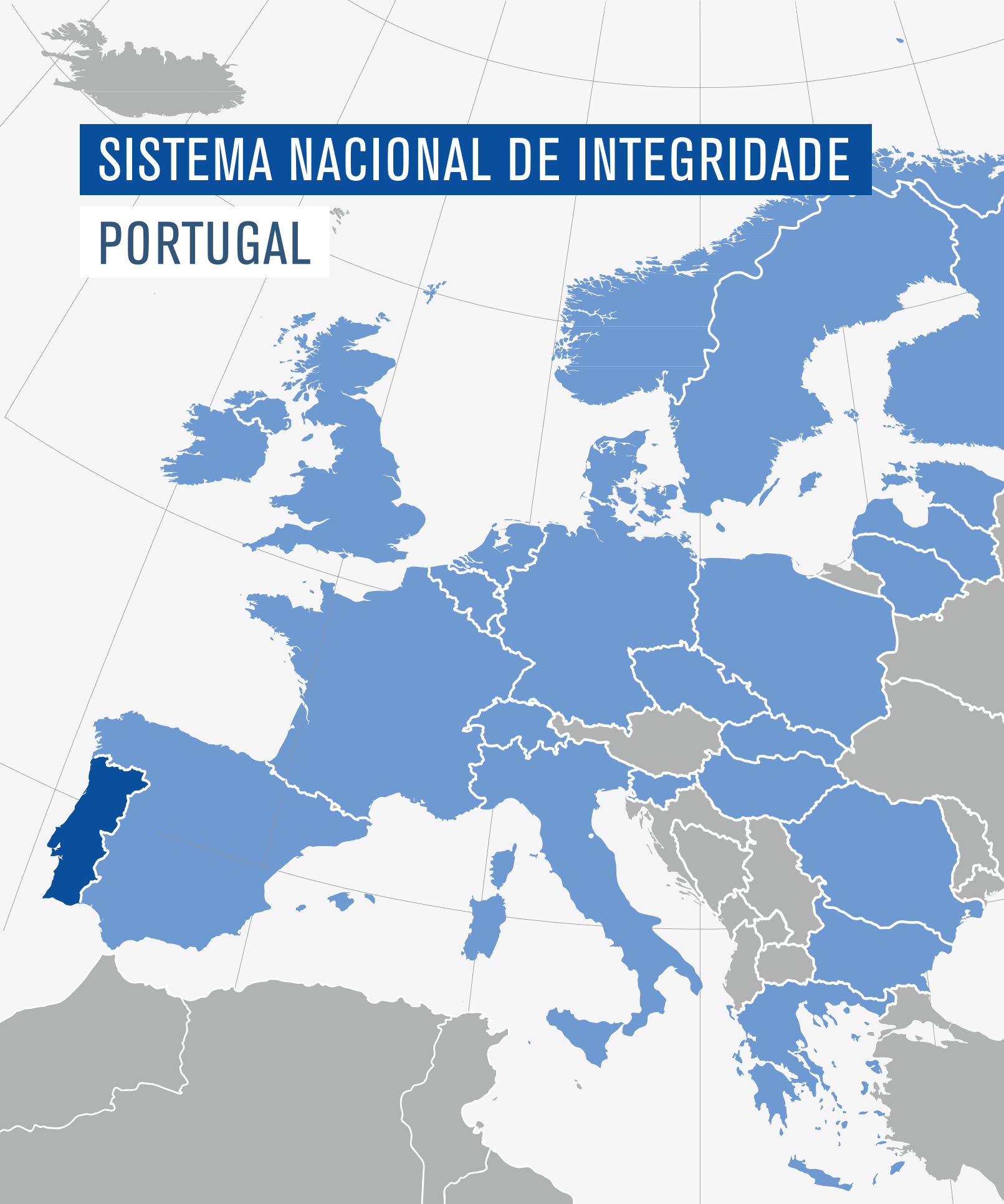


# SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDADE

## PORTUGAL



SISTEMA NACIONAL  
DE INTEGRIDADE



<http://integridade.transparencia.pt>

## PROMOTORES



### TIAC – Transparência e Integridade, Associação Cívica ([www.transparencia.pt](http://www.transparencia.pt))

A TIAC é o ponto de contacto nacional da Transparency International, a rede internacional líder no combate à corrupção.

A Associação tem como missão fortalecer a qualidade da democracia e da cidadania em Portugal, promovendo a transparência, a integridade e a responsabilidade nas instituições públicas e privadas. Provocar uma mudança de valores na sociedade portuguesa, alertando os cidadãos para o problema da corrupção e mobilizando-os no combate pela justiça e pela transparência é um dos seus principais objetivos. Nesse sentido, intervém essencialmente em duas frentes: investigação e ativismo. Produz conhecimento científico sobre o fenómeno da corrupção em Portugal, avaliando os seus impactos na vida dos cidadãos e na competitividade da economia, medindo as perceções públicas sobre o fenómeno e as suas implicações e investigando a qualidade do sistema nacional de combate à fraude e à corrupção, em cooperação com a rede global da Transparency International. Promove campanhas públicas de consciencialização dos cidadãos para os problemas da corrupção, através de publicações, debates, seminários e da presença nos media, mobilizando os cidadãos nos vários domínios da sociedade portuguesa, incluindo as escolas e as empresas.



### INTELI – Inteligência em Inovação ([www.inteli.pt](http://www.inteli.pt))

A INTELI é um centro de inovação orientado para um novo modelo de desenvolvimento da economia portuguesa, baseado no conhecimento, na inovação e na transparência. A instituição opera como uma ponte entre a geração de ideias e a intervenção na sociedade, contribuindo assim para uma sociedade mais criativa e inovadora, orientada para um desenvolvimento económico e social sustentável.

A INTELI assenta a sua atividade num conjunto de valores que marcam a sua atuação junto da sociedade, sendo um deles a transparência. Nos últimos anos, a área da Transparência tem vindo a ser abordada pela INTELI de forma estruturada e faseada. Um dos principais focos de estudo desenvolveu-se em torno do setor da Defesa, nomeadamente ao nível das aquisições militares e respetivos processos de contrapartidas, procurando identificar fragilidades e apresentar propostas com vista ao aumento da transparência e ao controlo dos riscos de desvio nas suas diferentes formas. Neste sentido, a INTELI com um conjunto de parceiros (universidades, órgãos da Justiça) tem vindo a desenvolver um mecanismo de controlo e acompanhamento dos procedimentos de aquisição, alienação e execução dos contratos públicos – «Selo para a Transparência».

Identificar e analisar os riscos associados à ausência de transparência, tais como a corrupção, estudar o impacto decorrente desta situação e desenvolver formas que permitam tornar os processos institucionais mais transparentes são, por conseguinte, as principais prioridades da INTELI na área da Transparência.



### ICS-UL – Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa ([www.ics.ul.pt](http://www.ics.ul.pt))

O ICS-UL, Laboratório Associado, é uma instituição universitária consagrada à investigação e à formação avançada em ciências sociais. A missão do ICS é estudar as sociedades contemporâneas, com especial ênfase na realidade portuguesa e nas sociedades e culturas com as quais temos relações históricas, quer no espaço europeu, quer noutros espaços geográficos. Agregando investigadores de vários domínios disciplinares, o ICS organiza presentemente a sua investigação em torno de cinco grandes linhas temáticas: a formação do mundo contemporâneo; o estudo da cidadania e das instituições democráticas; o problema da sustentabilidade, articulando ambiente, risco e espaço; as mudanças sociais e a ação individual no contexto da família, estilos de vida e escolarização; as identidades, migrações e religião. As áreas disciplinares representadas são a Antropologia Social e Cultural, a Ciência Política, a Economia, a Geografia Humana, a História, a Psicologia Social e a Sociologia.

## Abreviaturas

AACC	Alta Autoridade Contra a Corrupção
AR	Assembleia da República
BCE	Banco Central Europeu
CIES	Centro de Investigação e Estudos em Sociologia
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
CNE	Comissão Nacional de Eleições
CP	Código Penal
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CRP	Constituição da República Portuguesa
DCIAP	Departamento Central de Investigação e Ação Penal
DGPJ	Direção-Geral de Política de Justiça
ECFP	Entidade das Contas e Financiamentos Políticos
FMI	Fundo Monetário Internacional
GCB	Global Corruption Barometer
GRECO	Grupo de Estados Contra a Corrupção
INE	Instituto Nacional de Estatística
ISCTE	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
MP	Ministério Público
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONG	Organização Não Governamental
OPC	Órgão de Polícia Criminal
OSC	Organização da Sociedade Civil
PGR	Procuradoria-Geral da República
PJ	Polícia Judiciária
PPP	Parceria Público-Privada
PR	Presidente da República
SNI	Sistema Nacional de Integridade
TC	Tribunal Constitucional
TdC	Tribunal de Contas
TI	Transparency International
TIAC	Transparência e Integridade, Associação Cívica
UE	União Europeia
UIF	Unidade de Informação Financeira
UNCC	Unidade Nacional de Combate à Corrupção

## ÍNDICE

<b>PREFÁCIO</b>	<b>4</b>
<b>SOBRE O ESTUDO SNI</b>	<b>6</b>
<b>SUMÁRIO EXECUTIVO</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
<b>PERFIL DO PAÍS</b>	<b>18</b>
<b>A CORRUPÇÃO EM PORTUGAL</b>	<b>23</b>
<b>DESENVOLVIMENTOS NA PREVENÇÃO E NO COMBATE DA CORRUPÇÃO</b>	<b>26</b>
<b>ANÁLISE DO SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDADE</b>	<b>28</b>
<b>SISTEMA POLÍTICO</b>	<b>29</b>
<b>SISTEMA ADMINISTRATIVO</b>	<b>32</b>
<b>SISTEMA JUDICIAL</b>	<b>36</b>
<b>SETOR EMPRESARIAL</b>	<b>41</b>
<b>COMUNICAÇÃO SOCIAL</b>	<b>43</b>
<b>SOCIEDADE CIVIL</b>	<b>44</b>
<b>CONCLUSÕES E PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES</b>	<b>45</b>
<b>FICHA TÉCNICA</b>	<b>48</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>51</b>
<b>NOTAS</b>	<b>54</b>

## PREFÁCIO

Tão natural como a convergência no discurso contra a corrupção é a evidente ineficácia no combate ao fenómeno, o que vem conduzindo, entre nós, à visão pública de uma estranha imagem de corrupção... sem corruptos.

São múltiplos os fatores que permitem fundamentar tal conclusão, sendo que, desde logo, a dispersão destes e a sua consideração fora de um quadro e de um critério que os interligue e conecte vêm acrescentar ainda mais ruído a um espaço invadido por palavras e repetidas manifestações de intenção mas, em grande parte, descomprometidas com exigências de resultados que lhes correspondam.

A questão assume por isso, quando vista em termos proativos, dimensão verdadeiramente estratégica, daí devendo partir-se na procura do desenho de uma intervenção realmente modificadora, que tenha desde logo como base, em cada Estado, o conhecimento crítico dos «setores ou pilares institucionais com um papel relevante, direta e indiretamente, na prevenção e combate à corrupção», isto é, do seu Sistema Nacional de Integridade.

É isso que o presente Relatório visa alcançar.

Ao oferecer-nos uma circunstanciada análise desta «estrutura» e do seu «funcionamento» em Portugal, vem ele constituir um dos olhares mais abrangentes sobre o fenómeno da corrupção, o que é aliás facilitado pela assumida perspetiva «holística» que o caracteriza. Começando por valorizar o papel do cidadão comum e, assim, do seu lugar ativo na luta contra a corrupção, projeta a sua indispensável participação em domínios aqui tão essenciais como os da educação, da cultura e da vida cívica, da política e dos respetivos desempenhos. Salienta-se, por um lado, a importância a reconhecer à sua perceção relativamente ao fenómeno da corrupção e ao carácter negativo do juízo dela decorrente, do mesmo passo que, por outro lado, não deixa de sublinhar-se o impacto que vem a ter nas atitudes e nas instituições a «ausência de uma cultura cívica que incuta valores éticos de integridade e transparência».

Justificando um decrescente grau de qualidade reconhecido à democracia, aponta-se como razões, entre outras, a falta de confiança nos políticos e a corrupção. E este vem a constituir, na busca de um ponto de vista hábil para a definição de uma estratégia consistente de curto, médio e longo prazo, o núcleo central da reflexão. Na verdade, importa começar por descentrar a análise, deslocando-a do exclusivo de uma investigação crítica persistentemente dirigida às instâncias repressivas com competência para combater a corrupção - onde a relação entre os objetivos anunciados, a ação desenvolvida e os

**Importa olhar a corrupção como um problema de natureza essencialmente política que, no limite, não deixa de tocar questões mais vastas e complexas próximas do debate em torno dos próprios modelos social, económico e, naturalmente, também político**

resultados conseguidos se mostrará sempre desfavorável aos últimos – e fazendo-a incidir privilegiadamente sobre os fatores que dão causa ao fenómeno e sobre o «ambiente» social, cultural, económico e político onde ele este germina e se desenvolve.

É certo que jamais poderá abrandar-se na reclamação de efeitos visíveis no desempenho do sistema de Justiça no seu todo, desde a investigação criminal e o exercício subsequente da respetiva ação penal, até ao desempenho eficaz por parte dos tribunais. Do mesmo modo que do sistema político, em sentido estrito, não será possível deixar de esperar outra «vontade», outra qualidade na feitura das leis e uma mais evidente coerência no conjunto das medidas sucessivamente adotadas. Aí se situa, evidentemente, grande parte do esforço no combate a empreender.

Importa porém não perder de vista a evidência de que, antes do combate, decorre a própria prática da corrupção. E é aí que urge atuar, não apenas em sede de prevenção, mas por forma a fazer regressar o desvio à natural dimensão de exceção que justifica a atuação do sistema repressivo com vista à reposição da «norma», ao invés de reclamar deste que, transformado aquele de exceção em problema social generalizado, venha ainda assim a responsabilizar-se pela sua resolução.

Por tudo isso, importará olhar a corrupção como um problema de natureza essencialmente política que, no limite, não deixa de tocar questões mais vastas e complexas próximas já do debate em torno dos próprios modelos social, económico e, naturalmente, também político.

A relação entre democracia e corrupção atinge no seu cerne o campo lógico e psicológico da confiança, fundamental para dar sentido, por sua vez, a uma saudável relação entre cidadania e política. Daí que importe valorizar o papel de uma informação fiável e oportuna e garantir, também por essa via, a transparência necessária ao envolvimento responsável de todos. E, então, uma vez aqui chegados, será a vez de convocar para análise a política formal e, com ela, as instituições e os partidos políticos.

Num país como Portugal, onde apenas há duas décadas se esboçou uma primeira e hesitante lei de combate à corrupção e se criminalizou o branqueamento de capitais, urge agora, após outras experiências mais ou menos bem sucedidas, e com um mais aprofundado conhecimento, nomeadamente em direito e práticas comparadas, buscar uma visão de consenso entre instituições, partidos políticos e cidadãos e traçar, para uma pluralidade de campos de intervenção, uma estratégia comum, comprometida com objetivos e aberta a

avaliações regulares, quer internas, quer externas.

A despeito dos «esforços no sentido de melhorar o combate e a prevenção da corrupção», a avaliação dos efeitos permanece negativa e muitas das medidas adotadas mostram-se «viciadas à nascença, com graves defeitos de conceção e formatação».

Ora, este Relatório, que, embora numa análise mais global do fenómeno e, por isso, não detalhada, «visa avaliar o desempenho e as bases legais das mais importantes instituições no âmbito do combate à corrupção», fica a constituir um contributo notável, ainda que não isento de avaliação crítica, para a elaboração daquela visão estratégica e para a determinação das medidas a adotar em conformidade.

Nele se elencam as principais causas da corrupção, se descrevem as mais relevantes opções ao longo das duas últimas décadas e se avalia os resultados delas derivados. E, se em geral se sublinha o grau deficitário do «sistema», não deixa de salientar-se a evolução que este vem demonstrando, ainda que frágil e, sobretudo, carecida de estratégia e de planificação. Por outro lado, aqui se procura também delinear o perfil político-institucional, socio-cultural, socio-político e socioeconómico do país, cruzando-o com áreas e competências, como as próprias do setor empresarial, da comunicação social e da sociedade civil em geral, que intercedem, por sua natureza, com a temática da corrupção e com a urgência de a combater.

De particular relevo são, entretanto, as recomendações formuladas. Assentes numa bem elaborada síntese conclusiva e baseando-se numa política de «transparência total» e de «tolerância zero», dirigem-se simultaneamente aos setores político, público e da Justiça, ao setor privado, à sociedade civil e à comunicação social, delas se retirando um substantivo elenco de propostas em torno das quais cumprirá reunir todos e cada um destes principais destinatários. Sabendo-se que sem uma consciência coletiva eticamente comprometida e «sem vontade política e um aparelho de Justiça capaz e resoluto, não pode haver um combate eficaz à corrupção», bem poderá este constituir um novo passo, porventura mais consistente, para que possa superar-se a «avaliação negativa do desempenho dos sucessivos governos em matéria de combate à corrupção» e vencer-se, no mesmo domínio, o sentimento instalado de «descrédito na Justiça».

Um passo que nos cumpre saudar vivamente.

Álvaro Laborinho Lúcio  
Coimbra, abril de 2012

## SOBRE O ESTUDO SNI

Nas últimas duas décadas, a corrupção tem permanecido com maior ou menor frequência no debate público e na agenda dos governos. Para além da intensidade do fenómeno, da crescente sofisticação dos seus processos de troca e do alcance sistémico dos seus efeitos, a corrupção é também, cada vez mais, um fenómeno global que tem levado a uma maior atuação das organizações internacionais neste domínio. O que distingue a corrupção dos nossos dias de outros períodos históricos não é somente a sua maior cobertura e a maior atenção que suscita na opinião pública, mas o facto de o fenómeno e o seu combate não estarem circunscritos nem serem discutidos apenas numa ótica nacional. Portugal, à semelhança de outras democracias modernas e consolidadas, não está imune à ocorrência deste fenómeno, nem à mutação que esse tem sofrido com a sofisticação e internacionalização das trocas. Porém, a resposta política não tem sido a mais adequada: a solução do problema tem passado pela adoção de novas e mais leis anticorrupção sem qualquer orientação política de fundo ou visão estratégica que permita a continuidade de objetivos no tempo, independentemente das forças políticas no poder. Tem-se reagido à pressão da opinião pública e de organismos internacionais criando-se comissões eventuais e aprovando-se medidas legislativas avulsas sem uma visão integrada do sistema de controlo.

Importa porém referir que este não é um problema exclusivamente português e é precisamente para dar resposta a esta deficiência recorrente na adoção, implementação e avaliação das políticas de combate à corrupção que a Transparency International (TI),<sup>1</sup> organização não-governamental sem fins lucrativos de luta contra a corrupção, desenvolveu em meados da década de 90 uma abordagem holística de análise do fenómeno e das políticas de controlo (2011b: 15). Esta abordagem visa compreender a corrupção não só como um fenómeno criminal, conforme é frequentemente tratado pelas convenções internacionais e pela legislação nacional sobre o assunto, mas também como um fenómeno político, social, económico e cultural.

Neste sentido, considera-se que, para prevenir e combater a corrupção, os Estados necessitam de um conjunto integrado de leis, códigos deontológicos e procedimentos e de uma estrutura institucional organizada, complexa e multisetorial de integridade que garanta a sua efetiva aplicação. Esta estrutura, constituída por setores ou pilares institucionais com um papel relevante, direta e indiretamente, na prevenção e combate à corrupção designa-se por Sistema Nacional de Integridade (SNI). Não obstante o conceito de «Sistema Nacional de Integridade» esteja bastante difundido nas reformas do setor público e mais especificamente nas políticas de combate à corrupção ao nível

Europeu e internacional (Sampford et al. 2005: 96), em Portugal constitui ainda uma novidade. Espera-se por isso que o presente relatório, para além de apontar os pontos fortes e fracos das leis, procedimentos e instituições que compõem o SNI português, possa contribuir para uma mudança de paradigma no que concerne as políticas públicas de combate à corrupção.

O presente relatório consiste na análise desta mesma estrutura, das interações entre os seus pilares, e na sua eficácia, como um todo, no combate e prevenção da corrupção e na defesa da transparência e da integridade. Trata-se de uma iniciativa anticorrupção a nível europeu, apoiada e cofinanciada pela Comissão Europeia, Direção-Geral dos Assuntos Internos, que tem como objetivo final um estudo comparativo e abrangente de 25 Estados europeus.

As avaliações SNI desenvolvidas pela TI são únicas no domínio do combate à corrupção. Desde 2001 foram realizados mais de 70 estudos, muitos dos quais têm contribuído para o desenvolvimento de campanhas de sensibilização cívica, iniciativas de reforma política e consciencialização global das debilidades de governação de determinados países. Em 2008 foram realizadas uma série de revisões e aperfeiçoamentos à abordagem de avaliação SNI com o intuito de tornar esta ferramenta ainda mais relevante para o combate à corrupção.

O objetivo principal deste projeto é a criação de um documento único – o Relatório SNI – que faça uma abordagem abrangente dos vários elementos vitais para o funcionamento do Sistema Nacional de Integridade, evidenciando os pontos fortes e fracos do sistema de controlo da corrupção e elencando, de forma preliminar, um conjunto de recomendações quanto à estrutura e interação dos pilares. A publicação do Relatório SNI não é um fim em si mesmo, mas um ponto de partida para futuros e mais aprofundados estudos sobre os vários problemas elencados.

De modo a garantir a qualidade científica da análise, a elaboração do relatório foi acompanhada por uma equipa de coordenação e sujeita a rigorosos critérios de supervisão, avaliação e validação das conclusões e resultados, garantidos por um quadro de peritos de reconhecido mérito. As várias etapas do projeto foram também acompanhadas por um Grupo de Aconselhamento que forneceu orientações sobre a avaliação do Sistema Nacional de Integridade e sobre o planeamento e execução deste estudo, comunicando diretamente com a equipa de coordenação.

O sistema de avaliação do SNI é realizado através de uma abordagem consultiva, envolvendo os principais agentes de combate à corrupção no Governo, sociedade civil, empresas e outros setores relevantes com vista à construção de vontade política e pressão cívica para iniciativas de reforma.

## O sistema de avaliação do SNI é realizado através de uma abordagem consultiva, envolvendo os principais agentes de combate à corrupção no Governo, sociedade civil, empresas e outros setores relevantes

A investigação centra-se na avaliação das principais instituições públicas e atores não-estatais do sistema nacional de governação no que diz respeito (1) à sua capacitação; (2) aos seus sistemas de governação e procedimentos internos e (3) ao seu papel no desempenho do SNI. As instituições avaliadas no âmbito deste projeto são:

- Parlamento
- Governo
- Tribunais
- Administração Pública
- Ministério Público e Organismos de Investigação Criminal
- Comissão Nacional de Eleições
- Provedor de Justiça
- Tribunal de Contas
- Organismos Especializados de Combate à Corrupção
- Partidos Políticos
- Comunicação Social
- Sociedade Civil
- Setor Empresarial

### Sobre o método

A avaliação do desempenho destas instituições no combate e prevenção da corrupção inclui uma avaliação do quadro formal e contexto em que operam e da sua prática. O primeiro nível de análise assenta numa revisão completa do enquadramento legal das organizações, das políticas de controlo e investigações criminais existentes. Para recolher informações sobre a prática das instituições são realizadas uma série de entrevistas semiestruturadas com atores privilegiados nos meios académicos, na administração pública, na esfera política, no setor empresarial, na comunicação social e na sociedade civil. Além disso, sempre que possível e desejável são realizados testes de campo. A narrativa sobre a prática destas instituições é realizada através da recolha de testemunhos de atores privilegiados internos e externos à organização, de modo a captar uma visão mais abrangente do seu desempenho. Todos estes dados são coligidos e utilizados pelo investigador para validar os vários indicadores de desempenho do SNI e posteriormente utilizados para a redação do relatório final.

Em cada pilar, a referida análise das dimensões legal e prática é aplicada a três componentes: capacidade, recursos e papel. Desta forma torna-se possível compreender quais as deficiências ou pontos de ancoragem do SNI, não só através de uma comparação das pontuações de cada pilar na bateria de indicadores de desempenho que lhes estão atribuídos, mas

avaliando a discrepância entre a construção legal do SNI e a sua prática, assim como o modo como os pilares estão estruturados. É possível aferir se o principal fator de bloqueio é a falta de capacidade das instituições do SNI, a falta de recursos ou o seu papel no combate à corrupção. Esta avaliação da prática e do enquadramento legal e contexto das instituições do SNI resultou na redação de um relatório específico para cada pilar, cujo conteúdo corresponde de forma objetiva ao conjunto de indicadores de desempenho pré-definidos pela Transparency International para a globalidade dos relatórios nacionais. Os indicadores de desempenho encontram-se agrupados em três dimensões: a capacidade (*capacity*), a governança interna (*governance*) e o papel (*role*) do pilar dentro do sistema de integridade, com as devidas adaptações, visto que em alguns casos o pilar corresponde a um organismo em concreto (ex. National Audit Office = Tribunal de Contas) enquanto noutros casos refere-se a uma esfera de atividade ou agrupamento de organismos (ex. Setor Empresarial ou Sociedade Civil). Por capacidade, entenda-se a adequação dos recursos que cada pilar tem à sua disposição face à abrangência das suas competências, diretas e indiretas, no combate à corrupção, assim como o seu grau de independência em relação ao poder político, nos casos onde essa autonomia operacional é desejável ou se aplica. A governança interna do pilar incide sobre três aspetos: a transparência dos processos de tomada de decisão, os mecanismos de prestação de contas (*accountability*) e a integridade dos seus atores. Por último, a avaliação incide também sobre o papel que o pilar desempenha no combate à corrupção. Ao passo que os indicadores de capacidade e governança interna são comuns a todos os pilares, com as devidas adaptações, já na dimensão «papel» a especificidade dos indicadores é maior, devido ao simples facto de as competências e/ou funções que cada pilar desempenha no SNI serem, por definição, diferentes, não obstante a sua interdependência e complementaridade.

A análise do desempenho dos pilares através destes dois vetores (lei *versus* prática) e tendo em conta as três subdimensões de cada pilar (capacidade, governança e papel), torna possível compreender quais as deficiências ou pontos de ancoragem do SNI de cada país. Este diagnóstico é particularmente importante para o decisor público, porque lhe permite priorizar reformas e pensar estrategicamente a distribuição de recursos que são, como sabemos, sempre limitados.

Pela natureza internacional do estudo, envolvendo a análise de múltiplos ordenamentos jurídicos e respetivas práticas institucionais, nem todos os indicadores se adequam plenamente à realidade portuguesa. Neste sentido, a equipa de coordenação procurou evidenciar e salvaguardar as especificidades do caso português, sem comprometer a sua

comparabilidade. Todos os indicadores foram respondidos, ainda que com ligeiras adaptações ao contexto nacional.

A análise qualitativa dos indicadores é acompanhada por uma classificação dos mesmos, utilizando para o efeito uma escala de 0 a 100, onde 0 representa um fraco desempenho e 100 um excelente desempenho. Numa primeira fase, a pontuação dos indicadores é atribuída pelos próprios investigadores, classificando individualmente cada indicador, as dimensões do estudo (por média dos seus indicadores) e o pilar como um todo (por média dos resultados das três dimensões em análise: capacidade, governança e papel). Este exercício não é aleatório. As classificações estão fundadas na informação qualitativa coligida para cada indicador.

O relatório é posteriormente enviado aos revisores convidados com as classificações dos pilares ocultadas (sistema de *blind scoring*). O processo de revisão faz-se em duas etapas. Numa primeira leitura, os revisores comentam a estrutura e conteúdo dos relatórios. De seguida, os relatórios são revistos tendo em conta as recomendações dos revisores. A equipa de investigação não tem que acatar todas as recomendações, sendo possível a sua rejeição mediante justificação devidamente fundamentada.

Esta versão revista do relatório é posteriormente reenviada aos revisores, ainda com as classificações ocultadas. Os revisores são solicitados a apreciar as alterações efetuadas. Após uma segunda leitura, os revisores poderão tecer alguns comentários adicionais ou inclusive rejeitar algumas justificações apresentadas pela equipa de investigação, cabendo a decisão final sobre a sua inclusão ao coordenador do projeto. Nesta fase os revisores deverão também classificar os resultados dos indicadores numa escala de 0 a 100 (referindo-se a cinco possíveis valores: 0, 25, 50, 75 e 100).

Finalmente, procede-se à validação dos resultados. A equipa de investigação revela a sua pontuação dos indicadores e contrasta-a com a classificação feita pelos revisores. Se as classificações forem coincidentes, a validação dá-se por concluída. Se houverem discrepâncias gritantes, essas serão discutidas com os revisores e em caso de discordância, compete ao coordenador do projeto tomar a decisão final e, em último caso, à Direção da Transparência e Integridade, Associação Cívica (TIAC). Esta metodologia procura combinar critérios objetivos e subjetivos de avaliação, limitando a arbitrariedade dos avaliadores através de escalas qualitativas de avaliação previamente definidas, sistemas de revisão por pares e mecanismos de *blind scoring*. Como refere Pippa Norris (2010: 2), a combinação de critérios objetivos de análise, assentes na avaliação de indicadores, estatísticas e relatórios oficiais e critérios subjetivos, baseados em entrevistas semiestruturadas e avaliações qualitativas por

peritos, é uma prática recorrente em diagnósticos comparativos de desempenho institucional. Esta metodologia é utilizada não só pela TI mas também por outras prestigiadas organizações internacionais, tais como a Freedom House e a Reporters without Borders.

Definido o conteúdo e classificação dos relatórios individuais por pilar, foi elaborado o presente relatório que visa dar uma perspetiva global do funcionamento do Sistema Nacional de Integridade português, do papel que é desempenhado por cada um dos pilares, que aspetos positivos ou negativos são característicos de cada pilar e como as falhas individuais poderão ou não afetar o todo e que discrepâncias existem entre as previsões legais e a realidade prática. Para este efeito é igualmente tido em conta o contexto cultural, político, económico e institucional do país, bem como as recentes medidas anticorrupção que têm vindo a ser aprovadas pelas anteriores legislaturas e executivos.

A primeira versão do relatório nacional e as pontuações atribuídas formam a base para a realização de um workshop de consulta com peritos, convocado para discutir e validar os resultados do projeto e, sobretudo, para identificar recomendações e ações prioritárias em termos de iniciativas de advocacia social.

Como já foi referido, a finalidade do projeto não se esgota na elaboração deste relatório. O objetivo global do estudo e avaliação do SNI é a sensibilização das entidades, dos profissionais (sejam funcionários públicos, empresários ou políticos) e do cidadão comum para o problema da corrupção e o seu papel no combate a esse fenómeno. A par da publicação do relatório, a TIAC realizará diversas atividades de sensibilização, como conferências, workshops e comunicados de imprensa, incentivando a produção de artigos científicos e aplicados sobre os assuntos abordados; e planeia ainda iniciar módulos de formação e educação no âmbito do combate e da prevenção da corrupção, num formato de Escola de Verão SNI.

Adicionalmente, a TIAC fará uso dos inúmeros contactos efetuados com entidades públicas, associações privadas e partidos políticos, entre outros, com a ambição de construir uma rede de informação, cooperação e prevenção no âmbito do Sistema Nacional de Integridade, seja contribuindo elementos para o recente projeto de informação estatal – o Dados.Gov.pt, seja promovendo uma melhor relação com a administração pública por via de iniciativas tendentes à celebração de protocolos (com a Direção Geral de Política de Justiça - DG PJ, por exemplo), ou pelo estabelecimento de contactos para futuras ações de formação e informação no âmbito da justiça, integridade e prevenção da corrupção.



## Apesar de todos os índices internacionais apontarem para um decréscimo no controlo da corrupção e das práticas fraudulentas em Portugal, o programa e a atuação do Governo permanecem invariavelmente omissos sobre esta questão

### SUMÁRIO EXECUTIVO

Portugal atravessa um período de grande ansiedade. Esta situação é causada por dois fatores: por um lado, a grande expectativa sobre se o país vai conseguir cumprir as etapas de reforma estrutural consagradas no Memorando de Entendimento,<sup>2</sup> possibilitando o regresso do Estado aos mercados internacionais de dívida; por outro lado, a incerteza ou ceticismo dos cidadãos e dos investidores em particular quanto ao rigor e dimensão de algumas reformas e ao rumo que se pretende dar à economia. Estes dois processos – pagamento da dívida e recuperação económica –, para além de serem um teste à liderança política e económica do país, são também um teste à legitimidade popular da democracia.

É precisamente em climas de crise que os cidadãos se tornam menos tolerantes a recorrentes episódios de abusos de privilégio por parte de eleitos e altos representantes do Estado, de reformas e regalias obscenas, de buracos nas contas públicas e de resgates injustificados de bancos fraudulentos. Austeridade e corrupção política e económica estão no centro da crescente indignação dos portugueses com os seus líderes políticos, com as instituições representativas e com representantes da banca e do setor financeiro. E os dados não o escondem. De acordo com os resultados do *Barómetro da Qualidade da Democracia* de 2011, as razões para este desencanto democrático estão intrinsecamente ligadas à venalidade e ineficácia dos eleitos, à corrupção e ao acentuar das desigualdades sociais. Apesar de todos os índices internacionais apontarem para um decréscimo no controlo da corrupção e das práticas fraudulentas em Portugal, com um impacto negativo na qualidade de vida dos cidadãos e empresas e na competitividade da economia, o programa e a atuação do Governo permanecem invariavelmente omissos sobre esta questão.

