<sup>4</sup> Foi utilizada uma escala de 0 a 10, em que 0 significa que discorda totalmente e 10 concorda totalmente

Em suma, observa-se que a baixa taxa de denúncia está diretamente ligada a um sentimento generalizado de ineficácia dos sistemas de justiça e fiscalização em combater a corrupção de forma eficaz. O ciclo de impunidade percebida e uma aparente falta de conhecimento no que toca aos mecanismos de proteção para denunciante criam um ambiente em que os cidadãos se sentem desencorajados a agir, havendo ainda o receio de sofrerem represálias e serem prejudicados. Esta dinâmica reforça a ideia de que práticas corruptas continuam a ocorrer com relativa impunidade (percecionada) especialmente em níveis mais elevados de governo e negócios.

### **1.2.2. Transparência**

O relatório de 2018 da *Transparência e Integridade* sobre "Integridade na Contratação Pública" aborda principalmente a importância de garantir a transparência e integridade nos processos de contratação pública em Portugal, destacando os riscos de corrupção associados a esta área (Transparency International Portugal, 2018)<sup>5</sup>. A contratação pública é uma das áreas com maior risco de corrupção, impactando significativamente a economia e a sociedade. Em Portugal, representa cerca de 20% dos gastos públicos, equivalendo aproximadamente a 10% do PIB. Os princípios fundamentais inerentes à contratação pública são: a transparência, ou seja, acesso público à informação, publicitação das regras, e mecanismos de controlo das decisões procedimentais; as igualdades, através de um tratamento igualitário a todos os participantes nas mesmas condições legais e factuais; e ainda a concorrência, referente a requisitos de participação aplicáveis a todos, sem restringir a competição de forma injustificada (Transparency International Portugal, 2018).

Neste contexto, é proposto um pacto de integridade, uma espécie de contrato entre a autoridade contratante, fornecedores e a sociedade civil, para assegurar transparência e participação pública durante todo o processo de contratação. Este pacto cobre todas as etapas, desde a identificação das necessidades até à execução do contrato, sendo monitorizado por um Comité de Peritos. O objetivo é prevenir fraudes e corrupção, assegurar a prestação de contas e melhorar procedimentos futuros de contratação (Transparency International Portugal, 2018). Pode ser desafiante aplicar estes princípios, mas a implementação de práticas inovadoras e a cooperação entre diferentes entidades são essenciais para reforçar a transparência na contratação pública. A participação cívica é fundamental para garantir que os fundos públicos são aplicados de forma eficiente e transparente. Este documento enfatiza a necessidade de criar uma cultura institucional que coloque a integridade e a transparência no centro

---

<sup>5</sup> Transparency International Portugal. (2018). *Integridade na contratação pública*. Disponível em [https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2018/04/TIPT\\_Integridade-na-Contrata%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica\\_2018.pdf](https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2018/04/TIPT_Integridade-na-Contrata%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica_2018.pdf) (consultado em junho de 2024)

da atividade pública, sendo o Pacto de Integridade um instrumento vital para alcançar esses objetivos (Transparency International Portugal, 2018).

Christopher Hood e David Heald (2006), apresentam na sua obra uma análise exaustiva do conceito de transparência na governação. Olhando para a perspetiva histórica, a transparência é um termo que ganhou uma importância significativa nos debates sobre governação e conceção institucional. As suas raízes podem ser encontradas em ideias anteriores sobre o governo por regras, a visibilidade dos processos sociais e a abertura das operações governamentais (Hood & Heald, 2006). Para além disso, através da análise do *Handbook of good practices in the fight against corruption* (2023) podemos ver como são abordadas as práticas anticorrupção na União Europeia através do destaque das tendências observadas nos Estados-Membros, sendo uma das abordagens comuns no combate à corrupção, o aumento da transparência. Dado que, se trata de um aspeto essencial para outros mecanismos anticorrupção, como o envolvimento dos cidadãos e a responsabilização. Estudos de caso demonstraram diferentes abordagens para lidar com questões de transparência, como o acesso público à informação e tornar estes dados mais acessíveis (Huss et al., 2023).

Pensadores como Jeremy Bentham e Jean-Jacques Rousseau contribuíram para o desenvolvimento da transparência como um princípio de governação. No que toca à sua definição e aplicação, a transparência na governação é geralmente entendida como a abertura e a clareza das ações, regras e processos de tomada de decisão do governo (Hood & Heald, 2006). A transparência envolve a disponibilidade de informação ao público, assegurando que as atividades governamentais são conduzidas de uma forma aberta ao escrutínio. Há diversas doutrinas e aplicações da transparência mencionadas neste texto. No âmbito da Governação Internacional, a transparência nas relações internacionais envolve frequentemente a negociação aberta de tratados e a apresentação clara das obrigações dos Estados, como é exemplificado nos tratados de controlo de armamento e nos acordos comerciais (Hood & Heald, 2006). Já na Governação nacional, a transparência envolve o funcionamento claro e previsível do governo de acordo com as regras estabelecidas. O conceito estende-se à liberdade de informação, em que os cidadãos têm o direito de aceder a documentos governamentais, promovendo a abertura na tomada de decisões (Hood & Heald, 2006). Na Governação empresarial, a transparência refere-se à obrigação das empresas de divulgarem informações financeiras e outros dados relevantes aos acionistas e ao público. Esta obrigação tem evoluído significativamente ao longo do tempo, especialmente em resposta a escândalos financeiros, conduzindo a regulamentações e requisitos de informação mais rigorosos. Contudo, existem desafios e limitações, pois embora a transparência seja amplamente defendida, a sua implementação pode ser complexa (Hood & Heald, 2006).

Os desafios associados à obtenção de uma verdadeira transparência, podem ser o potencial aumento dos custos, a resistência das instituições e o risco de sobrecarga de informação. No equilíbrio

entre transparência e privacidade, os autores discutem a tensão entre a necessidade de transparência e a proteção da privacidade ou de informações confidenciais, o que por vezes pode levar a consequências indesejadas (Hood & Heald, 2006). Conclui-se que, embora a transparência seja uma componente crucial da boa governação, não é um problema impossível de resolver. Tem de ser cuidadosamente equilibrada com outros valores, como a privacidade e a eficiência, e a sua aplicação deve ser específica ao contexto, considerando os desafios únicos dos diferentes ambientes de governação (Hood & Heald, 2006).

Como sublinhou a Procuradora-Geral da República na intervenção de abertura da conferência “A contratação pública e os riscos de corrupção”<sup>6</sup>, a corrupção é uma grave ameaça aos pilares do Estado de direito, nomeadamente aos princípios de igualdade perante a lei, da justiça social e económica e da sujeição à legalidade, pois compromete a estabilidade das instituições democráticas, a boa administração, e o desenvolvimento económico (2022, 15 de dezembro). Nessa ocasião destacou dois relatórios Internacionais sobre Corrupção publicados em 2022: o Relatório de Conformidade do GRECO (Grupo de Estados contra a Corrupção), de acordo com o qual Portugal se situou num nível insatisfatório na implementação das recomendações anteriores, o que sugere a necessidade de ações mais eficazes; e o Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito na União Europeia, que apontou falhas em Portugal, como a insuficiência de recursos, que resultou em atrasos na ação penal. A aprovação da Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 e da Lei n.º 94/2021 foram consideradas como marcos na abordagem ao combate à corrupção em Portugal (2022, 15 de dezembro). Este último relatório enfatiza que não basta ter um quadro jurídico sólido; é essencial uma aplicação eficaz das leis. Ficou, assim, clara a existência de uma necessidade expressa de dotar as autoridades de recursos adequados, incluindo especialização, capacidade analítica, e cooperação entre diversas entidades, como autoridades fiscais e unidades de informação financeira.

Nessa mesma intervenção, é salientado que desde 2010, o Ministério Público disponibiliza o canal “Corrupção - Denuncie Aqui” e que entre 1 de janeiro e 30 de novembro de 2022, foram apresentadas 1.345 denúncias, das quais 38,8% foram feitas por denunciante identificados (2022, 15 de dezembro). Destas denúncias, 115 resultaram em inquéritos e 11 em averiguações preventivas, sendo a contratação pública identificada como uma área particularmente vulnerável à corrupção. (2022, 15 de dezembro). Para além de exemplos de ações do Ministério Público no combate à corrupção<sup>7</sup>, é

---

<sup>6</sup> *Comemoração do Dia Internacional Contra a Corrupção*, 15 de dezembro de 2022, Intervenção da Procuradora-Geral da República, disponível em <https://www.ministeriopublico.pt/pagina/dia-internacional-contra-corrupcao-conferencia-contratacao-publica-e-os-riscos-de-corrupcao> (consultado em junho de 2024)

<sup>7</sup> Nesta intervenção da Procuradora-Geral da República é referido que o Código dos Contratos Públicos prevê já a exigência de apresentação de um plano de prevenção de corrupção para contratos acima de um determinado valor, sendo também sublinhado o compromisso da Procuradoria-Geral da República em prevenir e combater a corrupção, com exemplos de iniciativas concretas, como o Projeto REACT (Capacitação de magistrados em recuperação de ativos), o Projeto ETHOS (Especialização em contratação pública) e a ainda um Fórum da

destacada a importância de investir continuamente na prevenção da corrupção, com o objetivo de manter a confiança dos cidadãos nas instituições públicas (2022, 15 de dezembro).

As conclusões tiradas num dos capítulos da revista *Transparência, Integridade e Boa Governança* (Laranjinho, S., 2023: 61), são que apesar do cumprimento das “obrigações legais relativas à transparência nos procedimentos de formação dos contratos públicos podem promover fenômenos colusivos e manipulação das propostas, a transparência desempenha uma função de essencial para o exercício da cidadania e da participação na vida pública, para além de ser fundamental para a responsabilização e controlo externo do exercício dos poderes públicos”. Defendendo ainda que o direito à transparência administrativa deve ser compatibilizado com aquilo que é o princípio da concorrência, na contratação pública. Tendo por um lado a concorrência, e por outro a transparência, deveria ser suficiente para uma contínua aplicabilidade do princípio da proporcionalidade conjugando estes dois valores. Sendo assim, importante nas regras reguladoras da contratação pública, “definir regras que possam contrariar a propensão da concertação ilícita entre os diversos concorrentes, nomeadamente, através da diversificação dos fornecedores, promoção das Pequenas e Médias Empresas e da formação dos profissionais que desenvolvem procedimentos de contratação pública” (Laranjinho, S., 2023: 61).

