

SEGUNDO CICLO DE ESTUDOS

CRIMINOLOGIA

Corrupção na Contratação Pública em Portugal: o impacto das ligações políticas nas empreitadas de obras públicas

Mariana Gonçalves Peneda

M

2023

Dissertação de Mestrado elaborada sob a orientação do Professor Doutor José Neves
Cruz e coorientação do Professor Doutor Pedro Sousa.



RESUMO

A presente dissertação pretende, através de metodologia de cariz quantitativo, analisar o risco de corrupção nas contratações públicas no âmbito das empreitadas de obras públicas a nível municipal, apurando acerca da existência de indícios de ligações entre os mandatos políticos e o risco de corrupção. Concretamente, procurou-se estudar o risco de corrupção, com base em diferentes componentes desenvolvidas na literatura, bem como as ligações desse risco a elementos de ordem política, sendo exemplo o número de mandatos e a base política dos presidentes de câmara. Destarte, adaptou-se um indicador de corrupção institucionalizada de alto nível (Fazekas et al., 2016), que possibilitou, aliado aos registos eletrónicos das contratações públicas disponíveis em fonte aberta, identificar *red flags* no processo de contratação pública. Os resultados obtidos sugerem que os contratos celebrados por autarcas independentes ou pertencentes a partidos locais apresentam os níveis mais elevados de risco de corrupção. A reeleição de um autarca está associada a custos médios de uma obra pública superiores. O risco de corrupção na contratação pública é superior em municípios em que a população tem menor capital humano e poder de compra. Constata-se ainda que os municípios com maior participação eleitoral estão associados a uma maior propensão para o risco de corrupção.

PALAVRAS-CHAVE: corrupção, crime de colarinho-branco, contratação pública, obras públicas, eleições, partido político

ABSTRACT

The present work intends to analyze, through a quantitative methodology, the risk of corruption in public procurement within the scope of public works contracts at the municipal level, while investigating the existence of evidence of links between political mandates and the risk of corruption. Specifically, an attempt was made to study the risk of corruption, based on different components developed in the literature, as well as the links of this risk to political elements, such as the number of mandates and the political base of mayors. Thus, an indicator of high-level institutionalized corruption was adopted (Fazekas et al., 2016), which made it possible, along with open-source electronic records of public procurement, to identify red flags in said process. The results obtained through this study suggest that contracts signed by independent mayors or those belonging to local parties present the highest levels of corruption risk. The re-election of a mayor is associated with higher average costs of public works. The risk of corruption in public procurement is higher in municipalities where the population has less human capital and purchasing power. It is also found that municipalities with greater electoral participation are associated with a greater propensity for the risk of corruption.

KEYWORDS: corruption, white collar crime, public procurement, public works, elections, political party

AGRADECIMENTOS

A presente dissertação de mestrado é fruto de uma extensa e árdua trajetória científica e intelectual, muitas vezes solitária e desafiante, que somente foi possível mediante o valioso contributo de algumas pessoas e instituições que merecem palavras sinceras de reconhecimento e eterna gratidão.

Primeiramente, agradeço à Faculdade de Letras da Universidade do Porto que me recebeu de braços abertos e se tornou a minha segunda casa. Abracei o mestrado na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, onde tive a oportunidade de receber os melhores ensinamentos para que possa investigar e pensar a Criminologia. A todos os ilustres Professores e Professoras desta Casa, detentores de conhecimentos ímpares, consigno meu sincero agradecimento pelos incontáveis ensinamentos e reflexões que em muito contribuíram para esta investigação e para toda a minha formação académica.

Em especial, manifesto elevado agradecimento aos meus orientadores, o Professor Doutor José Neves Cruz e o Professor Doutor Pedro António Basto de Sousa, pela incessante confiança que em mim depositaram desde a aceitação da orientação, pela segurança que sempre me transmitiram nos delicados momentos em que persistiam dúvidas e inquietações, e pelos imensos ensinamentos, amizade, candura e incentivo.

Não posso deixar de expressar sinceras palavras de agradecimento aos meus pais, que são os meus pilares, pelos sacrifícios, amor incondicional, força e determinação que sempre me transmitiram até nos momentos mais difíceis. Sem vocês não era possível.

A ti Gonçalo, com quem tive o privilégio de confidenciar as minhas angústias e medos, que sempre foram recebidos com uma palavra de motivação. Aos nossos inúmeros momentos de conquistas e entreajuda que irei sempre recordar com especial carinho. Que venham muitos mais!

A todos, exprimo a minha sincera gratidão!