Há cerca de um ano, em junho de 2011, a TIAC elaborou um documento de trabalho, que recolheu o contributo de vários peritos, sobre as reformas consagradas no Memorando de Entendimento acordado com o Estado português, o qual foi submetido à consideração das mais altas instâncias do país. Nesse documento, não só alertámos para o facto de algumas das reformas previstas no Memorando – como as privatizações e a renegociação das parcerias público-privadas ou a reestruturação das forças armadas – poderem abrir oportunidades para a corrupção como também identificámos um conjunto medidas preventivas a tomar na implementação das reformas. Nenhuma das nossas recomendações foi tida em consideração por qualquer das instâncias envolvidas.

Entretanto, os riscos de corrupção vão aumentando na razão inversa da eficácia dos sistemas de controlo: assistimos a privatizações opacas; despesas ministeriais não orçamentadas e indocumentadas; adjudicações sem concurso; derrapagens financeiras em investimentos e equipamentos públicos; vendas fraudulentas de património público; contratos de parcerias

público-privadas (PPP) ruinosos e irreversíveis; aditamentos a contratos sem visto prévio; financiamentos públicos atribuídos ilegalmente aos partidos sem que estes se dignem proceder à sua devolução; nomeações de dirigentes de empresas e organismos públicos feitas sem qualquer critério de competência, como prémio a figuras próximas do poder vigente; deputados em conflito de interesses que prestam serviços de consultoria a escritórios de advogados cujos clientes têm ou ambicionam vir a ter negócios chorudos com o Estado; arquivamentos prematuros de investigações e processos de corrupção que envolvam políticos, assim como investigações que se arrastam inconclusivamente durante vários anos e que em algumas ocasiões acabam por ter como desfecho a prescrição ou o arquivamento; políticos condenados a penas de prisão por corrupção e outros crimes cometidos no exercício de funções, sem que essas penas sejam executadas; etc, etc. Os casos sucedem-se.

Todas estas questões alertam para a necessidade de analisar a maior ou menor permeabilidade das nossas instituições públicas ao fenómeno da corrupção nas suas várias manifestações. Nesse sentido, a TIAC fez um diagnóstico da capacidade e eficácia dos vários organismos do sistema de governança com competências diretas ou indiretas na prevenção e combate à corrupção. Para isso recorreu a metodologias de análise documental (relatórios de atividade, estatísticas oficiais, avaliações externas), a entrevistas semiestruturadas a 37 atores privilegiados nas esferas pública e privada, realizadas ao longo de 12 meses e à validação de 147 indicadores de desempenho sujeitos a um rigoroso escrutínio de peritos.

De uma primeira leitura dos resultados globais resultam duas características transversais aos 13 pilares do Sistema Nacional de Integridade: 1) existe uma grande discrepância entre o enquadramento legal em que os vários pilares do SNI operam e a prática real dessas instituições; 2) não obstante estes organismos gozarem, de um modo geral, de níveis satisfatórios de recursos e independência, o seu papel na prevenção e combate à corrupção permanece invariavelmente limitado.

Uma análise mais fina do modo como os diferentes componentes do SNI se estruturam, funcionam e interagem entre si revela uma série de problemas de fundo que passamos a enumerar:

- 1 **Ausência de política e estratégia.** Na base da inoperância do SNI está a ausência de uma orientação política estruturada, com objetivos claros, recursos adequados para a sua execução e metas a atingir;
- 2 **Proliferação de instrumentos e dificuldades de coordenação.** Esta ausência de estratégia tem um efeito direto no modo como se estrutura e funciona o SNI. Vão-se multiplicando, num labirinto indecifrável, as leis e os organismos de combate à corrupção sem que se tenha pensado de forma sistémica e orgânica a sua função e os modos de cooperação

interinstitucional. As medidas anticorrupção adotadas pelos vários governos estão dispersas (entre várias leis e instrumentos legais) e são inconsistentes (reativas a pressão externa crescente, ao invés de serem desenvolvidas de forma proativa e sustentada). O aparato institucional atual, do lado da repressão, é fragmentado e desprovido de capacidade de coordenação e aplicação sancionatória; do lado da prevenção, está subdesenvolvido.

- 3 **Má qualidade do processo legislativo.** O problema de Portugal não é o número de diplomas legais de combate à corrupção, mas o facto de que, propositadamente ou por incompetência do legislador, boa parte destes diplomas contém várias lacunas e formulações que comprometem a sua implementação eficaz. Muitas das deficiências dos mecanismos de controlo resultam de processos legislativos pouco esclarecidos sobre os problemas de fundo; pouco inclusivos, produto de um debate parlamentar fechado sobre si mesmo, sem consulta ou ignorando os contributos da sociedade civil e dos organismos responsáveis pela implementação dessas medidas; pouco fundamentados sobre os níveis de desempenho dos mecanismos existentes e os custos e benefícios das alternativas propostas; e sem quaisquer mecanismos de avaliação posterior.
- 4 **Manifesta ausência de resultados no domínio da repressão.** Portugal apresenta um número escasso de condenações por corrupção e criminalidade conexa e um número quase inexistente de sentenças com pena de prisão efetiva. Embora a repressão não seja um fim em si mesmo, a aplicação da justiça tem um efeito dissuasor importante e não deve por isso ser minada pela proliferação de exceções à lei, atalhos e veredas judiciárias labirínticas que, sob a pretensa proteção das liberdades e garantias dos cidadãos, acabam por construir uma teia de infundáveis recursos que os corruptos mais hábeis, ricos e influentes explorarão em seu benefício, com custos incalculáveis para a imagem e credibilidade da Justiça.
- 5 **Défi de especialização.** A falta de especialização faz-se sentir a vários níveis, comprometendo a capacidade de resposta do sistema judicial na prevenção e combate do crime económico, em especial da corrupção e do branqueamento de capitais: inexistência de um organismo ou um sistema de organismos especializados de combate à corrupção; fraco investimento na especialização no âmbito dos programas de formação inicial e contínua dos magistrados judiciais e do Ministério Público; fraco investimento em unidades de perícia forense e de *intelligence*, junto dos departamentos de investigação e ação penal distritais, com vista à prestação de assistência principalmente nas áreas financeira, contabilística e urbanística; fraco desenvolvimento de bases de dados integradas que permitam uma gestão eficaz dos inquéritos-crime e constituam uma ferramenta essencial de apoio à investigação criminal.
- 6 **Ineficácia dos mecanismos de supervisão, fiscalização e auditoria do Estado.** Portugal é o país dos buracos e derrapagens financeiras. Os mecanismos de transparência e acompanhamento da despesa pública são muito rudimentares, oferecendo apenas uma informação contabilística estanque, sem indicadores de produtividade e de eficiência na prestação de serviços que permitam quer a comparação de níveis de desempenho da gestão financeira entre órgãos congéneres (por exemplo, entre empresas públicas, hospitais ou Câmaras Municipais), quer a monitorização do ciclo de execução dos grandes contratos públicos. Cumulativamente, as fiscalizações ou auditorias do Estado são pouco especializadas e centram-se sobretudo em questões formais, em vez de analisarem a boa gestão das contas públicas e a relação custo-benefício dos investimentos, tendo em conta o seu impacto social e o seu sentido de oportunidade. Tudo isto tem implicações negativas na transparência e rigor orçamental a todos os níveis do Estado.
- 7 **Má definição e proteção do interesse público nos negócios do Estado.** Ao nível da prevenção, a ação do Governo resumiu-se à adoção de códigos deontológicos genéricos e sem qualquer acompanhamento e avaliação material no seio dos organismos do Estado, bem como à criação de um Conselho de Prevenção da Corrupção que se tem revelado irrelevante. Não só não existe uma definição clara do que é o interesse público na maioria dos negócios do Estado, em particular no que toca a PPP, concessões e outros investimentos públicos, como a avaliação *ex-ante* de riscos e a monitorização da sua execução não é assegurada. De notar ainda que na montagem, acompanhamento e adjudicação dos negócios públicos existe uma grande permeabilidade a teias de influência que ligam grandes escritórios de advogados, sociedades de auditoria, instituições financeiras, deputados, governantes, autarcas e membros dos partidos políticos. Como resultado, por regra, os riscos associados a estes negócios correm por conta do Estado, leia-se dos contribuintes, enquanto os lucros são garantidos aos privados através de fórmulas contratuais blindadas. A celebração destes contratos ruinosos é facilitada pela complexidade das matérias em questão e pelo recurso, por encomenda, a serviços jurídicos externos à administração – em vez de se optar pela criação de uma unidade técnica pública especializada. Tudo isto é ainda agravado pela forte promiscuidade entre as esferas política e empresarial. Com efeito, as ligações empresariais dos políticos fazem-se sentir em múltiplos setores, e principalmente naqueles em que a atividade/função do Estado é mais rentável, das obras públicas ao ambiente e à energia, das finanças à saúde.
- 8 **Fraco desenvolvimento de um corpo ético na administração pública.**

**O presente relatório procurou fazer um diagnóstico detalhado do desempenho dos vários pilares do Sistema Nacional de Integridade. Trata-se de uma avaliação inédita em Portugal, que tem como objetivo final um estudo comparativo de 25 Estados europeus**

## INTRODUÇÃO

Embora as várias reformas de modernização da administração pública tenham aumentado os níveis de eficiência e eficácia, sobretudo através da introdução de novas tecnologias de informação e comunicação, já ao nível da transparência, da imparcialidade e da responsabilização há ainda muito por fazer. Os códigos deontológicos são meras cartas de intenções, sem quaisquer mecanismos que garantam a sua efetiva aplicação, acompanhamento e controlo. As práticas de recrutamento e promoção sem mérito, orientadas por interesses familiares ou partidários, não só colocam a administração pública à mercê de todo o tipo de comportamentos abrasivos do interesse público como desprestigiam a noção de «missão de serviço público».

- 9 Procedimentos de consulta pública pouco desenvolvidos, quer do ponto de vista legal como da prática. Consultas em matérias sensíveis, como a reforma da Justiça ou o combate à corrupção, ou não existem ou são mera formalidade. Não são apenas os destinatários das políticas que não são ouvidos, mas também os próprios organismos responsáveis pela sua implementação. Esta sistemática relutância em tornar o processo de decisão inclusivo, sem perder a noção da responsabilidade política dos que estão legitimados para tomar as decisões, tem criado um fosso cognitivo das políticas públicas em Portugal, inclusive no que concerne o combate à corrupção. Isto tem contribuído para degradar as expectativas dos cidadãos quanto à real capacidade de resposta das instituições, provocando um distanciamento cada vez mais notório entre os eleitores e os eleitos.
- 10 Inexistência de métodos de monitorização e avaliação das medidas de combate à corrupção. O combate à corrupção em Portugal faz-se sobretudo ao nível da retórica e numa perspetiva eleitoralista. Os sucessivos programas de Governo aludem apenas à necessidade de reforçar o combate à corrupção, nunca fixando objetivos e meios para os atingir. As autoridades com competências diretas nesta matéria não prestam contas dos resultados conseguidos. A consequência desta falta de monitorização e avaliação do combate à corrupção é a total desresponsabilização dos atores e a ausência de indicadores objetivos que possam informar os processos de decisão e validar (ou não) as diferentes opções políticas.

O presente relatório procurou abordar estas e outras questões através de um diagnóstico detalhado do desempenho dos vários pilares do Sistema Nacional de Integridade<sup>3</sup>. Trata-se de uma avaliação inédita em Portugal, que tem como objetivo final um estudo comparativo de 25 Estados europeus sob a coordenação da Transparency International e com o cofinanciamento da Direção-Geral dos Assuntos Internos da Comissão Europeia.

A corrupção tornou-se tema recorrente no debate público e no quotidiano dos portugueses. Bombardeados diariamente pela comunicação social, os cidadãos são constantemente notificados de novos escândalos de corrupção, dificuldades nas investigações, criminosos impunes e sucessivos pacotes anticorrupção.

A contínua exposição pública de casos de corrupção envolvendo altas figuras do Estado e do mundo empresarial, mas também a cobertura extensiva do modo como os sucessivos governos têm reagido (ou não) ao fenómeno, abalou uma opinião pública que durante anos ignorou por completo o problema.

De acordo com os dados do *Global Corruption Barometer* de 2010, a maioria dos portugueses (83%) não só tem a perceção de que os níveis de corrupção em Portugal pioraram desde 2007, como também considera ineficaz a atuação do Governo nesta matéria – uma opinião que passou de 64% em 2007 para 75% em 2010.

A perceção negativa da evolução da corrupção e do seu combate em Portugal é igualmente sentida de fora para dentro. O *Corruption Perceptions Index* (CPI) da Transparency International (TI), que mede sobretudo as perceções de homens de negócios e peritos estrangeiros, confirma esta tendência: Portugal caiu 7 posições nesse ranking em apenas dois anos, de 28ª posição em 2007 para 35ª em 2009. Atualmente, Portugal mantém-se no 32º lugar global do CPI. Em relação à Europa ocupa o 18º lugar.

Nos seus relatórios, os avaliadores externos de organizações governamentais internacionais também corroboram esta avaliação negativa do desempenho dos sucessivos governos em matéria de combate à corrupção. O Relatório do Segundo Ciclo de Avaliação, elaborado pela Equipa de Avaliação do Grupo de Estados Contra a Corrupção (GRECO) – e adotado na 28ª Reunião Plenária do GRECO em Estrasburgo, de 9 a 12 de maio de 2006 –, revela, em detalhe as debilidades das políticas de combate à corrupção e criminalidade económico-financeira em Portugal. Também no que diz respeito à implementação da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais de 1997, vulgo Convenção da OCDE, o desempenho de Portugal não tem sido o melhor. As conclusões do relatório de progresso do Grupo de Trabalho sobre Corrupção em Transações Comerciais Internacionais, publicado a 6 de outubro de 2009, são perentórias: o Grupo de Trabalho concluiu que, das várias recomendações apresentadas, Portugal tinha só implementado duas, estando a maioria apenas parcialmente concretizadas.

A ineficácia nas políticas de combate à corrupção é acompanhada por um descrédito na Justiça. Os resultados do Barómetro da Qualidade da

Democracia de 2011, obtidos com base num inquérito a uma amostra representativa da população portuguesa, dão nota desta percepção generalizada de inoperância e de dualidade de critérios que se materializa em sentimentos de injustiça social e de impunidade, corroborando a tendência já verificada em anteriores estudos<sup>4</sup>. De acordo com o referido estudo do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 59% dos inquiridos entende que os cidadãos não são tratados da mesma forma pelos tribunais e que o seu estatuto económico, social ou político tem um peso nesse tratamento diferenciado; cumulativamente, 54% considera que as decisões judiciais são tão lentas que não vale a pena recorrer aos tribunais. Ao nível da independência dos tribunais, o Estado de Direito parece estar mais precavido em relação à influência do poder político do que do poder económico: se 45% dos inquiridos sente que as decisões dos tribunais não são tomadas com independência em relação aos interesses económicos; apenas 41% tem a mesma opinião em relação à capacidade de influência do poder político. Nas três dimensões de eficácia da Justiça – eficácia para punir os infratores, ressarcir as vítimas e fazer cumprir as decisões dos tribunais – apenas no que concerne a esta última, a opinião pública ainda mantém uma percepção mais positiva (36%) do que negativa (25%). A percepção caricatural que os portugueses têm da Justiça é a de que é mais fácil julgar um sem-abrigo que furtou um polvo e um champô num supermercado (LUSA, 2012a), do que mandar prender um presidente de câmara condenado por corrupção com decisão transitada em julgado (Morais, 2012a). Este agravamento das percepções da corrupção e da incapacidade do poder político e da Justiça no seu combate tem um impacto direto na qualidade da democracia. De acordo com os dados do Barómetro da Qualidade da Democracia de 2011, a corrupção constitui para os portugueses um dos maiores defeitos da democracia portuguesa, a par da perda de confiança nos políticos e no Governo, da falta de eficácia da governação e das desigualdades sociais. Estes resultados revelam que a corrupção foi um dos fenómenos que nos últimos anos mais contribuiu para a crescente perda de confiança nos atores, processos e instituições democráticas. Nem sempre a corrupção é causa de indignação. Se, em tempo de «vacas gordas», os cidadãos fecham os olhos a práticas e comportamentos da classe política, considerados «pequenos caprichos do poder» e perfeitamente toleráveis; num contexto de crise económica, a diminuição do «bem-estar» não só produz na opinião pública atitudes hostis em relação aos políticos, partidos e instituições representativas e a uma condenação generalizada do fenómeno de corrupção, como também reduz os custos morais da corrupção (De Sousa 2002).

A perda de rendimentos e benefícios no setor público aumenta a tentação por parte de alguns funcionários públicos de aceitar dinheiro a troco de favores, enquanto no setor privado existe uma maior necessidade de acesso privilegiado a determinados bens e decisões públicas. Como afirma M.J. Morgado (2011) a respeito da atual situação económica: «A crise internacional foi a gripe no corpo canceroso da corrupção, que tem a marca da economia paralela, da fraude e evasão fiscais, do desperdício dos dinheiros públicos e da derrapagem nas obras públicas».

Se as condições propícias à corrupção têm aumentado consideravelmente nos últimos anos, devido a um crescimento do Estado e da sua função reguladora na economia, a maior permeabilidade da esfera pública aos valores e interesses do mercado tem também conduzido a uma maior tolerância do fenómeno da corrupção em sociedade (De Sousa 2011: 44). O agravamento das desigualdades sociais, provocadas pelas assimetrias na distribuição de rendimento, coloca os cidadãos reféns da lógica do corrupto eficiente: aquele que «rouba, mas faz obra». Este entendimento paroquial do poder político tanto promove a falta de transparência e a ambiguidade legal, propícias à corrupção, como inibe a responsabilização dos infratores. A corrupção estilo «Robin Hood» tem grande aceitação na sociedade portuguesa e é sintomática de uma cultura cívica ainda muito assente na satisfação de necessidades básicas. No inquérito *Corrupção e Ética em Democracia: O Caso de Portugal*, realizado em 2006 a uma amostra representativa da população, constatou-se que a maioria dos portugueses concorda ou concorda totalmente que, se os atos forem praticados por uma causa justa (53%) ou para o benefício da população em geral (61%), não constituem corrupção. Não é por isso surpreendente a reeleição, com maiorias confortáveis, de candidatos a braços com a Justiça por crimes praticados no exercício de funções (De Sousa e Triães, 2009: 70).

A deterioração dos níveis de confiança institucional e o alargamento do fosso de representação entre cidadãos e partidos (e também entre cidadãos e deputados), têm resultado numa fraca participação política e numa reduzida vigilância social do desempenho dos órgãos políticos e administrativos. O crescente desinteresse dos cidadãos pelas causas de interesse comum é um sintoma de uma crise de valores mais ampla na sociedade portuguesa.

A riqueza e bem-estar generalizados e os níveis de desenvolvimento económico vividos durante as últimas duas décadas incutiram gradualmente nos cidadãos uma mentalidade de sucesso fácil conseguido através de qualquer meio e com qualquer custo. Portugal recuperou um século de atraso, modernizando-se de forma rápida e intensa nas últimas três décadas e atingindo níveis de escolaridade, desenvolvimento e de

**Este agravamento das perceções da corrupção e da incapacidade do poder político e da Justiça no seu combate tem um impacto direto na qualidade da democracia. A corrupção constitui para os portugueses um dos maiores defeitos da democracia portuguesa**

organização semelhantes aos dos seus congéneres europeus. Esse processo de modernização acelerado não só trouxe consigo um conjunto de novas estruturas de oportunidade para a corrupção (novos grupos de interesse, transformações estruturais nas relações Estado-mercado, alargamento das atividades de regulação e intervenção do Estado, natureza concorrencial do poder, etc.) como também provocou um afrouxamento de valores por parte dos indivíduos. Esta redução dos custos morais facilita a ocorrência da corrupção (De Sousa, 2011). Também a cultura cívica e os níveis de literacia dos cidadãos portugueses não têm facilitado uma cidadania mais ativa e exigente: com níveis de educação bastante abaixo da média europeia e da OCDE, a sociedade portuguesa tem falhado constantemente em inculcar valores de transparência e integridade nos mais jovens, sobrecarregando-os com exemplos de impunidade nos media. A ausência de uma referência normativa clara e sólida na sociedade portuguesa leva os cidadãos a escolherem frequentemente fazer «mais do que a lei permite e menos do que a ética exige» (De Sousa e Triães, 2009).

A corrupção enquanto mecanismo de acesso privilegiado, abusivo e obscuro aos bens públicos e decisões, não só tem constituído um fator adicional de tensão e de instabilidade governativa, reduzindo a capacidade de resposta do sistema político face às necessidades existentes, como também tem tido um impacto negativo no clima de negócios do país. De acordo com o *Índice Global de Competitividade*, no espaço de uma década Portugal desceu da 28ª posição em 2000 para a 46ª em 2010. Entre outros fatores, o acelerado decréscimo em competitividade da nossa economia está diretamente relacionado com o desperdício de recursos públicos; o favoritismo recorrente em decisões governamentais; o peso da burocracia; a ineficácia da Justiça; a má gestão verificada em aquisições, contratos, participações em negócios e parcerias público-privadas desastrosas para o Estado; a corrupção e desvio de dinheiros públicos; e leis e regras pouco claras que alimentam a discricionariedade na aplicação das normas. Tudo isto se traduz num aumento descontrolado da despesa pública e inevitavelmente num aumento da carga fiscal, tornando a economia pouco atrativa para o investimento privado sustentável e de qualidade.

Portugal vive hoje uma crise económica sem precedentes na sua história recente. Esta crise, provocada pelo défice excessivo e descontrolado, pela má gestão de dinheiros públicos e pela corrupção, tem conduzido a uma perda acentuada de competitividade da economia portuguesa. Ao ver-se forçado a pedir ajuda financeira externa, no âmbito do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, o país comprometeu-se perante a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário

Internacional (FMI), a implementar um conjunto de medidas estruturais com vista à redução do défice das Administrações Públicas e do peso da dívida pública na riqueza produzida no país. Este conjunto de medidas está consagrado num Memorando de Entendimento sobre as Condições de Política Económica acordado com o Governo português.

Apesar do Memorando de Entendimento não prever mecanismos de combate à corrupção nas reformas do setor público e da Justiça, algumas das reformas delineadas vão no sentido de uma maior transparência e controlo da despesa do Estado, incluindo alterações aos esquemas remuneratórios dos organismos públicos, redução de cargos de chefia, melhoria da supervisão bancária e maior prestação de contas na Administração Pública e no Setor Empresarial do Estado. Porém, existe um conjunto de reformas previstas no Memorando de Entendimento, como as privatizações, a renegociação das parcerias público-privadas ou a reestruturação das forças armadas, que poderá abrir oportunidades para a corrupção, sobretudo dada a forte promiscuidade entre interesses públicos e privados em Portugal e os baixos custos morais e legais associados a transações ilícitas. Tendo em conta a gravidade da situação financeira do país, a necessidade urgente de angariar receita, o calendário apertado em que as decisões terão de ser tomadas e o arrefecimento dos mercados financeiros, certas operações de venda de ativos do Estado poderão não só não assegurar o efetivo cumprimento dos objetivos e metas a atingir, como também poderão conduzir a práticas de corrupção e de enriquecimento ilícito de alguns atores com acesso a informação privilegiada.

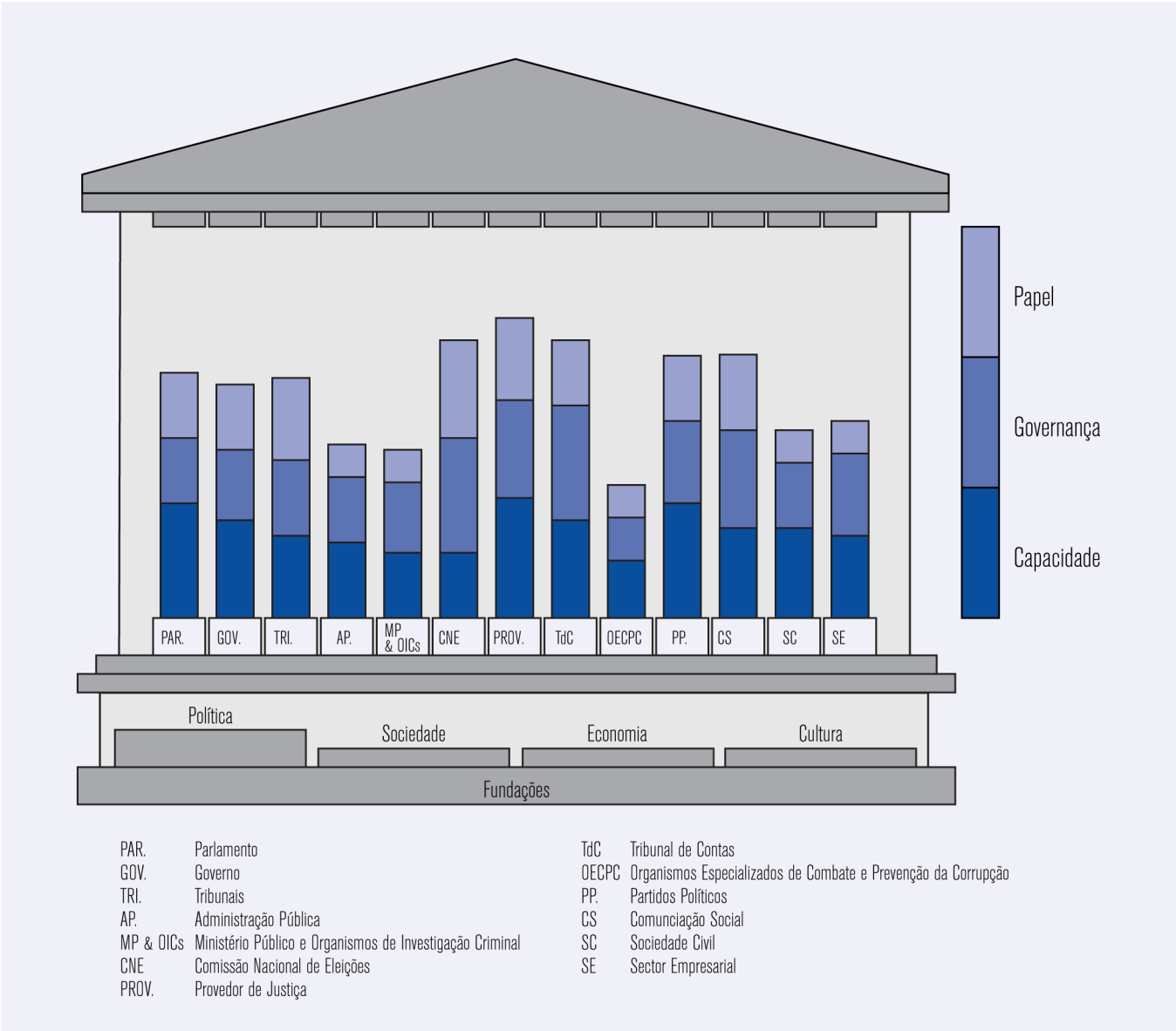
O presente estudo de avaliação do Sistema Nacional de Integridade (SNI) visa, dentro deste difícil contexto cultural, social, político e económico, avaliar o desempenho e as bases legais das mais importantes instituições no âmbito do combate à corrupção. Não pretende fazer uma análise detalhada de cada uma delas, mas oferecer uma visão holística do seu desempenho neste complexo simbiótico que é o SNI.

Trata-se de um estudo inédito em Portugal, que vem demonstrar, através de um diagnóstico exaustivo e rigoroso das competências e práticas institucionais, que o combate à corrupção está enfraquecido por uma série de deficiências e nós górdios que são o resultado da falta de uma estratégia nacional de combate a esta criminalidade complexa e de um plano de ação com metas claras a atingir a curto, médio e longo prazo. Nenhum Governo até hoje estabeleceu, objetivamente, uma política de combate à corrupção no seu programa eleitoral, limitando-se apenas a enumerar um conjunto de considerandos vagos e de intenções simbólicas.

Principais conclusões

O templo grego ilustrado abaixo é a representação gráfica do desempenho do Sistema Nacional de Integridade (SNI) português decorrente das classificações dadas aos indicadores de cada pilar institucional. Como se pode verificar, as fundações do templo encontram-se enfraquecidas: o contexto cultural, social, político e económico português não oferece uma base ética sólida para um combate eficaz da corrupção, em termos de integridade cívica, estabilidade económica e vontade política.

De acordo com os resultados obtidos, a Administração Pública e o sistema de repressão criminal (pilar Ministério Público e Organismos de Investigação Criminal e o pilar relativo aos Órgãos Especializados de Combate à Corrupção) são as áreas mais frágeis do Sistema Nacional de Integridade. Sem vontade política, um adequado controlo da Administração Pública e um aparelho de Justiça capaz e resoluto, não pode haver um combate eficaz à corrupção. Devido à pressão exercida pelos mecanismos de avaliação e estudos de corrupção, nacionais e internacionais e ao constante destaque mediático que é



**A deterioração dos níveis de confiança e o alargamento do fosso de representação entre cidadãos e partidos têm resultado numa fraca participação política. O crescente desinteresse dos cidadãos pelas causas de interesse comum é um sintoma de uma crise de valores mais ampla na sociedade portuguesa**

dado a este fenómeno, a questão da corrupção tem merecido maior acompanhamento por parte da Assembleia da República. O recente pacote legislativo anticorrupção do verão de 2010, resultante das atividades da «Comissão Eventual para o acompanhamento político do fenómeno da corrupção e para a análise integrada de soluções com vista ao seu combate»<sup>5</sup>, é prova de uma maior sensibilidade do poder político face à condenação social da corrupção, prevendo alterações<sup>6</sup> como a criação do crime de violação urbanística, a extensão dos períodos de prescrição para os crimes de corrupção ou a criação de uma base de dados de contas bancárias no Banco de Portugal. A recente aprovação de uma lei de criminalização do enriquecimento ilícito, não obstante a posterior declaração de inconstitucionalidade do diploma por parte do Tribunal Constitucional (TC)<sup>7</sup>, é evidência de que o tema da corrupção permanecerá na agenda e debate político durante os próximos tempos.

Apesar de o Parlamento ter transmitido uma mensagem positiva à opinião pública ao aprovar a lei de enriquecimento ilícito, a qualidade e a abrangência das propostas feitas pelos vários partidos nesta matéria<sup>8</sup> lançam algumas dúvidas sobre a real intenção do legislador. Fica a sensação de que se procura cumprir apenas uma agenda política simbólica, sem existir uma linha de rumo previamente definida e consolidada – sensação, de resto, validada pela declaração de inconstitucionalidade do TC. Em regra, vão-se somando as iniciativas legislativas, sem qualquer orientação política clara. Esta ausência de estratégia e planificação tem-se traduzido em vários problemas operacionais ao nível da prevenção e prossecução criminal da corrupção e, consequentemente, em resultados inócuos, como atestam os relatórios de avaliação das instâncias internacionais (OCDE, 2007; GRECO, 2006). Apesar de o combate à corrupção constar de sucessivas comunicações do Executivo, os nós górdios da investigação criminal permanecem por resolver, nomeadamente ao nível da formação, da especialização, da informatização e das perícias forenses. Ao nível da prevenção, a ação do Governo resumiu-se à adoção de códigos deontológicos genéricos e sem qualquer acompanhamento no seio dos organismos do Estado e à criação de um Conselho de Prevenção da Corrupção cuja atuação se tem relevado irrelevante.

No que concerne ao desempenho da Assembleia da República e do Governo em matéria de combate à corrupção, as questões mais problemáticas residem na transparência das declarações patrimoniais, registo de interesses dos deputados e conflitos de interesse, tanto a nível legal como na prática. Adicionalmente, existem graves falhas ao nível do controlo das finanças públicas.

No que toca ao papel dos partidos no combate à corrupção, o principal problema reside na informalidade associada ao seu financiamento. A última versão da lei de financiamento dos partidos, aprovada no final de 2010,

constitui um dos pontos mais fracos do Sistema Nacional de Integridade. O novo regime é, no seu alcance, atentatório do valor da transparência dos financiamentos políticos:

- Cria mecanismos de branqueamento de receitas ilegais ou de proveniência duvidosa através da contabilização de angariação de fundos, com saldo positivo ou negativo conforme a conveniência, consolidando a velha máxima de engenharia contabilística: «no fim, bate tudo certo!».
- Introdz mecanismos que permitem a criação de valor dentro dos partidos por via do arrendamento do seu património às suas próprias atividades (v.g. arrendamento das sedes dos partidos às suas próprias candidaturas como sedes de campanha ou das suas propriedades às festas de angariações de fundos).
- Introdz novas fontes de financiamento privado que mais não são do que alçapões onde se pode acomodar todo o tipo de receita ilícita, sem qualquer possibilidade de fiscalização por parte da Entidade de Contas e Financiamentos Políticos, como por exemplo as contribuições (ilimitadas) dos candidatos em listas eleitorais. Ao alterar a escala de contribuintes, passando das dezenas (quotizados ou eleitos) para os milhares (candidatos) a porta fica aberta para os financiamentos que se quiser;
- Institucionaliza o donativo indireto como mecanismo de esvaziamento das despesas de campanha. Das várias rubricas de despesa identificáveis nas contas de campanha (como por exemplo material de escritório, arrendamentos de espaços, alugueres de veículos, publicidade e comunicação, deslocações, honorários, etc.), a maioria pode passar a figurar como donativo indireto de campanha.
- Por último, concede graciosamente um autoperdão aos partidos por verbas injustificadas e subvenções ilegais recebidas das assembleias (regionais), através da introdução de uma norma interpretativa com efeito retroativo. Não obstante o Tribunal Constitucional ter declarado a ilegalidade dessas subvenções e reconhecido a competência do Tribunal de Contas para apresentar uma queixa-crime ao Ministério Público, o facto é que, até à data, esta infração não foi resolvida e os montantes em causa continuam por recuperar para os cofres do Estado. Tendo em conta o atual contexto de austeridade, a indisponibilidade dos partidos para reporem os montantes recebidos indevidamente revela, no mínimo, alguma insensibilidade dos partidos em relação à transparência do seu financiamento e ao respeito pela lei e pelos tribunais.