### **1.2.3 Ligação dos conceitos - transparência e corrupção**

A transparência e a corrupção são dois conceitos bastante abrangentes, mas que são essenciais para melhor compreender os desafios que a governança pela integridade institucional enfrenta. Por um lado, temos a corrupção que representa um desvio do poder público para benefício privado, corrompendo os valores democráticos e sociais. Por outro lado, a transparência atua como uma luz que expõe esses desvios e fortalece os alicerces de uma boa democracia. No que toca ao combate e prevenção, a transparência desempenha um papel crucial, pois quando as ações do governo são transparentes e acessíveis ao escrutínio público, é observável uma redução significativa da abertura para que práticas corruptas prosperem. A transparência é fundamental para permitir o controle social, a fiscalização pelos cidadãos e pelas entidades competentes, além de promover a confiança nas instituições.

Na perspetiva do que é uma boa prática de transparência, temos a divulgação aberta de informações sobre as atividades governamentais que pode não apenas dissuadir indivíduos e entidades de se envolverem em comportamentos corruptos, assim como permite que os cidadãos

---

Criminalidade de Económico-Financeira, envolvendo magistrados do Ministério Público, para discutir este tipo de criminalidade.

supervisionem de perto as ações dos representantes que elegeram e ainda dos funcionários públicos (Xavier, F., 2019: 174). A promoção da prestação de contas é mais um dos vários pontos positivos que a transparência promove, tornando mais fácil responsabilizar os culpados por atos corruptos. Existem vários fatores que podem reduzir número de “transações corruptas, tais como: aumento da transparência, benefícios para posturas honestas, punições para as pessoas jurídicas beneficiadas com os atos de corrupção, aumento das penalidades impostas aos agentes corruptos (...)” (Pedote, C., 2019 :143), entre outros. A realidade é que quando os processos de tomada de decisões são transparentes, os funcionários públicos tendem a agir de acordo com o interesse público, receando, de certo modo, a exposição pública de qualquer tipo de má conduta. Mesmo num ambiente onde a corrupção é menos tolerada e onde os responsáveis são rapidamente identificados e responsabilizados existem desafios. A corrupção tem o poder de enfraquecer a transparência, obscurecendo as atividades governamentais e desencorajando a divulgação de informações, comprometendo assim a confiança pública e a integridade institucional.

O objetivo daqueles que se encontram envolvidos em práticas corruptas é permanecerem na sombra e longe do escrutínio público, o que vai dificultando a sua deteção e responsabilização. Além disso, a corrupção enfraquece a confiança pública nas instituições governamentais, o que leva os cidadãos a duvidarem da integridade e legitimidade do sistema. Segundo Araújo e Sanchez (2005: 138) a existência desta corrupção influencia a legitimidade de um regime e pode ainda incapacitar os Estados de prestar certos serviços à sua população, a falta de soluções universais para o fenómeno da corrupção, também não ajuda, mas esta ligação pode apontar para estratégias eficazes de combate à mesma. O vínculo entre corrupção e transparência é de interdependência, dado que onde há transparência, a corrupção é reduzida, e onde há corrupção, a transparência é comprometida. A promoção da transparência é essencial para combater a corrupção e fortalecer uma governação democrática, garantindo que o poder público é exercido de forma ética e responsável, em prol daquilo que é o interesse público.

Em síntese, a transparência é uma ferramenta essencial no combate à corrupção, mas, por si só, não é suficiente. Deve ser acompanhada de mecanismos robustos de fiscalização, sanções e uma cultura de ética no setor público. A integridade institucional exige uma governança eficaz e requer um esforço coordenado entre a sociedade, os governantes e as instituições para promover a integridade, responsabilidade e justiça no uso dos recursos públicos.

#### 1.2.4. Mecanismos de controlo

Em Portugal, o combate à corrupção é enquadrado pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção (ENCC), sendo sustentado por um conjunto de mecanismos e instituições que desempenham um papel crucial na prevenção e fiscalização de práticas corruptas. Podemos enumerar entre os principais mecanismos de controlo o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Polícia Judiciária, cada um com funções distintas, mas interligadas, no fortalecimento da integridade e da transparência no setor público.

Um aspeto fundamental no combate à corrupção em Portugal é o papel desempenhado pelo Ministério Público e pela Polícia Judiciária, duas instituições-chave na investigação e repressão de crimes de corrupção e outros ilícitos conexos, como o peculato, a participação económica em negócio e a prevaricação. O Ministério Público<sup>8</sup> tem a função de dirigir o inquérito criminal, sendo responsável por investigar os crimes ao mesmo tempo que formula acusações e representa o Estado nos processos judiciais. No que é relativo a crimes de corrupção, este atua como protetor dos princípios da legalidade e da transparência. Qualquer pessoa, singular ou coletiva, pode aceder ao portal de denúncias de corrupção disponibilizado no seu site<sup>9</sup>. Já a polícia judiciária<sup>10</sup>, tem uma intervenção decisiva no que toca à recolha de provas, através de investigações especializadas e ações preventivas. Dotada de departamentos especializados em crimes económicos e financeiros, como a Unidade Nacional de Combate à Corrupção<sup>11</sup> (UNCC), a Polícia Judiciária tem uma colaboração direta com o Ministério Público, procedendo à investigação no terreno, identificando suspeitos; reunindo provas e assegurando que a lei é aplicada. Esta colaboração entre as duas entidades é essencial para garantir a eficácia nas investigações e para dismantelar redes complexas de corrupção, promovendo, assim, a justiça e a confiança no sistema público.

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção (ENCC) para o período 2020-2024 estabelece um quadro de ação integrado que visa reforçar a prevenção, a deteção e a punição da corrupção em Portugal. As sete grandes prioridades identificadas pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção para diminuir o fenómeno da corrupção em Portugal são:

---

<sup>8</sup> Estatuto do Ministério Público (Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, alterada pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março) - Disponível no Portal da Justiça: <https://www.ministeriopublico.pt/> (consultado em julho de 2024)

<sup>9</sup> Denúncia de atos de corrupção e fraude- Disponível em: <https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/index2.php>

<sup>10</sup> Polícia Judiciária (Decreto-Lei n.º 137/2019) - Disponível no site da Polícia Judiciária: <https://www.policiajudiciaria.pt/legislacao/#> (consultado em julho de 2024)

<sup>11</sup> Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNCC) – Disponível no site da Polícia Judiciária: <https://www.policiajudiciaria.pt/uncc/> (consultado em julho de 2024)

“melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais em matéria de transparência e integridade; prevenir e detetar os riscos de corrupção no setor público; comprometer o setor privado na prevenção, deteção e repressão da corrupção; reforçar a articulação entre instituições públicas e privadas; garantir uma aplicação mais eficaz e uniforme dos mecanismos legais em matéria de repressão da corrupção, melhorar o tempo de resposta do sistema judicial e assegurar a adequação e efetividade da punição; produzir e divulgar periodicamente informação fiável sobre o fenómeno da corrupção; cooperar no plano internacional no combate à corrupção”<sup>12</sup>.

Para além disso, a ENCC destaca ainda a relevância de fortalecer a cooperação entre as várias instituições, ao mesmo tempo que se melhoram os mecanismos de controlo interno nas entidades públicas e se promove a formação e sensibilização dos funcionários públicos e da sociedade em geral sobre os riscos e as consequências da corrupção. Mais uma vez, é dada ênfase à transparência dos processos administrativos e à criação de um ambiente de maior responsabilidade e integridade, com a introdução de novas ferramentas e políticas que incentivam a denúncia de atos ilícitos e a proteção de denunciantes. A ENCC defende também o aprimoramento da eficácia da ação judicial e o reforço das capacidades das autoridades investigativas (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção, 2020 – 2024).

O MENAC é um órgão de fiscalização independente criado para garantir o cumprimento das políticas anticorrupções em Portugal, que passou a integrar as competências do Conselho de Prevenção da Corrupção, extinto pelo diploma que institui o MENAC. O Plano Estratégico do MENAC estabeleceu como objetivos para o triénio 2023-2025 os seguintes: “Dotar o MENAC de capacidade operacional para se afirmar como entidade independente e credível no cumprimento da sua missão; Contribuir para garantir a efetividade da política de prevenção da corrupção; Assumir um papel ativo na promoção da integridade e da transparência na sociedade portuguesa” (Relatório Anual MENAC, 2023)<sup>13</sup>. Surge como parte de uma resposta nacional para consolidar os esforços de prevenção e deteção de práticas corruptas, promovendo a integridade dentro das instituições públicas e privadas. Segundo o seu presidente a “criação do MENAC representa uma alteração significativa relativamente ao passado, porque a prevenção da corrupção passa a ser assegurada por uma autoridade administrativa independente e a dispor de um regime legal próprio – o Regime Geral da Prevenção da Corrupção – perfeitamente definido e com um quadro sancionatório específico para as situações de incumprimento das obrigações daí resultantes.”<sup>14</sup> Através de mecanismos de auditoria e

---

<sup>12</sup> Disponível em: <https://justica.gov.pt/Estrategia-Nacional-de-Combate-a-Corrupcao-ENCC> (consultado em julho de 2024)

<sup>13</sup> Disponível em: <https://mec-anticorrupcao.pt/atos-menac/#relatorio-anual-menac-2023> (consultado em junho de 2024)

<sup>14</sup> Disponível em: <https://mec-anticorrupcao.pt/mensagem-do-presidente/> (consultado em junho de 2024)

monitorização, procura identificar riscos de corrupção, avaliando a implementação de medidas preventivas como os planos de prevenção de riscos de corrupção exigidos em várias entidades, além de assegurar o cumprimento das obrigações de transparência.

O Tribunal de Contas é outra instituição central na luta contra a corrupção. Sendo o órgão supremo de fiscalização das finanças públicas em Portugal, desempenha um papel fundamental no combate e controlo da corrupção, atuando como um órgão fiscalizador independente e imparcial (Tribunal de Contas, 2010)<sup>15</sup>. A sua principal missão é garantir a transparência e a legalidade na gestão dos recursos públicos, promovendo a responsabilização das entidades que gerem esses recursos. Para isso, realiza auditorias regulares que avaliam a conformidade das contas públicas, a eficiência dos gastos e a observância das boas práticas de gestão. Através da sua ação, o Tribunal de Contas de Portugal

“Promove a transparência, (...) Defende a legalidade e promove a responsabilização, fiscalizando e tornando públicas as situações de irresponsabilidade, de ilegalidade e de má gestão; Incentiva a boa gestão e defende o primado do interesse público, (...) Contribui para o aperfeiçoamento das instituições e dos seus sistemas de controlo e gestão, ao detectar deficiências, (...) Estimula o respeito pelos princípios éticos que vinculam os serviços públicos, (...) Torna públicos os resultados das auditorias, divulgando as violações aos princípios da legalidade, (...) Detecta e comunica indícios de corrupção ao Ministério Público, com vista ao eventual desencadear de procedimentos de investigação criminal.” (Tribunal de Contas, 2010)

O Tribunal de Contas tem igualmente um papel educativo e preventivo. Ao promover a transparência na prestação de contas, o mesmo não só divulga os resultados das suas auditorias, mas também elabora recomendações tendo em vista contribuir para a melhoria dos sistemas de controlo interno e da gestão pública.