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO	11
1. Concetualização da corrupção como um construto legal e um fenómeno criminológico.....	11
1.1 Abordagem jurídico-penal do crime de corrupção no ordenamento jurídico português.....	11
1.2 Concetualização criminológica de corrupção	14
1.3 Tipologias da corrupção.....	17
1.4 Causas e consequências da corrupção.....	18
1.5 Dimensão do fenómeno da corrupção em Portugal	22
2. Contratação pública: enquadramento geral	24
2.1 O conceito de contratação pública	24
2.2 O código dos contratos públicos (CCP).....	26
2.3 Portal BASE e transparência.....	27
2.4 Avaliação do risco de corrupção.....	31
3. Estudos acerca da corrupção na contratação pública	35
3.1. Nível de escolaridade, poder de compra e densidade populacional.....	36
3.2. Eleições.....	37
3.3. Partido político.....	40
3.4. Participação eleitoral.....	40
CAPÍTULO II – ESTUDO EMPÍRICO	43
1. Objetivos e hipóteses de investigação	43
2. Método.....	44
2.1. Procedimentos	44
2.2. Instrumentos e variáveis.....	46
2.3 Amostra	51
3. Resultados.....	56
3.1. Índice de risco de corrupção na contratação pública	56
3.2. Relação entre índice de risco de corrupção e distribuição partidária.....	63
3.3. Relação entre índice de risco de corrupção e variáveis socioeconómicas e eleitorais.....	66
3.4 Outras características dos contratos públicos	68
CAPÍTULO III – DISCUSSÃO DE RESULTADOS	70
Limitações e futuras considerações	76
Conclusão.....	77

Referências Bibliográficas.....	79
ANEXOS.....	86

Índice de figuras

Figura 1. Poder de compra per capita 2017	53
Figura 2. Distribuição da população residente com 15 e mais anos que completou o ensino secundário (nível de escolaridade completo mais elevado), em percentagem (Censos, municípios em 2011)	54
Figura 3. Comparação da distribuição das forças políticas em Portugal Continental entre 2013 e 2017	56
Figura 4. Distribuição do índice de risco de corrupção entre 2013 e 2017	59
Figura 5. Caixa de bigodes comparativa do risco de corrupção e do partido político do presidente.....	64

Índice de tabelas

Tabela 1. Pesos dos componentes do IRC adaptado	48
Tabela 2. Distribuição dos concursos por ano (N=3515)	52
Tabela 3. Força política dos presidentes incumbentes (N=3515).....	55
Tabela 4. Distribuição do índice de risco de corrupção por nível de risco (N=3515)....	57
Tabela 5. Número de entidades concorrentes (N=3515)	59
Tabela 6. Prazo fixado para a submissão de propostas (N=3515).....	60
Tabela 7. Desvio do preço contratual face ao preço base do concurso (N=3515)	61
Tabela 8. Peso do critério não relacionado com o preço (N=3515)	61
Tabela 9. Desvio do prazo efetivo relativamente ao prazo contratual (N=3515).....	62
Tabela 10. Prazo de execução fixado no contrato (N=3515)	62
Tabela 11. Desvio do preço contratual relativamente ao preço efetivo (N=3515).....	62
Tabela 12. Risco de corrupção por partido político do presidente do município (N=3515)	65
Tabela 13. Risco de corrupção em anos de eleições autárquicas (N=3515)	66
Tabela 14. Risco de corrupção e fatores socioeconómicos	67
Tabela 15. Relação entre o número de licitantes nos concursos e o número de mandatos	68
Tabela 16. Relação entre o número de mandatos e os preços	68

Tabela 17. Relação entre o número de dias de atraso na entrega da obra e a permanência no cargo do presidente da câmara.....	69
Tabela 18. Risco de corrupção em anos de eleições autárquicas (N=3515)	69

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANCP – Agência Nacional de Compras Públicas

AP – Administração Pública

Art. – Artigo

CCP - Código de Contratos Públicos

CP – Código Penal

GCB – Global Corruption Barometer

ICVS – International Crime Victim Survey

IMPIC – Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção

InCI – Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P.

IPC – Índice de Perceção da Corrupção

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

SNCP – Sistema Nacional de Contratações Públicas

TdC – Tribunal de Contas

TI – *Transparency International*

INTRODUÇÃO

O interesse pela corrupção cresceu tremendamente nas últimas décadas (Farralles, 2012; Sousa, 2011; Maia, 2008, 2015), não só pela cobertura mediática, mas igualmente pelo impacto negativo no bem-estar económico, social, político e cultural dos países (Stockemer & Calca, 2013; Andvig et al., 2001; Treisman, 2000). A corrupção penetra as esferas sociais, na medida em que diminui a satisfação dos cidadãos com o governo e com o sistema político (Stockemer & Calca, 2013), resultando na deterioração da democracia e da sociedade civil, no aumento dos custos para o governo e na intensificação do cinismo geral em relação à política (Rose-Ackerman 1999; Elliott 1997). Globalmente, acaba por prejudicar significativamente o desenvolvimento económico e o crescimento, motivando um especial impacto negativo nas taxas de investimento (Wei & Wu 2001; Wei 2000; Ades & DiTella 1997; Goudie & Stasavage 1997).

