

Transparência,  
Integridade e  
Boa Governação

# transparente

revista

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência – Um Passo em Frente na Governança Multinível

As Autarquias Locais e o Regime Geral de Proteção do Denunciante de Infrações: Dos Passos em Frente às Melhorias Necessárias

Algumas Notas Sobre as Contraordenações no Regime Geral de Prevenção da Corrupção

O Presente e o Futuro da Prevenção e Combate à Corrupção: Duas Propostas Metodológicas

A Importância de Projetos de Parceria Entre o Estado e a Sociedade Civil: Dois Casos de Sucesso

“A Transparência como Controlo Preventivo da Colusão na Contratação Pública – Primeiras Reflexões”

Portugal Confidencial

Por que Apoiamos Candidatos Envolvidos em Casos de Corrupção em Portugal? Uma Análise Descritiva por Regiões

Populismo e Combate à Corrupção

ESG – A Boa e a Má Moeda

## FICHA TÉCNICA

### Título

**Revista Transparente** – Transparência, Integridade e Boa Governação

### Edição e Propriedade

Transparência e Integridade, Associação Cívica (TI Portugal)

ISSN: 2975-9587

### Diretor

Nuno Cunha Rolo

### Conselho Editorial

David Almeida, Jorge Máximo, Joana Freitas, José Fontão, Karina Carvalho, Marco Dinis Santos, Margarida Mano, Maria Lopes, Martim Agarez, Nuno Cunha Rolo e Teresa Violante.

### Colaboraram nesta edição

Ana Sirage Coimbra, António Pedro Dores, Bernardo Vidal, Filipe Campos Silva, Gustavo Gouvêa Maciel, João Cravinho, Luís Mota Almeida, Maria Teresa Goulão, Mário Tavares da Silva, Sérgio Laranjinho e Sílvia Estêvão.

Os textos publicados são da exclusiva responsabilidade dos/das respetivos/as autores/as, que cedem todos os direitos à TI Portugal nos termos e para os efeitos do regime português aplicável aos direitos de autor.

### Design e Paginação

Designarte™

### Data de edição

Setembro de 2023

### Contactos

Transparência Internacional Portugal (TI Portugal)  
Avenida Rio de Janeiro, 30-A, Piso 1 - 1700-336 Lisboa  
Tel. +351 218 873 412  
[comunicacao@transparencia.pt](mailto:comunicacao@transparencia.pt)  
<https://transparencia.pt/>  
[hello@transparencia.pt](mailto:hello@transparencia.pt)  
<https://www.facebook.com/transparenciapt>  
<https://twitter.com/transparenciapt>  
[https://instagram.com/transparencia\\_integridade](https://instagram.com/transparencia_integridade)  
<https://linkedin.com/company/transparenciapt/>  
<https://youtube.com/user/transparenciapt>

---

A Transparência Internacional Portugal (Transparência e Integridade, Associação Cívica) é a representante portuguesa da Transparency International, coligação global anticorrupção presente em mais de 100 países, e dedica-se à investigação, advocacia e sensibilização sobre as causas e consequências da corrupção e da má governação.

Criada em 2010, detém o Estatuto de Utilidade Pública e está também acreditada como Organização Não Governamental para o Desenvolvimento.

A TI Portugal defende o combate à corrupção, a transparência e a responsabilidade como princípios basilares de uma democracia mais participativa e inclusiva, e desenvolve projetos, campanhas de advocacia e ferramentas de monitoramento cívico dirigidas ao empoderamento dos cidadãos e de organizações públicas e privadas para a integridade, a promoção dos direitos humanos e em prol do desenvolvimento sustentável.

# Índice

MENSAGEM DO DIRETOR	5	A TRANSPARÊNCIA COMO CONTROLO PREVENTIVO DA COLUSÃO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA – PRIMEIRAS REFLEXÕES	55
O MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – UM PASSO EM FRENTE NA GOVERNANÇA MULTINÍVEL – Mário Tavares da Silva	9	<b>Sérgio Laranjinho</b>	
1. Introdução	9	Introdução	55
2. Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) e Semestre Europeu – <i>a necessidade de uma abordagem integrada</i>	10	CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO CONCETUAL DA TRANSPARÊNCIA NA GOVERNAÇÃO PÚBLICA	57
2.1. Mecanismo de Recuperação e Resiliência – <i>breve caracterização</i>	12	1. A governação pública e a transparência	57
2.1.1. <i>Natureza</i>	12	2. Conceitos operatórios	57
2.1.2. <i>Funcionamento</i>	13	CAPÍTULO II – A TRANSPARÊNCIA, CONCORRÊNCIA E COMBATE À COLUSÃO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA	59
2.1.3. <i>Objetivos</i>	14	1. Transparência sob a perspetiva de direito da concorrência	59
3. Mecanismo de Recuperação e Resiliência e governança multinível – <i>uma proposta de enquadramento</i>	14	2. Contributo da contratação eletrónica para a promoção da transparência na contratação pública. O Portal dos Contratos Públicos	60
4. Conclusões	18	Conclusão	61
5. Bibliografia	19	Bibliografia	61
AS AUTARQUIAS LOCAIS E O REGIME GERAL DE PROTEÇÃO DO DENUNCIANTE DE INFRAÇÕES: DOS PASSOS EM FRENTE ÀS MELHORIAS NECESSÁRIAS	23	<b>PORTUGAL CONFIDENCIAL</b>	65
<b>Luis Filipe Mota Almeida</b>		<b>Bernardo Marques Vidal</b>	
Bibliografia	26	Introdução	65
ALGUMAS NOTAS SOBRE AS CONTRAORDENAÇÕES NO REGIME GERAL DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO	29	Enquadramento legal	66
<b>Ana Sirage Coimbra</b>		Problemas face à desatualização do regime legal	68
Bibliografia	33	Ventos de mudança, o caso espanhol	70
O PRESENTE E O FUTURO DA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO: DUAS PROPOSTAS METODOLÓGICAS	35	Perspetivas de futuro	71
<b>João Cravinho</b>		Bibliografia	71
O Caminho Percorrido até Junho de 2023	36	POR QUE APOIAMOS CANDIDATOS ENVOLVIDOS EM CASOS DE CORRUPÇÃO EM PORTUGAL? UMA ANÁLISE DESCRITIVA POR REGIÕES	73
Os Anos do Afrouxamento do Combate Preventivo	40	<b>Gustavo Gouvêa Maciel</b>	
A Melhoria da Percepção do Estado da Corrupção em Portugal. Duas Propostas Metodológicas	41	1. Introdução	73
Duas Propostas Metodológicas para Relançar a Percepção Favorável do Combate Preventivo da Corrupção	43	2. E afinal o que sabemos (e não sabemos) sobre o apoio eleitoral aos “corruptos”?	74
O Lugar da Normalização no Combate Preventivo da Corrupção	43	3. Método	75
A Construção do Plano Estratégico Trienal: O Necessário Contributo da Sociedade Civil em Diálogo com os Órgãos de Soberania	44	4. Resultados e discussão	76
Bibliografia	44	5. Conclusões	79
A IMPORTÂNCIA DE PROJETOS DE PARCERIA ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL: DOIS CASOS DE SUCESSO	47	Bibliografia	79
<b>Filipe Silva e Sílvia Estêvão</b>		<b>POPULISMO E COMBATE À CORRUPÇÃO</b>	83
1. Enquadramento	47	<b>António Pedro Soares</b>	
2. Educação para a Integridade Para os Jovens da Fundação “O Século”	48	Da cena internacional	85
3. O Pacto de Integridade no Mosteiro de Alcobaca	49	Da realidade política	86
4. Lições a Retirar Para o Futuro	52	Estado de direito, liberdade de expressão e direitos humanos	87
		Riscos contra a democracia	89
		Conclusão	90
		Bibliografia	90
		<b>ESG – A BOA E A MÁ MOEDA</b>	93
		<b>Maria Teresa Goulão</b>	



# ENZYME CSDRAN

R E V I S T A



---

## Mensagem do Diretor

É com enorme satisfação institucional e pessoal, e orgulho em toda a Direção e Equipa da nossa Associação, que escrevo estas linhas de introdução do número um da Revista Transparente, a nova e única revista da transparência, integridade e boa governação de Portugal, cujo lançamento é da responsabilidade da TI Portugal.

A Revista Transparente representa mais do que um conjunto de artigos em matéria de agenda da TI Portugal, ela simboliza um marco de compromisso, análise e aprofundamento em busca da visão estratégica recentemente aprovada pela TI Portugal: “Portugal e cidadãos bem governados e livres de corrupção”.

Portanto, é uma revista que procura contribuir para que Estado, instituições, mercados e sociedade civil e comunidades sejam bem governados e livres do fenómeno corruptivo, da cunha ao crime! Por uma democracia, estado de direito e cidadania de qualidade com transparência, integridade e responsabilidade.

Precisamente com base nesta visão estratégica, a revista é pautada por regras e princípios de abertura e acessibilidade para todas as pessoas interessadas nesta agenda e finalidade.

Por isso, ela vai além da teoria e componente académica. O compromisso é democratizar assuntos complexos em análises compreensíveis por todos os públicos, desde cidadãos comuns a políticos, dos jovens aos séniores. O compromisso é, também, preencher a lacuna entre a teoria e a prática, é complementar e fazer interagir a investigação académica com a aplicação prática, com relevância e impacto nas análises, ideias e propostas em ordem a aumentar a transparência, integridade e boa governação no país e, tanto quanto possível, no planeta.

Neste número um, temos um conjunto de dez artigos que incidem sobre áreas diversas mas integradas na visão e missão da Revista Transparente, temas como a descrição e lições da governação multinível do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, no âmbito do planeamento e gestão dos fundos europeus; os caminhos percorridos e melhorias a alcançar na aplicação do Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações às autarquias locais; os mecanismos sancionatórios e institucionais anticorrupção mais recentes, como os consagrados no Regime Geral

de Prevenção da Corrupção; ideias e propostas de novas perspetivas metodológicas para o combate à corrupção; a descrição e análise da implementação dos projetos “Pacto de Integridade no Mosteiro de Alcobaça” e “Educação para a Integridade para os jovens da Fundação O Século”, dois casos de parceria com a TI Portugal, e iniciativas de sucesso, nacional e europeu, e de como é essencial para a promoção da integridade, transparência e boa governança dos recursos públicos o trabalho em parceria formalizado entre o Estado e a sociedade civil; a significância da transparência como princípio orientador de procedimentos de formação dos contratos públicos e necessidade de compatibilização entre a proteção da transparência e a proteção da concorrência nos mercados da contratação pública; as limitações e superações destas em matéria de acesso à informação e classificação dos documentos administrativos e respetivos controlos sobre a informação classificada; a análise regional sobre a razão de cidadãos apoiarem candidatos envolvidos em casos de corrupção em Portugal; uma observação sobre o conceito polissémico de corrupção, a ameaça do populismo na luta anticorrupção e a proposta de uma “aliança estratégica entre os movimentos internacionais de transparência e de direitos humanos”; e, last but not least, uma breve reflexão sobre os riscos e benefícios do modelo ou “agenda” ESG (sigla de “Environmental, Sustainability, and [Corporate] Governance”) para a transparência e sustentabilidade financeira e ambiental.

Agradeço a todas as pessoas autoras dos artigos, em nome da TI Portugal, a generosidade e confiança que depositaram ao decidirem submeter os seus artigos na nossa revista, incluindo aqueles que não foram selecionados para o presente número, sendo certo que haverá mais oportunidades para serem publicados, com os mesmos ou outros escritos. Um grande bem-haja para todas vós.

O caminho da existência da Revista Transparente foi um caminho longo e difícil, como são todos os projetos inovadores. É, assim, nosso dever dizer que ele foi percorrido sobre ideias e valores que já vêm de anteriores Direções, na verdade desde a primeira, pelo que também quero agradecer, em nome da Associação, a todas as pessoas que fizeram parte destes órgãos, a todas elas se deve o facto de estarmos hoje a assinalar este número um da revista da nossa Associação.

Além dos autores e dos membros da Direção, quero agradecer particularmente, também, à Karina Carvalho e à Maria Lopes, bem como ao Martim Agarez e David Almeida, pelo contínuo, dedicado e competente esforço e excelente desempenho por que pautaram a sua prestação na feitura da Revista Transparente.

**Nuno Cunha Rolo**

[Diretor da Revista Transparente e Presidente da Direção da TI Portugal](#)



# ENET SDB RBRAN R E V I S T A



# O Mecanismo de Recuperação e Resiliência – *um passo em frente na governança multinível* –

Mário Tavares da Silva

**Resumo:** No quadro emergente da pandemia da COVID-19, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) constitui a intervenção mais importante e significativa desenvolvida pela União Europeia (UE) com o objetivo de apoiar os Estados-Membros (EM) no processo de recuperação económica e social em curso. A compreensão da sua natureza, funcionamento e objetivos, sobretudo atenta a relação de proximidade que apresenta com o Semestre Europeu, abre espaço ao seu questionamento e enquadramento como manifestação da governança multinível. No entanto, as particularidades associadas ao MRR, sobretudo o facto do seu funcionamento assentar num modelo de gestão direta desenvolvido pela Comissão em estreita relação com os EM, desafiam-nos a testar os modelos teóricos que suportam o próprio paradigma de governação multinível, como sucede, aliás, quer com o modelo que a associa à própria política pública quer com o modelo que a perspetiva como uma transformação do próprio Estado.

**Palavras-Chave:** Mecanismo de Recuperação e Resiliência; Semestre Europeu; governança multinível; União Europeia; modelo teórico-enquadramento

**Abstract:** In the emergent context of the Covid-19 pandemic, the Recovery and Resilience Facility (RRF) is the most important and significant program undertaken by the EU to support Member States (MS) in the on-going economic and social recovery process. By understanding its nature, its work, and its goals, and particularly considering its close relation with the European Semester, we will have room to discuss and frame it as an expression of multilevel governance. Notwithstanding, the specificities linked to the RRF, mainly due to its functioning relying on a direct management model developed by the European Commission in close relationship with the MS, challenge us to test theoretical-framework models that underpin the multilevel governance paradigm itself, as it happens both with the model linking it to public policy and the one that views it as a transformation of State itself.

**Keywords:** Recovery and Resilience Facility (RRF); European Semester; multilevel governance; European Union; theoretical-framework model

## 1. INTRODUÇÃO

As mudanças na governança da União Europeia (UE) ocorridas durante o período da COVID-19 tornam importante perceber o que mudou, em que termos, quais os reflexos que essas alterações assumiram no quadro das políticas públicas, por quem e de que forma (Schmidt, 2020). Trata-se de questões às quais se tem procurado ensaiar as mais variadas respostas. Serão essas mudanças suscetíveis de provocar um aprofundamento do processo de integração europeia? Terão natureza incremental, ou caminhar-se-á, inversamente, no sentido de uma reversão do processo de integração (*desintegração*)? Ou, ao invés, dependerão as conclusões a formular da área de política pública (Schmidt, 2020)? No contexto dos novos modelos de governança da UE, refira-se, a título de exemplo, o Semestre Europeu que, para alguns autores, se revela difícil de captar na sua essência se nos limitarmos a utilizar uma única teoria explicativa do processo de integração europeia (Hooghe & Marks, 2019; Scharpf, 2002; Schmidt, 2018; Verdun & Zeitlin, 2018).

Idênticas dificuldades teremos na abordagem explicativa do novo «Mecanismo de Recuperação e Resiliência» (MRR), instituído por regulamento comunitário (EU, 2021) para fazer face, sobretudo, aos efeitos adversos da crise provocada pela COVID-19 na UE.

O Semestre Europeu e o MRR traduzem diferentes formas de intervenção da UE no exercício das políticas públicas pelos Estados-Membros (EM), estando de tal modo ligadas que não é possível compreender o funcionamento de uma sem a outra. O processo de implementação do Semestre Europeu conecta-se com o do MRR, protagonizando-se, nesse ambiente, uma nova fase na governação socioeconómica da UE

(Bekker, 2021). A ligação do Semestre Europeu a um novo instrumento da UE que prevê um apoio financeiro condicional aos diferentes EM, como sucede com o MRR, assume-se como uma nova via suscetível de pilotar o processo de implementação das reformas nacionais (Bekker, 2021).

Impõe-se compreender, no quadro concetual da governança multinível, estas emergentes formas de intervenção que a UE tem vindo a adotar junto dos EM de que o MRR é o mais recente exemplo.

Para o pretendido efeito, optou-se por estruturar o presente artigo em três partes.

Na **primeira parte**, procuraremos, a partir dos principais traços que marcaram a pandemia COVID-19, caracterizar o MRR como instrumento de resposta e de apoio económico e social aos EM que a UE, de imediato, pôs em ação.

Procuraremos desenvolver essa análise considerando a natureza diferenciada e inovatória do MRR face ao modelo de financiamento preconizado pelos fundos europeus estruturais e de investimento (FEEI).

Faremos, dada a indissociabilidade que apresenta com o Semestre Europeu, uma breve incursão por este último, desde logo, porque os diferentes planos de recuperação e resiliência (PRR) dos diversos EM devem ser coerentes com os desafios e prioridades específicos que aquele consagra.

Numa **segunda parte**, procurar-se-á identificar os principais traços concetuais da governança multinível, abrindo espaço a que se possa compreender de que forma poderá o MRR, atentas as suas características, ser enquadrado nessa forma de governança.

Numa **terceira e última parte**, e partindo do enquadramento sugerido no ponto anterior, apresentaremos algumas conclusões quanto ao modelo teórico explicativo para o MRR enquanto manifestação do paradigma de governança multinível. Tomando por referência o enquadramento teórico sugerido por Tortola

(2017), fá-lo-emos procurando incentivar futuras reflexões sobre a matéria, sobretudo no quadro das formas criativas de intervenção levadas a cabo pela UE.

## 2. MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA (MRR) E SEMESTRE EUROPEU – A NECESSIDADE DE UMA ABORDAGEM INTEGRADA

Desde o início do século XXI que o mundo tem vindo a assistir e a experienciar significativas mudanças tecnológicas, sociopolíticas e institucionais (Ahlstrom e outros, 2020) que tem conduzido a humanidade a uma nova ordem económica (Hitt e outros, 2021). Assim, se existem décadas em que nada acontece, também há semanas que mais parecem décadas naquilo que trazem de novo. Como bem refere Zakaria, à medida que o pior vai passando, nós emergimos na luz fria e morta do amanhã (Zakaria, 2020).

No início de 2020, o surto de COVID-19 provocou uma alteração das perspetivas económicas, sociais e orçamentais na UE e no resto do mundo, reclamando dos decisores públicos uma resposta urgente e coordenada, sem precedentes na história da própria UE.

A crise sanitária provocada pela COVID-19 evidenciou que o desenvolvimento de economias e de sistemas financeiros e de assistência social são, sustentáveis e resilientes, assentes em estruturas económicas e sociais igualmente sólidas, se revelaram fundamentais para que os EM pudessem pensar e concretizar, em tempos de decisão e de execução relativamente curtos, as respostas mais eficientes, mais justas e mais inclusivas (EU, 2021).

Por outro lado, revelou também que o setor público enfrenta não apenas problemas simples e complexos, mas também problemas “turbulentos”, dada a emergência de eventos de natureza inconsistente, imprevisível e incerta. Problemas “turbulentos” que reclamam soluções robustas de governação, capazes de se apresentarem como suficientemente adaptáveis, ágeis, pragmáticas e aptas a defenderem a

consecução dos objetivos ou o cumprimento das necessárias funções no quadro de contínuas disrupções (Ansell, Sørensen e Torfing, 2021).

Outros entendem que o surto da COVID-19 não pode ser considerado como imprevisível (Sansone, 2020), dado que muitas organizações vinham já alertando para uma maior vulnerabilidade de um mundo cada vez mais interconectado, à disseminação de doenças infecciosas (Cabinet Office 2017; Global Preparedness Monitoring Board, 2019).

Independentemente das diversas posições sobre a natureza previsível ou imprevisível da COVID-19, foi no contexto da crise daí decorrente que se revelou necessário reforçar o atual regime para a prestação de apoio financeiro aos EM, sobretudo com recurso a um instrumento inovador. A UE criou, assim, o MRR, com a finalidade de prestar um apoio financeiro eficaz e significativo e intensificar, simultaneamente, a execução de reformas sustentáveis e investimentos públicos e privados conexos nos diferentes EM.

Lançado pelo Conselho Europeu em julho de 2020, o MRR apresenta-se ligado às estruturas e procedimentos do Semestre Europeu, sendo que algumas das suas características e medidas chave foram suspensas para garantir uma rápida ação na resposta que havia que dar (Vanhercke, 2021).

Criado em 2010 na sequência das crises financeira e da dívida soberana e renovado em 2015, o Semestre Europeu procurou proporcionar uma nova arquitetura de governação socioeconómica, capaz de permitir a coordenação das diferentes políticas nacionais sem transferência da plena soberania dos EM para o nível supra estatal da UE. Um novo quadro para a coordenação de políticas dos EM pela UE, representando mais um passo no processo de governação. (Verdun & Zeitlin, 2018).

Os documentos da UE publicados no outono de 2020 apontam para uma implementação coordenada do MRR com o Semestre Europeu, sendo que esse trabalho seria centralizado no âmbito da Task Force Recuperação e Resiliência (RECOVER), entidade criada em

agosto de 2020 no âmbito do Secretariado-Geral da Comissão (SECGEN). Trabalhando em cooperação com a Direção-geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN), a *Task-Force* reportaria diretamente ao Presidente da Comissão. Foi decidido atribuir um papel formal ao Comité Económico e Financeiro (EFC), embora as deliberações tenham tido lugar nos órgãos preparatórios de natureza “técnica” do Conselho (Coreper II). Os planos iniciais que suportaram o processo de criação do MRR tinham concebido a intervenção da Comissão como órgão de pilotagem na utilização do financiamento, encorajando os EM a interagir com os seus serviços para que pudessem ser discutidos, informal e bilateralmente, os respetivos projetos de PRR. Uma avaliação negativa por parte da Comissão poderia – por muito improvável que fosse tendo em conta a enorme pressão para desembolsar o dinheiro sem demora – significar que nenhuma contribuição financeira fosse atribuída ao EM em causa (Vanhercke, 2021).

Na prática, e para gerir o MRR, o Conselho Europeu decidiu utilizar alguns das estruturas institucionais existentes, nomeadamente o orçamento da UE e o Semestre Europeu, este último construído, em parte, devido às suas especiais características ou “Goldilocks” (*ou seja, um instrumento que não era nem muito soft nem muito hard mas sim suficientemente flexível para poder ser ajustado aos ritmos de cada EM*). Os principais atores da UE perceberam que não havia que “reinventar a roda” dado que o Semestre Europeu se mostrara já capaz de fazer avançar o que a Comissão e os EM da UE pretendiam, fornecendo avaliações anuais e recomendações e ligando estas últimas às anteriores recomendações específicas por país (REP). Ao optar por confiar neste instrumento de coordenação da política macroeconómica, acabou por não ser relevante o baixo cumprimento das recomendações que vinha sendo sugerido em muitas das avaliações produzidas no contexto do Semestre Europeu (Vanhercke, 2021, II).

Na relação entre o Semestre Europeu e o MRR, uma das mudanças fundamentais foi a transformação da Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável de 2021 em orientação estratégica para os EM no quadro

da implementação do MRR. Uma outra mudança respeita aos Relatórios Nacionais, dado que na ausência do “pacote de Inverno” do Semestre, aqueles documentos de referência do Semestre foram substituídos pela avaliação que a Comissão desenvolveu relativamente aos diferentes PRR. Outra significativa mudança ocorreu no ciclo do Semestre de 2021, dada a opção de não emitir novas REP aos EM que apresentaram PRR, exceto em questões fiscais (Pacto de Estabilidade e Crescimento). Ainda durante 2021, todas as anteriores REP se mantiveram válidas com o objetivo de orientar as reformas e os investimentos propostos pelos EM nos seus PRR (Vanhercke, 2021).

O trabalho desenvolvido por referência às REP apresenta limitações, dado que enquanto os EM se centram em gastar os novos fundos de acordo com as suas preferências, a Comissão tende a utilizar a sua posição e autoridade para assegurar que cada PRR contenha as despesas necessárias para as áreas climática (37%) e digital (20%), bem como para o Plano de Ação relativo ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais (Vanhercke, 2021).

O MRR constitui-se, nessa medida, como um instrumento específico para fazer face às consequências adversas da COVID-19 na UE, tendo natureza abrangente e beneficiando da experiência adquirida pela Comissão e pelos EM com a utilização dos outros instrumentos e programas anteriores.

Com o objetivo de ter um impacto duradouro na produtividade e na resiliência económica, social e institucional dos EM, o MRR assentou no pressuposto de que mais nenhum outro instrumento previa apoio financeiro direto associado à obtenção de resultados e à execução de reformas e de investimentos públicos como resposta aos desafios identificados no âmbito do Semestre Europeu.

Para garantir a sua contribuição para os objetivos fixados, o MRR exigiu que os diferentes PRR incluíssem medidas com vista à execução de reformas e de projetos de investimento público através de um

pacote coerente, considerando-se como elegíveis as medidas iniciadas a partir de 1 de fevereiro de 2020.

Os PRR dos diferentes EM deveriam procurar ser coerentes com os desafios e prioridades específicos por país identificados no contexto do Semestre Europeu, dada a estreita ligação entre os dois instrumentos.

Assim, o Semestre Europeu tem funcionado como um importante veículo institucional na implementação do MRR, incrementando a eficácia daqueles que são os seus principais objetivos. Tal facto deve-se às alterações entretanto ensaiadas para enquadrar o MRR numa governação mais *soft* e próxima daquela que caracterizava o Semestre Europeu, antes do início da pandemia (Vanhercke, 2021, II).

## 2.1. MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – breve caracterização

A necessidade de perceber, de forma integrada, os dois instrumentos, permite que se compreenda melhor o MRR e aquilo que o diferencia dos tradicionais FEEI, dado tratar-se o primeiro de um instrumento de financiamento orientado para resultados (atingimento de marcos e metas), cuja concretização constitui condição necessária para que os sucessivos desembolsos, com execução calendarizada entre cada um dos EM e a Comissão nos respetivos PRR nacionais, possam ser bem-sucedidos.

Apresentamos, agora, os seguintes traços essenciais quanto à natureza, funcionamento e objetivos do MRR (EU, 2021).

### 2.1.1. Natureza

- O MRR, contrariamente ao que sucede com os FEEI (de gestão partilhada entre os EM e a Comissão), constitui um mecanismo de gestão direta, dado que a sua execução é diretamente realizada pela Comissão.
- O apoio concedido ao abrigo do MRR acresce ao apoio prestado ao abrigo de outros programas e

instrumentos da UE, sendo que as reformas e os projetos de investimento podem receber apoio de outros programas e instrumentos da UE, desde que esse apoio não cubra os mesmos custos.

- O PRR contém uma explicação dos planos, dos sistemas e das medidas concretas dos EM para prevenir, detetar e corrigir conflitos de interesses, corrupção e fraude, e evitar o duplo financiamento proveniente do MRR e de outros programas da UE.

### 2.1.2. Funcionamento

- A execução do MRR é conduzida em consonância com o princípio da boa gestão financeira, nomeadamente a prevenção e a repressão eficazes de fraudes, incluindo a fraude e evasão fiscais, a corrupção e os conflitos de interesses.
- A Comissão deve avaliar o PRR proposto por cada EM e atuar em estreita cooperação com esse mesmo EM.
- A Comissão deve respeitar plenamente a titularidade nacional do plano e, por conseguinte, ter em conta as justificações e os elementos fornecidos pelos EM.
- A contribuição financeira é determinada com base nos custos totais estimados do PRR proposto por cada um dos EM.
- O Conselho deve aprovar a avaliação dos PRR através de uma decisão de execução (*council implementing decision*), com base numa proposta da Comissão.
- Os EM devem ter a possibilidade de apresentar um pedido fundamentado para alterar os PRR dentro do prazo de execução, caso circunstâncias objetivas o justifiquem, processo que se encontra em curso em vários EM, incluindo Portugal que submeteu à Comissão, no passado dia 26 de maio, uma proposta com esse objetivo.

- Por razões de eficiência e simplificação da gestão financeira do MRR, o apoio financeiro da UE aos PRR assume a forma de financiamento baseado na obtenção de resultados medidos por referência aos marcos e às metas indicados nos PRR aprovados.

- O apoio adicional sob a forma de empréstimos deve encontrar-se associado a marcos e metas adicionais em comparação com os marcos e as metas relevantes para o apoio financeiro (ou seja, o apoio financeiro não reembolsável).

- Para garantir a previsibilidade, os EM devem poder apresentar pedidos de pagamento duas vezes por ano.

- Em particular, os EM devem assegurar a prevenção, a deteção e a correção de fraudes, de corrupção e de conflitos de interesses, assim como evitar o duplo financiamento proveniente do MRR e de outros programas da União.

- A suspensão e a rescisão de acordos relativos ao apoio financeiro, bem como a redução e a recuperação da contribuição financeira, devem ser possíveis quando o PRR não for executado de forma satisfatória pelos EM ou, ainda, em caso de ocorrência de irregularidades graves.

- Os EM devem assegurar o funcionamento de um sistema de controlo interno eficaz e eficiente e recuperar os montantes indevidamente pagos ou utilizados de forma abusiva.

- A fim de assegurar uma atribuição eficiente e coerente dos fundos e respeitar o princípio da boa gestão financeira, as ações a desenvolver ao abrigo do MRR devem ser coerentes e complementares com os programas em curso da UE, evitando-se o duplo financiamento das mesmas despesas por fundos MRR e fundos oriundos de outros programas da UE.

- Após a adoção de uma decisão de execução, o EM e a Comissão devem chegar a acordo sobre as

disposições operacionais de natureza técnica (*operational arrangement*).

### 2.1.3. Objetivos

- As medidas de recuperação e resiliência adotadas no âmbito do MRR devem ser executadas para fazer face às consequências da COVID-19.
- O objetivo específico do MRR é prestar apoio financeiro para a concretização dos marcos e metas estabelecidos nos diferentes PRR.
- A disponibilização dos fundos do MRR depende do cumprimento satisfatório, pelos EM, dos marcos e metas, estabelecidos nos PRR, cuja avaliação tenha sido aprovada pelo Conselho.

## 3. MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA E GOVERNANÇA MULTINÍVEL – UMA PROPOSTA DE ENQUADRAMENTO

De acordo com o roteiro inicialmente fixado, procuraremos nesta segunda parte, abordar o conceito de governança multinível a partir do trabalho seminal de Liesbet Hooghe (1995, 1996) e Gary Marks (1992, 1993), desenvolvido na década de 90. Durante esse período, o papel das regiões ganhou proeminência e começou a marcar presença em Bruxelas, sobretudo devido a uma revisão da Política de Coesão que ocorreria anos antes (1988), e que passou a exigir que os governos nacionais codesenvolvessem com governos subnacionais os planos necessários para implementar e executar os fundos atribuídos pela Política da Coesão. Além disso, o Tratado de Maastricht (1992) passou a garantir às regiões o acesso ao Conselho de Ministros e estabeleceu o Comité das Regiões (CdR), que passou a ter de ser consultado pelo legislador europeu em áreas chave relacionadas com as temáticas regionais.

O estudo pioneiro de Liesbet Hooghe e Gary Marks (2001) intitulado “Multi-level Governance and European Integration” revela que foi necessário desenvolver

um novo instrumento conceptual que considerasse o tema das regiões em Bruxelas e o impacto que elas passaram a assumir na política da UE (Schakel, 2020). Apesar disso, as teorias da integração europeia assentes no neofuncionalismo e no intergovernamentalismo, viriam a revelar-se incapazes de explicar a governação da UE. A governança multinível aparece então como um conceito original para compreender este novo modo de governação que envolveu um terceiro nível regional ao lado dos EM e das instituições da UE (Schakel, 2020).

A governança multinível é entendida mais como “uma metáfora organizadora do que como uma teoria” (Rosamond, 2007), ou mesmo como “uma imagem apelativa de como a UE é, apesar da fragilidade que essa mesma imagem evidencia quando procura explicar quais os níveis efetivamente mais importantes e porquê, e o que realmente motiva a experiência de governação em primeiro lugar” (Jordan, 2001). A governança multinível é vista como um modelo descritivamente muito preciso “... [que, no entanto,] não especifica por que razão deve ser este o caso ... [e] não explica, de modo causal, quais os atores e a que níveis, serão importantes, e quando” (Blom-Hansen, 2005).

A popularidade de que o conceito tem beneficiado encontra justificação na ambiguidade associada ao seu significado. Esta situação não deve ser vista como uma coincidência, pois parte da popularidade do conceito resulta da sua ambiguidade definitiva, o que leva a que a governança multinível seja invocada para justificar qualquer situação. Essa falta de clareza conceptual constitui um problema para o próprio paradigma da governança multinível, dado que o priva de uma linguagem capaz de lhe permitir o desenvolvimento sólido de argumentos descritivos, normativos e causais, suscetíveis de a explicar (Peters, 2004).

Por outro lado, dizer que a governação multinível é mais eficiente do que a que resulta de um governo centralizado, não significa que a eficiência determine a governação nos seus mais variados níveis. A explicação causal da governação a vários níveis convoca

fatores políticos, incluindo distribuições ou coligações político partidárias, restrições legais, alternativas dependentes e identidade (Marks, G. e outros 2003).

Uma autoridade centralizada (comando e controlo) tem, atualmente, poucos defensores, sendo que a governação moderna é hoje, de acordo com muitos, dispersa por múltiplos centros de autoridade (Marks, G. e outros 2003). Outra resposta tem sido a de criar conceitos novos, tais como governação a vários níveis, governação policêntrica, governação multiperspectiva, condomínio e fragmentação. O QUADRO 1 (infra) lista cinco literaturas e os termos que foram sendo gerados para a difusão de autoridade. Marks descreve-as como ilhas porque a densidade de comunicação dentro de cada um delas é muito maior do que entre elas (Marks, G. e outros 2003).

#### QUADRO 1

##### Against Unitary Government – Concepts

<i>European Union studies</i>	Multitiered, multi-level governance; network governance; consortio and condominio
<i>International relations</i>	Multilateral cooperation; global governance; fragmentation; multiperspectival governance
<i>Federalism</i>	Multiple jurisdictions; multi-level government or governance; multicentered governance; matrix of authority; decentralization; competing jurisdictions; market-preserving federalism; FOCJ
<i>Local government</i>	Multiple local jurisdictions; fragmentation vs. consolidation; polycentric governance
<i>Public policy</i>	Polycentric governance; governance by networks; multi-level governance

Já o QUADRO 2 (infra) apresenta os tipos de governação que foram sendo concetualizados por vasta literatura. Podem ser agrupadas em Tipo I e Tipo II. Os dois primeiros atributos no quadro respeitam à variação entre jurisdições individuais e os dois últimos descrevem propriedades sistémicas. A governação multinível de Tipo I apresenta jurisdições organizadas num número muito limitado de níveis. Estas jurisdições, de natureza diferenciada, prosseguem objetivos gerais. Ou seja, agrupam múltiplas funções, incluindo uma série de responsabilidades políticas e, em muitos casos, um sistema judicial e representativo das diversas instituições envolvidas. A governação multinível

de tipo II é substantivamente diferente. É composta por jurisdições especializadas, em que a governação aparece fragmentada em peças funcionais específicas, prestando um serviço local específico, resolvendo um problema particular de recursos comum, selecionando, por exemplo, uma norma de *software* específica, monitorizando a qualidade da água de um determinado rio ou arbitrando disputas comerciais internacionais. O número de tais jurisdições é potencialmente enorme, e as escalas em que operam variam de forma granulada. Não há uma grande rigidez na sua existência. Tendem, antes, a ser discretas e flexíveis – elas vêm e vão à medida que as exigências de governação mudam (Marks, G. e outros 2003).

#### QUADRO 2

##### Types of Multi-level Governance

Type I	Type II
<i>General-purpose</i> jurisdictions	<i>Task-specific</i> jurisdictions
<i>Nonintersecting</i> memberships	<i>Intersecting</i> memberships
Jurisdictions at a <i>limited number of levels</i>	<i>No limit</i> to the number of jurisdictional levels
<i>Systemwide architecture</i>	<i>Flexible design</i>

O principal benefício da governação multinível reside na flexibilidade da escala em que atua. Desta forma, o seu custo principal reside na transação dos custos de coordenação que a existência de múltiplas jurisdições implica (Marks, G. e outros 2003). O dilema da coordenação parte do reconhecimento quanto à existência de um confronto no exercício da governação em vários níveis, preconizando-se que essa coordenação se imponha como necessária para evitar resultados socialmente perversos, sempre que as políticas de uma jurisdição tenham repercussões (i.e., externalidades negativas ou positivas) noutras jurisdições (Marks, G. e outros 2003). Assume-se como um problema de coordenação de segunda ordem, dado que envolve a articulação entre instituições cuja função principal é assegurar a coordenação da atividade humana (Marks, G. e outros 2003).

Apesar dos propósitos originais na utilização do conceito de governança multinível e do mesmo ser amplamente utilizado na literatura que trata das regiões da UE,

uma das suas mais importantes alavancas analíticas é a mudança implícita de foco do processo de tomada formal de decisões pelos governos até à partilha de autoridade entre os diferentes níveis do governo durante todo o processo, ou seja, desde a formulação da política até à sua efetiva implementação (Tortola, 2017).

Deste modo, e fruto da sua reconhecida versatilidade operativa, o conceito de governança multinível criado por Marks tem vindo a sofrer inúmeras aplicações nos mais variados domínios, que vão mesmo para lá das fronteiras da própria UE (e integração europeia) e que tem servido como uma ferramenta analítica ao serviço de políticas federais e de organizações internacionais (Tortola, 2017).