A colaboração com organismos internacionais e outras entidades nacionais para melhorar continuamente as suas práticas de auditoria e para promover a troca de experiências e conhecimentos no combate à corrupção, é também uma das facetas caracterizadoras do que é o trabalho levado a cabo pelo TdC (Tribunal de Contas, 2010). A importância desta abordagem abrangente e proativa, que se foca na identificação de pontos vulneráveis que possam favorecer a prática de atos corruptos é crucial. Como resultado, o Tribunal, ao mesmo tempo que exerce as competências que a lei lhe confere atua como um “agente de mudança”, contribuindo para a construção de uma administração pública mais ética e responsável, promovendo a boa gestão e a transparência, fatores basilares para consolidar

---

<sup>15</sup> Contribuição do Tribunal de Contas para a VI ASSEMBLEIA GERAL da OISC/CPLP, Tema I – O Papel dos Tribunais de Contas no combate à corrupção, Outubro de 2010, disponível em: <https://www.oiscclp.org/wp-content/uploads/sites/5/2022/03/Tema1-Portugal.pdf> (consultado em setembro de 2024)

a confiança dos cidadãos nas instituições e para efetivamente prevenir e combater a corrupção no país (Tribunal de Contas, 2010).

De forma sucinta, a atuação coordenada e complementar das entidades acima referidas contribui para um controlo mais eficiente das práticas públicas, reforçando a transparência, a integridade e a confiança dos cidadãos nas instituições. Estes mecanismos desempenham um papel essencial na promoção da boa governança e na preservação da legalidade, do Estado de Direito e da democracia em Portugal. Para além do referido acima, convenções internacionais, como a Convenção da OCDE e a UNCAC <sup>16</sup> contêm disposições explícitas sobre contabilidade e auditoria para promover a transparência e a responsabilidade financeira. Organizações internacionais de contabilidade e auditoria, como por exemplo a INTOSAI entre muitas outras, têm defendido a utilização de normas internacionais de contabilidade nas transações financeiras transfronteiriças, e organizações como as Nações Unidas e o Banco Mundial apoiam a formação de profissionais de contabilidade para combater a corrupção através da realização de auditorias, troca de conhecimentos e programas de formação (Chêne, 2017).

---

<sup>16</sup> UNCAC: United Nations Convention against Corruption (Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção)

## **Metodologia**

A corrupção na Administração Pública é um fenómeno multifacetado que não afeta apenas a integridade das instituições, mas também a confiança da sociedade nelas. Sob a designação de corrupção inclui-se uma vasta gama de situações, que vão desde práticas ilícitas até ações que, embora legais, são moralmente questionáveis. A revisão de literatura é crucial, pois permite identificar diferentes abordagens teóricas e práticas que iluminam as diversas facetas desse problema. Este capítulo metodológico dedica-se a apresentar uma abordagem mista, que combina métodos qualitativos e quantitativos, visando uma compreensão mais abrangente da perceção de corrupção na Administração Pública. Através de técnicas de investigação qualitativa, que incluem tanto a análise de conteúdo como a análise de dados disponíveis em diversas plataformas, procurando apreender as nuances e a complexidade das experiências e perceções individuais em relação à corrupção. Esta abordagem permitirá uma exploração aprofundada das práticas corruptas e dos mecanismos de controlo existentes, oferecendo uma visão mais rica e detalhada do tema.

### **2.1. Abordagem Metodológica**

A análise qualitativa, centrada na análise de conteúdo de relatórios e documentos institucionais, permite identificar temas, padrões e narrativas relacionadas com a corrupção e os mecanismos de controlo implementados. Para além disso, permite também observar qual a perceção de vários estudiosos desta temática, os quais, podem ter análises concordantes ou discordantes. Este método é crucial para compreender o contexto e a profundidade das questões relacionadas à corrupção, analisando, por exemplo, textos publicados, como relatórios do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), auditorias do Tribunal de Contas e outras fontes institucionais relevantes.

No que toca à análise quantitativa, são utilizados dados numéricos de fontes públicas, nomeadamente relatórios de órgãos oficiais, como o CPC e o MENAC (órgão que substituiu o CPC em 2023), estatísticas da Justiça, e do PORDATA. Estes dados são organizados e analisados para identificar tendências anuais relacionadas à corrupção. Este tipo de análise e comparação de dados permitirá, entre outros aspetos, compreender qual é a taxa de condenação por crimes de corrupção, as variações anuais no que concerne à perceção do índice de corrupção, bem como examinar que disparidades podemos observar entre o número de arguidos e condenados, e analisar a evolução dos processos

referentes a corrupção na polícia judiciária e o número de comunicações recebidas quer pelo CPC, quer pelo MENAC.

A combinação de ambas as abordagens (qualitativa e quantitativa) é essencial para proporcionar uma compreensão mais abrangente do fenómeno da corrupção na Administração Pública, o que permite identificar a eficácia dos mecanismos de controlo existentes e sugerir novas abordagens para reforçar a transparência e a confiança pública. Tendo por base a natureza da problemática da corrupção aliada à administração pública, a adoção da metodologia qualitativa visa contribuir para a "construção do objeto" de estudo, facilitando também a descoberta de dimensões desconhecidas da questão e a compreensão do seu contexto. De acordo com Glaser e Strauss (2006: 18), a metodologia qualitativa é uma das melhores abordagens para recolher dados sobre uma problemática específica, pois permite obter informações sobre "condições estruturais, consequências, desvios, normas, processos, padrões e sistemas." Além disso, "a investigação qualitativa é muitas vezes a forma mais 'adequada' e 'eficaz' de obter o tipo de informação necessária e de lidar com as dificuldades de uma situação empírica" (Glaser et al, 2006: 18).

## **2.2. Fontes e Métodos de Recolha de Dados**

Os dados utilizados nesta investigação provêm de várias fontes que são de carácter público, como a PORDATA, Estatísticas da Justiça, o Tribunal de Contas, e relatórios do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC). Em particular, os dados recolhidos para análise quantitativa englobam os seguintes:

- PORDATA: Índice de Perceção da Corrupção, nos anos de 2013 a 2022;
- Estatísticas da Justiça: Dados sobre crimes de corrupção, número de arguidos e condenados (2013-2022);
- Tribunal de Contas: Relatórios de auditoria;
- Relatórios do CPC: Anos de 2013 a 2022;
- Relatório Anual do MENAC: Para o ano de 2023, considerando que este órgão substituiu o CPC.

Além disso, foram utilizados dados da Transparency International sobre o índice de perceção de corrupção, o que permite situar a análise num contexto comparativo internacional.

Os dados quantitativos recolhidos foram organizados em tabelas no software Excel, que permitiu calcular taxas, variações anuais e índices de perceção, facilitando a comparação e a análise dos resultados ao longo do tempo, posteriormente passadas para word. Os dados qualitativos, basearam-

se como já referido, numa análise de conteúdo de diversas obras, relatórios e auditorias, destacando os temas centrais relacionados com a corrupção e a implementação de mecanismos de controlo na Administração Pública, tendo sido identificados padrões que ajudam a explicar a evolução da perceção de corrupção.

Os dados qualitativos e quantitativos foram integrados para permitir uma visão mais completa do fenómeno. A análise quantitativa fornece um panorama das tendências e variações ao longo do tempo, enquanto a análise qualitativa contextualiza essas tendências, fornecendo explicações sobre os desafios e os mecanismos de controlo na administração pública. A complementaridade entre ambos os tipos de dados permite não só a verificação de padrões observados nos números, mas também a compreensão das causas subjacentes a esses padrões.

### **2.3. Limitações da Metodologia**

Apesar do presente estudo fornecer uma análise abrangente das perceções públicas sobre a corrupção e o seu impacto em Portugal, é importante destacar algumas limitações para contextualizar os resultados e proporcionar uma visão mais equilibrada sobre os mesmos. A recolha de dados foi condicionada pela disponibilidade de informação, o que pode ter introduzido vieses de seleção, nomeadamente no que diz respeito à exclusão de relatórios anteriores a 2013 e à falta de dados para 2024. Contudo, apesar desta limitação, a utilização de fontes credíveis e de dados oficiais da Administração Pública contribui para garantir a validação e confiabilidade dos dados que foram recolhidos. Além disso, a triangulação de fontes e a combinação de métodos qualitativos e quantitativos minimizam o impacto das limitações, proporcionando uma base sólida para a compreensão do fenómeno.

Dito isto, e em primeiro lugar, no que diz respeito à amostra e aos dados utilizados, este trabalho baseou-se em dados secundários de consulta pública, dada a impossibilidade de adquirir, no tempo desejado, estes dados através de uma amostragem direta e controlada. No entanto, esta abordagem permitiu um acesso imediato a dados de grande relevância e fiabilidade. Em segundo lugar, destaca-se o escopo temporal da análise. A pesquisa centrou-se, no que toca à análise quantitativa de dados que estão presentes nas tabelas, em dados recolhidos entre 2013 e 2023, um período de uma década que permitiu observar tendências e flutuações na perceção pública da corrupção em Portugal. Não só em anos “normais”, mas também durante eventos de grande impacto social e económico, como a crise económica e a pandemia de COVID-19.

No entanto, o enfoque neste período específico (2013-2023) pode não refletir de forma completa as mudanças que ocorreram mais recentemente e dinâmicas ainda em evolução que influenciam as

percepções dos cidadãos. Fatores estes que podem ser novos escândalos de corrupção; alterações nas políticas de transparência, bem como a própria evolução tecnológica que pode ter impacto sobre a percepção pública e o comportamento de denúncia da corrupção. A falta de dados mais atualizados (2024) pode, assim, limitar a capacidade de antecipar como a percepção da corrupção pode evoluir com as mudanças políticas e institucionais nos próximos anos.

Além disso, a disponibilidade de recursos e de tempo para a realização do estudo impôs certas limitações na profundidade das análises realizadas. Embora tenham sido aplicados métodos rigorosos de tratamento e interpretação de dados, o desenvolvimento de uma análise multidimensional e detalhada das percepções de corrupção em diferentes segmentos populacionais e regionais, por exemplo, teria exigido recursos e tempo adicionais. Por isso, foi fundamental priorizar determinadas variáveis e hipóteses, deixando algumas áreas de análise mais específicas ou até mesmo complementares para pesquisas futuras. A relevância desta ressalva, prendesse com o facto de que esta limitação é importante, pois uma análise mais detalhada poderia ter fornecido insights adicionais sobre as variáveis que mais influenciam a percepção e as atitudes face à corrupção, especialmente na contratação pública, contexto das diferenças regionais e práticas de denúncia.