A Comissão Nacional de Eleições (CNE) já não detém qualquer competência de fiscalização das contas eleitorais, agora sob a alçada da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP). Porém, ainda retém um poder residual de fiscalização e de sanção em matéria de contencioso eleitoral. A CNE recebe denúncias sobre a compra de votos, a imparcialidade da



comunicação social ou a neutralidade das entidades públicas durante eleições. Estes tipos de infrações têm uma aplicabilidade reduzida na realidade eleitoral. O problema da compra de votos é hoje uma prática residual, embora possa vir a ganhar algum significado com o crescendo de dificuldades económicas. Este tipo de crime não inclui a promessa de emprego camarário, de casa social ou a atribuição de cheques de ação social. Também não inclui o pagamento de quotas por terceiros a membros de um partido durante as eleições primárias. A neutralidade das entidades públicas é impraticável em eleições autárquicas. O facto de os presidentes de câmara se poderem constituir candidatos em exercício de funções tem conduzido a alguns abusos, nomeadamente o uso de informação privilegiada da câmara por parte do candidato, assim como as habituais inaugurações em plena campanha eleitoral ou ainda o uso indevido de funcionários e meios da câmara para fazer campanha. A atuação da CNE tem-se resumido ao exercício de ações pedagógicas e à emissão de pareceres e recomendações, exercendo fundamentalmente uma mera função consultiva, não fazendo um acompanhamento de suspeitas e indícios de crime a remeter para o Ministério Público.

Ao nível da Administração Pública, a independência é o maior problema. Apesar de legalmente considerada neutra e imparcial, a Administração Pública continua a preencher os seus quadros através de práticas pouco transparentes e meritocráticas: seja pela nomeação política dos cargos dirigentes, o famigerado fenómeno de *jobs for the boys*, isto é, a legalização da partidarização da Administração Pública (conforme o disposto na lei) através de critérios discricionários e muitas das vezes baseados em relações de clientelismo partidário (situação idêntica no setor empresarial do Estado); seja pela possibilidade de adaptação dos concursos públicos para melhor servir candidatos previamente escolhidos, um fenómeno bastante comum na administração local, onde é recorrente fazer-se política às custas da gestão da promessa de emprego camarário.

Não obstante o atual Governo ter assumido no seu programa o compromisso de estabelecer um sistema independente de recrutamento e seleção dos titulares de cargos de direção superior, com o objetivo de promover o mérito, «despartidarizar» o aparelho do Estado e assegurar as efetivas condições de igualdade e liberdade no acesso a tais cargos e o respeito pelos princípios da competência, imparcialidade e transparência, na prática ficou-se por um mecanismo de recrutamento que continua a garantir o controlo político na definição dos perfis de candidatura, na formatação dos júris de seleção e na decisão final. O atual Governo adotou recentemente uma nova lei de recrutamento de dirigentes da Administração Pública (Lei 64/2011 de 22 de dezembro que altera a Lei 51/2005). A lei alarga o concurso a todos os cargos de direção superior, exige uma licenciatura há pelo menos 12 anos e estende o período de nomeação até cinco anos, para evitar a decapitação em

massa que se verificava em cada mudança de Governo. Ainda é demasiado cedo para aferirmos os efeitos desta nova lei. Importa porém sublinhar que a iniciativa do procedimento concursal cabe ao membro do Governo com poder de direção ou de superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão em que se integra o cargo a preencher e que o procedimento concursal em si é efetuado por uma comissão dita independente, mas que funciona junto do ministro responsável pela Administração Pública. O processo de seleção conclui-se com a designação de três candidatos, competindo depois ao membro do Governo com poder de direção ou de superintendência e tutela escolher um dos três. Não estamos certos que este seja o procedimento mais adequado para garantir um recrutamento meritocrático e a despartidarização dos cargos de direção da Administração Pública, mas estaremos atentos à sua implementação. O importante é que após o próximo ciclo de recrutamento se elabore um relatório de avaliação independente de modo a aferir os aspetos positivos e negativos da reforma. Seja como for, o certo é que a bondade desta tentativa de despartidarização do setor público colide com uma sucessão de casos em que foram oferecidos «tachos» a autarcas em limite de mandatos (Sapage, 2012) ou nomeados gestores públicos em pleno conflito de interesses<sup>9</sup>.

Fiscalizar a gestão do dinheiro público que é utilizado em todo este sistema político e administrativo é incumbência do Tribunal de Contas, cuja independência não está totalmente assegurada, dada a nomeação política do seu presidente pelo Executivo. O desempenho do Tribunal de Contas tem vindo a consolidar-se ao longo dos anos e apresenta-se hoje como o órgão que melhor cumpre o seu papel no arquétipo institucional do SNI português, servindo como ponto de ancoragem para futuras reformas no domínio de prevenção e deteção de ilegalidades e irregularidades na gestão de dinheiros públicos. Contudo, existe espaço para aumentar a sua eficiência operacional. A metodologia de trabalho do Tribunal de Contas tem assentado sobretudo na auditoria financeira das contas públicas e menos na boa gestão. Isto é, centra-se na integridade da gestão pública e na legalidade das operações subjacentes e não no seu mérito e substância, que visa verificar se a gestão dos dinheiros públicos respeita ou não os critérios da economia, eficiência, eficácia, equidade intergeracional e sustentabilidade. A incapacidade de imputação de responsabilidades financeiras aos responsáveis pela má gestão de dinheiros públicos apresenta-se também como um entrave à efetivação do seu trabalho. Embora a atuação pedagógica do Tribunal de Contas, através da elaboração de recomendações e observações às entidades visadas, tenha por objetivo criar um incentivo para a alteração de métodos e práticas de gestão no sentido de uma utilização mais transparente, eficaz e sustentável dos dinheiros públicos, acaba na prática por não atingir o fim pretendido, visto que muitas dessas recomendações e observações não são acatadas pelos agentes



## As fundações do Sistema Nacional de Integridade encontram-se enfraquecidas: o contexto cultural, social, político e económico português não oferece uma base ética sólida para um combate eficaz da corrupção

visados. De outra forma, não se conseguiria compreender ou justificar os buracos nas contas públicas e as recorrentes derrapagens nos vários contratos ou procedimentos geradores de despesa pública que têm vindo a ser detetados pelo próprio Tribunal de Contas nos últimos tempos. Ainda assim, os passos que têm sido dados no âmbito da prevenção têm defraudado todas as expectativas. Em resposta aos compromissos assumidos no âmbito da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, o Governo português decidiu criar junto do Tribunal de Contas uma entidade administrativa independente que tem por finalidade desenvolver, nos termos da Lei nº 54/2008, de 4 de setembro, uma atividade de prevenção da corrupção e infrações conexas: o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC). Na prática, o CPC caracteriza-se como uma entidade estanque, fechada, pouco ativa e sem qualquer visibilidade.

No âmbito das suas competências, o CPC recomendou às entidades que compõem o setor público, autárquico e empresarial a elaboração de planos de gestão desses mesmos riscos de corrupção. Cerca de 900 planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas foram submetidos à apreciação do CPC.

Embora se tenha tratado de uma primeira abordagem por parte das autoridades no sentido de recolher informação sobre as possíveis estruturas de oportunidade para a corrupção, na realidade subsiste um problema de método que fere gravemente o propósito e a qualidade do exercício. Perante a inexistência de uma cultura generalizada de autoavaliação, a relevância deste tipo de diagnóstico institucional reduziu-se ao simples cumprimento de uma formalidade. De facto, um grande número de organizações recorreu a consultorias ou a planos-modelo, alguns dos quais elaborados em parceria com o CPC, como por exemplo o plano de riscos para as autarquias da Associação Nacional de Municípios.

O processo de elaboração do plano de prevenção foi igualmente pouco transparente e participado. Tomando como exemplo os planos de riscos ao nível da administração local, poucas foram as autarquias que convidaram a oposição a intervir na sua elaboração e menos ainda as que os submeteram voluntariamente a discussão nas assembleias municipais. Na maioria dos casos, nem as áreas de risco foram identificadas e discutidas, nem os controlos foram devidamente tratados. Para colmatar a futilidade do exercício, o CPC demitiu-se de avaliar publicamente a seriedade e qualidade dos planos. Até à data não foi publicado qualquer relatório de avaliação ou de progresso. Não obstante o facto de o princípio orientador deste exercício ser nobre e pedagógico, no sentido de procurar criar uma ferramenta de gestão de risco pela introspeção e responsabilização das organizações no cumprimento e efetiva implementação desses planos, na prática tudo não passou de uma medida simbólica que procurou preencher o espaço público através de uma

noção oficial e ilusória de prevenção com um duplo objetivo: o de tranquilizar a opinião pública e o de assegurar aos avaliadores externos que as recomendações sobre a necessidade de intensificar as estratégias de prevenção estão a ser cabalmente cumpridas.

O CPC não só é parco nas suas competências, mas nem das que tem se consegue aproveitar: recolhe informação que não é analisada nem tratada; não tem qualquer tipo de proatividade no âmbito do setor público; em matéria de sensibilização dos cidadãos para o fenómeno da corrupção, limita-se a replicar o trabalho de qualquer associação cívica ou ONG neste domínio, através da organização de conferências pontuais; e não desenvolve ligações e trocas de conhecimento com as instituições no terreno: a Polícia Judiciária e o Ministério Público. Até à data o organismo não apresentou qualquer plano a longo prazo de prevenção e educação na Administração Pública, já para não referir que ainda não prestou contas das atividades desenvolvidas até à data através da publicação de um relatório anual a submeter ao Parlamento para discussão.

No que toca à repressão da corrupção, não só os resultados conseguidos têm sido bastante limitados como o modo como a Justiça tem lidado com determinados processos sensíveis à opinião pública, envolvendo altas figuras da nação, banqueiros e autarcas, tem contribuído ainda mais para a sua descredibilização. O sistema de repressão evidencia diversas dificuldades em perseguir a corrupção: por um lado, a extrema dificuldade na sua deteção, agravada pela ausência de bons mecanismos de denúncia e de proteção de denunciante, a par da falta de sensibilização para os mecanismos já existentes; por outro lado, a ausência de recursos humanos especializados e formados nesta área, a que se soma a falta de meios financeiros para a contratação de peritos – não existindo pessoal com competências para tratar e analisar a informação recolhida para efeitos preventivos – e a ausência de recursos de investigação adequados, como por exemplo recursos informáticos de acesso a bases de dados do setor público. Tudo isto resulta globalmente numa falta de capacidade de investigação e de descoberta da verdade e dos detalhes do crime.

Por fim, ao nível dos tribunais, a lentidão e complexidade do sistema judicial continua a ser um obstáculo à eficaz prossecução da corrupção. A inexistência de uma organização judicial adequada, a falta de formação especializada de juizes no âmbito da criminalidade económico-financeira e a inexistência de tribunais especializados para este tipo de criminalidade continuam a provocar constantes demoras nos processos, culminando, em muitos casos (*v.g.*, Isaltino Morais e Fátima Felgueiras) com a prescrição dos crimes, servindo assim os interesses dos agentes corruptos, e incutindo uma perceção de impunidade aos cidadãos que assistem a esta ineficácia da Justiça.

## PERFIL DO PAÍS

O combate à corrupção depende de uma série de fatores de natureza política, económica e cultural. A análise holística do SNI exige por isso uma compreensão do modo como estes fatores contextuais podem afetar o desempenho dos vários pilares institucionais.

Esta contextualização é essencial para compreender em que medida os instrumentos e as práticas de combate à corrupção vigentes são ou não adequadas à conjuntura social, económica e política do país, seja pela simples correlação de fatores económicos com medidas legislativas (v.g., corte de salários a magistrados + crise económica = maior risco de corrupção) ou pela constatação de obstáculos sociais para a eficaz implementação de mecanismos de deteção (v.g., perceção social negativa dos denunciante como «bufos» + inexistência de mecanismos de denúncias que garantam anonimato = menor eficácia na deteção da corrupção).

### Perfil Político-Institucional

Em que medida é que a organização política do País é adequada para garantir um adequado funcionamento do seu Sistema Nacional de Integridade?

Resultado: 50

Portugal é uma república democrática. Desde a revolução de 25 de abril de 1974 e da consequente aprovação da Constituição da República Portuguesa (CRP) em 1976, Portugal é considerado um Estado de Direito democrático, tendo-se tornado membro da grande família de democracias que é a União Europeia (então denominada Comunidade Económica Europeia – CEE) em 1986. Os direitos dos cidadãos são garantidos pela Lei Fundamental (CRP) que, por sua vez, estende a sua garantia às convenções internacionais que vinculam Portugal, como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) ou a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH).

A organização política da República Portuguesa é caracterizada por um sistema semiparlamentar, com atribuições executivas partilhadas entre o Presidente da República (PR) e o Governo. As eleições para os principais órgãos soberanos da República Portuguesa – o PR e a Assembleia da República (AR) – são feitas por sufrágio universal e direto. Existe uma separação de poderes bem definida entre os órgãos de soberania acima referidos e os tribunais, embora existam certas falhas no que toca a interferências na Justiça por parte do Executivo<sup>10</sup>.

Portugal dispõe de um sistema de partidos estável mas cartelizado, com as vantagens e desvantagens que isso acarreta para o funcionamento e representatividade do sistema político<sup>11</sup>. A alternância no poder faz-se sem convulsões. Existem seis partidos com

representação parlamentar, sendo que PCP e Os Verdes se apresentam às eleições em coligação. Desde 1987, a maioria dos governos tem cumprido o seu mandato, não obstante na última década terem havido eleições legislativas antecipadas em três ocasiões. O sistema político nacional (e local) é fundamentalmente bipolarizado. Os dois principais partidos de Governo – Partido Socialista (PS) e Partido Social Democrata (PSD) – concentram cerca de dois terços dos votos. As maiorias de um só partido são raras, mas já foram conseguidas por ambos os partidos. Os partidos da direita têm conseguido mais facilmente coligar-se do que os da esquerda, onde o fosso ideológico entre a esquerda moderada europeia (PS), a esquerda radical (BE) e comunistas ortodoxos (PCP) persiste. Ao nível da administração local existem algumas exceções a esta hegemonia bipartidária, nomeadamente nas autarquias sob administração do Partido Comunista Português (a maioria nas regiões de Setúbal e Alentejo).

Do ponto de vista formal, a organização política estabelecida pela CRP não é, de modo algum, um obstáculo ao bom desempenho do SNI. Na prática, porém, existem várias deficiências do sistema de representação: os mecanismos de consulta pública (v.g. referendos) e de participação direta dos cidadãos no processo legislativo (v.g. petições) e orçamental (v.g. orçamentos participativos) são raramente utilizados e na sua prática têm-se revelado ineficazes.

De acordo com os dados do *Barómetro da Qualidade da Democracia* de 2011, a insatisfação com a democracia ascende a 65% dos inquiridos e 48% dos portugueses acreditam que o seu desempenho tem vindo a deteriorar-se nos últimos cinco anos (id., p. 20-21). As principais razões apontadas para esta fraca qualidade da democracia foram a falta de confiança nos políticos, a pouca eficácia da governação, a corrupção e as desigualdades sociais (id., p. 22-23). Vistos sob um outro ângulo, estes dados revelam que a política falha em apresentar soluções a uma população cuja vivência tende a ser difícil.

Apesar da avaliação global que os portugueses fazem do desempenho real da sua democracia ser bastante negativa, confirmando tendências de estudos anteriores, a larga maioria dos cidadãos sente que os seus direitos e liberdades fundamentais não estão em risco do ponto de vista formal (id., p. 24). A maioria dos portugueses afirma que o direito e liberdade de voto (62,7%), religião (59,5%), associação (50,2%) e expressão (40,9%), são «totalmente» ou «muito» garantidas pelo Estado. Já o direito de não sofrer abusos policiais (34,5%) ou de não ser discriminado (33%) apresentam valores menos positivos. Não obstante as garantias formais que a democracia portuguesa oferece do ponto de vista do exercício dos direitos e liberdades individuais serem avaliadas

## Os partidos políticos não só perdem ao nível da participação e da representação, como ao nível da mobilização: apenas um terço dos portugueses considera eficaz ou muito eficaz a sua eventual colaboração com os partidos políticos para mudar as coisas em Portugal

positivamente, os portugueses estão cientes de que persistem discriminações que dificultam a participação das minorias (48,4%) e das mulheres (40,9%) na vida política.

O problema emerge quando se trata de efetivar, na prática, esses mesmos direitos e liberdades. A esse nível, a democracia portuguesa apresenta o seu pior resultado. No que diz respeito à igualdade de direitos sociais, a maioria dos portugueses considera que em Portugal não há oportunidades suficientes para que pessoas de todas as origens sociais possam progredir de igual forma, e um em cinco ou um em três inquiridos, respetivamente, teme que os direitos à saúde e à educação não sejam suficientemente garantidos em Portugal.

Deste modo, pode concluir-se que a democracia portuguesa é mais formal do que substantiva.

Os principais perdedores deste crescente desencanto com a democracia são os partidos. A centralidade atribuída aos partidos pela CRP (art. 10º/2 e 51º) na democracia portuguesa, enquanto mecanismos de «expressão da vontade popular», não só não corresponde aos anseios e problemas dos cidadãos, como também tem permitido a colonização partidária dos mecanismos de participação política, prejudicando a qualidade da democracia. Dois terços dos cidadãos não se sentem representados pelos partidos existentes (id., p. 28-29): 48% dos inquiridos considera que os partidos políticos não representam as suas opiniões e que a maneira como os partidos funcionam limita a participação dos cidadãos (47%), o que denota a natureza estanque e cartelizada do atual sistema de partidos e a incapacidade de estes se renovarem.

Os partidos políticos não só perdem ao nível da participação e da representação, como ao nível da mobilização prospetiva: apenas um terço dos portugueses (34%) considera eficaz ou muito eficaz a sua eventual colaboração com os partidos políticos para mudar as coisas em Portugal. Não é por isso de admirar, que depois do Presidente da República (22%), sejam os movimentos sociais de protesto<sup>12</sup> (12%) que melhor voz dão às preocupações dos portugueses, à frente dos partidos (10%), sindicatos (9%), igreja (7%) e autarcas (3%). De facto, 37% dos portugueses considera que os seus interesses estariam melhor representados participando em associações do que em partidos.

A constituição de candidaturas de grupos de cidadãos independentes é possível nas eleições autárquicas, mas na prática tem servido para dar abrigo a candidatos ligados a casos de corrupção, sendo que as candidaturas «bem intencionadas» acabam por padecer de falta de organização e recursos próprios. Também os sindicatos parecem já não conseguir representar os cidadãos, tendo sido ultrapassados pelos movimentos sociais de protesto (Id.).

### Perfil Sócio-Político

Em que medida é que as relações entre grupos sociais e o sistema político propiciam um eficaz Sistema Nacional de Integridade?

Resultado: 25

De acordo com os preceitos fundamentais da CRP, vigora em Portugal um princípio de igualdade entre os cidadãos, pressupondo não só uma igualdade social e económica mas também a não discriminação por ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual (art. 13.º CRP).

Apesar dos direitos e garantias constitucionais, as desigualdades sociais em Portugal são das mais elevadas da Europa. Em 2008, era o quarto país mais assimétrico da União Europeia no que se refere à distribuição de rendimento – onde os 10% mais ricos em Portugal detêm quase 40% do rendimento total (OCDE, 2011a; *Eurostat, European Union Statistics on Income and Living Conditions*, 2009). As principais razões explicativas destas desigualdades são, por um lado, as más políticas de redistribuição da riqueza e, por outro lado, as disparidades educacionais. A justiça fiscal, apesar de esbater as diferenças de rendimento a um nível superior à média europeia, não é suficiente para baixar as assimetrias (OCDE, 2011c, p.6). As grandes fortunas, na maioria criadas por decisões políticas e administrativas (v.g. licenciamentos, privatizações, PPP, contratos públicos), não são devidamente taxadas. Estas assimetrias foram aprofundadas com a aplicação das atuais medidas de austeridade. Um recente estudo revelou que, em seis países europeus, Portugal foi o que penalizou mais fortemente os mais pobres em relação aos mais ricos, tendo aqueles perdido 6% do seu rendimento, ao passo que os últimos perderam cerca de 3% (Tim Callan *et al.*, 2011).

Apesar dos números terem vindo a melhorar, o nível de educação média continua abaixo das médias europeias e internacionais, com cerca de 70% da população sem diploma do 3º ciclo (INE, 2008). Por outro lado, existe ainda em Portugal uma forte discriminação salarial, que resulta mais da crescente subida dos salários mais altos do que propriamente de uma contenção dos salários mais baixos. O nível educacional, combinado com a idade, tem sido fonte de grandes disparidades salariais. Os trabalhadores mais velhos e com ensino superior são os que auferem remunerações base médias mais elevadas, em comparação com trabalhadores mais jovens com a mesma formação ou trabalhadores mais velhos com menos formação (Ministério da Solidariedade e Segurança Social, Gabinete de Estratégia e Planeamento, 2011).

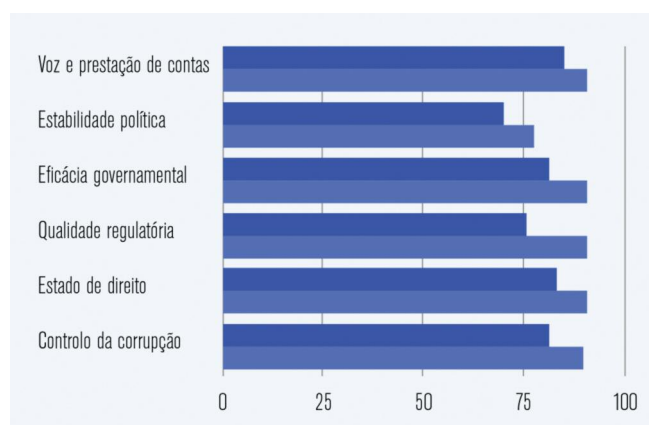
Em 2009, mais de 5 milhões de portugueses encontravam-se no limiar do risco de pobreza, o valor mais alto da década (Eurostat, *European*

*Union Statistics on Income and Living Conditions*, 2010). Um quinto da população nacional subsistia com menos de 360 EUR por mês (-6% do que o salário mínimo nacional em 2005 – 374 EUR, e -26% do que o atual salário mínimo – 485 EUR), sendo que sem as pensões de reforma e as transferências sociais do Estado este número facilmente seria mais elevado. Segundo a mesma fonte, em 2006, a riqueza dos 20% da população com maior rendimento era quase sete vezes maior do que a riqueza dos 20% da população com menos rendimento. Portugal continua com um indicador de pobreza superior ao do conjunto dos membros da OCDE, medido pela percentagem de pessoas que vivem com menos de metade do rendimento médio familiar (13,6% em Portugal, 11,5% para o conjunto da OCDE). Ainda assim, foi também registado pela OCDE (2011b) que Portugal foi dos países que registou um aumento mais significativo quanto à pobreza e rendimento real dos seus cidadãos.

A sociedade civil tem sido bastante ativa, providenciando um segundo apoio aos cidadãos em estado de necessidade. A este respeito destacam-se a Assistência Médica Internacional<sup>13</sup> (AMI Portugal) e a Federação Portuguesa dos Bancos Alimentares Contra a Fome<sup>14</sup>.

A liberdade de associação é prevista constitucionalmente pelo art. 46.º da CRP<sup>15</sup>, estando igualmente presente no art. 11.º da CEDH. De acordo com estes preceitos fundamentais, os cidadãos são livres de constituir associações, de caráter político ou não, sem prévio consentimento do Estado, ainda que com algumas limitações. Ainda assim, nota-se cada vez mais a inexistência de uma conexão entre cidadãos e partidos, análoga à desconexão que existe entre cidadãos e os seus representantes na AR, os deputados. A este respeito, refira-se que os indicadores de estabilidade política de Portugal (gráfico abaixo) no âmbito dos *Worldwide Governance Indicators* se têm vindo a reduzir para valores abaixo da média da OCDE<sup>16</sup>. O sistema eleitoral vigente em Portugal (proporcional) contribui igualmente para o afastamento entre eleitores e eleitos. Com efeito, a não-existência de círculos uninominais tende a não promover uma relação direta (ou de confiança) entre deputados e eleitores.

Também no que diz respeito à defesa dos direitos humanos (*v.g.*, Amnistia Internacional Portugal<sup>17</sup>), à proteção dos direitos do consumidor (*v.g.*, Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor – DECO<sup>18</sup>) e ao combate à corrupção (*v.g.* Transparência e Integridade Associação Cívica, ponto de contacto nacional da Transparency International), a sociedade civil tem tido uma participação bastante ativa. No entanto, em todos os outros setores societários parece sentir-se a falta de uma intervenção forte e esclarecida da sociedade civil, devendo-se, entre outros fatores, à falta de uma cultura de mecenato, criando uma forte dependência de fundos públicos.



Indicadores de Governança de Portugal (barras superiores) comparados com a média da OCDE (barras inferiores), valores de 2010. Fonte: Kaufmann, D., A. Kraay, e M. Mastruzzi (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*

### Perfil Socioeconómico

Em que medida é que a situação socioeconómica do país poderá afetar a eficácia do seu Sistema Nacional de Integridade?

Resultado: 25

Apesar de ser considerado como tendo uma economia desenvolvida, classificada como uma economia avançada pelo FMI<sup>19</sup> e estando em 37.º lugar no ranking de países mais ricos do mundo<sup>20</sup>, Portugal atravessa atualmente uma grave crise económica que tem tido sérias consequências a nível interno, afetando também a posição e credibilidade portuguesa a nível internacional.

Para dar resposta a esta crise, Portugal viu-se forçado a pedir ajuda financeira externa, que foi concedida mediante um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia. Nesta medida, as autoridades nacionais obrigaram-se contratualmente a cumprir um conjunto de recomendações para ajudar a recuperar financeiramente o país. Essas recomendações (que vão desde medidas orçamentais para reduzir o défice a medidas de melhoria da gestão pública) são supervisionadas por uma comissão conjunta composta pela Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional – a *Troika* – incumbida de acompanhar o progresso da economia portuguesa e das medidas que são tomadas pelo Executivo e pela Assembleia da República nesse sentido.

As razões para a crise económica instalada são várias, sendo as mais comumente referidas: o défice excessivo e descontrolado, relativamente

**As razões para a crise económica instalada são várias, sendo as mais comumente referidas o défice excessivo e descontrolado, a falta de competitividade da economia portuguesa e a corrupção, fenómeno diretamente relacionado com a má gestão dos dinheiros públicos**

ao qual repetidos Governos expressaram o seu compromisso de contenção e recuperação, sempre sem sucesso; a falta de competitividade da economia portuguesa face às suas congéneres europeias; a má gestão dos dinheiros públicos, nomeadamente dos subsídios concedidos pelas instituições europeias; e, por fim, a corrupção, fenómeno diretamente relacionado com a má gestão dos dinheiros públicos. Como afirma Medina Carreira (2012), «a corrupção é uma coisa altamente destrutiva que tem um outro efeito: num país onde a corrupção vingue, não há bom investimento.»

Uma das principais consequências da atual conjuntura financeira e económica é a elevada taxa de desemprego, uma das mais altas nos últimos 30 anos, que afeta principalmente os adultos acima dos 45 anos. Segundo o Eurostat, o desemprego em Portugal atingiu os 14,6% no final de 2011. O elevado número de falências registado nos últimos anos é outro sintoma da conjuntura, que atingiu sobretudo as pequenas e médias empresas, principalmente nos setores da transformação e da construção (Instituto Informador Comercial, 2011). A situação do país mede-se também nos valores da recessão e contração económica, com a consequente queda do produto interno bruto (PIB), e no aumento do peso da «economia informal», avaliada em cerca de 19% do PIB (VISA, 2011)<sup>21</sup>. É fácil prever que a atual conjuntura de crise e de cortes orçamentais venha aumentar os riscos de corrupção na Administração Pública. Por um lado, a perda de rendimentos, benefícios e estatuto por parte dos funcionários públicos poderá aumentar a tentação de aceitar dinheiro ou ofertas a troco de favores; por outro, os cidadãos – e em particular os empresários – sentirão uma maior necessidade de acesso privilegiado a decisões, bens e serviços, de proteção política e de celeridade nas decisões administrativas e tentarão obter estas vantagens a qualquer custo, inclusive violando a lei. Como afirma M. J. Morgado (2012): «toda a corrupção nos serviços públicos revela tendência para disparar com a crise económica e a austeridade, e até convém não esquecer-lo, os menores salários trarão necessariamente maior vulnerabilidade na Administração Pública e nos serviços do Estado».

O défice excessivo provocou igualmente uma necessidade urgente de receita que, entre outras formas, tem sido obtida através de privatizações de empresas públicas ou da alienação de participações estatais em empresas de setores estratégicos, conforme estipulado no acordo com a *Troika*. Em nome da eficácia, estes processos têm decorrido de forma acelerada e numa total opacidade, sacrificando a legalidade e a transparência. Apesar de os responsáveis políticos reiterarem que o processo tem sido levado a cabo com transparência, tal não se tem verificado de facto. Questões relacionadas com independência, conflitos de

interesse (nomeadamente com o próprio líder da equipa de acompanhamento das privatizações), contratação de consultorias e falta de fiscalização do processo por parte do Parlamento e outras entidades têm suscitado dúvidas na sociedade civil e nos partidos da oposição (TIAC, 2012; LUSA, 2012b, 2012c).

Durante a preparação do Memorando de Entendimento, a TIAC reuniu-se com os representantes da Troika, tendo exposto as suas preocupações sobre esta e outras matérias, bem como apresentado um conjunto de recomendações com vista a uma maior transparência e escrutínio público. Nenhuma das recomendações foi tida em consideração nos processos até agora iniciados.

### **Perfil Sócio-Cultural**

Em que medida é que as normas e valores éticos da sociedade Portuguesa propiciam um funcionamento eficaz do Sistema Nacional de Integridade?

**Resultado: 25**

A ausência de uma cultura cívica que incute valores éticos de integridade e transparência é uma das principais fraquezas do SNI. As políticas de educação estão no centro deste problema.

A escolaridade obrigatória foi recentemente alargada para os 12 anos, abrangendo todo o ensino secundário<sup>22</sup>. A taxa de analfabetismo permanece relativamente alta para um país industrializado, com quase 5% de analfabetos (Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2011), sendo que o analfabetismo estrutural é mais elevado, com o indicador a disparar para os 9,03% (INE 2007). Em 2010, a população ativa de Portugal tinha uma média de cerca de 8 anos de escolaridade, situando-se em penúltimo lugar dos países da OCDE (2011b). No que toca à percentagem de população entre os 25 e os 64 anos com o ensino secundário concluído, o país estava em penúltimo lugar entre os 27 Estados-membros da UE, à frente apenas de Malta (Eurostat). Portugal é um dos países em que existe uma marcada transferência intergeracional da educação, com a experiência educativa dos pais a influenciar fortemente a dos filhos. Esta transferência poderá não só ter como consequência o insucesso escolar mas também a contínua falta de valores éticos, transparência e integridade, remetendo os problemas de educação também para as gerações futuras.

A distinção entre culturas cívicas urbanas, suburbanas e rurais entra aqui em jogo e é indissociável dos níveis de desenvolvimento e escolaridade das populações. A cultura de prendas é um desses exemplos: no interior do país, continua a ser prática comum ofertar presentes a médicos, funcionários, presidentes de câmara e vereadores e inclusive magistrados,

levando à criação de áreas cinzentas no âmbito das relações profissionais que poderão, mais tarde, facilitar acesso a bens e serviços públicos, gerar regimes de exceção ou tratamentos preferenciais, isentar de obrigações, limitar controlos, etc. A corrupção ligada ao setor imobiliário dá-se sobretudo nas zonas de expansão urbanística, nomeadamente nas áreas suburbanas, onde os níveis de tolerância para a corrupção política são também bastante altos.

De acordo com os dados do inquérito *Corrupção e Ética em democracia: o caso de Portugal* (De Sousa e Triães, 2007), a maioria dos portugueses (54%) tende a ter uma conceção de corrupção algo permissiva, isto é, considera como atos corruptos os comportamentos que mais se aproximam da definição penal, o que deixa uma ampla margem de tolerância para toda uma série de práticas não reguladas ou de difícil regulação, nomeadamente conflitos de interesse, cunhas, «amiguismos», favorecimentos, patronagem política, etc. Se a este valor adicionarmos os 11,3% dos inquiridos que tem uma conceção ainda mais restrita de corrupção, é possível concluir que os portugueses exprimem maioritariamente (65,3%) uma visão minimalista dos standards de ética na vida pública. De facto, só 5,5% dos inquiridos considerou que a definição de corrupção vai muito além da definição legal expressa pelo código penal e pelas leis criminais relacionadas. Tudo aponta para que «os portugueses frequentemente escolham fazer mais do que a lei permite e menos do que a ética exige» (De Sousa e Triães, 2007). Não se quer com isto dizer que os valores éticos e de integridade em Portugal são omissos. Segundo o *Global Corruption Barometer*<sup>23</sup> da *Transparency International*, 82% dos Portugueses acredita que os cidadãos comuns podem fazer a diferença no combate à corrupção, 87% apoiaria os seus colegas na denúncia da corrupção, e 80% declarou que reportaria um crime de corrupção. No entanto, é a falta de uma cultura cívica em prol do exercício ativo desses valores de transparência, integridade e responsabilidade, acompanhada por uma falta de sensibilização para o fenómeno e informação sobre os mecanismos de proteção de testemunhas e de denunciante, que acaba por abafar estas crenças dos portugueses, o que se comprova pelo reduzido número de denúncias com sucesso em Portugal.