Introduzido na linguagem dos estudos europeus, a governança multinível foi apropriada por académicos e profissionais das mais variadas áreas do saber, que começaram a aplicar o termo não só à política regional da UE, mas também e cada vez mais a outras áreas políticas, e mesmo a sistemas políticos. Por esta razão, multiplicaram-se as ambiguidades iniciais que o conceito carregava consigo, o que o tornou ainda mais difuso ao longo do tempo. Olhando para a literatura dos últimos 20 anos que marcaram a evolução do conceito de governança multinível, tais ambiguidades podem sintetizar-se em três grandes domínios: 1) a aplicabilidade do conceito para além da UE; 2) o papel dos atores não estatais e, por fim, 3) o enfoque nas estruturas de formulação de políticas versus processos (Tortola, 2017).

Os três eixos de ambiguidade podem ser visualmente resumidos como correspondendo às dimensões de um cubo delimitando o espaço semântico em que o conceito de governança multinível opera. Assumindo que cada eixo se apresenta como dicotómico, a imagem global que Tortola propõe, reflete oito combinações, como mostra o QUADRO 3 (juntamente com exemplos de literatura próximos de cada combinação) (Tortola, 2017).

Tortola procura explicar qual o contexto científico adequado para a governança multinível, recorrendo a uma estrutura de critérios proposta por John Gerring

para a formação do conceito (Gerring 1999, 2001, 2012). A estrutura inclui um conjunto de critérios ou de dimensões que permite avaliar os conceitos, sendo que muitos deles, quando combinados formam *trade-offs* definitórios.

Gerring lista sete critérios: ressonância, domínio, consistência, reprodutividade, diferenciação, operacionalização e utilidade causal. Relacionando a estrutura dos seis primeiros critérios de Gerring com os três eixos de ambiguidade que Tortola preconiza, Tortola sugere a seguinte síntese (TABLE 4 infra) explicativa para cada conceito de governança multinível.

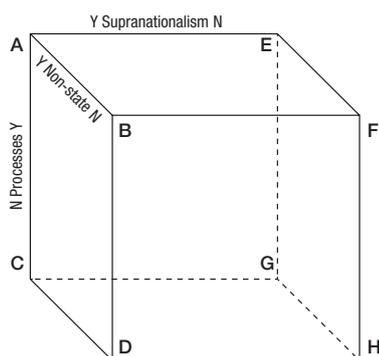
O sétimo e último critério proposto por Gerring é o que se relaciona com a utilidade causal de um conceito no contexto de um argumento causal ou, de forma mais simples, de uma teoria (Tortola, 2017).

Para o autor, um conceito virtualmente desprovido de um referencial empírico, pode ser utilizado se se revelar útil na construção um argumento teórico, por exemplo completando uma tipologia.

Apesar das ambições teóricas apresentadas pelo conceito desde o seu início, como aliás resulta das teorias do neofuncionalismo e do intergovernamentalismo (Hooghe e outros, 2006), para Tortola um dos principais problemas da governança multinível é o seu subdesenvolvimento teórico, o que reforça a necessidade de desenvolver argumentos causais capazes de explicar o paradigma que lhe subjaz. Tortola entende que no quadro explicativo da relação entre a governança multinível e a teoria, a utilidade causal deve assumir preferência sobre os demais seis critérios propostos por Gerring. Nessa medida, Tortola procura perceber de que forma se poderá avaliar a utilidade causal das oito (8) combinações previstas (QUADRO 4), num contexto de escassez teórica.

Reconhecendo que não existe uma teoria explicativa que seja capaz, na sua plenitude, de suportar toda a riqueza concetual que encerra o paradigma da governança multinível, existem pelo menos duas tendências que podem ser identificadas na literatura.

### QUADRO 3



#### MLG is:

- A) Supranational, includes non-state actors, looks at processes (e.g. Piattoni 2010).
- B) Supranational, may not include non-state actors looks at processes (e.g. Ciaffi 2001; Bruszt 2008).
- C) Supranational, includes non-state actors, looks at structures (e.g. Hooghe & Marks 2001; Lundqvist 2004).
- D) Supranational, may not include non-state actors looks at structures (e.g. Bailey & De Propris 2002).
- E) Not only supranational, includes non-state actors, looks at processes (e.g. Sutcliffe 2012; Alcantara & Nelles 2014).
- F) Not only supranational, may not include non-state actors, looks at processes (e.g. Painter 2001; Baldersheim & Ståhlberg 2002).
- G) Not only supranational, includes non-state actors, looks at structures (e.g. Beisheim et. al. 2010).
- H) only supranational, may not include non-state actors, looks at structures (e.g. Hooghe & Marks 2003).

### QUADRO 4

Criterion	Resonance	Domain	Consistency	Fecundity	Differentiation	Operationalisation
(A) MLG is supranational, includes non-state actors, looks at processes	1	0	n/a	-1	1	0
(B) MLG is supranational, may not include non-state actors, looks at processes	0	0	n/a	1	0	0
(C) MLG is supranational, includes non-state actors, looks at structures	1	0	n/a	-1	1	1
(D) MLG is supranational, may not include non-state actors, looks at structures	0	0	n/a	1	-1	1
(E) MLG is not only supranational, includes non-state actors, looks at processes	1	1	n/a	-1	1	-1
(F) MLG is not only supranational, may not include non-state actors, looks at processes	0	1	n/a	1	0	-1
(G) MLG is nor only supranational, includes non-state actors, looks at structures	1	1	n/a	-1	1	0
(H) MLG is not only supranational, may not include non-state actors, looks at structures	0	1	n/a	1	-1	0

Uma primeira construção teórica procura explicar a forma como a distribuição e o funcionamento da autoridade política tem vindo a ser mundialmente reformulados. Esta conceção destaca, sobretudo, por um lado, a mudança de papel e a relevância do Estado-nação e, por outro, o enfraquecimento do sistema internacional vestefaliano, gradualmente substituído por uma ordem político-institucional mais fluida, em que o poder e a autoridade são redistribuídos do Estado, para cima e para baixo (Tortola, 2017). Nesta primeira proposta, a governança multinível seria mais

compatível e consistente com um modelo teórico de transformação do Estado.

A segunda construção teórica procura explicar a governança multinível partindo de uma abordagem mais concreta e mais densa do processo de formulação e de implementação das políticas públicas. Trata-se de uma variante muito menos radical e mais concreta, cujo enfoque central não é tanto o de estabelecer uma rutura histórica com a ordem vestefaliana, mas sim o de compreender a relevância do

trabalho desenvolvido pelos atuais sistemas políticos e administrativos (Tortola, 2017).

Para Tortola, este modelo teórico assentaria não tanto na necessidade de saber de onde vem e para onde caminha a governança multinível, mas sim, ao invés, na necessidade de compreender como é que na prática os sistemas relativos ao paradigma da governança multinível funcionam no plano da atuação dos Estados e das organizações (Tortola, 2017).

Aqui chegados, atenta a natureza, funcionamento, objetivos do MRR (vide ponto 2), a relação de forte intercomunicabilidade que estabelece com o Semestre Europeu (vide ponto 2), as características que o enformam e, em especial, o sentido e o alcance que assume a gestão direta preconizada pela Comissão desse mesmo mecanismo, o MRR constitui um exemplo de governança multinível, apresentando múltiplas jurisdições e diferentes atores, em ambos os casos com tarefas específicas e pré-determinadas, assente numa conceção flexível entre os diferentes EM e, dentro de cada um deles, colocando um particular enfoque, quer no respetivo modelo de governação posto em prática para a implementação do respetivo PRR, quer nas diferentes relações de geometria obrigacional que se estabelecem entre os vários atores participantes, suscetível, como tal, de ser enquadrado num modelo de governação de Tipo II, como proposto no QUADRO 2 (Marks G. e outros 2003).

É, também, um mecanismo suscetível de ser reconduzido a qualquer uma das possíveis combinações de natureza supranacional previamente identificadas (QUADRO 3) dado, sobretudo, que o foco colocado na gestão da sua execução se centra nos processos e estruturas de funcionamento do MRR e, ainda, na natureza diversificada dos atores que, em algum momento, de forma direta ou indireta, em maior ou menor intensidade, para ele concorrem, com a sua intervenção, garantindo o eficaz e regular funcionamento do MRR com vista à consecução dos objetivos calendarizados e comprometidos entre o Estado Português e a Comissão Europeia.

#### 4. CONCLUSÕES

Com o presente artigo, procurámos dar a conhecer o mais importante mecanismo financeiro (MRR) de resposta e de apoio que a UE proporcionou aos EM, face à necessidade de recuperação económica e social emergente da COVID-19.

Procurou-se, ainda, demonstrar de que forma os objetivos do MRR se mostram interconectados com as recomendações do Semestre Europeu, sugerindo-se, neste plano, entender o MRR como uma espécie de “*acelerador de políticas*” que o Semestre Europeu, há muito, vinha já protagonizando e que o MRR apenas veio, de forma estruturada e integrada ao nível de todos os EM e sob gestão direta da Comissão, pôr em prática de forma mais eficaz.

Após termos procedido à identificação das principais características do MRR, procurou-se enquadrá-lo como manifestação da governança multinível, tendo por base, em especial, a gestão direta que a Comissão assegura quanto à execução por desempenho dos diferentes investimentos e reformas inscritos nos respetivos PRR.

Neste contexto, se o MRR é suscetível de ser enquadrado como uma manifestação de governação multinível, o modelo teórico que melhor servirá esse propósito não poderá ser, em nosso entender, adequadamente explicado por nenhum dos dois modelos avançados por Tortola (2017), seja pois o que parte de uma teoria explicativa da governança multinível como transformação do Estado, seja o que faz assentar a sua base explicativa no próprio processo de formulação e de implementação das próprias políticas públicas.

Assim, no caso particular do MRR, e sobretudo por força da associação que apresenta com o Semestre Europeu, o modelo teórico que melhor parece suportar o seu enquadramento como governança multinível terá, em nosso entender, “natureza híbrida”, sendo, nessa medida, capaz de agregar, por um lado, a construção teórica que perspetiva o MRR enquanto

instrumento de governança multinível, suscetível de ser explicado como um processo em curso de transformação da própria conceção do Estado rumo a um federalismo há muito perseguido pela UE, e por outro, constituir-se como um instrumento de política pública europeia (*formado com e a partir dos próprios EM*), criado pela UE em razão das necessidades evidenciadas pelos EM no quadro pós-pandémico, orientado e executado pelos EM sob um regime de gestão direta da Comissão e, naturalmente, capaz de reduzir as assimetrias de desenvolvimento existentes entre os vários EM, nos seus mais diferentes níveis de atuação.

## 5. BIBLIOGRAFIA

- Ansell, Christopher, Eva Sørensen & Jacob Torfing, (2021).** The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems, *Public Management Review*, 23:7, 949-960,
- Bekker, Sonja, (2021).** “The EU’s Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance?,” *Politics and Governance*, Cogitatio Press, vol. 9 (3), pages 175-185.
- Blom-Hansen, J. (2005).** Principals, agents and the implementation of EU cohesion policy. *Journal of European Public Policy* 12(4): 624–648.
- Cabinet Office. (2017).** National Risk Register of Civil Emergencies. Cabinet Office London. <https://www.gov.uk/government/publications/national-risk-register-of-civil-emergencies-2017-edition>.
- Collins, Aengus, Marie-Valentine Florin & Ortwin Renn, (2020).** COVID-19 risk governance: drivers, responses and lessons to be learned, *Journal of Risk Research*, 23:7-8, 1073-1082.
- EU. (2021).** Regulamento (EU) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.
- Gerring, J. (1999).** What makes a concept good? A criterial framework for understanding concept formation in the social sciences. *Polity* 31(3): 357–393.
- Gerring, J. (2001).** Social science methodology: A criterial framework. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerring, J. (2012).** Social science methodology: A unified framework. Cambridge: Cambridge University Press.
- Global Preparedness Monitoring Board, (2019).** A World at Risk: Annual Report on Global Preparedness for Health Emergencies. Geneva: World Health Organization.
- Hitt, Michael A., R. Michael Holmes, Jean-Luc Arregle, (2021).** The (COVID-19) pandemic and the new world (dis)order, *Journal of World Business*, Volume 56, Issue 4.
- Hooghe, L. (1995).** Subnational mobilization in the European Union. In: Hayward J (ed.) *The Crisis of Representation in Europe*. London: Frank Cass, pp.175–198.
- Hooghe, Liesbet. (1996).** Building a Europe with the regions: The changing role of the European Commission. In: Hooghe L (ed.) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 89–128.
- Hooghe, Liesbet and Marks G. (1996).** ‘Europe with the regions’: Channels of regional representation in the European Union. *Publius: The Journal of Federalism* 26 (1): 73–91.
- Hooghe, Liesbet and Marks G. (2001).** Multi-Level Governance and European Integration. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Hooghe, Liesbet & Gary Marks (2003).** Unraveling the Central State, but How? Types of Multilevel Governance. *American Political Science Review – AMER POLIT SCI REV.* 97.
- Hooghe, Liesbet & Gary Marks (2006).** The Neo-Functionalists were (almost) right: politicization and European Integration. In: *The Diversity of Democracy: Corporatism, Social Order and Political Conflict*, editado por Colin Crouch e Wolfgang Streeck, 205–22. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Hooghe, Liesbet, & Marks, G. (2019).** Grand theories of European integration in the twenty-first century. *Journal of European Public Policy*, 26(8), 1113–1133.
- Hooghe, Liesbet, and Marks, G. (2001).** Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 5, No. 11, October 12.
- Jordan, A. (2001).** The European Union: An evolving system of multi-level governance ...or government? *Policy and Politics* 29(2): 193–208.
- Marks, G. (1992).** Structural policy in the European community. In: Sbragia AM (ed.) *Europolitics: Institutions and Policymaking the ‘New’ European Community*. Washington, DC: The Brookings Institute, pp.191–224.
- Marks, G. (1993).** Structural policy and multilevel governance in the EC. In: Cafrany AW and Rosenthal GG (eds) *The State of the European Community*. Boulder, CO: Lynne Rienner, pp.391–409.
- Peters, B.G. & Pierre, J. (2004).** Multi-level governance and democracy: A Faustian bargain? In I. Bache & M. Flinders (eds), *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosamond, B. (2007).** New theories of European integration. In M. Cini (ed.), *European Union politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Sansonetti, Philippe (2020).** “Web conference : Covid-19 ou la chronique d’une emergence annoncee.” *Inserm – La science pour la sante*. 2020.
- Schakel, AH. (2020).** Multi-level governance in a ‘Europe with the regions.’ *The British Journal of Politics and International Relations*.
- Scharpf, F. W. (2002).** Notes toward a theory of multilevel governing in Europe. *Scandinavian Political Studies*, 24(1), 1–26.
- Schmidt, V. A. (2020).** Theorizing institutional change and governance in European responses to the Covid-19 pandemic. *Journal of European Integration*, 42(8), 1177–1193.

**Schmidt, V. A. (2018).** Rethinking EU Governance: From “old” to “new” approaches to who steers integration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(7), 1544–1561.

**Tortola, Pier Domenico (2017).** Clarifying multilevel governance. *European Journal of Political Research* 56(2): 234–250.

**Vanhercke, Bart & Verdun, A. C. (2021).** The recovery and resilience facility: have social actors been sidelined?. Vienna.

**Vanhercke, Bart & Verdun, Amy. (2021, II).** The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 10.1111/jcms.13267.

**Verdun, A., & Zeitlin, J. (2018).** Introduction: The European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice. *Journal of European Public Policy*, 25 (2), 137–148.

#### NOTA BIOGRÁFICA:

Vice-Presidente – Estrutura de Missão «Recuperar Portugal» (em curso)

Auditor-Chefe, Tribunal de Contas (2015 – 2021)

Subinspetor-geral, Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria (2012 – 2015)

Inspetor-geral (em exercício), Inspeção-Geral da Administração Local (2011 – 2012)

Subinspetor-geral, Inspeção-Geral da Administração Local (2009 – 2011)

Assessor, Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (2007 – 2009)

Inspetor, Inspeção-Geral da Administração Local (2003 – 2007)

Mestre em Direito – Ciências Jurídico-Políticas – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (2012)

Licenciado em Direito – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (1998)

Auditor do corpo especial de fiscalização e controlo do Tribunal de Contas de Portugal

Docente universitário





# ENET SDB RBRAN R E V I S T A

# 2

## As autarquias locais e o Regime Geral de Proteção do Denunciante de Infrações: dos passos em frente às melhorias necessárias

Luís Filipe Mota Almeida<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo faz uma análise crítica do Regime Geral de Proteção do Denunciante de Infrações, aprovado pela Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, e em especial das disposições e novas exigências aplicáveis no âmbito das autarquias locais, bem como das medidas de proteção dos denunciantes aí previstas, assegurando, sempre que necessário e pertinente, que tal análise seja articulada com as disposições da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, e com as soluções consagradas nos ordenamentos jurídicos de outros países da União Europeia.

**Palavras-chave:** Regime Geral de Proteção do Denunciante de Infrações; Diretiva (UE) 2019/1937; Autarquias Locais.

**Abstract:** This paper approaches the General Regime for Protection of Whistleblowers, approved by Law No. 93/2021, published on 20 December 2021, from a critical point of view, highlighting the new obligations that are applicable to the local authorities, as well as the protective measures for the Whistleblowers. Whenever it is necessary and relevant, this analysis was complemented with the provisions in the Directive (EU) 2019/1937 from the European Parliament and of the Council, of 23 October 2019, and with the transposition solutions of the other European Union countries.

**Keywords:** General Regime for Protection of Whistleblowers; Directive (EU) 2019/1937; Local Authorities.

O novo Regime Geral de Proteção do Denunciante de Infrações (RGPD), aprovado pela Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, prevê um quadro jurídico transversal de proteção dos denunciantes. Este importante diploma transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019 (em diante designada como Diretiva), deu concretização aos compromissos de aprovação de um regime geral de proteção do denunciante previstos na Lei das Grandes Opções do Plano 2021-2023, aprovado na Lei n.º 75-C/2020, de 31 de dezembro, e na Estratégia Nacional Anti-corrupção 2020-2024, aprovada pela Resolução do

Conselho de Ministros n.º 37/2021, e deu resposta às preocupações com a necessidade deste regime expressas pela Resolução da Assembleia da República n.º 21/2021.

No que concerne às autarquias locais, este novo regime constituiu um inequívoco passo em frente, uma vez que, por um lado, impõe a algumas autarquias locais a obrigação de criação de canais de denúncia interna e de procedimentos de proteção dos denunciantes (artigo 8.º, n.ºs 1 e 6) e, por outro lado, trata-as todas como entidades competentes para receber denúncias externas, o que as obriga a ter canais de denúncia externa (alínea g), do número 1, do artigo 12.º).

Além disto, a par da inclusão no âmbito do conceito de denunciante dos estagiários, dos voluntários, dos trabalhadores contratados a termo, trabalhadores temporários ou dos fornecedores da entidade denunciada (artigo 5.º, n.º 2), assegura-se um importante alargamento dos direitos e garantias de proteção dos denunciantes de infrações, nomeadamente com a proibição de retaliações contra si (artigo 21.º, n.ºs 1 e 2), a consagração de uma presunção do carácter retaliatório de certos atos praticados no prazo de dois anos após a denúncia (artigo 21.º, n.º 6) e a previsão de um importante leque de medidas de proteção do denunciante (artigos 22.º, 23.º e 24.º) – que abrangem designadamente o direito à proteção jurídica, a aceder a medidas para proteção de testemunhas em processo penal, à proteção contra atos de retaliação, de acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos ou a serem protegidos contra ações de responsabilidade disciplinar, civil, contraordenacional ou criminal baseadas na denúncia.

Estas novas medidas de proteção, embora não tenham o arrojo de ir além das imposições previstas na Diretiva, trazem um importante alargamento de direitos e garantias dos denunciadores, que deve ser especialmente valorizado, visto que, conforme afirma LUÍS DE SOUSA (De Sousa, 2021: 87), “a maioria dos portugueses que afirma que não denunciaria um caso de corrupção diz fazê-lo por temer represálias”, diz ainda que existe “um círculo vicioso ou um défice de participação” em que os potenciais denunciadores não denunciam “porque sentem que, além da sua queixa não resultar em nada, não serão protegidos pela justiça”. Conforme nota INÊS FERREIRA LEITE (Leite, 2021: 91), “a crença de que vale a pena fazer uma denúncia – é levada a sério, tem seguimento, é investigada, tem consequências – bem como a garantia de proteção dos denunciadores têm sido dadas (na psicologia organizacional) como decisivas na própria inibição de comportamentos ilícitos”.

Se é certo que a Lei n.º 19/2008, de 21 de Abril, já previa um conjunto de garantias de proteção dos denunciadores no âmbito das autarquias locais, e que alguns municípios já previam inclusive a criação de canais de denúncia no âmbito dos seus planos de prevenção da corrupção; não menos certo é que as imposições previstas no âmbito do RGPDI, têm crucial importância, uma vez que, conforme assinalou sucessivamente o Conselho de Prevenção da Corrupção, nos últimos anos, as autarquias locais, e em especial os municípios, são as entidades do sector público mais expostas à possibilidade da ocorrência de atos de corrupção, de peculato e de abuso de poder – algo que se fica a dever a fatores “como a natureza das funções desenvolvidas, a subsistência de situações de conflitos de interesses, o exercício de poderes discricionários associados a determinadas funções públicas, bem como a situações de alguma proximidade relacional dos serviços e funcionários com os cidadãos”. Como sublinham De Sousa & Almeida (2023), o sector autárquico é também fértil em casos de corrupção mais mediáticos e com forte impacto na opinião pública.

Note-se que embora estas novas exigências possam trazer um aumento residual dos encargos dos orçamentos autárquicos, a verdade é que o cumprimento

das exigências do RGPDI poderão, a médio prazo, trazer eventuais acréscimos de recursos financeiros para as autarquias locais, uma vez que, conforme demonstra um estudo, de 2019, realizado para a Comissão Europeia, a falta de proteção dos denunciadores só no âmbito da contratação pública traz a perda de benefícios potenciais na ordem dos 5.8 a 9.6 mil milhões de euros por ano no conjunto da União Europeia (Lourenço, 2020: 185).

Sem prejuízo disto e dos avanços registados pelo RGPDI, há um conjunto de insuficiências que importaria corrigir para que esta Lei consiga verdadeiramente combater o fenómeno da corrupção e atingir no âmbito autárquico aqueles que são os objetivos que justificaram o seu surgimento.

Em primeiro lugar, regista-se um âmbito de aplicação demasiado restritivo da obrigação de criação de canais de denúncia interna, prevista nos números 1 e 6 do artigo 8.º do RGPDI. Atualmente esta obrigação apenas se aplica às autarquias locais que cumulativamente cumpram um critério relativo à dimensão demográfica (ter mais de 10 000 habitantes) e um critério relativo à dimensão do quadro de pessoal (que empreguem 50 ou mais trabalhadores). O primeiro dos critérios é um filtro que, à partida, exclui do âmbito desta obrigação 38,9% dos municípios e 92% das freguesias (Almeida, 2022), ao passo que o segundo excluirá a maioria das freguesias que, em regra, “se caracterizam uma estrutura leve muito baseada em trabalho voluntário, desde logo dos seus eleitos” (Oliveira, 2013: 329). Esta opção afigura-se-nos assim como criticável não só pelas desigualdades que cria entre autarquias locais, mas especialmente por dificultar a deteção de práticas de corrupção em municípios e em freguesias mais pequenas que, por regra, obtêm menor visibilidade pública e mediática (Loureiro, 2021: 139). A aplicação destes critérios restritivos era facultativa nos termos número 9, do artigo 8.º da Diretiva, e contrariamente a Portugal, países como a Bulgária, a Espanha, a Itália, a Letónia e a Suécia optaram pela aplicação universal desta obrigação a todos as suas autarquias locais. O Governo sueco justificou mesmo esta opção dizendo que os riscos de corrupção nos

municípios de pequena dimensão também existem e são significativos, pelo que “as vantagens de excluir os pequenos municípios em termos populacionais não superam as desvantagens”.

Em segundo lugar, regista-se como criticável a previsão, no artigo 5.º do RGPDI, de um conceito restrito de denunciante. Tal conceito não traz qualquer inovação significativa face ao essencial que já se previa na Lei n.º 19/2008, de 21 de abril. Em nossa opinião e especialmente no âmbito autárquico, o conceito de denunciante deveria ter incluído, também, as pessoas de fora da organização denunciada e sem qualquer relação laboral com esta, uma vez que é esse o conceito mais compatível com o que consta do artigo 33.º da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (assinada em 9 de dezembro de 2003 e ratificada por Portugal por via da Resolução da Assembleia da República n.º 45/2007, de 21 de setembro) e que é aquele que dá resposta às preocupações expressas pelo Parlamento Europeu, em 2017. Este conceito foi também defendido pelo Tribunal de Contas (2023) que afirmou que o conceito de denunciante previsto no RGPDI “não abrange, de forma direta, a maioria dos autores das denúncias que são feitas chegar ao Tribunal de Contas”, apelando à consagração de um “conceito de denunciante mais abrangente, considerando como tal qualquer pessoa que possua informação que seja ou possa ser relevante para a investigação de situações de corrupção”. Com um conceito como o atualmente previsto, denunciante ambientais, que frequentemente são alvo de retaliações pelo seu trabalho cívico (como bem demonstram, por exemplo, os casos de denúncias de poluição do Rio Tejo), não serão abrangidos pelas garantias previstas neste diploma.

Em terceiro lugar, no artigo 2.º do RGPDI encontra-se um conceito semi-restrito de denúncia, que determina que este diploma só se aplicará às infrações que constituam violações de direito da União Europeia em alguns domínios (taxativamente indicados), de legislação nacional que transponha ou execute esse direito ou de legislação nacional que diga respeito a criminalidade violenta, especialmente violenta e altamente organizada, bem como os crimes previstos no

n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro (como, por exemplo, terrorismo, recebimento indevido de vantagem, corrupção, peculato ou branqueamento de capitais). Isto, na prática, significa que se coloca sobre o denunciante o ónus irrazoável de conseguir identificar se a denúncia que apresenta cabe no âmbito do direito da União Europeia ou se está estritamente no âmbito do direito nacional, caso em que não terá acesso às medidas de proteção previstas no RGPDI. Esta solução não leva em devida conta os riscos a que se sujeitam os denunciante a partir do momento em que denunciam. O caminho deveria, pois, ser o da adoção de um conceito amplo de denúncia, em linha com o que sucedeu na maioria dos Estados-Membros que transpuseram a diretiva – Bulgária, Croácia, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, Itália, Irlanda, Letónia, Lituânia, Malta, Países Baixos, Roménia e Suécia – e com o que defendeu no nosso país Conselho Superior do Ministério Público (2021).

Em quarto lugar, olhando para o leque de medidas de proteção do denunciante previstas regista-se a ausência do direito a assistência financeira e outras medidas de apoio, designadamente psicológico ou ao nível de habitação. Estes mecanismos de apoio assumem crucial importância, já que as retaliações decorrentes das denúncias acarretam quase sempre graves impactos financeiros, que colocam o denunciante e aqueles que o apoiam numa situação de grande fragilidade. A atribuição deste tipo de mecanismos era uma possibilidade prevista no n.º 2 do artigo 20.º da Diretiva. Esta possibilidade foi, de resto, aproveitada pela a Lituânia que na transposição da Diretiva previu a atribuição de uma remuneração ao denunciante para ressarcir informações dadas sejam consideradas valiosas e o direito a uma indemnização (de valor variável, mas nunca superior ao limite máximo equivalente a 50 prestações sociais). Este foi um tema que, também, foi objeto de discussão na Alemanha, onde o *Bundestag*, por via de resolução, aprovada a 16 de dezembro de 2022, instou o Governo a encontrar formas de apoio financeiro aos denunciante.

Em quinto e último lugar, regista-se a ausência de qualquer limitação ou proibição de ações judiciais

sob a forma de SLAPP (*i.e. strategic lawsuit against public participation*). Este tipo de ações deveriam ter sido limitadas pelo RGPDI, uma vez que têm como único objetivo a criação de um clima de medo tendente a intimidar, desmoralizar e silenciar o denunciante, consubstanciando-se, desta forma, num inadmissível constrangimento da sua liberdade de expressão. Em nosso entender, tal poderia ter sido feito por via do reconhecimento a qualquer pessoa, objeto de proteção ao abrigo do RGPDI, do direito de invocar a denúncia para requerer potestativamente a declaração de improcedência das ações e da previsão da improcedência das ações contra essas pessoas quando o autor da ação não conseguir provar que a pessoa contra quem a intentou não cumpre as condições de proteção previstas neste regime e que a referida ação não está ligada de forma, direta ou indireta, à denúncia. A previsão deste tipo de medidas restritivas das ações judiciais sob a forma de SLAPP é permitida pelo considerando número 97 da Diretiva, abertura que, de resto, foi aproveitada nas transposições feitas na Eslovénia e na Roménia. Face a esta abertura e a estes exemplos de transposição, a não previsão de tais limites no nosso país é tanto mais incompreensível quando é sabido que tais limitações já vigoram (com eficácia) na Austrália, na maioria dos estados dos Estados Unidos da América e em algumas províncias do Canadá, que as mesmas são recomendadas pela OCDE (2010) e pelo Parlamento Europeu (2020) como forma de combater a corrupção e proteger a liberdade de expressão, e já foram reivindicadas por diversas organizações não-governamentais nacionais (nomeadamente, por via do Manifesto “Em Defesa dos Ativistas Ambientais”, dinamizado pela Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente e pela Protejo e subscrito por 28 organizações, e a Iniciativa Legislativa de Cidadãos intitulada “Pela Proteção do Cidadão Denunciante”, promovida por um conjunto de 21 organizações).

De tudo o que se disse resulta claro que o regime consagrado pela Lei n.º 93/2021, de 20 de Dezembro, ainda que de forma pouco ambiciosa, trata a denúncia como um ato de coragem e cidadania e que é capaz

de prevenir e mitigar os elevados custos e riscos que poderão decorrer para quem o pratique tal ato.

Passado mais de um ano da entrada em vigor do RGPDI, se é hoje claro que este regime é um instrumento importante no combate à corrupção, para a defesa do interesse público e do primado da Lei, e no reforço da democracia local; não menos certo é que todas estas insuficiências anteriormente apontadas recomendam uma reavaliação e aperfeiçoamento das soluções adotadas para assim se assegurar um mais eficaz combate à corrupção e proteção dos denunciantes no âmbito autárquico.

## BIBLIOGRAFIA

**Almeida, Luís (2022).** «O impacto do novo regime geral de proteção do denunciante nas autarquias locais», in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 15, setembro/dezembro de 2022.

**Conselho de Prevenção da Corrupção (2022).** *Comunicações recebidas no CPC em 2021: Análise descritiva*.

**Conselho Superior do Ministério Público (2021),** *Parecer relativamente à Proposta de Lei n.º 91/XIV*.

**De Sousa, Luís (2011).** *Corrupção*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.

**De Sousa, Luís, & Almeida, Luís Filipe Mota (2023).** «Revisiting the local integrity system concept and theory», in *Handbook on Local and Regional Governance*, Elgar Handbooks in Public Administration and Management.

**Leite, Inês (2021).** «O regime geral de prevenção da corrupção na Estratégia Nacional Anticorrupção (2020-2024)», in *Corrupção em Portugal: Avaliação Legislativa e propostas de reforma*, Universidade Católica Editora.

**Loureiro, Flávia (2021).** «Programas de cumprimento normativo no sector público», in *Corrupção em Portugal: Avaliação Legislativa e propostas de reforma*, Universidade Católica Editora.

**Lourenço, Rodrigo (2020).** «Aprender a denunciar na era da técnica: O whistleblowing e o impacto da sua consagração legal para as organizações e relações de trabalho», in *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, n.º 2, 2.º semestre de 2020.

**OCDE (2010).** *OCDE Anti-Corruption Action Plan*.

**Oliveira, António (2013).** *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª ed., Coimbra Editora.

**Parlamento Europeu (2017).** *Resolução, de 24 de Outubro de 2017, sobre as medidas legítimas para proteger os denunciantes que agem no interesse público ao divulgarem informações confidenciais de empresas e organismos públicos (2016/2224(INI))*.

**Parlamento Europeu (2020).** *Resolução, de 25 de Novembro de 2020, sobre o reforço da liberdade dos meios de comunicação social: protecção dos jornalistas na Europa, discursos de ódio, desinformação e papel das plataformas (2020/2009(INI)).*

**Tribunal de Contas (2023).** *Análise global do tratamento das participações, exposições, queixas e denúncias.*

#### **NOTA BIOGRÁFICA:**

Licenciado em Direito e Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL), tendo sido vencedor do Prémio FDUL/CGD atribuído ao melhor aluno de mestrado na FDUL (ano letivo 2015/2016). Assessor jurídico e parlamentar na Assembleia da República, desde 2018, e investigador associado no Centro de Investigação de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa/Lisbon Public Law Research Centre, desde 2020, na área de direito administrativo e direito das autarquias locais. Entre 2018 e 2019 foi, também, investigador no Institute of Public Policy – Thomas Jefferson/Correia da Serra, nas áreas de “governança e finanças públicas” e “democracia e responsabilidade política”.

1. (Investigador associado no Centro de Investigação de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;  
luisfilipemotaalmeida@gmail.com;  
<https://orcid.org/0000-0002-4317-4145>)



# ENET SDB RBRAN R E V I S T A



# 3

## Algumas notas sobre as contraordenações no Regime Geral de Prevenção da Corrupção

Ana Sirage Coimbra

**Resumo:** O presente artigo apresenta os aspetos gerais do regime contraordenacional do Regime Geral de Prevenção da Corrupção aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, assinalando algumas das suas especificidades em relação ao Regime Geral das Contraordenações.

**Abstract:** This article presents the general aspects of the administrative offence regime of the General Regime for the Prevention of Corruption approved by Decree-Law n.º 109-E/2021, of 9th December, pointing out some of its specificities in relation to the General Regime of Administrative Offences.

**Palavras-Chave:** Regime Geral de Prevenção da Corrupção, Contraordenações, Procedimento

**Keywords:** General Regime for the Prevention of Corruption, Administrative Offenses, Procedure

Para além da criação do Mecanismo Nacional Anticorrupção, o Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, instituiu o regime geral de prevenção da corrupção (doravante RGPC). Conforme resulta do preâmbulo do mencionado diploma legal, o regime geral da prevenção da corrupção “retira do domínio da *soft law* a implementação de instrumentos como os programas de cumprimento normativo, os quais deverão incluir os planos de prevenção ou gestão de riscos, os códigos de ética e de conduta, programas de formação, os canais de denúncia e a designação de um responsável pelo cumprimento normativo. São previstas sanções, nomeadamente contraordenacionais, aplicáveis quer ao setor público, quer ao setor privado, para a não adoção ou adoção deficiente ou incompleta de programas de cumprimento normativo”. De acordo com o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 4.º do RGPC, a sua aplicação é acompanhada pelo Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), a quem compete, sem prejuízo das demais competências previstas na lei, instaurar, instruir e decidir os processos relativos

à prática das contraordenações previstas no mencionado regime legal.

Integrados no Capítulo IV do RGPC (Regime Sancionatório), os artigos 20.º a 31.º da Secção I versam sobre o regime contraordenacional aplicável às infrações ao regime geral da prevenção da corrupção – ver o Anexo I, com um resumo dos ilícitos contraordenacionais associados.

À semelhança do que já sucede com outros diplomas especiais (como, por exemplo, o Código dos Valores Mobiliários, o Regime Geral das Infrações Tributárias, a Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais ou o Regime Processual das Contraordenações Laborais e de Segurança social), o legislador adotou um conjunto de normas específicas que prevalecem sobre o Regime Geral das Contraordenações (Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, na sua redação em vigor), cuja aplicação subsidiária apenas acontece nos casos omissos – cf. artigo 31.º do RGPC. Esta opção segue uma tendência que se tem vindo a verificar no ordenamento jurídico português, caracterizada pela multiplicação de regimes sancionatórios sectoriais, tornando cada vez mais complexo legislar um único “Código de Processo Contraordenacional”, aplicável de forma transversal, independentemente da área de regulação e/ou atividade. De acordo com Brandão (2016: 440)<sup>1</sup>, alcançar o direito regulatório bem como as “várias dimensões de que ele se compõe – incluindo naturalmente as de carácter sancionatório, onde, quase como que por definição, se conta o direito contra-ordenacional – implica assim necessariamente a sua interpretação no modelo de Estado Garantidor, atendendo

1. BRANDÃO, Nuno. *Crimes e Contra-Ordenações: da Cisão à Convergência Material*, Coimbra: Coimbra Editora, S.A., 2016.

sobretudo aos fins que nele conformam a responsabilidade pública de garantia.