Vários economistas também sugeriram que a corrupção pode ser maior a nível local, devido à maior intimidade e frequência de interações entre privados e funcionários nos níveis mais descentralizados (Prud'homme, 1995; Tanzi, 1995). Portugal, apesar de ter aumentado os seus níveis globais de transparência, (Dharmapala, & Hines, 2009), a OCDE alerta que o país necessita “urgentemente” de avançar nas políticas de combate à corrupção. Embora os governos portugueses subsequentes tenham aprovado várias mudanças legais para conter a corrupção após a democratização do país, os níveis de corrupção permanecem elevados (De Sousa, 2002).

Consequentemente, as atividades da Administração Pública (AP) estão, pela sua condição natural de execução mediante os impostos dos contribuintes, sujeitas a um grande escrutínio público, sendo o centro das atenções dos media e de grande parte dos cidadãos, que avaliam constantemente a transparência de todos os atos de gestão da AP (Amaral, 2013). Destarte, a corrupção continua a ser uma preocupação séria para os portugueses, e perdura a crença prolongada de que os governos se servem das contratações públicas, durante os anos eleitorais, para desviar fundos com o intuito de financiar campanhas (Maia, 2008). No entanto, apesar do número crescente de relatos dos media (Farralles, 2012), prevalece uma escassez de literatura académica que aborde esta questão em Portugal.

Embora o estudo da corrupção na contratação pública tenha visto alguns progressos científicos, assumindo um papel central na economia, governança e políticas

nacionais e internacionais (Fazekas et al., 2016). No domínio criminológico e no espaço nacional, constata-se uma necessidade de desenvolvimento científico, devido a uma escassez de estudos que utilizam dados de cariz quantitativo na identificação de fatores de risco de corrupção, bem como de estudos a nível local. Assim, o valor desta dissertação prende-se na sua originalidade e atual pertinência, pois será a primeira investigação em Portugal a relacionar os mandatos políticos municipais com o risco de corrupção nos concursos públicos, apesar de ser um tópico já estudado noutros países (Coviello & Gagliarducci, 2010; Ferraz & Finan, 2008).

Neste sentido, o presente estudo tem como objetivo primordial a análise criminológica de contratos públicos de empreitadas de obras públicas relativamente aos crimes de corrupção. Com esse objetivo em mente, a dissertação encontra-se organizada em três capítulos. O capítulo I, dedicado ao enquadramento teórico, abordará a concetualização jurídica e criminológica do crime de corrupção. A última, procurará concetualizar este crime dentro do crime de colarinho-branco, explicitando a origem do conceito, assim como as suas singularidades. Serão ainda apresentadas diversas definições criminológicas do conceito. Além disso, serão analisadas diferentes tipologias da corrupção, bem como constatadas as principais causas e consequências. Outrossim, será ainda contextualizada a dimensão do fenómeno da corrupção em Portugal. Em seguida, considera-se a forma como a corrupção tem vindo a ser medida e avaliada, para que, imediatamente depois, seja realizada uma síntese acerca da contratação pública e do modo como se procede segundo o CCP e o portal BASE. Por último, será providenciada uma visão geral dos estudos que procuraram analisar a relação entre a corrupção na contratação pública e o nível de escolaridade, poder de compra, densidade populacional, eleições, partidos políticos e a participação eleitoral. O capítulo II, relativo ao estudo empírico, focar-se-á no desenho de investigação, nomeadamente, a clarificação dos objetivos gerais e específicos, bem como as respetivas hipóteses de investigação. Deste modo, não só será desenvolvida a caracterização da amostra, como a operacionalização das variáveis em estudo e a análise estatística dos dados. Em termos de finalização, o capítulo III apresentará a discussão de resultados, onde as hipóteses de investigação irão ser confrontadas com os resultados, e a teoria. Neste capítulo, irão ser denotadas as limitações do estudo, mas também serão propostas algumas sugestões futuras de investigação e as principais conclusões.

CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1. Concetualização da corrupção como um construto legal e um fenómeno criminológico

O capítulo que se inicia irá tecer algumas considerações jurídico-penais no contexto português, bem como abordar a forma como a corrupção vem a ser estudada e definida no âmbito criminológico nos últimos anos, passando pelas inúmeras definições adotadas pelos académicos. Neste seguimento, serão analisadas as principais tipologias da corrupção, bem como as suas causas e consequências mais significativas. Por último, estará sob exame a dimensão do fenómeno que é a corrupção na contratação pública em Portugal.

1.1 Abordagem jurídico-penal do crime de corrupção no ordenamento jurídico português

No território nacional, o crime de corrupção encontra-se previsto nos artigos 373.º e 374.º do Código Penal, sendo estes respetivos às corrupções passiva e ativa, respetivamente. O crime supracitado intenta proteger bens jurídicos essenciais, como a transparência e a legalidade dos processos, assim como a igualdade de acesso, concorrência leal e redistribuição da riqueza (Costa, 1999; Santos, 2009). Por conseguinte, de acordo com os autores, a especificação da conduta previne a autonomia intencional do Estado, salvaguardando a legalidade, a objetividade e a independência existentes e exigíveis num Estado de Direito. O regime jurídico confere autonomia às condutas referentes à atividade do funcionário público corrupto, configurando a corrupção passiva, e do corruptor, corrupção ativa, distinção que é essencial, dado que criminaliza a conduta do agente público e do comportamento de qualquer sujeito corruptor, respetivamente (Santos, 2009).