Os dados do inquérito *Corrupção e Ética em democracia: o caso de Portugal* (De Sousa e Triães, 2007), apontam três principais razões ou «medos» que os portugueses referem como justificação para não denunciarem um caso de corrupção de que tivessem conhecimento às autoridades: em primeiro lugar, o receio de virem a sofrer represálias (42%); seguindo-se o receio de acharem que a denúncia será inconsequente (23%) e, por último, o receio de passarem por «bufos» (21%).

Também a nível da cultura e valores empresariais há muito a fazer em Portugal. De acordo com um inquérito sobre as práticas de responsabilidade social de empresas portuguesas a operar em países em desenvolvimento, apesar de 87% dos respondentes ter afirmado possuir código de conduta, apenas 36% afirmou ter políticas de combate à corrupção (Proença e Santos, 2008).

Ainda assim, um relatório, mais recente sobre fraude na Europa (Ernst and Young: 2011) mostra que Portugal é um dos países em que o desejo de maior supervisão regulamentar é mais claro. Na verdade, 90% dos respondentes portugueses gostaria de ver mais supervisão por parte dos reguladores no sentido de reduzir o risco de fraude, suborno e corrupção, sendo a média europeia de 77%. Portugal é um dos países cujos respondentes são mais suscetíveis de defender penalidades mais duras para a gestão de topo nos casos de empresas envolvidas em fraude, suborno e corrupção. De facto, 82% dos respondentes portugueses considera que os gestores de topo deveriam receber penalidades criminais nos casos em que é possível demonstrar não terem feito o suficiente para prevenir situações de fraude, suborno ou corrupção, enquanto a média europeia é de 74%.



**Os portugueses têm uma conceção minimalista da corrupção. Os comportamentos que violem claramente as leis ou se relacionem com cargos políticos são condenados; porém, em relação às situações indiciadoras ou propícias para a corrupção, onde os parâmetros legais são menos claros, a condenação social retrai-se**

## A CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

### Números e perceções

O problema da corrupção em Portugal não é apenas um problema legal mas também de cultura cívica e de apropriação dos standards de ética que governam o funcionamento das instituições políticas e administrativas em democracia. Os portugueses têm uma conceção minimalista do que é a corrupção. Isto é, os comportamentos que violem claramente as leis ou que se relacionem com cargos políticos são regra geral condenados; porém, em relação às situações indiciadoras ou propícias para a corrupção, onde os parâmetros legais são menos claros ou onde a violação legal até nem se coloca, a condenação social retrai-se, deixando ao critério de cada um determinar o que é ou não é aceitável (De Sousa e Triães, 2009).

A corrupção nas suas variadíssimas formas – transativa (suborno) ou não transativa (cunha), direta ou mediada, ocasional ou prolongada no tempo, pecuniária ou simbólica – tem uma presença constante na sociedade portuguesa e na forma como os cidadãos e as empresas se relacionam com a Administração Pública. Esta deficiência estrutural tem vindo a agravar-se nos últimos anos, pelas várias razões já apontadas.

Os índices e classificações internacionais sobre corrupção confirmam esta tendência do declínio dos standards de ética na esfera pública e privada: Portugal ocupa atualmente o 32.º lugar no *Corruption Perceptions Index*<sup>24</sup> (CPI) da *Transparency International*, tendo vindo a perder posição desde 2004, quando figurava do 26.º lugar. Nessa mesma altura (2004) Portugal tinha sido apontado pelo *Global Integrity Report* 2004<sup>25</sup> como um dos países melhor apetrechados para combater a corrupção do ponto de vista institucional e da legislação criminal, porém com fracos resultados demonstrados. Uma tendência que veio a ser corroborada pelos mais recentes relatórios de progresso da TI (2010, 2011c) sobre a implementação da Convenção da OCDE relativa à Corrupção no Comércio Internacional: Portugal figura da lista de países com pouco ou nenhum *enforcement* das provisões dessa convenção.

De acordo com os dados do *Global Corruption Barometer* (GCB) de 2010, 83% dos entrevistados em Portugal considera que os níveis de corrupção aumentaram desde 2007, sendo que os partidos políticos são vistos como os mais afetados por este fenómeno; e 75% considera que as ações do Executivo no combate à corrupção são ineficazes. Também o recente Eurobarómetro (2012) especial sobre corrupção veio confirmar estas tendências: 97% dos portugueses considera que a corrupção é um problema grave do país e 68% considera que os níveis aumentaram desde 2009. As estatísticas oficiais também apontam para um crescimento, ainda que não linear, da corrupção detetada pelas autoridades:

	2007	2008	2009	Total
Condenações	125	201	175	501
Absoluções	58	110	109	277
Arguidos	210	334	297	841

Arguidos em processos-crime na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de primeira instância, por crimes corrupção e peculato, segundo a extinção do procedimento criminal, nos anos de 2007 a 2009.

Fonte: DGPJ

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Corrupção	20	12	15	35	83	73	28	30	15
Peculato	9	16	19	34	53	70	21	13	9
Total	29	28	34	69	136	143	49	43	24

N.º de processos-crime instaurados e comunicados ao DCIAP por data (ano) da prática do crime (dados de 2009).

Fonte: DCIAP-PGR e CIES-ISCTE, 2010. Os dados referentes a 2007 e 2008 poderão não representar os valores atuais devido à demora nas comunicações entre organismos.

Um trabalho recente do Centro de Investigação e Estudos em Sociologia (CIES-ISCTE) do Instituto Superior das Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE-IUL) permitiu compreender melhor como surge a corrupção detetada pelas autoridades e qual o destino dos processos instaurados. O estudo analisou a totalidade de processos-crime de corrupção e crimes conexos comunicados ao Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP-PGR) durante o período de 2004 a 2008.

Segundo este trabalho, uma grande parte das participações de corrupção, peculato e participação económica em negócio entre 2004 e 2008 foi realizada de forma anónima (31,4%). As participações apresentadas pelos próprios serviços onde decorre a infração têm sido as mais bem sucedidas (sobretudo nos casos de peculato): em 48,9% das denúncias apresentadas pelos próprios serviços foi deduzida acusação.

Contudo, importa salientar que não obstante se verifiquem algumas variações quanto à taxa de eficácia do tipo de denúncia, a maioria dos processos tem quase sempre o mesmo desfecho: o arquivamento (53,2% do total de processos). Num universo de 440 processos, a razão mais comumente apontada para o arquivamento foi a falta de prova (57%). Em apenas 1,7% dos processos foi proferida uma decisão absolutória e em 3,6% (total de 14 processos) uma decisão condenatória – o que significa que, não obstante as dificuldades inerentes à produção da prova, existe

uma maior percentagem de condenações do que de absolvições dos crimes de corrupção.

Estes números e estatísticas não passam, no entanto, de uma mera sombra do problema, devendo servir como meros indicadores da evolução do fenómeno, da sua prevenção e do seu combate em Portugal. Fala-se da sempre presente questão das cifras negras pois, apesar de ser possível contabilizar a corrupção participada, investigada e julgada, é impossível contabilizar a corrupção formalmente desconhecida ou não participada, onde se consideram estar parte dos casos de corrupção mais graves para a economia nacional (Barbosa, 2008, pág. 18), num fenómeno frequentemente comparado à parte oculta de um iceberg (Maia, 2008, pág. 12).

### Distribuição geográfica e setorial

Segundo o acima mencionado estudo do DCIAP-PGR e GIES-ISCTE (2010), existe uma maior concentração de processos nas duas maiores cidades do país (Lisboa e Porto), justificada pela maior disponibilidade de recursos materiais e humanos para investigação nestes polos urbanos e por uma maior concentração de três outros fatores principais: população (maior volume de potenciais agentes corruptores), entidades e serviços (maior volume de agentes corruptos) e negócios (maior interação entre agentes públicos e privados).

Adicionalmente, revela-se ainda uma disparidade nos tipos de crimes mais praticados nas duas maiores cidades do país. Enquanto Lisboa apresenta o maior número de casos de peculato, provavelmente por concentrar o maior número de serviços da Administração Pública, o Porto apresenta um maior número de processos de corrupção no sentido estrito; segundo os números apresentados, 38,5% do total de processos de corrupção, peculato e participação económica em negócio entre 2004 e 2008 teve origem no Distrito Judicial do Porto.

Refere ainda este estudo que os setores mais afetados pela corrupção e crimes conexos durante o período analisado foram aqueles relacionados com o poder local: dos 463 processos-crime em que foram constituídos arguidos que trabalhavam para o setor público, em mais de metade (58,9%) os arguidos faziam parte da Administração Local – Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia. Poder-se-ão apontar alguns fatores explicativos da permeabilidade e vulnerabilidade do poder local à corrupção:

- o aumento de volume de negócios e diversificação da intervenção das Câmaras na economia local;
- a desordem e complexidade normativa em vários domínios de regulação municipal, tais como o urbanismo ou o licenciamento comercial, que geram «negociação» interpretativa da lei e da disciplina a aplicar;
- a concentração de poderes de decisão e segregação de funções mais formal do que real, isto é, elevada probabilidade de conluio entre eleitos executivos e funcionários, sobretudo no setor do urbanismo; também presente nas empresas municipais, muitas vezes geridas pelo próprio presidente da Junta ou da Câmara;
- a insuficiência, ou quase inexistência, de mecanismos e procedimentos de monitorização, avaliação e fiscalização de funções internos à administração autárquica;
- os monopólios de poder exercidos num contexto de baixos custos morais, traduzidos na ausência de imprensa local livre e isenta;
- a tolerância da corrupção por parte dos cidadãos;
- a falta de transparência na aquisição de bens, serviços e obras públicas, bem como a desadequação dos métodos de fiscalização e auditorias externas às autarquias; e
- a deficiente e tendenciosa gestão com proteção de interesses pessoais em organismos/empresas públicas.

### Causas e fatores de risco

Os números e estatísticas de corrupção apresentados acima dependem de um conjunto de causas e fatores de risco diretamente relacionados com o clima económico e social de cada país. Em Portugal, Luís de Sousa (2011) identifica quatro causas principais para a corrupção: níveis de desenvolvimento, processos de modernização, cultura cívica, qualidade das instituições.

- O nível de desenvolvimento em Portugal permanece uma causa de corrupção cuja correlação com o seu crescimento ainda está por apurar, isto porque poderá incrementar a corrupção em ambos sentidos: em países com maior desenvolvimento e riqueza, a corrupção aumenta por existir uma maior tolerância a pequenos atos corruptos que afetam pouco a qualidade de vida dos cidadãos em geral; por outro lado em países com menor desenvolvimento e menor riqueza, a corrupção, embora seja tomada mais seriamente (no caso português a tema da corrupção tomou uma escala muito maior desde o início da crise económica, fazendo manchetes consecutivas nos diários nacionais), também se incrementa o recurso à corrupção como garantia das classes mais pobres acederem aos seus direitos básicos.
- A modernização (ainda que aparente, e não na mentalidade dos cidadãos), por outro lado, é uma das causas de corrupção que melhor se encaixa no perfil do nosso país: uma modernização acelerada de Portugal, recuperando um século de atraso em apenas três décadas, veio criar um conjunto enorme de novas oportunidades estruturais sem que houvesse o cuidado necessário para endereçar essas situações. Esta criação de novas oportunidades, aliada a uma alteração no sistema de



## A corrupção nas suas variadíssimas formas tem uma presença constante na sociedade portuguesa e na forma como os cidadãos e as empresas se relacionam com a Administração Pública

valores, ao enfraquecimento da consciência coletiva, à falta de mobilidade social, em parte derivando do fenómeno de anonimidade das sociedades modernas, e ao capitalismo português de natureza corporativista e clientelar, semiperiférico e incapaz de ser proativo, preparou o clima mais propício possível ao desenvolvimento da corrupção.

- Os problemas quanto à qualidade das instituições e à sua organização também são causas de corrupção. Estes são multifacetados e começam nas falhas no exercício de deveres dos cidadãos, passando pelo modo de organização da sociedade e das instituições, até à intervenção do Estado na economia. A corrupção expande-se através da conjugação de várias debilidades organizacionais.
- Por fim, outra das razões possíveis para a proliferação da corrupção tem base na cultura e educação, focando-se em relações de clientelismo e tráfico de influências, em certos casos até sem trocas pecuniárias diretas envolvidas, sendo normal na sociedade portuguesa a corrupção ser encarada pelos indivíduos não como um desvalor em si, mas como uma oportunidade que foi aproveitada. Em muitos casos, os próprios cidadãos reconhecem que também a teriam tomado, caso tivessem oportunidade. A este respeito lembre-se o já referido inquérito realizado em 2006 (De Sousa e Triães, 2009) no qual se constata que cerca de 64% dos portugueses tolera a corrupção desde que essa produza efeitos benéficos para a população em geral.

Acrescendo a estas causas de alastramento da corrupção, a Transparência e Integridade, Associação Cívica (2011b) por via do seu Contributo da TIAC para a Implementação do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, estabeleceu vários pontos como fatores de risco no combate à corrupção, dos quais se podem extrair três principais bases:

- A ausência de uma estratégia nacional de combate à corrupção, englobando definição de objetivos e linhas estratégicas a seguir, diagnóstico de áreas prioritárias e recursos existentes, e a criação de um sistema de monitorização do progresso e dos resultados conseguidos;
- A falta de transparência e rigor nos processos orçamentais, que têm um papel de relevo nos gastos públicos e na consequente situação económica e financeira do país; e consequentemente em todos os processos que envolvam contas públicas, como as privatizações, a contratação pública, as Parcerias Público-Privadas (PPP), ou o licenciamento urbanístico;
- A existência de ligações empresariais dos políticos, i.e., a questão dos conflitos de interesses ou *revolving doors*, tema que será adiante tratado na análise dos pilares referentes aos titulares de cargos políticos.

### Corrupção: variedades e caracterização dos seus agentes

Embora não seja fácil categorizar a corrupção em práticas estanques, é possível organizá-la por variedades utilizando critérios de similitude e de ocorrência. Entre as variedades de corrupção em Portugal, podemos encontrar as seguintes (De Sousa, 2011):

- A corrupção **esporádica** ou **fragmentada**, de baixa frequência e de baixos recursos. Trata-se de uma corrupção direta, imediata, não premeditada e não prolongada no tempo. É disso exemplo o suborno oferecido/pago por um condutor intercetado em excesso de velocidade a um agente da brigada de trânsito, para não ser sancionado. Da perspectiva do agente passivo, as palavras de Teresa Almeida (2012) são elucidativas: «hoje assiste-se a uma espécie de corrupção *vintage*. Os funcionários para compensar as perdas de ordenado ou para manter o nível de vida aceitam pequenas quantias de dinheiro.»
- A corrupção **estrutural** ou **cultural**, de elevada frequência e de baixos recursos, baseada no capital social adquirido que se concretiza nos contactos necessários para «puxar os cordelinhos» em favor próprio, de um parente ou de um amigo. Este tipo de corrupção é menos suscetível de escandalizar a opinião pública. O nível de habituação a este tipo de práticas é indicativo da sua aceitação social. A «cunha» é uma norma na sociedade portuguesa.
- A corrupção **sistémica** ou **política**, de alta frequência e de elevados recursos. Neste caso estamos perante modelos de troca bastante sofisticados que envolvem não apenas os atores diretos da transação (o corrupto ativo e passivo) mas também uma série de mediadores e de atores periféricos à troca cujas únicas funções são as de camuflar, branquear ou assegurar a credibilidade dos atores perante a ameaça de riscos externos (legais e de condenação social). Este tipo de corrupção aparece intrinsecamente ligada ao financiamento político dos partidos e candidatos.
- A corrupção **meta-sistémica** ou de «colarinho branco», envolvendo quantias avultadas, mecanismos de troca sofisticados e tendencialmente transnacionais e uma permeabilidade entre política e mercado. São disso exemplo o recurso a «sacos azuis» (isto é, fundos de maneio ilícitos obtidos e geridos à margem das regras formais de contabilidade no seio de uma organização), contas bancárias em *offshores*, lavagem de dinheiro, criação de centros de estudos e/ou associações fictícias para falsa faturação.

Traços destas distinções entre tipos de corrupção também são verificáveis quando se tenta caracterizar os seus agentes, ainda que de uma forma menos categórica do que o exemplo acima. Fazendo uma

caracterização sociográfica dos arguidos com base nos processos de primeira instância entre 2004 e 2008 é possível afirmar que estes são, em regra, casados e exercem uma profissão a tempo inteiro com vínculos a tempo indeterminado, existindo uma predominância do sexo masculino (com exceção do peculato, onde existe um maior equilíbrio de género), com faixa etária predominante entre os 36 e 50 anos de idade e sem quaisquer antecedentes criminais (DCIAP-PGR e CIES-ISCTE, 2010).

Verifica-se, no entanto, que existe um grau de sofisticação maior ao nível dos crimes de corrupção e participação económica em negócio, visto que os arguidos detêm, por inerência da sua categoria profissional, níveis mais elevados de formação e responsabilidade, mais praticado pelos quadros superiores ou cargos políticos; já o peculato é mais praticado pelos quadros médios da Administração Pública (DCIAP-PGR e CIES-ISCTE, 2010).

Atendendo à caracterização sociológica dos agentes, recursos, contextos e processos de troca, conclui-se que o grosso da corrupção participada em Portugal, isto é, a corrupção que o sistema consegue detetar e reprimir, é sobretudo diádica (isto é, de contacto pessoal entre dois indivíduos apenas), transativa (pecuniária), não continuada no tempo e de pequeno valor monetário (abaixo dos 1500 EUR). Quanto ao objetivo dos atos corruptos, estes costumam ser orientados para o indivíduo, por oposição aos atos em benefício de instituições ou organizações (*v.g.*, empresa privada garantir concurso público) (DCIAP-PGR e CIES-ISCTE, 2010). Como principais objetivos orientados para os indivíduos destacam-se neste estudo as seguintes motivações:

- «desvio de verbas/apropriação indevida de dinheiro» (36,5% dos processos em análise);
- «utilização de bens dos serviços para benefício indevido» (18,5%);
- «tentativa de influenciar avaliações» (14,1%).

Quando o crime visa satisfazer os interesses de determinada instituição/organização, os objetivos são os seguintes:

- «favorecer empresas/entidades privadas» (34,5%);
- «alterar o PDM ou projetos por interesses económicos ilegítimos» (20,6%);
- «ganhar um concurso público» (13,9%).

Tendo em conta este perfil sociocultural de corrupção, o combate à corrupção torna-se ainda mais difícil, não podendo alicerçar-se apenas em mecanismos legais ou de supervisão mas também numa reformulação da atual mentalidade, com especial atenção para as futuras gerações, sem descurar a formação dos atuais quadros públicos ou privados, que servem como exemplos para os mais jovens.

## DESENVOLVIMENTOS NA PREVENÇÃO E NO COMBATE DA CORRUPÇÃO

Uma das principais fontes de pressão para a tomada de iniciativas de combate à corrupção é a pressão internacional. Esta pressão concretiza-se através de mecanismos de avaliação mútua, ou mediante estudos comparativos que, em regra, avaliam não só o estado e os números da corrupção no país em questão, mas também a forma como têm sido tomadas medidas para a sua prevenção.

Estas avaliações internacionais consistem em mecanismos *a posteriori* de verificação da implementação de convenções internacionais ou de outro tipo de acordo ou recomendação internacional sobre o assunto. Entre as avaliações a que Portugal é sujeito estão a avaliação realizada pelo Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), a avaliação realizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e a avaliação realizada no âmbito da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (ou Convenção de Mérida).

Enquanto esta última avaliação se encontra na sua primeira fase (Portugal será avaliado em 2012 pelos seus pares – Espanha e Marrocos), as duas anteriores já decorreram por mais do que uma vez, com resultados importantes para o desenvolvimento das políticas anticorrupção em Portugal. No âmbito das avaliações OCDE foi recomendado a Portugal que adotasse medidas necessárias para garantir: uma maior sensibilização do setor privado (promovendo a implementação de medidas preventivas e padrões éticos de comércio, ou encorajando o estabelecimento de canais internos de comunicação e proteção de potenciais testemunhas, com especial atenção para as PME); uma maior sensibilização dos funcionários do Estado e do aparelho judiciário que desempenhem papéis ativos na deteção e investigação da corrupção; o encorajamento das autoridades judiciais e do DCIAP a tomar atitudes mais proativas na investigação da corrupção; a melhoria da formação e a existência de recursos especializados no âmbito da investigação e peritagem; e uma maior importância à apreensão dos produtos do crime.

No âmbito das avaliações GRECO foi recomendado a Portugal que adotasse medidas necessárias para garantir uma formação dos profissionais da Justiça e dos aplicadores da lei no domínio da corrupção; a adaptação da letra da lei ao nível das previsões criminais e da respetiva moldura penal, para garantir penas mais altas e mais adequadas; e a existência de um formato comum para as contas dos partidos políticos.

### Recentes medidas legislativas

Na sequência das mencionadas avaliações e recomendações internacionais, a par do amplo destaque mediático que é dado à corrupção, a questão do combate a este crime tem merecido um maior destaque na agenda política. No ano de 2010, foi criada na Assembleia da República uma «Comissão

**Na sequência das avaliações e recomendações internacionais, a par do amplo destaque mediático que é dado à corrupção, o combate a este crime tem merecido um maior destaque na agenda política**

eventual para o acompanhamento político do fenómeno da corrupção e para a análise integrada de soluções com vista ao seu combate<sup>26</sup>» (adiante «Comissão Eventual»), cujo objeto foi «a recolha de contributos e a análise de medidas destinadas à prevenção e ao combate da corrupção, nomeadamente, entre outros instrumentos jurídicos, no âmbito da legislação penal e conexa e do estatuto dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.»

Como resultado dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão Eventual, a Assembleia da República aprovou em 22 de julho de 2010 um conjunto de medidas contra a corrupção, acompanhada de uma Resolução<sup>27</sup> apontando ao Governo reformas essenciais neste setor, entre as quais: a atribuição de recursos humanos, materiais e financeiros adequados aos organismos de prevenção e combate à corrupção, a par de formação especializada para os agentes neste ramo; a criação de unidades de perícia com vista à prestação de assistência (principalmente nas áreas financeira, contabilística e urbanística); e a implementação de ações de sensibilização junto da opinião pública.

Os diplomas legais aprovados pela Comissão Eventual, por seu lado, introduziram um conjunto de medidas destinadas à prevenção e ao combate da corrupção, como a criação de um novo crime urbanístico e de um novo tipo criminal relativo a corrupção (recebimento de vantagem indevida – art. 374.º do Código Penal, doravante CP); a introdução de um regime de confiscação dos bens, direitos e vantagens adquiridos por agentes públicos condenados por práticas corruptas; alteração no regime de prescrição dos crimes de corrupção e crimes conexos para um período de 15 anos (para funcionários públicos e titulares de cargos políticos); alteração relativa à impossibilidade de acumular funções públicas com funções e/ou atividades privadas; criação no Banco de Portugal de uma base de dados com as contas bancárias nacionais e nomes dos respetivos titulares; a derrogação fiscal do sigilo bancário, finalmente efetivável sem o recurso a autorização judicial; a criação de um gabinete de recuperação de ativos junto da Polícia Judiciária. A criação de um novo crime urbanístico (violação de regras urbanísticas – art. 278.º-A CP), segundo o qual é punível com pena de prisão até três anos (ou multa) a construção de imóveis em desconformidade com as normas urbanísticas aplicáveis, é uma das inovações que mais merece ser aplaudida. Ao tribunal é concedido o poder de ordenar a demolição da obra a expensas do condenado. Por outro lado, após a alteração da composição da AR com as legislativas de junho de 2011, foi recentemente aprovada no Parlamento a criminalização do enriquecimento ilícito, ainda que com votos contra do partido que se encontrava no poder durante a anterior legislatura (PS) e com uma posterior declaração de inconstitucionalidade por parte do Tribunal Constitucional. Ainda assim, trata-se de uma vitória da pressão dos media e

da sociedade civil, que empurrou Portugal no sentido de cumprir com o art. 20.º da Convenção de Mérida. Estas medidas surgem tarde no universo legal português, tanto mais que não faltam no panorama urbanístico e territorial do país sonantes (e chocantes!) maus exemplos. De qualquer modo, estas decisões do legislador são de saudar devido à importância do seu conteúdo e à possibilidade de introduzir uma norma essencial na prevenção e no combate à corrupção.

Ainda assim, a conceção (ex.: ausência de certos crimes praticados por titulares de cargos políticos na alteração dos períodos de prescrição), oportunidade (ex.: não aprovação de medidas mais fortes como a obrigação de apresentação de declarações de rendimentos por parte dos magistrados) e concretização (em certos casos pouco adequada<sup>28</sup>) destas medidas aprovadas criam dúvidas quanto à sua verdadeira eficácia e ao sincero empenho do poder legislativo e do poder executivo em cumprir as metas éticas e de integridade que defendiam.

Volvido um ano sobre o trabalho da Comissão Eventual, foi publicado em junho de 2011<sup>29</sup> um relatório preliminar conjunto da Direção Geral da Política de Justiça, da Polícia Judiciária, da Inspeção Geral de Finanças e da Inspeção Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Não obstante o documento apresentar uma visão pouco crítica da legislação aprovada, tendo a sua publicação ocorrido em contexto eleitoral e de mudança de Governo, ainda assim detetou várias insuficiências no combate à corrupção, facto que resultou na emissão de um conjunto de recomendações, tais como: a criação de uma página na Internet que agregue toda a informação relevante sobre o fenómeno da corrupção; a necessidade de sensibilização junto do setor empresarial nacional dos objetivos da Convenção da OCDE sobre Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais; o reforço do investimento na formação dos recursos humanos; o reforço dos meios humanos disponíveis, sobretudo ao nível de peritos e especialistas; o incremento da comunicação interinstitucional, promovendo a rentabilização dos recursos existentes; a ponderação da eliminação dos bloqueios legais que impedem a desmaterialização das declarações de riqueza dos titulares dos cargos políticos; o acesso do Ministério Público a bases de dados do Estado; a recolha, tratamento e análise de informação estatística que permita avaliar os efeitos das alterações introduzidas no Código Penal; o reforço da fiscalização das situações de acumulação ilícita de funções públicas com funções privadas, numa iniciativa articulada entre a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público e os diferentes serviços inspetivos ministeriais; a monitorização e o acompanhamento dos Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, bem como a sua atualização pelos serviços e organismos públicos por eles abrangidos.

Por fim, refira-se uma adicional boa prática implementada: o novo portal de denúncias da PGR, cuja publicitação depende, em muito, do papel da comunicação social e que desde a sua criação até julho de 2011 já reunia mais de mil denúncias, ainda que destas só 6 tenham resultado em inquéritos criminais e 83 em averiguações preventivas (Carvalho: 2011).

### Iniciativas nos Media e Sociedade Civil

A mais destacada iniciativa privada foi a relativa ao enriquecimento ilícito, liderada pelo jornal de tiragem nacional *Correio da Manhã* e apoiada por várias personalidades de todas as áreas da sociedade. A iniciativa reuniu mais de 30 mil assinaturas a favor da criminalização do enriquecimento ilícito, desempenhando simultaneamente um importante papel na sensibilização do público em geral quanto a esta questão.

No âmbito da sociedade civil, a TIAC tem tido um papel cada vez mais ativo na sensibilização pública e na defesa da transparência. Desde a sua fundação, em setembro de 2010, esta ONG tem avançado com uma série de projetos e iniciativas a nível nacional, incluindo a emissão de recomendações e comunicados<sup>30</sup> quanto à prevenção e combate à corrupção, e a realização de protocolos<sup>31</sup> com diversas entidades com vista à sensibilização da corrupção e troca de conhecimento científico neste domínio.

Iniciativas da TIAC integradas em projetos internacionais em parceria com a Transparency International:

- *Countdown to Impunity: Corruption Related Statutes of Limitation in the EU* – projeto a nível Europeu sobre o impacto da prescrição de crimes no combate à corrupção<sup>32</sup>;
- *Transparency International's Progress Report on the Enforcement of the OECD Convention*<sup>33</sup> – relatório internacional anual sobre a implementação e prossecução da Convenção da OCDE contra a corrupção;
- *UNCAC Parallel Review* – relatório paralelo a entregar aos avaliadores de Portugal (Espanha e Marrocos) no âmbito do Mecanismo de Avaliação da Implementação da Convenção de Mérida (Ano 2).

Outras iniciativas da TIAC a nível nacional:

- Fiscalização das Ações e Meios de Campanha Eleitoral nas eleições Presidenciais e Legislativas de 2011, consistindo na realização de estudos de evidência com o objetivo de validar os algoritmos adotados no Sistema para a Monitorização de Campanhas Eleitorais (SIMOCAPE) e eventualmente realçar indicadores de desfasamentos gritantes entre os orçamentos e os atos de campanha levados à prática pelas diferentes candidaturas durante a campanha legislativa;
- Reunião com a *Troika*, que possibilitou a entrega de um documento detalhando as preocupações da TIAC acerca da implementação das medidas previstas no acordo assinado com o Estado português.

## ANÁLISE DO SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDADE

Analisando os resultados dos indicadores do Sistema Nacional de Integridade português, refira-se em primeiro lugar a existência de uma vital correlação entre os pilares e os indicadores base: os fatores políticos, económicos, sociais e culturais condicionam o desempenho dos seus pilares institucionais; e as respostas institucionais, por seu lado, alteram o contexto social. De facto, todos os fatores negativos dos indicadores base vão afetar os pilares institucionais do SNI, estando na origem de grande parte dos obstáculos encontrados neste estudo.

O fraco desempenho dos pilares institucionais do SNI, no entanto, não se justifica unicamente nos maus resultados dos indicadores base. Estes resultados têm como uma das principais causas (como já referido anteriormente) a falta de uma estratégia anticorrupção e ausência de resultados dos organismos no terreno.

- O enquadramento legal anticorrupção (prevenção e repressão) ainda não está totalmente alinhado com os predicados e normas internacionais, não se encontra articulado de forma extensiva e demonstra um registo muito fraco de aplicação sancionatória.
- As políticas públicas anticorrupção estão dispersas (entre várias leis e instrumentos legais) e são inconsistentes (reativas a pressão externa crescente, ao invés de serem desenvolvidas de forma proativa e sustentada), e as consultas públicas a este respeito são praticamente inexistentes.
- O aparato institucional atual, do lado da repressão, é fragmentado e desprovido de capacidade de coordenação e aplicação sancionatória; do lado da prevenção, está subdesenvolvido.

A estes fatores associam-se outros, como a falta de vontade política, a ausência de formação especializada por parte dos agentes da Justiça, o conservadorismo de alguns segmentos da magistratura, as influências em processos de corrupção política, a falta de articulação e cooperação entre os vários organismos, os escassos recursos que levam a políticas descontinuadas ou as atitudes inconsistentes da opinião pública face à corrupção (condenando o fenómeno apenas ao nível simbólico).

Como foi acima referido, os resultados e classificações atribuídos no âmbito do gráfico-templo constam de relatórios específicos para cada pilar analisado, que se encontram no CD em anexo ao presente relatório e poderão ser consultados em [integridade.transparencia.pt](http://integridade.transparencia.pt).

## O fraco desempenho dos pilares institucionais do SNI tem como uma das principais causas a falta de uma estratégia anticorrupção e a ausência de resultados dos organismos no terreno

### SISTEMA POLÍTICO

O Executivo português emana do Parlamento, o que significa que o partido do Governo é, em geral, o partido com maioria parlamentar. Ambas as instituições apresentam problemas similares no que se refere à transparência das declarações patrimoniais e à regulação dos conflitos de interesses. O problema da corrupção tem vindo a assumir uma maior relevância política, como se pode comprovar pela sua inclusão nos vários programas eleitorais e em debates parlamentares. Esta relevância no discurso não tem, contudo, correspondido a uma concretização e operacionalização das medidas a adotar, limitando-se a ser simbólica.

#### Parlamento

A transparência das declarações patrimoniais, o registo de interesses dos deputados e os conflitos de interesse são as questões mais problemáticas no pilar legislativo, tanto a nível legal como na prática do Parlamento. O combate à corrupção não tem sido arredado do debate político na Assembleia da República, mas os resultados reais não se têm revelado satisfatórios.

A recente Lei 38/2010, de 2 de setembro, veio reformar o regime de controlo público dos titulares de cargos políticos. As alterações determinaram o fim da obrigação de entrega anual das declarações e permitiram que acréscimos de património abaixo de 50 salários mínimos (24.250 EUR em 2011), por cada rubrica prevista, não necessitem de ser declarados. Tal significa que se o detentor do cargo aumentar consideravelmente o seu património, mas o distribuir por diferentes aplicações financeiras e contas bancárias, de forma a que cada acréscimo seja inferior aos 50 salários mínimos, nada é obrigado a declarar. Por seu turno, o regime de incompatibilidades – Lei 07/93, de 01 de março – estabelece várias incompatibilidades e prevê a criação de um registo de interesses na Assembleia da República. No entanto, a lei peca pela ausência de sanções em caso de incumprimento das obrigações declarativas, por não ser exigido rigor quanto à qualidade da informação comunicada, nem estabelecido qualquer tipo de mecanismo de controlo rigoroso e funcional sobre os deputados.