No que diz respeito à responsabilidade dos infratores, o n.º 1 do artigo 21.º do RGPC estabelece que a prática das contraordenações previstas no mencionado regime será imputável a pessoas singulares ou a pessoas coletivas ou entidades equiparadas, nos termos constantes dos n.ºs 2 a 5 do citado artigo 21.º, ou seja:

- 1) No caso de pessoas coletivas ou entidades equiparadas, a responsabilidade pelas contraordenações pressupõe que os factos tenham sido praticados pelos titulares dos seus órgãos, mandatários, representantes ou trabalhadores, no exercício das respetivas funções ou em seu nome e por sua conta<sup>2</sup> (cf. n.º 2 do artigo 21.º do RGPC). Caso fique provado que o agente da pessoa coletiva atuou contra ordens ou instruções expressas do ente coletivo, aquela responsabilidade ficará afastada (cf. n.º 3 do artigo 21.º do RGPC);
- 2) Quando pratiquem os factos ou quando, conhecendo ou devendo conhecer a sua prática, não forem adotadas medidas adequadas para os fazer cessar, também poderão ser responsabilizados os titulares do órgão de administração ou dirigentes das pessoas coletivas ou entidades equiparadas, o responsável pelo cumprimento normativo, bem como os responsáveis pela direção ou fiscalização de áreas de atividade em que seja praticada alguma contraordenação (cf. n.º 4 do artigo 21.º do RGPC);

2. A propósito da responsabilidade das pessoas coletivas, ver o Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 11/2013, Diário da República, 2ª Série, n.º 178, de 16-09-2013, que se pronunciou nos seguintes termos: «[...] 4. O preceito do número 2 do artigo 7.º do Regime Geral das Contraordenações deve ser interpretado extensivamente, como, aliás, tem sido feito pela jurisprudência, incluindo do Tribunal Constitucional, de modo a incluir os trabalhadores, os administradores e gerentes e os mandatários ou representantes da pessoa coletiva ou equiparada, desde que atuem no exercício das suas funções ou por causa delas. 5. A responsabilidade contraordenacional das pessoas coletivas assenta numa imputação direta e autónoma, quer o fundamento dessa responsabilidade se encontre num “defeito estrutural da organização empresarial” (*defective corporate organization*) ou “culpa autónoma por défice de organização”, quer pela imputação a uma pessoa singular funcionalmente ligada à pessoa coletiva, mas que não precisa de ser identificada nem individualizada».

Salienta-se, porém, que nas situações abrangidas pelo n.º 4 do artigo 21.º do RGPC, o legislador quis deixar claro que a responsabilidade das pessoas coletivas não exclui nem depende da responsabilidade individual dos agentes (cf. n.º 5 do artigo 21.º do RGPC). Assim, diversamente do que ocorre com o n.º 2 do artigo 21.º do RGPC (em que a atuação do agente individual contra ordens expressas pessoa coletiva exclui a responsabilidade daquela), esta norma estabelece uma corresponsabilização das pessoas singulares que exerçam os cargos abrangidos pelo n.º 4 do artigo 21.º do RGPC, atendendo aos especiais deveres de diligência inerentes às suas funções, respetivamente:

- a) Titulares do órgão de administração ou dirigentes das pessoas coletivas ou entidades equiparadas;
- b) Responsável pelo cumprimento normativo (de acordo com o n.º 2 do artigo 5.º do RGPC, as entidades abrangidas<sup>3</sup> devem designar, como elemento da direção superior ou equiparado, um responsável pelo cumprimento normativo, que garanta e controle a aplicação do programa de cumprimento normativo);
- c) Responsáveis pela direção ou fiscalização de áreas de atividade em que seja praticada alguma contraordenação.

3. As pessoas coletivas, as sucursais e os serviços abrangidos pelos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º do RGPC são abreviadamente referidos como entidades abrangidas (n.º 3 do artigo 2.º do RGPC), respetivamente:  
a) Pessoas coletivas com sede em Portugal que empreguem 50 ou mais trabalhadores e sucursais em território nacional de pessoas coletivas com sede no estrangeiro que empreguem 50 ou mais trabalhadores;  
b) Serviços e pessoas coletivas da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e do setor público empresarial que empreguem 50 ou mais trabalhadores, e ainda entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo e ao Banco de Portugal, sem prejuízo do disposto no n.º 4 (que estabelece que o Banco de Portugal não se encontra sujeito ao disposto no RGPC nas matérias referentes à sua participação no desempenho das atribuições cometidas ao Sistema Europeu de Bancos Centrais).

Para Marques da Silva (2021: 30-31)<sup>4</sup>, um tema interessantíssimo “que tem vindo a ganhar relevo na doutrina é o da responsabilidade dos administradores de direito que não cumprem os seus deveres. Esta realidade não tem merecido grande atenção da doutrina e da jurisprudência, mas vem ganhando relevo porque é juridicamente inadmissível que alguém assuma uma função e voluntariamente não a cumpra. É relevante sobretudo nos casos em que da titularidade do cargo resultam deveres de agir – e são cada vez mais – e o administrador não cumpre esses deveres. Tem de ser responsabilizado pela sua omissão se se verificarem os demais pressupostos da responsabilização”.

Outro detalhe que importa assinalar no RGPC, é a diferenciação estabelecida entre a responsabilidade pela contraordenação, e a responsabilidade civil pela coima<sup>5</sup>. Com a epígrafe “Responsabilidade subsidiária”, o artigo 22.º do RGPC determina que nas condições previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1, os titulares do órgão de administração ou dirigentes das pessoas coletivas ou entidades equiparadas serão subsidiariamente responsáveis pelo pagamento das coimas aplicadas por contraordenações. Caso existam várias pessoas responsáveis, a sua responsabilidade será solidária – cf. n.º 2 do artigo 22.º do RGPC.

Quanto às sanções acessórias, mantendo os pressupostos da gravidade do facto e da culpa do agente para o seu decretamento, o RGPC individualizou a sanção publicidade da condenação<sup>6</sup>, restringindo a sua aplicação às pessoas coletivas de direito privado que pratiquem alguma das contraordenações previstas no n.º 1 do artigo 20.º. Ainda que o n.º 1 do artigo 23.º do RGPC omita da sua redação a expressão “simultaneamente com a coima”, essa exigência

4. SILVA, Germano Marques da. *Responsabilidade Penal dos Dirigentes das Sociedades*, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2021.

5. Com normas análogas ver, a título de exemplo, o artigo 8.º do Regime Geral das Infrações Tributárias, ou o artigo 8.º da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais.

6. O elenco das sanções acessórias admitidas pelo Regime Geral das Contraordenações consta do artigo 21.º do referido diploma, cujo n.º 3 estabelece que a lei pode determinar os casos em que deva dar-se publicidade à punição por contraordenação – como se verifica no RGPC.

decorre do Regime Geral das Contraordenações, atendendo às características das sanções acessórias. A propósito do princípio da acessoriedade das sanções acessórias, Pinto de Albuquerque (2022: 128-129)<sup>7</sup> refere que “consiste na dependência em relação à sanção principal da coima (artigo 31.º). Tratando-se de sanção acessória, ela depende da aplicação de uma sanção principal (a coima) e deve ser aplicada na sentença, de acordo com os critérios legais de determinação da medida concreta da sanção principal, isto é, de harmonia com a gravidade da infração e com a culpa do agente.”

A figura da suspensão do processo (cf. artigo 24.º do RGPC) também é específica do RGPC, inexistindo configuração análoga no Regime Geral das Contraordenações. A sua aplicabilidade está dependente da verificação cumulativa de três pressupostos, a saber:

- 1) Temos que estar perante um ilícito contraordenacional que conforme uma irregularidade sanável;
- 2) Em que o agente demonstre um reduzido grau de culpa; e
- 3) Em que não exista condenação anterior por contraordenação da mesma natureza.

Nestes casos, o procedimento contraordenacional será suspenso, notificando-se o infrator para, dentro de determinado prazo fixado para o efeito, sanar a irregularidade em que incorreu. Se a irregularidade for sanada, o processo deve ser arquivado, não podendo ser reaberto. Caso o incumprimento não seja regularizado dentro do prazo fixado, o processo contraordenacional terá que prosseguir – cf. n.ºs 2 e 3 do artigo 24.º do RGPC.

7. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de. *Comentário do Regime Geral das Contraordenações – à luz da Constituição da República, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2.ª edição atualizada*, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2022.

Relativamente ao regime de notificações no RGPC (distinto do Regime Geral das Contraordenações<sup>8</sup>), regem os artigos 25.º (com a epígrafe “Notificações”) e artigo 26.º (com a epígrafe “Notificações ao mandatários e testemunhas”). Realçamos que sempre que esteja em causa a comunicação ao arguido da nota de ilicitude ou da decisão que lhe aplique coima, sanção acessória ou admoestação, as notificações deverão ser efetuadas através de carta registada com aviso de receção ou pessoalmente, se necessário através das autoridades policiais (salvo quando o interessado receba presencialmente cópia de ata ou assento do ato a que assista, situação em que se considera imediatamente notificado) – n.ºs 3 e 9 do artigo 25.º do RGPC. As mesmas regras serão aplicáveis à notificação do Mandatário constituído no processo e às testemunhas<sup>9</sup>, conforme decorre do n.º 5 do artigo 26.º do RGPC. O artigo 25.º, n.º 10 prevê ainda a possibilidade de realização de notificações através do Serviço Público de Notificações Eletrónicas nos termos do Decreto-Lei n.º 93/2017, de 1 de agosto, sempre que o notificando tenha a ele aderido.

Acerca do direito de audiência e defesa do arguido, o n.º 2 do artigo 27.º do RGPC estabelece que uma vez notificado da nota de ilicitude, o arguido poderá apresentar defesa escrita e oferecer meios de prova, no prazo de 15 dias úteis.

Sobre o pagamento voluntário da coima, o n.º 1 do artigo 28.º do RGPC admite essa possibilidade

independentemente do montante da coima<sup>10</sup>. No entanto, ainda que esse pagamento possa ser efetuado em qualquer etapa do processo, tal terá que ocorrer antes da prolação da decisão administrativa. Nestas situações, a coima será liquidada pelo mínimo, sem prejuízo das custas que forem devidas. Salvaguarda-se, porém, que o pagamento voluntário da coima não afasta a eventual de aplicação de sanções acessórias – cf. n.º 1 do artigo 28.º do RGPC.

Por último, saudamos a inclusão do artigo 30.º do RGPC, quando determina que a falta ou a impossibilidade de comparência do arguido, das testemunhas ou de outros intervenientes processuais não obsta a que o processo de contraordenação siga os seus termos. Esta norma contribuirá, certamente, para evitar a utilização abusiva de expedientes processuais, com o objetivo único de protelar os processos até a sua prescrição.

Não obstante, considerando a vasta doutrina e jurisprudência sobre a matéria, estamos certas de que a manutenção do reenvio para o Regime Geral das Contraordenações (RGCO) em tudo o que não se encontra previsto no RGPC, continuará a originar muitas dúvidas de interpretação associadas à aplicação subsidiária, quer do RGCO, quer do Código Penal e de Processo Penal (por força do disposto nos artigos 32.º e 41.º do RGCO). Para Leones Dantas (2023: 11)<sup>11</sup>, um entendimento do «Direito das Contraordenações atual exige igualmente a ponderação dos seus segmentos abrangidos pelos chamados “regimes especiais”, por força das alterações introduzidas por estes em partes do regime substantivo e processual constante do Regime Geral, muitas delas ditadas pela intenção de transpor institutos do Direito

8. Sobre esta temática, da autora Coimbra, Ana Sirage. *O Regime das notificações no processo contraordenacional – à luz do Regime Geral das contraordenações*. Portugal: Petrony Editora. 2018.

9. De acordo com o n.º 3 do artigo 27.º do RGPC, podem ser arroladas até um máximo de sete testemunhas, considerando-se não escritos os nomes das testemunhas que, no rol, ultrapassem este número. Acerca da comparência das testemunhas aos atos processuais, as regras constam do artigo 29.º do RGPC. Em prol da celeridade processual, salientamos o teor do n.º 6 do artigo 29.º do RGPC, que estabelece que a diligência de inquirição de testemunhas ou peritos apenas pode ser adiada uma única vez, ainda que a falta à primeira marcação tenha sido considerada justificada.

10. Contrariamente ao que sucede no Regime Geral das Contraordenações, dado que por força do disposto no artigo 50.º-A, o pagamento voluntário da coima apenas é admitido até metade dos montantes máximos previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º do RGCO, isto é, coimas até ao valor €1.870,49, para as pessoas singulares, e €22.445,91 para pessoas coletivas (independentemente de se tratar de contraordenações dolosas ou por negligência).

11. DANTAS, António Leones. *Direito Processual das Contraordenações*, Coimbra: Edições Almedina S.A., 2023.

Penal e do Processo Penal para o Direito das Contraordenações, face ao silêncio daquele regime sobre os institutos abrangidos». Caberá ao MENAC e aos tribunais contribuir para essa reflexão, nas decisões administrativas ou judiciais que venham a ser proferidas pela prática das contraordenações previstas no RGPC.

## BIBLIOGRAFIA

**Albuquerque, Paulo Pinto de, (2022).** *Comentário do Regime Geral das Contraordenações – à luz da Constituição da República, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2.ª edição atualizada*, Lisboa: Universidade Católica Editora.

**Brandão, Nuno, (2016).** *Crimes e Contra-Ordenações: da Cisão à Convergência Material*, Coimbra: Coimbra Editora, S.A,

**Dantas, António Leones, (2023).** *Direito Processual das Contraordenações*, Coimbra: Edições Almedina S.A.

**Silva, Germano Marques da, (2021).** *Responsabilidade Penal dos Dirigentes das Sociedades*, Lisboa: Universidade Católica Editora.

### NOTA BIOGRÁFICA:

Ana Sirage Coimbra  
Mestre em Direito Judiciário e em Administração Pública pela Universidade do Minho  
Jurista na Administração Pública  
Investigadora no Centro de Investigação em Justiça e Governação (JusGov) da Escola de Direito da Universidade do Minho  
<https://orcid.org/0009-0000-5368-1733>

## ANEXO I

### Artigo 20.º do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (Contraordenações)

CONTRAORDENAÇÃO	MOLDURA DE COIMA	
	Pessoa singular	Pessoa coletiva ou equiparada
A não adoção ou implementação do PPR ou a adoção ou implementação de um PPR a que falte algum ou alguns dos elementos referidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º – <b>artigo 20.º, n.º 1, alínea a)</b>	Até (euro) 3740,98	De (euro) 2000,00 a (euro) 44 891,81
A não adoção de um código de conduta ou a adoção de um código de conduta que não considere as normas penais referentes à corrupção e às infrações conexas ou os riscos da exposição da entidade a estes crimes, nos termos do n.º 1 do artigo 7.º – <b>artigo 20.º, n.º 1, alínea b)</b>		
c) A não implementação de um sistema de controlo interno, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 15.º – <b>artigo 20.º, n.º 1, alínea b)</b>		
	Pessoa singular	Pessoa coletiva ou equiparada
A não elaboração dos relatórios de controlo do PPR nos termos do n.º 4 do artigo 6.º – <b>artigo 20.º, n.º 3, alínea a)</b>	Até (euro) 2500,00	De (euro) 1000,00 a (euro) 25 000,00
A não revisão do PPR nos termos do n.º 5 do artigo 6.º – <b>artigo 20.º, n.º 3, alínea b)</b>		
A não publicitação do PPR e dos respetivos relatórios de controlo aos trabalhadores, nos termos do n.º 6 do artigo 6.º – <b>artigo 20.º, n.º 3, alínea c)</b>		
A não comunicação do PPR ou dos respetivos relatórios de controlo nos termos dos n.ºs 7 e 8 do artigo 6.º – <b>artigo 20.º, n.º 3, alínea d)</b>		
A não elaboração do relatório previsto no n.º 3 do artigo 7.º ou a elaboração do relatório sem identificação de algum ou alguns dos elementos previstos nesse número – <b>artigo 20.º, n.º 3, alínea e)</b>		
A não revisão do código de conduta, nos termos do n.º 4 do artigo 7.º – <b>artigo 20.º, n.º 3, alínea f)</b>		
A não publicitação do código de conduta aos trabalhadores, nos termos do n.º 5 do artigo 7.º – <b>artigo 20.º, n.º 3, alínea g)</b>		
A não comunicação do código de ética e dos pertinentes relatórios nos termos dos n.ºs 6 e 7 do artigo 7.º – <b>artigo 20.º, n.º 3, alínea h)</b>		



# ENET SDB RBRAN R E V I S T A



---

# 4

---

## O Presente e o Futuro da Prevenção e Combate à Corrupção: Duas Propostas Metodológicas

João Cravinho

**Resumo:** O XXII Governo teve o mérito de tratar a prevenção e o combate à corrupção como verdadeiras prioridades de Estado, até 2021. Os dois anos seguintes foram de afrouxamento do combate preventivo. O Governo levou quase dois anos a instalar o MENAC e, conjuntamente com o Tribunal Constitucional levará mais de quatro anos a instalar a Entidade para a Transparência. A criação do MENAC deu às inspeções-gerais o domínio do seu Conselho Consultivo e da sua Comissão de Acompanhamento, tornando-as juízes em causa própria e impondo a sua prática de combate preventivo. Noventa e três por cento dos portugueses consideram ser a corrupção generalizada. Para inverter esta percepção, o Presidente do MENAC deverá dialogar com líderes da sociedade civil em cooperação com órgãos de soberania. Para este efeito, avançam-se duas propostas metodológicas: uma centrada na normalização, segundo a NP ISO 37001 e a outra na preparação do plano trianual de estratégia.

**Palavras-Chave:** Corrupção, prevenção, combate e percepção social. Pontuação do índice de percepção da corrupção. Programas dos XXI, XXII e XXIII Governos. Vontade política. Atraso na instalação do MENAC. Atraso na instalação da Entidade para a Transparência. Períodos de inação e afrouxamento legislativo e operacional. Competência e atribuições do MENAC. Cooperação da sociedade civil no combate à corrupção. Normalização dos dispositivos do regime geral. Preparação de plano trianual de acção, em cooperação com a sociedade civil e órgãos de soberania.

**Abstract:** It is to the XXII Government's credit that preventing and combating corruption were genuine State priorities up to 2021; easing in the following two years. The Government took almost two years to instal MENAC and, together with the Constitutional Court, more than four years to instal the Entity for Transparency. MENAC's creation gave the general inspections control over its Advisory Board and Monitoring Committee, making them judges of themselves and imposing their practice of preventive combat. 93% of Portuguese consider corruption widespread. To reverse this perception, MENAC's Chairperson must dialogue with civil society leaders in cooperation with sovereign bodies. To this end, two methodological proposals are advanced: one focused on standardisation, pursuant to NP ISO 37001, and the other on the preparation of the triannual strategy plan entrusted to MENAC's President.

**Keywords:** Corruption, prevention, fight and social perception. Number of points of de corruption perception index. Programs and political will of the XXI, XXII, and XXIII Governments. Delays in the instalation of MENAC and the Entidade para a Transparência. Periods of political inaction and delayed legislativ support enabling MENAC to fullfill his (her) mission. Civil society cooperation in prevention and fight of corruption. Standardization of prevention intruments and preparation of MENAC tree years strategie in cooperation with civil society anda sovereign national institutions.

Com a aprovação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção (2020-2024), pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de Abril, e a criação no seu âmbito do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC) pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, em vigor desde 7 de Junho de 2022, a luta pela transparência e contra a corrupção em Portugal sofreu uma viragem de 180 graus. Podemos discordar de várias soluções encontradas, mas não podemos negar que, em princípio, foi aprovada a legislação mínima necessária ao enquadramento de um grande esforço nacional em defesa da democracia e dos seus princípios fundamentais, face a abusos associados ao fenómeno da corrupção.

Esta é a última oportunidade, a 25ª hora, para a construção de um sólido conjunto de instrumentos de prevenção e de combate da corrupção à escala individual e macro-social, assente na protecção da democracia como bem jurídico essencial estruturador da nossa vivência em sociedade. Manda o bom senso que num momento de viragem se tenha bem em conta como se chegou ao actual impulso sumarizado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021 e no Decreto-Lei n.º 109-E/2021. Como foi preparada esta viragem? Onde estamos na realidade concreta?

A resposta a essas questões é pré-condição estruturante do futuro.

Limitar-me-ei a breve síntese.

### O CAMINHO PERCORRIDO ATÉ JUNHO DE 2023

Foi o XXI Governo, que iniciou funções em Outubro de 2015, que introduziu o tema entre as prioridades da nova governação. Com efeito, no seu Programa de Governo, sob o capítulo “Melhorar a Qualidade da Democracia”, é reconhecido que “existe, hoje, na sociedade portuguesa, uma quebra de confiança dos cidadãos relativamente à política, às instituições democráticas e aos seus responsáveis.” (DAR, 2015, p. 41) Não poderia ser melhor dito. “Reconhecendo a necessidade e a urgência de inverter esta [situação] o Governo atuará em cinco áreas-chave”, uma das quais seria a “prevenção e combate à corrupção através de maior transparência, escrutínio democrático e controlo da legalidade”.

Porém, o XXI Governo passou os seus quatro anos sem nada fazer de relevante. Bastou-lhe inscrever a intenção no seu Programa, sem mais. Aparentemente, não havia pensamento estruturado atrás dessa referência, assim se prologando o tradicional vazio nacional na matéria. De qualquer modo, um silêncio público ao longo de toda a legislatura não é aceitável. Afigura-se que, apesar de prioritário no início do Governo, o tema em breve terá perdido o interesse e o sentido de urgência que levava à sua inscrição no Programa do Governo.

É importante salientar que o assunto tem escasso tratamento, directo ou indirecto, num Programa com 262 páginas, que se oferece mais pormenorizado em vários outros campos efectivamente prioritários, ao contrário deste que o era apenas retoricamente. Aparentemente, o XXI Governo apercebeu-se da necessidade de actuar de modo sistémico e coordenado, numa perspectiva holística operacional, mas cedo se deixou tolher face à necessidade de enfrentamento de uma série extensa e muito enraizada de interesses e práticas, que chegavam ao ponto de capturas

de Estado frequentes, para além de abusos de poder avulsos acompanhados de mau uso e de desvio de recursos públicos contra o direito à boa governação que assiste aos contribuintes e à população em geral.

Coube ao XXII Governo o mérito de tratar o problema da prevenção e combate da corrupção como uma verdadeira prioridade do Estado. O respectivo Programa de Governo, desenvolvido no capítulo referente à defesa da democracia e dos seus princípios fundamentais, continha trinta medidas de inegável relevância. Atendendo aos costumes nacionais, relevo a determinação com que esse Governo levou a cabo a sua missão de criação de uma Estratégia Nacional Anticorrupção, quase tendo concluído a sua missão dentro da legislatura. Por razões conhecidas isso não foi conseguido, mas conduziu-se a obra preparatória a bom ritmo.

Tendo tomado posse a 26 de Outubro de 2019, a Ministra da Justiça criou na sua dependência directa um grupo de trabalho para a definição de uma estratégia nacional, global e integrada, de combate à corrupção. O anúncio foi feito em 5 de Dezembro de 2019 por comunicado do Conselho de Ministros e a formalização consta de despacho dos Ministros das Finanças e da Justiça. O grupo de trabalho entregou o seu relatório a 17 de Julho de 2020, demonstrando uma assinalável capacidade de realização.

A análise e ponderação desse relatório levou o Governo a formular uma proposta de Estratégia que, depois de consulta pública, deu lugar à Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de Abril, que aprovou a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020-2024.

No plano legislativo seguiram-se dois momentos essenciais.

O primeiro diz respeito à aprovação pelo Parlamento de um pacote legislativo anti-corrupção, em ordem à concretização dessa mesma Estratégia. O Parlamento debateu, em plenário de 25 de Junho de 2021, as correspondentes propostas de lei de alterações ao Código Penal, Código de Processo Penal e leis conexas.

O Parlamento aprovou, a 19 de Novembro de 2021, o correspondente pacote legislativo, corporizado por um texto de substituição apresentado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdade e Garantias em alteração à proposta inicial do Governo.

A Estratégia Nacional, assenta em 7 prioridades:

- Melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais;
- Prevenir e detectar os riscos de corrupção no sector público;
- Comprometer o sector privado na prevenção, detecção 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 efectividade da primeira;
- Produzir e divulgar periodicamente informação fiável sobre o fenómeno da corrupção;
- Cooperar no plano internacional no combate à corrupção.

Cada uma destas prioridades encerra um mundo de problemas, de buracos negros de ignorância e esquecimento, de informações e conhecimentos a fiabilizar e divulgar. No seu conjunto, estas prioridades desafiam-nos a reflectir e agir de forma sistémica e holística, de um modo como nenhuma outra tarefa até hoje foi explicitada como compromisso público inabalável, em toda a sua profundidade. Sem dúvida alguma, que do ponto de vista da valorização e defesa da democracia é, até agora, o único penhor vigente de boa governação política e social. A sua operacionalização é tarefa da maior complexidade, tendo o Governo

passado determinadamente à sua materialização, como a seguir se descreve.

O segundo momento diz respeito à criação do Mecanismo Nacional AntiCorrupção (MENAC) e do regime geral de prevenção da corrupção, pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro de 2021.

Este é o diploma-chave da operacionalização da prevenção e combate à corrupção, na vertente do seu enquadramento político-administrativo e jurídico.

Rompendo com a tradicional abordagem de proliferação de medidas avulsas anti-corrupção, o diploma inscreve, como já se disse, o combate à corrupção numa perspectiva holística e sistémica de defesa da democracia e dos seus princípios fundamentais. Lê-se no seu introito:

“As democracias comportam uma vasta complexidade na sua organização, designadamente no que concerne à regulação das atividades económicas e às interações entre as diferentes esferas de atividade, pública e privada.

O fenómeno da corrupção ofende a essência da democracia e os seus princípios fundamentais, designadamente os da igualdade, transparência, livre concorrência, imparcialidade, legalidade, integridade e a justa redistribuição de riqueza.

Por outro lado, os bens jurídicos individuais, por tradição, são mais facilmente identificáveis e protegidos, ao contrário do que sucede com os bens jurídicos macrossociais, que possuem uma natureza abstrata e, por conseguinte, de maior dificuldade na sua identificação, reclamando um superior nível de proteção.”

É nesse âmbito de especificação que o

“regime geral da prevenção da corrupção retira do domínio da *soft law* a implementação de instrumentos como os programas de cumprimento normativo, os quais deverão incluir os planos de

prevenção ou gestão de riscos, os códigos de ética e de conduta, programas de formação, os canais de denúncia e a designação de um responsável pelo cumprimento normativo.”

Para este desígnio prevê-se, nomeadamente:

- sanções aplicáveis a entidades públicas e privadas que incorram na não adopção, ou na adopção deficiente do regime geral;
- o estabelecimento de sistemas de controlo interno que permitam assegurar, como se escreve no Preâmbulo do decreto-lei, a efectividade dos instrumentos integrantes do programa de cumprimentos normativo, bem como a transparência e imparcialidade dos procedimentos e decisões, sob pena de sanções adequadas;
- a reforma da inspecção da administração directa ou indirecta do Estado de harmonia com as orientações da Estratégia Nacional Anti-Corrupção e do respectivo regime geral.

Na prática, tudo isto dependerá do bom ou mau desempenho do Mecanismo Nacional Anti-Corrupção (MENAC), criado pelo art.º 1.º do referido diploma como uma entidade administrativa independente, com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira, que desenvolve actividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas.

O art.º 2.º desenvolve a sua missão e atribuições, sintetizadas como a promoção da transparência e da integridade na acção pública e, bem assim, da efectividade de políticas públicas de prevenção da corrupção e de infracções conexas. Destaquem-se as atribuições que lhe estão cometidas pelo n.º 3 do art.º 2.º. Realcese também as formas de cooperação com outras entidades, que para além de organismos como o Ministério Público, a Polícia Judiciária (PJ) ou o Tribunal de Contas, por exemplo, inclui também “associações da sociedade civil que se dediquem ao

estudo e ao acompanhamento do fenómeno da corrupção e criminalidade conexas;” (art.º 7.º, alínea h) ), bem como com “outras entidades de direito público ou privado.” (alínea l) do mesmo artigo).

São órgãos do MENAC, nos termos do art.º 8.º: O Presidente; o Vice-Presidente; o Conselho Consultivo; a Comissão de Acompanhamento; e a Comissão de Sanções.

É importante notar que o Presidente do MENAC é nomeado por 6 anos não renováveis, por Resolução do Conselho Ministros, sob proposta conjunta do Presidente do Tribunal de Contas e do Procurador-Geral da República. Penso que aqui faltam os Presidentes dos tribunais superiores: do Supremo Tribunal de Justiça, do Tribunal Constitucional e do Supremo Tribunal Administrativo.

Outra nota a assinalar é que tanto o Conselho Consultivo como a Comissão de Acompanhamento do MENAC estão submetidos ao jogo, para não dizer jugo, das inspecções-gerais sectoriais, opção tradicional no nosso ordenamento jurídico, mas mais do que controversa, visto que as inspecções-gerais deveriam ser necessariamente os primeiros organismos a serem fiscalizados e a responder ao próprio acompanhamento e avaliação crítica do MENAC, como instrumentos administrativos fundamentais de realização da sua missão e atribuições. Fazer destas entidades os participantes-chave do Conselho Consultivo e da Comissão de Acompanhamento reproduz um conservadorismo continuado da prática tradicional político-administrativa. Consagra-se, pois, uma inversão não lógica da ruptura necessária entre o MENAC e o falhanço passado da prevenção e combate à corrupção, uma característica do estado da nação que chegou até ao presente. As inspecções-gerais, ao invés da sua submissão à fiscalização do MENAC, viram consagrados na lei os instrumentos que lhes permitem a captura corporativa do órgão de Estado responsável pela prevenção. A lei transformouas em juizes em causa própria e submeteu a prevenção da corrupção às práticas anquilosadas herdadas do passado, sem grande proveito para o país.

Registe-se agora uma observação final sobre o âmbito de aplicação do regime geral de prevenção da corrupção. O art.º 2.º do regime geral da prevenção considera abrangidas as seguintes entidades:

- pessoas colectivas com sede em Portugal que empregam 50 ou mais trabalhadores, bem como sucursais em território nacional de pessoas colectivas com sede no estrangeiro que empreguem 50 ou mais trabalhadores;
- serviços e pessoas colectivas da administração directa e indirecta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e do sector público empresarial que empreguem, 50 ou mais trabalhadores e ainda as entidades administrativas independentes, com funções de regulação da actividade económica dos sectores privados, público e cooperativos, assim como o Banco de Portugal, excepto, em relação a este, no que toca às suas participação e atribuições cometidas ao Sistema Europeu de Bancos Centrais.

O ponto de partida destas especificações é configurar a existência e aplicação de normativos preventivos a um universo dimensional que faça sentido no contexto da prevenção. A questão é saber que unidade dimensional adoptar: se unicamente em termos de pessoal empregado, se usar outras dimensões.

Sem dúvida que as entidades que empregam 50 ou mais pessoas devem ser abrangidas, mas há outras entidades, designadamente de natureza empresarial, com menos de 50 trabalhadores, que no contexto português se justifica tanto ou mais serem abrangidas e envolvidas num choque de normalização preventiva.

Neste contexto, seria bom atender à Recomendação da Comissão Europeia 2003/361/CE, de 6 de maio de 2003 (que Portugal até já adoptou no decreto-lei n.º 372/2007, de 6 de Novembro) que consagrou uma definição de dimensões de empresas na base de três critérios: 1) número de trabalhadores; ii) volume de negócios anual; e iii) balanço anual, que é do seguinte teor:

- Microempresa: menos de 10 trabalhadores e volume de negócios anual ou balanço anual  $\leq$  a 2 milhões de euros;
- Pequena empresa: menos de 50 trabalhadores efectivos; volume de negócios anual ou balanço anual  $\leq$  a 10 milhões de euros;
- Média empresa: menos de 250 trabalhadores efectivos e volume de negócios anual  $\leq$  50 milhões de euros ou balanço total anual  $\leq$  43 milhões;
- Grandes empresas: as restantes com 250 ou mais trabalhadores.

As microempresas poderão ser excluídas da obrigatoriedade de subordinação a mecanismos de prevenção da corrupção? Representam 95% do nosso tecido empresarial e segundo o EUROSTAT 40% do emprego total. Mas compreende-se que tenha de haver um limite inferior para a abrangência dos normativos preventivos.

Já o mesmo não direi das pequenas empresas. Na minha ponderação parece-me essencial que pequenas empresas venham a ser abrangidas pelo regime geral de prevenção, pelo menos numa fase posterior a definir desde já. Por exemplo, dentro de dois ou três anos. As pequenas empresas representam cerca de 20% do emprego total, cabendo às médias e grandes empresas ( que agora estão abrangidas pelo regime geral de prevenção), 40% do emprego total. Isto é, bastante menos que metade desse emprego total. É pouco para incutir um cunho de representatividade suficiente a um choque nacional determinante de uma cultura empresarial pro-prevenção.

Portugal está em antepenúltimo lugar na União Europeia no que toca ao emprego representado pelas pequenas e médias empresas. Abaixo de Portugal só Chipre e Itália.

Na União Europeia as grandes e médias empresas chegam a abranger 60% do emprego, caso da França,

seguinte: onze Estados-membros, todos acima dos 50%.

Em Portugal, se quisermos incluir 50% dos trabalhadores sob o regime geral da prevenção, teremos de adicionar pequenas empresas às médias e grandes, como entidades abrangidas pelo regime geral de prevenção, ultrapassando o confinamento desse regime a apenas 40% dos trabalhadores, como sucede actualmente. Poderá ser útil adiar essa extensão por dois ou três anos, como já se escreveu, mas penso que não devemos hesitar em optar por um choque pré-prevenção, que envolva mais de metade do emprego total, através de critérios de inclusão dimensionais a definir. De qualquer modo, o que não se pode é não aproveitar as oportunidades que a lei ainda permite. Nomeadamente, devem ser submetidas ao regime geral de prevenção as pequenas empresas que vierem a ser incentivadas e apoiadas mediante o acesso a recursos públicos.

## OS ANOS DO AFROUXAMENTO DO COMBATE PREVENTIVO

O XXII Governo conduziu até ao fim de 2021 um combate preventivo da corrupção que merece destaque. Posteriormente, contrariamente às expectativas geradas, o mesmo Governo e o que se lhe seguiu (o XXIII dotado de maioria absoluta), afrouxaram esse combate, mediante o protelamento directo ou indirecto da instalação de dois instrumentos fundamentais do combate preventivo: o Mecanismo Nacional Anti-Corrupção e a Entidade para a Transparência, que funciona junto do Tribunal Constitucional, mas cuja responsabilidade pela instalação cabe ao Governo. Com efeito, criado o MENAC em Dezembro de 2021, deveria seguir-se com a devida celeridade a sua instalação. Ora esta só se concluiu em Junho de 2023, mais de ano e meio depois, pela Portaria n.º 155-B/2023, de 6 de Junho. Não se vê explicação aceitável para este atraso.

O próprio Presidente do MENAC, o Juiz Conselheiro Jubilado António Pires Henriques da Graça, em entrevista à *Lusa*, de 7 de Junho de 2023, declarou que

“esperava que a instalação do novo organismo de combate à corrupção fosse mais rápida”.

É importante notar o que o Relatório da Comissão Europeia sobre o Estado de Direito escreve acerca do MENAC:

“A coordenação das actividades de luta contra a corrupção entre os diferentes organismos públicos, bem como a assunção de novas tarefas, tais como poderes sancionatórios, é susceptível de constituir um desafio para o MENAC no contexto de numerosas tarefas a realizar por um número relativamente limitado de efectivos”.

Acrescentando-se

“Apesar da obrigação legal, não é claro como é que o MENAC irá supervisionar e fazer cumprir as regras aplicáveis às empresas privadas e entidades jurídicas similares em termos práticos.”

Matéria a rever dentro de poucos anos. Os resultados da Estratégia Trienal do MENAC darão resposta a esta questão.

A dilatação da entrada em funcionamento da Entidade para a Transparência perante a passividade do Tribunal Constitucional e do Governo é um fenómeno inaudito que, no importante domínio do tratamento das declarações dos titulares de cargos políticos sobre os seus rendimentos, patrimónios e interesses, mantém Portugal próximo da estaca zero desde Setembro de 2019. Com efeito, esta entidade tem o seu estatuto aprovado pela Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de

Setembro, como

“órgão independente que funciona junto do Tribunal Constitucional e tem como atribuição a apreciação e fiscalização da declaração única de rendimentos, património e interesses dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, adiante designada por declaração única.”

(art. 2.º). Pouco menos de quatro anos após a sua criação ainda não está instalada! Facto que é verdadeiramente espantoso e revela uma inegável displicência em relação à operacionalização, alegadamente urgente e prioritária, de um dispositivo tido por absolutamente essencial ao combate preventivo da corrupção.

Em comunicado de 17 de janeiro de 2023, o Plenário do Tribunal Constitucional aprovou a proposta do Presidente relativa à designação dos membros da Entidade para a Transparência. Foram precisos mais de trinta e seis meses para fazer essa aprovação! Como explicar esta dilação?

Por comunicado de 21 de Abril de 2023, soube-se que

“o Tribunal Constitucional e a Entidade para a Transparência, com a colaboração da Universidade de Coimbra, vêm desenvolvendo esforços continuados e persistentes no sentido da instalação da EpT”.

Nos termos do art.º 4.º, n.º 2, da Lei Orgânica n.º 4/2019,

“o Governo disponibiliza as instalações para a Entidade para a Transparência, no primeiro semestre de 2020, preferencialmente fora das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto”.

Neste momento, o Governo tem de reconhecer e de se responsabilizar por este atraso em relação ao cumprimento desse objectivo, desde o fim do primeiro semestre de 2020.

O Tribunal Constitucional informou a 21 de Abril que

“aguardava há meses por uma resposta do Governo para poder concluir a instalação física da Entidade para a Transparência (EpT) e começar a trabalhar, e acrescentava que a última informação que tinha, à data, era a de que o processo se encontrava em análise no gabinete do primeiro Ministro”. (*Observador*, 2023)

Que questões se atravessam obrigando à dilação de prazos?

As negociações com a Universidade de Coimbra estarão em fase terminal. Se assim suceder, virão a ser necessários cerca de 5 anos, pelo menos, para instalar a Entidade para a Transparência. Que dizer deste calendário?