O crime de corrupção passiva, materializado no art.º 373.º do CP, refere-se ao ato de solicitação ou aceitação, por parte de um funcionário público, de qualquer tipo de vantagem patrimonial ou não patrimonial, para si ou para terceiros, no sentido da prática de atos contrários aos deveres do seu cargo. O n.º 1 deste artigo exige que o agente possua a qualidade especial de funcionário público, definido pelo art. 386.º do CP¹, sendo que este incorre numa pena de prisão de 1 a 8 anos. Assim, o tipo objetivo do n.º 1 do art.º

373.º do CP, consiste na solicitação ou aceitação pelo funcionário ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação de uma vantagem indevida, ou a promessa dessa vantagem, para si ou terceiro, com o intuito que o funcionário pratique ou omita um ato com violação dos deveres do seu cargo, ou porque o mesmo praticou ou omitiu um ato com violação desses mesmos deveres. No n.º 2 do mesmo artigo, o tipo objetivo possui os mesmos fundamentos que o n.º 1, tendo como única diferença o facto de o ato ou omissão não serem contrários aos deveres do cargo. Mas o que se entende pelo trecho “ato ou omissão contrários aos deveres de cargo”? A determinação do sentido da expressão referida é o que permite distinguir entre corrupção própria e corrupção imprópria. Como se sabe, as condutas dos funcionários públicos regem-se por leis, regulamentos e deveres deontológicos, desta forma, sempre que exista uma ação ou omissão por parte do funcionário, que viole efetivamente os mesmos, estar-se-á perante uma conduta contrária aos deveres do cargo. Para que o crime disposto no artigo 373.º, n.º 1, relativo à corrupção própria ou para ato ilícito, se consuma, é necessário demonstrar que o funcionário solicitou ou aceitou uma vantagem para um determinado fim, que deve ser contrário aos deveres do seu cargo. O momento da consumação coincide com o conhecimento por parte do interlocutor da manifestação de vontade do funcionário. Não obstante, para efeitos de preenchimento do tipo ser irrelevante se o funcionário recebeu ou não a vantagem patrimonial/não patrimonial que não lhe é devida, ou se praticou efetivamente o ato/omissão, torna-se necessário demonstrar qual o concreto ato/omissão pretendido. Tendo o supra em vista, segundo Cunha (2011), para que se esteja perante um crime de corrupção passiva “é necessário que a ilegítima vantagem “mercadejada” tenha uma contrapartida (real ou hipotética) “de função (competência pública)” da parte do funcionário”. Quanto à conduta tipificada, esta lesa a esfera da atividade do Estado, logo está-se perante um crime de dano. Trata-se de um crime material ou de resultado, uma vez que a sua consumação se dá assim que a solicitação ou aceitação, por parte do funcionário, chegue ao conhecimento do destinatário, bastando que o funcionário comunique a sua intenção para que se verifique a prática do ilícito penal (Costa, 1999). O tipo objetivo do art.º 373 n.º 2 é semelhante, admitindo apenas o facto de o ato ou a omissão não serem contrários aos deveres do cargo. Quanto à punição, é prevista pena de prisão de 1 a 5 anos. No que concerne ao tipo subjetivo, este é um crime doloso, não sendo punido a título de negligência.

O crime de corrupção ativa, materializado no art.º 374.º n.º 1 do CP, consubstancia-se com a dádiva ou promessa de vantagem indevida a funcionário ou terceiro, com conhecimento daquele, para que este pratique ou omita um ato que se traduza na violação dos deveres do seu cargo. Assim, o crime é consumado com o conhecimento do funcionário destinatário da manifestação da vontade de promessa de vantagem, quer o funcionário aceda ou não à pretensão do corruptor (Costa, 1999). Aqui, o agente é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos. No tocante ao n.º 2 do mesmo artigo, permite contemplar situações nas quais a ação ou omissão do funcionário não seja antagónico com os deveres associados ao desempenho da sua função, sendo a conduta punida com pena de prisão até 3 anos ou pena de multa até 360 dias. Uma vez que a conduta não pressupõe uma qualidade especial do agente, trata-se de um crime comum.