A entrega das declarações patrimoniais no Tribunal Constitucional e o preenchimento do registo de interesses depositado na Assembleia da República não têm sido, do ponto de vista formal, satisfatórios. Em relação às primeiras, têm-se verificado atrasos, incumprimentos e pouca informação. No que se refere ao registo de interesses na Assembleia da República, têm-se verificado muitas situações pouco claras e até de incumprimento. Vários deputados não cumprem criteriosamente com as suas obrigações, revelando por vezes atitudes pouco transparentes e até práticas que suscitam dúvidas sobre a sua ética e as atividades que desenvolvem paralelamente à vida política. O incumprimento verifica-se também do lado da Comissão de Ética, que não tem exercido as suas funções de fiscalização. Sanções automáticas poderiam, por exemplo,

conferir maior visibilidade às infrações e incumprimentos, uma vez que apesar do tema ser abordado pela comunicação social de tempos a tempos, ainda não encontrou lugar no debate político.

Em 2010, a questão do combate à corrupção mereceu um amplo destaque na agenda política e mediática, ao ter sido constituída na Assembleia da República uma «Comissão eventual para o acompanhamento político do fenómeno da corrupção e para a análise integrada de soluções com vista ao seu combate», cujo objeto foi a recolha de contributos e a análise de medidas destinadas à prevenção e ao combate da corrupção, nomeadamente por via de alterações no âmbito da legislação penal (*v.g.*, Código Penal) e conexa e do estatuto dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos. A recente aprovação da criminalização do enriquecimento ilícito, embora subsequentemente declarada inconstitucional, poderá indicar uma mudança no rumo político do combate à corrupção.

#### Governo

Os últimos governos têm apresentado gastos excessivos nos gabinetes ministeriais que não só não refletem o clima de austeridade e contenção orçamental em que o país vive, como suscitam dúvidas sobre as relações com o setor privado. Não existem tetos máximos para a despesa de cada ministério, o que provoca um descontrolo da despesa pública. Os gastos são muitas vezes realizados por razões meramente eleitoralistas e clientelares e os gabinetes ministeriais não são solidários com as restrições orçamentais que impõem aos serviços públicos sob a sua tutela, tendo sido já alvo de crítica num relatório do Tribunal de Contas. Apesar de ter toda a estrutura da Administração Pública ao seu dispor, o Executivo tem gasto milhões de euros em pareceres e estudos encomendados a consultores e grandes escritórios de advogados, muitas vezes ligados a anteriores governantes ou colegas de partido. Alguns dos estudos e pareceres acabam, não raras vezes, esquecidos numa gaveta, levando a repetidas «encomendas». Outros são gastos não revelados publicamente com cartões de crédito, telecomunicações e despesas de representação, que suscitaram um pedido de informações por parte da Associação Sindical de Juizes e consequentemente a apresentação de uma queixa-crime contra membros do XVIII Governo Constitucional.<sup>34</sup> Outra fonte de gastos tem sido o pessoal de apoio – chefes de gabinete, assessores, adjuntos e secretários – livremente escolhidos pelo respetivo membro do Governo. A lei não estabelece limites nem qualquer tipo de controlo de riqueza ou de incompatibilidades para este pessoal de apoio. Este hiato legal resulta numa enorme plêiade de atores, onde assessorias que se querem temporárias e com um perfil técnico se transformam em cargos permanentes e de carácter puramente político. A monitorização de conflitos de interesse é inexistente e a troca de favores ou o pequeno tráfico de influências

entre colegas do mesmo Governo é uma prática institucionalizada. Ser adjunto ou assessor num gabinete ministerial tem representado um estágio na formação das juventudes partidárias e uma porta aberta para um cargo estável e bem remunerado em empresas públicas após o mandato. Uma investigação jornalística identificou pelo menos 18 casos de antigos membros de gabinetes que encontraram colocação em empresas públicas, mesmo sem o currículo adequado.<sup>35</sup>

As declarações patrimoniais dos membros do Governo suscitam também preocupações, tanto a nível legal como na prática. O diploma que estabelece o regime do controlo público da riqueza dos titulares dos cargos políticos foi recentemente modificado – Lei 38/2010 de 2 de setembro – e neste momento a entrega das declarações já não é feita anualmente mas apenas no início e no fim do mandato. Além disso, a lei estabelece que ativos financeiros inferiores a 50 salários mínimos mensais não necessitam de ser declarados. Tal permite que os titulares de cargos políticos possam dividir grandes montantes em várias aplicações inferiores àquele valor de referência e não serem obrigados a declará-los. A nível do cumprimento da entrega, as declarações consultadas apresentavam variações consideráveis no nível de detalhe fornecido e algumas encontravam-se claramente incompletas. O Tribunal Constitucional, onde as declarações são depositadas, tem apenas o poder de fiscalizar o cumprimento formal das entregas. A sua fiscalização cabe ao Ministério Público, cujos meios neste campo são insuficientes. Problemas similares em termos de legislação e de prática surgem na análise das incompatibilidades. Apesar de não ser permitida acumulação de cargos, à exceção da docência, a Lei 34/87, de 16 de julho, que regula os Crimes de Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos, não criminaliza este tipo de situações e o Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos (Lei 64/93, de 26 de agosto) também não coloca grandes entraves a esta situação, nem relativamente às atividades anteriores aquando da escolha do titular do cargo. Os períodos de nojo (com duração de três anos) aplicam-se apenas nos casos em que a potencial empresa tenha recebido benefícios estatais diretamente ligados à pasta tutelada pelo indivíduo em causa e apenas se este não era anteriormente funcionário da empresa. Assim sendo, a lei não só não prevê restrições que impeçam nomeações do estilo «revolving door», como quase as permite. Visto que não existem restrições na nomeação de membros do Governo no que se refere às suas atividades profissionais; e visto também que as restrições referentes a cargos em empresas privadas após a cessação de funções não são aplicáveis a casos de regresso à empresa onde o membro do Governo exercia atividade antes da investitura no cargo (ou seja, não havendo a jusante restrições na nomeação e sendo possível retornar ao cargo que se exercia anteriormente), as situações de rotatividade entre cargos

políticos e cargos privados tornam-se possíveis.

Ainda na questão de conflitos de interesse e incompatibilidades, as Parcerias Público-Privadas revelam-se outra fonte de riscos, tornando obsoleto o período de nojo de três anos imposto aos titulares dos cargos, uma vez que as PPP implicam relações com o Estado de duração muito superior, chegando mesmo a várias décadas. A decisão de um ministro pode conceder benefícios que excedem largamente estes três anos e passado este período de tempo, nada impede o membro do Governo de exercer um cargo nessa empresa. É comum antigos ministros passarem com rapidez e facilidade para empresas privadas, após cessarem funções governativas. Por outro lado, estas Parcerias Público-Privadas têm sido negócios extremamente avultados e cujos resultados se têm revelado ruinosos para o Estado, mas bastante lucrativos para os privados.

Finalmente, não tem havido da parte dos governos medidas concretas e eficazes de combate à corrupção. São anunciados pacotes legislativos mas pouco ou nada é concretizado e os órgãos judiciais e os organismos de investigação criminal não têm recebido por parte do Governo os meios adequados.

O mais recente Executivo, o XIX Governo Constitucional, tem realizado um esforço no sentido de melhorar a transparência institucional a vários níveis. As declarações patrimoniais foram entregues dentro do prazo e, aparentemente, completas. No site do Governo passaram a estar publicadas todas as nomeações feitas nos ministérios, incluindo por exemplo os nomes e as remunerações de adjuntos e assessores, o que é um grande avanço em relação ao anterior Executivo. Alguns ministérios chegaram mesmo a publicar tabelas de comparação das nomeações dos dois governos. No entanto, não só nem todos o fizeram como as tabelas comparativas existentes foram retiradas com a remodelação do site do Governo.

## Partidos Políticos

O sistema partidário é muito centrado nos partidos com assento parlamentar. Os pequenos partidos, devido às condições necessárias para a sua criação e manutenção e à falta de recursos financeiros, têm dificuldades em vingar. A comunicação social tem sido acusada por estes de discriminação na atenção que lhes é dada em época eleitorais.

É, contudo, a lei de financiamento dos partidos políticos e campanhas eleitorais que suscita mais preocupação. A diminuição da militância política e do respetivo contributo financeiro, as crescentes despesas das campanhas políticas e a situação financeira do país abriram o debate sobre os gastos em período eleitoral e apressaram a formulação de uma nova lei, sem o devido debate, reflexão e participação de todos os interessados, nomeadamente o órgão de fiscalização na matéria – a Entidade das Contas e Financiamentos



**O problema da corrupção tem vindo a assumir uma maior relevância política.  
Esta relevância no discurso não tem, contudo, correspondido a uma concretização  
das medidas a adotar, limitando-se a ser simbólica**

Políticos (ECFP). Daí resultou a Lei 55/2010, de 24 de dezembro, um texto pouco claro, com um prazo de validade de três anos, que levanta problemas a quem tem de prestar contas e a quem tem de as fiscalizar. O diploma é bastante minucioso sobre o que pode ou não ser incluído nas contas dos partidos e das campanhas e a forma como entradas e saídas de dinheiro podem ser realizadas. Contudo, os problemas da versão anterior (Lei 19/2003, de 20 de junho) não só não foram solucionados como se agravaram. O que pode constituir «iniciativas de angariação de fundos» não está bem clarificado e a sua contabilização enquanto produto da diferença entre as receitas e despesas efetuadas na organização de iniciativas permite branquear «malas de dinheiro», manipular os limites estipulados e reduzir despesas com grandes eventos políticos que passam a figurar como iniciativas deste tipo. O facto de candidatos e eleitos poderem contribuir com os montantes que desejarem, sem qualquer controlo sobre a origem dos fundos, abre caminho para o encaixe dissimulado de receita privada e limita a capacidade de controlo da ECFP. Esta situação torna-se particularmente complexa aquando de eleições autárquicas, onde os candidatos são milhares e as clientelas partidárias muito fortes. A colaboração de militantes, simpatizantes e apoiantes não é incluída nas inscrições de receitas ou despesas de campanha, o que significa a exclusão de vários custos afetos a recursos humanos. O resultado não é satisfatório, porque mantém os gastos elevados das campanhas eleitorais e até permite que estas gerem lucro. Finalmente, as coimas aplicadas aos partidos por incumprimentos e irregularidades podem ser incluídas nas contas dos partidos como despesas, o que diminui o seu carácter punitivo.

A complexidade da lei tem gerado interpretações diferentes por parte dos partidos e da própria ECFP, o que resulta na falta de uniformidade dos relatórios e irregularidades formais nas contas apresentadas. A entidade fiscalizadora reconhece a falta de meios para uma análise completa e em tempo útil, ao passo que os partidos se queixam na complexidade e minuciosidade da lei e da pouca de pedagogia da ECFP.

A falta de transparência e informação inteligível ao público é outro dos problemas deste pilar. Apesar de prestarem contas nas estruturas internas, os partidos políticos não têm obrigação legal nem o hábito de publicitarem as suas contas. Esta responsabilidade cabe à ECFP que disponibiliza a informação no seu site. Por falta de uniformização, de clareza na apresentação dos dados e pela lentidão no tratamento de processo, provocada pela falta de meios da Entidade, a informação torna-se de difícil compreensão e comparação.

Não obstante a lentidão das auditorias, que chega inclusivamente a ultrapassar os prazos previstos na lei, o papel fiscalizador da ECFP e do Tribunal Constitucional tem sido bem cumprido. Já as sanções criminais não são

aplicadas de forma semelhante. Nas últimas décadas, vários têm sido os casos que levantaram suspeitas e levaram mesmo a investigações criminais devido a financiamentos partidários ilícitos. No entanto, em apenas um caso as acusações foram provadas e os réus condenados com pena de multa. O tema da corrupção é tratado pelos partidos, só que geralmente de uma forma superficial. São sugeridas mudanças legislativas, os partidos mostram-se disponíveis para o debate, mas o resultado é pouco profundo e insatisfatório.

### **Comissão Nacional de Eleições**

Com a consolidação da democracia, desde a Revolução de 1974, as eleições tornaram-se regulares e pacíficas. A Comissão Nacional de Eleições (CNE) tem visto o seu papel diminuir, em particular desde que perdeu a função de fiscalização das contas dos partidos e das campanhas eleitorais a favor da ECFP. Hoje a CNE é sobretudo um órgão de monitorização e de pedagogia, cujas funções se confundem e sobrepõem com as de outras entidades, como o Tribunal Constitucional, a ECFP e a Direção-Geral da Administração Interna, a direção-geral do Estado que gere a administração eleitoral. Esta confusão de papéis, aliada a uma legislação pouco clara quanto aos seus poderes e tarefas, resultou na classificação da CNE como um órgão «sui generis», por parte do Tribunal Constitucional.

Em termos de funcionamento interno, a Comissão revelou ter falta de recursos humanos e financeiros para acompanhar devidamente os processos eleitorais, tendo de se apoiar noutras instituições, como os governos civis, e resumir a sua ação às queixas apresentadas por partidos políticos ou cidadãos eleitores. Cinco dos seus nove membros são representantes do Parlamento escolhidos pelos partidos políticos aí representados, o que reforça o domínio destes no sistema partidário, como já foi referido, e diminui a independência da Comissão. São, aliás, os pequenos partidos que mais queixas apresentam, nomeadamente contra os meios de comunicação.

A matéria que levanta mais questões é, contudo, o papel da CNE em casos de violação da neutralidade das entidades públicas. Apesar de ter autoridade para impor sanções, a CNE não tem exercido estes poderes. A análise da sua jurisprudência revela que, na prática, se tem limitado a ser um órgão de consulta que emite pareceres e recomendações em caso de dúvidas ou queixas apresentadas por partes interessadas em altura de eleições. Em caso de suspeita de crime eleitoral, a CNE remete para o Ministério Público. A partir desse momento, não é feito nenhum acompanhamento do processo, a menos que haja um contacto do Ministério Público nesse sentido. De acordo com representantes da CNE, os crimes eleitorais não merecem muita atenção por parte das autoridades competentes por serem considerados «bagatelas» em comparação com a restante criminalidade.

## SISTEMA ADMINISTRATIVO

A Administração Pública é o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado e de outras entidades públicas que visam a satisfação das necessidades coletivas. Compreende três níveis: a administração direta e indireta (esta correspondendo a entidades independentes), a administração das regiões autónomas da Madeira e dos Açores e os serviços de apoio a órgãos de soberania e entidades independentes. As instituições de controlo da máquina administrativa do Estado são o Provedor de Justiça e o Tribunal de Contas. O primeiro tem como função avaliar a performance das autoridades públicas e a legalidade das suas decisões, com vista à proteção e promoção dos direitos dos cidadãos. O segundo efetua o controlo de dinheiros e valores públicos.

### Administração Pública

As medidas de austeridade a que o país tem sido sujeito, em consequência da excessiva dívida pública, têm tido fortes consequências para os recursos humanos e financeiros da Administração Pública. No entanto, os cortes não têm sido uniformes. Por exemplo, o salário real dos funcionários públicos tem vindo a descer, ao passo que remunerações praticadas nas empresas com capitais do Estado se mantêm demasiado altas para as capacidades da economia portuguesa e em comparação com o salário médio nacional. A prestação dos serviços públicos – serviços elementares como a educação, a saúde e a Segurança Social – é pouco eficiente e encontra-se socialmente deslegitimada. Por sua vez, os organismos cortarão nos programas de avaliação e de gestão de qualidade, por não serem prioritários. Os cortes orçamentais e a diminuição da qualidade da prestação dos serviços públicos potenciam os riscos de corrupção. Perante as dificuldades ou até a impossibilidade de aceder a bens e serviços de um modo eficiente, os cidadãos sentir-se-ão mais tentados a recorrer à «cunha», à troca de favores e, em desespero de causa, ao suborno.

É, porém, a independência da Administração Pública que se revela mais problemática. A imparcialidade e neutralidade do setor público e dos seus recursos humanos são princípios repetidos em vários diplomas legais e outros documentos, incluindo a CRP. Mas o processo de recrutamento dos funcionários e a nomeação de dirigentes, tanto pela lei como na prática, pode colocar em causa essa imparcialidade e neutralidade. Apesar de existirem diferentes modos de acesso a cargos na Administração Pública, o concurso é, segundo a lei, o caminho por excelência para o contrato por tempo indeterminado. O concurso deve obedecer aos princípios de liberdade de candidatura, igualdade de condições e igualdade de oportunidades para todos os candidatos, bem

como garantir a neutralidade do júri, a aplicação de métodos e critérios objetivos de avaliação e o direito ao recurso. Os métodos de seleção implicam uma prova de conhecimentos, avaliação psicológica, avaliação curricular e entrevista. Na prática, os concursos podem ser adaptados ao candidato previamente escolhido, tanto na determinação dos requisitos como na constituição ou decisão do júri. Tal tem lugar sobretudo em autarquias, mas as regras da contratação pública foram também já subvertidas a nível ministerial.<sup>36</sup>

A nomeação de cargos dirigentes não só não está isenta de problemas como suscita aliás mais dúvidas. Com o objetivo de clarificar os critérios de escolha dos titulares de cargos dirigentes, a Lei 51/2005 de 30 de agosto alterou os procedimentos de nomeação e cessação de funções daquela categoria de pessoal. Embora tenha havido mudanças positivas, uma vez que os cargos intermédios passaram a ser ocupados através de concurso público, as alterações em relação aos altos cargos sacrificaram a independência das estruturas. O recrutamento de diretores-gerais e subdiretores-gerais pode ser feito por comissão de serviço, através da escolha de entre indivíduos que podem ou não estar vinculados ao setor público. Tal significa que as nomeações para os altos cargos dirigentes são feitas através de nomeação por despacho do primeiro-ministro e/ou membro do Governo. A cessação de funções acontece, entre outros casos, com a mudança de Governo. Estas regras aumentam, por um lado, a dependência do dirigente em relação ao membro do Governo que o nomeia. Por outro lado, permitem ao Executivo ocupar estes cargos somente com pessoas da sua confiança política, sem olhar a competências técnicas ou adequação do currículo às responsabilidades da função. Trata-se, no fundo, da legalização da partidarização da Administração Pública. Esta partidarização e a proliferação de titulares de cargos de confiança política que são escolhidos com base em clientelas partidárias, conhecidos por «boys», são fenómenos reconhecíveis e discutidos abertamente por comentadores e representantes políticos. Situação idêntica acontece no setor empresarial do Estado ou na direção de empresas nas quais o Estado detém grandes interesses, cujas administrações e representantes do Estado são nomeados pelo Executivo. Os cargos, sobretudo em empresas que não estão em concorrência com outras no setor privado, são frequentemente entregues a pessoas ligadas aos partidos políticos no poder.

Nos últimos anos o problema dos recursos humanos e da independência da Administração Pública ficou agravado com o aumento do outsourcing, por um lado, e com a introdução do sistema de



**Apesar de ter toda a estrutura da Administração Pública ao seu dispor, o Executivo tem gasto milhões de euros em pareceres e estudos encomendados a consultores e grandes escritórios de advogados, muitas vezes ligados a anteriores governantes ou colegas de partido**

avaliação dos funcionários, por outro. A contratação para prestação de serviços, por tarefa ou avença – conhecidos por trabalhadores a «recibos verdes» – permite não apenas contornar o congelamento das admissões na função pública e contratar sem recurso a concurso, como potencia a dependência do trabalhador, em situação precária, em relação ao responsável pela sua contratação. Por outro lado, com a introdução do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP), dirigentes e trabalhadores passaram a ser avaliados pelos seus superiores hierárquicos, reforçando a dependência daqueles em relação a estes no que toca à progressão na carreira.

A transparência da Administração Pública não se revelou, neste estudo, completamente satisfatória. Apesar da existência da Lei de Acesso aos Documentos da Administração (LADA) – que regula o acesso aos documentos administrativos com vista à transparência do serviço público – e a obrigação de publicação em Diário da República de determinados despachos e deliberações, a legislação não é suficiente. Não existem normas que imponham a divulgação de *curricula* e declarações por parte de titulares de cargos na Administração Pública revelando quaisquer bens de que sejam proprietários, ou rendimentos de que sejam titulares. Não existe transparência, publicidade ou controlo na titularização de bens ou rendimentos pessoais dos dirigentes na Administração Pública.

Na prática, a transparência é ainda menor. A Administração Pública tem encetado esforços no sentido de melhorar o acesso à informação, por exemplo com a criação do site BASE, onde os contratos de ajuste direto devem ser publicados. Porém, não só a informação aí colocada está já «tratada» pelas estruturas que a disponibilizam, como a menos que tenha lugar uma auditoria do Tribunal de Contas, não existe forma de confirmar que todos os contratos aí são colocados. O acesso pelos cidadãos a informações sobre as atividades do setor público é feito através dos planos e dos relatórios de atividades dos diversos organismos e estes nem sempre estão disponíveis nos sites institucionais.

No campo da prestação de contas por parte de funcionários e dirigentes, a lei apresenta-se razoável, mas não parece ter reflexo na prática. Os dirigentes estão sujeitos à lei dos crimes de responsabilidade de titulares de cargo político em geral, semelhante ao aplicável aos responsáveis eleitos. Os restantes funcionários e os trabalhadores que exercem funções públicas encontram-se vinculados a disposições legais e regulamentares próprias, as quais preveem deveres funcionais específicos e consequentemente são suscetíveis de

responsabilização disciplinar pelas omissões ou ações praticadas no exercício das suas funções – acrescendo, eventualmente, a responsabilidade civil ou criminal. Na prática, o Ministério Público recebe um baixo número de denúncias e o controlo da atividade relativa aos contratos públicos por parte do Tribunal de Contas, da Inspeção-Geral de Finanças e das entidades de supervisão carece de reajustamentos e melhorias.

Semelhante disfunção entre lei e prática acontece em relação a mecanismos de integridade. Existem vários instrumentos que visam assegurar a boa conduta dos funcionários, como o Código do Procedimento Administrativo, a Carta Ética da Administração Pública, a Carta Deontológica do Serviço Público ou o Estatuto Disciplinar. Na prática, a corrupção e fenómenos associados têm uma dimensão inquietante no setor público, em especial em serviços de atendimento ao cidadão e contratação pública e de concessão de benefícios públicos.

Em termos de formação de funcionários públicos e educação da população em geral para o combate à corrupção, o Estado não tem exercido um papel ativo. A cooperação com a sociedade civil e o setor empresarial não tem sido relevante.

### **Provedor de Justiça**

O Provedor de Justiça é um órgão unipessoal e independente que goza de boa reputação junto da população e das instituições. O facto de ser eleito por, pelo menos, dois terços dos deputados no Parlamento reforça a sua independência e reputação. No entanto, a lei não é clara em relação aos critérios que devem ser tidos em conta para a sua nomeação. Tanto a Constituição como o Estatuto do Provedor se limitam a afirmar que «os candidatos devem satisfazer as condições necessárias para serem selecionados e gozarem de uma reputação de integridade e independência». A última eleição do Provedor, em 2009, resultou num impasse político que durou vários meses e que o tornou alvo de disputa entre os dois maiores partidos, mas tal não teve consequências para a credibilidade do candidato escolhido ou para a instituição em si. No entanto, os Provedores têm correspondido sempre ao mesmo perfil: um homem, de idade avançada e em final de carreira, o que pode comprometer o dinamismo do cargo. Além disso, o Provedor não está obrigado por lei a apresentar uma declaração de rendimentos e património, como é exigido aos demais detentores de cargos públicos, conforme a Lei 4/83 de 2 de abril. Ainda no capítulo da transparência, o Provedor tem o direito de nomear os Provedores-Adjuntos, segundo, mais uma vez, critérios vagos de «comprovada

reputação de integridade e independência». Até recentemente, não eram conhecidos os perfis dos Provedores-Adjuntos. O relatório de 2010, publicado após a entrevista com o Provedor no âmbito do Sistema Nacional de Integridade, onde este assunto foi abordado, já inclui os currículos dos adjuntos.

Em matéria de integridade, à semelhança de outros organismos administrativos, a Provedoria de Justiça não obedece a um código de conduta e está sujeita apenas aos princípios genéricos do código de conduta geral aplicado na Administração Pública e ao Plano de Prevenção de Riscos de Gestão. Em 2009, uma auditoria do Tribunal de Contas revelou ilegalidades no recrutamento de 15 colaboradores. Havia sido nomeados por despacho pelo Provedor em funções à data, num claro abuso das provisões do Estatuto que permitem a nomeação de um número limitado de membros do gabinete. Estes colaboradores não só tinham sido recrutados de modo ilegal – através de nomeação – como usufruíam dos benefícios atribuídos aos membros do gabinete do Provedor no que se referia ao provimento, remuneração e garantias. Esta situação acontecia já desde 2004. O atual Provedor, aquando da publicação daquele relatório, não renovou as nomeações até então feitas e dispensou os colaboradores em questão.

As investigações levadas a cabo na Provedoria são suscitadas, na maior parte das vezes, por queixas dos cidadãos sobre decisões administrativas, faltando iniciativa por parte do Provedor. A maior crítica feita ao Provedor prende-se, porém, com o facto de este se ocupar e procurar solucionar caso a caso, considerando-os situações pontuais. Não se preocupa com a estrutura geral dos problemas e procura não gerar muito alarido em torno das situações que lhe são apresentadas. Esta postura em relação ao funcionamento da administração reflete-se no papel que o Provedor tem tido no combate à corrupção. De salientar, no entanto, a iniciativa do Provedor em apresentar na Comissão Parlamentar de Segurança Social e Trabalho um Código de Boa Conduta Administrativa, uma proposta que visa estabelecer os princípios gerais das boas práticas aplicáveis à Administração Pública na relação com os cidadãos. Em termos de promoção de boas práticas, o Provedor participa em debates com o Parlamento e membros do Governo. Faz recomendações sobre reformas na Administração Pública e na Justiça, mas não monitoriza a implementação das suas recomendações.

### O Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas (TdC) tem um papel especial na relação entre o Setor Público (e a administração das finanças públicas em geral) e a

prevenção e deteção da corrupção. Não é por acaso que no TdC se encontra uma representação do Ministério Público, que não só atua como representante da vontade do Estado mas também como a autoridade judiciária competente para a abertura de inquéritos-crime caso sejam detetados indícios criminais. Na sua aceção ideal, o TdC serve simultaneamente como um organismo de prevenção, fiscalizando as finanças e gastos públicos; e como um organismo de deteção, providenciando ao Ministério Público indícios de crimes ou outros comportamentos ilícitos no âmbito das atividades que envolvem fundos públicos.

Apesar dos números apresentados pelo TdC quanto à sua atividade na auditoria financeira, o seu papel é posto em causa quanto à auditoria da boa gestão dos dinheiros públicos, ou seja, a auditoria que faça uma avaliação qualitativa do desempenho da gestão das finanças públicas, nomeadamente a nível da sua sustentabilidade, oportunidade e impacto social e geracional.

De facto, a auditoria da boa gestão dos dinheiros públicos, tal como é praticada pelo Tribunal de Contas Europeu ou pelo *National Audit Office* do Reino Unido, continua a ser uma raridade nas atividades de auditoria do TdC. A maioria das auditorias é de mero cariz contabilístico e financeiro, não só por falta de vontade política e da magistratura deste tribunal em adotar na prática um novo tipo de auditoria, mas também pela falta de formação, tanto do pessoal de apoio (auditores) como dos juízes.

Adicionalmente, a auditoria das finanças públicas enfrenta sérios obstáculos quanto à sua eficácia no âmbito de duas das principais competências do TdC: visto prévio e efetivação de responsabilidades financeiras.

- 1 Ao nível do visto prévio, existem duas graves falhas: por um lado, o facto do visto prévio residir só numa fiscalização meramente formal e legal sobre os contratos ou despesas, não sendo da competência do TdC pronunciar-se sobre a viabilidade, sustentabilidade ou adequação dos contratos; por outro lado, o facto de o visto prévio não ser previsto para os aditamentos aos contratos em que o Estado é parte. Estes aditamentos constituem, muitas das vezes, autênticos novos contratos que não só podem ser (e muitas vezes o são) causa para a derrapagem nas obras públicas, como ainda podem lesar a posição contratual do Estado, sem que haja uma fiscalização efetiva pelo TdC (veja-se o caso das SCUT – as autoestradas Sem Custos para o Utilizador).
- 2 Quanto à efetivação de responsabilidades financeiras, esta baseia-se num conjunto de situações previstas legalmente na lei orgânica do

## Os cortes orçamentais potenciam os riscos de corrupção. Perante as dificuldades de aceder a bens e serviços de modo eficiente, os cidadãos sentir-se-ão mais tentados a recorrer à «cunha», à troca de favores e, em desespero de causa, ao suborno

TdC para as quais são previstas sanções. Estas situações elencadas são, no entanto, demasiado redutoras, resumindo-se a meras infrações de carácter formal, procedimental ou de normas financeiras. Não há, pois, um sancionamento da responsabilidade financeira, por exemplo, das situações em que se prova que houve uma má gestão dos dinheiros públicos.

Apesar das suas competências sancionatórias e do seu trabalho a nível preventivo, a eficácia do TdC no melhoramento da gestão pública tem vindo a enfrentar sérios obstáculos, principalmente por via do não acatamento das suas recomendações, quer pela Administração Central (veja-se o caso da recomendação feita ao Estado e empresas públicas no sentido de regulamentarem as assessorias externas, ou o caso das recomendações feitas ao Ministério da Defesa), quer pela Administração Local.

Outro caso de falta de eficácia do TdC é o da Região Autónoma da Madeira: durante os últimos anos, o TdC mostrou-se preocupado com o défice orçamental, gestão financeira e financiamento político nesta região autónoma. No entanto, a situação arrastou-se até ao estado atual, sem nenhum tipo de prevenção ou sancionamento.

### O Conselho de Prevenção da Corrupção

A prevenção em Portugal é principalmente direcionada para o setor público, por via da atuação das instituições de controlo e auditoria, como é o caso já referido do Tribunal de Contas, das Inspeções-Gerais e de outros organismos de auditoria interna. O seu papel e a eficácia da sua atuação são, no entanto, constantemente postos em causa: os mecanismos de prevenção, embora previstos legalmente, continuam a apresentar falhas e obstáculos que de forma reiterada obstam à implementação de mecanismos eficientes de prevenção da corrupção e de promoção da transparência e da boa gestão de dinheiros públicos.. É neste contexto que entra o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) enquanto organismo com competências especializadas no combate à corrupção, focando-se na prevenção e na recolha de informação no âmbito da Administração Pública. O enquadramento legal do CPC e a sua atividade estão ligados, de forma intensa, ao Tribunal de Contas. De facto, apesar de serem entidades completamente autónomas, não existindo qualquer vínculo expresso do CPC ao Tribunal de Contas, ambas as instituições costumam funcionar em consonância, partilhando a mesma liderança e, dir-se-á, a mesma agenda política. A performance do CPC deixa, no entanto, muito a desejar, resumindo-se a duas principais atividades:

- Por um lado, é realizada a recolha e análise superficial dos planos

de gestão e prevenção de riscos de corrupção elaborados pelos institutos da Administração Pública, acompanhadas de posteriores visitas às entidades visadas para explicar o alcance e a necessidade de pôr em prática estes planos. Este programa revela a real falta de poder deste organismo, cujas recomendações a nível de prevenção da corrupção na Administração Pública não têm qualquer tipo de sanção acoplada, passando a ser encaradas pelos organismos públicos mais como incómodos administrativos do que outra coisa. Não admira portanto que ainda existam situações de incumprimento ou não aplicação dos planos por parte de várias instituições (v.g., os hospitais) (Catarina Duarte, 2011).

- Por outro lado, são emitidas opiniões públicas sobre iniciativas que sejam tomadas no âmbito do combate à corrupção, ou outros casos conexos. Neste sentido, parece existir em algumas circunstâncias uma certa instrumentalização do CPC por parte do Tribunal de Contas, nomeadamente mediante a emissão de comunicações quase simultâneas às comunicações do próprio tribunal, com um possível objetivo de desviar a atenção da comunicação social ou atenuar o efeito negativo de outras informações.

Tendo em conta as suas atribuições e competência, é possível verificar que o CPC não cumpre tudo aquilo que poderia ou deveria cumprir. Como entidade de recolha de informação, tanto a nível administrativo como criminal – e que tem uma ligação privilegiada ao Tribunal de Contas e à sua atividade –, o CPC não tem apresentado quaisquer resultados úteis, seja na deteção de áreas de risco de corrupção, seja na deteção de casos concretos de corrupção ou na contribuição para a criação de um gabinete de *intelligence* que consiga, além de recolher, tratar a informação, contribuindo para aperfeiçoar a investigação criminal e adotar medidas preventivas mais focadas na realidade administrativa: na prática, a informação entra mas não sai. A inatividade do CPC não se fica por aqui, no entanto. Apesar de ter no seu conselho diretivo representantes das inspeções-gerais do Estado e até do Ministério Público e da Ordem dos Advogados, o CPC apresenta-se como uma entidade hermética e estanque: além do seu papel preventivo no âmbito dos planos de gestão de riscos de corrupção, o CPC não contacta regularmente com as entidades responsáveis pela deteção e investigação criminal, não beneficiando por isso dos conhecimentos destas entidades. Além disso, o CPC não aproveita a sua especial ligação com as instituições da Administração Pública, sendo que poderia ter um papel proativo e benéfico na criação de maiores laços de cooperação, proatividade e coordenação entre MP,

OPC e Administração Pública.