## **A MELHORIA DA PERCEÇÃO DO ESTADO DA CORRUPÇÃO EM PORTUGAL. DUAS PROPOSTAS METODOLÓGICAS**

É muito negativa a percepção do cidadão comum sobre o estado da corrupção em Portugal. O combate preventivo deve ser conduzido de modo a inverter este posicionamento determinante da má opinião generalizada vigente entre os portugueses. Trata-se de um resultado a consolidar em nome da credibilização da democracia e dos seus princípios fundamentais, bem como da credibilização dos titulares de cargos públicos e altos funcionários.

O trabalho inicial do MENAC tem de se enquadrar no desenvolvimento dessa finalidade. Para esse efeito farei duas propostas metodológicas, precedidas por breve referência ao actual estado da opinião quanto à extensão e gravidade da presença activa da corrupção em Portugal.

Segundo o Eurobarómetro Especial 2023 da Comissão Europeia, 93% da população em Portugal considera a corrupção uma prática generalizada, bem acima dos 70% atribuídos à média da União Europeia. O valor referente a 2023 está 3% acima do valor correspondente em 2022. Acima de Portugal apenas a Croácia e a Grécia com, respectivamente, 96% e 97%.

Segundo o mesmo Eurobarómetro: 85% dos portugueses consideram que as relações muito estreitas entre as empresas e a política em Portugal conduzem à corrupção; 78% consideram que os casos de alta corrupção não são suficientemente processados em Portugal e 84% entendem que em Portugal, o

favoritismo e a corrupção prejudicam a concorrência empresarial.

A evolução da percepção sobre a corrupção é dominada por uma visão negativa da dinâmica em curso, pois 66% considera que nos últimos três anos o nível de corrupção aumentou. Se lhes somarmos os que acham que as coisas continuam na mesma, temos 91% a declararem que nos últimos 3 anos as coisas pioraram ou ficaram na mesma. A corrupção é um dos três grandes problemas que Portugal enfrenta, a pequena distância dos outros dois.

Indicadores desta índole podem eventualmente não retratar com exactidão a situação em concreto em todas as facetas referidas. Seria um erro alguém esconder-se ou escudar-se nessa eventualidade. Porque o grande fenómeno político que nos avassala a todos é que os portugueses avaliam muito negativamente o estado da corrupção. Só isso, por si, chega para que toquem os alarmes mais vitais de defesa do bom funcionamento da democracia e se chamem às armas os altos titulares dos cargos públicos, titulares de órgãos de soberania e líderes da movimentação da sociedade civil.

Por outro lado, como assinala a Transparência Internacional, a pontuação do Índice de Corrupção nos dez anos entre (2012 e 2022) não teve melhorias sólidas e continuadas.

Em 2012, a pontuação do Índice de Percepção da Corrupção em Portugal era igual a 63 pontos. Em 2015 e 2018 chegou a 64 pontos, mas em todos os outros anos do período esteve entre 61 e 63, neste caso apenas em 2012 e 2017. Vai demorar tempo, na melhor das hipóteses, a aproximarmo-nos dos 90 pontos de valorização da Dinamarca. Ao menos que se chegue próximo dos 70 pontos da Estónia até ao fim da legislatura.

Para alcançar esse nível de pontuação há duas pré-condições essenciais:

- **A primeira** é que os portugueses percebam que a prevenção e combate à corrupção são uma responsabilidade conjunta de todos os órgãos de soberania, sem excepção, actuando coordenada e eficientemente de acordo com as suas competências próprias. Como adiante se verá, a instalação dos mecanismos necessários para esse efeito, não podem resumir-se ao funcionamento do MENAC, entidade dominada, na prática, como se disse, pelas Inspeções-Gerais.

Em 2007 propus, conjuntamente com os colegas Irene Veloso, Nelson Baltazar e Vasco Franco, um pacote cuja peça principal era o Projecto de Lei n.º 340/X (Providências de Combate à Corrupção Mediante Gestão Preventiva dos Riscos da Sua Ocorrência).

No projecto, os mecanismos de prevenção e combate da corrupção deveriam funcionar de acordo com o princípio da co-responsabilização de todos os órgãos de soberania. Para esse efeito, a entidade-chave que deveria assegurar essa coresponsabilização era a Assembleia da República. Competia-lhe fazer e desfazer a lei, fiscalizar o Governo e a Administração Pública, aprovar o Orçamento e avaliar, os seus resultados, discutir e aprovar as Contas do Estado e o Estado da Nação. Por isso, propusemos que o mecanismo de Execução, Acompanhamento e Avaliação de Resultados funcionasse junto da Assembleia da República, de modo a desenvolver os contributos próprios e a ter em devida conta momentos coordenados de interacção com as entidades cooperantes previstas. A direcção do Grupo parlamentar do PS rejeitou liminarmente este projecto, valendo-se da sua maioria absoluta no Parlamento.

Faziam parte do mesmo pacote legislativo o Projecto de Lei n.º 341/X, que propunha importantes alterações à legislação penal, bem como o Projecto de Lei 343/X, que se referia à Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), prevendo a obrigatoriedade de resposta pelos organismos públicos e as correspondentes punições pela inexistência de resposta.

De todo este conjunto, as propostas integralmente aceites ficaram reduzidas a três: i) garantias dos denunciantes; ii) possibilidade de constituição como assistente das associações sem fins lucrativos; iii) obrigatoriedade de o Relatório da Lei-Quadro da Política Criminal conter uma parte específica relativa aos crimes associados à corrupção. Muito pouco, como é patente. O fundo da questão foi completamente ignorado.

- **A segunda** diz respeito ao envolvimento da sociedade civil e dos cidadãos em geral no combate preventivo da corrupção. Não haverá sucesso reconhecido pela população enquanto não houver este livre e profundo envolvimento na definição e alcance dos seus objectivos e, sobretudo, na avaliação fundamentada dos seus resultados. Inclino-me a pensar que será a percepção sobre a corrupção que atestará se a Estratégia Nacional de Prevenção e Combate da Corrupção é – ou não é – um instrumento de construção de uma sociedade mais justa, igualitária e inclusiva e do restabelecimento de laços de confiança sólidos, entre os cidadãos, as comunidades e as suas instituições democráticas.

Não chega dar ao MENAC poderes de iniciativa, de controlo e de sanção. Importa, sobretudo, exercer esses poderes de modo a fazer subir o conhecimento e a valorização popular do combate à corrupção, acolhendo o envolvimento dos cidadãos nesse combate.

As entidades representativas da sociedade civil e os cidadãos em geral devem gozar do poder/dever de actuarem com a finalidade descrita por iniciativa própria, em cooperação com a linha geral do combate pela prevenção e contra a corrupção. Dá-se como exemplo, o Programa Metamorfose da Associação Business Roundtable Portugal, em parceria com o Instituto Português de Corporate Governance, que visa introduzir nas PMEs boas práticas de governo societário, acelerando o seu crescimento. Partindo de uma identificação de um défice de profissionalização da gestão e de uma carência de estruturas de *governance*, o Programa propõe sessenta e oito medidas e recomendações que poderão ser pontuadas de

modo a que cada empresa possa medir o seu grau de maturidade em matéria de *governance*. O Programa pretende envolver milhares de empresas. Pela sua ambição e finalidade, creio que seria útil uma possível harmonização com a actividade do MENAC.

## DUAS PROPOSTAS METODOLÓGICAS PARA RELANÇAR A PERCEPÇÃO FAVORÁVEL DO COMBATE PREVENTIVO DA CORRUPÇÃO

Provavelmente, 2024 será o primeiro ano de funcionamento regular do MENAC. Não se pode voltar atrás quanto à filosofia subjacente à sua estruturação. Mas pode e deve conduzir-se o seu funcionamento inicial de modo a relançar a percepção favorável do combate preventivo da corrupção, mediante o envolvimento dos cidadãos e da sociedade civil, por um lado, e a corresponsabilização pública de vários órgãos de soberania, por outro.

Nesse sentido, faço as duas propostas metodológicas seguintes referentes ao estabelecimento de doutrina sobre o lugar da normalização no combate preventivo da corrupção e sobre a participação da sociedade civil e de vários órgãos de soberania na definição do plano estratégico trianual a que o Presidente do MENAC se encontra obrigado, nos termos do art.º 10.º, alínea d) do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 19 de Dezembro.

## O LUGAR DA NORMALIZAÇÃO NO COMBATE PREVENTIVO DA CORRUPÇÃO

O Decreto-Lei 109-E/2021 criou o MENAC com a vocação de desenvolver actividades de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção.

O MENAC necessitará de impor às entidades abrangidas um conjunto de normativos mais específicos e adequados à gestão preventiva dos riscos de corrupção. O que se propõe é uma discussão alargada do papel das NORMAS Portuguesas Anti-Corrupção na definição e estruturação dos dispositivos concretos

de gestão previsionial dos riscos de corrupção à escala das entidades político-administrativas e empresariais abrangidas pelos poderes do MENAC.

Cada uma dessas entidades deverá ficar sujeita a condições *standardizadas* de modo a garantir padrões comparáveis de cumprimento e avaliação dos dispositivos obrigatórios, que estão no cerne do que poderemos chamar a Nova Era do combate à corrupção.

Em 2018 foi publicada a NP ISO 37001, intitulada “Sistemas de gestão anticorrupção. Requisitos e orientações para a sua utilização”. Esta NP especifica requisitos e fornece orientações para estabelecer, implementar, manter, rever e melhorar sistemas de gestão anti-corrupção.

O sistema de gestão anti-corrupção pode ser inteiramente autónomo ou implementado em paralelo com outros sistemas de gestão ou parte deles, como o sistema de *compliance*, de qualidade, ambiente, segurança da informação. Nestes casos, também podem ser invocadas outras normas como a ISO 19600, ISO 9001, ISO 14001, ISO/IEC 27001, ISO 26000 e a ISO 31000. Nestes últimos casos apenas deverá ser tida em conta matéria que, directa ou indirectamente, possa ser abrangida pelo MENAC.

Um órgão inserido na sociedade civil, como a Transparência Internacional Portugal, de preferência acompanhada por outras entidades da sociedade civil, poderia submeter ao Presidente do MENAC a proposta de organização de uma discussão aprofundada com a participação de entidades na luta preventiva, quer em razão do tema, quer em razão do exercício de poderes de soberania. Os art.ºs 7.º e 10.º do decreto do MENAC conferem ao seu Presidente a faculdade de assim proceder.

## A CONSTRUÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO TRIANUAL: O NECESSÁRIO CONTRIBUTO DA SOCIEDADE CIVIL EM DIÁLOGO COM OS ÓRGÃOS DE SOBERANIA

O Presidente do MENAC tem a responsabilidade directa e última quanto à aprovação de um plano estratégico trianual, instrumento operacional de suma importância para assegurar o cumprimento dos seus objectivos. Mais do que qualquer outro domínio de desempenho das responsabilidades do MENAC, é essencial assegurar a participação da sociedade civil no diálogo com órgãos de soberania no carreamento de contributos vitais para a construção da referida estratégia trianual. Esta afirmação funda-se no que acima se escreveu sobre as pré-condições a observar para criar e consolidar uma oportunidade de relançamento de uma dinâmica de percepção favorável do combate preventivo da corrupção, na base da aplicação conjugada dos art.ºs 7.º e 10.º já citados. Limitações de espaço impedem-me de ir mais além por agora.

Mas uma coisa é clara: **o presente estado de percepção da corrupção é um garrote que desmoraliza os portugueses e mina a credibilidade das instituições democráticas, bem como dos titulares de cargos públicos e altos funcionários.**

Ou começamos a afastar desde já esse estrangulamento ou os nossos esforços de combate à corrupção continuarão a sua senda adversa à implementação de uma cultura cívica, político-administrativa, económica e macro-social assente no revigoramento da credibilidade e eficácia da democracia e dos seus princípios fundamentais.

## BIBLIOGRAFIA

Comissão Europeia (2021). *Relatório sobre o Estado de Direito*. CE.

Comissão Europeia (2003). *Recomendação n.º 2003/361/CE*.

Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/ALL/?uri=celex%3A32003H0361>

**Decreto-Lei n.º 109-E/2021** da Presidência do Conselho de Ministros. Cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o regime geral de prevenção da corrupção (2021). Diário da República n.º 237, Série I de 2021-12-09.

**Decreto-Lei n.º 372/2007** do Ministério da Economia. Cria a certificação eletrónica do estatuto de micro, pequena e média empresa (2007). Diário da República n.º 213, Série I de 2007-11-06.

**Lei Orgânica n.º 4/2019** da Assembleia da República. Aprova o Estatuto da Entidade para a Transparência e procede à nona alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional (2019). Diário da República n.º 176, Série I de 2019-09-13.

**Observador (2023)**. Entidade para a Transparência aguarda resposta do Governo para concluir instalação. 17 de Julho de 2023.

**Portaria n.º 155-B/2023** dos Ministérios da Justiça e das Finanças Declara a instalação definitiva do Mecanismo Nacional Anticorrupção (2023). Diário da República n.º 109/2023, 1º Suplemento, Série I de 2023-06-06.

**Presidência do Conselho de Ministro (2015)**. *Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019*. <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>.

**Projecto de Lei n.º 340/X (2007)** de Deputados do PS. Providências de Combate à Corrupção Mediante Gestão Preventiva dos Riscos da Sua Ocorrência. [https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Detailhni ciativa.aspx?BID=33368](https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Detailhni%20ciativa.aspx?BID=33368)

**Projecto de Lei n.º 341/X (2007)** de Deputados do PS. Aprova Alterações ao Código Penal e a Legislação Penal Avulsa sobre Prevenção e Repressão da Corrupção. [https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Detailhni ciativa.aspx?BID=33369](https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Detailhni%20ciativa.aspx?BID=33369)

**Projecto de Lei 343/X (2007)** de Deputados do PS. Quarta alteração à Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 8/95, de 29 de Março, n.º 94/99, de 16 de Julho, e n.º 19/2006, de 12 de Junho. [https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Detailhni ciativa.aspx?BID=33374](https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Detailhni%20ciativa.aspx?BID=33374)

**Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021** da Presidência do Conselho de Ministros. Aprova a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 (2021).

**Diário da República n.º 66/2021**, Série I de 2021-04-06.

Nota: o presente texto é escrito de acordo com as normas anteriores à entrada em vigor do actual Acordo Ortográfico.

Agradeço a colaboração de Isabel Patrício na revisão de índole jurídica do texto

## NOTA BIOGRÁFICA

Presidente da Associação de Estudantes do Instituto Superior Técnico. Dirigente da RIA (Reunião inter associações de estudantes). Dirigente do MAR. Ministro da Indústria e Tecnologia no IV Governo Provisório. Deputado à Assembleia da República (1979-89). Vice-Presidente do Parlamento Europeu (1989-94); Deputado

à Assembleia da República (1994-95). Ministro do Planeamento e Administração do Território (Outubro de 1995 a Janeiro 96). Ministro do Equipamento, Planeamento e Administração do Território (Janeiro 1996 a Outubro de 99). Conselheiro de Estado. Deputado à Assembleia da República (outubro de 1999 a 2007); Administrador do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (2007 a 2011). Presidente da Comissão Técnica Independente para a Descentralização. Prémio Tágides 2022.



# ENET SDB RBRAN R E V I S T A



---

# 5

---

## A Importância de Projetos de Parceria Entre o Estado e a Sociedade Civil: Dois Casos de Sucesso

Filipe Silva e Sílvia Estêvão

**Resumo:** Este artigo destaca a importância de projetos de parceria entre o Estado e a sociedade civil na promoção da integridade, transparência e boa governança dos recursos públicos. Apresenta dois casos de sucesso: o Pacto de Integridade no Mosteiro de Alcobaça e a Educação para a Integridade para os jovens da Fundação “O Século”. O projeto Educação para a Integridade teve como foco a formação ética para a construção de uma cidadania ativa nos jovens, enquanto o Pacto de Integridade garantiu uma monitorização por parte da população durante a execução das empreitadas públicas realizadas naquele monumento. Essas duas iniciativas demonstram o valor de medidas proativas e positivas no combate à corrupção, no fortalecimento das instituições democráticas e na construção da confiança entre o governo e os cidadãos.

**Palavras-chave:** Prevenção da Corrupção. Integridade. Transparência. Educação para a cidadania.

**Abstract:** This article highlights the importance of partnership projects between the State and civil society in promoting integrity, transparency and good governance of public resources. It presents two successful cases: the Integrity Pact at the Monastery of Alcobaça and Education for Integrity for youth at the “O Século” Foundation. The Education for Integrity project focused on ethical training for building an active citizenship in young people, while the Integrity Pact ensured monitoring by the people during the execution of public works carried out in that monument. These two initiatives demonstrate the value of proactive and positive measures in fighting corruption, strengthening democratic institutions, and building trust between government and citizens.

**Keywords:** Corruption Prevention. Integrity. Transparency. Education for citizenship.

### 1. ENQUADRAMENTO

A bondade da temática da integridade, da transparência e da boa gestão dos dinheiros públicos é matéria obrigatória na agenda de governantes, políticos,

fazedores de opinião e outros agentes do espaço mediático que procuram dela retirar dividendos para fins pouco claros e que, na sua esmagadora maioria, não visam a prossecução do interesse público e das comunidades onde se inserem.

Conforme qualquer cidadão minimamente informado poderá constatar, estes temas, associados a outros como sejam o combate à corrupção, ao branqueamento de capitais, à evasão e à fraude fiscal, são recorrentes em períodos eleitorais, com o único fim de competir pela captura do voto dos cidadãos por parte dos aparelhos partidários.

O que se verifica muitas das vezes é uma falta de autenticidade entre o discurso e a prática dos nossos governantes, o que conduz a uma degradação do regime democrático, fruto da quebra de confiança nas instituições e nos seus agentes por parte dos governados e, concomitantemente, uma maior apetência para o acolhimento de soluções de cariz populista, demagógica e autoritária em momentos de crise, conforme a história nos tem vindo ciclicamente a demonstrar.

Tendo em atenção o descrédito crescente nas instituições públicas e no sentido de combater de forma positiva e proactiva essa percepção, os autores deste artigo decidiram narrar duas experiências inovadoras realizadas no nosso país e que, na medida do possível e com os constrangimentos orçamentais existentes, contribuíram para o reforço e credibilidade das políticas públicas nos domínios da integridade, da transparência e da participação dos cidadãos na monitorização da gestão dos dinheiros públicos, referimo-nos, nomeadamente, aos projetos Pacto de Integridade no Mosteiro de Alcobaça e Educação para a Integridade para os jovens da Fundação “O Século”, os quais

foram concretizados no âmbito de parcerias de colaboração envolvendo organismos públicos e entidades da sociedade civil.

## 2. EDUCAÇÃO PARA A INTEGRIDADE PARA OS JOVENS DA FUNDAÇÃO “O SÉCULO”

A Direção-Geral de Energia e Geologia é a autoridade nacional nos domínios da energia e dos recursos geológicos, contribuindo para a definição, implementação e avaliação de políticas públicas relativas a estes dois domínios, visando a sua valorização e utilização apropriada e acompanhando o funcionamento dos mercados, empresas e produtos.

O Plano de Prevenção dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Direção-Geral de Energia e Geologia para o período compreendido entre 2021-2025, aprovado em fevereiro de 2021 e revisto em julho de 2022, identifica como principais áreas de atividade vulneráveis a atribuição de direitos, concessões, licenças, certificados e aprovação de planos, a fiscalização, inspeção e auditoria, a emissão e cobrança de receita e a gestão dos recursos humanos.

Com o intuito de fazer face a estes e outros riscos inerentes ao desempenho das suas atribuições e competências, foram estabelecidas, nesse documento, seis medidas estruturais destinadas a reforçar o sistema de integridade da entidade pública, a saber: a criação da Unidade de Auditoria Interna; o Código de Ética e Conduta; Manuais de Procedimentos; Ações de Formação; Mecanismo Interno de Reporte de Denúncias e Educação para a Integridade Pública.

Devido à complexidade, tecnicidade e carácter inovador na operabilidade de duas dessas seis medidas, Mecanismo Interno de Reporte de Denúncias e Educação para a Integridade Pública, foi decidido envolver uma entidade de reconhecida competência e idoneidade internacional e nacional nestes domínios, tendo sido celebrado em 30 de dezembro de 2021 um protocolo de colaboração entre a Direção-Geral de Energia e Geologia e a Transparência e Integridade

– Associação Cívica<sup>1</sup>, tendo a entidade pública destinado do seu orçamento a verba de trinta e sete mil e noventa e dois euros para a sua implementação.

O anexo II ao referido protocolo, estabelecia, para além do cronograma de execução das duas medidas e respetivos encargos, quais as iniciativas a desenvolver que, no caso específico da medida Educação para a Integridade Pública, foram as seguintes:

- a) Apoiar o desenvolvimento de projetos formativos de educação para a integridade e probidade, cujo conteúdo será desenhado no sentido de incutir nas crianças e jovens uma ética de cidadania que crie sentimentos de repúdio perante práticas de corrupção e infrações conexas;
- b) Apoiar a produção e distribuição de material de apoio e de suporte aos módulos formativos, nomeadamente *flyers*, livros, vídeos, jogos, fomentando, deste modo, a interação e a participação ativa entre todos os formandos;
- c) Ministrando ações de formação específica para a constituição de uma bolsa de monitores dos projetos de educação para a integridade e probidade;
- d) Elaborar os questionários destinados a avaliar o impacto dos módulos ministrados junto das crianças e jovens.

Para a concretização desta medida, foi associada como entidade parceira a Fundação “O Século”, pessoa

1. – A Transparência e Integridade – Associação Cívica (TI-PT) é o membro português da rede global de Organização Não Governamental anticorrupção *Transparency International* e Civil Society Focal Point da *Community of Democracies* e tem como finalidade geral promover a legalidade democrática e a boa governação, nomeadamente através da realização de campanhas públicas, projetos de investigação, ações de formação e de cooperação com outras organizações governamentais e não-governamentais, com vista à monitorização de esforços das autoridades públicas e privadas nas áreas da governança e do combate à corrupção, bem como na formulação de recomendações de reforma tendentes à melhoria da gestão pública e ao aumento da participação dos cidadãos e das Organizações Não Governamentais na definição e implementação de políticas públicas que reforcem efetivamente os valores da transparência, da integridade e da responsabilidade.

coletiva de direito privado, com estatuto de utilidade pública desde 1999, cujos fins sociais integram a promoção dos direitos da criança, a proteção e o apoio a crianças, jovens e idosos em risco e a assistência a refugiados e emigrantes.

Assim, em linha com a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, nomeadamente a prioridade em melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais através da aposta na formação precoce dos jovens, o projeto Educação para a Integridade Pública compreendeu três fases, a saber:

Fase 1 – Formação de formadores (formação específica dirigida a monitores da Fundação “O Século” para desenvolvimento futuro de projetos de educação para a integridade);

Fase 2 – Laboratório de projetos (desenvolvimento de projetos formativos de educação para a integridade dirigida a crianças e jovens entre os 12 e os 16 anos, no sentido de inculcar uma ética de cidadania e de participação ativa na sociedade onde se encontra integrado);

Fase 3 – *Integrity Bootcamp* (campo de férias escolar de 4 dias de formação intensiva para as crianças e jovens realizado nas instalações da Fundação e em outros locais selecionados e com relevância histórica sobre a temática abordada).

O laboratório de projetos abrangeu 20 educadores que analisaram o manual de boas-vindas/livro das regras dos residentes/regulamento interno das casas de acolhimento, mapearam os riscos de integridade, de funcionamento da instituição e as regras para as crianças, jovens e educadores, bem como desenvolveram estratégias relativas à ética individual, transparência, responsabilidade e *accountability*.

O *Integrity Bootcamp* abrangeu também 20 jovens e educadores das três casas de acolhimento, tendo sido desenvolvidos conteúdos para o público infanto-juvenil, com sessões interativas, trabalhos de grupo

e visitas guiadas à Assembleia da República e ao Museu Bordalo Pinheiro<sup>2</sup>.

Os resultados apresentados ultrapassaram as expectativas criadas pela Direção-Geral de Energia e Geologia, no que se refere ao número de formadores, crianças e jovens da Fundação “O Século” envolvidos nestas iniciativas, sendo que, a prazo, esperamos constatar o impacto das mesmas no que se refere à finalidade última desta medida, designadamente, de inculcar nos destinatários uma ética de cidadania que gere sentimentos de repúdio em relação a práticas de corrupção e infrações conexas.

### 3. O PACTO DE INTEGRIDADE NO MOSTEIRO DE ALCOBAÇA

A Direção-Geral do Património Cultural, responsável pela gestão do património cultural em Portugal continental, encetou em dezembro de 2014, no âmbito da revisão do seu Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, uma medida inovadora – a implementação de um Pacto de Integridade em Portugal.

O Pacto de Integridade é um mecanismo que permite a uma entidade pública ou um grupo de entidades colaborar com a sociedade civil para garantir que as autoridades contratantes e as empresas proponentes atuam dentro dos limites impostos pela lei, mitigam os riscos de corrupção e fomentam a confiança dos cidadãos num determinado projeto de contratação pública.

A iniciativa inscreveu-se na experiência-piloto *Integrity Pacts – Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds*, apoiada pela Comissão Europeia e pela

2. – Rafael Bordalo Pinheiro mostra e critica a vida política e social portuguesa do fim do século XIX – a sua obra patenteia uma sátira político-social e um turbilhão de ideologias dedicadas à emergência de uma sociedade mais justa, democrática e participativa.

Transparência Internacional<sup>3</sup>, a qual envolveu 11 países europeus e 17 processos de contratação pública suportados por fundos da União Europeia.

Assim, em junho de 2015, a Direção-Geral do Património Cultural formalizou uma candidatura em parceria com a Transparência e Integridade – Associação Cívica (TI-PT), organização não-governamental que representa em Portugal a Transparência Internacional, na qual apresentou uma *short list* de projetos candidatos – propostos pelo seu Departamento de Estudos, Projetos Obras e Fiscalização – que reuniam os requisitos exigidos no concurso aberto pela Comissão Europeia para entidades públicas interessadas em aplicar os Pactos de Integridade.

De referir que a Direção-Geral do Património Cultural tem a seu cargo a gestão direta de 26 monumentos, museus e palácios, onde se incluem 5 monumentos inscritos na lista do património mundial da UNESCO, 15 museus nacionais e 2 palácios nacionais.

Neste contexto, a Direção-Geral do Património Cultural e a Transparência e Integridade – Associação Cívica, assinaram dois Memorandos de Entendimento, a saber: a) em 6 de novembro de 2015, para a fase de desenvolvimento do Pacto de Integridade; b) em 04 de abril de 2017, para a fase de execução do projeto a monitorizar, definição das atividades de comunicação e *outreach* do projeto.

Em 11 de dezembro de 2018, a Direção-Geral do Património Cultural, enquanto entidade adjudicante, e a Transparência e Integridade – Associação Cívica, na qualidade de supervisor independente, assinaram o Pacto de Integridade para a implementação do projeto “Mosteiro de Alcobaça – Património Cultural da UNESCO”.

A intervenção no Mosteiro de Alcobaça teve um custo aproximado de 1 M€ e foi cofinanciada por fundos comunitários através do Programa Operacional Centro 2020.

Para a execução das obras foram adotados pela entidade adjudicante os procedimentos de concurso limitado por prévia qualificação, em conformidade com o Código dos Contratos Públicos, que se concretizaram na outorga de dois contratos de empreitada de obras públicas relativos a duas componentes de obra: um tendo por objeto a “Conservação da Fachada Poente e da Fachada Norte Rebocada”, e o outro a “Requalificação da Portaria Conventual e Loja”, bem como a celebração de um contrato de fiscalização para ambas as intervenções.

Os concorrentes aos procedimentos de contratação pública, conjuntamente com a entrega das respetivas propostas, subscreveram uma cláusula de vinculação ao Pacto de Integridade, assumindo a responsabilidade pelo cumprimento do mesmo, em caso de adjudicação.

A Transparência e Integridade – Associação Cívica, enquanto supervisor independente, dispôs da colaboração de um Comité de Peritos<sup>4</sup>, constituído para o efeito e composto por especialistas das Universidades de Coimbra e de Aveiro em diversas áreas do conhecimento tais como direito, arquitetura, finanças e engenharia civil, o qual acompanhou todo o procedimento de implementação do projeto.

Também o Departamento de Estudos, Projetos Obras e Fiscalização da Direção-Geral do Património Cultural, contou, como sempre, com uma equipa especializada<sup>5</sup> adequada ao bom desenvolvimento dos trabalhos, a qual esteve disponível para se articular com o Comité de Peritos da Transparência e Integridade.

3. – *Transparency International* é um movimento global que trabalha em mais de 100 países para acabar com a injustiça da corrupção. Por meio da advocacia, campanha e pesquisa, operam para expor os sistemas e redes que permitem que a corrupção prospere, exigindo maior transparência e integridade em todas as áreas da vida pública.

4. – Comité constituído por: Prof. Doutor Miguel Lucas Pires. (coordenador), Dr. Daniel Taborda, Eng.º Hélder Loio e Dr. Paulo Silva.

5. – Equipa constituída por: Arq.ª Elsa Duarte (chefe de divisão), Arq.º. Ângelo Silveira e Eng.ª Elizabete Carvalheira (técnicos responsáveis pela conservação do Monumento), Dra. Antónia Tinturé e Eng.º Nuno Tomás.

As obras relativas à componente de Requalificação da Portaria Conventual e Loja decorreram em 2019 e a assinatura do Auto de Consignação, realizada em 11 de julho desse ano na Sala das Conclusões do Mosteiro, foi objeto de um evento público que envolveu as “forças vivas” da comunidade alcobacence, representantes de várias entidades da região Centro, bem como vários órgãos da comunicação regional e local.

As obras relativas à componente de Conservação das Fachadas tiveram início em 7 de julho de 2020. Devido às restrições impostas pela pandemia COVID-19, a assinatura do Auto de Consignação efetuou-se através de uma breve reunião presencial realizada no Mosteiro de Alcobaça, apenas para assinalar o início da execução da última componente da obra e reforçar melhor o compromisso do empreiteiro no âmbito da assinatura do Pacto de Integridade.

Findos os trabalhos, realizou-se uma Conferência de Encerramento do primeiro Pacto de Integridade português, a qual ocorreu em 19 de novembro de 2021, no Mosteiro de Alcobaça.

O trabalho de monitorização desenvolvido consistiu na avaliação de cada etapa crítica do processo de contratação pública e de execução da obra, sinalizando eventuais riscos de corrupção e de desvios nos gastos públicos e minimizando os seus impactos, sendo de destacar as seguintes ações coletivas:

a) 11 de abril de 2019 – Primeira visita guiada realizada no âmbito da monitorização cívica

do projeto Pacto de Integridade. O relatório produzido pela Transparência e Integridade – Associação Cívica analisa as perceções dos participantes em relação a padrões no investimento em contratação pública e à ferramenta Pacto de Integridade;

b) 27 de novembro de 2019 – A Transparência e Integridade – Associação Cívica fez convergir uma visita técnica ao Mosteiro de Alcobaça por parte do seu Comité de Peritos, com uma visita de trabalho da Transparência e Integridade – Hungria, a fim de ser

partilhada a experiência na aplicação de Pactos de Integridade naquele Estado-membro;

c) 23 de setembro de 2021 – Visita técnica à empreitada “Conservação da Fachada Poente e da Fachada Norte Rebocada” do Mosteiro de Alcobaça, com o objetivo do Comité de Peritos da TI-PT produzir o último Relatório de Monitorização.

Atendendo ao papel central da Direção-Geral do Património Cultural no setor da cultura em Portugal, esta entidade tem procurado ser o motor de implementação das melhores práticas internacionais subscritas por organizações como a Comissão Europeia, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Europeu (OCDE), a *Open Government Partnership*, a *Open Contracting Partnership* e a *Transparency International*, posicionando-se como inovadora no contexto europeu de *Public Procurement in Cultural Heritage*, no âmbito das quais são de referir os seguintes eventos por ela organizados:

a) 5 de maio de 2017 – Workshop “Contratação Transparente”, realizado no Palácio Nacional da Ajuda e dirigido aos colaboradores da Direção-Geral do Património Cultural, no qual participaram 50 pessoas a que se juntaram mais de 60 via *live streaming*;

b) 25 de maio de 2017 – Conferência “Integridade e Inovação na Contratação Pública”, no Museu Nacional de Etnologia, data em que foi oficialmente lançado o projeto em Portugal. A este evento assistiram mais de 60 pessoas (e mais de 170 via *live streaming*), com um painel de oradores nacionais e internacionais que discursarem sobre temas como: “O que está a mudar na contratação pública: perspetivas internacionais” e “A Boa Governança na contratação pública: relação entre o Público e o Privado”;

c) 6 de maio de 2020 – *Webinar* dedicado à partilha de experiências e boas práticas decorrentes da implementação do Pacto de Integridade em Portugal, inserido na campanha *Open Response + Open Recovery* promovida pela *Open Government Partnership*, com o objetivo de transmitir os desafios inerentes à

participação ativa dos cidadãos nos processos de contratação pública;

d) 23 de junho de 2021 – *Workshop* de Liderança, dirigido aos dirigentes da Direção-Geral do Património Cultural, para debaterem o potencial de sistemas de contratação pública otimizados através da utilização de dados abertos de contratação pública e capacitação técnica e tecnológica para alavancar oportunidades que se colocam nesta área.

A iniciativa Pacto de Integridade, mecanismo de monitorização cívica dos contratos públicos apoiado pela Comissão Europeia, foi distinguida, em junho de 2019, com o “Prémio de Boa Administração de 2019” do Provedor de Justiça Europeu, na categoria “Excelência em Administração Aberta”.

Na Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, aprovada através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril, o Pacto de Integridade é referido como exemplo de boa prática que visa reforçar a transparência, garantir um uso mais sã dos dinheiros públicos e promover o envolvimento e confiança dos cidadãos nos procedimentos públicos.

Neste contexto e no âmbito do Plano de Comunicação do Pacto de Integridade, em 20 de maio de 2021, foi efetuada uma visita guiada ao Mosteiro de Alcobaça para produção de vídeos, tendo em vista espelhar as boas práticas utilizadas, os quais contaram com depoimentos, nomeadamente, da Diretora do Mosteiro e de representante do ICOMOS-Conselho Internacional dos Monumentos e Sítios, e do Senhor Embaixador da Comissão Nacional da UNESCO.

A implementação do Pacto de Integridade no Mosteiro de Alcobaça pode ser “revisitado” através de uma série documental, em cinco episódios, no *YouTube*.

A implementação nacional do Pacto de Integridade está também contemplada no I Plano Nacional de Administração Aberta.

O Pacto de Integridade implementado no Mosteiro de Alcobaça continuou a ser distinguido como uma das melhores práticas no conjunto dos 27 Estados-membros, com impacto positivo na prevenção ou repressão da corrupção.

De facto, no dia 23 de fevereiro de 2023, a Comissão Europeia publicou o “Manual de Boas Práticas na Luta contra a Corrupção”, no qual é reconhecida e elogiada a experiência portuguesa<sup>6</sup>.

#### 4. LIÇÕES A RETIRAR PARA O FUTURO

A importância de ambas as iniciativas relatadas encontram-se em linha com a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, reforçando deste modo a necessidade de uma cidadania responsável, esclarecida, íntegra, defensora do primado da lei e do Estado de direito, em sociedade abertas, pluralistas, submetidas a permanente escrutínio dos seus cidadãos, bem como a ameaças populistas que atentam contra os fundamentos institucionais do regime democrático.

É particularmente revelador do sucesso destas duas iniciativas verificar que a mensagem transmitida em ambos os projetos e que podemos traduzir na seguinte expressão “atuem enquanto agentes dinamizadores da integridade”, foi entusiasticamente aceite por todos os destinatários, não obstante as faixas etárias de cada uma das populações-alvo, seu grau de escolaridade, nacionalidade, etc.

O projeto “Pacto de Integridade” incorporou no modelo gestor da Direção-Geral do Património Cultural uma ferramenta de monitorização cívica e de avaliação, facto este que, ao fortalecer os mecanismos de controlo interno da entidade pública, incutiu em todos os seus colaboradores, empreiteiros e fornecedores uma consciência acrescida para a importância da transparência dos procedimentos

6. O *case study* relativo ao Pacto de Integridade português encontra-se relatado no capítulo 4.2.2 – *Portugal: Collaborative public contracting monitoring – Integrity Pact*.

de contratação pública e seu impacto na boa gestão dos dinheiros públicos e no reforço na confiança dos cidadãos na Administração Pública.

O projeto “Educação para a Integridade Pública”, por sua vez, apostou no desenvolvimento de uma metodologia de aprendizagem junto de um público jovem mais suscetível de incorporar todas as dimensões estruturantes da ética e da cidadania ativa, com vista à instauração de um movimento de mudança efetiva nas dinâmicas de integridade, responsabilidade e *accountability*.

A produção de materiais como relatórios, manuais de boas práticas e outros *outputs* produzidos no âmbito do desenvolvimento de ambos os projetos podem e devem ser usados para divulgação e advocacia, por parte da Transparência e Integridade Portugal, mas também disseminados, enquanto efeitos *spill over* positivos, por parte do sector público.

Por último destacar se da leitura deste artigo resultar o aprofundamento de novas parcerias entre o Estado e os setores privado e social na prossecução do bem comum, será motivo de regozijo para todos nós.

#### NOTA BIOGRÁFICA:

**Sílvia Maria da Silva Estêvão** – Licenciada em Gestão e Administração Pública (1982-1986) pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa. Ingressou na função pública em dezembro/1988, na Direção-Geral do Desenvolvimento Regional, onde exerceu as funções de Chefe de Divisão de Apoio ao Setor Terciário da Direção de Serviços das Atividades Económicas desde maio/1997. Em novembro/2008 celebrou acordo de comissão de serviço para as funções de Coordenadora do Núcleo de Controlo das Certificações de Despesa da Unidade de Certificação do IFDR-Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, funções que cessaram em abril/2014 com a extinção do IFDR e a criação da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. Exerce funções desde agosto/2014 na Direção-Geral do Património Cultural, sendo Coordenadora da Unidade de Auditoria Interna desde 2015 até à presente data.