Os artigos 374.º-A e 374.º-B explicitam os casos em que poderá verificar-se a agravação, atenuação ou dispensa de pena das condutas referidas anteriormente. Segundo o art.º 374º-A, a moldura penal abstrata poderá sofrer uma agravação de um quarto, se o valor da vantagem for elevado (n.º 1), ou de um terço, nos limites mínimo e máximo, caso o valor seja consideravelmente elevado. Da simples leitura do artigo indicado, constata-se que o legislador recorreu aos conceitos de “valor elevado” e de “valor consideravelmente elevado” previstos no artigo 202.º do Código Penal². Nos art.º 374º-B n.º 1 e n.º 2, encontram-se previstas a possibilidade de dispensa de pena e a atenuação, respetivamente. No artigo 374.º-B do Código Penal encontra-se estipulada a dispensa e atenuação de pena, de onde parece resultar a intenção do legislador encorajar a denúncia dos crimes de corrupção. Consoante as situações, o agente pode ser dispensado de pena ou ver a pena aplicada especialmente atenuada. Com a alteração referida, de acordo com o artigo 374.º-B, o agente é dispensado de pena quando denuncie o caso no prazo máximo de 30 dias após a prática do ato, e, voluntariamente, restitua a vantagem ou, tratando-se de coisa fungível, restitua o seu valor, antes da prática do facto, voluntariamente, o agente repudia o oferecimento ou a promessa que aceitara, restitui a vantagem que não lhe era devida, retira a promessa, recusa o oferecimento da vantagem ou solicita a sua restituição. No n.º 2 do mesmo artigo encontraram-se aqueles casos que, do ponto de vista do legislador, merecerem uma atenuação especial da pena do agente. A pena é especialmente atenuada se, até ao encerramento da audiência de julgamento de primeira instância, o

² Referência às alíneas a) e b) do artigo 202º do CP. Considerar-se-á valor elevado o que exceder 50 unidades de conta e valor consideravelmente elevado aquele que exceder 200 unidades de conta, avaliadas no momento da prática do facto.

agente auxilie na obtenção ou produção das provas decisivas para a identificação ou captura de outros responsáveis ou tiver praticado o ato a solicitação do funcionário, diretamente ou por interposta pessoa. No artigo 374.º-B, n.º 1, alínea a) têm-se as hipóteses em que o agente é dispensado de pena sempre que, após a prática do ato, denuncie o crime no prazo máximo de 30 dias e sempre antes da instauração de procedimento criminal. Como decorre da literalidade do preceito em apreço, constatou-se que a dispensa da pena apenas ocorre se o agente tiver denunciado o crime após a prática do ato, compreendido como a atividade do funcionário visado pelo suborno.

Em suma, nos últimos tempos, têm ocorrido algumas mudanças no campo jurídico relacionado com a corrupção. Gradualmente, houve uma distinção mais clara entre os conceitos de corrupção ativa e passiva, com a corrupção passiva sendo definida exclusivamente no artigo 373º do Código Penal. Além disso, houve uma ampliação do conceito de funcionário e a punição da tentativa de corrupção ativa³. O prazo de prescrição foi estendido, com a lei n.º 32/2010, o período de prescrição do crime de corrupção foi alargado para 15 anos, e foi introduzida a figura do recebimento de vantagem pela mesma lei. Com a promulgação da Lei n.º 30/2015 em 22 de abril, ocorreram alterações nas leis penais relacionadas com a corrupção envolvendo agentes públicos, bem como no âmbito da corrupção no setor privado, comércio internacional e corrupção desportiva. A Lei 13/2017⁴ estabeleceu o regime de responsabilidade penal por condutas antidesportivas, enquanto a Lei 20/2008 determinou o regime de responsabilidade penal por crimes de corrupção cometidos no comércio internacional e na atividade privada. Ao longo dos últimos anos, as penalidades para esses crimes também têm sido constantemente agravadas.

1.2 Concetualização criminológica de corrupção

A corrupção é um fenómeno cuja origem é milenar e inerente à sociedade humana organizada (Sousa, 2011, p.13). Caracteriza-se pela multidimensionalidade que se evidencia através de diversas causas e efeitos sociais, políticos, organizacionais, legais e financeiros que podem encontrar-se na sua origem, bem como pelos diversos agentes, práticas, formas e funções que poderá assumir em diferentes contextos (Amundsen, 1999; Andvig et al., 2001; Sousa & Triães, 2009). Farrales (2012) considera que a literatura tem

³ Cfr. Art. 374.º n.º 3 do Código Penal.

⁴ Alteração face à lei 50/2007 de 21 de agosto.

evidenciado uma enorme dificuldade na concetualização da corrupção, o que se repercute na fragmentação de vários estudos que abordam esta temática.

A prática corrupta é considerada um crime de colarinho branco (Ghazi-tehrani & Pontell, 2020), sendo Shutherland (1949) pioneiro na aplicação da expressão *white-collar crime* para definir um tipo de criminalidade que era praticado por pessoas dotadas de elevado estatuto social e respeitabilidade, no contexto da sua atividade profissional. Este conceito tem sido amplamente utilizado pela criminologia e por outras ciências dedicadas ao estudo do crime, com o objetivo de descrever e analisar um tipo de criminalidade que exige um acesso privilegiado a recursos sociais e económicos, e que é praticado no âmbito da esfera profissional do seu autor. No entanto, não existe um conceito explícito sobre este tipo de crime. Segundo Friedrichs, (cit. In Guedes e Cruz, 2011, pp. 49), deve-se ao facto de serem vários os termos utilizados para caracterizar atividades que poderiam ser classificadas como crime de colarinho branco, nomeadamente, crime económico, crime político, crime empresarial e organizacional, entre outros. O estudo do crime de “colarinho branco” é uma temática complexa, que abrange inúmeras variantes díspares, entre elas, a extorsão, o nepotismo, a corrupção, o branqueamento de capitais, o abuso de poder, o financiamento ilegal de partidos políticos, o tráfico de influências, entre outros (Cruz, 2010).