Finalmente, o reconhecimento de que a percepção da corrupção é um fenómeno amplamente subjetivo deve ser considerada uma limitação inerente a este tipo de estudo. Embora o estudo tenha explorado os dados de forma a compreender as percepções e atitudes gerais, é importante reconhecer que a corrupção é um tema que desperta opiniões fortes e, muitas vezes, enviesadas por fatores como o nível de confiança nas instituições, cobertura mediática de escândalos políticos, entre outros. Portanto, as percepções recolhidas e analisadas podem não corresponder inteiramente à realidade efetiva da corrupção no país, mas sim refletindo antes uma visão pública moldada pelo contexto social e mediático existente.

Em suma, apesar destas limitações, a presente dissertação oferecerá uma análise relevante sobre a corrupção em Portugal e pode servir como base para futuras investigações que pretendam explorar a temática de forma mais aprofundada. Identificar estas limitações não invalida as conclusões do trabalho, mas contribui para uma leitura crítica e informada dos resultados, incentivando assim estudos futuros que possam ultrapassar os constrangimentos aqui discutidos e fornecer uma visão que seja ainda mais completa sobre esta temática.

## **Apresentação e discussão de resultados**

Nesta parte da análise, serão examinados três aspetos fundamentais relacionados com a corrupção e a contratação pública em Portugal. Inicialmente através da análise de perspetivas extraídas de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas, que identificam falhas e vulnerabilidades nos processos de contratação pública, oferecendo uma visão crítica sobre a gestão de recursos públicos. Passando posteriormente, para uma exploração do Índice de Perceção da Corrupção, avaliando o desempenho de Portugal face a outros países e o impacto dessa perceção na confiança nas instituições. Concluindo com uma análise de dados sobre corrupção e a eficácia do sistema judicial, permitindo identificar padrões que revelam a dinâmica entre a perceção pública e os mecanismos de combate à corrupção.

### **3.1. Análise de perspetivas presentes em auditorias do Tribunal de Contas**

Existem inúmeros relatórios de auditorias levados a cabo pelo Tribunal de Contas, nesta fase serão analisados três desses relatórios. Os relatórios do Tribunal de Contas oferecem uma vasta gama de dados e informações sobre a execução de contratos públicos, identificando irregularidades, práticas inadequadas e casos de corrupção. Essa base de dados empírica é essencial para fundamentar a análise teórica e para identificar padrões ou tendências na corrupção. Esses relatórios ajudam a identificar vulnerabilidades específicas nos processos de contratação pública. A análise dessas vulnerabilidades pode revelar como e onde a corrupção tende a ocorrer, permitindo uma compreensão mais aprofundada dos riscos associados e dos mecanismos que podem ser implementados para mitigá-los. Estes relatórios muitas vezes contêm avaliações dos mecanismos de controlo existentes, como auditorias, fiscalização e *compliance*. Analisar essas avaliações permite compreender a eficácia dessas medidas e onde podem ser melhoradas, contribuindo para o desenvolvimento de recomendações práticas. Estes relatórios promovem a transparência na administração pública, pois expõem irregularidades e responsabilizam as entidades responsáveis.

O relatório de auditoria do Tribunal de Contas ao Município de Montalegre, intitulado *Auditoria a casos de risco identificados em denúncias ao Tribunal de Contas na área da contratação pública nas autarquias locais*, examina contratos de empreitadas de obras públicas realizados entre 2014 e 2018 (Tribunal de Contas, 2022). A auditoria focou-se na verificação do cumprimento dos procedimentos pré-contratuais previstos no Código dos Contratos Públicos (CCP), na regularidade da execução física

e financeira dos contratos e no cumprimento dos limites legais para a celebração de contratos com as mesmas entidades (Tribunal de Contas, 2022)<sup>17</sup>.

Entre os principais objetivos da auditoria, destacam-se a verificação do cumprimento dos procedimentos pré-contratuais de empreitadas de obras públicas, especialmente os contratos realizados por ajuste direto e consulta prévia, bem como a análise da regularidade da execução física e financeira dos contratos (Tribunal de Contas, 2022). Adicionalmente, foi avaliado o cumprimento das normas financeiras aplicáveis, como o Plano Plurianual de Investimentos (PPI) e o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), e por fim examinar o cumprimento do limite trienal para adjudicações a uma mesma entidade e possíveis impedimentos nos procedimentos de contratação (Tribunal de Contas, 2022).

A auditoria baseou-se numa amostra de contratos, selecionados com base em critérios de risco associados ao eventual incumprimento de normas legais, tendo o Tribunal identificado que, entre 2014 e 2019, a execução dos investimentos nas Funções Económicas superou frequentemente os 90%, e que a despesa com obras públicas passou de 66,34% em 2014 para 94,76% em 2019, com valores executados variando entre €2.776.000 a €4.966.000 tendo igualmente sido analisada (Tribunal de Contas, 2022).<sup>18</sup>

As principais conclusões desta auditoria apontaram deficiências na contratação de empreitadas, fracionamento de despesa e não observância do limite trienal para contratação com a mesma entidade. Foi também constatada falta de controlo adequado na contratação, incluindo fracionamento de despesas e ausência de fundamentação na escolha das entidades a convidar (Tribunal de Contas, 2022). Além disso, a auditoria revelou, em alguns casos, que a contratação repetida das mesmas entidades sem respeitar o limite trienal configurou infrações financeiras. Outra constatação diz respeito à execução financeira irregular dos contratos, com despesas cabimentadas após a decisão de contratar, contrariando as normas financeiras aplicáveis. As deficiências no registo de correspondência expedida e recebida, são também fatores que comprometeram a transparência nos procedimentos de contratação.

Foi recomendado, portanto, a implementação de mecanismos de controlo interno para garantir o cumprimento da legislação de contratação pública, evitando o fracionamento de despesa e assegurando o controlo dos valores acumulados de contratos, bem como o desenvolvimento de um

---

<sup>17</sup> Auditoria a casos de risco identificados em denúncias ao Tribunal de Contas na área da contratação pública nas autarquias locais: Município de Montalegre (Relatório N.º 6/2022, 2.ª Secção). Disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2022/rel006-2022-2s.pdf>

<sup>18</sup> A pandemia de COVID-19 também afetou a condução da auditoria, que foi realizada sem trabalho de campo, utilizando correspondências e teleconferências para solicitar documentos e esclarecimentos (Tribunal de Contas, 2022)

manual de contratação pública e uma melhor formação dos colaboradores para promover maior transparência e responsabilidade nos processos de contratação (Tribunal de Contas, 2022).

O segundo relatório é relativo à auditoria realizada pelo Tribunal de Contas, tendo por objeto os contratos celebrados por entidades locais sob o regime excecional de contratação pública estabelecido em resposta à pandemia de COVID-19. A auditoria abrangeu o período de março de 2020 a março de 2021 e teve como objetivo avaliar se estas entidades utilizaram de forma correta, atempada e proporcional os procedimentos de contratação de emergência, conforme estabelecido no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, que permitiu ajustes diretos independentemente do valor do contrato devido às necessidades urgentes causadas pela pandemia (Tribunal de Contas, 2021)<sup>19</sup>.

Os principais objetivos da auditoria foram: avaliar a utilização adequada do regime excecional de contratação; verificar a conformidade com diretrizes de transparência, controlo e melhores práticas disseminadas durante a pandemia; analisar a adoção de práticas que assegurassem a transparência, mesmo em condições desafiadoras. Quanto à metodologia, a auditoria utilizou uma combinação de análise documental e verificações de conformidade com normas nacionais e internacionais, incluindo diretrizes da INTOSAI (Tribunal de Contas, 2021). Uma amostra de 86 contratos de vários municípios e comunidades intermunicipais foi selecionada para um exame detalhado. Uma das principais conclusões foi que, embora muitas ações de contratação estivessem relacionadas com a resposta à pandemia, nem todas cumpriam os critérios rigorosos de "urgência" e "estrita necessidade" exigidos por lei (Tribunal de Contas, 2021).

Em vários casos, houve atrasos entre a identificação das necessidades e a decisão de contratação, sugerindo que métodos de contratação alternativos e mais competitivos poderiam ter sido considerados. Para além disso, muitas decisões de contratação foram mal justificadas, faltando uma fundamentação clara ou documentação para a escolha do fornecedor ou os preços e termos dos contratos (Tribunal de Contas, 2021), o que suscitou preocupações sobre a adequação das medidas de controlo e transparência. Em vários casos, a execução contratual começou antes da assinatura formal do contrato, o que violava as regras de contratação pública. Também houve casos em que entidades públicas pagaram IVA em transações que deveriam ser isentas. No que é referente à execução financeira e deficiências de controlo, a auditoria destacou debilidades na execução financeira, incluindo documentação inadequada e irregularidades contabilísticas, o que comprometeu a transparência e a responsabilização dos gestores públicos (Tribunal de Contas, 2021).

Foram analisados para esta auditoria, como referido anteriormente, 86 contratos de vários municípios, incluindo Lisboa, Porto, Cascais, entre outros. Os contratos analisados tinham um valor

---

<sup>19</sup> Auditoria a contratos celebrados pela administração local no âmbito do regime de contratação pública excecional (COVID-19). Disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/MenuSecundario/Noticias/Pages/n20220721-1.aspx>

total de €125,4 milhões, dos quais 98% foram adjudicados através de ajuste direto (um processo não competitivo). A maioria dos contratos foi iniciada sob o regime excecional durante o primeiro ano da pandemia, enfatizando a necessidade de uma resposta rápida (Tribunal de Contas, 2021).

A auditoria concluiu que, embora as medidas de contratação excecionais estivessem geralmente ligadas à pandemia, são necessárias melhorias significativas na forma como estas são justificadas, documentadas e executadas (Tribunal de Contas, 2021). O relatório apela a uma melhor preparação para futuras crises através de quadros regulamentares melhorados e da adesão às melhores práticas em contratação e transparência. Esta auditoria abrangente sublinha a importância de equilibrar capacidades de resposta rápida com a necessidade de responsabilização e transparência na contratação pública, especialmente durante emergências (Tribunal de Contas, 2021).

O Tribunal de Contas recomendou: o estabelecimento de um quadro unificado de contratação de emergência, que permita respostas padronizadas em diversas emergências, mantendo um grau de competição adequado, como convidar um número mínimo de entidades; melhor documentação e justificação por parte das entidades públicas, que devem fornecer justificações claras e detalhadas para as decisões de contratação e manter documentação abrangente para facilitar as comunicações de auditoria; e garantia de conformidade com regulamentos legais e fiscais, tendo as entidades que aderir estritamente aos requisitos legais de contratação, incluindo regulamentos de IVA e protocolos de execução contratual (Tribunal de Contas, 2021).