**Filipe Manuel Campos Silva** – Licenciado em Gestão e Administração Pública pela Universidade Técnica de Lisboa (1986-1990), pós-graduado em controlo e gestão de dinheiros públicos. Funcionário do Estado desde 1991, Inspetor de Finanças desde 1996, tendo ainda desempenhado os seguintes cargos: Chefe da Divisão da Assembleia da República (2002-2003), perito financeiro na Polícia Judiciária (2004); Diretor de Serviços de Gestão da Torre

do Tombo (2008-2012), Controlador Financeiro na Unidade Nacional de Gestão do EEAGRANTS (2012-2013), Subdiretor-Geral do Património Cultural (2015-2019), Adjunto do Secretário de Estado da Justiça (2019-2020) e desde 2020 até à data assessor do Diretor-Geral de Energia e Geologia.



# ENET SDB RBRAN R E V I S T A



# 6

## A transparência como controlo preventivo da colusão na contratação pública – primeiras reflexões

Sérgio Laranjinho

**Resumo:** A presente monografia propõe o estudo sobre a relevância da transparência na contratação pública, nomeadamente, sobre o modo como a transparência promove (ou não) o combate às práticas colusivas nos procedimentos de formação dos contratos públicos. Esta investigação resulta da utilização do método científico, de uma abordagem metodológica indutiva, utilizando métodos e técnicas qualitativas, com recurso a técnicas de análise documental.

No final da monografia defendemos a relevância da transparência como princípio ordenador dos procedimentos de formação dos contratos públicos e a necessidade de desenvolver mecanismo que garantam a compatibilização entre a proteção da transparência e a proteção da concorrência nos mercados da contratação pública.

**Palavras-chave:** Transparência; Colusão; Concorrência; Contratação pública eletrónica.

**Abstract:** This monograph proposes to study the relevance of transparency in public procurement, namely how transparency promotes (or not) the fight against collusive practices in public procurement procedures. This research results from the use of the scientific method, an inductive methodological approach, using qualitative methods and techniques, using documentary analysis techniques.

At the end of the monograph, we defend the relevance of transparency as a guiding principle of public procurement procedures and the need to develop mechanisms that ensure compatibility between the protection of transparency and the protection of competition in public procurement markets.

**Keywords:** Transparency; Collusion; Competition; e-Procurement.

### INTRODUÇÃO

O presente estudo desenvolve uma reflexão sobre a relevância da transparência na contratação pública, nomeadamente, sobre o modo como a transparência

promove (ou não) o combate às práticas colusivas<sup>1</sup> nos procedimentos de formação dos contratos públicos<sup>2</sup>. Embora a formação dos contratos públicos esteja sujeita à transparência administrativa [artigo 1.º-A, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro], a doutrina tem assinalado que a transparência pode induzir e estimular fenómenos de colusão entre concorrentes (Raimundo, 2021; Rodrigues, 2017). Neste sentido, trata-se de discutir, de forma sucinta, os impactes que à adoção de procedimentos de contratação pública transparentes podem ter no combate à colusão na contratação pública.

Considerando as limitações impostas à dimensão do trabalho houve necessidade de se proceder a uma delimitação do objeto de estudo. Em termos temporais, o estudo centra-se no período compreendido entre 2022<sup>3</sup> a 2023. No concernente ao espaço, o tema será abordado na ordem jurídica portuguesa.

A Autoridade da Concorrência (AdC) definiu o combate ao conluio na contratação pública como uma das suas prioridades de política de concorrência para 2023<sup>4</sup>.

1. As expressões práticas colusivas, manipulação das propostas, conluio, colusão e cartel são usadas no texto de forma indiferenciada.

2. As expressões procedimentos de formação dos contratos públicos, procedimento pré-contratual, procedimentos para a formação de contratos públicos e procedimentos de contratação pública são usadas no texto de forma indiferenciada.

3. O Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro, procede à décima segunda alteração ao CCP, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

4. Cf. Prioridades de política de concorrência para 2023. Disponível em: [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/Prioridades%20de%20pol%C3%ADtica%20de%20concorr%C3%Aancia%20para%202023\\_0.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/Prioridades%20de%20pol%C3%ADtica%20de%20concorr%C3%Aancia%20para%202023_0.pdf).

Para além disso, a pertinência do combate ao conluio e às práticas colusivas também se prende “*com os efeitos nefastos que a prática [colusiva] provoca, já que introduz distorções no funcionamento do mercado, compromete a eficiência da alocação dos recursos económicos do Estado e afeta o erário público de forma significativa*” (Rosa, 2022: 13)<sup>5</sup>. Estima-se que as práticas colusivas nos procedimentos de formação dos contratos públicos “*inflaciona os preços em cerca de 20% relativamente aos níveis de preços em ambiente concorrencial*” (Carvalho, 2021: 145).

Em terceiro lugar, os mercados de contratação pública são “*mercados propensos a processos de cartelização*” (Moreira, 2010: 208), desde logo, pela natureza oligopolista e pela repetição consecutiva e previsível dos procedimentos de formação dos contratos públicos que são lançados para o mercado<sup>6</sup>.

Por fim, a relevância do combate ao conluio e às práticas colusiva também se demonstra pelos efeitos que a transparência exigida no combate à corrupção<sup>7</sup>, desde logo, porque “*A prevenção da corrupção na contratação pública implica exigências de transparência, que por sua vez podem facilitar o conluio entre os concorrentes*” (Rosa, 2022: 14).

O objetivo que orienta o presente texto cifra-se em identificar e analisar os desafios do cumprimento da obrigação da transparência nos procedimentos para a formação de contratos públicos e a necessidade de desenvolver medidas de prevenção e combate à colusão na contratação pública em Portugal.

5. Moreira (2010: 202) chama atenção que o conluio e as práticas colusivas resultam num “*menor nível geral de bem-estar*”.

6. Como refere Martins (2021: 111), “*frequentemente se especula sobre fenómenos de cartelização da contratação pública que podem inflacionar mais de 50% os preços praticados*”.

7. As práticas contrárias à concorrência no mercado de compras públicas podem estar relacionadas com esquemas de corrupção (Silva e Santos, 2016: 260). Diretamente relacionada com este tema veja-se, a Recomendação n.º 1/2015, do Conselho de Prevenção da Corrupção, publicada no *Diário da República*, II Série, de 13 de janeiro de 2015, que aborda a questão do risco de corrupção no campo da contratação pública.

A definição do objetivo pretende delimitar o alcance da pergunta de partida e, por essa via, o objeto de estudo. Decorrente do exposto, associa-se ao estudo a seguinte questão de partida: «de que forma o cumprimento das obrigações de transparência nos procedimentos de contratação pública podem contribuir (ou não) para a prevenção e para o combate à colusão na contratação pública?».

No que diz respeito às normas e procedimentos tidos em conta na elaboração desta monografia procuramos seguir essencialmente uma metodologia qualitativa, visto que tem “*como objetivo alcançar um entendimento mais profundo e subjetivo do objeto de estudo, sem se preocupar com medições e análises estatísticas*” (Vilelas, 2009: 108). Com efeito, a investigação visa sobretudo “*descrever ou interpretar, mais do que avaliar*” (Fortin, 2009: 22).

A metodologia de investigação escolhida para a elaboração da monografia foi a do método científico<sup>8</sup>, com recurso ao raciocínio indutivo, uma vez que partimos de um raciocínio particular para o geral. Para além disso, neste estudo procuramos utilizar o pensamento crítico para identificar problemas e formular perguntas (Paul e Elder, 2008: 44).

Relativamente às técnicas de recolha de dados utilizamos, a análise documental na legislação e declarações oficiais, e a revisão bibliográfica. Nesta perspetiva, a presente investigação baseia-se sobretudo na revisão da literatura e na análise documental com o intuito de poder alcançar uma melhor interpretação da realidade no que a esta problemática diz respeito.

A organização do presente estudo comporta dois capítulos, para além da introdução e da conclusão. O primeiro capítulo propõe uma revisão teórica e uma abordagem aos principais diplomas legais e documentos oficiais para a compreensão do fenómeno

8. Uma das características fundamentais do método científico é a sua replicabilidade, podendo esta conseguir-se através do desenvolvimento de diferentes estratégias. Cada uma destas estratégias deu lugar a variantes deste método, particularmente aos raciocínios indutivo, dedutivo e hipotético-dedutivo (Freixo, 2012: 77).

em estudo, para além da delimitação de conceitos nucleares. O segundo capítulo contempla essencialmente uma análise à contratação pública eletrónica à luz do direito da concorrência. Por fim, apresentamos a conclusão do presente estudo, com a finalidade de desencadear uma reflexão que hipoteticamente propicie uma evolução no conhecimento dos desafios de se colocam entre a harmonização entre o cumprimento das obrigações da transparência nos procedimentos de contratação pública e a implementação de medidas de prevenção e combate à colusão na contratação pública.

## CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO CONCETUAL DA TRANSPARÊNCIA NA GOVERNAÇÃO PÚBLICA

### 1. A governação pública e a transparência

A Constituição da República Portuguesa (CRP) impõe ao Estado e demais entidades públicas, assim como aos titulares dos órgãos e agentes da Administração Pública a respetiva responsabilidade, pelo exercício das suas funções, por ações ou omissões cometidas (artigos 22.º, 117.º e 271.º).

A transparência administrativa joga um papel essencial na sustentação do princípio constitucional democrático-participativo (artigos 2.º, 48.º, 109.º, 1.ª parte, e 267.º, n.º 5, todos da CRP) e no reforço da legitimação democrática da Administração, constituindo mesmo condição indispensável para o exercício da cidadania e da participação na vida pública e para a responsabilização e controlo externo dos poderes públicos (Fernandes e Empis, 2022: 88). Deste modo, assinala-se a “estreita ligação entre a transparência administrativa e a concretização do princípio democrático na prossecução do interesse público” (Fariño, 2021: 12)<sup>9</sup>.

9. Como refere Moniz (2016: 59), “O princípio da transparência assume-se como decorrência do princípio da democracia”.

De acordo com Ribeiro, Nogueira e Freitas (2017), estudos destacam o papel da transparência na disponibilização de informações aos cidadãos, permitindo que eles participem no processo político<sup>10</sup>, o que melhora a qualidade de tomada de decisão do governo.

Note-se que, embora a transparência não esteja consagrada nem na CRP<sup>11</sup> nem no Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, como um princípio geral da atividade administrativa, podemos encontrar diversas alusões expressas à ideia de transparência ao longo do CPA, entre outros, no artigo 14.º (princípios da administração eletrónica) e no artigo 201.º, n.º 2 (procedimentos pré-contratuais).

Relativamente à expressão legal do princípio da transparência na contratação pública, podemos referir quer o artigo 1-A.º, n.º 1, do CCP, quer no artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014.

### 2. Conceitos operatórios

Agora, importa, de forma breve, fixar o sentido do princípio da transparência e da colusão nos procedimentos de contratação pública.

A palavra transparência “*tratar-se de um conceito polissémico, empregado em múltiplas disciplinas e variados contextos, inúmeras vezes assumindo um sentido figurado ou metafórico*” (Fernandes, 2015: 426). Em sentido literal, transparência “*é normalmente definida como a qualidade ou o estado do que é transparente, não opaco, do que deixa atravessar a luz e permite distinguir os objetos através da sua*

10. Segundo Tavares e Rodrigues (2013), a transparência na gestão pública contribui para uma maior participação do cidadão no exercício de funções públicas, desde logo, porque disponibiliza informação organizada e um conhecimento das práticas administrativas.

11. Mas há referências ao princípio da transparência nos artigos 51.º, n.º 5, e 113.º, n.º 3, alínea d), que consagram os princípios pelos quais se devem reger os partidos políticos e as campanhas eleitorais, respetivamente.

*espessura*” (Fernandes, 2015: 426). Num sentido subjetivo ou figurado, transparência “*pode assumir o significado do que transmite a verdade sem a adulterar ou de quem nada tem a esconder, sendo muitas vezes utilizada como sinónimo de evidência, clareza, pureza, verdade, abertura*” (Fernandes, 2015: 427).

Na sua aceção jurídica, “*mais do que representar um instituto juridicamente preciso, resume um modo de ser da Administração, um objetivo ou um parâmetro para medir o desenvolvimento da atividade*” (Antunes, 1993: 2).

Para Fernandes e Empis (2022: 88-89) o princípio da transparência manifesta-se em duas dimensões distintas, a saber: i) uma dimensão funcional, onde o princípio da transparência impõe uma “*atuação administrativa que deixe ver e se dê a ver, sem opacidade, impenetrabilidade e segredo para além do legalmente consentido*”; ii) uma dimensão organizatório-procedimental, onde o princípio da transparência exige “*soluções organizatórias e procedimentais adotadas pelo legislador ordinário e pela própria Administração que permitam que a atuação administrativa seja visível e percecionável por todos*”.

No âmbito do presente trabalho defendemos um conceito amplo do princípio da transparência, no qual se abrange: i) o acesso a toda a informação administrativa relacionada com os procedimentos de contratação pública; ii) que a Administração desenvolva mecanismos que organize e disponibilize de forma acessível a toda a comunidade a informação administrativa relacionada com procedimentos de contratação pública; iii) o acesso às práticas administrativas organizacionais relevantes para os procedimentos de contratação pública.

Note-se que no CCP a transparência se manifesta de diversas formas, designadamente, através do: i) dever de “anúncio de pré-informação” previsto no artigo 34.º do CCP; ii) dever da entidade adjudicante fundamentar a decisão de contratar (artigo 36.º, n.º 1, do CCP), assim como, a decisão de escolha do procedimento de formação dos contratos (artigo 38.º

do CCP); iii) dever da entidade adjudicante de definir de forma clara os critérios de adjudicação e a própria introdução do modelo de avaliação [artigos 132.º, n.º 1, alínea n), e 139.º do CCP]; iv) dever de publicitar o anúncio da decisão em contratar, em Diário da República, sítio institucional da entidade, jornais de grande circulação e também no Jornal Oficial da União Europeia nos casos previstos nos artigos 19.º, 20.º e 21.º, do CCP; v) dever de publicitar o anúncio da adjudicação no *Jornal Oficial da União Europeia* (artigo 78.º do CCP); celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos e esta publicitação é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito (artigo 127.º, n.º 1 e n.º 3, do CCP).

Em Portugal, o CCP determina que são excluídas as propostas cuja análise revele “*A existência de fortes indícios de atos, acordos, práticas ou informações suscetíveis de falsear as regras de concorrência*” [artigo 70.º, n.º 2, alínea g), do CCP]. Logo, da interpretação do artigo 70.º, n.º 2, alínea g), do CCP devemos extrair que o objetivo de abranger “*todos os comportamentos anti-concorrenciais suscetíveis de falsear a concorrência num procedimento de adjudicação*” (Moreira, 2010: 2017). Neste sentido, a Comunicação da Comissão Europeia sobre ferramentas para lutar contra a colusão na contratação pública (2021/C 19/01), de 18 de março de 2021 (doravante “Comunicação 2021”), também opta por um conceito abrangente de colusão de modo a abranger várias práticas.

Especificamente, a doutrina (Rosa, 2022; Carvalho, 2021) e a AdC no «Guia de Boas Práticas no Combate ao Conluio na Contratação Pública» identificam cinco tipos básicos de práticas colusivas em contratação pública, que podem ser utilizadas de forma cumulativa: i) propostas rotativas, onde os concorrentes combinam esquemas de rotatividade da proposta vencedora, alternando entre si o vencedor do procedimento; ii) supressão de propostas, onde uma ou mais empresas, participantes no conluio, acordam em

não submeter proposta ao procedimento ou em retirar uma proposta previamente apresentada, para que o contrato seja adjudicado à empresa que escolheram para vencer o procedimento; iii) propostas fictícias ou de cobertura, onde as que não pretendem vencer submetem propostas com um preço mais elevado do que o da proposta da empresa previamente escolhida para vencer o procedimento ou apresentam propostas demasiado altas para serem aceites ou com outras condições que se sabe serem inaceitáveis para a entidade adjudicante; iv) subcontratação onde as empresas acordam facilitar o sucesso da proposta da empresa que escolhem para vencer o procedimento, em contrapartida da subcontratação de fornecimentos no âmbito do contrato em causa; v) repartição de mercado onde as empresas combinam um esquema de apresentação de propostas, por zonas geográficas ou por tipos de clientes, com o objetivo de repartir o mercado entre si.

## **CAPÍTULO II – A TRANSPARÊNCIA, CONCORRÊNCIA E COMBATE À COLUSÃO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA**

### **1. Transparência sob a perspectiva de direito da concorrência**

O tema que se pretende abordar refere-se a uma área de confluência do direito da concorrência e o direito da contratação pública. Efetivamente, o princípio da concorrência é comum ao direito da concorrência (artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio) e ao direito da contratação pública (artigo 1.º – A, n.º 1, do CCP). Contudo, se o princípio da concorrência é comum ao direito da concorrência e ao direito da contratação pública, os diferentes regimes jurídicos têm “*soluções normativas que, embora não antinómicas, também não se revelam totalmente coincidentes*” (Gonçalves, 2012: 480).

Para se alcançar uma concorrência efetiva nos mercados de compras públicas que permita a contratação a preços concorrenciais é necessário que cada um dos concorrentes “*apresente uma estratégia autónoma e*

*com o propósito de apresentar a melhor proposta ao menor preço*” (Carvalho, 2021: 139-140)<sup>12</sup>.

Um dos fatores prejudiciais à existência de um ambiente concorrencial na contratação pública prende-se com a existência de práticas de manipulação das propostas (Rosa, 2023:10), nomeadamente, através de atos, acordos, práticas ou informações suscetíveis de falsear as regras de concorrência. Relativamente aos procedimentos de adjudicação, o artigo 70º, nº 2, alínea g), do CCP estabelece, como causa de exclusão da proposta, a “*existência de fortes indícios de atos, acordos, práticas ou informações suscetíveis de falsear as regras de concorrência*”.

Em síntese, está em causa um conflito quanto aos bens jurídicos a proteger, a transparência, por um lado, e a concorrência, por outro lado. Pois, se o direito da contratação pública não pode “*prescindir de procedimentos transparentes que permitam sindicar a atuação das entidades adjudicantes e garantir que estas se movem na prossecução do interesse público*” (Carvalho, 2021: 149), quanto mais claros e transparentes os procedimentos de formação dos contratos públicos forem, maior será “*efeito pernicioso sobre a concorrência no mercado*” (Raimundo, 2021: 504).

Assim, torna-se necessário conciliar a proteção da transparência, por um lado, e a proteção da concorrência, por outro lado, de forma a garantir que procedimentos de contratação pública transparentes não facilitem a colusão (Carvalho, 2021: 151). Por exemplo, a transparência dos procedimentos pré-contratuais manifestada pela informação disponibilizada em fontes abertas, como o Portal dos Contratos Públicos, os próprios sítios da internet das entidades adjudicantes, e outros, é de tal ordem de grandeza que “*é relativamente fácil vigiar – e punir – eventuais*

12. Com efeito, “*A promoção da igualdade concorrencial e a busca da melhor proposta num quadro concorrencial beneficiam de procedimentos transparentes*” (Medeiros, 2019: 1063).

empresas participantes no cartel que procurem desalinhar-se do mesmo” (Raimundo, 2021: 506)<sup>13</sup>.

Para além disso, alguma da informação disponível nos procedimentos pré-contratuais assume uma relevância essencial para os agentes económicos, como por exemplo, a informação detalhada sobre as estruturas de custos dos vários concorrentes<sup>14</sup>, que pode consubstanciar violação do segredo comercial ou do segredo industrial<sup>15</sup>. Isto, independentemente, da informação ser ou não ser relevante no âmbito do procedimento de formação dos contratos públicos.

Por fim, Raimundo (2021: 507) denota que “a facilidade no acesso ao conteúdo total da proposta dos outros concorrentes (...) [pode] fomentar o nivelamento artificial das condições de oferta de bens e serviços, com prejuízo para a capacidade das entidades adjudicantes de obter os melhores preços possíveis”.

## 2. Contributo da contratação eletrónica para a promoção da transparência na contratação pública. O Portal dos Contratos Públicos

É assumido no considerando 52 da Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, que “Os meios eletrónicos de informação e comunicação podem simplificar grandemente a publicação dos contratos e aumentar a eficiência e a transparência [sublinhado nosso] de contratação”<sup>16</sup>.

13. Segundo Carvalho (2021: 149), a “teoria económica demonstra (...) que a existência de uma transparência significativa nos procedimentos de contratação pública facilita os mecanismos de deteção e punição dos desvios ao equilíbrio colusivo por parte dos membros do cartel”.

14. É frequente que os agentes económicos procurem “obter o máximo de informação possível sobre os seus concorrentes” (Raimundo, 2021: 504).

15. É visível uma tendência para a valorização dos segredos de empresa (Raimundo, 2021: 510). A nível europeu, v. Diretiva (UE) 2016/943 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 08 de junho de 2016, relativa à proteção de *know-how* e de informações comerciais confidenciais (segredos comerciais) contra a sua aquisição, utilização e divulgação ilegais.

16. Acompanhado a posição, Gonçalves (2015: 190) refere que “É enorme o contributo dos meios eletrónicos para a promoção da integridade e da transparência na contratação pública”.

Contudo, em Portugal, desde a entrada em vigor do CCP que existe a regra de que os documentos que constituam a proposta sejam “apresentados diretamente em plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante” (artigos 62.º, n.º 1 e 115.º do CCP)<sup>17</sup>.

Neste seguimento, foi aprovado a Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto<sup>18</sup>, que regula a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública, previstas no CCP, “estabelecendo os requisitos e as condições a que as mesmas devem obedecer e a obrigação de interoperabilidade com o Portal dos Contratos Públicos [sublinhado nosso] e com outros sistemas de entidades públicas” (artigo 1.º da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto). Repare-se que, em grande medida, a contratação pública que se desenvolve nas plataformas eletrónicas desenvolve-se em ambiente aberto a todos os participantes no procedimento, que têm acesso aos teor das propostas apresentadas por todos os concorrentes, incluindo o “acesso aos procedimentos e às peças do procedimento que tenham sido publicadas” (artigo 24.º, n.º 1, da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto) e todos os “documentos que constituem a proposta, de acordo com o definido pela entidade adjudicante” (artigo 66.º, n.º 1, da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto).

Por outro lado, as utilizações das plataformas eletrónicas de contratação pública permitem que os procedimentos de formação dos contratos públicos sejam abertos ao conhecimento da comunidade em geral, por força da interligação entre as plataformas eletrónicas e o Portal dos Contratos Públicos (artigo 35.º da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto). A interligação entre as plataformas eletrónicas de contratação pública e o Portal dos Contratos Públicos **permite** que a comunidade aceda de forma simples e sem custos a um conjunto de informações sobre “os procedimentos

17. Note-se que, embora os procedimentos de consulta prévia ou de ajuste direto estejam dispensados da utilização das plataformas “o convite e a proposta devem ser enviados através de meios eletrónicos” (artigo 115.º, n.º 4, do CCP).

18. Esta lei transpõe o artigo 22.º e o anexo IV da Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014.

*de contratação pública em curso e sobre as adjudicações efetuadas pelas entidades adjudicantes*” (Gonçalves, 2015: 191).

Segundo a nossa opinião a relevância da informação disponibilizada no Portal dos Contratos Públicos advém da sua organização e coerência, por um lado, e da sua abrangência ao englobar a fase dos procedimentos para a formação de contratos públicos e a fase de execução dos contratos públicos (artigo 2.º, n.º 1, da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro)<sup>19</sup>.

Com efeito, a transparência nos procedimentos de formação dos contratos públicos e na fase de execução dos contratos públicos em Portugal está ligada ao Portal dos Contratos Públicos que “*constitui um exemplo ímpar de sucesso, a nível mundial, enquanto janela informativa, de acesso livre e gratuito, que permite a qualquer cidadão aceder a informação completa sobre os contratos públicos celebrados em Portugal*” (Silva, 2015: 139).

## CONCLUSÃO

A presente monografia incidiu sobre a transparência e a concorrência na contratação pública, nomeadamente, sobre o modo como a transparência promove (ou não) o combate às práticas colusivas nos procedimentos de formação dos contratos públicos.

Embora a doutrina reconheça que os cumprimentos das obrigações legais relativas à transparência nos procedimentos de formação dos contratos públicos podem promover fenómenos 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

19. Nos termos da lei, os procedimentos de ajuste direto não têm de correr através de plataforma eletrónica (artigo 115.º, n.º 4, do CCP). Contudo, “*a celebração de quaisquer contratos na sequência de ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dedicado aos contratos públicos*” (artigo 127.º, n.º 1, do CCP), sob pena de eficácia do contrato (artigo 127.º, n.º 3, do CCP).

ser fundamental para a responsabilização e controlo externo do exercício dos poderes públicos.

O direito à transparência administrativa deve ser compatibilizado com o princípio da concorrência, como um dos fins últimos da contratação pública. Logo, a complexidade dos interesses em presença, nomeadamente, a transparência, por um lado, e a concorrência, por outro lado, devem ser razões suficientes para desenvolver um continuado trabalho de ponderação e de aplicação do princípio da proporcionalidade, de forma a compatibilizar, no possível, estes dos valores.

Assim, na definição de regras reguladoras da contratação pública é importante 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.

Além disso, defendemos transparência como princípio norteador de todos os procedimentos e atos administrativos que envolvam a contratação pública, mesmo que possa promover a colusão nos procedimentos de formação dos contratos públicos. Da mesma forma que a contratação pública acomodou as chamadas políticas horizontais, a contratação pública deverá acomodar as exigências da transparência nos procedimentos de formação dos contratos públicos.

## BIBLIOGRAFIA

**Antunes, Luís (1993)**, “Mito e Realidade da Transparência Administrativa”, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró. Volume II. Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1-55.

**Carvalho, Miguel (2021)**, “O risco de colusão em contratação pública: a intervenção da Autoridade da Concorrência e o CCP”, in Carla Amado Gomes *et al.* (coord), Comentário ao Código dos Contratos Públicos. Volume I. 4.ª Edição. Lisboa: AAFDL, 139-169.

**Farinho, Domingos (2021)**, “Princípio da Administração aberta: evolução do direito positivo português”, in Tiago Fidalgo de Freitas e Pedro Delgado Alves (org.), O Acesso à Informação Administrativa. Coimbra: Almedina, 7-30.

**Fernandes, Débora; Empis, João (2022)**, “O aumento da transparência como forma de prevenção da corrupção na contratação pública: as medidas legislativas recentemente adotadas na sequência da Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024”, e-Publica, volume 9, número 2, 083-101. <https://e-publica.pt/article/40330-o-aumento-da-transparencia-como-forma-de-prevencao-da-corrupcao-na-contratacao-publica-as-medidas-legislativas-recentemente-adotadas-na-sequencia-da>

**Fernandes, Débora (2015)**, “O princípio da transparência administrativa: mito ou realidade”, Revista da Ordem dos Advogados, Ano 75, Vol. I/II, 425-457. <https://www.oa.pt/upl/%7Bc1851f98-4d7f-466d-a433-bcf709436a1e%7D.pdf>.

**Fortin, Marie-Fabienne (2009)**, O Processo de Investigação. Da Concepção à Realização. Loures: Lusociência.

**Freixo, Manuel (2012)**, Metodologia científica: fundamentos, métodos e técnicas. 4.ª edição. Lisboa: Instituto Piaget.

**Gonçalves, Pedro (2015)**, “Eficiência e transparência na contratação pública: a contratação eletrónica”, in José Carlos Vieira de Andrade e Suzana Tavares da Silva (coord.), As reformas do sector público (perspectiva ibérica no contexto pós-crise). Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 177-192.

**Gonçalves, Pedro (2012)**, “Concorrência e Contratação (integração de preocupações concorrenciais na contratação pública”, in Jorge Miranda *et al.* (org.), Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles. Volume I. Coimbra: Coimbra Editora, 479 – 516.

**Martins, Guilherme (2021)**, “A contratação pública no Direito da Concorrência: estudo de novas evidências e tendências”, in Carla Amado Gomes *et al.* (coord.). Comentário ao Código dos Contratos Públicos. Volume I. 4.ª Edição. Lisboa: AAFDL, 103-138.

**Medeiros, Rui (2019)**, “Desafios de uma contratação pública ao serviço da concorrência e da satisfação das necessidades públicas e o modo como a revisão do CCP de 2017 as enfrentou”, in Nuno Pena e Pedro Melo (coord). Estudo em Homenagem a Rui Pena. Coimbra: Almedina, 1049-1090.

**Moniz, Ana (2016)**, “Princípios da Contratação Pública”, Revista de Contratos Públicos, número 11. Coimbra: Almedina, 25-68.

**Moreira, João (2010)**, “Cartelização em contratação pública. A exclusão de propostas suscetíveis de falsear a concorrência”, in Pedro Gonçalves (org.), Estudo de Contratação Pública – III. Coimbra: Coimbra Editora, 201-259.

**Paul, Richarde; Elder, Linda (2008)**, The Miniature Guide to Critical Thinking. Concepts and Tools. Fifth edition. The Foundation for Critical Thinking: Dillon Beach.

**Raimundo, Miguel (2021)**, “Contratos públicos, transparência e acesso à informação: uma abordagem preliminar”, in Tiago Fidalgo Freitas e Pedro Delgado Alves (org.), O Acesso à Informação Administrativa. Coimbra: Almedina, 497-528.

**Ribeiro, Nuno; Nogueira, Sónia; Freitas, Ivone (2017)**, “Transparency in Portuguese Local Government: A Study of its Determinants. Faculty of Finance and Accounting”, European Financial and Accounting Journal, 12 (3), 191-202. <https://doi.org/10.18267/j.efaj.196>.

**Rodrigues, Nuno (2017)**, “Contratação pública e concorrência: de mais dadas ou de costas voltadas?”, Revista da Concorrência e

Regulação. Ano 8, número 32, 131-145. [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/imported-magazines/CR\\_32\\_Nuno\\_Cunha\\_Rodrigues.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/imported-magazines/CR_32_Nuno_Cunha_Rodrigues.pdf).

**Rosa, Margarida (2022)**, “Benefícios da concorrência para a contratação pública”, Revista do Tribunal de Contas, número 4, 7-10. Disponível em: [https://revista.tcontas.pt/edicoes/rtc\\_2022\\_04/rtc-2022-04.pdf](https://revista.tcontas.pt/edicoes/rtc_2022_04/rtc-2022-04.pdf).

**Silva, Alice, Ruth (2016)**, “As práticas restritivas da concorrência no mercado de contratação pública europeu”, Revista de Direito Internacional, volume 13, número 1, 248-266. <https://doi.org/10.5102/rdi.v13i1.3923>.

**Silva, Fernando (2015)**. “A Formação dos Contratos Públicos: Recursos Públicos, Concorrência e Transparência”, Isabel Celeste Fonseca (coord), Atas do I Congresso sobre Compras Públicas: Para uma Contratação Pública Estratégica. Braga: ELSA UMINHO, 135-139.

**Tavares, António; Rodrigues, Miguel (2013)**, “Los instrumentos de participación política y administrativa a nivel local: un análisis empírico de las opciones de los municipios portugueses”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, número 55, 141-172. [http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/63851/1/SKMBT\\_C45113080112210.pdf](http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/63851/1/SKMBT_C45113080112210.pdf).

**Vilelas, José (2009)**, Investigação: o processo de construção do conhecimento. Lisboa: Edições Sílabo.

## LEGISLAÇÃO

Portugal. Constituição da República Portuguesa, 1976. <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>.

Portugal. Decreto-Lei n.º 4/2015, 2015. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2015-105602322>.

Portugal. Lei n.º 96/2015, 2015. <https://files.dre.pt/1s/2015/08/15900/0598306007.pdf>

Portugal. Portaria n.º 57/2018, 2018. [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?artigo\\_id=selected&nid=2856&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&n-versao=](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=selected&nid=2856&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&n-versao=).

União Europeia. Diretiva (UE) 2016/943, 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0943>.

União Europeia. Diretiva 2014/24/UE, 2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>

## OUTROS DOCUMENTOS

Autoridade da Concorrência. Prioridades de política de concorrência para 2023. [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/Prioridades%20de%20pol%C3%ADtica%20de%20concorr%C3%AAncia%20para%202023\\_0.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/Prioridades%20de%20pol%C3%ADtica%20de%20concorr%C3%AAncia%20para%202023_0.pdf).

Autoridade da Concorrência. Guia de Boas Práticas no Combate ao Conluio na Contratação Pública. [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/2021-06/Guia\\_Combate\\_Conluio\\_AdC.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/2021-06/Guia_Combate_Conluio_AdC.pdf).

União Europeia. Comunicação 2021/C 91/01. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0318\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0318(01)).

Conselho de Prevenção da Corrupção. Recomendação n.º 1/2015. [https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao\\_cpc\\_20150107.pdf](https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20150107.pdf).

**NOTA BIOGRÁFICA:**

**Sérgio Laranjinho** – É atualmente docente da Unidade Politécnica do Instituto Universitário Militar. Licenciado em Direito pela Universidade Autónoma de Lisboa. Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Aberta. Licenciado em Educação pela Universidade Aberta. Investigador em política de cooperação para o desenvolvimento. Formador.



# ENET SDB RBRAN R E V I S T A



---

# 7

---

## Portugal Confidencial

Bernardo Marques Vidal

**Resumo:** O princípio da administração aberta e a transparência administrativa são fundamentais como garantia dos direitos dos cidadãos num Estado de Direito Democrático. Existem, naturalmente, exceções de segurança nacional que permitem classificar e restringir o acesso a informação, de forma excepcional. Procurámos, com este exercício, mapear o regime da informação classificada – nomeadamente através da análise da Resolução do Conselho de Ministros 50/88 que define Instruções para a Segurança Nacional, salvaguarda e defesa das matérias classificadas; identificando as suas principais falhas (e respetivas consequências); e apontando caminhos de futuro com base em propostas já apresentadas e no regime espanhol, atualmente em revisão.

**Abstract:** The principle of open administration and administrative transparency are fundamental as a guarantee of citizens' rights in a democracy based on the rule of law. There are, of course, national security exceptions that allow exceptional classification and restriction of access to information. With this exercise, we sought to map the framework of classified information – namely through the analysis of the Resolution of the Council of Ministers 50/88 which defines Instructions for National Security, safeguard and defense of classified matters; identifying its main failures (and their consequences); and pointing out future paths based on proposals already presented and on the Spanish framework, currently under review.

**Palavras-chave:** informação classificada; administração aberta; confidencial; regime jurídico; portugal; espanha

**Key words:** classified information; open administration; confidential; legal framework; portugal; spain

### INTRODUÇÃO

A transparência administrativa, enquanto princípio geral do direito, garantindo a todos os cidadãos o acesso aos documentos resultantes da atuação quotidiana do Estado – nomeadamente aqueles que afetem diretamente os seus interesses – não tem sido,

historicamente, um princípio estruturante do regime legal português. A expressão “transparência” aparece apenas duas vezes no texto constitucional (em referência à forma de organização dos partidos políticos e às contas eleitorais) e não encontrava acolhimento no Código do Procedimento Administrativo de 1991<sup>1</sup>. O conceito de transparência, como constituinte fundamental da noção de Estado de Direito, é na verdade, “um instrumento de poder para os particulares, uma forma de racionalização da atividade da administração pública e uma garantia do Estado de Direito Democrático” (Brandão da Veiga, 2007).

Apesar da falta de tradição de abertura da administração aos cidadãos, compreensível dado o contexto histórico/político português até 1974, tem existido um esforço legislativo na adequação do direito nacional a esta ideia de abertura, acesso e transparência<sup>2</sup>. De tal forma que se tem vindo a considerar que, embora não estando expressamente formulado, tal princípio encontra acolhimento constitucional, no artigo 268.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa, garantindo que os cidadãos têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.

Estabelece-se, assim, um critério de limitação do acesso dos cidadãos aos arquivos e registos administrativos em função da matéria. Não cabe no objeto deste estudo as limitações decorrentes da

---

1. Decreto-Lei 442/91, de 15 de novembro.

2. Para uma listagem compreensiva de diplomas onde se encontra mencionada a transparência na atuação do Estado, p. 428 (Fernandes, 2015).

investigação criminal e das que resultam da proteção da intimidade da vida privada<sup>3</sup>, sendo o foco a limitação de acesso a matérias relativas à segurança interna e externa do país, vertida no que comumente se refere como informação classificada.

## ENQUADRAMENTO LEGAL

A classificação de documentos encontra-se estabelecida pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/88, de 3 de dezembro (RCM 50/88) que define Instruções para a Segurança Nacional, salvaguarda e defesa das matérias classificadas (SEGNAC 1), aprovada considerando o disposto na Lei de Segurança Interna<sup>4</sup>.

A RCM 50/88 configura diferentes graus de classificação de informação («Muito secreto», «Secreto», «Confidencial» e «Reservado») consoante o impacto da sua divulgação “para os interesses do País ou dos seus aliados ou para organizações de que Portugal faça parte”. Cabe ao Primeiro-Ministro, por intermédio da autoridade nacional de segurança<sup>5</sup>, a orientação e a coordenação das medidas relativas à segurança das matérias classificadas, no interesse da segurança e defesa nacional<sup>6</sup>. Nesta RCM estabelecem-se as regras para a classificação da informação, a autorização para o manuseamento de matérias classificadas, a segurança da informação e a revisão dos graus de classificação.

A atribuição de cada grau de classificação depende da gravidade provocada pela divulgação da informação para diferentes interesses estratégicos. Assim, o

3. Isto apesar do interesse crescente sobre a proteção de dados pessoais e a sua relação com a prossecução do interesse pública e com a eficácia da investigação criminal, nomeadamente quanto à utilização e conservação de metadados das comunicações.