O CPC peca por ser uma instituição estanque, cuja passividade transparece também nos seus estatutos, em que algumas das competências elencadas são dependentes de outras entidades ou organismos:

- o CPC só emite parecer sobre a elaboração e aprovação de novos instrumentos normativos por solicitação da AR ou do Governo;
- também só tem um papel ativo na elaboração de códigos de conduta e ações de formação nesta área quando solicitado pelas entidades públicas interessadas;
- no caso de conhecimento de crime, o CPC tem obrigação de participação imediata, mas não existe uma obrigação de envio imediato de todos os documentos pertinentes na sua posse – a utilização destes documentos fica à discricção das autoridades que poderão ou não solicitá-los.

Ainda no campo da prevenção, e fazendo uma breve referência ao setor privado e empresarial onde o CPC não tem competências, verificam-se também várias falhas a nível preventivo e de sensibilização. A este respeito recomendou o *Working Group on Bribery in International Business Transactions* (adiante *Working Group*) da OCDE que Portugal tomasse medidas para sensibilizar este setor no que diz respeito a crimes de corrupção, com particular ênfase para a corrupção no comércio internacional. Até à data pouco mais foi realizado do que uma conferência com a presença de Mark Pieth, com uma parca ou quase nula participação por parte do setor privado. O Estado português já considerou que tal recomendação ficou cumprida com esta atividade (DGPJ, 2011), no entanto não produziu quaisquer resultados práticos, não havendo também qualquer plano a médio-longo prazo para criar uma melhor sensibilização a nível empresarial, nem por parte da DGPJ nem por parte da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP).

Como notado pela Transparency International (2011b, pág. 56), as empresas exportadoras portuguesas nem têm consciência de que as suas empresas podem, enquanto pessoas coletivas, ser responsabilizadas criminalmente, podendo até vir a ser dissolvidas. Quanto à sensibilização dos cidadãos, as medidas também têm sido quase que nulas, salvo a recente abertura do portal de denúncias por parte da PGR, que focou alguma atenção por parte dos media, possibilitando ao cidadão conhecer este instrumento ao mesmo tempo que alertou potenciais agentes corruptos para uma maior possibilidade de denúncia por parte dos seus colegas de trabalho.

## SISTEMA JUDICIAL

No âmbito da justiça criminal, o combate à corrupção e crimes conexos faz-se principalmente por via dos inquéritos criminais dirigidos pelo Ministério Público que, por sua vez, é coadjuvado pela Polícia Judiciária. Desde a entrada de uma denúncia até à execução de uma sentença do arguido existe no entanto uma série de complexas interações interinstitucionais que compõem a ação penal e que constituem o núcleo duro da prossecução da corrupção. A existência de falhas nestas interações resulta em sérios obstáculos a uma efetiva responsabilização criminal dos agentes da corrupção e crimes conexos.

Uma possível divisão da ação penal enquanto todo que não se restrinja às tradicionais fases processuais previstas legalmente no Código de Processo Penal (o inquérito, a acusação, a instrução e o julgamento), poderá ser perspectivada pelas funções realizadas pelas instituições desde o momento da prática do crime até à decisão final de um tribunal: a deteção, a investigação e a responsabilização criminal.

Antes de tudo isto, no entanto, vem a prevenção da criminalidade. Ou seja, a sensibilização das entidades e dos cidadãos, a criação de normas que garantam transparência e integridade tanto no setor público como, na medida do possível, no setor privado; e também a fiscalização de possíveis áreas de risco, em conjunto com uma análise aprofundada de possíveis soluções.

É neste contínuo de eventos com vista à repressão criminal que se cruzam vários dos pilares estudados no âmbito do Sistema Nacional de Integridade: o pilar do Tribunal de Contas e do Conselho de Prevenção da Corrupção, enquanto instituições de prevenção cujas funções têm um papel essencial no combate à criminalidade – seja pelo efeito preventivo das fiscalizações do Tribunal de Contas, pela identificação de áreas de risco, ou pela imposição, pelo CPC, de planos de gestão de riscos de corrupção –; o pilar do Ministério Público e dos Organismos de Investigação Criminal, na medida em que destes organismos depende uma correta investigação criminal que não só detete os agentes criminosos mas também identifique a total extensão dos pactos corruptos e o seu impacto danoso para os bens públicos; e o pilar dos tribunais, na medida em que deles depende a efetiva aplicação das sanções criminais, funcionando como um gerador de confiança ou desconfiança na perceção pública da Justiça.

Acessoriamente, ainda é possível integrar neste tema outros pilares como o pilar Executivo, na medida em que as políticas anticorrupção a ser seguidas pelo Ministério Público e pela Polícia Judiciária são definidas pelo Governo; ou o pilar da Administração Pública, na medida em que os oficiais de Justiça e quaisquer outros funcionários do setor público poderão influenciar o decurso das investigações criminais, seja por

## A investigação criminal é um dos setores do combate à corrupção onde a falta de meios apropriados mais se faz sentir. Os meios ao dispor dos magistrados e dos inspetores e a sua formação e especialização neste tipo de criminalidade são duas das maiores falhas

interferência em aspetos procedimentais, por ocultação de prova ou por simples falta de formação.

### Ministério Público e Organismos de Investigação Criminal Detecção

Em Portugal, a deteção de casos de corrupção tem como principal base a denúncia. Tal deve-se às características próprias da corrupção e de outros crimes conexos que, pela sua natureza, são crimes sem vítimas aparentes (ao contrário do homicídio e do furto, por exemplo) e cujos agentes criminosos estão, muitas das vezes, vinculados por um pacto de secretismo, sendo ambos os únicos conhecedores do ilícito criminal. Neste contexto, as denúncias tomam particular relevância, por fornecerem ao Ministério Público (titular do inquérito-crime) ou à Polícia Judiciária (órgão de polícia criminal com competência para a investigação de crimes de corrupção) detalhes que de outra forma seriam inalcançáveis pelas atividades de prevenção e deteção destes organismos.

No entanto, nem a atual moldura jurídica é a mais adequada para favorecer quem denuncia nem a prática corrente incita a isso. Tomem-se os casos de Ricardo Sá Fernandes e Paulo Morais<sup>37</sup>: o primeiro é um exemplo paradigmático da incoerência do sistema, que permite que haja um sancionamento mais severo do denunciante – nomeadamente pela via do crime de difamação (em certos países já descriminalizado e substituído pela mais adequada via da responsabilidade civil) – do que do próprio agente corrupto. No segundo caso, assiste-se à imposição de consequências negativas a nível laboral e social para os denunciantes – não só as denúncias acabam por não gerar resultados por ineficiência do sistema judicial e de investigação criminal, como acabam por gerar prejuízos e danos tanto morais como patrimoniais ao denunciante, sem que para isso seja protegido legalmente. Adicionalmente, não existe qualquer regime especial de proteção de denunciante no setor privado, nem canais próprios para denúncias, conforme já havia sido recomendado pelo *Working Group* da OCDE (2009).

Além das denúncias pelos cidadãos, toma particular relevância a interação e comunicação interinstitucional na deteção da corrupção. O mencionado estudo do CIES-ISCTE (2010) demonstra que uma parte considerável dos inquéritos de corrupção tem a sua origem em participações criminais feitas por organismos da Administração Pública, nomeadamente aqueles que têm como competência a fiscalização dos serviços públicos (v.g., inspeções-gerais), e que são estes os processos com maior sucesso em termos de efetivação da responsabilidade criminal.

Ainda assim, verifica-se que a interação do Ministério Público e Polícia Judiciária com estas instituições nem sempre é a mais saudável para

garantir uma eficaz deteção de casos de corrupção. Esta interação funciona principalmente a partir da comunicação ao Ministério Público de atos que poderão constituir crime e que são detetados no âmbito de auditorias, inspeções ou outro tipo de atos de fiscalização e supervisão da atividade da Administração Pública. Estas comunicações apresentam problemas quanto ao momento em que são realizadas, existindo uma má prática de apenas comunicar os factos que poderão constituir crime após homologação dos relatórios de inspeção, por vezes confrontando (para efetivação de contraditório) os agentes criminosos antes de o Ministério Público ter conhecimento dos factos em questão.

Este tipo de práticas permite, por um lado, que os agentes criminosos tenham conhecimento de que os seus atos estão sob inspeção muito antes de ser aberto um inquérito-crime e se iniciarem as investigações criminais, permitindo-lhes interferir na conservação de provas, eliminando-as, ocultando-as ou pressionando eventuais testemunhas. Por outro lado, a comunicação dos factos apenas após homologação por entidade superior poderá de tal forma retardar o conhecimento pelas autoridades que poderá por em causa a investigação criminal: pela passagem do prazo de prescrição do crime ou pela erosão das provas do crime.

É também neste setor que entram os mecanismos de integridade na deteção de crimes por parte dos organismos da Administração Pública com competências de fiscalização: apesar de não ser uma especificidade do caso português, existe sempre a possibilidade de um inspetor vir a fiscalizar algum serviço com o qual tenha um conflito de interesses (por exemplo, interesses familiares ou económicos). Isso poderá resultar numa ocultação da infração, não havendo qualquer deteção do crime por parte das autoridades competentes (fazendo assim parte das chamadas cifras negras da corrupção), ou então num atraso propositado da revelação da infração às autoridades, comunicando-a só depois de o ilícito ter prescrito ou de o comportamento em causa ter sido legalizado.

Por fim, no âmbito da prevenção/deteção criminal, é ainda previsto um instrumento de prevenção cuja utilização tem estado aquém do necessário: as averiguações preventivas consistem numa pré-investigação de factos que possam sugerir a prática de um crime mas que não constituam por si indícios de crime. A aversão à utilização deste instrumento deve-se principalmente ao pendor ultragarantístico do direito português resultante da ideologia política do pós-25 de Abril, que visa defender a presunção de inocência dos cidadãos, por um lado, e caracteriza-se por um repúdio a qualquer tipo de instrumento que interfira na vida privada dos cidadãos (por exemplo a utilização de mecanismos de vigilância, escutas telefónicas, etc.), a não ser em situações extremamente bem fundamentadas. Este tipo de resistência resulta numa prevenção

completamente ineficaz a este nível, ao contrário de outros países que encontram neste tipo de instrumentos um eficaz aliado na deteção e prevenção de crimes, mas que são por vezes acusados de abusar dos direitos dos cidadãos.

### Investigação

A investigação criminal é um dos setores do combate à corrupção onde a falta de meios apropriados mais se faz sentir. Sublinha-se a questão da adequação e apropriação dos meios, mais do que a sua quantidade. De facto, apesar de existirem constantes queixas quanto aos recursos humanos do Ministério Público e da Polícia Judiciária, foi considerado por vários dos entrevistados que a ineficácia destes organismos não resulta do número de pessoas, mas sim da produção individual de cada agente. Os meios ao dispor dos magistrados e dos inspetores e a sua formação e especialização neste tipo de criminalidade são duas das maiores falhas. Por exemplo, a inexistência de sistemas informáticos unificados, ou que permitam o acesso imediato e em simultâneo às várias bases de dados da Administração Pública é razão para demoras constantes nos inquéritos-crime. Sem este tipo de meios, os magistrados veem-se obrigados a requisitar informações a várias entidades da Administração Pública, por vezes de forma sequencial, demorando meses, senão anos, a concretizar algo tão simples como a verificação do património do suspeito/arguido.

A falta de formação e especialização neste tipo de criminalidade também vai no mesmo sentido: provoca o atraso constante dos processos por ser necessário um estudo mais cuidado das características destes crimes, ou um mau sentido de orientação na investigação por falta de prática ou de conhecimentos específicos apenas adquiríveis por via de peritos externos. Não está aqui em causa a quantidade de investigações ou inquéritos, pois estes apresentam-se até em grandes números (1234 arguidos constituídos por crimes económicos e 46 milhões EUR congelados em seis meses), dada a população portuguesa. A questão está na qualidade do trabalho de investigação que resulta, por sua vez, de uma outra ordem de dados que apresenta números bem mais reduzidos: quantas investigações criminais de corrupção resultam em acusações; e quantas acusações resultam em condenações efetivas (seja em primeira instância ou num tribunal superior).

Sabendo que a corrupção é atualmente um fenómeno que abrange mais do que uma simples relação entre duas partes, podendo igualmente ter um carácter internacional, transnacional, transregional ou transdistrital, envolvendo um maior número de participantes e auxiliando-se de tecnologias e meios cada vez mais avançados, o papel das unidades com

competências específicas torna-se ainda mais importante.

Neste sentido, o Departamento Central de Investigação e Ação Penal carrega a maior responsabilidade, com competências de coordenação, recolha de informação e investigação de crimes de maior complexidade. Trata-se de um organismo cujo desempenho e proatividade poderia influenciar de forma determinante a prossecução criminal da corrupção em Portugal. No entanto, isso não acontece, já que existem graves obstáculos ao seu desempenho:

O primeiro obstáculo é a falta de recursos, principalmente recursos de investigação especializados como as perícias: o DCIAP não costuma ter verbas suficientes para uma investigação constante e eficaz, dependendo muito dos próprios recursos (como o Núcleo de Assessoria Técnica – NAT) ou dos recursos dos OPC, nomeadamente da PJ. O facto de não existir qualquer retorno de verbas para o DCIAP quando uma investigação criminal tem sucesso ou resulta na recuperação de património pelo Estado (por vezes em largos milhões de euros), torna a atividade de investigação extremamente dependente de verbas orçamentais previamente fixadas, não contribuindo para uma evolução do ímpeto de investigação e, simultaneamente, sujeitando os organismos de investigação criminal (quer do MP quer da PJ) a uma asfixia facilmente manipulável pelas medidas orçamentais do Executivo.

O segundo obstáculo é a inexistência de um gabinete de *intelligence*: o DCIAP, de acordo com as suas competências de organismo centralizador de informação, recolhe grandes quantidades de informações sobre todos os processos-crime relacionados com um elenco de crimes previamente fixados. No entanto, não existe qualquer tratamento dessa informação, seja a nível de prevenção criminal, averiguação de áreas de risco ou definição do perfil comum dos arguidos. Esta informação recolhida acaba por ficar estanque, não tendo uma utilidade correspondente ao seu potencial, de forma algo similar ao que acontece no CPC. Dada a crescente natureza da corrupção como um fenómeno internacional, inclusive a nível europeu, a inexistência de um tratamento de informação a este nível e a sua partilha com congéneres internacionais constitui também um obstáculo ao combate à corrupção ao nível da UE.

Refira-se como último obstáculo a falta de uma coordenação eficaz: como anteriormente mencionado, o DCIAP é um organismo centralizador e de coordenação, cujas competências deveriam caracterizá-lo como um bloco central de uma extensa rede de informação, na qual participariam todos os DIAP, serviços e representações do MP, a PGR e os OPC. No entanto, tem sido apontado que esta função não é concretizada pelo DCIAP, existindo uma grande desorganização, principalmente a nível do MP quando se trata de partilha de informação e coordenação de investigações



## A questão das prescrições mantém-se. As falhas sistémicas da organização judiciária, as falhas na eficácia da investigação criminal e as constantes oportunidades para que a defesa do arguido provoque a dilação do processo continuam a constituir obstáculos ao direito a uma Justiça célere

que necessitem de um papel proativo de múltiplos organismos. As recentes questões levantadas acerca da organização interna e hierarquia do Ministério Público são a concretização desta falta de organização, proatividade e sentimento de unidade.

### Tribunais

Decorrido o inquérito criminal e após acusação do Ministério Público, o processo-crime transita para a fase de instrução criminal ou de julgamento, ficando as decisões (pronúncia ou não pronúncia no caso da instrução criminal; absolvição ou condenação no caso do julgamento) a cargo do tribunal competente e dos respetivos juízes.

A integridade da magistratura judicial não se apresenta como um problema. Embora não existam certos mecanismos formais de caráter preventivo, como um código deontológico vinculativo ou a sujeição global dos magistrados a declarações de rendimentos (enquanto órgãos de soberania), os casos conhecidos de corrupção na magistratura judicial são poucos e no âmbito das entrevistas com os vários atores chave neste domínio foi sempre considerada uma área de pouco ou nenhum risco. As falhas no sistema de integridade dos tribunais judiciais portugueses não são focadas na questão da integridade dos magistrados, ou da ética e conduta no âmbito do desempenho das suas competências, mas centram-se antes na questão da eficácia e da eficiência, do *output* e do *outcome* dos tribunais: a famigerada lentidão da Justiça em Portugal (sendo que nos casos dos crimes económico-financeiros esta lentidão tem tendência a agravar-se, com especial incidência nos megaprocessos) e a perceção negativa da Justiça que daí decorre.

A lentidão da Justiça decorre de vários fatores:

Em primeiro lugar, decorre dos problemas, endógenos e exógenos, à organização judiciária em Portugal, como os problemas de comunicação entre instituições judiciais, a acumulação de certos tipos processuais como as ações executivas, a falta de uma hierarquia estratégica de casos ou a inadequação da atual legislação processual face à atual realidade judicial (vd. também nesta matéria os relatórios do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2008, 2009). Todos estes fatores resultam num excesso de momentos tramitativos e numa larga quantidade de tempo perdido entre esses momentos, atrasando o sistema e acumulando o número de processos pendentes.

Em segundo lugar surge a falta de uma organização laboral eficiente no âmbito da atividade da magistratura judicial. A sobrecarga dos juízes com atividades de mero expediente ou que se prendem com meros formalismos processuais, que poderiam ser concretizadas pelo *staff* judicial, acaba por reduzir o tempo dedicado à atividade jurisdicional, tanto

quanto ao estudo dos casos como à adoção de decisões.

Em terceiro lugar está a falta de especialização, tanto dos magistrados como dos tribunais. Por não existirem tribunais especializados com juízes com formação igualmente especializada em criminalidade económico-financeira, torna-se necessário um largo lapso temporal para que os magistrados a cargo do processo consigam estudar e acostumar-se às matérias em questão. Isso exige, na maioria dos casos, um largo recurso a peritos externos cuja participação, em vez de se focar nos aspetos técnicos essenciais do caso, acaba por se arrastar no tempo em explicitações dos princípios técnicos básicos aos juízes.

Poderá referir-se ainda que a qualidade da formação dos juízes também tem incidência tanto na celeridade como na qualidade das decisões. Mais do que criar um eventual órgão de monitorização da aplicação de regras deontológicas ou obrigações declaratórias, é necessário assegurar bons critérios de seleção, de formação – de base profissional e contínua – e de progressão na carreira, assentes num sistema de avaliação isento e objetivo. A este nível, a formação centralizada pelo Centro de Estudos Judiciários (CEJ), tanto inicial como contínua, tem apresentado lacunas que poderão influenciar o desempenho dos magistrados: a avaliação psicológica dos candidatos não afere a sua adequação à profissão; a formação é demasiado teórica, distanciada da realidade social (pouco ou nenhum ênfase é dado às disciplinas não jurídicas), pouco diferenciada e especializada entre magistraturas (MP e magistratura judicial); falta abertura e troca de experiências com as congéneres de outros países. O conjunto de todos estes fatores resulta numa grande falha a nível preventivo: a sociedade passa a percecionar a Justiça como um setor falhado (a este respeito relembre-se o recente Eurobarómetro (2012) no qual 75% dos portugueses considerou ineficientes as medidas de combate à corrupção e 71% considerou que não existem acusações e condenações suficientes para prevenir a corrupção). Em certos casos, a demora da Justiça é tanta que os crimes acabam por prescrever (v.g., caso Fátima Felgueiras e caso Isaltino Morais, entre outros), gerando assim uma perceção de impunidade dos agentes criminosos. Noutros casos, mesmo não prescrevendo o crime, existe um lapso temporal tão grande entre o momento de descoberta do crime (investigação e acusação) e o momento da decisão final dos tribunais que deixa de existir, para a população, uma conexão causal entre os dois momentos. Como afirma Rui Patrício (2012) «as pessoas associam à ideia de Justiça aquilo que veem nas notícias».

Apesar das recentes alterações ao Código Penal, a questão das prescrições mantém-se. Aumentados os prazos dentro dos quais os agentes criminosos podem ver a sua conduta punida pelos tribunais, os

problemas de fundo permanecem: as falhas sistémicas da organização judiciária, as falhas na eficácia da investigação criminal e as constantes oportunidades presentes no processo penal para que a defesa do arguido provoque a dilação do processo continuam a constituir obstáculos ao direito a uma Justiça célere (art. 20.º/4 da CRP e 6.º/1 da CEDH).

Por último, a esta situação acresce o problema das sanções que são aplicadas quando existem condenações, pecando por demasiado leves e inconsequentes<sup>30</sup>. Em certos casos, estas sanções resultam da avaliação própria do Tribunal sobre a culpa do agente criminoso (a título de exemplo vd. o caso do acórdão de primeira instância do caso Domingos Névoa, entre outros). Noutros casos é a própria lei que não fornece instrumentos suficientes para uma repressão eficaz (v.g., inexistência de uma legislação que permita a anulação de todas as presumíveis vantagens do ato corrupto – no caso das empresas, este tipo de pena acaba por significar apenas uma pequena taxa a pagar para aceder a um lucro maior por via de atividades ilícitas).

Todas estas incapacidades do sistema judiciário acabam, no entanto, por não ser transmitidas de forma transparente e clara para o público em geral. Os principais obstáculos à transparência e clareza da Justiça estão principalmente na linguagem demasiado tecnicista utilizada nos atos e despachos judiciais (que dizem respeito diretamente aos cidadãos) e na disponibilização insuficiente, dispersa e não sistemática da informação referente à Justiça, nomeadamente a disponibilização de atos, decisões e acórdãos dos tribunais (primeira instância, Relações, Supremo e Tribunal Constitucional), ou a disponibilização de estatísticas extensivas e tratamento de dados estatísticos sobre processos judiciais.

Em todos estes aspetos, a Justiça encontra-se, em última análise, dependente da vontade política dos órgãos legislativos (Assembleia da República e Governo), nomeadamente quanto à legislação penal e processual penal. Neste sentido, toma particular importância a integridade dos pilares Executivo e Legislativo para assegurar uma eficaz política de combate à corrupção, tanto conferindo recursos humanos, materiais e de formação, como aprovando legislação adequada ao combate mais eficaz.

### **Organismos especializados de combate à corrupção - reflexões**

Perante os problemas encontrados a nível da prevenção, da deteção, da investigação e da prossecução da corrupção, que passos tomar para garantir uma melhor organização e eficácia neste âmbito? Como acima mencionado, a cargo destas atribuições estão o CPC, a Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNCC), o DCIAP e os DIAP, um conjunto de organismos que apresentam problemas de comunicação, de auxílio e

aproveitamento mútuo das suas capacidades. Os problemas de coordenação, centralização e análise de informação do DCIAP vêm piorar esta situação.

A solução poderá estar, como anteriormente já recomendado pela TIAC (2010a, pág. 11), na criação de uma instituição especializada de combate à corrupção que reúna algumas ou todas as competências daqueles organismos. Não se deixa, no entanto, de recomendar (como tem sido prática da TI e da TIAC) o aperfeiçoamento dos organismos já existentes e no terreno (como recomendado pelos peritos entrevistados): a constituição de um organismo deste tipo, ou agência de combate à corrupção, é uma medida paralela cuja adoção poderá ser suprida por um correto desempenho do atual sistema judiciário e de prevenção da corrupção.

A tendência para adoção deste tipo de organismos tem vindo a ser seguida em todo o mundo desde a década de 90, principalmente por via do estabelecimento de organismos similares àqueles que têm maior sucesso noutros países (v.g., o exemplo da *Independent Commission Against Corruption* – ICAC de Hong Kong).

Ainda assim, o sucesso que uma tal instituição teria em Portugal é questionável, sendo que a criação deste tipo de organismo foi fortemente desincentivada pelos peritos entrevistados, em favor da manutenção e aperfeiçoamento das instituições já existente no terreno. Refere-se que a criação deste tipo de organismo iria criar apenas mais confusão. Num panorama que já tem excessivas entidades a lidar com a corrupção, a existência de mais uma autoridade iria gerar conflitos de competências e custos financeiros acrescidos.

A este respeito é comumente referido o exemplo da antiga Alta Autoridade Contra a Corrupção (AACC): esta instituição acabou por não produzir resultados visíveis, em parte devido à falta de competências adaptadas à realidade da corrupção e devido à sua extrema dependência de legitimação política. De facto, acabou sendo extinta em 1992 sem um debate esclarecido sobre o assunto, já depois de ter passado para a dependência da AR e quando começava a apresentar mais resultados. Dir-se-á, no entanto, que a criação de tal instituição, perante um panorama tão caótico do combate à corrupção, trará mais benefícios do que desvantagens, sendo que, para atingir melhores resultados, será importante colmatar as falhas dos organismos já existentes (como a falta de gabinetes de análise e tratamento de informação, falta de peritos formados e especializados, falta de independência assegurada, falta de códigos de conduta específicos, etc.), enquanto se mantêm as boas práticas (equipas multidisciplinares do DCIAP, existência de pontos de contacto com os *stakeholders* mais importantes, estruturas de apoio



## Ainda no tema das conexões políticas com o setor privado encontra-se o financiamento ilícito de partidos por parte de empresas, garantindo-lhes um acesso privilegiado a decisões políticas

### SETOR EMPRESARIAL

pericial como o Núcleo de Assessoria Técnica).

Para cumprir eficazmente competências de prevenção, uma hipotética agência de corrupção deverá trabalhar de perto com a Administração Pública e os seus organismos fiscalizadores (Tribunal de Contas e Inspeções-Gerais) e, simultaneamente, com os organismos de polícia criminal. Para isso é essencial a atribuição não só de plenos poderes de investigação, mas também de uma capacitação a nível de competências e recursos para utilizar esses poderes (recursos informáticos e materiais, tal como recomendado para o Ministério Público).

Absorvendo assim as competências atuais do CPC, do DCIAP e da UNCC, seria possível criar uma estrutura única, com todos os benefícios daí decorrentes, tais como: a transferência de conhecimento entre profissionais de diferentes áreas; o tratamento multilateral das informações recolhidas (*Intelligence*); a independência face às anteriores instituições ou organismos (Ministério Público e Ministério da Justiça). Adicionalmente, tirando partido da transferência de conhecimentos e da experiência no terreno, facilmente se poderia alargar as competências de um tal organismo à educação, formação e sensibilização.

Por fim, e como forma de evitar casos similares à antiga AACCC, deverão ser estabelecidos indicadores e mecanismos transparentes e eficazes de avaliação do desempenho de um organismo especializado de combate à corrupção, de forma a que o seu desempenho não esteja só sob o escrutínio dos órgãos de soberania, mas também dos cidadãos.

Simultaneamente, deverá ser estabelecida a independência do organismo, tanto pela adoção de um sistema mais forte de nomeação política (maioria de dois terços como é o caso do Provedor de Justiça), como pela garantia de autonomia financeira, pela previsão do orçamento mediante uma percentagem fixa (e adequada) do Orçamento de Estado (como é o caso da ICAC de Hong Kong).

O enquadramento legal português possibilita hoje em dia um clima de negócios sem grandes obstáculos à iniciativa privada, em parte graças às iniciativas de simplificação dos procedimentos relacionados com a constituição e funcionamento das empresas. Contudo persistem alguns problemas. Esta simplificação tem aspetos positivos e negativos: pode funcionar como um obstáculo à corrupção, na medida em que reduz os procedimentos administrativos e a complexidade normativa envolvida, limitando deste modo as margens de discricionariedade no licenciamento, regulação e supervisão das atividades empresariais; ou como um facilitador da corrupção, tornando mais flexível e volátil o ciclo de vida das empresas sem ser acompanhado por uma maior fiscalização desses processos, aumentando a possibilidade de fraude (Morgado, 2011).

A constituição de empresas em Portugal revelou uma importante evolução, tendo subido 33 lugares de 2011 para 2012 no ranking da *Doing Business 2012* (Banco Mundial, 2012, 26.º lugar em 183 economias). Apesar desta evolução, subsistem problemas que se relacionam sobretudo com a burocracia nos serviços públicos, sendo até um dos aspetos em que Portugal pior se posiciona no *ranking Doing Business 2012* (Banco Mundial, 2012, 97.º lugar em 183 economias). Estes obstáculos, particularmente relevantes no caso dos licenciamentos, são a base da economia subterrânea, também chamado «mercado de remoção de obstáculos» (Morgado, 2011, p. 52), permitindo evitar custos inerentes ao cumprimento de normas legais (pagamento de impostos, contribuições, custos de formalização da atividade, cumprimento de normas de segurança, ambientais, laborais, etc.).

Outro problema relevante relaciona-se com as conexões políticas em Portugal, relacionado com o já mencionado fenómeno dos *jobs for the boys*. Um recente estudo (Costa et al., 2010) dá conta da promiscuidade entre poder económico e poder político em Portugal: entre 115 ministros e secretários de Estado de PS, PSD e CDS desde os anos 70, um em cada cinco passou pelo Banco Comercial Português (BCP) e um em cada dez pelo Grupo Espírito Santo. Outro estudo (Martins, 2010) verifica ainda que nos meses que antecedem e sucedem as eleições legislativas o número de contratações nas empresas públicas aumenta substancialmente (particularmente quando o partido no Governo se altera). Também consideradas fontes de «jobs for the boys», as Parcerias Público-Privadas (PPP)<sup>39</sup> podem nesse sentido ser vistas com um fenómeno de interferência externa nas atividades de empresas, principalmente devido ao fraco controlo e fiscalização da execução deste tipo de contratos, à eficácia dos mecanismos de prestação de contas e de governo (Santos, 2007), à interferência política na fase de implementação (Marques e Silva, 2008) e a um conjunto de fatores inerentes ao processo das PPP que propiciam o risco de corrupção, como a complexidade dos procedimentos, a multiplicidade dos atores, os montantes financeiros envolvidos, a diluição temporal das suas

repercussões e a fragilidade dos sistemas de fiscalização e responsabilidade (Lopes, 2011). Esta situação torna uma importância acrescida quando se tem em conta que Portugal é o país europeu com maior percentagem de PPP, quer em relação ao PIB quer em relação ao Orçamento de Estado (Moreno, 2010). Ainda no tema das conexões políticas com o setor privado encontra-se o financiamento ilícito de partidos por parte de empresas, garantindo-lhes «um acesso privilegiado a decisões políticas» (De Sousa, 2011, p. 57). Dos casos ocorridos nos últimos anos, em quase nenhum ficou provado o financiamento ilícito (ibid.), sendo que nos casos em que ficou provado (relembre-se a condenação da Somague pelo Tribunal Constitucional em 2008) ficou por apurar qual a contrapartida que as empresas terão recebido.

Quanto à prestação de contas e transparência das empresas, a lei estabelece alguns mecanismos obrigatórios para as organizações admitidas à negociação em mercado regulamentado (v.g., publicação semestral de relatórios financeiros), mas continua com lacunas graves quanto a outros aspetos: um dos tópicos visados pela avaliação e recomendações do Grupo de Trabalho da OCDE (OECD, 2007<sup>40</sup>, 2009) é o das despesas confidenciais e não documentadas, que podem encobrir casos de pagamentos a terceiros para obter situações de favor ou ilegais nas relações com o Estado, demais entes públicos ou outras entidades. Esse é um sério fator impeditivo da deteção de pagamentos suspeitos. Apesar de atualmente já não se encontrar a referência a despesas confidenciais na legislação fiscal (em cumprimento das recomendações do Grupo de Trabalho), permanece a referência a despesas não documentadas (embora desencorajadas através de tributação autónoma), que continuam a ser um risco potencial (OCDE, 2009).

De facto, a governação e a responsabilidade social das empresas portuguesas ainda têm um longo caminho a percorrer para estar a par das congéneres europeias. Isto deve-se, por um lado, ao fraco desenvolvimento de mecanismos que assegurem a apropriação de princípios de ética na condução de negócios, como a educação: numa análise a 99 licenciaturas em Portugal, apenas 36 apresentavam uma cadeira de ética (Torres, 2011). Por outro lado, subsistem fatores problemáticos identificados repetidamente por estudos, como os problemas relacionados com a diversidade, independência e avaliação dos conselhos de administração (escassez relativa de membros independentes, falta de prática de avaliação dos conselhos de administração, baixo grau de diversidade em termos de género, baixo grau de diversidade funcional, etc.) (Heidrick e Struggles, 2009 e 2011).

O grau médio de cumprimento das recomendações de governo societário da CMVM tem vindo a aumentar (CMVM, 2011). Ainda assim, verificam-se algumas situações preocupantes quanto à participação e controlo das sociedades (limitação de direitos de voto, blindagem de estatutos, etc.), sendo as sociedades menos cumpridoras as de maior dimensão e liquidez e as empresas financeiras.

Quanto à auditoria e controlo próprio, de acordo com um relatório da CMVM (2011) em 2009 apenas 70,5% das sociedades cotadas em Portugal tinha uma unidade orgânica de auditoria interna, sendo que no total das sociedades em análise 25 afirmaram ter códigos de conduta e apenas 18 afirmaram ter mecanismos de avaliação do cumprimento desses mesmos códigos. Também instituições como a Confederação Empresarial Portuguesa<sup>41</sup> ou a Confederação dos Agricultores de Portugal<sup>42</sup> não têm qualquer documento relativo à corrupção ou código de ética ou conduta que vincule as suas associadas.