Por fim, o relatório de auditoria *Acompanhamento da Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais previstas na Lei n.º 30/2021* (Relatório n.º 1/2021 – OAC/PG) apresenta uma análise detalhada sobre a implementação e os riscos associados às medidas especiais de contratação pública estabelecidas pela Lei n.º 30/2021 em Portugal (Tribunal de Contas, 2021)<sup>20</sup>. A referida lei, que entrou em vigor a 20 de junho de 2021, visou simplificar e agilizar os procedimentos pré-contratuais para impulsionar o relançamento da economia (Tribunal de Contas, 2021). Esta lei inclui medidas especiais de contratação pública, alterando o Código dos Contratos Públicos (CCP) e estabelecendo um regime excecional para facilitar a contratação pública em várias áreas, incluindo projetos financiados por fundos europeus e a promoção de intervenções no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) e do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) (Tribunal de Contas, 2021).

A auditoria, constatou que entre 20 de junho e 20 de novembro de 2021, foram comunicados ao Tribunal de Contas 96 contratos celebrados ao abrigo das medidas especiais de contratação pública, totalizando €5.620.177,72. Este número representa apenas 0,43% dos contratos públicos de valor inferior a €750.000 registados no Portal BASE no mesmo período. Dos contratos comunicados, 51%

---

<sup>20</sup> *Acompanhamento da contratação pública abrangida pelas medidas especiais previstas na Lei n.º 30/2021* (Relatório n.º 1/2021 – OAC/PG). Disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2021/relatorio-oac001-2021-pg.pdf>

foram celebrados por entidades da administração local, enquanto 34,6% do montante total contratado foi referente ao setor empresarial do Estado. Predominantemente, os contratos comunicados foram de aquisição de serviços, e cerca de um terço desses contratos foram executados no mesmo mês em que se iniciaram (Tribunal de Contas, 2021).

O relatório destaca uma predominância de procedimentos não concorrenciais, como o ajuste direto simplificado e a consulta prévia simplificada, que cobrem 95,8% dos casos e 89,4% do montante total. Este uso alargado de procedimentos simplificados sem concorrência é visto como um afastamento dos princípios constitucionais e administrativos, aumentando os riscos de corrupção e favoritismo (Tribunal de Contas, 2021). Foi identificado um elevado grau de incumprimento (cerca de 68%) do dever de comunicação dos contratos ao Tribunal de Contas. Outros riscos incluem a insuficiência de fundamentação para a adjudicação de contratos, subestimação ou fracionamento de despesas, incumprimento das regras de financiamento, e um défice de transparência (Tribunal de Contas, 2021).

Em suma, o Tribunal de Contas concluiu que a aplicação das medidas especiais de contratação pública, com o alargamento de procedimentos não concorrenciais, não está em conformidade com os princípios constitucionais e recomendações internacionais em matéria de contratação pública (Tribunal de Contas, 2021). Assim, recomendou uma maior supervisão e a realização de auditorias futuras para garantir a conformidade com as normas aplicáveis e para minimizar os riscos associados à contratação pública sob este regime especial. O relatório evidencia ainda a aplicação limitada das medidas especiais de contratação pública, salientando diversos riscos inerentes ao seu uso. Nesse contexto, é recomendado um controlo e supervisão mais rigorosos para assegurar a integridade e transparência dos processos de contratação pública em Portugal (Tribunal de Contas, 2021). A inclusão desta perspetiva de análise neste relatório ajuda a demonstrar como a transparência é um componente vital na luta contra a corrupção e na construção da confiança pública.

As conclusões obtidas nos relatórios do Tribunal de Contas, permitem o desenvolvimento de recomendações fundamentadas para melhorar a integridade e a transparência nos processos de contratação pública. Essas recomendações podem ser direcionadas tanto a entidades governamentais quanto a organismos de controlo. Compreender este contexto é essencial para analisar as causas da corrupção e os mecanismos de controlo, permitindo uma análise mais completa e crítica, contribuindo ainda para a promoção de uma cultura de integridade na administração pública. Em suma, a presente análise é uma fonte valiosa e enriquecedora de informação, que oferece uma visão crítica sobre os riscos de corrupção na administração pública, os impactos na contratação pública e a eficácia dos mecanismos de controlo existentes.

Os relatórios de auditoria do Tribunal de Contas analisados revelam padrões preocupantes, nomeadamente irregularidades e vulnerabilidades no que toca a processos de contratação pública em

Portugal. Estas conclusões acentuam o quão crucial é a necessidade de uma fiscalização rigorosa e de mecanismos de controlo eficazes para salvaguardar a integridade dos contratos públicos. As lições apreendidas destes casos devem ajudar na formulação de políticas mais robustas e a implementação de práticas de governança mais transparentes no setor público. É imperativo que os decisores políticos e os gestores públicos atuem com base nestas evidências, reforçando os sistemas de prevenção e deteção de corrupção. A luta contra a corrupção na contratação pública não é apenas uma questão de conformidade legal, mas um imperativo ético para preservar a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas.

Através do que é explicitado no *Mapeamento de Riscos na Gestão Pública- Prevenção da Corrupção* (CPC, 2018), do Conselho de Prevenção da Corrupção, podemos ainda retirar alguns ideias fundamentais. O objetivo do documento prende-se em identificar e mapear áreas e fatores de risco de corrupção nas entidades do setor público, com a identificação das áreas prioritárias de risco no setor público, e uma análise de fatores de risco com base em comunicações judiciais e auditorias recebidas pelo Conselho de Prevenção da Corrupção. As áreas prioritárias de risco identificadas foram, contratação pública; administração pública eletrónica; ordenamento do território, urbanismo e ambiente; setores de saúde, farmacêutico, segurança e defesa, entre outros (CPC; 2018 :3). Já os fatores de riscos derivados de auditorias relacionam-se com fragilidades nos controlos internos e nos acessos aos sistemas informáticos. A falta de critérios objetivos nos processos de contratação e situações de conflitos de interesse foram também identificados como pontos críticos (CPC, 2018: 6). Por outro lado, a contratação pública destacou-se pela indefinição de critérios e pouca clareza nos cadernos de encargos.

### **3.2. Análise preliminar do Índice de Perceção da Corrupção**

O Índice de Perceção da Corrupção da Transparência Internacional (TI) é considerado o instrumento mais antigo e abrangente de medição da corrupção no mundo, analisando os níveis de corrupção no setor público de 180 países e territórios, pontuando-os de 0 (percecionado como muito corrupto) a 100 (muito transparente).<sup>21</sup> Este índice avalia 180 países e territórios baseando-se na interpretação de académicos especializados e executivos de negócios sobre os níveis de corrupção no setor público, ou seja, o resultado é obtido pela combinação de várias fontes de análise.

De acordo com o relatório de 2023 da *Transparency International* sobre corrupção, “[n]o Índice de Perceção da Corrupção 2023, Portugal, que é avaliado no conjunto dos países da Europa Ocidental

---

<sup>21</sup> Disponível em: <https://transparencia.pt/corruption-perception-index/> (consultado em dezembro de 2023)

e União Europeia, obteve 61 pontos, fixando-se na 34ª posição em 180 países. Volta a igualar a pontuação registada em 2020, a pior registada desde 2012, continuando abaixo do valor médio da sua região (65 pontos). Desde 2012 que Portugal apresenta variações anuais mínimas na sua pontuação deste Índice”<sup>22</sup> Transparency International (2023).

Este relatório coloca Portugal como um dos países da Europa em que se registam falhas ao nível da integridade na política, considerando que o facto de Portugal ter vivido uma crise política quando o Primeiro-Ministro se demitiu na sequência da “Operação Influencer”, é um *“exemplo de como os escândalos de integridade política persistem, salientando a necessidade de serem reforçadas as regras relativas aos conflitos de interesses, às normas éticas e à transparência no exercício de funções públicas e nas atividades de lobbying”*. A Transparency International defende que Portugal deverá conferir prioridade à regulamentação da atividade de lobbying (Transparency International, 2023)

Já no seu relatório de 2021, a TI refere que a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção apresenta lacunas em algumas áreas, salientando que diversos órgãos políticos e bancos portugueses estão fora do alcance dos objetivos desta estratégia. Em consonância com as recomendações do GRECO<sup>23</sup> de abril de 2018, esta afirmação reitera a quase total omissão da ENAC<sup>24</sup> em relação à integridade política.

No cenário global, Dinamarca, Finlândia e a Nova Zelândia lideraram com 90, 87 e 85 pontos, respetivamente, enquanto a Somália, a Venezuela e a Síria ficaram nas últimas posições, com 11 e 13 pontos, respetivamente. O Índice de Perceção da Corrupção<sup>25</sup> revela que os níveis de corrupção permanecem praticamente inalterados em todo o mundo, mantendo-se a média global nos 43, pelo 12º ano consecutivo. Isso pode indicar uma falta de empenho dos governos em atacar as raízes da corrupção, com mais de dois terços dos países pontuando abaixo de 50. Torna-se relevante observar que nos dias que correm, a corrupção enfatiza-se por ser algo “presente em todos os países, independentemente do sistema político, económico ou legal, porém, tem se apresentado em diferentes níveis e maneiras, intensidades e escalas” (Delanoy, M. et al, 2021: 2).

Na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a situação continua frágil, evidenciando problemas de corrupção no setor público. Com exceção de Portugal (61) e Cabo Verde (64)<sup>26</sup> que estão a liderar em termos de pontuação dentro da CPLP, a realidade é que todos os demais países da Comunidade têm uma pontuação abaixo de 50, o que é indiciador da existência de graves problemas de corrupção. O exemplo de Angola (33), que continua a ser um dos países com maior progresso

---

<sup>22</sup> Transparency International, Índice de perceção da corrupção, 2023, acessível em <https://transparencia.pt/indice-de-percecao-da-corrupcao-2023/>

<sup>23</sup> GRECO: Grupo de Estados contra a Corrupção

<sup>24</sup> ENAC: Estratégia Nacional Anti-Corrupção

<sup>25</sup> Disponível em: <https://transparencia.pt/corruption-perception-index/>

<sup>26</sup> Cabo Verde aumentou 4 pontos em relação ao ano anterior

(mantendo a pontuação de 2022 e acumulando um aumento de 14 pontos desde 2018) é paradigmático, pois o país ainda se encontra bastante distante da média global<sup>27</sup>.

### 3.3. Estatísticas do Ministério da Justiça versus Índice de Perceção da Corrupção

Após esta pequena análise de um panorama que compara Portugal a outros países, passamos para uma análise mais particular, em que exploraremos as variações do Índice de Perceção de Corrupção (IPC) da *Transparency International* ao longo dos anos, juntamente com dados referentes ao número de arguidos e condenados por corrupção, misturando assim dados de diferentes fontes para que os mesmos possam ser comparados.

Através da avaliação destes indicadores, poderemos identificar padrões que possam elucidar uma eventual relação entre a perceção da corrupção e a eficácia do sistema judicial. Em particular, serão discutidas as taxas de condenação e a discrepância entre o número de arguidos e condenados, oferecendo uma visão abrangente sobre a dinâmica da corrupção no contexto atual.