Não existindo uma definição de crime de “colarinho branco” que seja totalmente completa e inequívoca, a conceção de Sutherland (1940) foi criticada quanto à sua falta de clareza. Aliás, nem sempre o crime de “colarinho branco” é cometido por indivíduos de elevado estatuto social, porém, aqueles que o cometem são normalmente pessoas respeitáveis e bem integradas na sociedade (Cruz, 2010)

Foram vários os autores que apresentaram alternativas. Edelhertz (cit. in Guedes & Cruz, 2011, p.49) define o *white collar crime* como “(...) *um ato ilegal ou uma série de atos ilegais cometidos por meios não físicos, e por dissimulação ou astúcia, para obter dinheiro ou propriedade, ou para obter vantagens pessoais ou profissionais*”.

Consequentemente, a definição de corrupção varia dos termos gerais de mau uso do poder público e decadência moral para definições legais estritas de corrupção, como um ato de suborno que envolva um funcionário público e uma transferência de recursos tangíveis (Andvig et al. 2001). Por conseguinte, a corrupção compreende a utilização do poder público, e respetivos recursos, para benefício pessoal por parte de indivíduos que fazem parte do Estado, da autoridade pública ou por qualquer indivíduo que detenha um

cargo de autoridade que disponha de direitos sobre recursos escassos, em nome do Estado, do governo ou de uma instituição privada (Zimring & Johnson, 2005; Svensson, 2005; Andvig et al., 2001; Jain, 2001; Amundsen, 1999). Trata-se de uma forma de enriquecimento ilícito, por parte de funcionários dos setores público ou privado, através da utilização indevida da sua posição de poder e dos recursos dos quais dispõe (Gottschalk & Smith, 2016, Shapiro, 1980). As práticas corruptas decorrem da troca de uma vantagem económica ou patrimonial, o que implica a existência de poder económico ou posição de poder privilegiada para conceber um favor em troca de uma vantagem (Passas, 2007; Zimring & Johnson, 2005; Shapiro, 1980). Tal argumento é sugestivo de que este será um crime cometido, maioritariamente, por indivíduos de estatuto social e económico médio a superior (Kratcoski, 2018; Sousa, 2011; Shichor & Geis, 2007)

Nye (1967, p.416 cit. in., Andvig et al., 2001) apresenta uma conceção clássica, mais restrita e legalista, ao concetualizar a corrupção como um *"comportamento que se desvia dos deveres formais de um papel público (...) por causa de ganhos de riqueza ou estatutos privados (pessoal, família próxima), pecuniários ou de estatuto; ou viole as regras contra o exercício de certos tipos de influência privada"*. Todavia, a concetualização de corrupção não se pode restringir ao preceito legal, pois, desta forma, não englobaria comportamentos que, apesar de não se encontrarem tipificados na lei penal, constituem uma violação das normas, padrões e expectativas sociais (Sousa, 2011; Sousa & Triães, 2009).

No entanto, a corrupção não se resume a um comportamento criminal, revelando-se, igualmente, como uma problemática social, económica, moral e ética, o que se repercute na emergência de entendimentos diversos relativamente à sua concetualização (Andvig et al., 2001; Dimant & Schulte, 2016; Huisman & Walle, 2010). Em suma, os comportamentos considerados criminosos, desviantes ou aceitáveis mudam em função da sociedade, do contexto histórico e cultural (Kaufmann, 1997) e, por isso, conclui-se que o conceito de corrupção corresponderá a uma construção social derivada da interação social (Sousa & Triães, 2009; Kratcoski, 2018).

Na contratação pública, a grande corrupção institucionalizada refere-se à alocação e execução de contratos de aquisição pública através do contorno de regras explícitas e princípios de boa contratação pública para beneficiar uma rede fechada, enquanto é negado o acesso a todos os outros (Fazekas et al., 2016, p.3). Stockemer (2013, p.190) refere-se à corrupção como o *"(...) mau uso do cargo público para ganhos privados"* e

ênfatiza que “(...) *afeta negativamente indivíduos, municípios, regiões, países e o mundo como um todo*”. Lagunes (2012, p.802) afirma que os funcionários corruptos “(...) *ênfraquecem a legitimidade do regime democrático e colocam em risco todo o contrato social*”.

No contexto da contratação pública, torna-se essencial diferenciar a corrupção política, ou de alto nível, da corrupção administrativa, ou burocrática. Tanzi (1998, p.119) explica que o comportamento corrupto que ocorre durante a fase de preparação do orçamento, momento em que as decisões políticas são tomadas, reflete a corrupção política. Em contrapartida, o comportamento corrupto exibido durante a fase de execução orçamentária reflete, principalmente, a corrupção burocrática. Amundsen (1999) estende a definição de corrupção política de forma a incluir todas as transações corruptas realizadas por decisores políticos.