4. Originalmente Lei n.º 20/87, de 12 de junho, hoje revogada e substituída pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

5. Sendo esta o Diretor-Geral do Gabinete Nacional de Segurança (GNS) – art.º 3.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 170/2007, de 3 de maio.

6. Nas suas áreas de atuação, desempenham estas funções os ministros e os presidentes dos governos regionais.

grau de classificação de “Muito secreto” encontra-se reservado para informações da mais alta relevância e que exigem a mais elevada proteção. Deve ser aplicado apenas às matérias cujo conhecimento ou divulgação possa implicar consequências excepcionalmente graves para Portugal<sup>7</sup>, nomeadamente quando possam afetar as condições de defesa do país; ou comprometer a segurança do país ou a segurança de assuntos de carácter técnico ou científico de alto interesse nacional.

A classificação de “Secreto”, para informações cuja divulgação pode ter graves consequências para o país, especialmente se forem suscetíveis de fazerem perigar a concretização de empreendimentos importantes para a Portugal, comprometerem a segurança de planos civis e militares e de melhoramentos científicos ou técnicos de importância para o país ou revelarem procedimentos em curso relacionados com assuntos civis e militares de alta importância.

Por sua vez, a atribuição do grau de classificação “Confidencial”, deve ser aplicada a matérias cujo conhecimento por pessoas não autorizadas possa ser prejudicial aos interesses do país e “Reservado”, para matérias cuja divulgação seja desfavorável para os interesses do país e que não requeiram classificação mais elevada.

A atribuição dos graus de classificação “Muito Secreto” e “Secreto” encontra-se limitada aos altos cargos do Estado<sup>8</sup>, podendo o grau de “Confidencial” e “Reservado” ser atribuídos por funcionários (de acordo com a sua categoria funcional).

No que concerne às questões relacionadas com a autorização para o manuseamento de informações classificadas, todo o pessoal da Administração

7. Ou dos seus aliados ou os altos interesses da Nação ou de nações aliadas ou de organizações de que Portugal faça parte.

8. Membros do Governo, presidentes dos governos regionais e a autoridade nacional de segurança para o grau “Muito Secreto”; Diretores-gerais, diretores de organismos com autonomia administrativa e financeira, chefes de gabinete dos membros do Governo, diretores regionais e presidentes das câmaras municipais segurança para o grau “Secreto”.

Pública que necessite de lidar com tais informações deve passar por um prévio inquérito de segurança que avalia a sua lealdade, idoneidade e discricção. Com base nesse inquérito, é emitido um certificado de credenciação que habilita o funcionário a aceder às informações classificadas necessárias para o desempenho das suas funções. A duração do certificado varia de acordo com o grau atribuído. O pessoal dirigente, técnico, administrativo e auxiliar pode manusear matérias classificadas de “Reservado” sem necessidade de credenciação prévia, desde que observadas as medidas de segurança estabelecidas.

A concessão de credenciações é de responsabilidade do Primeiro-Ministro, dos ministros e dos presidentes dos governos regionais, podendo ser delegada, consoante o grau de classificação.

As credenciações têm validade de até três anos, podendo ser renovadas com a antecedência adequada. Em caso de necessidade, podem ser concedidas credenciações temporárias para um período inferior a três anos.

O acesso a matérias classificadas de graus “Muito Secreto”, “Secreto” e “Confidencial” requer a inclusão em listas de acesso aprovadas pelas autoridades superiores, não podendo existir acesso sem credenciação prévia. Pessoal com acesso a informações “Muito Secreto” devem passar por instruções especiais de segurança e assinar certificados-fichas atestando a sua compreensão das responsabilidades associadas ao acesso a essas matérias. Os gabinetes de segurança devem manter registos atualizados das credenciações para garantir a conformidade com os requisitos de segurança.

Nesta RCM definem-se, ainda, as medidas destinadas à segurança física das matérias classificadas contraespionagem, sabotagem, terrorismo e divulgação não autorizada, estabelecendo-se diretrizes para proteger as informações classificadas em diferentes tipos de instalações, levando em consideração o grau de classificação, natureza da informação, volume e

tipo das matérias, habilitação de segurança do pessoal e ameaças de atividades hostis.

As medidas de segurança física devem ser adequadas ao tipo de instalação e à quantidade de informações classificadas a serem protegidas, estando previstas três classes de áreas de segurança. As áreas de segurança de classe 1, particularmente sensíveis onde informações classificadas de grau “Confidencial” ou superior são manuseadas e armazenadas. Exige um perímetro de proteção controlado rigorosamente, com controlo de acessos e zonas assinaladas de acordo com o grau de classificação. Áreas de segurança de classe 2, onde as matérias classificadas são protegidas internamente para impedir o acesso não autorizado, requerendo também um perímetro protegido e controlo de acessos. Áreas de segurança de classe 3 ou áreas administrativas, com acesso restrito, mas onde apenas matérias classificadas de “Reservado” podem ser manuseadas.

São definidas, igualmente, as medidas para o controlo de entradas e saídas, pessoal de segurança, contentores e móveis de segurança, fechaduras, dispositivos de deteção de intrusos e proteção contra espionagem, incluindo proteção contra observação e escutas.

As regras de classificação visam garantir que as informações sejam classificadas apenas quando necessário, com o grau de classificação mais adequado e mantido apenas enquanto for essencial. A responsabilidade pela atribuição da classificação adequada recai exclusivamente sobre as entidades com competência própria ou delegada para tal. Todas as entidades e organismos devem orientar o seu pessoal na aplicação correta dos procedimentos relacionados com a classificação, baixa de classificação ou desclassificação de documentos. É importante, como tal, evitar a classificação excessiva ou insuficiente, sendo ambas inconvenientes do ponto de vista da segurança. Cada documento ou material deve ser classificado com base no seu próprio conteúdo, independentemente da classificação de outros documentos. Referências a documentos classificados não devem

ser automaticamente classificadas, a menos que contenham informações igualmente classificadas, sendo que essas referências devem ser reduzidas ao mínimo para evitar comprometer o nível de proteção adequado.

A classificação de segurança de todos os documentos deve ser claramente indicada na capa, contracapa, assim como em todas as páginas. Todos os documentos classificados devem conter um número de referência e data de emissão na primeira página e serem numerados sequencialmente em todas as outras páginas. Documentos classificados como “Muito Secreto” devem ser acompanhados de uma folha de controlo e conter informações adicionais para facilitar sua identificação.

A reclassificação ou desclassificação de documentos deve ser realizada periodicamente, com revisões sistemáticas para evitar que a documentação fique obsoleta em termos de classificação de segurança. As matérias classificadas devem ser mantidas até que sejam autorizadas a serem reclassificadas ou desclassificadas. Quando um documento for reclassificado, todos os exemplares devem ser marcados novamente e arquivados de acordo com o novo grau de classificação. Os documentos ultrapassados ou desatualizados continuam protegidos até que uma autoridade competente decida alterar sua classificação.

Para que se compreenda o alcance da RCM 50/88 é necessário reter que a legitimidade para a classificação de informação advém direta e exclusivamente do disposto na Lei de Segurança Interna, estando as matérias que levam à classificação da informação delimitadas pelo escopo por esta definido. Ou seja, a RCM apenas pode incidir sobre matérias já presentes na Lei de Segurança Interna, tendo esta por objeto “garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”, nomeadamente visando

“proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública”.

Este enquadramento legal deve ser complementado com o Regime do Segredo de Estado<sup>9</sup>, que abrange as matérias, os documentos e as informações cujo conhecimento por pessoas não autorizadas é suscetível de pôr em risco interesses fundamentais do Estado. Entre estas, as relativas à independência nacional, à unidade e à integridade do Estado ou à sua segurança interna ou externa, à preservação das instituições constitucionais, bem como os recursos afetos à defesa e à diplomacia, à salvaguarda da população em território nacional, à preservação e segurança dos recursos económicos e energéticos estratégicos e à preservação do potencial científico nacional. Este regime é paralelo ao regime da RCM 50/88, não a substituindo. Contudo, tendo em conta que estabelece um controlo mais apertado, com consequências mais gravosas e visando matérias essenciais ao funcionamento do Estado, é imprescindível a sua análise para interpretar devidamente o alcance das regras estabelecidas pela RCM 50/88.

Sendo um regime mais recente, já reflete o respeito pelo princípio da transparência administrativa, estabelecendo, logo no artigo 1.º, que os “órgãos do Estado estão sujeitos aos princípios da transparência, da publicidade e da administração aberta” e submetendo a sua aplicação “aos princípios de exceção, subsidiariedade, necessidade, proporcionalidade, adequação, tempestividade, igualdade, justiça e imparcialidade”.

## PROBLEMAS FACE À DESATUALIZAÇÃO DO REGIME LEGAL

9. Lei Orgânica n.º 2/2014, de 6 de agosto.

A exigência de maior transparência dos tempos modernos não é compatível com a desatualização do regime legal. Deixar a definição das regras de classificação para uma Resolução do Conselho de Ministros tem, igualmente, trazido problemas, tendo sido continuamente endereçada pelos posicionamentos da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), pronunciando-se no sentido de que a referida RCM “não pode, por si, constituir fundamento para denegar o acesso aos documentos administrativos”. Esta posição encontra-se defendida, entre outros, no Parecer n.º 75/2018:

A propósito do regime das “matérias classificadas” que se encontra em vigor, e no que diz respeito à Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/88, a CADA tem entendido, que esta legislação não constitui fundamento para denegar o acesso aos documentos administrativos, atendendo a que um ato que não reveste a força de lei, como é o caso do referido emanado do Governo, não pode restringir um direito fundamental de natureza análoga a um direito, liberdade e garantia, como é o direito de acesso à informação administrativa.

Sobre o mesmo tema, pronuncia-se ainda a CADA, no Parecer n.º 278/2003, dizendo:

Se os documentos em questão forem documentos classificados, serão objecto de uma reserva de comunicação. No entanto, convirá notar que não basta a simples aposição de um carimbo (contendo uma das menções “Muito secreto”, “Secreto”; “Confidencial”; “Reservado”, ou rotulando um documento como “Segredo de Estado”) para que a possibilidade de acesso seja restringida. É que, muitas vezes, acontece que tais “marcas” (sobretudo, as de confidencial e reservado) são colocadas por motivos de mera eficiência administrativa. Para que os documentos (...) sejam, realmente, de acesso condicionado, é necessário que tenham sido (e permaneçam) classificados, nos termos legais, por uma entidade com competência para o

fazer, devendo o acto que eventualmente denegue o acesso pretendido ser fundamentado. Em resumo: não basta uma simples classificação de facto; é preciso que o documento seja, *de jure*, um documento classificado.

Este entendimento encontra acolhimento no princípio da administração aberta, com proteção constitucional, no artigo 268.º, n.º 2 da CRP, garantindo que os cidadãos têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.

Existe, ainda, a questão da inserção sistemática do SEGNAC 1 tendo em conta o que se encontra estabelecido, hoje, no Regime do Segredo de Estado. Este regime configura, necessariamente, uma forma mais apertada de proteção da informação face ao estabelecido na RCM 50/88, regulando, também, de forma clara, regras para a divulgação controlada de informações classificadas, bem como procedimentos para sua desclassificação quando já não representem riscos para a segurança nacional. Assim, estabelece no artigo 4.º, n.º 3 que “[o] prazo para a duração da classificação ou para a respetiva reapreciação não pode ser superior a quatro anos, não podendo as renovações exceder o prazo de 30 anos, salvo nos casos expressamente previstos por lei”. Seria, assim, dificilmente defensável que um regime mais restritivo e que confere uma maior proteção da informação, tivesse regras de desclassificação por mero decorrer do tempo menos impositivas do que o regime SEGNAC 1 estabelecido pela RCM 50/88, que presentemente permite que, na ausência de revisão, a informação se mantenha classificada *ad eternum*.

Importa, neste caso, referir que não existe atualmente nenhum organismo responsável pelo controlo real da informação classificada, pela sua inventariação e pela promoção da progressiva revisão do grau de classificação. A RCM 50/88 é clara na necessidade de constante aferição da adequação do nível de proteção em relação às necessidades atuais, promovendo a desclassificação das matérias que já não

sejam úteis. Para tal, seria necessário que existisse um registo completo de todas as matérias classificadas e que se promovesse continuamente uma reflexão sobre a necessidade de manutenção da classificação. Olhando à orgânica atual, tal entidade teria de ser forçosamente o GNS, cujo diretor-geral desempenha as funções de autoridade nacional de segurança. Olhando, contudo, para as suas atribuições<sup>10</sup>, apenas a se encontra previsto que possa proceder “ao registo, distribuição e controlo da informação classificada, bem como de todos os procedimentos inerentes à administração das matérias classificadas, de índole nacional ou confiadas à responsabilidade do Estado Português, garantindo que o material cripto é objecto de medidas específicas de segurança e administrado por canais diferenciados”.

Contudo, não resulta claro que todas as matérias classificadas desde da RCM 50/88 constem deste registo e, na ausência de uma entidade que regularmente proceda à sua desclassificação e de uma previsão legal que a torne obrigatória (à semelhança do que acontece no Regime do Segredo de Estado), é previsível que exista uma elevada quantidade de matéria classificada, representando um claro obstáculo ao princípio da administração aberta.

Refira-se, a título meramente exemplificativo, o caso dos projetos submetidos ou a submeter à apreciação do Conselho de Ministros, cuja divulgação é vedada, assim como as agendas, as apreciações, os debates, as deliberações e as súmulas do Conselho de Ministros, que são confidenciais<sup>11</sup>. Sem que exista uma entidade responsável pela constante análise dos motivos que levaram à classificação destas matérias, temos hoje todo o arquivo dos sucessivos Conselhos de Ministros sujeitos a graus de classificação que não se coadunam o direito constitucional de acesso aos arquivos e registos administrativos.

10. Art.º 2.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 170/2007, de 3 de maio.

11. Em virtude quer dos sucessivos regimentos do Conselho de Ministros, quer, mais recentemente, do regime da organização e funcionamento do governo.

## VENTOS DE MUDANÇA, O CASO ESPANHOL

O regime de matérias classificadas em Espanha encontra-se definido na *Ley 9/1968*, de 5 de abril, sobre *Secretos Oficiales*, com as alterações impostas pela *Ley 48/1978*, de 7 de outubro, para a adequar às exigências constitucionais democráticas. Conscientes da necessidade de atualização deste regime legal, face às exigências resultantes da pertença à União Europeia (UE, à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da Agência Espacial Europeia (AEE), foi elaborado um Anteprojeto para uma Lei da Informação Classificada<sup>12</sup> que se encontra presentemente em discussão.

O Anteprojeto dá resposta à adequação do regime às preocupações modernas, considerando que os princípios da publicidade e da transparência são essenciais num Estado (social e democrático) de Direito, formando parte do sistema de garantias dos direitos e liberdades constitucionalmente reconhecidos. Constituem, ainda, um elemento necessário para o controlo da arbitrariedade dos poderes públicos, sendo o direito à informação um direito fundamental dos cidadãos.

Nesse sentido, prevê prazos concretos para a desclassificação automática da informação, sendo de 50 anos (prorrogável por 15 anos) para a matéria classificada com “Muito Secreto”; de 40 anos (prorrogável por 10 anos) para a matéria classificada com “Secreto”; e a informação classificada como “Confidencial” ou “Reservado” será automaticamente desclassificada decorrido o prazo assinalado aquando da classificação – que será entre sete e dez anos para a primeira, e entre quatro e seis anos para a segunda, em qualquer caso não prorrogáveis.

Encontra-se, também, prevista a revisão periódica da informação classificada por parte das autoridades com competência para a classificação, podendo proceder justificadamente à desclassificação antes de

12. Consultável em <https://www.mpr.gob.es/servicios/participacion/Documents/APL%20Información%20Clasificada.pdf>.

decorridos os prazos acima mencionados. Crucialmente, encontra-se prevista a regulamentação posterior deste procedimento, permitindo ao legislador encontrar soluções que tornem operacional a revisão adequada dos graus de classificação da informação.

Apesar da existência de objeções, nomeadamente em relação ao excesso de categorias abrangidas<sup>13</sup>, quer pelo elevado número de autoridades com capacidade para a classificação de informação ou pelos largos prazos para a desclassificação automática<sup>14</sup>, este Anteprojeto representa uma evolução clara em relação ao regime vigente.

## PERSPETIVAS DE FUTURO

Têm existido alguns indícios de preocupação política com o regime da informação classificada ao longo dos anos. Foi, inclusivamente, apresentado um projeto de lei<sup>15</sup>, em 2018, que visava “dotar o conjunto destas matérias de um tratamento uniformizado que, sem prejudicar a dignidade e sensibilidade próprias da classificação de determinadas matérias como segredo de Estado, permita realizar juízos de ponderação rigorosos quanto ao regime a submeter a cada categoria de informação”. Baixando à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, acabou por caducar com o fim da legislatura. Neste, previa-se que a classificação da informação deveria ser revista “com uma periodicidade de pelo menos quatro anos, não podendo exceder 30 anos, salvo em casos excecionais em que a

necessidade da classificação se mantenha e a matéria disser respeito às relações externas ou à defesa nacional.”

Sem prejuízo de uma análise mais cuidada deste e de outros projetos que venham a ser apresentados, a mera inserção de uma norma que permita um maior controlo sobre a informação classificada, impondo efetivamente a sua revisão, será sempre um passo na direção certa, no respeito pelo direito de acesso aos documentos administrativos e à transparência na ação do Estado.

## BIBLIOGRAFIA

**Brandão da Veiga, A. (2007).** Acesso à Informação da Administração Pública pelos Particulares. Almedina.

**Fernandes, D. M. (2015).** O princípio da transparência administrativa: mito ou realidade? *Revista da Ordem dos Advogados (Ano 75)*. Lisboa: Ordem dos Advogados.

### NOTA BIOGRÁFICA:

**Bernardo Marques Vidal**, nascido em Lisboa, em 1984. Formado e mestre em Direito pela Universidade Nova de Lisboa e com curso avançado em Política Comparada pelo ICS-UL. Carreira maioritariamente feita na área privada, nos setores tecnológicos e do turismo. Desde 2021 a exercer funções como jurista na Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, na área da Transparência, Proteção de Dados e Integridade na Ação Governativa.

13. Quer pelo Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (disponível em [https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:78eea185-f6bf-4472-8374-7dbdcdb465d/InformeCTBG\\_ALIC.pdf](https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:78eea185-f6bf-4472-8374-7dbdcdb465d/InformeCTBG_ALIC.pdf)), quer pelo plenário do Consejo General del Poder Judicial (resumido em <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/El-Pleno-del-CGPJ-aprueba-el-informe-al-anteproyecto-de-Ley-de-Informacion-Clasificada>).

14. Defendido pela Transparency Internacional Espanha (disponível em <https://transparencia.org.es/declaracion-conjunta-sobre-el-anteproyecto-de-ley-de-informacion-clasificada-con-motivo-del-dia-internacional-del-derecho-a-saber/>).

15. Projeto de Lei 725/XIII/3.



# ENET SDB RBRAN R E V I S T A



# 8

## Por que apoiamos candidatos envolvidos em casos de corrupção em Portugal? Uma análise descritiva por regiões

Gustavo Gouvêa Maciel

**Resumo:** Apoiamos candidatos envolvidos em casos de corrupção em Portugal de modo igual? Não. É exatamente a complexidade da simplicidade desta resposta que suscita uma maior reflexão sobre as razões que levam cidadãos de diferentes regiões do país a justificar a escolha por corruptos no poder. Apanha-se aqui o que se sabe até ao momento para fazer uma análise descritiva inicial do fenómeno do apoio político a candidatos corruptos com base nos resultados do Inquérito EPOCA 2020-21, que perguntou diretamente “Por que razão eleitores apoiam candidatos corruptos?” a 1.020 pessoas no continente e nas regiões autónomas. Os resultados preliminares indicam, sobretudo, que há a necessidade de se definir estratégias de enfrentamento à corrupção eleitoral específicas para cada região NUTS-II.

**Palavras-chave:** Corrupção; Motivos; Candidatos; Eleições; Portugal; Regiões NUTS-II

**Abstract:** Do we support candidates involved in corruption cases in Portugal all in the same way? No. It is precisely the complexity of the simplicity of this answer that prompts further reflection on the reasons that lead citizens from different regions of the country to justify their choice for corrupt people in power. Here it is got what is known so far to make an initial descriptive analysis of the phenomenon, the political support for corrupt candidates, based on the results of the EPOCA 2020-21 Survey, which directly asked “Why do voters support corrupt candidates?” to 1,020 people in mainland Portugal and in the autonomous regions. Preliminary results indicate, above all, that there is a need to define specific strategies to combat electoral corruption for each NUTS-II region.

**Keywords:** Corruption; Reasons; Candidates; Elections; Portugal; NUTS-II regions

### 1. INTRODUÇÃO

Não é de hoje que se ouve falar de potenciais situações de corrupção nas mais diversas regiões de Portugal. Enquanto país, há a crença, talvez por sermos “de dimensão geográfica e populacional mais pequena” e

com uma “governança política bastante centralizada” (Fernandes et al., 2023), de que a corrupção seja percebida de igual modo por todos os portugueses.

Ao explorarmos os resultados do inquérito mais recente sobre a temática, até podemos dizer que, para os cidadãos, existe um consenso de que são os “políticos” os que mais representam a ideia do é “ser corrupto” em Portugal, quer em palavras, quer em valores percentuais. Entretanto, as semelhanças param por aqui, pois os mesmos resultados apontam para uma igual “multiplicidade” de interpretações da corrupção a depender de onde em Portugal é que fazemos as perguntas (de Sousa et al., 2021).

Do Norte ao Algarve, dos Açores ao Alentejo, há muito que se precisa compreender sobre as diferenças locais acerca das motivações para se optar pela escolha de um candidato que esteja envolvido em um caso de corrupção. A par da importância em decodificar os comportamentos dos tais “corruptos” (Coroado, 2017: 84–96; Lima, 2011) para melhorar e reforçar a ética e a transparência nos partidos políticos, na Assembleia da República, no Governo e nas autarquias (de Sousa e Coroado, 2022a; Tavares et al., 2018), também é possível (e necessário) dar a conhecer o porquê de apoiarmos tais candidatos envolvidos em casos de corrupção.

É este precisamente o objetivo deste artigo. Apanha-se o que se sabe até ao momento sobre o apoio político a candidatos corruptos (de Sousa e Moriconi, 2013), em particular, em Portugal (de Sousa, 2009; de Sousa e Triães, 2008), para desenvolver com mais detalhe as diferentes motivações para a eleição de corruptos nas regiões portuguesas, quer no continente, quer nas ilhas. É precisamente nas percepções dos cidadãos que se apoia este estudo. Ao

reconhecer a importância de se prevenir, combater e controlar a corrupção não apenas através das medidas de caráter administrativo e/ou jurídico, enfatiza-se a necessidade de se conhecer as percepções regionais que justificam a escolha por corruptos para assim criar um maior alinhamento com as políticas locais de promoção da qualidade da democracia. Em resumo, analisa-se aqui, com dados de 2020-2021 (Magalhães e de Sousa, 2021) como os Portugueses dos Açores, do Alentejo, do Algarve, do Centro, de Lisboa, da Madeira e do Norte justificam a reeleição de potenciais corruptos através da caracterização dessas populações em fatores “menos convencionais” e ainda pouco exploradas, como (a) a idade, (b) o uso das redes sociais para acompanhar as notícias sobre a política, (c) a situação de trabalho e (d) o sentimento de injustiça relatado por mais mil inquiridos nacionalmente.

## 2. E AFINAL O QUE SABEMOS (E NÃO SABEMOS) SOBRE O APOIO ELEITORAL AOS “CORRUPTOS”?

Em linhas gerais, a punição eleitoral dos corruptos está assente em duas grandes dimensões. Uma estruturada nos impactos “macro” (tanto as condições e características dos sistemas político e eleitoral, como as condições do ambiente, a cultura a situação da economia, a qualidade da governação e da justiça, etc.) e outra mais focada nos impactos “micro” (as predisposições que geram o comportamento tolerante frente aos candidatos corruptos, quer sejam características sociodemográficas individuais ou atitudes pessoais) (de Sousa e Moriconi, 2013).

A dimensão “macro” acaba muitas vezes por se resumir ao contexto nacional, sem levar em considerações as dinâmicas regionais que possam estar a acontecer se olharmos como mais atenção para um determinado país ou mesmo uma determinada instituição. Além disso, são as atitudes e escolhas dos indivíduos o que há de mais volátil e dinâmico, pois são capazes de mudar muito mais fácil e rapidamente que o contexto sociocultural, favorecendo uma análise que busca oferecer propostas de mudança e de construção de políticas de enfrentamento da corrupção.

Sabemos já que em Portugal, há uma cultura histórica de normalização do conceito de corrupção (de Sousa e Moriconi, 2015), que as classes sociais mais baixas “limitam a compreensão do fenómeno [da tolerância à corrupção] a determinadas práticas (Moriconi e Carvalho, 2016, p. 310), que uma abstenção eleitoral mais elevada indica um potencial de que haja mais corrupção a acontecer em determinada zona (Stockemer e Calca, 2013), que há maior judicialização de casos de corrupção nas grandes áreas metropolitanas, envolvendo a expansão urbana e às políticas de ordenamento do território (de Sousa e Calca, 2020) e que os eleitores parecem dispostos a recompensar o compromisso ético dos políticos (de Sousa e Coroado, 2022a: 170–175, 2022b: 125–130).

Por se tratar de um país politicamente centralizado, a ciência das percepções de corrupção dos indivíduos tendeu a ser tratada numa vertente mais nacional (de Sousa, 2019; Magalhães e de Sousa, 2021), onde o fator regional das dinâmicas de apoio a candidatos corruptos, embora relevante (de Sousa et al., 2021: 35–36), careceu de uma exploração mais detalhada. É o que se propõe aqui através da análise pormenorizada dos motivos para se punir candidatos corruptos em cada uma das regiões portuguesas. As lentes “micro” de análise foram usadas para compreender quais são razões para punir (ou não) os candidatos corruptos (de Sousa e Moriconi, 2013, p. 477) de acordo com o que resta ainda saber sobre alguns fatores, que embora apontados como importantes para serem estudados, ainda não o foram. São eles, a idade, pois são os mais jovens que toleram mais a corrupção (European Commission, 2022, p. 16), o recurso às redes sociais para tomar conhecimento sobre a política em Portugal, dado que são as redes sociais que ampliam a visibilidade do discurso de corrupção (Salgado, 2019), bem como a situação de trabalho e o sentimento de desigualdade e injustiça, que provam ser potenciais elementos de variabilidade nas motivações para tolerar a corrupção (Moriconi e Carvalho, 2016).

### 3. MÉTODO

Através do uso da questão 28<sup>1</sup> do *Inquérito EPOCA* (Magalhães e de Sousa, 2021), que mediu o grau de concordância com seis motivos para apoiar candidatos corruptos (“**Rouba mas Faz**”, “**Todos corruptos**”, “**Gratidão**”, “**Descrença na justiça**”, “**Integridade não é prioridade**” e “**Mesma cor política**”) e que obteve um total de 1,020 respostas de um universo de estudo constituído por indivíduos, de ambos os sexos, dos 18 aos 75 anos e residentes em Portugal Continental e nas Regiões Autónomas entre Dezembro de 2020 e Abril de 2021. A amostra foi estratificada e é representativa por região (NUTS-II), os inquiridos foram selecionados aleatoriamente para entrevista direta e pessoal na própria residência através do uso de sistema CAPI baseado em questionário elaborado pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa) para o efeito. A distribuição por NUTS-II dos inquiridos no estudo é apresentada na **Tabela 1**.

**Tabela 1**

Quantidade de entrevistados por região NUTS-II de Portugal no Inquérito EPOCA

Região NUTS-II*	Amostra (n.º de indivíduos)
Região Autónoma dos Açores	25
Alentejo	72
Algarve	43
Centro	220
Área Metropolitana de Lisboa	282
Madeira	25
Norte	353
<b>Portugal</b>	<b>1.020</b>

Fonte: de Sousa et al. (2021, p. 37).

\* Nota: em negrito estão marcados os nomes simplificados que são usados na continuação deste artigo para fazer referência a cada uma das regiões NUTS-II de Portugal.

1. “(P28) Em Portugal, há alguns candidatos a eleições envolvidos em casos de corrupção. Na sua opinião, por que razão eleitores apoiam candidatos como estes? Responda, por favor, utilizando uma escala de 0 a 10, em que 0 significa que discorda totalmente da afirmação e 10 que concorda totalmente com a afirmação. (P28.1 – “**Rouba mas Faz**”) porque entendem que o candidato pode ser corrupto mas fez obra; (P28.2 – “**Todos corruptos**”) porque consideram que todos os políticos são corruptos e por isso é indiferente em quem se vota; (P28.3 – “**Gratidão**”) porque beneficiaram de favores do candidato e sentem gratidão; (P28.4 – “**Descrença na justiça**”) porque não acreditam na justiça e nas suas condenações; (P28.5 – “**Integridade não é prioridade**”) porque aquilo que o candidato propõe é mais importante do que saber se é uma pessoa íntegra e (P28.6 – “**Mesma cor política**”) porque os candidatos são do partido com o qual simpatiza.”

Os fatores para a análise descritiva para apoiar candidatos envolvidos em casos de corrupção por região NUTS-II de Portugal são adaptações das *Razões para punir ou não candidatos corruptos* apresentadas por de Sousa e Moriconi (2013, p. 477). As respetivas operacionalizações desses fatores se materializaram na codificação das questões D7 (“Idade”), D5 (“Política nas redes sociais”), D9 (“situação de trabalho”) e P7.1 (“sentimento de injustiça”) também constantes do inquérito EPOCA (**Tabela 2**).

**Tabela 2**

Operacionalização dos fatores para apoiar candidatos corruptos

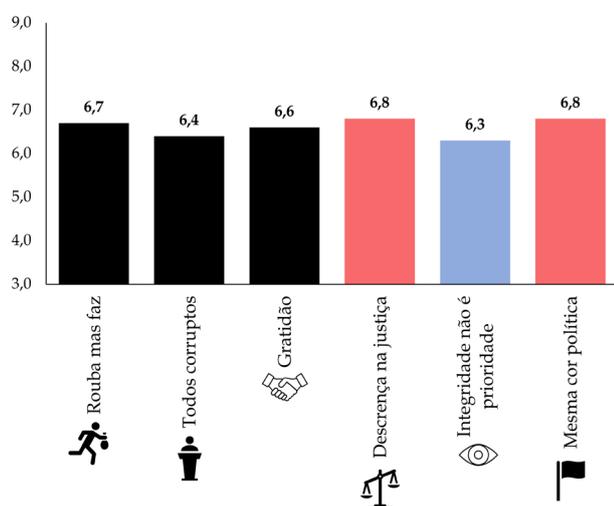
Fator	Questão original	Operacionalização
Idade	D7. Importa-se de me dizer a sua idade? (em anos)	Construção de seis categorias: “18-24”, “25-34”, “35-44”, “45-54”, “55-64” e “65+” anos de idade.
Política nas redes sociais	D5. E com que frequência acompanha as notícias sobre política e sociedade através das redes sociais, tais como o Facebook, o Twitter ou outras?	Como original, em cinco categorias: “Diariamente / Quase todos os dias”, “3-4 dias por semana”, “1-2 dias por semana”, “Com menos frequência” e “Nunca”.
Situação de trabalho	D9. Quais das seguintes situações se aplica melhor ao que fez nos últimos 7 dias?	Construção de seis categorias: “A fazer trabalho pago”, “A estudar”, “Desempregado(a)”, “Em situação de doença/incapacidade”, “Na reforma” e “A fazer trabalho doméstico”.
Sentimento de injustiça	P7. [...] pedia-lhe que [...] me dissesse em que medida concorda [...] numa escala que vai de 0 (discorda totalmente) a 10 (concorda totalmente) [com a frase]: P7.1 “Sinto-me frustrado quando penso naquilo que tenho em comparação com o que as outras pessoas como eu têm”.	Construção de três categorias: Pouco frustrado em comparação os outros”, “Moderadamente frustrado em comparação os outros” e “Muito frustrado em comparação os outros”.

Fonte: Magalhães e de Sousa (2021).

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao observarmos as atitudes dos portugueses em relação às várias motivações para que alguém apoie um candidato corrupto, é possível constatar primeiramente que: é elevada a concordância com todo e qualquer motivo apresentado (**Figura 1**). Não surpreende este facto, pois, como já discutido na **seção 2**, já há evidências suficientes de que tais motivos estão relacionados com a aceitação a praticas corruptas noutros países (de Sousa e Moriconi, 2013). Entretanto, não deixa de ser importante constatar que o mesmo se passa em Portugal, ao menos quando observamos “o todo” e não “as partes”.

**Figura 1\***  
Motivos para apoiarmos candidatos corruptos em Portugal



Fonte: Magalhães e de Sousa (2021).

\* Nota: “Vermelho” indica o motivo que obteve a maior média, enquanto “Azul” indica a menor média.

Uma segunda constatação prende-se com a preferência dos portugueses com alguns dos motivos, sem, entretanto, apresentarem uma preferência particular por um ou outro em especial. Em valores médios, a descrença na justiça e nas suas condenações e a afinidade partidária surgem com mais peso (média de 6,8), acompanhadas de perto pelo “rouba

mas faz” (6,7) e pela gratidão que se sente por ter sido de algum modo beneficiado pelas decisões do corrupto (6,6). Não deixam de ser inesperadas as médias mais baixas para a justificação de que se vota em corrupto porque não há opção (6,4) e pelo facto de que a integridade não seja importante. Ao menos, em termos relativos, é de se salientar que a existência de médias simultaneamente altas (acima de seis) e pouco diferentes (com uma oscilação máxima de 0,4 entre médias) revela um padrão de condescendência à eleição de corruptos ao mesmo tempo que descreve uma incapacidade da parte dos eleitores em diferenciar as motivações que mais se associam à aceitação da corrupção. Em outras palavras, parece haver uma complacência e aceitação à corrupção de forma genérica, enquanto que paira uma incapacidade de se diferenciar tipos específicos dessa aceitação (de Sousa, 2011: 97–102).

Será que quando usamos uma lente de aumento para detalhar as mesmas motivações ao nível regional em Portugal, a história que ocorre em âmbito nacional se repete? A resposta é não (**Figura 2**). Em Lisboa é o “Rouba mas faz” que sobressai (7,3 de média e 0,6 mais elevada que a média nacional). No Algarve, o que é mais consensual como motivação para o voto em corruptos é a sensação de gratidão por benefícios gerados pelos corruptos. No centro, o vínculo identitário do político à cor política do eleitor é o que é mais descrito como motivo para a aceitação da corrupção eleitoral (6,8 de média). No Norte a preferência partidária (7,1) associa-se mais a uma descrença mais acentuada na justiça (7,1), enquanto na Madeira vem acompanhada da ideia de que se vota em corrupto porque todos são assim (7,0). Por fim, no Alentejo é a ideia de que a justiça falha ao punir os corruptos (4,6) combinada com uma percepção muito baixa de que os políticos são todos iguais (3,5) é que vigora.

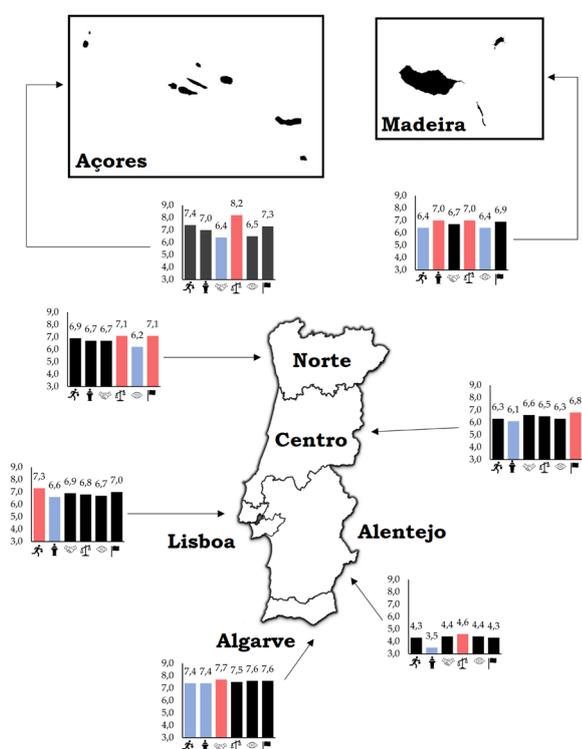
Destaque deve ser dado para o que se passa “mais ao sul da área metropolitana” de Lisboa. No Algarve todos os indicadores médios são superiores às médias nacionais (sempre acima de sete), ao passo que no Alentejo todos os indicadores estão drasticamente situados mais abaixo das médias nacionais

(sempre abaixo de cinco). De modo particular, tanto o “excesso de concordância” com as motivações quanto a “falta de concordância” generalizada, respectivamente, parecem dar uma mensagem sobre possíveis dinâmicas distintas que estejam a ocorrer no contexto democrático destas regiões e que os resultados médios não são capazes de traduzir.

Para além disso, nas regiões autónomas insulares o que se destaca é a maior volatilidade das motivações,

### Figura 2\*

Motivos para apoiarmos candidatos corruptos por região em Portugal (médias por NUTS-II e por motivo)



Fonte: Magalhães e de Sousa (2021).