A tabela a seguir apresenta os dados reunidos<sup>28</sup> e será a base para uma análise detalhada das tendências e implicações desses números, permitindo uma compreensão mais aprofundada do panorama da corrupção e do seu impacto nas instituições e na sociedade.

Tabela 1- Variação do Índice de Perceção de Corrupção (IPC) e Dados sobre Arguidos e Condenados<sup>29</sup>

Ano	Índice de Perceção de Corrupção	Número de Arguidos	Número de Condenados	Diferença entre Arguidos e Condenados	Taxa de Condenação	Varição anual do IPC
2013	62	115	54	61	46,96%	0%
2014	63	68	49	19	72,06%	2%
2015	64	144	31	113	21,53%	2%
2016	62	117	56	61	47,86%	-3%
2017	63	171	110	61	64,33%	2%

<sup>27</sup> Transparency International, Índice de perceção da corrupção, 2023, acessível em <https://transparencia.pt/indice-de-percecao-da-corrupcao-2023/>

<sup>28</sup> Os dados do Ministério da Justiça não incluem ainda o ano de 2023.

<sup>29</sup> Os dados presentes na Tabela 1 foram extraídos da *PORDATA* no que diz respeito ao Índice de perceção de corrupção e do site *Estatísticas da Justiça* para os dados relacionados aos arguidos e condenados. Consultado em 18 de março de 2024. Disponível em: <https://www.pordata.pt/europa/indice+de+percecao+de+corrupcao-3595> e <https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Corrupcao.aspx>

<b>2018</b>	64	112	78	34	69,64%	2%
<b>2019</b>	62	105	140	-35	133,33%	-3%
<b>2020</b>	61	124	98	26	79,03%	-2%
<b>2021</b>	62	46	25	21	54,35%	2%
<b>2022</b>	62	119	87	32	73,11%	0%
<b>2023</b>	61					

Analisando do Índice de Percepção de Corrupção (IPC) observa-se que este indicador se manteve relativamente estável ao longo dos anos, variando entre 61 e 64, com mudanças anuais que atingem apenas 2% em alguns casos e até quedas de 3% noutros. Essa estabilidade sugere que, embora a percepção da corrupção oscile ligeiramente, não houve mudanças drásticas na opinião pública em relação a este problema.

Em relação ao número de arguidos e condenados, observam-se variações significativas em anos específicos. Em 2013, por exemplo, o número de arguidos atingiu 115, com 54 condenações, enquanto em 2017 houve um aumento dramático, com 171 arguidos e 110 condenados. Este aumento no número de arguidos em 2017 também se traduziu num maior número de condenações. Em 2021, porém, o cenário mudou, com o número de arguidos a cair para 46 e a taxa de condenação para 54,35%, o que representa uma diminuição considerável em relação a 2020.

A diferença entre o número de arguidos e condenados é notável na maioria dos anos analisados. Em 2013, por exemplo, 61 arguidos não foram condenados, enquanto em 2014 essa diferença diminuiu para 19. Esta diminuição da diferença entre o número de arguidos que não foram condenados, pode sugerir uma melhoria nos mecanismos de acusação ou uma menor incidência de casos denunciados, indicando um possível progresso no combate à corrupção. A taxa de condenação também apresentou variações significativas. Exemplo disso é o ano de 2015 onde se registaram taxas baixas, como 21,53%, contrastando com 2016 e 2019, que tiveram taxas de 47,86% e 133,33%, respetivamente. O ano de 2019 é particularmente notável, pois a taxa de condenação superou o número de arguidos, o que pode indicar a resolução de casos pendentes de anos anteriores. Em anos como 2020 (79,03%) e 2022 (73,11%), as taxas de condenação foram das mais elevadas no período analisado, sugerindo um sistema judicial mais eficiente nesses anos.

As flutuações anuais do IPC refletem uma percepção de corrupção que, embora se mantenha estável, apresentou quedas de 3% em 2016 e 2018, indicando uma leve deterioração na percepção pública nesses anos. Por outro lado, os anos de 2014, 2015, 2017 e 2019 mostraram aumentos de 2% no IPC, sugerindo pequenas melhorias na percepção da corrupção.

Em suma, a análise indica que, apesar da estabilidade do IPC, houve variações significativas no número de arguidos e condenados ao longo dos anos. A taxa de condenação emerge como um indicador crucial da eficiência no combate à corrupção, revelando melhorias em determinados anos. Contudo, a discrepância entre o número de arguidos e condenados pode ser um reflexo do facto de a prova ser um elemento fundamental para que possa existir condenação.

Pode ainda ser realizada uma análise adicional através dos dados presentes *nas Estatísticas de Justiça*, pois a evolução dos processos relacionados com a corrupção na Polícia Judiciária (PJ) entre 2013 e 2022 pode fornecer informação muito relevante sobre a eficácia do sistema judicial e a sua influência na perceção pública da corrupção. Serão examinados diversos indicadores, incluindo o número de processos entrados, o número de processos findos com julgamentos, a duração média dos casos e a discrepância entre processos recebidos e findos com julgamento. Cada um desses aspetos revela a complexidade do combate à corrupção e os desafios enfrentados pelas instituições responsáveis. Ao explorar a inter-relação entre a eficiência do sistema judicial e a perceção de corrupção, esta análise pretende destacar não apenas as fraquezas existentes, mas também as implicações mais amplas para a confiança pública nas instituições e nos mecanismos de controlo na administração pública.

*Tabela 2 Ligação entre processos entrados na PJ e processos findos com julgamento e duração dos processos findos* <sup>30</sup>

Anos	Processos entrados na PJ	Processos findos com julgamento	Duração média dos processos-crime findos (meses)	Diferença entre processos entrados e findos
2013	306	37	12	269
2014	346	31	8	315
2015	468	31	11	437
2016	466	36	22	430
2017	495	37	13	458
2018	678	28	13	650
2019	543	22	9	521
2020	492	12	12	480
2021	677	21	12	656

<sup>30</sup> Os dados presentes na Tabela 2 foram extraídos do site *Estatísticas da Justiça* para os seguintes dados: processos entrados na PJ; processos findos com julgamento; e duração dos processos findos. Disponível em: <https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Corrupcao.aspx> (Consultado em outubro de 2024)

<b>2022</b>	444	32	8	412
<b>Média</b>	491.5	28.7	12	462.8
<b>Total</b>	4915	287	120	4628

Ao longo do período de 2013 a 2022, o número médio de processos entrados na Polícia Judiciária (PJ) foi de 492, observando-se uma variação significativa ao longo do mesmo. No início de 2013, o número era relativamente baixo, com 306 processos. Contudo, em 2018 atinge-se o ponto mais alto, com 678 processos. Este aumento significativo pode indiciar um maior foco ou capacidade de investigação por parte da polícia judiciária, ou até mesmo uma maior incidência de crimes relacionados com a corrupção e práticas ilícitas na administração pública. No que concerne ao contexto da perceção de corrupção, este aumento pode ter duas interpretações, por um lado, poderia refletir uma melhoria nos mecanismos de controlo, investigação e denúncia, o que seria um fator positivo para a perceção de transparência. Por outro lado, o aumento no número de casos investigados também pode indicar uma deterioração real ou percebida da integridade na administração pública, o que alimentaria uma perceção mais negativa da corrupção.

Uma análise da coluna de "Processos findos com julgamento" revela um número consistentemente baixo de processos concluídos com julgamento ao longo dos anos analisados, é importante ter em mente que a obtenção de provas concretas que confirmem os casos de corrupção é algo bastante difícil, e que pode ter uma influência direta no número de casos com julgamentos findos. Em nenhum ano este número ultrapassou 37 casos, sendo que o número médio de casos com julgamento findo no período foi de 29. O ano com o menor número de julgamentos foi 2020, com apenas 12 processos julgados, tendo sido registados 492 processos entrados na polícia judiciária. Esta situação pode dever-se ao facto de a duração média dos processo-crime findos ser de 12 meses. No entanto, esta discrepância acentuada entre o número de processos recebidos e aqueles que realmente são levados a julgamento pode ser interpretado como sendo o reflexo de possíveis falhas, dificuldades ou ineficiências no sistema judicial; ou ser a consequência da complexidade e dimensão dos processos instaurados. O facto de se observar uma discrepância acentuada, mesmo esta sendo justificada pela duração média dos processos, pode ser um fator que intensifica a desconfiança da população em relação ao sistema de justiça e à administração pública.

A coluna que indica a "Duração Média dos processos-crime findos" mostra variações significativas ao longo do tempo, o que pode sugerir que, para além de poucos casos serem julgamentos findos, a sua duração média é elevada em muitos deles. A duração dos processos variou entre um mínimo de 8 meses (2014; 2022) e um máximo de 22 meses (2016), com uma média geral de 12 meses para o período em análise. Do ponto de vista da perceção pública, a lentidão na resolução de casos de

corrupção pode gerar uma sensação de injustiça, onde os crimes não são adequadamente sancionados devido à morosidade do sistema.

A diferença entre os processos entrados e aqueles que foram findos com julgamento (463 na média do período) demonstra uma tendência preocupante. Em 2018, por exemplo, houve uma diferença de 650 processos (678 entrados e 28 findos com julgamento). Este é um claro indicador de uma elevada acumulação de processos não resolvidos no sistema. Tal diferença acumulada ao longo do tempo (4628 processos no total do período analisado) pode ser um indicativo de que existe algum tipo de incapacidade por parte do sistema em lidar com o fluxo de processos recebidos, o que pode ser causado por falta de recursos, a necessidade de atender a uma série de regras e prazos processuais, relativamente longos, ou até mesmo pela complexidade dos casos envolvendo crimes de corrupção.

### 3.4. Relatórios de Atividades do CPC e MENAC

Ao analisarmos as comunicações recebidas<sup>31</sup> pelos órgãos responsáveis pelo combate à corrupção, como o CPC e o MENAC, podemos obter uma visão abrangente da dinâmica de comunicações recebidas e da evolução da percepção pública sobre a corrupção ao longo da última década. Entre 2013 e 2023, um total de 5.131 comunicações foram registradas, o que pode refletir não só uma maior atividade relacionada com a denúncia de casos de corrupção, mas também uma crescente conscientização e mobilização da sociedade em torno desta temática. Esta secção examinará a evolução das comunicações neste período, as fases de aumento e queda, e os fatores subjacentes que poderão ter interferência nestas variações, bem como a transição de instituições e seu impacto na confiança pública. Ao explorar esses dados, pretende-se entender melhor como as mudanças nas comunicações refletem a eficácia dos mecanismos de controlo e o estado da corrupção na administração pública.