Ao nível da prevenção da corrupção a lei conta atualmente com deveres adicionais de diligência para certas entidades financeiras, como a comunicação ao PGR e à UIF de suspeitas de crime de branqueamento ou o dever de formação adequada dos dirigentes e empregados com funções relevantes para a prevenção do branqueamento e financiamento de terrorismo. No entanto, o GRECO considerou que as instituições e profissões sujeitas à obrigação de comunicar suspeições não receberam ainda diretrizes ou tipologias, nem qualquer formação que as ajude a fazer a relação entre transações suspeitas e possíveis atos de corrupção. Face à inexistência de reporte de quaisquer desenvolvimentos práticos nesta área, Portugal parece confiar plenamente nos próprios organismos para informarem o seu pessoal e a fazerem a sua formação.

Por fim, o combate à corrupção parece não estar entre as prioridades das empresas portuguesas. Disso mesmo dá conta o facto de que apenas 41 empresas portuguesas (metade das quais PME) participam na iniciativa de responsabilidade social Global Compact, da ONU<sup>43</sup>. Para além disso, um estudo recente, que analisou a divulgação de informação sobre o combate à corrupção nos relatórios de sustentabilidade de 2008 de uma amostra de empresas com ações admitidas à cotação na Euronext – Lisboa, concluiu que se trata de uma prática empresarial claramente subdesenvolvida em Portugal (Branco, 2010). Verificou-se que apenas 18 das 48 empresas que constituíam a amostra publicam e divulgam, designadamente na sua página web, um relatório de sustentabilidade. Apesar de 78% das empresas analisadas divulgar algum tipo de informação sobre o combate à corrupção, apenas 37% divulga informação relacionada com a organização interna da empresa para combater a corrupção (existência de comité de ética, de conformidade ou de controlo oficialmente encarregues do tratamento da questão; existência de planos ou programas de ação; existência de pessoa ou serviço dedicados; existência de dispositivos de alerta – *whistle blowing*) e só 28% se refere à exposição ao risco de corrupção (existência de análises de riscos de corrupção, etc.). Nenhuma deu conta da existência de iniciativas realizadas em parceria com a sociedade civil (ONG e outras organizações) para combater a corrupção.

## Na prática, a independência da comunicação social não é linear e a concentração da propriedade dos media constitui uma preocupação pública

### COMUNICAÇÃO SOCIAL

A liberdade de expressão e informação constitui um dos princípios fundamentais consagrados na Constituição da República (artigos 37.º e 38.º da CRP) e de importância basilar para a comunicação social. No entanto, além de livre, a comunicação social precisa de ser independente, prevendo-se ainda a este respeito a independência editorial, a proteção contra a difamação, assim como restrições claras quanto à atividade e financiamento nas áreas da televisão e rádio, vedando o exercício tanto a partidos, associações políticas e sindicais, patronais ou profissionais, ao Estado, autarquias locais e Regiões autónomas, seja direta ou indiretamente. De facto, todos os órgãos de comunicação social estão proibidos de fazer propaganda política, sem prejuízo dos critérios e condições legalmente previstos nas leis que regulam o direito de antena. Na prática, no entanto, a independência da comunicação social não é tão linear e a concentração da propriedade dos media constitui uma preocupação pública, manifestada nomeadamente pelo Sindicato dos Jornalistas, e que carece de legislação própria. De uma forma geral, todos os principais órgãos de informação estão na posse de cinco grupos económicos: Impresa, Media Capital, Controlinveste, Cofina e Sonae; tendo-se verificado, durante a última década, um aumento significativo dos movimentos de concentração de propriedade dos media em Portugal. Esta realidade tem sido alvo de uma forte reação tanto por parte da sociedade civil como dos próprios media e partidos políticos (vd. anteriores propostas legislativas sobre pluralismo e não-concentração dos media do BE e do PS), mas sem sucesso até ao momento<sup>44</sup>.

De acordo com a Reporters Without Borders, a liberdade de imprensa está num nível muito satisfatório em Portugal. Apesar desta boa classificação, o país tem vindo a descer nos rankings da organização, com exceção do último ano.<sup>45</sup> A interferência política na independência dos media não é explícita, havendo no entanto uma perceção pública de episódios de pressões, forças mais subliminares, tentadas e/ou exercidas sobre profissionais, presente também em alguns inquéritos recentes (Entidade Reguladora para a Comunicação Social, 2008). Nos últimos anos, para além de alguns casos particulares de alegada interferência do poder político bastante mediatizados, a emergência de uma grande maioria de comentadores diretamente alinhados com o poder político (deputados, ex-dirigentes, etc.) tem criado um quadro de grande peso na opinião pública portuguesa e, consequentemente, um contexto de menor independência. A distinção entre notícia e comentário tem sido fortemente diluída (Obercom, 2010, p.30). A interferência política toma uma outra dinâmica no âmbito da imprensa local e regional, em cujos casos o poder local se constitui (ainda que por vias dissimuladas e indiretas) como uma das principais fontes de financiamento dos órgãos de comunicação social, colocando em

causa a livre concorrência e independência deste setor (De Sousa, 2004). Por fim, as condições de precariedade atuais também podem por em causa a independência dos media, mediante um controlo financeiro do desempenho individual dos jornalistas ou a eventual ameaça, ao ponto de chegar a tribunal.

Como referido, para a perceção do setor judicial e de *enforcement*, os media têm um papel ativo e relevante na informação sobre os casos de corrupção e na moldagem da perceção social sobre o seu combate. No entanto, a mediatização merecida pelos casos de corrupção (ainda mais no contexto de crise económica) não se concretiza a não ser com casos de corrupção em que estão envolvidas figuras públicas (*v.g.*, Freeport, Universidade Independente ou Face Oculta), em detrimento de outros casos tão relevantes mas sem nomes sonantes.

O jornalismo de investigação, por seu lado, não passa de uma atividade marginal<sup>46</sup>, em parte devido a uma falta de meios humanos e económicos disponíveis, para não prejudicar uma cobertura noticiosa regular. De facto, predomina a informação reativa, sensacionalista e a reboque do acontecimento (Triães, 2011). O jornalista vê-se como um transmissor de acontecimentos, cada vez mais generalista e nos últimos anos assiste-se a uma tendência de desvalorização desta profissão (Obercom, 2010, pp. 9 e 10).

## SOCIEDADE CIVIL

De todos os setores institucionais analisados, a sociedade civil é aquele que goza da melhor percepção de transparência e integridade junto da sociedade portuguesa. Esta percepção positiva resulta não só da aparente inexistência de corrupção nesse setor – são raras as notícias sobre corrupção envolvendo organizações da sociedade civil (OSC) – como também da falta de expressividade que estas organizações têm na vida pública portuguesa.

Apesar da liberdade de associação ser protegida pela Constituição, o enquadramento legal respeitante à constituição e funcionamento das OSC não é propiciadora de uma sociedade civil ativa. Adicionalmente, as OSC operam sob diversos condicionamentos práticos, nomeadamente relacionados com a sua dependência de financiamentos públicos e consequente pressão financeira, não sendo pois de admirar que em Portugal a sociedade civil ainda cumpra o seu papel de *watchdog* de uma forma muito incipiente. Contudo, existem alguns setores de atividade onde as OSC têm tido algum sucesso como, por exemplo, na proteção dos direitos dos consumidores (DECO), na proteção dos direitos dos trabalhadores (sindicatos e associações profissionais/empresariais), na proteção do ambiente (Quercus) e na solidariedade social (Banco Alimentar). São casos pontuais, onde a adesão e pertença institucional resulta num benefício direto para o próprio ou para um grupo de interesse (para além de poder eventualmente trazer externalidades positivas para a sociedade em geral), em domínios de atividade bastante regulada onde o Estado encara essas organizações como parceiros sociais, possibilitado a sua intervenção em mecanismos institucionalizados de consulta.

Tal não é o caso das OSC no âmbito do combate à corrupção ou defesa da boa governação, onde apesar de existirem várias expressões de vontade de agir nesse sentido, em regra acabam por não concretizar-se. A atual conjuntura económica de austeridade veio alterar um pouco esta situação, com o surgimento de algumas iniciativas não institucionalizadas em formato de movimentos sociais, nas redes sociais e fora delas.

De facto, no âmbito do seu papel de vigilância e monitorização das OSC, faltam em Portugal estudos académicos importantes, relatórios periódicos ou avaliações longitudinais às práticas de integridade e transparência na Administração Pública ou no setor privado. Trata-se de uma responsabilidade habitualmente deixada a agências públicas ou a atores privados com competências específicas, como empresas de auditoria. Isto deriva, por um lado, da predominância do fornecimento de serviços e bens sociais na configuração funcional da sociedade civil organizada, em detrimento de organizações expressivas (e, particularmente, organizações que trabalham na área de advocacy e causas sociais), limitando a capacidade de fiscalização e monitorização das OSC. Por outro lado, a

cultura cívica e política de baixa intensidade, produtora de um desinteresse generalizado por questões de carácter político, é um fator limitador adicional.

A escassez de ação organizada e comprometida contra a corrupção tem uma ligação previsível à necessidade de campanhas de consciencialização anticorrupção direcionadas a um empenho não-sectário, ou seja, que crie consensos generalizados na sociedade portuguesa. As iniciativas anticorrupção emanadas das legislaturas e agências públicas com pouca credibilidade não ganham a tração devida. No entanto, apesar do número crescente de controvérsias e casos com consequências judiciais revelados, nos últimos anos, em trabalhos de investigação jornalística, poucas, se alguma, OSC discutiram questões ligadas à corrupção com agentes governamentais. Poucas OSC propuseram até à data reformas de políticas públicas e arranjos institucionais relacionados com a transparência e prestação de contas, entre as quais se conta a atuação da TIAC a partir de 2010-2011, o manifesto de combate à corrupção<sup>47</sup> da SEDES – Associação para o Desenvolvimento Económico e Social, ou o Compromisso de Ética<sup>48</sup> da Associação Sindical de Juizes Portugueses (ASJP).

Quanto à independência das OSC face a atores externos, a interferência destes últimos na atividade das primeiras é difícil de determinar. Apesar das várias indicações de conluio entre partidos políticos, fundações e sindicatos, além de ligações implícitas entre grupos de interesses organizados e OSC, os dados existentes não são substanciais para afirmar que exista qualquer influência, direta ou indireta, desses atores. Contudo, nos últimos tempos a relação promíscua entre poder político e económico, possibilitada ou promovida por certos tipos de associações cívicas de natureza discreta, como por exemplo a Maçonaria, tem suscitado um debate intenso (Licínio Lima, 2012) sobre a necessidade de obrigar por lei os detentores de cargos políticos e cargos públicos de relevo (por exemplo, juizes) a declararem a sua pertença a essas organizações. Devido a tratar-se de um setor ainda em evolução e com vários condicionamentos, certos aspetos que são já tratados e quantificados na área empresarial continuam num estado muito primitivo na sociedade civil:

- Embora haja a prática de publicação das estruturas orgânicas e composição dos corpos sociais, contribuindo para a transparência formal das estruturas institucionais das OSC, continua a existir um défice de informação quanto à sua atividade. A tendência crescente para a publicação de relatórios em formato digital na Internet é também um passo na direção certa. Porém, as assimetrias existentes na sociedade portuguesa, no que diz respeito à utilização de tecnologias

**A atual conjuntura económica de austeridade veio alterar a situação, com o surgimento de algumas iniciativas não institucionalizadas em formato de movimentos sociais, nas redes sociais e fora delas**

## CONCLUSÕES E PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

da informação limitam a difusão dessa prática. Para além da publicação de relatórios, continua a existir um défice de informação respeitante ao número de membros e uma fraca ênfase da responsabilidade institucional.

- As práticas de *accountability* ainda estão largamente limitadas a OSC com maior dimensão e especialização funcional, que competem por financiamento externo, ao nível nacional, comunitário ou internacional. Isto deve-se à obrigatoriedade da existência de estruturas e procedimentos de responsabilização dos corpos sociais, respetivos titulares e quadros técnicos como critério de acesso a competências para financiamento. Para as OSC de menor dimensão e baixa capacidade (isto é, que operam ao nível local, com baixos níveis de profissionalização e segmentação funcional interna), o tema da *accountability*, interna ou externa, não é uma prioridade, não só porque não têm os recursos financeiros e humanos para efetivar esses mecanismos (preocupando-se com a necessidade de servir e de sobreviver no imediato), como também porque não há uma pressão de fora-para-dentro para adotar esses procedimentos e estruturas. Nos últimos tempos, as OSC de âmbito local com maior profissionalização e as OSC de âmbito regional e nacional estão a adaptar-se com alguma rapidez, mediante a implementação de estratégias que visam salvaguardar a transparência dos processos de decisão e gestão e a responsabilização dos seus dirigentes, membros e colaboradores;
- Não existem códigos de ética para os vários agentes da sociedade civil nem para os diferentes tipos de OSC, ou uma associação que funcione como plataforma de coordenação para a implementação de um código de conduta universal, mediante um mecanismo de monitorização e avaliação da aplicação de regras de conduta ou programas de formação em ética e integridade para o setor das OSC.

O Sistema Nacional de Integridade português apresentou resultados mais baixos do que seria de esperar para um país desenvolvido, industrializado e inserido na União Europeia. Não se quer com isto dizer que não tenham existido esforços no sentido de melhorar o combate e a prevenção da corrupção. Existiram: a implementação dos Planos de Gestão de Riscos de Corrupção, a introdução de novas medidas legislativas por via do pacote anticorrupção de 2011, a (quase) criminalização do enriquecimento ilícito, o novo mecanismo de denúncias da PGR ou até a publicação das nomeações pelo novo Governo. O problema é que muitas destas iniciativas estão viciadas à nascença, com graves defeitos de conceção e formatação, tornando a prevenção e o combate à corrupção ineficazes. Em alguns casos, existe uma estratégia deliberada para que estes mecanismos não funcionem (como a última revisão da lei de financiamento político). Noutros casos, as medidas sofrem o impacto de um processo legislativo de má qualidade: pouco esclarecido sobre os problemas de fundo; fechado sobre si próprio, sem incluir contributos da sociedade civil ou dos organismos responsáveis pela implementação das medidas; e pouco conhecedor da eficácia dos mecanismos já existentes e dos custos e benefícios das eventuais alternativas. A fraca pressão dos *stakeholders* e a fraca capacidade da comunicação social e da sociedade civil para acompanhar estes processos e denunciar a má qualidade dos diplomas, leva muitas vezes à adoção de medidas e à criação de instrumentos inócuos. Estas medidas não têm travado a corrupção, nem têm diminuído o destaque deste fenómeno na comunicação social, nem têm alterado a perceção dos cidadãos sobre a incidência e extensão da corrupção na sociedade portuguesa. Revela-nos a avaliação do SNI que as falhas são graves e, pior do que isso, são falhas que põem em causa a legitimidade e o desempenho global das instituições.

A repressão criminal e a Justiça é exemplo deste tipo de falha sistémica. Nesta área, a relação entre instituições e organismos é de uma importância vital e a existência de obstáculos acaba por resultar num subaproveitamento de capacidades: a falta de coordenação e a falta de transferência de conhecimentos diminui as capacidades de investigação e prevenção da corrupção.

Por outro lado, a inexistência de formação e especialização adequada, acrescida da escassez de meios adequados, acaba por, em conjunto com a lentidão e burocracia processual, criar um grande descrédito na Justiça. Por sua vez, este descrédito na Justiça reduz a confiança dos cidadãos na perseguição da corrupção, provocando uma diminuição ou ausência de denúncias – meio de deteção vital neste tipo de criminalidade – que, por último, vai acabar em incapacidade investigatória, agravando a perceção

de impunidade dos agentes corruptos.

No setor político, por sua vez, existe uma total irresponsabilidade dos eleitos face aos eleitores: as promessas de combate à corrupção são abaladas por leis de financiamento que permitem branqueamento de fundos, por declarações de rendimentos e conflitos de interesses que não correspondem à realidade, constituindo uma falta de honestidade para com os cidadãos, e por uma falta de sancionamento de todas estas irregularidades políticas.

Este tipo de distorção da transparência e da independência que deveria ser característica dos representantes do povo acaba por distorcer também a Administração Pública: por via de nomeações discricionárias e despesismos não controlados, o Estado permite manipular a independência dos organismos públicos, utilizando estes cargos e nomeações para servir interesses privados, sem qualquer tipo de justificação curricular ou verificação de eventuais conflitos de interesses. E nestes casos também o Tribunal de Contas se encontra de mãos atadas, em parte por se encontrar limitado pela lei, em parte por recear ter um papel mais ativo na fiscalização da Administração tanto Central como Local. As recentes medidas do Executivo de Passos Coelho a este respeito têm servido como exemplos positivos, mas a sustentabilidade e crescimento destas iniciativas até ao fim da legislatura continua uma questão incerta.

As falhas detetadas, mais do que realçarem áreas ou práticas que são graves para o correto funcionamento da prevenção e do combate à corrupção, revelam algo bem mais profundo: a falta de uma verdadeira vontade política para combater este fenómeno, uma vontade que realmente utilize todas as faculdades ao seu alcance para impedir a má gestão de dinheiros públicos, a corrupção e a falta de transparência na Administração Pública e na sociedade em geral. Trata-se, pois, de uma falha de valores éticos e de integridade, não só da população em geral, mas principalmente dos seus representantes na classe política.

### Principais recomendações

As recomendações da Transparência e Integridade, Associação Cívica quanto ao Sistema Nacional de Integridade baseiam-se, por um lado, numa política de transparência total, zelando sempre pelos interesses dos cidadãos e pela prevenção da corrupção pelo exercício do princípio, constitucionalmente previsto, da transparência da Administração Pública. Por outro lado, assentam numa política de tolerância zero quanto à corrupção e à impunidade dos seus agentes. O elenco total de recomendações da TIAC poderá ser consultado nos relatórios específicos para cada pilar do SNI.

### A. Sistema Político

- A Comissão de Ética da Assembleia da República deve ter um papel mais ativo e fiscalizador da entrega do registo de interesses por parte de deputados e membros do Governo e deve regular eventuais conflitos de interesse.
- O Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos (Lei 64/93, de 26 de agosto) deve ser alargado aos membros dos gabinetes ministeriais. Deve ainda ser revisto de modo a ter em conta as Parcerias Público Privadas, que tornam obsoleto o período de nojo de três anos para a passagem dos cargos públicos para o setor privado.
- Os perfis/CV (completos) dos membros do Governo e demais cargos públicos devem ser disponibilizados na íntegra, não incluindo somente as funções públicas exercidas, mas qualquer cargo ou atividade exercida no setor privado.
- A lei de financiamento de campanhas e partidos políticos deve ser simplificada, com vista a uma melhoria da informação prestada pelos partidos políticos e da sua análise pela ECFP.

### B. Sistema Administrativo

- Deve proceder-se a uma verdadeira «despartidarização» da Administração Pública e do setor empresarial do Estado, alterando o número de cargos e as regras de nomeação dos dirigentes.
- Todos os organismos públicos (incluindo institutos, fundações, empresas públicas, entidades reguladoras e pessoas coletivas beneficiárias de dinheiros públicos) devem disponibilizar, num formato inteligível e em tempo útil, os seus relatórios anuais de atividades, plano e orçamento e todas as informações referentes à sua situação financeira, para consulta pública.
- O atual sistema de coordenação das inspeções-gerais com o MP deve ser reformulado, criando mecanismos céleres e imediatos de comunicação de crimes por parte da Administração Pública ao MP e de auxílio prioritário a este organismo no âmbito dos inquéritos criminais, acompanhados das necessárias sanções disciplinares e/ou criminais em caso de incumprimento.

### C. Sistema Judicial

- Deve ser promovida e implementada pelos órgãos legislativos e demais organismos envolvidos, uma reforma completa da Justiça para o século XXI, com particular ênfase na promoção da transparência e no combate à corrupção, nomeadamente por via da

## As recomendações da TIAC quanto ao Sistema Nacional de Integridade baseiam-se numa política de transparência total e de tolerância zero quanto à corrupção e à impunidade dos seus agentes

criação de um website abrangente sobre a Justiça Portuguesa, incluindo informações sobre a atividade das várias instituições envolvidas (Ministério Público, Tribunais, etc.) e que contenha, nomeadamente, os seguintes elementos:

1. Estatísticas mais detalhadas sobre o andamento de processos e da Justiça;
  2. Disponibilização sistemática e organizada das decisões judiciais (acompanhadas da identificação dos arguidos/réus);
  3. Disponibilização sistemática e organizada dos despachos finais de inquérito do Ministério Público;
  4. Disponibilização das decisões de processos disciplinares sobre magistrados judiciais.
- Os mecanismos de prevenção devem ser melhorados, nomeadamente por uma melhor publicitação do website de denúncias da PGR, pela criação de gabinetes de *intelligence*, pela análise integrada da informação recolhida a nível nacional pelo DCIAP e pelo fomento da realização de averiguações preventivas dentro dos trâmites legais.
  - Os organismos de investigação devem ser dotados com os meios especializados e formados necessários a um eficaz combate da corrupção.
  - O Ministério Público deve assumir um papel mais ativo na investigação de crimes eleitorais, de declarações patrimoniais de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos e das contas de partidos e campanhas políticas.
  - Deve ser feito um investimento na reorganização judiciária e em tribunais especializados em corrupção e criminalidade económico-financeira.
  - Deve ser descriminalizada a difamação, na medida em que constitui um obstáculo efetivo à denúncia de casos de corrupção.
  - É também recomendação da TIAC a criação de um organismo especializado de combate à corrupção – ou agência de combate à corrupção –, que reúna competências de investigação, prevenção (no âmbito do setor público e do setor privado), prossecução criminal e educação. Absorvendo algumas das competências atuais do CPC, do DCIAP e da UNCC, este novo organismo permitiria criar uma estrutura única de combate à corrupção, com todos os benefícios daí decorrentes.
  - A estrutura e funcionamento deste organismo deverá respeitar as seguintes diretrizes:
    - 1 Possuir códigos de conduta específicos, devidamente fiscalizados e com sanções acopladas ao seu incumprimento;

- 2 Possuir mecanismos adequados de avaliação e fiscalização interna, tanto a nível de desempenho pessoal como da gestão do organismo como um todo, mecanismos esses que devem ser supervisionados por entidades ou órgãos independentes e com participação externa (políticos, praticantes da Justiça, sociedade civil);
- 3 Estruturar-se por equipas multidisciplinares (seguindo o exemplo do DCIAP), com pontos de contacto designados para os *stakeholders* envolvidos;
- 4 Adotar uma regulamentação detalhada sobre o recrutamento de novos agentes, com concursos de admissão público e processos transparentes;
- 5 Obrigatoriedade de prestação de contas anual à AR;
- 6 Garantias de independência.
  - Pela forma de nomeação do cargo máximo dirigente, por exemplo seguindo o método de maioria de 2/3, como é utilizado para o Provedor de Justiça;
  - Pela autonomia financeira do organismo, mediante a fixação do seu orçamento com base numa percentagem fixa do Orçamento de Estado para cada ano.

### D. Setor Empresarial, Sociedade Civil e Comunicação Social

- Deve ser feito um investimento na sensibilização do Setor Empresarial para o fenómeno da corrupção e as suas desvantagens, desde ações visando diretamente as empresas, novas práticas de *Corporate Social Responsibility* ou até a inserção de cadeiras de ética no âmbito das licenciaturas.
- Deve ser reforçado o papel das estruturas fiscalizadoras no âmbito da Sociedade Civil (Conselho Fiscal e/ou Conselho Consultivo e Mesa da Assembleia-Geral); estabelecimento de obrigação estatutária de publicação, em suporte digital, de relatórios anuais; estabelecimento de obrigação estatutária de publicação periódica de dados e resultados operacionais; reforço da exigência de prestação de contas por todos os *stakeholders*.
- Devem ser mais bem demarcados os espaços de intervenção nos media, para que os conceitos de comentador e jornalista se tornem mais claros para o público; atendendo à passagem frequente de profissionais da área do jornalismo para assessorias políticas e vice-versa, deve ser instituído um «período de nojo» entre a passagem de um cargo para o outro; deve ser repensado o modelo de eleição dos membros do Conselho Regulador da ERC, de forma a melhorar a legitimidade percebida dos mesmos.



## FICHA TÉCNICA

### Autores

**David Marques**, Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Investigador jurídico na TIAC com experiência em projetos de análise do fenómeno da corrupção e de revisão e análise da implementação de Convenções Internacionais.

**Susana Coroadó**, Licenciada em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa e Mestre em Direito Internacional pela School of Oriental and African Studies. Tem experiência profissional nos setores público e privado, em Portugal e no estrangeiro.

### Coordenação Científica

**Luís de Sousa**, Investigador Responsável, Doutorado em Ciências Políticas e Sociais pelo Instituto Universitário Europeu de Florença. Atualmente, investigador no ICS-UL, diretor da rede ANCORAGE-NET e presidente da TIAC.

**Marcelo Moriconi**, Investigador no CIES-IUL. Diplomado em Comunicação Social pela Universidad Nacional de La Plata e doutorado em Ciência Política pela Universidade de Salamanca. Realizou investigação de pós-doutoramento no México (UAM-Xochimilco) e foi investigador visitante em Londres (LSE).

### Coordenação de Advocacy e Gestão do Projeto

**Gualter Crisóstomo**, Diretor de Corporate Governance da INTELI e do CEIA. Licenciado em Relações Internacionais, Ramo Económicas e Políticas pela Universidade do Minho e pós-graduado em Administração e Políticas Públicas pelo ISCTE.

**Diana Reis**, Técnica de projeto na INTELI. Licenciada em Ciências da Comunicação pela Universidade do Minho e mestranda em Ciência Política e Relações Internacionais na FCSH-UNL. Entre 2009 e 2011 desempenhou funções de assistente em projetos promovidos pela Transparency International.

### Investigadores convidados

**Carla Bastos**, Docente universitária, formadora e consultora. Doutoranda em Sociologia. Licenciada em Direito. Pós-Graduada em Ciências Jurídico-Administrativas e em Gestão e Políticas Públicas. Diplomada em Inspeção, Auditoria, Avaliação e Fiscalização. Associada efetiva da TIAC e investigadora.

**Liliana Pacheco**, Assistente de Investigação no CIES-IUL. Licenciada em Comunicação Social pela Universidade do Minho e mestranda em Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação no ISCTE- IUL. Tem colaborado em vários projetos de investigação na área dos media, tanto do

ponto de vista sociológico do jornalismo, como do enquadramento jurídico, da regulação e das novas formas de produção e consumo mediático.

**Luís Bernardo**, Doutorando em Sociologia na Humboldt-Universität zu Berlin e investigador visitante no Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Mestre em Política Comparada pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

**Manuel Castelo Branco**, Professor auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade do Porto. Doutorado em Ciências Empresariais pela Universidade do Minho.

**Thierry Dias Coelho**, Investigador no CESNOVA-UNL e colaborador do IPRI-UNL. Diplomado em Direito pela Universidade Paris I Panthéon-Sorbonne e em Ciência Política e Relações Internacionais pela UNL. Presentemente é bolseiro da FCT, doutorando em Ciência Política (tese sobre as elites e a corrupção) e professor assistente convidado da FCSH-UNL.

### Revisão Externa

**José Magone**, professor catedrático de Governança Regional e Global na Berlin School of Economics and Law. Mestrado (1988) e Doutoramento (1992) na Universidade de Viena, Áustria. Professor assistente no Instituto Piaget (Out 1992-Out 1993), Lecturer (1993-2001), Senior Lecturer (2001-2007) e Reader (2008) em Política Europeia na University of Hull, Grã-Bretanha.

Publicações: 10 Livros, 40 capítulos em livros e mais de 14 artigos em jornais científicos. Últimos livros: *The Developing Place of Portugal in the European Union* (New Brunswick: Transaction 2004), *Contemporary Spanish Politics* (London: Routledge 2004 e 2009 (segunda edição substancialmente atualizada), *The New World Architecture. The Role of the European Union in Making Global Governance*. (New Brunswick: Transaction 2006) e *Contemporary European Politics. A Comparative Introduction* (London: Routledge 2012).

### Revisão e edição

**João Paulo Batalha**, consultor de comunicação, co-fundador e produtor de conteúdos editoriais na Storymarkers Lda e membro da Direção da TIAC. Licenciado em História pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH) da Universidade Nova de Lisboa.

### Grupo de Aconselhamento

**André Freire**, Professor auxiliar com agregação, coordenador da Licenciatura em Ciência Política e membro do Conselho Científico do Mestrado em Ciência Política e do Programa de Doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais no ISCTE-IUL. É Investigador Sênior no

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do CIES-IUL.

**António Araújo**, Licenciado e Mestre em Direito (Menção Ciências Jurídico-Políticas) pela Faculdade de Direito de Lisboa. Doutor em História Contemporânea pela Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa.

**António Costa Pinto**, Doutorado pelo Instituto Universitário Europeu, é presentemente investigador no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e professor de Política e História Europeia Contemporânea no ISCTE-IUL. Entre 2006 e 2010, foi presidente da Associação Portuguesa de Ciência Política.

**António Cunha**, Professor catedrático e investigador em Engenharia de Polímeros. Administrador do PIEP - Inovação em Engenharia de Polímeros (2001-09) e do CEIIA - Centro de Excelência e Inovação da Indústria Automóvel (2005-09). Reitor da Universidade do Minho, desde Outubro de 2009.

**António João Maia**, Licenciado em Antropologia, pós-graduado em Criminologia, mestre em Sociologia e está a concluir Doutoramento em Ciências Sociais, na vertente de Gestão e Administração Pública. É investigador criminal dos quadros da Polícia Judiciária, encontrando-se desde 2009 em serviço no Conselho de Prevenção da Corrupção. Tem desenvolvido toda a atividade profissional e académica em torno da problemática da corrupção e da criminalidade económica.

**António Pedro Dóres**, Professor de sociologia no ISCTE-IUL. Autor da trilogia Estados de Espírito e Poder: Espírito de Proibir (ensaio), Espírito de Submissão (monografia), Espírito Marginal (estudo de casos). Membro da Associação Contra a Exclusão pelo Desenvolvimento, iniciativa de pessoas reclusas para romperem o cerco que as inibe de exercer os direitos de livre expressão e de defesa e presidente da Assembleia Geral da TIAC.

**Cândida Almeida**, Procuradora-Geral Adjunta e, desde 2001, Diretora do Departamento Central de Investigação e Acção Penal (DCIAP), órgão de coordenação e de direção da investigação e de prevenção da criminalidade violenta, altamente organizada ou de especial complexidade.

**Carlos Jalali**, Politólogo, licenciado pela Universidade de Oxford, tendo realizado o Mestrado na Universidade de Londres e o doutoramento na Universidade de Oxford. Presentemente é professor na Universidade de Aveiro e diretor do mestrado em Ciência Política desta Universidade. De igual modo, é coordenador do projeto de investigação Patronagem Política em Portugal.

**Conceição Gomes**, Investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, coordenadora executiva do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Leciona em programas de formação avançada nas áreas do direito e da Justiça. Tem coordenado e participado

em vários estudos nas áreas das políticas públicas do direito e da Justiça e da reforma dos tribunais, da governação, gestão e organização da Justiça e da cooperação judiciária. Tem várias publicações no domínio das áreas de trabalho.

**Elena Burgoa**, Jurista, é natural de Espanha. Mestre em Ciências Jurídico-Criminais pela Faculdade de Direito de Lisboa (FDL). Doutoranda na Faculdade de Direito da Universidade Nova (FDUNL) e membro do Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre o Direito e Sociedade (CEDIS) da FDUNL. Tem nos últimos anos exercido atividade docente na FDUNL e desenvolvido investigação na área da corrupção. É também membro e vice-presidente do Conselho de Jurisdição da TIAC.

**Isabel Corte-Real** desenvolveu a sua carreira no domínio da gestão pública. Foi secretária de Estado da Modernização Administrativa, diretora-geral do Instituto Europeu de Administração Pública de Maastricht (1996-2000) e secretária geral da Assembleia da República (2002-2005). É atualmente consultora independente.

**Isabel Furtado**, Licenciada em Economia pela Universidade de Manchester, com Pós-graduação em Gestão da Qualidade e Ambiente. É, atualmente, administradora do CEIIA e de várias empresas do grupo TMG e Vice-Presidente da Associação Portuguesa de Empresas Familiares. É, também, membro do Conselho Consultivo da COTEC, membro do Conselho Diretor da APGEI e Membro da Direção Executiva da ATP.

**João Cardona Gomes Cravinho**, Engenheiro Civil e professor convidado de várias universidades portuguesas. Foi Ministro da Indústria e Tecnologia do IV Governo Provisório (1975), do Planeamento e Administração do Território até Janeiro 1996 e do Equipamento do Planeamento e da Administração do Território até 1999, do Equipamento, Planeamento e Administração do Território no XIII Governo Constitucional. Foi igualmente Deputado na I, II, IV, VI, VII, VIII, IX e X Legislatura e Deputado ao Parlamento Europeu (1989-1994), onde também desempenhou funções de Vice-Presidente. Ocupou o cargo de Conselheiro de Estado e é atualmente administrador do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), em Londres.

**João Triães**, Sociólogo, membro do Conselho Fiscal da TIAC e quadro superior da ERC. Como investigador do CIES-IUL integrou vários projetos de controlo da corrupção e do financiamento político. É autor de várias publicações de carácter científico, das quais se destaca a coautoria da obra Corrupção e os Portugueses - Atitudes, Práticas e Valores.