1.3 Tipologias da corrupção

O grande debate a respeito das definições moldou a categorização da corrupção e a resultante fragmentação da literatura (Farralles, 2012). O objetivo da classificação proposta não pretende delimitar categorias rígidas e independentes entre si, mas, por outro lado, agrupar de forma sistemática os diferentes tipos de corrupção, tendo por base os traços gerais comuns. É importante ressaltar que essa classificação não tem a intenção de refletir detalhadamente todas as possibilidades de corrupção existentes (Sousa, 2011).

A maior distinção empreendida na literatura é a que reconhece uma “grande” e outra “pequena” corrupções. Enquanto o primeiro termo se refere à corrupção de “alto nível”, executada por políticos eleitos ou políticos nomeados de alto escalão, o segundo é, geralmente, reservado para corrupção administrativa ou burocrática de nível inferior (Farralles, 2012). Susan Rose-Ackerman (1997) foi das primeiras a estabelecer a distinção entre as duas variantes. Na visão da autora, enquanto a principal motivação por trás da corrupção administrativa/burocrática é quase sempre o ganho pecuniário, em oposição, a motivação patente na corrupção política pode ser o ganho pecuniário ou o desejo de permanecer no cargo. Ademais, o impacto da corrupção política também difere do da corrupção burocrática. Se a grande corrupção, geralmente, envolve “*um gasto substancial de fundos com grande impacto no orçamento do governo e nas perspectivas de crescimento*” (Rose-Ackerman, 1997, p.27), a pequena corrupção, no que lhe concerne, envolve transações governamentais rotineiras, como pagamentos de impostos, alocação

de licenças ou aplicação de regulamentos, cujo impacto é menos substancial. Por sua vez, a corrupção política, ou *grand corruption*, desenrola-se nos níveis mais elevados da autoridade pública, por exemplo, entre decisores políticos, chefes de Estado, ministros e altos funcionários, que alteram ou adaptam leis e regulamentos a favor dos seus interesses políticos e económicos. Estes, procuram financiar partidos políticos e respetivas campanhas eleitorais em troca de garantias de concessão de obras públicas de grande dimensão e valor a determinados grupos empresariais (Jain, 2001; Andvig et al., 2001; Amundsen, 1999). Tal modalidade de corrupção caracteriza-se por ser extremamente complexa, oculta e, conseqüentemente, de difícil deteção. Apesar da distinção, ambas as formas de corrupção existem mutuamente numa relação simbiótica na qual se reforçam, embora a primeira possa ser mais destrutiva (Andvig et al., 2001; Rose-Ackerman, 2007).

Outras tentativas de categorização focaram-se na frequência de ocorrência ou no grau de impacto. Heidenheimer (1970), citando caso análogo, discute a diferença entre as corrupções “rotineira” e “agravada”. A corrupção rotineira inclui a doação de presentes, nepotismo ou suborno limpo, por outro lado, a corrupção agravada inclui intervenção patronal, suborno, cumplicidade no crime, compra de votos e ignorância da corrupção de forma íntegra.

Por fim, as condutas corruptas podem ser classificadas como sistémicas ou esporádicas e oportunistas (Edelbacher, 2018; Rose-Ackerman, 2007). Segundo Sousa (2011), a corrupção no seio das organizações públicas ou privadas raramente se trata de um evento esporádico. Além disso, este crime também se diferencia em função do seu nível de organização, podendo tratar-se de um evento espontâneo ou organizado, com o envolvimento de uma rede de funcionários ou de uma organização (Edelbacher, 2018; Rose-Ackerman, 2007).

Em suma, a corrupção pode ser categorizada consoante as diversas características relacionadas com os agentes envolvidos, carácter sistémico ou esporádico da prática, bem como o nível de organização da conduta e dos agentes envolvidos.

1.4 Causas e consequências da corrupção

Os estudos empíricos realizados nos últimos vinte anos procuraram determinar tanto as causas como as consequências da corrupção. Partindo deste pressuposto, os próximos parágrafos fornecem uma visão geral das descobertas mais robustas desses estudos.

Há uma série de causas que, geralmente, interagem entre si na via corruptiva. Ackerman & Palifka (2016) dividem as causas em ‘incentivos’ e ‘instituições’, no entanto, é claro que a ética pessoal desempenha um papel fundamental. Assim, a corrupção ocorre na interseção entre os incentivos específicos à situação, as várias instituições e a ética pessoal. Os incentivos compreendem baixos salários, monopólio de poder, discricção e falta de responsabilização. Por sua vez, as instituições integram as estruturas política e legal, o estado de direito e a cultura.