*Tabela 3 Comunicações recebidas pelo CPC/MENAC no âmbito de casos de corrupção<sup>32</sup>*

Anos	Comunicações recebidas pelo CPC/MENAC	Varição entre anos (em percentagem)
2013	156	N/A

<sup>31</sup> Estas comunicações têm origem em: decisões provenientes do Ministério Público e Tribunais; relatórios de auditoria e inspeção e decisões disciplinares provenientes das Inspeções-Gerais e da Autoridade Tributária e Aduaneira (Relatório CPC, 2013: 10).

<sup>32</sup> Os dados presentes na Tabela 3 foram extraídos dos Relatórios do CPC (2013-2022) e do Relatório Anual do MENAC 2023

<b>2014</b>	201	28,85%
<b>2015</b>	258	28,36%
<b>2016</b>	432	67,44%
<b>2017</b>	433	0,23%
<b>2018</b>	604	39,49%
<b>2019</b>	796	31,79%
<b>2020</b>	763	-4,15%
<b>2021</b>	745	-2,36%
<b>2022</b>	549	-26,31%
<b>2023</b>	194	-64,66%
<b>Média</b>	433	14.30%
<b>Total</b>	5131	

Como referido anteriormente, ao longo da década 2013-2023, o total de comunicações recebidas pelos órgãos responsáveis (CPC até 2022 e MENAC em 2023) foi de 5.131. Estes dados representam um número médio de comunicações significativo (433) ao longo daquele período, o que pode refletir uma atividade crescente relacionada com o combate contra a corrupção e uma maior sensibilização do público e das instituições para este tema. Nos primeiros sete anos (2013-2019), observamos um crescimento contínuo no número de comunicações recebidas. O número de comunicações mais do que quadruplicou, passando de 156 em 2013 para 796 em 2019.

Neste período de tempo (2013 a 2019), em que o número de comunicações subiu, é relevante observar que, em 2016, por exemplo, houve um aumento de 67,44% (de 258 para 432 comunicações), o que representa o maior salto no período analisado. Isto pode ter sido influenciado por fatores externos, como mudanças legislativas, aumento da visibilidade pública de casos de corrupção, ou iniciativas de maior fiscalização e transparência. Mesmo os anos de 2017 e 2019, com aumentos menores (0,23% e 31,79%, respetivamente), mantiveram uma trajetória positiva.

No entanto, a partir de 2020, verifica-se uma inversão desta tendência com uma queda de 4,15% em 2020, 2,36% em 2021, e uma descida acentuada de 26,31% em 2022. Esta tendência pode ser explicada por vários fatores, como mudanças nas políticas de comunicação, impactos da pandemia da COVID-19, ou possíveis alterações nos processos de prevenção da corrupção. No ano de 2023, a queda é ainda mais marcante, com um declínio de 64,66% (de 549 para 194 comunicações), o que poderá estar ligado à transição da CPC para o MENAC, que pode ter alterado os procedimentos, ou até ao impacto de mudanças administrativas que resultaram numa menor taxa de comunicações.

É importante destacar que no ano de 2016 se regista o maior aumento percentual de comunicações com +67,44% em relação ao ano anterior. O ano de 2023, com uma queda abrupta de 64,66%, reflete uma quebra significativa no volume de comunicações recebidas. Ao longo do período analisado, observa-se que a variação anual das comunicações recebidas apresenta uma alternância entre anos de crescimento acentuado e anos de relativa estabilidade ou declínio. A variação anual é altamente volátil, o que reflete a natureza reativa das comunicações sobre corrupção, dependendo não só das ações de governação e de iniciativas anticorrupção, mas podendo também depender da confiança pública nos órgãos responsáveis. A existência de ações de sensibilização e uma maior abertura por parte dos representantes das instituições responsáveis pelo reporte de casos de corrupção, pode ser também um fator explicativo do crescimento das comunicações recebidas. Apesar dos picos e quebras abruptas, houve um equilíbrio entre os períodos de crescimento e queda.

O ano de 2023 marca um ponto de transição na recolha dos dados, com o MENAC a substituir o CPC. Esta mudança institucional pode ter tido um impacto direto na queda significativa do número de comunicações, uma vez que este tipo de transições, por vezes, demora a alcançar estabilidade no que diz respeito à forma como são reportados os casos de corrupção. A adaptação à nova estrutura de reporte pode levar a uma recuperação dos números em anos subsequentes, à medida que o MENAC consolida os seus processos.

### **3.5 Discussão de resultados**

Os dados recolhidos e analisados, tanto quantitativos como qualitativos, fornecem uma visão clara dos desafios e perceções da corrupção na administração pública. Um dos principais pontos destacados foi a influência da perceção da corrupção na confiança dos cidadãos nas instituições públicas. De acordo com os dados, existe uma correlação clara entre a perceção pública da corrupção e a perceção da eficácia dos mecanismos de controlo. Este fenómeno tem sido amplamente estudado por autores como Rose-Ackerman (1999) e Hood (2006), que defendem que a transparência e a integridade institucional são fatores críticos.

As auditorias do Tribunal de Contas revelam falhas nos procedimentos de contratação pública, incluindo uma supervisão inadequada, fragmentação das despesas e decisões repetidas para um número limitado de entidades. Estas conclusões corroboram estudos anteriores que concluíram que as deficiências nos sistemas de controlo interno facilitam as práticas corruptas. Apesar dos avanços na legislação e da implementação de mecanismos de prevenção como o MENAC, as falhas na execução continuam a ser um obstáculo significativo. Outra consideração importante é o impacto direto das

crises políticas e dos escândalos de corrupção na confiança do público<sup>33</sup>. Os dados mostram também que o número de arguidos e condenados por corrupção tem variado ao longo dos anos, com algumas flutuações importantes no que toca às taxas de condenação. A discrepância entre o número de arguidos e condenados é um problema significativo, que põe em evidência um sistema judicial que enfrenta dificuldades em condenar eficazmente os casos de corrupção. Contudo, a tendência recente de taxas de condenação mais altas em anos como 2020 e 2022 podem indicar um progresso e desenvolvimento na resposta institucional, embora ainda seja insuficiente para melhorar significativamente a perceção pública.

De um modo geral, os resultados mostram que, apesar das recentes iniciativas para melhorar a transparência e o controlo, a corrupção na administração pública e nos contratos públicos continua a ser uma questão crítica. A estabilidade do IPC entre 61 e 64 no decorrer dos anos (2013-2023) aponta para uma perceção de estagnação nos esforços de combate à corrupção, salientando a necessidade de reformas mais abrangentes e eficazes nos mecanismos de controlo e na aplicação da lei.

Estudos sobre perceção pública indicam que a confiança nas instituições é profundamente afetada pela impressão de que os processos judiciais, principalmente quando envolvem figuras públicas tem desfechos sem punição (Sousa, L. et al, 2023: 592-593). Esta circunstância pode indiciar o surgimento de um ‘ciclo vicioso’: quanto maior é a perceção de impunidade, mais forte é a sensação de que a corrupção é um problema estrutural, o que faz com que a confiança nas instituições diminua e o incentivo para a denúncia de casos de corrupção seja diminuído. Esta análise dos dados revela que, apesar das várias medidas de combate à corrupção, incluindo o papel das anteriores iniciativas de outras instituições e atualmente do MENAC, a ausência de uma estrutura de supervisão sistemática e contínua pode comprometer a eficácia dessas medidas. Com a implementação, pela Assembleia da República, da “Comissão Eventual para o Acompanhamento Integrado da Execução e Monitorização da Agenda Anticorrupção”<sup>34</sup>, há uma nova oportunidade para reforçar esse acompanhamento de forma estruturada. Embora o MENAC já tenha em si a função de supervisão, especialmente no âmbito do regime geral de prevenção da corrupção, esta integração de esforços com a nova comissão poderá fortalecer a capacidade de avaliar e adaptar as medidas anticorrupção de acordo com as mudanças no contexto económico e político. Posto isto, para que o combate à corrupção seja realmente eficaz, para além da implementação de medidas é também essencial garantir uma monitorização constante que permita avaliar a eficácia das ações, um reforço das áreas vulneráveis através da correção de falhas, promovendo, assim, uma abordagem dinâmica e ajustada ao longo do tempo.

---

<sup>33</sup> “A Operação Influencer iniciou-se em 7 de novembro de 2023, quando o Ministério Público de Portugal ordenou uma busca em 42 locais, incluindo o gabinete do Primeiro-Ministro, o Ministério do Ambiente e Ação Climática e o Ministério das Infraestruturas, a fim de investigar corrupção ativa e passiva e prevaricação”

<sup>34</sup> Resolução da Assembleia da República n.º 72-A/2024, de 4 de outubro

Os dados analisados sugerem uma visão crítica sobre os desafios na luta contra a corrupção. Por exemplo, a crescente acumulação de processos é suscetível de induzir uma sensação generalizada de ineficiência e impunidade. Por outro lado, uma sobrecarga do sistema judicial é evidenciada pelo baixo número de julgamentos e pela longa duração dos processos. O crescimento do número de processos pendentes pode, por sua vez, ser consequência de uma maior vigilância sobre práticas corruptas, não tendo, no entanto, o sistema judicial capacidade de acompanhar as exigências de combate à mesma de forma satisfatória.

Além disso, a baixa taxa de julgamentos concluídos em relação ao volume de processos entrados, perpetua a visão pública de que muitos casos acabam por permanecer impunes. Esta situação pode ser interpretada como um sintoma de falta de transparência e de responsabilização institucional, o que aprofunda ainda mais a percepção de que a corrupção é um problema estrutural difícil de resolver. A variação anual nas denúncias de corrupção constitui um indicador suscetível de medir as variações da confiança da sociedade nas instituições responsáveis pelo combate à corrupção.

Em síntese, a análise dos dados revela que a corrupção na administração pública continua a ser um desafio persistente, que tem um impacto negativo na confiança dos cidadãos nas instituições públicas. Contudo, não pode passar despercebido que medidas como as auditorias do TdC e a estruturação de um sistema coordenado de prevenção com o MENAC têm resultado numa maior deteção de irregularidades, demonstrando que o sistema tem vindo a ficar cada vez mais capacitado para identificar e responder a práticas ilícitas, ainda que seja necessário ampliar esses esforços. A luta contra a corrupção requer não apenas a implementação de medidas, mas a assunção de um compromisso de monitorização contínua e uma constante adaptação às mudanças quer no contexto político quer económico. Isto para que se possa restaurar a confiança pública e reforçar a eficácia das iniciativas anticorrupção, promovendo uma maior transparência e eficiência dos sistemas de controlo. Deste modo, a construção de um ambiente institucional sólido e confiável é essencial para enfrentar a corrupção de maneira abrangente e sustentável.