\* Notas: (a) Os símbolos usados na Figura 2 para se referir a cada um dos motivos para apoiarmos candidatos envolvidos em casos de corrupção são os mesmo da Figura 1. (b) “Vermelho” indica o motivo que obteve a maior média em cada região NUTS-II, enquanto “Azul” indica a menor média da mesma região.

que variam em termos médios de forma mais acentuada se comparadas ao continente. Se destaca, tanto nos Açores quanto na Madeira, a descrença na justiça e nas suas condenações como motivo para eleger corruptos. Novamente, é possível detalhar ainda mais os comportamentos regionais de modo a tentar entender com mais precisão como certos fatores sociais e atitudinais ainda pouco explorados podem estar a afetar as dinâmicas de tolerância aos políticos corruptos nas diferentes regiões de Portugal.

A Tabela 3 apresenta as variações percentuais em relação às médias obtidas nas Figuras 1 (Portugal) e 2 (Regiões NUTS-II) para cada um dos motivos para apoiarmos candidatos envolvidos em casos de corrupção. Sobressaem três dinâmicas em nível nacional. (a) Indivíduos que acompanham “moderadamente” a política através das redes sociais tendem a concordar mais com todos os motivos para apoiar corruptos em comparação com aqueles ou que acompanham com pouca frequência ou os que acompanham diariamente. (b) Indivíduos que se sentem muito frustrados e injustiçados tendem a relativizar globalmente as motivações para aceitar a eleição de corruptos. (c) Em linhas gerais, indivíduos em situação de mais vulnerabilidade (desemprego, doença, incapacidade) tendem a relativizar mais as motivações para aceitar corruptos. Ao que tudo indica, questões associadas com a normalização da situação da corrupção e a sensação de anomia (“cá se vai andando”) parecem dizer algo sobre essa condição e merecem mais pesquisa no futuro.

Em termos regionais, é importante destacar algumas dinâmicas específicas capazes de reduzir ou aumentar a predisposição dos cidadãos a concordar com as motivações para tolerar os corruptos no poder. Nos Açores, no Alentejo e na Madeira a idade tem grande impacto na perceção relativa de quais os motivos é que são importantes para eleger os corruptos. Em geral, nos Açores, os mais jovens acreditam relativamente mais que se vota em corruptos porque aquilo que o candidato propõe é mais importante do que a sua integridade e que se vota em corrupto por se desacreditar na justiça e se acreditar que todos os

Por que apoiamos candidatos envolvidos em casos de corrupção em Portugal? Uma análise descritiva por regiões

Tabela 3

Heatmap das variações dos motivos para apoiarmos candidatos envolvidos em casos de corrupção em Portugal e por região NUTS-II (variações percentuais em relação às médias obtidas para cada motivo por região NUTS-II)

Motivos	Fatores explicativos																				
	Idade						Política nas redes sociais					Situação de trabalho					Sentimento de injustiça				
	18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65+	Nunca	Com menos frequência	1-2 dias por semana	3-4 dias por semana	Diariamente	A fazer trabalho pago	A estudar	Desempregado(a)	Em situação de incapacidade	Na reforma	A fazer trabalho doméstico	Pouco frustrado	Moderadamente frustrado	Muito frustrado	
Portugal		6%	0%	-1%	-2%	1%	-1%	-2%	-3%	5%	12%	0%	1%	1%	-1%	-6%	0%	-3%	2%	-1%	-10%
		0%	-1%	1%	0%	-1%	2%	-3%	-1%	5%	7%	2%	1%	-5%	-3%	-11%	1%	4%	3%	-4%	-5%
		2%	2%	1%	-1%	-4%	1%	-5%	-1%	11%	13%	0%	2%	1%	-5%	-17%	0%	-2%	2%	-1%	-11%
		8%	-3%	-2%	-1%	2%	-2%	-3%	1%	4%	14%	-2%	0%	8%	-2%	-3%	0%	1%	1%	1%	-7%
		1%	1%	1%	0%	-1%	-1%	-3%	0%	5%	11%	-1%	0%	-1%	-2%	6%	0%	2%	2%	-2%	-8%
Açores		-2%	-3%	-3%	2%	2%	4%	-5%	0%	7%	12%	1%	0%	-2%	-5%	1%	3%	8%	1%	0%	-7%
		10%	16%	8%	3%	-28%	-19%	0%	-12%	-5%	-35%	66%	10%	-21%	-1%	n/a	-19%	6%	3%	-12%	-4%
		0%	21%	0%	-14%	0%	-3%	-16%	-7%	6%	0%	79%	3%	-29%	-29%	n/a	-3%	57%	-7%	10%	21%
		-2%	14%	28%	-38%	-10%	3%	8%	-44%	-3%	6%	77%	4%	-41%	-41%	n/a	3%	37%	0%	-36%	26%
		23%	5%	-22%	0%	-22%	9%	-6%	6%	17%	-22%	-22%	-12%	14%	14%	n/a	9%	51%	-9%	6%	30%
Alentejo		7%	26%	13%	-18%	-39%	-5%	6%	-8%	-2%	-39%	23%	-2%	-24%	30%	n/a	1%	38%	-1%	-14%	15%
		-15%	21%	-21%	20%	-31%	6%	-10%	-6%	23%	-38%	31%	-7%	-10%	17%	n/a	6%	45%	-8%	8%	28%
		2%	-18%	-13%	22%	11%	-3%	-8%	-13%	5%	14%	-1%	0%	53%	10%	n/a	-2%	-87%	0%	-1%	7%
		-15%	-14%	-15%	-6%	12%	28%	12%	-48%	8%	-10%	10%	-7%	42%	-24%	n/a	26%	100%	1%	-3%	-44%
		-13%	-13%	-11%	23%	20%	-18%	-10%	3%	11%	10%	-13%	5%	-13%	0%	n/a	-18%	32%	1%	-8%	-13%
Algarve		-8%	-12%	-17%	14%	7%	10%	3%	-11%	-6%	5%	2%	-5%	57%	5%	n/a	11%	-8%	-2%	12%	-8%
		-19%	0%	-9%	23%	-2%	-5%	-2%	2%	-9%	5%	11%	1%	8%	2%	n/a	-5%	-15%	1%	-5%	-15%
		-12%	-7%	-15%	22%	2%	3%	-1%	-3%	17%	8%	-38%	-3%	7%	3%	n/a	2%	77%	-2%	17%	-17%
		-1%	8%	1%	-2%	-2%	-2%	-2%	-1%	6%	-8%	-8%	0%	-1%	2%	n/a	6%	-8%	-1%	1%	12%
		-8%	5%	13%	-4%	-7%	0%	-4%	1%	10%	-22%	-22%	2%	-15%	2%	n/a	5%	-13%	-1%	5%	12%
Centro		2%	4%	-4%	4%	-1%	-4%	-3%	-1%	5%	-4%	-4%	-1%	9%	9%	n/a	-4%	-4%	1%	-4%	-4%
		-4%	1%	5%	0%	-4%	1%	-3%	-1%	7%	-7%	-21%	2%	-14%	-4%	n/a	0%	-3%	1%	-12%	6%
		-2%	5%	0%	3%	-8%	5%	0%	1%	2%	-10%	-6%	0%	-6%	1%	n/a	8%	-1%	0%	-1%	8%
		1%	-1%	-1%	4%	-3%	-1%	-3%	-1%	5%	-10%	7%	1%	-6%	1%	n/a	1%	-10%	0%	-1%	1%
		5%	-7%	6%	-3%	2%	-3%	-6%	8%	7%	13%	1%	2%	-5%	-3%	-11%	-2%	-11%	3%	-5%	-6%
Lisboa		0%	-9%	4%	7%	-2%	-2%	-4%	6%	-10%	2%	8%	1%	-20%	0%	-31%	2%	1%	3%	-6%	1%
		7%	-8%	5%	0%	-5%	3%	-8%	8%	-6%	7%	9%	0%	-2%	-4%	-37%	4%	-33%	2%	-3%	-7%
		12%	-3%	-1%	-4%	1%	-1%	-10%	12%	-12%	11%	11%	-2%	13%	0%	-7%	3%	-3%	1%	-2%	3%
		1%	-2%	6%	0%	-2%	-2%	-7%	11%	-2%	0%	8%	0%	-8%	-1%	5%	2%	-22%	0%	-1%	1%
		6%	-12%	1%	-1%	2%	3%	-6%	6%	-2%	4%	8%	-3%	-6%	4%	-4%	4%	-22%	1%	-2%	-1%
Madeira		10%	-4%	-5%	6%	-2%	-1%	7%	-4%	-6%	-6%	0%	0%	10%	2%	-10%	-1%	-1%	2%	-8%	2%
		-1%	-9%	3%	4%	2%	0%	7%	-1%	0%	-8%	-7%	2%	5%	0%	-6%	-5%	-2%	4%	-11%	6%
		4%	-3%	6%	-1%	-4%	1%	2%	-1%	25%	2%	-11%	4%	2%	-9%	-16%	-4%	6%	2%	-2%	-10%
		11%	-9%	0%	2%	6%	-8%	4%	0%	8%	9%	-11%	2%	10%	-4%	2%	-4%	4%	4%	8%	-2%
		-3%	-6%	1%	3%	5%	-2%	2%	0%	11%	11%	-10%	2%	-9%	-4%	16%	-5%	14%	5%	-8%	-8%
Norte		-8%	-4%	-2%	4%	7%	-2%	-3%	3%	7%	7%	-4%	2%	2%	-9%	8%	-3%	22%	1%	-3%	-2%
		-2%	-25%	6%	2%	22%	-2%	-5%	-3%	9%	6%	n/a	4%	22%	-17%	6%	-9%	30%	-7%	10%	-19%
		-22%	-20%	1%	12%	-1%	3%	-9%	-3%	14%	14%	n/a	3%	-15%	-8%	-1%	-5%	21%	2%	3%	-9%
		-12%	-15%	-1%	10%	-5%	3%	0%	-7%	1%	15%	n/a	-1%	10%	-5%	-5%	-5%	25%	8%	3%	-17%
		0%	-19%	13%	-8%	0%	4%	-4%	0%	6%	5%	n/a	-1%	14%	-2%	14%	-5%	7%	-12%	7%	-6%

Fonte: Magalhães e de Sousa (2021). \* Notas: (a) Os símbolos usados na Tabela 3 para se referir a cada um dos motivos para apoiarmos candidatos envolvidos em casos de corrupção são os mesmo da Figura 1. (b) “Vermelho” indica um valor percentual acima da média obtida para o respetivo motivo em determinada região, enquanto “Azul” indica um valor percentual abaixo da média obtida para dado motivo em cada região. (c) “n/a” para “não se aplica por ausência de valores”.

políticos são corruptos. No Alentejo e na Madeira, a mesma dinâmica ocorre, mas em sentido inverso: são os mais idosos que veem no descrédito da justiça um motivo para escolher corruptos, provavelmente ligado à sensação de gratidão demonstrada pelas ações dos corruptos em favor de interesses pessoais.

Quanto ao acompanhamento de temáticas da política através das redes sociais, as dinâmicas regionais são bastante diversas, revelando uma apenas uma tendência mais regular: o não acompanhamento da política faz com que se reduza a capacidade dos cidadãos em identificar e apontar com mais precisão por quais motivos se vota em corruptos. No outro extremo, o recurso excessivo às redes sociais parece ter o poder de aumentar a capacidade dos cidadãos em particularizar e apontar os motivos pelos quais se elegem corruptos.

A situação de trabalho parece ter menos impacto na ordenação de motivos para votar em corruptos em Lisboa, no Norte e no Centro. Ao mesmo tempo, parece criar “divisões” sociais evidentes principalmente no Alentejo e nas regiões autónomas. São as situações de realização de trabalhos domésticos, de estudante e de desempregado(a) que parecem “aguçar” e “apurar” a capacidade de descrever os motivos que mais importam para votar em corruptos.

Surpreendentemente, o sentimento de muita injustiça parece despertar um maior desinteresse nas explicações para a escolha por corruptos. Com exceção dos Açores, uma maior frustração perante o que os outros têm revela uma maior normalização da corrupção como parte da escolha política na eleição.

## 5. CONCLUSÕES

É possível definir planos de combate à corrupção eleitoral específicos para cada região NUTS-II de Portugal ao oferecer mais informação, sobretudo online, aos cidadãos, acerca das ações e práticas que envolvem os motivos mais relevantes para se aceitar a corrupção eleitoral. Em Lisboa há demanda para a execução

de uma política anticorrupção eleitoral mais transversal e assente na desconstrução do “Rouba mas faz”, enquanto na Madeira e no Alentejo há espaço para o desenvolvimento de políticas de sensibilização da corrupção eleitoral junto ao público mais jovem. Nos Açores, a estratégia se inverte: são os mais idosos que se tornam o foco de políticas públicas de enfrentamento à corrupção. Há igual preocupação em se dar atenção aos cidadãos em situação mais vulnerável, a estudar, de desemprego ou a executar trabalhos domésticos, pois são esses grupos que tendem (de modo transversal em Portugal) a adotar atitudes mais extremadas de concordância e discordância com os motivos para votar em corruptos.

Por fim, é certo que há limitações nos dados apresentados e a sua leitura e interpretação deve sempre ser feita com parcimónia. O estudo aqui desenvolvido, muito mais do que “concluir algo definitivo” sobre os motivos que fazem os cidadãos em Portugal votar em corruptos, pretendeu lançar perguntas e propor o debate mais descentralizado das políticas de combate à corrupção eleitoral em Portugal. Resta claro que, quando se trata da corrupção eleitoral portuguesa, não há uma abordagem de enfrentamento do tipo “one size fits all”, ou seja, é preciso compreender a corrupção de modo diferente em cada região.

## BIBLIOGRAFIA

- Coroado, S. (2017).** *O Grande Lóbi: Como se influenciam as decisões em Portugal*. Lisboa: Penguin Random House.
- De Sousa, L. (Ed.). (2009).** *Ética, Estado e Economia Atitudes e Práticas dos Europeus*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- De Sousa, L. (2011).** *Corrupção*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- De Sousa, L. (2019).** Corrupção e Ética em Democracia: O Caso de Portugal, 2006. *Arquivo Português de Informação Social*, 0038. <http://hdl.handle.net/10400.20/2051>
- De Sousa, L., e Calca, P. (2020).** Understanding corruption through the analysis of court case content: research note. *Qualitative Research Journal*, 21(2): 135–147. <https://doi.org/10.1108/QRJ-04-2020-0029>
- De Sousa, L., e Coroado, S. (2022a).** *Ethics and integrity in politics: Perceptions, control, and impact*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

**De Sousa, L., e Coroado, S. (2022b).** *Ética e Integridade na Política*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

**De Sousa, L., Magalhães, P. C., e Clemente, F. (2021).** *O que pensam os portugueses sobre a corrupção: percepções – atitudes – práticas*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa.

**De Sousa, L., e Moriconi, M. (2013).** Why voters do not throw the rascals out? – A conceptual framework for analysing electoral punishment of corruption. *Crime, Law and Social Change*, 60(5): 471–502. <https://doi.org/10.1007/s10611-013-9483-5>

**De Sousa, L., e Moriconi, M. (2015).** The discursive use of the concept of ‘corruption’ in parliamentary debates during the Portuguese Estado Novo (1935–74). *Italian Political Science Review*, 45(2): 159–181. <https://doi.org/10.1017/ipo.2015.8>

**De Sousa, L., e Triães, J. (2008).** *A Corrupção e os Portugueses: Atitudes, Práticas e Valores*. Lisboa: RCP Edições.

**European Commission (2022).** *Corruption: report* (<https://data.europa.eu/doi/10.2837/110098> (Ed.)). Brussels: Publications Office of the European Union.

**Fernandes, J. M., Magalhães, P. C., e Pinto, A. C. (Eds.). (2023).** *O Essencial da Política Portuguesa*. Lisboa: Tinta da China.

**Lima, I.G.S. (2011).** A corrupção participada na administração local em Portugal (2004-2008). Tese de Mestrado. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa.

**Magalhães, P. C., e de Sousa, L. (2021).** *Inquérito à população portuguesa no âmbito do projecto EPOCA: corrupção e crescimento económico, 2021*. PTDC/CPO-CPO/28316/2017. Arquivo Português de Informação Social APIS0086. <https://hdl.handle.net/10400.20/2106>

**Moriconi, M., e Carvalho, T. (2016).** Social classes and tolerance to corruption in Portugal: What is the relationship? *Portuguese Journal of Social Science*, 15(2): 299–318. [https://doi.org/10.1386/pjss.15.2.299\\_1](https://doi.org/10.1386/pjss.15.2.299_1)

**Salgado, S. (2019).** Where’s populism? Online media and the diffusion of populist discourses and styles in Portugal. *European Political Science*, 18(1): 53–65. <https://doi.org/10.1057/s41304-017-0137-4>

**Stockemer, D., e Calca, P. (2013).** Corruption and turnout in Portugal—a municipal level study. *Crime, Law and Social Change*, 60(5): 535–548. <https://doi.org/10.1007/s10611-013-9481-7>

**Tavares, A., de Sousa, L., Macedo, A., Fernandes, D., Teles, F., Mota, L. F., Cruz, N. F. da, e Pires, S. M. (2018).** *Qualidade da governação local em Portugal* (A. Tavares e L. de Sousa (Eds.)). Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

## NOTA BIOGRÁFICA

**Gustavo Gouvêa Maciel** é Investigador-doutorando em Políticas Comparadas no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, mestre em Ciência Política pela Universidade de Aveiro e licenciado em Ciências Económicas pela Universidade de Brasília. Atualmente desenvolve uma tese sobre tolerância à corrupção na democracia financiada pela Universidade de Lisboa (Período: 2019-2022, Ref. 746/2018) e pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Período: 2022-2024, Ref. 2022.11518.BD). Tenho experiência de quase uma década de atuação em instituições públicas e minha pesquisa se concentra basicamente em assuntos relacionados com o enfrentamento à corrupção, à questões da ética e integridade na vida pública e os seus impactos na democracia através da análise das percepções.





# ENET SDB RBRAN R E V I S T A



---

# 9

---

## Populismo e combate à corrupção

António Pedro Soares

**Resumo:** Corrupção é uma palavra polissémica. Há sectores da sociedade que a entendem de forma muito precisa e à sua maneira. A elite que se demarca dos populistas entende corrupção com a corruptela dos funcionários. A corrupção em que as elites participam são negócios, mesmo que eventualmente lhes falte o suporte legal (assunto a resolver nos tribunais). Os dirigentes dos movimentos neo-nazi-fascistas entendem corrupção a existência de apoios a estrangeiros ou a pessoas que não os merecem, como os ciganos, os aparentados com africanos e outros grupos estigmatizados. Onde fica a TI?

**Palavras-chave:** discriminação social; democracia; direitos humanos

**Abstract:** Corruption is a polysemous word. There are sectors of society that understand it very precisely in their own way. The non-populists elite understands corruption as the state officials' corruption. The corruption in which the elites participate is business, even if they eventually lack legal support (that is a matter to discuss in the courts). The leaders of neo-Nazi-fascist movements understand corruption as the existence of support for foreigners or people who do not deserve it, such as gypsies, those related to Africans, and other stigmatized groups. Where is TI?

**Keywords:** social discrimination; democracy; human rights

Em favor da democracia e da clarificação dos objectivos do combate contra a corrupção, este artigo propõe a consideração de uma aliança estratégica entre os movimentos internacionais de transparência e de direitos humanos.

A corrupção era um tema tabu, durante a Guerra Fria. Na União Soviética, a mentira organizada ficou famosa na produção estatística, nas fotografias de altas personalidades retocadas para fazer desaparecer sinais dos que caíam em desgraça ou eram mortos. Toda a vida quotidiana era afectada. Contava-se a anedota: “Eles fingem que nos pagam e nós fingimos que trabalhamos!” No Ocidente, “o crime organizado começou

a ser redefinido; deixou de ser considerado indicativo de problemas na gestão do capitalismo norte-americano e passou a ser visto como uma entidade conspirativa [estrangeira] (...) [uma] ameaça à segurança nacional tanto quanto o comunismo”, escreveu o historiador Michael Woodiwiss (2006, p. 95). A corrupção era um problema moral dos inimigos.

A ajuda estrangeira ao Terceiro Mundo foi uma das principais vertentes de financiamento dos movimentos de direitos humanos. Um valor de exportação que se considerava cumprido na prática no ocidente. No quadro das ideologias desenvolvimentistas, tratava-se de ensinar aos novos países surgidos da descolonização regras de conduta e instituições civilizadas.

Com a globalização (anos 90), a redução dos orçamentos para ajuda ao desenvolvimento e a delegação de competências dos estados para a sociedade civil, através das ONG's, os movimentos de direitos humanos voltaram-se também para o ocidente. Os estados de países desenvolvidos passaram a ser alvo de relatórios sobre as violações dos direitos humanos, como os dos comités de prevenção da tortura da ONU e do Conselho da Europa. Expansão equivalente se verificou no direito das crianças, das mulheres, dos imigrantes, dos povos primeiros. A Transparência Internacional (TI) é um resultado dessa conjuntura, num campo anteriormente reservado às administrações estatais e aos partidos políticos atentos aos comportamentos dos funcionários públicos.

A luta contra a corrupção como a que orienta a acção da TI funda-se na noção de que a dominação ocidental no mundo se guia pelo estado social de direito democrático (Habermas, 1987). Porém, não são recentes as caracterizações do neoliberalismo – globalização

como uma política divergente das que poderiam ser adoptadas para serem respeitadoras dos direitos humanos (Amaral, 2003; Blau & Moncada, 2009; Nunes, 2003). O ideal moral de incorruptibilidade dos altos funcionários de estado foi violado pela criação de portas giratórias entre o sector público e o privado. Por outro lado, mais recentemente, vive-se uma transição da sede imperial do Ocidente para o Oriente (Dalio, 2021; Hudson, 2022; Morris, 2013), onde a tradição do estado de direito democrático é desconhecida e as purgas por corrupção ocorrem de tempos a tempos. O avanço político e eleitoral da extrema-direita nas democracias e do autoritarismo nas ditaduras nestas primeiras décadas do século XXI fazem lembrar o que se viveu na desastrosa conjuntura da primeira metade do século XX, no período de transição da sede do império de Londres para Washington.

Sobretudo desde que a ONU condenou a União Europeia por violar os direitos humanos, em 2015, a respeito do acolhimento militarizado dos refugiados sírios, a democracia, os direitos humanos e a liberdade de expressão como parte dos valores a defender pelo Ocidente estão a ser politicamente postos de causa e não só pela extrema-direita. As contestações sociais em França e em Inglaterra contra práticas antidemocráticas dos governos tem reflexos em admoestações da ONU a esses países (Office, 2023; UNHCR, 2023).

A luta contra a corrupção, como a iniciada pela TI há trinta anos, organiza-se conforme as circunstâncias históricas e políticas. Aquilo que começou por ser uma função do estado, a Alta Autoridade Contra a Corrupção (1983-1992), tornou-se uma função de activistas interessados em reclamar transparência a partir do campo da cidadania (TIAC, 2010 – ...). Apesar da notoriedade da nossa associação e das elaboradas propostas de políticas públicas contra a corrupção, os avanços na prevenção da corrupção não são fáceis de assinalar. Há uma barreira entre o activismo e a política, a legislação e a sua operacionalização, como no caso da Entidade Nacional da Transparência, criada em 2019, com titular nomeada em Janeiro de 2023 e sem instalações meio ano depois.

Sem dúvida que nos cabe manter o rumo traçado e construído a pulso, com a participação de gente com diversas sensibilidades que enriquece a vida associativa e a credibilidade das intervenções públicas. O problema que aqui fica, todavia, é o seguinte: ter ideias claras sobre a evolução dos quadros de luta contra a corrupção, como aqueles que aqui se esboçaram, ajuda a orientar os nossos esforços na direcção que se entender melhor como interpretar os efeitos práticos, na política, na comunicação social e entre os associados. Será esta revista um espaço adequado para organizar essa discussão?

Corrupção é uma palavra polissémica. Mas há sectores da sociedade que a entendem de forma muito precisa e à sua maneira. A elite que se demarca dos populistas entende corrupção com a corruptela dos funcionários. A corrupção em que as elites participam são negócios, mesmo que eventualmente lhes falte o suporte legal (assunto a resolver nos tribunais). Os dirigentes dos movimentos neo-nazi-fascistas entendem corrupção a existência de apoios a estrangeiros ou a pessoas que não os merecem, como os ciganos, os aparentados com africanos e outros grupos estigmatizados. Há também uma definição criminal de corrupção, redutora em relação a todas as outras definições, pois essa é a sua função. Todas as concepções de corrupção são susceptíveis de interpretações controversas nos casos concretos.

As controvérsias em torno da corrupção têm vindo a adquirir contornos partidários, à medida que o direito se revela inoperante para conter o fenómeno, mesmo quando, ou até porque actua de forma a levantar cada vez mais casos de corrupção no campo da política. A expressão populismo refere-se precisamente a isso: à vantagem das oposições em usarem a fragilidade do direito no caso das portas giratórias entre os interesses públicos e privados e também no caso da clandestinidade das viagens e do trabalho dos imigrantes.

Tem sido política da TI não cair no reducionismo judicial nem nas ideologias políticas, como é regra no activismo cívico. A questão é saber se as actuais circunstâncias de recomposição das relações entre os

estados, entre os estados e as suas economias, entre os estados e as respectivas sociedades, não recomendam transformações nas concepções dominantes sobre o que seja a corrupção e sobre o que fazer a esse respeito.

A proposta não é a de distrair ou competir com as complexas discussões que a TI tem desenvolvido sobre o conceito de corrupção. A ideia é que a democracia deve ser defendida pelos democratas, como os associados da TI, convergindo com as ONGs de direitos humanos. A convergência ocorreu espontaneamente a respeito da presença do Presidente de Angola nas comemorações dos 50 anos do 25 de Abril. Essa convergência poderia ser aprofundada.

Este artigo visita algumas discussões de relações internacionais, de política e de antropologia da democracia com a intenção de manter em mente questões geralmente esquecidas pelo excesso de concentração nos nossos temas de especialidade. Não se trata de escolher uma doutrina para os movimentos pela transparência, mas antes de praticar a democracia cívica, a abertura a discussões controversas e a sensibilidades diferentes, como as dos direitos humanos, de modo a ganhar plasticidade e clarividência face à situação turbulenta que se vive.

## DA CENA INTERNACIONAL

Michael Woodiwiss (2006) notou como os EUA deixaram de pagar as suas quotas à ONU em protesto contra a denúncia da acção da multinacional ITT. Esta funcionou como braço privado das políticas de Washington no Chile na preparação do golpe antidemocrático que pôs no poder o ditador Pinochet, em 1973. O historiador (op.cit: 177-179) lembra como a agência anticorrupção da ONU (*United Nations Centre for Transnational Corporations UNCTC*) que fez essa denúncia foi punida com a redução de financiamento e acabou por fechar, em 1992.

Os estudos levados a cabo pela UNCTC sobre o crime organizado no seio das multinacionais acabaram. Na

era da globalização em que se entrava à época o pressuposto era o inverso: passaram a ser as empresas multinacionais, em vez dos estados, quem melhor poderia assegurar a continuação do crescimento económico, devendo os estados favorecerem a sua própria secundarização perante as multinacionais.

A UNCTC foi substituída pela UNTOC (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*). “As Nações Unidas preferiram não explicar a importante diferença em relação ao pensamento anterior sobre o tema, que considerava o problema do crime organizado em termos de actividade e não de grupos distintos de pessoas,” vulgo mafias ou carteis de droga (Woodiwiss, 1988, 2006, pp. 177–179). Os alvos da luta institucionalizada contra a corrupção deixaram de ser as multinacionais e passaram a ser grupos informais de pessoas, em particular os pequenos traficantes que enchem hoje as prisões em todo o mundo, enquanto os carteis de droga cresciam em poder e violência, tornando-se em ameaças à segurança e bem-estar das populações, sobretudo as mais desfavorecidas.

Este detalhe teórico que enquadra a actividade da comunidade internacional nos campos da corrupção e do proibicionismo das drogas ajuda a ilibar bancos, paraísos fiscais, políticas públicas de construção de infra-estruturas e de atracção de investimentos, especulação urbana, e toda a panóplia de redes usadas para lavagem de dinheiro de alto nível, incluindo alianças políticas como algumas denunciadas pela TI no quadro da CPLP.

Faz trinta anos que a Transparência Internacional tomou a iniciativa de representar a cidadania no espaço politicamente recém-abandonado pela ONU e pelos estados. Reconhecer isto não é um mero exercício de história. É uma proposta de quadro intelectual – discutível – sobre qual é a margem de manobra da acção cívica contra a corrupção e de como a potenciar.

O movimento anti-corrupção não se deixou ficar na corruptela de funcionário. O tema foi elevado pela

TI ao nível das políticas nacionais e empresariais, nomeadamente através do seu mais conhecido instrumento, o índice nacional de percepção de corrupção comparado em *ranking* de países. Cada capítulo nacional trata dos problemas nacionais, em coordenação e solidariedade com outros capítulos, nomeadamente através de estudos comparativos. A perspectiva global, porém, continua a fazer falta para se compreender as tendências de relacionamento entre a política, incluindo a percepção partilhada pelas pessoas com a TI durante a construção dos índices, e a corrupção propriamente dita.

As normas internacionais são quase sempre apresentadas como se fossem recomendações sinceras para combater a corrupção, quando de facto estão limitadas pelo quadro normativo e conceptual da ONU acima descrito e pelas correspondentes políticas financeiras e judiciais, como os paraísos fiscais e o proibicionismo das drogas – que desvia os recursos judiciais e policiais na direcção errada (Woodiwiss, 1988). Tal como no caso dos direitos humanos, estruturais para a organização da ONU – daí a sua importância especial, também a corrupção serve pontualmente, politicamente, de arma de arremesso contra adversários, por exemplo em tempo de justificar as guerras comerciais ou bélicas. Em caso de paz, a facilitação dos negócios, como no caso que nos é próximo de Angola, remete problemas de direitos humanos e de corrupção para o lugar de meros incómodos às boas relações entre estados e empresas.

São tantas as actividades corruptas praticadas normalmente que os activistas têm de escolher as suas prioridades, geralmente nacionais e sectoriais. Por exemplo, pode admitir-se como prioridade a denúncia do arrastar de pés do governo nesta matéria, revelando os atrasos e aplicações inconsequentes de obrigações legislativas internacionais. A experiência não mostra uma grande eficácia desta estratégia de envergonhar os responsáveis políticos.

Além de enquadrar a corruptela nos quadros normativos e de gestão públicos e privados internacionais, a TI terá vantagem em observar mais à distância, ao

nível da civilização, o fenómeno corrupção. Completar a análise com mais esse nível pode ajudar a compreender a grande sensibilidade social ao tema em contraste com a fraca capacidade de conversão dessa sensibilidade em acção política e eleitoral.

## DA REALIDADE POLÍTICA

A TI teve a ambição de estimular um movimento social, tipo direitos humanos, ecologista ou feminista, que fornecesse uma base de apoio social ao activismo. Isso não se realizou. Estamos reduzidos à esperança de os associados participarem um pouco mais nas actividades da nossa associação, uma das maiores na Europa. Tal circunstância reflecte e tem reflexos ao nível da política que devem ser tidos em conta.

Paulo Morais candidatou-se à Presidência da República para chamar a atenção de que as dificuldades financeiras do país são sobretudo consequências da corrupção organizada ao mais alto nível. Dificilmente se pode dizer que a candidatura tenha sido um sucesso. Ao contrário, políticos condenados por corrupção mantêm os respectivos níveis de popularidade acima de Paulo Morais, incluindo lugares de eleitos.

Quem parece beneficiar politicamente com a denúncia da corrupção é o recém-chegado partido Chega e o seu líder. O truque parece ser o de denunciar as elites por estas serem alegadamente condescendentes com os grupos estigmatizados, como os ciganos e os trabalhadores estrangeiros irracionalmente apresentados como os principais beneficiários da corrupção.

A diferença entre uma plataforma cívica de combate à corrupção, como foi a de Paulo Morais para a presidência ou a Frente Cívica que dirige, e uma plataforma partidária que explora as limitações da democracia no combate à corrupção, é que a segunda parece mais realista aos olhos dos eleitores: acabando com os jogos de gato e do rato nos tribunais, parando quem as policas e os jornais apontam como criminosos e corruptos, suspendendo a democracia por algum tempo – como sugeriu em tempos uma

dirigente partidária – os eleitores imaginam que seria mais credível a luta contra a corrupção. De outro modo, quando se trata de votar democraticamente, no respeito pelo estado de direito, continua-se a votar em quem faz obra e não em quem professa teorias, sem músculo de poder. Isso independentemente do lixo moral e material produzido acessoriamente por quem é eleito.

Como dizem os politólogos, um dos principais problemas da democracia é que tem dificuldade em defender-se. Manifestamente, o julgamento moral sobre a corrupção, como sobre a mentira (*fake news*) em política, não tem eficácia eleitoral. Como dizem os que querem desarmar as discussões morais, sociais e políticas a respeito da corrupção, há maçãs podres em todas as profissões, mas a maioria das pessoas faz por cumprir e todos têm direito à presunção de inocência. Na terminologia do Chega, a maioria é pessoa de bem, somos “nós”.

Observando, por outro lado, a cena internacional, o que se vê na comunicação social são políticos com poderes limitados pela racionalidade financeira e por regras europeias e internacionais aparentemente ainda mais racionais e rigorosas dos que as portuguesas, como foi o caso da Troika e é o caso actual das subidas das taxas de juro do BCE criticadas pelos representantes políticos portugueses, sem consequências. Ou como dizia – nesse aspecto erradamente – o saudoso Saldanha Sanches, pioneiro da denúncia da corrupção em Portugal, as grandes administrações estão mais sujeitas a profissionalismo e formalismos legais do que as pequenas empresas e, por essa via, a corrupção é menos provável. A questão é que para se corromper organizações mais racionais e de nível superior os custos são mais elevados para quem corrompe (Marcelino, 2021) e para a sociedade.

A política nacional e a democracia estão dependentes de regimes financeiros globais, bem como de guerras, que estimulam redes de corrupção internacional, mas são inelutáveis pela sociedade civil especializada. A crise financeira de 2008 mostrou isso mesmo: os que são grandes demais para falhar são quem pior fazem

às sociedades, no caso obrigadas pelos estados a pagar os desmandos do sistema financeiro globalizado por muitas décadas, situação em que continuamos sem fim à vista. O sistema financeiro que vive da confiança dos depositantes foi resgatado e continua a sê-lo pelas dívidas soberanas, pelos contribuintes, pelos depositantes. A confiança depositada no sistema tem sido paga nos salários, na saúde, na educação, na inflação e nos riscos para a democracia.

Para uma sociedade democrática, a vigência do estado de direito quer dizer que só em caso de condenação passada em julgado uma pessoa corrupta pode ser parada. Por outro lado, uma sociedade democrática vive da confiança dos seus cidadãos uns nos outros, para que respeitem as leis e o espírito das leis. É na brecha entre a lei e a confiança que a corrupção se instala.

A luta contra a corrupção não tem opositores declarados, mas tem toda a sociedade a arrastar os pés perante aquilo que se impõe fazer. Seja para obter mercadorias ou serviços isentos de impostos, seja para favorecer o crescimento económico, seja para afirmar projectos políticos, não faltam pretextos justificativos para praticar actos de corrupção, contando com a impunidade com que muitas vezes se praticam. Os activistas anti-corrupção são, assim, apresentados como fundamentalistas, como especialistas em descobrir corrupção onde as pessoas comuns vêm normalidade ou mera agilização de processos burocráticos, teóricos da conspiração. São também especialistas em sugerir formas de mitigação administrativa da invisibilidade das decisões públicas e privadas que as pessoas estão habituadas a deixar à responsabilidade dos seus superiores.

## **ESTADO DE DIREITO, LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DIREITOS HUMANOS**

Como professor de sociologia na universidade por quarenta anos acabei por me dar conta de que a liberdade na minha profissão foi insuficiente para libertar o espírito científico sobre a sociedade portuguesa,

como foi o desejo de Mariano Gago, o grande promotor da ciência em Portugal. A principal limitação da acção social dos cientistas decorreu, conclui, foi a sua profissionalização ter sido feita em função da profissionalização dos seus estudantes (Dores, 2021). A hiperespecialização cognitiva promovida pelas políticas científicas profissionalizantes tolda a compreensão científica do mundo (*Denis Rancourt*, 2009; Park et al., 2023). O mesmo acontece com a compreensão das sociedades. Uma estratégia para escapar às distorções de percepção difundidas pelas escolas e universidades é pensar ao contrário. Além de nos especializarmos, para melhor nos especializarmos em conhecer a corrupção, há que encontrar formas de enquadrar de fora, mais ao longe no tempo e no espaço, o fenómeno que se quer compreender.

A corrupção em Portugal é parte de redes internacionais, sem as quais não faz sentido nem pode existir. Essas redes internacionais exploram os interesses estratégicos e as lacunas legais desenhadas para fins que não são favorecer a corrupção, mesmo quando a favorecem. O poder para explorar e tirar resultados de certo território é o jogo da globalização entregue aos grandes empresários (Kennedy Jr., 2021; Novak, 2001; Perkins, 2004). A corrupção são meros danos colaterais que eventualmente os tribunais ou os estados podem perseguir ou tolerar, ponderados os custos competitivos de tais actuações, como no caso dos vistos Gold, por exemplo.

No quadro das guerras comerciais que se agigantam, de um lado e outro do Pacífico ouvem-se acusações cruzadas de corrupção e de desrespeito pelo direito internacional, violando os ocidentais o respeito pela soberania dos estados e os orientais a moral de uma comunidade internacional subordinada a regras. Nestes processos os tribunais são secundarizados. A corrupção denunciada na China e na Rússia não são tratadas nos tribunais: são características políticas desses sistemas. O que os eleitores não estão preparados para aceitar é que o sistema ocidental possa também ter as suas lacunas morais e políticas, sobretudo em tempo de guerra. É aqui que os activistas contra a corrupção (e os a favor dos direitos

humanos) se diferenciam e se tornam politicamente pouco eficazes, embora populares. Fazem a auto-crítica dos nossos sistemas.