**Joaquim Manuel Freitas da Rocha**, Professor da Escola de Direito da Universidade do Minho (EDUM) e Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL). É Diretor do Departamento de Ciências Jurídicas Públicas e do Mestrado em Direito Tributário e Fiscal na EDUM e elemento integrante da Comissão Diretiva dos Mestrados em

Direito das Autarquias Locais e Direito da União Europeia na mesma Escola. **José Manuel Moreira**, Licenciado e doutorado em Economia e em Filosofia, professor catedrático da Universidade de Aveiro e coordenador do GOVCOPP – Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas. Autor e coautor de mais de uma centena de livros e artigos que cobrem quatro grandes áreas temáticas: ética económica e empresarial, tradição austríaca da economia, análise económica da política e governação e políticas públicas.

**José Rui Felizardo**, Licenciado em Engenharia Mecânica pelo Instituto Superior Técnico. É, atualmente, Presidente do Conselho de Administração da INTELI e autor e co-autor de várias publicações e artigos nas áreas da inovação, empreendedorismo, política industrial e transparência.

**Manuel Meirinho Martins**, Professor associado com agregação do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa. Doutorado em Ciência Política (ISCSP-UTL), docente e investigador nas áreas da representação política, sistemas eleitorais, participação política.

**Maria José Morgado**, Diretora do Departamento de Investigação e Ação Penal de Lisboa, coordenadora da Unidade Especial de Investigação da Procuradoria-Geral da República e membro da Direção da TIAC. É licenciada em Direito pela Faculdade de Direito de Lisboa, tendo ingressado na Magistratura do Ministério Público em 1979.

**Marina Costa Lobo**, Doutorada em Ciência Política na Universidade de Oxford (2001). Investigadora auxiliar do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e professora convidada de Ciência Política no ISCTE-IUL. Tem publicado artigos em revistas da especialidade e livros sobre comportamento eleitoral e instituições políticas em Portugal e em perspetiva comparada.

**José Miguel Fernandes**, Administrador do Arsenal do Alfeite S.A. Licenciado em Organização e Gestão de Empresas pelo Instituto Superior de Economia (Universidade Técnica de Lisboa) e Mestre em Finanças, pela mesma escola. Entre 2005 e 2008 foi presidente da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (Tribunal Constitucional).

**Paulo Trigo Pereira**, Professor Associado, com Agregação, do ISEG. Licenciado e Agregado pelo ISEG/UTL, Mestre pela FCSH/UNL, Doutorado pela Leicester University (Reino Unido). Coordenou projectos para a Comissão Europeia e o MEPAT e a Comissão de Revisão da Lei de Finanças Locais (2006). Foi membro da Comissão para a Reforma do Estado (2006) e é membro dos centros de investigação (UECE e CISEP) e de sociedades científicas internacionais (IIPF, ISNIE, EPCS). Tem publicado livros e artigos em revistas internacionais e nacionais e leccionado nas áreas de finanças públicas, economia das instituições e ciência política.

**Pedro Magalhães**, Investigador do Instituto de Ciências Sociais da

Universidade de Lisboa. Doutorado em Ciência Política pela Ohio State University (2003). A sua investigação incide sobre temas como o comportamento eleitoral, opinião pública e poder judicial.

**Pedro Tavares de Almeida**, Professor de Ciência Política e coordenador do Departamento de Estudos Políticos da FCSH-UNL. As suas investigações têm privilegiado o estudo, numa perspetiva comparada, das instituições e atores políticos nos séculos XIX e XX – em particular, as eleições, as elites políticas e a construção do Estado. Recentemente, coeditou as obras *Res Publica: Cidadania e Representação Política, 1820-1926* (Lisboa, AR e BNP, 2010), *Perspectives of National Elites on European Citizenship* (Londres, Routledge, 2012) e *Quem Governa a Europa do Sul?* (2ª ed., Lisboa, ICS, 2012).

**Pierre Guibentif**, Licenciado em Direito e Sociologia, mestre em Direito e doutorado em Direito pela Universidade de Genebra. Atualmente, é Professor em Sociologia do Direito no ISCTE-IUL e professor convidado em Sociologia Jurídica na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Os seus interesses de investigação incidem nos domínios da sociologia do direito, da proteção social, da comunicação social e das teorias sociológicas contemporâneas.

**Sérgio Filipe**, licenciou-se em Gestão e obteve o grau de Mestre em Administração de Empresas pela Open University Business School (Londres, Inglaterra). Começou a trabalhar para a Siemens em 1994. É Cluster Compliance Officer na Siemens S.A. Portugal desde o ano de 2009, tendo sido Regional Compliance Officer de 2007 a 2009.

**Tiago Fernandes**, Professor Auxiliar de Ciência Política na Universidade Nova de Lisboa. Doutorado pelo Instituto Universitário Europeu (Florença), é co-coordenador do projeto “Civil Society and the Quality of Democracy: Portugal, 1974–2010,” financiado pela FCT. Para além de diversos artigos, em 2006 publicou o livro “Nem Ditadura, nem Revolução. A Ala Liberal e o Marcelismo (1968-1974)”.

**Wladimir Brito**, Licenciado, Mestre e Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. É Professor Associado da Escola de Direito da Universidade do Minho. Nesta Escola é Diretor do Departamento de Ciências Jurídicas Públicas e rege as Disciplinas de Direito Internacional Público, Direito Processual Administrativo e Direito da Função Pública.

### Lista de Entrevistados

Almeida, Cândida, Diretora do DCIAP

Almeida, Carlos Ferreira de, Professor Jubilado

Almeida, João, Membro da Comissão Nacional de Eleições

Assis Ferreira, Rui, antigo Membro do Conselho Regulador da ERC

Avelãs, António, Presidente do SPGL

Azenha, Sérgio, Jornalista  
 Cardoso, José Manuel Duro Mateus, Juiz desembargador, chefe de gabinete do vice-presidente do CSM  
 Cardoso, Rui, Presidente do SMMP  
 Corte-Real, Isabel, Antiga secretária de Estado da Modernização Administrativa  
 Costa, José Pedro, Representante do Mandatário Financeiro do CDP-PP  
 Cruz, Pedro, Diretor-executivo da Plataforma ONGD  
 De Sousa, Alfredo, Provedor de Justiça  
 Dias, Carla, Procuradora-adjunta no DCIAP  
 Dores, António Pedro, Investigador, ISCTE  
 Freire, André, Investigador, ISCTE  
 Galope, Francisco, Jornalista  
 Jardim, João Eduardo Vera Cruz, advogado, ex-deputado, ex-ministro da Justiça (XIII Governo Constitucional), entrevistado no título de antigo presidente da «Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção».  
 Lobo, Marina Costa, Investigadora, ICS  
 Luís, Carla, Membro da Comissão Nacional de Eleições  
 Machado, Manuel, Membro da Comissão Nacional de Eleições  
 Maia, Elísio Borges, Presidente do Conselho Diretivo, Agência para a Modernização Administrativa  
 Marta, Manuela, Coordenadora de Investigação Criminal na UNCC  
 Martins, António, antigo Presidente da ASJP  
 Martins, Guilherme d'Oliveira, Presidente do Tribunal de Contas e do Conselho de Prevenção da Corrupção  
 Martins, Margarida Salema d'Oliveira, Presidente da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos  
 Meirinho, Manuel, Investigador, ISCSP  
 Mendonça, José António Machado Estelita de, Juiz desembargador, vogal do Distrito Judicial do Porto  
 Moreno, Carlos, Juiz jubilado do Tribunal de Contas  
 Morgado, Jorge, Secretário-geral da DECO  
 Morgado, Maria José, Diretora do DIAP de Lisboa  
 Palma, João, Antigo presidente do SMMP  
 Paquete de Oliveira, José, antigo Provedor do Telespectador - RTP  
 Pinto, António Costa, Investigador, ICS  
 Pita, Rosa, Dirigente Sindical, SINTAP  
 Rocha, Sara, Dirigente do Bloco de Esquerda  
 Rosa, José Matos, Mandatário Financeiro, PSD  
 Tavares, José Farinha, Secretário-geral da Direção-Geral do Tribunal de Contas e vice-presidente do Conselho de Prevenção da Corrupção

## BIBLIOGRAFIA

- Almeida, Teresa (2012), citada por Carlos Rodrigues Lima, em «Pequena corrupção está a compensar a crise», in *Diário de Notícias*, 4 de janeiro de 2012
- Banco Mundial (2012), *Doing Business 2012*, disponível em: <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2012>
- Barbosa, Luís (2006), *Corrupção versus Desenvolvimento - A esquizofrenia do combate*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (IDPEE), Lisboa
- Barómetro da Qualidade da Democracia (2011), *A Qualidade da Democracia em Portugal: A Perspetiva dos Cidadãos*, novembro 2011
- Biezen, Ingrid van, *Political Parties in New Democracies*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 53-76.
- Branco, M. C. (2010), «Informação sobre combate à corrupção nos relatórios de sustentabilidade das empresas portuguesas», Estudos do ISCA - Série IV, N.º 2
- Callan, Tim, et al. (2011), *The distributional effects of austerity measures: a comparison of six EU countries*, Social Situation Observatory, Research note 2/2011
- Carmo, Renato Miguel do (org.) (2010), *Desigualdades Sociais 2010, Estudos e Indicadores*, Lisboa: Editora Mundos Sociais
- Carreira, Medina (2012), entrevistado por João Marcelino e Paulo Baldaia, em «Ninguém investe num país sujeito ao vaivém da corrupção», in *Diário de Notícias*, 8 de janeiro de 2012
- Carvalho, Paula Torres de (2011), «Mais de mil denúncias de corrupção na PGR em oito meses», in *Público*, 16 de julho
- Comissão do Mercado do Valores Mobiliários (2011), *Relatório Anual sobre o Governo das Sociedades Cotadas em Portugal*, CMVM
- Costa, J., et al. (2010), *Os Donos de Portugal - Cem Anos de Poder Económico (1910-2010)*, Afrontamento
- DCIAP-PGR e CIES-ISCTE (2010), *A corrupção participada em Portugal 2004-2008, Resultados globais de uma pesquisa em curso*
- De Sousa, Luís (2002) *Corruption: Assessing Ethical Standards in Political Life through Control Policies*, [Tese de Doutoramento em Ciências Políticas e Sociais na EUI], Florença: European University Institute.
- De Sousa, Luís (2004) 'The regulation of political financing in Portugal: a political and historical analysis', in *West European Politics*, Janeiro, 27(1): 124-145.
- De Sousa, Luís (2011), *Corrupção - Ensaio*, Edições Fundação Francisco Manuel dos Santos
- De Sousa, Luís e Triães, J. (2007), «Corrupção e Ética em Democracia: O Caso de Portugal», in *BERCOMBRIEF*, n. 3, setembro de 2007, OBERCOM.

De Sousa, Luís e Triães, J. (2008), *A corrupção e os portugueses. Atitudes, práticas, valores*, Lisboa, RCP Edições

De Sousa, Luís e Triães, J. (2009), «Capital Social e Corrupção», in Luís de Sousa, org., *Ética, Estado e Economia*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009

Direção Geral de Política de Justiça, et al. (2011), *Prevenir e Combater a Corrupção, Monitorização das alterações introduzidas pela Assembleia da República em 2010*, Relatório Preliminar, junho 2011, disponível em: [http://www.dgpi.mj.pt/sections/DestBanner/prevenir-e-combater-a/downloadFile/attachedFile\\_f0/Prevenir\\_combater\\_corrupcao\\_preliminar.pdf?nocache=1308589045.35](http://www.dgpi.mj.pt/sections/DestBanner/prevenir-e-combater-a/downloadFile/attachedFile_f0/Prevenir_combater_corrupcao_preliminar.pdf?nocache=1308589045.35)

Duarte, Catarina (2011), «Metade dos hospitais não aplicam planos contra a corrupção», in *Diário Económico Online*, 24 de junho, disponível em: [http://economico.sapo.pt/noticias/metade-dos-hospitais-nao-aplicam-planos-contra-a-corrupcao\\_121273.html](http://economico.sapo.pt/noticias/metade-dos-hospitais-nao-aplicam-planos-contra-a-corrupcao_121273.html)

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2008), *Os Públicos dos Meios de Comunicação Social Portugueses* (Estudo de Receção dos Meios de Comunicação Social), Edição: Entidade Reguladora para a Comunicação Social, disponível em: [www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6ImZpY2hlaXJ-vljtzOjM4OiJtZWRpYS9lc3R1ZG9zL29iamVjdG9fb2ZmbGluZS8zMj44LnBkZil7czo2OiJ0aXR1bG8iO3M6NTA6ImVzdHVkby1kZS1yZWNicGNhby1kb3MtbWVpb3MtZGUtY29tdW5pY2FjYW8tc29jaWFsljt9/estudo-de-rececao-dos-meios-de-comunicacao-social](http://www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6ImZpY2hlaXJ-vljtzOjM4OiJtZWRpYS9lc3R1ZG9zL29iamVjdG9fb2ZmbGluZS8zMj44LnBkZil7czo2OiJ0aXR1bG8iO3M6NTA6ImVzdHVkby1kZS1yZWNicGNhby1kb3MtbWVpb3MtZGUtY29tdW5pY2FjYW8tc29jaWFsljt9/estudo-de-rececao-dos-meios-de-comunicacao-social)

Ernst & Young (2011). European fraud survey 2011 – *Recovery, regulation and integrity*, Ernst & Young.

Eurobarómetro (2012), *Special Eurobarometer 374 / Wave EB76 1*, conduzido por TNS opinion & social, fevereiro de 2012, disponível em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf)

Grupo de Estados Contra a Corrupção - GRECO (2006), *Segundo Ciclo de Avaliação, Relatório de Avaliação sobre Portugal*, Estrasburgo, disponível em: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2005\)11\\_Portugal\\_PT.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2005)11_Portugal_PT.pdf)

Heidrick & Struggles (2009), *European Corporate Governance Report 2009*, Heidrick & Struggles.

Heidrick & Struggles (2011), *European Corporate Governance Report 2011*, Heidrick & Struggles.

Instituto Informador Comercial (IIC) (2012), *Insolvências de Empresas – Dinâmica Diária – Ano 2011*. Disponível em: <http://www.iic.pt/iic/estudo2011.pdf>

Instituto Nacional de Estatística (2007), *Dados Estatísticos, "Taxa de analfabetismo (%) por Local de residência (à data dos Censos 2001)"*, disponível em: [http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0000980&contexto=bd&selTab=tab2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0000980&contexto=bd&selTab=tab2)

Instituto Nacional de Estatística (2008), *Inquérito ao Emprego*

Kaufmann, D., A. Kraay, e M. Mastruzzi (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*

Lima, Licínio (2012), «João Cravinho defende ligações claras à maçonaria», in *DN Online*, 09 de janeiro. Disponível em: [http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content\\_id=2229135](http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=2229135)

Lopes, J. M. (2011), *O espectro da Corrupção*, Coimbra: Almedina.

LUSA (2011), «OE 2012. Justiça sofre corte de 134,8 milhões de euros», in *I Online*, 17 de outubro, disponível em: <http://www.ionline.pt/orca-mento-estado2012/oe-2012-justica-sofre-corte1348-milhoes-euros>

LUSA (2012a), «Sem-abrigo condenado a multa de 250 euros pelo furto de polvo e champô», in *Público Online*, 31 de janeiro, disponível em: <http://www.publico.pt/Sociedade/semabrigo-condenado-a-multa-de250-euros-por-furto-de-polvo-e-champo1531597>

LUSA (2012b), «PS pede ao Governo que esclareça quanto pagou em assessorias nas privatizações da REN e EDP», in *I Online*, 9 de março, disponível em: <http://www.ionline.pt/portugal/ps-pede-ao-governo-esclareca-quanto-pagou-assessorias-nas-privatizacoes-da-ren-edp>

LUSA (2012c), «Não há qualquer conflito no caso António Borges», 16 de março, in *Diário de Notícias Online*, disponível em: [http://www.dn.pt/politica/interior.aspx?content\\_id=2367319](http://www.dn.pt/politica/interior.aspx?content_id=2367319)

Maia, António (2008), *A Questão da Corrupção em Portugal: Contributo para a Sua Caracterização*, Abril de 2008

Marques, R. C. e Silva, D. (2008), «As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações», in *Tékhné*, n.º 10, pp. 33-50.

Martins, A., Olival, A., Nunes, C. e Alves, R. P. (2010), «Políticas para o Ambiente de Negócios em Portugal», in *Boletim Mensal de Economia Portuguesa*, N.º 12/2010, Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento e GPEARI, Ministério das Finanças e da Administração Pública

Ministério da Solidariedade e Segurança Social, Gabinete de Estratégia e Planeamento (2011), *Quadros de Pessoal 2009*, Coleção Estatísticas, outubro 2011, disponível em: <http://www.gep.msss.gov.pt/estatistica/ge-raais/qp2009pub.pdf>

Morais, Paulo (2012), «Isaltino», in *Correio da Manhã Online*, 24 de janeiro de 2012, disponível em: <http://www.cmjornal.xl.pt/detalhe/noticias/opinioao/paulo-morais/isaltino>

Moreno, C. (2010), *Como o Estado Gasta o Nosso Dinheiro*, Caderno.

Morgado, M. J. (2011), citada por LUSA, em «Cortes do FMI podem agravar corrupção», in *Diário de Notícias Online*, 16 de abril de 2011, disponível em: [www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content\\_id=1832167&especial=Portugal%20pede%20ajuda%20externa&seccao=ECONOMIA](http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content_id=1832167&especial=Portugal%20pede%20ajuda%20externa&seccao=ECONOMIA)

Morgado, M. J. (2012), citada por Filomena Lança, em «Crise vai agravar crime e corrupção em Portugal, alerta Ministério Público», in *Jornal de*



*Negócios*, 12 de janeiro de 2012

Morgado, P. (2011), «Transparência na Administração Pública», in De Sousa, L. e Soares, D. (org.) (2011), *Transparência, Justiça e Liberdade – Em memória de Saldanha Sanches*, Edições Rui Costa Pinto

Norris, Pippa (2010) 'Methods and Measurements' paper presented at the American Political Science Association Conference, Panel on Democracy Audits and Governmental Indicators, U.Cal, Berkeley, Oct 30-31st 2009 (disponível em: <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/APSA%20Pippa%20Norris%20Democracy%20audits%20and%20governmental%20indicators.pdf>, 15-05-2012)

Obercom (2010), *Projeto Desafios do Jornalismo*, dezembro de 2010, disponível em: [http://www.obercom.pt/client/?newsId=428&fileName=desafios\\_do\\_jornalismo.pdf](http://www.obercom.pt/client/?newsId=428&fileName=desafios_do_jornalismo.pdf)

Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (2008), *Para um Novo Judiciário: qualidade e eficiência na gestão de processos cíveis*, Abril de 2008, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, disponível em: [http://opj.ces.uc.pt/pdf/para\\_um\\_novo\\_judiciario.pdf](http://opj.ces.uc.pt/pdf/para_um_novo_judiciario.pdf)

Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (2009), *A Justiça Penal: uma reforma em avaliação*, Julho de 2009, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, disponível em: [http://opj.ces.uc.pt/pdf/Relatorio\\_Final\\_Monitorizacao\\_Julho\\_2009.pdf](http://opj.ces.uc.pt/pdf/Relatorio_Final_Monitorizacao_Julho_2009.pdf)

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2011a), *Divided we stand: Why inequality keeps rising*, parcialmente disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/12/49499779.pdf>

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2011b), *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, disponível em: [www.oecd.org/dataoecd/61/2/48631582.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/61/2/48631582.pdf)

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2011c), *Government at a Glance 2011, Country Note: Portugal*, disponível em: [www.oecd.org/dataoecd/60/27/47876463.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/60/27/47876463.pdf)

Patrício, Rui (2012), entrevistado por Mariana Oliveira, em «Advogado Rui Patrício refuta em livro os lugares comuns da Justiça», in *Público*, 03 de janeiro de 2012

Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2011), *Índices de Desenvolvimento Humano 2011*, disponível em: <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/PRT.html>

Proença, F. e Santos, T. (coord.) (2008), Guia sobre Responsabilidade Social das Empresas Portuguesas em Países em Desenvolvimento, RSE Portugal.

Rodrigues, Sofia (2009), Governo deixa cair lei do pluralismo e da não concentração dos media, in *Público Online*, 20.05.2009, disponível em: [www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/governo-deixa-cair-lei-do-pluralismo-e-da-nao-concentracao-dos-media1381759](http://www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/governo-deixa-cair-lei-do-pluralismo-e-da-nao-concentracao-dos-media1381759)

Santos, B. S. (coord.) (2007), *Parcerias Público-Privadas e Justiça: Uma análise comparada de diferentes experiências*, CES.

Sapage, Sónia (2012), «A teia das nomeações», in *Visão*, Edição 985, 19 janeiro 2012, pp. 28-33.

Torres, A. (2011), *A Questão da Ética Pública no Século XXI*, Âncora Editora.

Transparência e Integridade, Associação Cívica (2011a), *Corrupção Fora de Prazo: Prescrição de Crimes na Justiça Portuguesa*, janeiro de 2011, disponível em: [www.transparencia.pt/?p=951](http://www.transparencia.pt/?p=951)

Transparência e Integridade, Associação Cívica (2011b), *Contributo da TIAC para a implementação do memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica*, junho de 2011, disponível em: [www.transparencia.pt/?p=944](http://www.transparencia.pt/?p=944)

Transparência e Integridade, Associação Cívica (2011c), *TIAC condena «privatização pela calada» da EDP*, 15 de dezembro de 2011, disponível em: [www.transparencia.pt/?p=1193](http://www.transparencia.pt/?p=1193)

Transparência e Integridade, Associação Cívica (2012), *Parecer da TIAC sobre os projectos de lei da transparência activa da informação pública e do reforço dos deveres e da fiscalização sobre os rendimentos dos titulares de cargos políticos*, 13 de Janeiro de 2012, disponível em: <http://www.transparencia.pt/wp-content/uploads/2012/03/Parecer-da-TIAC-sobre-as-medidas-de-transpar%C3%Aancia-em-discuss%C3%A3o-na-Assembleia-da-Rep%C3%BAblica.pdf>

Transparency International (2010), *Progress Report 2010: Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention*, 3.ª Edição, disponível em: [http://transparency.org/content/download/57988/927658/3rd\\_Progress\\_Report\\_2010\\_OECD\\_Anti\\_Bribery\\_Convention.pdf](http://transparency.org/content/download/57988/927658/3rd_Progress_Report_2010_OECD_Anti_Bribery_Convention.pdf)

Transparency International (2010b), *Global Corruption Barometer 2010*

Transparency International (2011a), *Corruption Perception Index 2011*, disponível em: <http://transparency.org/content/download/64565/1032845/>

Transparency International (2011b), *Strategy 2015*, disponível em: [http://transparency.org/about\\_us/strategy\\_2015](http://transparency.org/about_us/strategy_2015)

Transparency International (2011c), *Progress Report 2011: Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention*, disponível em: <http://transparency.org/content/download/61106/978536>

Triães, J. (2011), «Acesso à informação, Media e corrupção em Portugal», in De Sousa, L. e Soares, D. (2011) *Transparência, Justiça e Liberdade. Em memória de Saldanha Sanches*, RCP Edições, pp. 177.

Working Group on Bribery, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2007), *Portugal: Phase 2 Report on the application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 revised Recommendation on*

*Combating Bribery in International Business Transactions*, disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/28/24/38320110.pdf>

Working Group on Bribery, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2009), *Portugal: Phase 2 follow-up report on the implementation of the phase 2 recommendations on the applications of the convention and the 1997 revised recommendation on combating bribery of foreign public officials in international business transactions*, OCDE.

## NOTAS

- 1 Website: [www.transparency.org](http://www.transparency.org).
- 2 O Memorando é consultável no website do Banco de Portugal: [www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeEurosisistema/ProgramaApoioEconomicoFinanceiro/Documents/MoU\\_PT.pdf](http://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeEurosisistema/ProgramaApoioEconomicoFinanceiro/Documents/MoU_PT.pdf)
- 3 Website: <http://integridade.transparencia.pt>
- 4 De acordo com os dados do inquérito «Corrupção e Ética em Democracia: O Caso de Portugal» de 2006, de um modo geral os portugueses consideraram que a Justiça é pouco severa com os membros do Governo (87,2%), deputados da Assembleia da República (85,3%), dirigentes desportivos (85,2%) e presidentes de Câmara (78,7%). Os gestores de empresas integram também este grupo, ainda que com um valor menos acentuado (72,9%). O Eurobarómetro realizado em setembro de 2009 corroborou estas perceções sobre a ineficácia da Justiça: 70% dos portugueses considerou que as sentenças dos tribunais em casos de corrupção são pouco severas.
- 5 Micro-website desta Comissão, contendo relatórios, ata e arquivo de iniciativas, poderá ser consultado em <http://www.parlamento.pt/sites/com/XIILeg/CEAPFCAISVC/Paginas/Default.aspx>. Consultado a 29.12.2011.
- 6 Alterações concretizadas, respetivamente, pela Lei 32/2010, de 2 de setembro, que alterou o Código Penal, e pela Lei 36/2010, de 2 de setembro, que alterou o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras.
- 7 O Acórdão n.º 179/2012 pode ser consultado no website do Tribunal Constitucional: [www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120179.html](http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120179.html)
- 8 Projetos-Lei 4/XII (BE), 11/XII (PCP) e 72/XII (PSD, CDS-PP).
- 9 Vd. RTP (2012), «Manuel Frexes está em litígio com a empresa "Águas de Portugal"», 12 de janeiro de 2012, disponível em: <http://www.rtp.pt/noticias/indv.g.php?article=517559&tm=9&layout=122&visual=61>
- 10 Vd. os pilares Tribunais e Ministério Público e Organismos de Investigação Criminal, indicadores de independência.
- 11 Sobre este assunto vide: VAN BIEZEN, Ingrid, *Political Parties in New Democracies*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 53-76.
- 12 Neste contexto, cabe aqui referir um fenómeno recente na sociedade portuguesa, cuja dimensão ainda se encontra por quantificar: a «geração à rasca». Apesar de ter reunido entre 300.000 e 500.000 manifestantes em 2011, é ainda hoje difícil medir a real dimensão do fenómeno. Trata-se de um movimento que agrega o descontentamento dos mais jovens, isto é, uma geração qualificada mas cujos diplomas não permitem o acesso a um mercado de trabalho saturado. Profundamente indignados com o «sistema» (logo, com a democracia), estes jovens, na sua grande maioria desempregados ou a trabalhar em condições precárias, não veem o futuro com bons olhos. Sobre este assunto e a sua evolução nos últimos doze meses consultar: [www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/geracao-a-rasca-para-onde-foi-a-indignacao1537357](http://www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/geracao-a-rasca-para-onde-foi-a-indignacao1537357)
- 13 Website: [www.ami.org.pt](http://www.ami.org.pt)
- 14 Website: [www.bancoalimentar.pt](http://www.bancoalimentar.pt)
- 15 «Artigo 46.º CRP - (Liberdade de associação)
  1. Os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respetivos fins não sejam contrários à lei penal.
  2. As associações prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades.



des públicas e não podem ser dissolvidas pelo Estado ou suspensas as suas atividades senão nos casos previstos na lei e mediante decisão judicial.

3. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação nem coagido por qualquer meio a permanecer nela.
4. Não são consentidas associações armadas nem de tipo militar, militarizadas ou paramilitares fora do Estado ou das Forças Armadas, nem organizações que perfilhem a ideologia fascista.»
- 16 Informação disponível em: [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp)
- 17 Website: [www.amnistia-internacional.pt](http://www.amnistia-internacional.pt)
- 18 Website: [www.deco.proteste.pt](http://www.deco.proteste.pt)
- 19 Informação disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/weo-data/weoselco.aspx?g=110&sg=All+countries+%2f+Advanced+econ#c528>
- 20 Informação disponível em: <http://www.worldsrichestcountries.com/>
- 21 <http://www.visaeurope.com/ldoc.ashx?docid=4d53b726-cd71-4ba5-a50b-735d11ca4075&version=1>
- 22 [www.dgdc.min-edu.pt/ensinosecundario/data/ensinosecundario/Legislacao/lei\\_85\\_2009.pdf](http://www.dgdc.min-edu.pt/ensinosecundario/data/ensinosecundario/Legislacao/lei_85_2009.pdf)
- 23 Referente a 2010, disponível em: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results)
- 24 Referente a 2010, disponível em: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results)
- 25 Mais informações em: <http://back.globalintegrity.org/reports/2004/2004/country604b.html?cc=pt>.
- 26 Os trabalhos da Comissão prolongaram-se por um período de sete meses (06.01.2010 a 01.08.2010), tendo esta sido presidida pelo deputado Vera Jardim (PS) e constituída por 45 deputados, oriundos de todos os grupos parlamentares.
- 27 Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de agosto, que recomenda ao Governo a tomada de medidas destinadas ao reforço da prevenção e do combate à corrupção.
- 28 Veja-se o exemplo da base de dados do Banco de Portugal não permitir aferir o volume de aplicações financeiras a partir de um determinado montante, frequência ou a partir de contas em que haja ligações diretas ou indiretas ao investidor (volume cumulativo dessas transferências). De igual modo, também não é possível através destas bases efetivar o controlo sobre bancos que não têm representação em Portugal, mas que são responsáveis por transações financeiras de investidores residentes no país.
- 29 Vd. DGRJ (2011).
- 30 Nomeadamente quanto ao financiamento de campanhas políticas no âmbito das eleições presidenciais de 2011, ao caso MAN-Ferrostaal e às nomeações públicas na Administração Pública e empresas do Estado. Todos estes comunicados encontram-se disponíveis em [www.transparencia.pt](http://www.transparencia.pt).
- 31 Entre os quais o Observatório de Economia e Gestão de Fraude da Universidade do Porto (OBEGEF), a INTELI – Inteligência em Inovação e a Transparency International Sri Lanka.
- 32 Relatório nacional disponível em: [www.transparencia.pt](http://www.transparencia.pt).
- 33 Relatório de 2011 disponível em: [http://www.transparency.org/publications/publications/conventions/oecd\\_report\\_2011](http://www.transparency.org/publications/publications/conventions/oecd_report_2011).
- 34 [http://sol.sapo.pt/inicio/Sociedade/Interior.aspx?content\\_id=43754](http://sol.sapo.pt/inicio/Sociedade/Interior.aspx?content_id=43754)
- 35 [www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content\\_id=1756765&especial=Grande%20Investiga%27%E3o%20DN&seccao=SOCIEDADE](http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content_id=1756765&especial=Grande%20Investiga%27%E3o%20DN&seccao=SOCIEDADE)
- 36 [http://campeaoprovincias.com/pt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11445:cmc-concurso-para-o-daqv-da-ares-de-feito-a-medida&catid=13:polica&Itemid=128](http://campeaoprovincias.com/pt/index.php?option=com_content&view=article&id=11445:cmc-concurso-para-o-daqv-da-ares-de-feito-a-medida&catid=13:polica&Itemid=128); <http://semanal.omirante.pt/noticia.asp?idEdicao=391&id=53807&idSeccao=5892&Action=noticia>; [http://sol.sapo.pt/inicio/Sociedade/Interior.aspx?content\\_id=22190](http://sol.sapo.pt/inicio/Sociedade/Interior.aspx?content_id=22190)
- 37 Sobre as denúncias de corrupção feitas por Ricardo Sá Fernandes e o subsequente processo por difamação de que foi alvo, cfr. <http://expresso.sapo.pt/ricardo-sa-fernandes-condenado-a-pagar-836410-000-a-domingos-nevoa=f572990>  
Sobre as denúncias do então vice-presidente da Câmara Municipal do Porto, Paulo Moira, e o seu posterior afastamento das listas de candidatura a novo mandato, cfr. <http://www.publi-co.pt/Local/vice-da-camara-do-porto-negocios-imobiliarios-financiam-dirigentes-campanhas-e-partidos-1231258>; e [http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content\\_id=618439&page=1](http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content_id=618439&page=1)
- 38 Segundo os resultados do Eurobarómetro (2012) especial sobre corrupção, 82% considerava demasiado leves as penas aplicadas a casos de corrupção.
- 39 Segundo o Regime Geral das Parcerias Público-Privadas (Decreto-Lei 86/2003, de 26 de abril, republicado pelo Decreto-Lei 141/2006, de 27-07) «entende-se por parceria público-privada o contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público [incluindo o Estado, entidades públicas estaduais e entidades públicas empresariais], a assegurar o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado».
- 40 Esse relatório dava conta de dados estatísticos mostrando que, em 2005, 1,3% das empresas declarou despesas confidenciais, as quais ascendiam a 47,1 milhões de euros e representavam 0,1% dos custos totais declarados. Recomendava-se a tomada de medidas para desincentivar e proibir a realização de despesas confidenciais.
- 41 Website: [www.cip.org.pt](http://www.cip.org.pt).
- 42 Website: [www.cap.pt](http://www.cap.pt).
- 43 Lista de participantes disponível em: <http://www.unglobalcompact.org/participants/search>, consultado em 19.11.2011.
- 44 Cfr. Sofia Rodrigues (2009).
- 45 <http://en.rsf.org/portugal.html>
- 46 Um dos aspetos mais negativos da cobertura jornalística em Portugal, segundo os próprios jornalistas. Vd. Obercom, 2010, p.33.
- 47 Disponível online em: <http://www.sedes.pt/documentacao.aspx?args=2,9&tipo=tomadas&ID=37>.
- 48 Disponível online em: <http://www.asjp.pt/wp-content/uploads/2010/04/1-Vers%C3%A3o-em-portugu%C3%AAs-COMPROMISSO%C3%89TICO-DOS-JU%C3%8DZES-PORTUGUESES.pdf>.



Prevention of and Fight against Crime.  
With financial support from the Prevention of and Fight against Crime Programme.  
European Commission - Directorate-General Home Affairs.