## Conclusão e Recomendações

Este estudo aprofundou a compreensão sobre as implicações da percepção de corrupção na Administração Pública, evidenciando os resultados a complexidade da questão e a sua influência significativa na confiança dos cidadãos e na eficácia dos serviços públicos. A análise dos mecanismos de controlo existentes e a identificação de boas práticas fornecem uma base sólida para o desenvolvimento de estratégias mais fortes para melhorar os mecanismos de prevenção e combate à corrupção. Os resultados deste estudo apontam para a necessidade de reforçar os mecanismos de controlo, com maior ênfase, em certos fatores como é a transparência e a responsabilização dos agentes públicos. A implementação de mecanismos mais rigorosos, incluindo a adoção de tecnologias de monitorização de contratos públicos, poderia ser uma ajuda imprescindível para mitigar a corrupção e melhorar a eficiência e eficácia dos processos de contratação pública.

Relativamente às recomendações que podem ser feitas, para melhorar a gestão da corrupção e aumentar a confiança pública nos processos de contratação pública podemos apontar, um fortalecimento dos mecanismos de transparência ao implementar ferramentas digitais que possibilitem um maior escrutínio público dos contratos públicos, garantindo que a informação sobre adjudicações e fornecedores esteja acessível e seja atualizada regularmente. Uma outra sugestão seria o reforço da formação dos funcionários públicos, através do incentivo para participarem em formações contínuas sobre boas práticas na contratação pública e prevenção de corrupção, assegurando assim que os colaboradores, direta e indiretamente, envolvidos nos processos e procedimentos sejam capazes de identificar e evitar tais práticas. Embora o novo regime já garanta a proteção dos denunciantes, uma constante melhoria dos canais de denúncia anónima, seria também importante, para permitir que cidadãos e funcionários públicos reportem irregularidades de forma segura e sem represálias. A revisão das políticas no que toca a conflito de interesses, através da implementação de regras mais rígidas e específicas para evitar conflitos de interesses nos processos de contratação pública, particularmente em adjudicações repetidas a fornecedores específicos, poderia ser benéfico para minimizar possíveis ações ilícitas. Uma monitorização contínua da percepção pública, com o acompanhamento periódico da percepção da corrupção através de inquéritos públicos que permitam assim o ajuste das políticas com base nos resultados, garantindo que as reformas implementadas estão a ter o impacto desejado.

Para além do que são as recomendações técnicas, fomentar uma cultura organizacional de ética e integridade é muito importante. Promover uma cultura organizacional que valorize a ética e a transparência (Lawton. A. et al., 2013 :80) pode ter o poder de reforçar o combate à corrupção de uma maneira mais abrangente e também sustentável. A existência de estudos que comprovam que a

utilização desta abordagem mostra resultados positivos é mais um ponto revelador da pertinência e da eficácia de uma cultura ética na prevenção de práticas corruptas e na promoção de um ambiente mais íntegro no setor público (Lawton, A. et al., 2013). No contexto atual, o novo regime geral de prevenção da corrupção<sup>35</sup> pode contribuir para o desenvolvimento e consolidação deste tipo de cultura organizacional, baseada na ética e integridade da administração pública. As parcerias com entidades externas para auditorias independentes são outro dos aspetos a considerar. Com efeito, para além dos mecanismos internos, igualmente independentes, a realização conjunta de auditorias por entidades externas pode aumentar ainda mais a credibilidade das práticas de contratação pública e fornecer uma visão imparcial sobre a execução dos respetivos processos. Tal abordagem mostra-se eficaz em países onde auditorias regulares e independentes são realizadas com o intuito de aumentar a transparência pública (OCDE, 2020).

Na atualidade, um passo que parece inevitável é a adoção de inteligência artificial para análise de padrões suspeitos em contratos públicos. O uso de tecnologias de IA para identificar padrões irregulares e potenciais fraudes em tempo real é uma prática emergente que poderá revelar resultados promissores. A capacidade da IA de cruzar informações sobre contratos públicos, identificando comportamentos suspeitos que passam despercebidos em análises tradicionais, pode ser uma mais-valia. Estudos sobre a inovação no combate à corrupção tem incentivado esta metodologia, sugerindo que ferramentas baseadas em inteligência artificial podem melhorar substancialmente a eficácia dos mecanismos de controlo (Ugale, G, 2024). Neste sentido a promoção de um maior envolvimento da população na monitorização da corrupção pode ampliar a transparência e escrutínio, através do envolvimento ativo da sociedade civil, incluindo ONGs e associações de defesa do interesse público, no acompanhamento da execução dos contratos públicos. Este tipo de parcerias com a sociedade contribui para aumentar a pressão por uma gestão pública mais responsável e transparente (Johnston, M., 2005).

A perceção de corrupção tem impacto direto na confiança dos cidadãos sobre a gestão pública, incluindo os processos de contratação pública. Quando existe um ambiente onde a corrupção é percebida como elevada, é visível uma redução na confiança pública nas instituições e nos processos de gestão, sendo assim prejudicada a legitimidade e credibilidade da administração pública. No que respeita à contratação pública, esta perceção negativa pode dificultar a competitividade e a integridade nos respetivos processos, aumentando o risco de mau uso de recursos públicos. É, por isso, necessário reforçar os mecanismos de prevenção, deteção e repressão da corrupção, ao mesmo tempo que se assegure uma supervisão contínua da sua eficácia e a sua adaptação às mudanças no

---

<sup>35</sup> O RGPC foi aprovado no Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, entrando este diploma em vigor no dia 7 de junho de 2022.

contexto político e económico, promovendo igualmente uma cultura de ética e integridade na administração pública.

## Referências Bibliográficas

- Ackerman, S. R. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS .
- Araújo, M., & Sanchez, O. A. (2005). A Corrupção e os Controles Internos. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* , 137-173.
- Blanchet, L. A., & Azoia, V. T. (2017). A Transparência na Administração Pública, o Combate à Corrupção e os Impactos no Desenvolvimento. *Revista do Direito*, 157-175.
- Chêne, M. (2017). The Role of External Auditing in Fraud and Corruption. *Transparency International*, 1-10.
- Conselho de Prevenção da Corrupção . (2015). *Relatório de Atividades 2015*. Lisboa, Portugal: [https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/rel\\_atividades.html](https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/rel_atividades.html).
- Conselho de Prevenção da Corrupção . (2016). *Relatório de Atividades 2016*. Lisboa, Portugal : [https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/rel\\_atividades.html](https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/rel_atividades.html).
- Conselho de Prevenção da Corrupção . (2017). *Relatório de Atividades 2017*. Lisboa, Portugal: [https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/rel\\_atividades.html](https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/rel_atividades.html).
- Conselho de Prevenção da Corrupção . (2018). *Prevenção da Corrupção na Gestão Pública: Mapeamento de áreas e fatores de risco*. Lisboa : CPC.
- Conselho de Prevenção da Corrupção . (2018). *Relatório de Atividades 2018*. Lisboa, Portugal: [https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/rel\\_atividades.html](https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/rel_atividades.html).
- Conselho de Prevenção da Corrupção . (2019). *Relatório de Atividades 2019*. Lisboa, Portugal: [https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/rel\\_atividades.html](https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/rel_atividades.html).
- Conselho de prevenção da Corrupção . (2020). *Relatório de Atividades 2020*. Lisboa, Portugal: [https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/rel\\_atividades.html](https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/rel_atividades.html).
- Conselho de Prevenção da Corrupção . (2021). *Relatório de Atividades 2021*. Lisboa, Portugal: [https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/rel\\_atividades.html](https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/rel_atividades.html).
- Conselho de Prevenção da Corrupção . (2022). *Relatório de Atividades 2022*. Lisboa, Portugal: [https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/rel\\_atividades.html](https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/rel_atividades.html).
- Conselho de Prevenção da Corrupção. (2013). *Relatório de Atividades 2013*. Lisboa, Portugal: [https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/rel\\_atividades.html](https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/rel_atividades.html).
- Conselho de Prevenção da Corrupção. (2014). *Relatório de Atividades 2014*. Lisboa, Portugal: [https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/rel\\_atividades.html](https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/rel_atividades.html).

- de Sousa, L., Magalhães, P., & Clemente, F. (2021). *O Que Pensam os Portugueses sobre corrupção: Percepções–Atitudes–Práticas*. Lisboa.
- Delanoy, M. M., Kreutz, R. R., & Vieira, K. M. (2021). A corrupção na administração pública: Uma análise das publicações científicas. *Research, Society and Development*, 1-17.
- E. Lynn, Jr., L. (2006). *Public Management: Old and New*. Routledge.
- Estratégia Nacional de Combate à Corrupção. (2020-2024). *Governo de Portugal*.
- Filho, M. G. (2001). Corrupção e Democracia. *Revista de Direito Administrativo*, 213-218.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (2006). *The Discovery of Grounded Theory Strategies for Qualitative Research*. United States of America: Aldine Transactions.
- Gonçalves, P. C. (2012). *Concorrência e contratação pública: a integração de preocupações concorrenciais na contratação pública*. Coimbra: Almedina.
- Handbook: The role of Member States auditors in fraud prevention and detection. (s.d.). *EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE*.
- Hood, C., & Heald, D. (2006). *Transparency: The Key to Better Governance?* British Academy.
- Huss, O., Beke, M., Wynarski, J., & Slot, B. (2023). Handbook of good practices in the fight against corruption. *Publications Office of the European Union*, 1-233.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of Corruption*. Cambridge: CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS.
- Laranjinho, S. (2023). A TRANSPARÊNCIA COMO CONTROLO PREVENTIVO DA COLUSÃO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA- PRIMEIRAS REFLEXÕES. Em T. Portugal, *Revista Transparente – Transparência, Integridade e Boa Governança* (pp. 55-64). Lisboa: Transparência e Integridade, Associação Cívica.
- Lawton, A., Rayner, J., & Lasthuizen, K. (2013). *Ethics and Management in the Public Sector*. London: Routledge.
- Mecanismo Nacional Anticorrupção. (2023). *Relatório Anual MENAC 2023*. Lisboa : <https://mec-anticorruptao.pt/relatorios-do-menac/>.
- Miranda, L. F. (2018). Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 237-272.
- OCDE. (2020). *OECD Public Integrity Handbook*. Paris: OECD Publishing.
- Pedote, C. (2019). A importância do estudo do fenómeno da corrupção. Em F. Coutinho, & R. Santos, *Atas do I Curso sobre o Combate à Corrupção na Contratação Pública* (pp. 129-145). Lisboa : CEDIS.
- Sousa, L., & Coroado, S. (2023). Political Corruption in Portugal. Em J. Fernandes, P. Magalhães, & A. Pinto, *The Oxford Handbook of Portuguese Politics* (pp. 589-603). Oxford: Oxford University Press.
- Ugale, G., & Hall, C. (2024). *Generative AI for anti-corruption and integrity in government: Taking stock of promise, perils and practice*. OCDEpublishing.

Xavier, F. (2019). A luta contra a corrupção em tempos de globalização. Em F. Coutinho, & R. Santos, *Atas do I Curso sobre o Combate à Corrupção na Contratação Pública* (pp. 163-177). Lisboa: CEDIS.