É também aqui que a luta contra a corrupção se distancia das políticas de secundarização dos poderes judiciais avançados constitucionalmente pela extrema-direita, como as que estão na origem de um processo aberto pela União Europeia contra a Polónia e das semanas de protestos em Israel. O estado de direito e os direitos humanos (a democracia) devem ser defendidos e não suprimidos, pois sem eles não há activismo contra a corrupção.

O desrespeito pela dignidade humana, a respeito de migrantes, da segregação de populações estigmatizadas, incluindo o desrespeito pela moral que funda o direito ao serviço da democracia, tornou-se, de acordo com Axel Honneth (2007), o problema mais importante deste século. Os projectos pós-humanistas (Harari, 2018) cuja civilização idealizada dispensaria a humanidade por esta estar em condições de ser substituída, com vantagem, por máquinas inteligentes, confirmam, numa perspectiva distópica, o prognóstico de Honneth. Na prática tangível, entretanto, a manipulação electrónica da informação nas sociedades mais avançadas (Arthur, 2021; Zuboff, 2019) é assumida pelos poderes públicos como matéria de investimento prioritário no digital, de segurança e de guerra. Na China, o crédito social chinês concretiza de modo automático o pesadelo orwelliano (Orwell, 1949). O autoritarismo harmonioso, em que as populações são tecnológica e politicamente neutralizadas, prepara-se para substituir o modelo do capitalismo dominante até agora.

Em resumo: a luta contra a corrupção no sentido que a TI tem desenvolvido deve reforçar a necessidade de ser uma luta a favor da democracia, como a dos direitos humanos, pois a democracia não só não está garantida – porque nunca o está – como está em risco. Não haverá possibilidade de lutar civicamente contra a corrupção sem liberdades suficientes, e elas continuam cada vez mais em risco.

## RISCOS CONTRA A DEMOCRACIA

Dr. Ramiro Araújo, então presidente da Assembleia Geral da TI-Portugal, médico aposentado, usou uma medicação que tratava a infecção da COVID-19. Encantado com os efeitos nos seus doentes, escreveu à Ordem dos Médicos e ao Ministério da Saúde a dar conta da sua experiência, quando a comunicação social anunciava não haver qualquer tipo de tratamento preventivo para os sintomas ligeiros ou graves da doença, entretanto declarada pandemia. Foi surpreendido pela reacção agressivamente adversa do Bastonário da Ordem dos Médicos, reportada por um jornalista, e pela ausência de resposta do Ministério da Saúde à sua informação (Araújo, 2020, 2022).

Procurou outros colegas que pudessem confirmar a sua experiência clínica positiva e encontrou-os. Continuou a prescrever a doentes e esforçou-se por registar a experiência contra a vontade da sua ordem profissional ou do estado, estando os próprios doentes tratados perplexos por aparentemente terem sido tratados magicamente, como também acontece com as terapias e medicinas alternativas.<sup>1</sup>

Ramiro Araújo, no exercício da sua profissão de cuidar dos seus doentes, foi tratado pela Ordem como um conspirador perigoso, na medida em que alegadamente poria em risco a saúde pública nacional e internacional. O médico, na altura presidente da Assembleia-Geral da TIAC, entendeu o que lhe estava a acontecer como uma conspiração internacional para encobrir práticas de corrupção ao mais alto nível, com sede nas entidades reguladoras mundiais da saúde e com impactos nacionais. Muitos outros médicos em muitas partes do mundo que tratavam com êxito os

1. "Over 30 years, ivermectin has been associated with only 379 reported deaths, an impressive death/dose reporting ratio of 1/10,584,408. In contrast, over the 18 months since remdesivir received an EUA, about 1.5 million patients have received remdesivir, with 1,499 deaths reported (a dire 1/1,000 D/D ratio). Meanwhile, among recipients of COVID jabs in the US during the ten months following their rollout, some 17,000 deaths have occurred following vaccination, a reported D/D ratio of 1/13,250. Ivermectin, therefore, is thousands of times safer than remdesivir and COVID vaccines. The science also indicates that it is far more effective than either" (Kennedy Jr., 2021, p. 182).

sintomas da doença oficialmente intratável sofreram represálias e difamação apoiada por intensas campanhas mediáticas (Bernstein & Alt, 2021; Weinstein et al., 2021) que todos testemunhámos.

Nem a TI-PT nem a Transparência Internacional se envolveram na pesquisa dos fumos de corrupção em torno dos interesses do sector farmacêutico, extraordinariamente beneficiado com a política pandémica da Organização Mundial da Saúde (OMS), apoiada pelas maiores potenciais mundiais em competição. Não é uma crítica. É uma constatação. Seria sensato arriscar o prestígio do movimento numa área tão especializada como a saúde no quadro de uma guerra, a guerra contra o vírus? Que meios tinha ou tem a TI para investigar a eventual corrupção? Ainda que tivesse os meios e os pudesse mobilizar rapidamente – sem precisar de recorrer a financiamentos concorrenciais que seguramente seriam negados para tal fim – como avaliar o modo como os cuidados de saúde se relacionam com as eventuais práticas de corrupção?

Entrámos, entretanto, no tempo de outra guerra, a da Ucrânia. Não temos balanço da guerra contra o vírus. Quantas vidas foram salvas, quantas vidas foram sacrificadas, por exemplo nas crianças e jovens que foram vacinados e sofreram efeitos adversos que sempre ocorrem com vacinas? O que aconteceu nos países onde as vacinas não chegaram? Porque é que esses países por vacinar não serviram de incubadores para agravar a pandemia, como então se temia? Porque é que os sistemas de saúde que foram esticados a fundo durante a pandemia não foram reformulados para melhor poderem corresponder às novas perspectivas sobre as questões de saúde? Será que além das finanças públicas, também a saúde pública é condicionada pelo silenciamento e pela corrupção?

O excesso de mortalidade pós-pandémico é um facto. As suas causas desconhecidas. Os direitos dos doentes estão a conduzir a protestos quotidianos. Os mais vulneráveis, como as grávidas, os seus fetos e os doentes crónicos, estão em maior risco agora do que antes – são pelo essas as notícias. Os direitos

humanos podem estar em causa e com eles a moral da democracia.

## CONCLUSÃO

Nos movimentos cívicos contra a corrupção deveremos ser sensíveis aos estigmas lançados politicamente contra as teorias da conspiração (Davis, 2020; Fauci, 2021)? Ou devemos entender as conspirações como práticas reais que podem ser mal-entendidas e eventualmente se recobrem de modo a evitar responsabilidades e a iludir adversários e inimigos?

Devemos manter a nossa actividade a nível estritamente cívico ou devemos desenvolver também competências e inteligência emocional com vista a ter em conta os quadros políticos e internacionais em que as sociedades actuais se movem?

A TI é uma substituição das funções que foram desenhadas no pós-guerra para serem asseguradas pelos estados. As ideologias dominantes evoluíram. Há outra vez partidos políticos poderosos que apostam manifestamente na manipulação e aprofundamento de discriminações sociais. Este tipo de corrupção, a corrupção ideológica da política democrática, é historicamente conhecida por ser uma questão de vida e morte para milhões de pessoas, sobretudo as sem acesso prático aos direitos de cidadania. Uma das formas como esta corrupção política se apresenta é como se fosse contra a corrupção, corrupção das elites aliadas dos imigrantes. É uma táctica retórica conhecida da história do século XX, com resultados desastrosos.

Tendo acompanhado activistas de direitos humanos e contra a corrupção sei da quantidade e qualidade de cidadãos informados e pró-activos ocupados a procurar manter financiamentos que permitem o funcionamento das ONG's. Isso reduz a mobilização a especialistas e funcionários, e esgota as energias dos mais empenhados. Como activista da TI testemunhei a sua impotência em criar, como havia quem quisesse, um movimento social anti-corrupção com

escala para fazer aquilo que de outro modo não se tem conseguido fazer.

A via académica para lutar contra a corrupção tem dado os seus frutos em Portugal. Isso é reconhecido pela TI. A via académica, porém, não existe fora dos constrangimentos gerais em que todos vivemos. Em particular, a especialização da luta contra a corrupção, como a da luta pelos direitos humanos e as outras, não deve impedir esforços voluntaristas para construir pontes conceptuais e práticas entre ONG's e movimentos cívicos com vista à defesa em comum da democracia.

## BIBLIOGRAFIA:

- Amaral, D. F. do, (2003).** *Do 11 de Setembro à crise do Iraque*. Bertrand.
- Araújo, R. (2020).** *Reportagem especial COVID-19 com o Dr. Ramiro Araújo*. Nasci Para Contar. <https://www.youtube.com/watch?v=Ge4RWbScnFc&feature=youtu.be>
- Araújo, R. (2022).** *Demonstração do valor terapêutico da amantadina para fins antivirais*. <https://docs.google.com/document/d/1bw5fv2GScJXgwtz2uUtTaBW6Zu8YuQVF/edit?usp=sharing&ouid=116057629759309584908&rtpof=true&sd=true>
- Arthur, C. (2021).** *Social Warming: how social media polarises us all*. Oneworld.
- Bernstein, I., & Alt. (2021).** *Physicians Declaration*. International Alliance of Physicians and Medical Scientists. <https://doctorsandscientistsdeclaration.org/>
- Blau, J., & Moncada, A. (2009).** *Human Rights – a primer*. Paradigm Publishers.
- Dalio, R. (2021).** *Principles for Dealing with the Changing World Order*. Simon & Schuster.
- Davis, I. (2020, June 3).** *A Conspiracy Theorist Confesses*. *Off-Guardian*. <https://off-guardian.org/2020/06/03/a-conspiracy-theorist-confesses/>
- Denis Rancourt. (2009).** *The Agenda TVO*. <https://www.youtube.com/watch?v=IOHZDN6xXZ8>
- Dores, A. P. (2021).** *Reeducar o século XXI: libertar o espírito científico*. Lisbon International Press.
- Fauci, A. (2021).** *Try Guys Debunk COVID Vaccine Conspiracies With Dr. Fauci*. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=NDuaiYf8WDQ>
- Habermas, J. (1987).** *Tendência da Jurisdicização*. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 2, 185–204. <https://sociologiapp.iscte-iul.pt/fichaartigo.jsp?pkid=429>
- Harari, Y. N. (2018).** *Homo Deus; História Breve do Amanhã*. 20/20 Editora, Elsinore.

**Honneth, A. (2007).** *Disrespect – The Normative Foundation of Critical Theory* (1.<sup>a</sup> ed. 200). Polity Press.

**Hudson, M. (2022).** *The Destiny of Civilization: Finance Capitalism, Industrial Capitalism or Socialism*. ISLET—Verlag. [http://resistir.info/livros/hudson\\_destiny\\_of\\_civilization.pdf](http://resistir.info/livros/hudson_destiny_of_civilization.pdf)

**Kennedy Jr., R. F. (2021).** *The Real Anthony Fauci*. Skyhorse Publishing. [https://resistir.info/livros/kennedy\\_the\\_real\\_anthony\\_fauci.pdf](https://resistir.info/livros/kennedy_the_real_anthony_fauci.pdf)

**Marcelino, V. (2021, April 13).** Pedro Felício. “É chocante ver a facilidade com que as redes criminosas compram pessoas.” *Diário de Notícias*. <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/13-abr-2021/pedro-felicio-e-chocante-ver-a-facilidade-com-que-as-redes-criminosas-compram-pessoas-13562635.html>

**Morris, I. (2013).** *O Domínio do Ocidente* (1.<sup>a</sup> ed. 201). Bertrand.

**Novak, M. (2001).** *A Ética Católica e o Espírito do Capitalismo*. Principia.

**Nunes, A. (2003).** *Neo-liberalismo e Direitos Humanos*. Caminho.

**Office, U. rights. (2023).** *UN rights office calls on France to address ‘deep issues’ of racism in policing*. UN News. <https://news.un.org/en/story/2023/06/1138247>

**Orwell, G. (1949).** *1984* (first edit). Secker & Warburg.

**Park, M., Leahey, E., & Funk, R. J. (2023).** Papers and patents are becoming less disruptive over time. *Nature*, 613, 138–144. <https://doi.org/10.1038/s41586-022-05543-x>

**Perkins, J. (2004).** *Confessions of an Economic Hit Man*. Berrett-Koehler Publishers.

**UNHCR. (2023).** *New UK asylum bill would be in ‘clear breach’ of international law*. UN News. <https://news.un.org/en/story/2023/03/1134312>

**Weinstein, B., Kirsch, S., & Malone, R. (2021).** *How save the world, in three easy steps*. Dark Horse Podcats. <https://odysee.com/@BretWeinstein:f/how-to-save-the-world,-in-three-easy:0?r=FuWwFotRbicqY-9GHyWBqDdTNNHpaTgC9>

**Woodiwiss, M. (1988).** *Crime, Crusades and Corruption – Prohibitions in the United States, 1900-1987*. Piter Publisher.

**Woodiwiss, M. (2006).** *Capitalismo Gangster*. Ediouro. <https://www.indicalivros.com/livros/capitalismo-gangster-michael-woodiwiss>

**Zuboff, S. (2019).** *The Age of Surveillance Capitalism*. Profile Books.

## NOTA BIOGRÁFICA

Professor de sociologia, sociólogo abolicionista especializado em violência. Autor do blog Libertação do Império, da coluna De Sossolaio e de vários livros, entre os quais Estado Social Real, 2020, e Reeducação o Século XXI: libertar o espírito científico, 2021.



# ENET SDB RBRAN R E V I S T A



---

# 10

---

## ESG – A boa e a má moeda

Maria Teresa Goulão

**Resumo:** A sigla ESG – corresponde a fatores de natureza ambiental, social e de governo das sociedades, marca hoje uma nova agenda política e regulatória. A arquitetura das finanças sustentáveis é complexa e muito vasta. Os problemas ligados à transparência e à integridade das informações não financeiras divulgadas por empresas e pelo sistema financeiros são em crescendo, levando a uma litigância climática e ambiental já com expressão na Europa e nos USA.

**Palavras-chave:** ESG, transparência, sustentabilidade, finanças sustentáveis

A sigla ESG – em inglês, Environmental, Social and Governance – que corresponde a fatores de natureza ambiental, social e de governo das sociedades, entrou-nos porta adentro marcando uma nova agenda corporativa e de governação nas opções de investimento e de financiamento, nas políticas públicas, marketing e comunicação, no modelo regulatório e nas relações bilaterais e multilaterais dos países.

De forma sucinta, o fator ambiental refere-se a questões relacionadas ao impacto ambiental de uma empresa ou organização e tal inclui a gestão e a redução de emissões de gases de efeito estufa, consumo de recursos naturais, práticas de conservação e biodiversidade, preocupações relacionadas com a pegada ambiental, eficiência energética, circularidade dos materiais. Social significa direitos dos trabalhadores, segurança, diversidade, educação, direitos humanos, acesso à saúde e impacto social positivo da empresa. Governança refere-se à estrutura e ao sistema de políticas e práticas das empresas, incluindo a composição do conselho de administração, remuneração dos executivos, direitos dos acionistas, transparência nas operações, independência e sistemas de controle interno, ética nos negócios e a forma como a empresa

lida com a gestão de riscos. combate à corrupção, e organização do modelo de governação com vista ao cumprimento de objetivos de longo prazo.

Em 2004 é publicado o relatório do Banco Mundial, do Pacto Global da Organização das Nações Unidas e de 20 instituições financeiras, com o título chamada “Who Cares Wins”, apelando à aliança do setor financeiro com as questões de sustentabilidade. Mas passados quase 20 anos, do “quem se importa ganha” mudou – se para o “só sobrevive quem se importa”, do nice to have para o must have.

Sem entrar na crescente crítica de que este movimento anti ESG tem vindo a apresentar nos EUA, penso que podemos hoje afirmar que ESG não é já uma tendência ou uma moda, mas está a transformar o cenário dos investimentos com a ponderação dos riscos não apenas financeiros, mas também sociais e ambientais. Empresas e investidores estão cientes de que negligenciar esses fatores pode resultar em riscos significativos, como multas regulatórias, perda de licenças operacionais e danos à reputação.

É notório o crescimento quer do green banking que visa prestar serviços financeiros sustentáveis, quer do mercado de dívida sustentável que se refere um segmento crescente do mercado financeiro que se concentra na emissão e investimento em títulos e instrumentos de dívida que financiam projetos e atividades alinhadas com critérios ambientais, sociais e de governança como sejam as green bonds ou as obrigação indexadas à sustentabilidade ou ao capital natural.

Cerca de 40% do capital a nível mundial está a ser investido baseado em algum critério de

sustentabilidade. Aliás, um estudo realizado pelo Dow Jones, em setembro de 2022, mostra que o investimento ESG deverá mais do que duplicar nos próximos três anos, enquanto 66% dos líderes financeiros nomearam os critérios ESG como o principal motor para um crescimento sustentado a longo prazo.

Vivemos um tempo com desafios sem precedentes: o World Economic Forum relativo aos Riscos Globais 2023 refere que a falha na mitigação e adaptação das alterações climáticas, as catástrofes naturais, a perda de biodiversidade e a degradação ambiental representam cinco dos dez maiores riscos no longo prazo.

As alterações climáticas estão a provocar perdas devido a tempestades, inundações e outras catástrofes naturais. A seguradora Munich Re calculou perdas globais de 270 mil milhões de dólares (252 mil milhões de euros) para o ano de 2022.

A Agenda 2030 adotada em 2015, o Tratado de Paris e os desafios da COP 26 também o Plano de Ação da UE: Financiar um crescimento sustentável e a Nova Estratégia de Financiamento Sustentável de 2021 e de junho de 2023 a par do Pacto Ecológico Europeu — um roteiro para tornar a economia da UE sustentável de 2019, a Lei Europeia do Clima e a promessa política da neutralidade carbónica até 2050, revelam um complexo e intrincado enquadramento com vista a uma transição justa, ecológica e energética a nível internacional.

Números da Comissão Europeia mostram-nos que a EU necessita de mais 700 mil milhões de euros adicionais, por ano, para conseguir atingir os objetivos do Green Deal, sendo por isso imprescindível reforçar o papel do capital privado. pelo que desde 2018 que nos deparamos com um verdadeiro “tsunami” legislativo e regulatório em matéria de finanças sustentáveis para multiplicar a captação de fundos privados que financiem a transição energética e ajudem a cumprir os compromissos internacionais.

A este propósito referimos o regulamento relativo ao regime para a promoção do investimento sustentável,

(taxonomia ambiental e social), a diretiva relativa à comunicação de informações sobre a sustentabilidade das empresas, o regulamento de divulgação sobre finanças sustentáveis, a proposta de diretiva relativa ao dever de vigilância das empresas em matéria de sustentabilidade, regulamentos e diretivas delegados sobre as regras aplicáveis a empresas de investimento e a gestores de organismos de investimento coletivo em valores mobiliários e de fundos de investimento alternativos, a proposta de regulamento relativo à transparência e integridade das atividades relativas a ratings ESG e a proposta de Regulamento relativo a um standard para as obrigações verdes europeias.

A taxonomia define os critérios técnicos relativos aos níveis de desempenho ambiental e as salvaguardas sociais mínimas que devem ser cumpridos para uma lista de atividades para que estas sejam classificadas juridicamente como sustentáveis do ponto de vista ambiental. Desde 2013, houve uma notável evolução das diferentes taxonomias de finanças sustentáveis, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para identificar, classificar e comunicar investimentos sustentáveis. Essas taxonomias visam fornecer uma estrutura comum para orientar investidores, empresas e governos na tomada de decisões alinhadas com critérios ambientais, sociais e de governança, com o objetivo de intensificar os investimentos sustentáveis e combater o branqueamento ecológico de produtos financeiros relativamente aos quais se alega, indevidamente, serem sustentáveis.

Vamos destacar algumas das principais etapas dessa evolução: em 2013, a International Capital Market Association lançou os Green Bond Principles uma das primeiras iniciativas para padronizar e promover o mercado dos títulos verde, mais tarde, em 2015 o Acordo de Paris inclui o compromisso de alinhar os fluxos financeiros com um caminho para um desenvolvimento de baixo carbono e resiliente ao clima, tendo sido criada a Task Force on Climate-related Financial Disclosures com o objetivo de desenvolver um conjunto de recomendações para melhorar a

divulgação de informações financeiras relacionadas ao clima por parte das empresas.

Em 2018, a União Europeia avança com uma regulamentação própria com o objetivo de canalizar o capital privado para projetos alinhados com as metas de sustentabilidade da EU, tendo esta sido aprovada em junho de 2020 definindo seis objetivos ambientais, incluindo mitigação e adaptação às mudanças climáticas, uso sustentável e proteção da água e dos oceanos, transição para uma economia circular e prevenção da poluição.

Há, pois, dezenas de classificações de atividades consideradas sustentáveis e diversos modelos de divulgação de informações financeiras relacionadas com o clima. Recorde-se ainda o Network of Central Banks and Supervisors for Greening the Financial System que é uma rede global de bancos centrais e autoridades de supervisão financeira, criada em dezembro de 2017 para promover a gestão dos riscos ambientais no setor financeiro, em especial os riscos associados às alterações climáticas, e apoiar a transição para uma economia mais sustentável, através da expansão do financiamento “verde”.

Muitas entidades têm uma política de riscos climáticos no processos de identificação do risco e requisitos para excluir atividades da concessão de crédito ou do investimento baseadas em razões ambientais, no entanto, as taxonomias de riscos climáticos são muito heterogêneas e difusas. E este é verdadeiramente um problema para a transparência e para a integridade da abordagem das finanças sustentáveis.

Nas suas Conclusões de 5 de dezembro de 2019 sobre o aprofundamento da União dos Mercados de Capitais, o Conselho salientou a importância de dispor de informações fiáveis, comparáveis e pertinentes sobre os riscos, as oportunidades e o impacto em matéria de sustentabilidade, tendo apelado a que a Comissão ponderasse criar uma norma europeia de comunicação de informações não financeiras.

A 5 de janeiro entrou em vigor a Diretiva 2022/2464 relativa à comunicação de informações sobre a sustentabilidade das empresas (CSRD) permitindo que o publica detenha informação empresarial transparente e fiável sobre matérias referentes á sustentabilidade – passando esta a ter valor idêntico à informação financeira. Exige-se que as grandes empresas e as pequenas e médias empresas (PME) cotadas, bem como as empresas-mãe de grandes grupos, incluam numa secção específica do seu relatório de gestão as informações necessárias para compreender o impacto da empresa nas questões de sustentabilidade e as informações necessárias para compreender de que forma as questões de sustentabilidade afetam a evolução, o desempenho e a posição da empresa,

Esta Diretiva é um marco importante para garantir a transparência a nível dos riscos, dos impactos e das oportunidades de sustentabilidade para as empresas. Constitui também a base para que as empresas possam fornecer informações fiáveis, exatas, comparáveis e de elevada qualidade sobre sustentabilidade aos intervenientes no mercado financeiro e a outras partes interessadas.

Neste contexto, busca-se promover a divulgação de dados precisos e verificáveis relacionados com a sustentabilidade, evitando que empresas ou organizações usem práticas enganosas de “greenwashing” para dar uma falsa impressão de comprometimento com a sustentabilidade. O fim último é um relato de sustentabilidade que permita tomar decisões informadas com base em informações autênticas sobre o desempenho ambiental, social e de governança das empresas Isso garantirá que os stakeholders tenham confiança nas ações e impactos reais das organizações em relação à sustentabilidade, promovendo a responsabilidade corporativa, uma melhor reputação e uma abordagem transparente em relação a questões de ESG.

Quase 50.000 empresas da UE serão abrangidas por esta Diretiva o que coloca o reporte e a comunicação de sustentabilidade em pé de igualdade com os

relatórios financeiros, iniciando-se o reporte em 2025 sobre o exercício de 2024 para algumas empresas.

No passado dia 31 de julho a Comissão Europeia adotou padrões comuns que ajudarão as empresas a comunicar e a gerir o seu desempenho de sustentabilidade de forma mais eficiente e, portanto, para ter melhor acesso ao financiamento sustentável. O relato destas informações sobre sustentabilidade das empresas deverá ser feito de acordo com as normas da EFRAG: European Sustainability Reporting Standards (ESRS para todas as empresas sujeitas à CSRD reconhecendo que há ampla evidência de que as informações de sustentabilidade que as empresas relatam atualmente não são suficientes. Frequentemente, eles omitem informações que os investidores e outras partes interessadas consideram importantes. As informações relatadas podem ser difíceis de comparar de empresa para empresa, e os usuários das informações, como investidores, geralmente não têm certeza se podem confiar nelas.

Porém, a nível internacional e, ao mesmo tempo, a IFRS (International Financial Reporting Standards) criou a 26 de junho deste ano o ISSB (International Sustainability Standards Board) que é usado em mais 100 países do mundo, incluindo em Portugal, em termos de reporte de informação sobre a sustentabilidade, tendo sido adotados os novos padrões para relatórios de sustentabilidade IFRS: IFRS S1 (General Requirements for Disclosure of Sustainability-related Financial Information) e o IFRS S2 (Climate-related Disclosures).

O mundo das finanças sustentáveis é labiríntico. E sendo novo na EU – data de 2018 – tem uma complexidade muito assinalável

O recente relatório – de 8 de Julho de 2023 da consultora de investimento MSCI – diz nos que a maioria dos ativos sob gestão na Europa (~ 7 triliões de euros de 12 triliões de euros) são investidos em fundos ESG ou estratégias com algum foco relacionado a sustentabilidade. A maior parte do capital baseado em fundos na Europa é, portanto, impactado em algum grau

pela taxonomia da União Europeia, pelo Regulamento de Divulgação de Informação Financeira Sustentável (SFDR,) e pela Diretiva dos Mercados de Instrumentos Financeiros da União Europeia (MiFID II), no entanto a maioria dos fundos europeus comercializados como sustentáveis diz não estar alinhada com a taxonomia em grande parte porque há poucos dados para fazer uma avaliação.

A Comissão Europeia a 16 de Junho deste ano adotou o regulamento referente às notações ESG e aos riscos de sustentabilidade, considerando que sendo estas transparentes, fiáveis e qualitativas contribuem para a eficácia e integridade dos mercados financeiros e para a proteção dos investidores e para prevenir e atenuar os potenciais riscos associados aos conflitos de interesses. Adianta que o ecossistema de classificação ESG mais transparente conduzirá a uma identificação mais clara das três dimensões da sustentabilidade.

A dificuldade de comparar o que é sustentável, a ambiguidade de não poder medir de forma transparente, de comunicar as informações não financeiras de igual modo, e a indefinição sobre o que deve ser ou não entendido por sustentável são razões para um crescente casos de Greenwashing. A CMVM já em 2021 apontava o greenwashing no “Risk Outlook de 2021”.

O recente relatório do Grantham Research Institute “Global Trends in Climate Litigation 2023) contabiliza em 2.341 o total de casos de litigância climática no mundo e também contabilizou desde 2015 para um total de 81 processos contra empresas por causa da “lavagem climática”. Igual conclusão consta do ‘Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review elaborado pelo Programa Ambiental das Nações Unidas (UNEP) e pelo Centro Sabin para Direito das Alterações Climáticas, da Universidade da Columbia, que indica que o número de casos judiciais relacionados com o clima mais do que duplicou nos último cinco anos e que entre 2017 e 2022, foram instauradas cerca de 2180 ações judiciais relacionadas com o clima em 65 jurisdições. Este Relatório alerta que que

a litigância climática é cada vez mais um elemento central dos esforços para assegurar o cumprimento das obrigações nacionais e internacionais para combater as alterações climáticas e para garantir a reposição da justiça .

A ausência de regras comuns aplicáveis às empresas que fazem alegações ambientais a título voluntário conduz a práticas de «branqueamento ecológico», que criam condições de concorrência desiguais no mercado da UE, em detrimento das empresas verdadeiramente sustentáveis.

Está em processo de negociação , desde março de 2023 proposta de Diretiva relativa à fundamentação e comunicação de alegações ambientais explícitas (Green Claims Directive), que prevê que, sempre que as empresas optarem por fazer uma «alegação ecológica» sobre os seus produtos ou serviços, terão de respeitar normas mínimas sobre a forma como fundamentam essas alegações e como as comunicam. Saliente-se o estudo da Comissão que ponderou cerca de 150 alegações ambientais, em vários produtos, e que verificou que 53,3% dessas alegações eram vagas, enganosas ou infundadas, 40% não tinham qualquer fundamento factual e 50% da

As autoridades financeiras europeias – Autoridade Bancária Europeia, Autoridade Europeia de Seguros e Pensões de Reforma e a Autoridade Europeia de Valores Mobiliários e Mercados ) articularam um definição de nível de greenwashing e riscos de greenwashing, impactos, esforços de mitigação propostos e desafios para seus respetivos setores , revelando uma particular preocupação com o greenwashing no sistema financeiro. Aliás estas entidades concordaram com uma definição intersectorial de greenwashing como “uma prática em que declarações, declarações, ações ou comunicações relacionadas à sustentabilidade não refletem de forma clara e justa o perfil de sustentabilidade subjacente de uma entidade, um produto financeiro ou serviços financeiros . Essa prática pode ser enganosa para consumidores, investidores ou outros participantes do mercado.”

Se as finanças sustentáveis são o novo paradigma para uma alocação dos fluxos financeiros para os investimentos sustentáveis considerando os aspetos ESG este é lado bom da moeda. Porém, o mundo muito técnico e ambíguo das finanças sustentáveis pela sua complexidade, pelo seu carácter pouco uniforme e difuso é o lado mau da moeda.

Temos ainda um caminho longo a percorrer.

#### **NOTA BIOGRÁFICA**

**Maria Teresa Goulão**

Fundadora da TI

Especialista em sustentabilidade

Prémio Nacional de Ambiente



# ENET SDB RBRAN R E V I S T A



# transparente

A revista da  
Transparência  
Internacional

## Guião de Normas para Contributos

### I. Contributos

---

- 1) Os contributos para a Revista Transparente consubstanciam-se em artigos, ensaios e recensões.
- 2) Para o presente efeito, os ensaios regem-se pelas normas previstas para os artigos, sempre que aplicável.
- 3) Salvo as normas consagradas neste guia para, especificamente, as recensões, aplicam-se a estas as normas previstas para os artigos, com as devidas adaptações.
- 4) São considerados contributos os textos escritos, os quais se considera finais e definitivos, remetidos para o email da Revista Transparente, os quais se considera pertencerem aos respetivos autores.

## **II. Forma e formatação dos artigos**

---

- 1) Os artigos devem ser originais e inéditos, não se encontrando sob revisão ou para publicação por outra revista.
- 2) Os artigos são escritos em língua portuguesa, inglesa, castelhana ou francesa.
- 3) Em regra, os artigos não devem exceder 15 páginas e conter entre 3.000 a 5.000 palavras, incluindo títulos, notas, legendas, quadros, tabelas, ilustrações e referências bibliográficas.
- 4) Os artigos possuem um resumo de 10 linhas escrito na língua nativa do artigo e, no caso de não ser em língua inglesa, em inglês, com três a seis palavras chave.
- 5) Os artigos devem utilizar a fonte “Book Antiqua”, com tamanho 12, espaçamento 1,5 e margens superior, inferior, direita e esquerda de 2 centímetros.
- 6) Os parágrafos não devem ser indentados (iniciados para dentro) e o texto deve ser justificado.
- 7) As notas de rodapé devem ter igual fonte, espaçamento simples, tamanho 10 e usadas com parcimónia.
- 8) Os quadros, gráficos, tabelas e figuras devem ser numerados e centrados no texto e os títulos devem ser colocados acima dos mesmos.

### **III. Citações e referências bibliográficas dos artigos (1/2)**

---

- 1) Os artigos devem seguir as normas APA (7.<sup>a</sup> edição).
- 2) As citações em texto e a lista de referências bibliográficas devem ser elaboradas de forma consistente, uniforme e clara.
- 3) As citações no texto do artigo assumem a forma “autor-data”, seguindo-se as demais normas da APA (7.<sup>a</sup> edição).
- 4) As referências bibliográficas indicam os respectivos DOI ou URL, sempre que disponíveis.
- 5) A lista de referências bibliográficas segue a APA 7.<sup>a</sup> edição, consta no final do documento e é organizada por ordem alfabética, com a primeira letra do Título e subtítulo capitalizada.
- 6) Para mais informações, consulte os seguintes recursos:
  - a) APA Style (<https://apastyle.apa.org/>)
  - b) APA Style Blog (<https://apastyle.apa.org/blog/>)
  - c) Instructional Aids (<https://apastyle.apa.org/instructional-aids>)

### III. Citações e referências bibliográficas dos artigos (2/2)

---

Exemplos (com obras fictícias):

a) Citações em texto:

- Um/a só autor/a: (Silva, 1991: 7 ss.).
- Dois/duas autores/as: (Silva e Sousa, 1999).
- Três ou mais autores/as: (Silva et al., 1999).
- Citação indireta: (apud Silva, 1992: 217).

b) Livros:

Silva, António (1991). A Política da Transparência. Uma Agenda de Transparência e Integridade para o Planeta. Lisboa: Edição Paredes de Vidro.

c) Coletâneas:

Silva, António (org.) (2013), Portugal Transparente. Um espelho singular. Faro: Edições Amedrontamento.

Sampaio, Manuel (2023), “Das palavras às políticas. Por uma política de transparência efetiva”, in António Silva (org.), Portugal Transparente. Um Espelho Singular. Faro: Edições Amedrontamento, 320-351.

d) Revistas:

Sampaio, Manuel; Santana, Carlos (1998), “O papel das associações estudantis na promoção da transparência escolar”, Revista Crítica das Ciências Transparentes, 15 [ou volume 46, número 2], 23-46.

## IV. Recensões

---

- 1) As recensões devem, por um lado, fornecer uma descrição clara e concisa da obra e da respetiva tese/teoria e respetivas ideias e argumentos e, por outro, enunciar a sua relevância e contribuição para a reflexão e ação, conhecimento e políticas, no âmbito material da agenda ou missão da Associação.
- 2) As recensões devem possuir atualidade e qualidade analítica e interpretativa e demonstrar capacidade de síntese, exposição e conhecimento do tema, suportar-se em fontes robustas e relevantes, bem como cumprir com os objetivos e normas da Revista e da Associação.
- 3) As recensões enviadas devem ser originais e não devem ser ou ter sido submetidas a outras publicações.
- 4) Os textos não devem exceder as 3.000 palavras, contendo:
  - a) Identificação da obra recenseada: Sobrenome, Nome [do(s) autor(es) / editor(es)], tradutor(es) [se houver], título do livro, local de publicação, editora, data de publicação, ISBN.;
  - b) Sistematização e sumário dos aspetos principais da obra;
  - c) Contextualização no percurso do/da autor/a e enquadramento breve do tema ou tópico abordado;
  - d) Enunciação dos argumentos e ideias da obra e respetiva análise;
  - e) Pistas de reflexão e/ou de ação para possíveis atividades e/ou políticas da Associação.

## **V. Submissão dos contributos**

---

- 1) A versão final dos contributos deve ser enviada para o correio eletrónico do Conselho Editorial ([comunicacao@transparencia.pt](mailto:comunicacao@transparencia.pt)), com os seguintes elementos:
  - a) Menção “Revista Transparente” no assunto do email;
  - b) Menção dos seguintes elementos do/as autor/as: nome completo, filiação institucional e respetiva morada completa ou endereço eletrónico e ORCID ID, caso o tenha;
  - c) Artigo em ficheiro Word e formato A4, incluindo, se for caso disso, quadros, gráficos, tabelas e figuras;
  - c) Nota curricular do/as autor/as, entre 5 e 10 linhas para cada autor/a.
  - d) Indicação da existência de conflitos de interesses, nomeadamente por efeito do financiamento do estudo ou conteúdo do artigo ou da condição de membro de órgão social ou colaborador da Direção Executiva da Associação.
- 2) A submissão de contributos da autoria dos membros dos órgãos sociais da Associação e dos colaboradores da Direção Executiva, durante o seu mandato ou vínculo, respetivamente, deve ser efetuada com especial parcimónia e avaliada, com ponderação, pelo Conselho Editorial.

## **VI. Processo deliberativo**

---

- 1) O número um da revista é, excepcionalmente, dirigido pelo Presidente da Direção, conforme as regras constantes do Plano de Comunicação e Advocacia (2023).
- 2) Para efeitos do número um, e também excepcionalmente, o Conselho Editorial é composto por todos os membros da Direção e colaboradores da Direção Executiva.
- 3) A deliberação de publicação (ou não) dos artigos é da responsabilidade conjunta do Diretor e do Conselho Editorial.
- 4) Qualquer questão não regulada ou dúvidas suscitadas pelas regras constantes dos números anteriores são deliberados pelo Diretor e Conselho Editorial em conjunto.

## **VII. Responsabilidades e direitos de autor**

---

- 1) A submissão dos contributos pressupõe o conhecimento e a aceitação das presentes normas pela/os respetiva/os autor/a/es.
- 2) Os textos publicados são da responsabilidade dos/das respetivos/as autores/as.
- 3) Autores e autoras conservam os direitos de autor e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a Licença Creative Commons Attribution 4.0 CC-BY-SA (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) que permite a partilha do trabalho com reconhecimento da autoria e publicação inicial nesta revista.
- 4) Autores e autoras têm permissão para celebrar contratos adicionais separadamente para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (por exemplo, depositar em repositório institucional ou publicar como capítulo de livro), desde que com menção de autoria e publicação inicial nesta revista.
- 5) Autores e autoras estão autorizadas a publicar e distribuir o seu trabalho online (nomeadamente, em repositórios institucionais ou na sua página pessoal ou profissional).