No contexto da contratação pública, Treisman (2000) considera uma das causas da corrupção a ponderação do risco de ser apanhado e punido, sendo este mais alto em determinados países. Tal probabilidade depende, em parte, da eficácia do sistema jurídico do país onde se dá o ato corruptivo. Quanto menos dissonância ocorrer entre a lei e as normas – morais e tradicionais – predominantes, maior será a legitimidade do sistema jurídico, e, conseqüentemente, mais legítima será a aplicação da lei. As concepções do papel social da lei e a importância relativa da mesma na preservação da ordem social diferem entre os países. De igual forma, pode-se esperar que países com diferentes tradições tenham diferentes culturas legais, e, como tal, diferentes graus de suscetibilidade à corrupção na contratação pública.

Por várias razões, o risco de exposição e denúncia também pode ser maior em sistemas políticos mais democráticos e abertos (Diamond & Plattner, 1993). Como Geddes (1997) e Heywood (1996) apontaram, a competição eleitoral pode criar outros incentivos para a corrupção. A necessidade de arrecadar fundos de campanha pode levar a abusos de poder, não para beneficiar o indivíduo, mas sim os interesses privados de um partido. O custo que isso implica depende dos benefícios proporcionados, do nível salarial nos cargos públicos e do período temporal que um funcionário honesto pode esperar desfrutar (Van Rijckeghem & Weder, 1997; Banco Mundial, 1997).

Vários autores têm sugerido que nas sociedades tradicionais, onde as linhas entre o público e o privado são traçadas com menos clareza e onde a entrega de tributos não é claramente diferenciada do suborno, o estigma social pode ser menor ou mesmo inexistente (Myrdal, 1970, p. 237). Facto este que sugere uma causa adicional para esperar que a corrupção diminua com o desenvolvimento económico. Outros veem a corrupção não como uma característica das sociedades subdesenvolvidas, mas como consequência da sua rápida modernização, problemática que introduz confusão normativa num momento em que novas elites económicas procuram estabelecer influência na esfera

política. A tentativa de aplicar normas tradicionais a um sistema complexo e moderno da economia espelha a receita perfeita para a corrupção (Huntington, 1968).

Vários fatores afetam a escala das “rendas extra” que o funcionário público pode gerar ao intervir no mercado. Evidentemente, quanto maior for o Estado e a extensão da intervenção do mesmo na economia, maiores serão as opções disponíveis (Tanzi, 1994). Em segundo lugar, a capacidade de um funcionário poder fornecer proteção lucrativa a um parceiro privado num determinado mercado doméstico, dependerá de quão aberto esse mercado é perante a concorrência externa das importações. Segundo Ades (1996) e Di Tella (1997), países mais abertos ao comércio exterior tendem a ser menos corruptos.

As consequências da corrupção são dispendiosas para muitos indivíduos e empresas, além de afetarem a estabilidade governamental e a eficácia dos gastos do governo (Ackerman & Palifka, 2016). Em traços gerais, as autoras consideram como consequências da corrupção o baixo crescimento económico, o baixo investimento, a inflação, a desvalorização monetária, a evasão fiscal, a alta desigualdade, a baixa confiança no governo, a fraca educação, as infraestruturas de baixa qualidade, as altas taxas de criminalidade, o tráfico, os elevados danos ambientais e o aumento dos riscos de saúde e segurança.

Foi estabelecido que uma maior perceção de corrupção está ligada a menores investimentos e crescimento económico (Mauro, 1995). Países com mais corrupção tendem a exibir uma economia paralela superior (Kaufmann et al., 1988), bem como uma dívida pública mais avultada (Schneider et al., 2016). Ademais, países com níveis mais altos de corrupção têm níveis mais baixos de desenvolvimento humano. Contrariamente, os países mais ricos e/ou aqueles com altas taxas de crescimento têm menos casos de corrupção e governos com melhor funcionamento (Kaufmann 2003 cit. in Ackerman & Palifka, 2016).

Monteiro (2021) indica que a corrupção, bem como a constante exoneração dos corruptos, propiciam a desconfiança e a desacreditação dos cidadãos nas instituições democráticas. Esta problemática, percebida por toda a Europa, patenteia altos níveis de abstenção, ascensão de partidos de extrema-direita e populistas e a prostração das instituições democráticas, bem como a sua consequente extinção. A corrupção e a anemia económica são as mais relevantes causas da insatisfação face à máquina democrática e as suas demais representações, aliás *“a corrupção é um grande fator que contribui para as*

quebras de confiança nos sistemas democráticos” (Monteiro, 2021, p.31). O autor reforça ainda que, existindo uma noção generalizada de que as instituições democráticas e a classe política estão corrompidas, o nível de confiança popular decai sobre as mesmas.

A sociedade é desestabilizada pelas resultâncias da corrupção, resultando na atenuação do crescimento socioeconómico, impactando a regular operação dos mercados nacionais e internacionais e, acima de tudo, debilitando a livre concorrência política e económica nos regimes democráticos, e, por conseguinte, prejudicando a reputação das instituições democrática (Bondoso, 2015).

No prisma da utilização de recursos disponíveis, Batista (2018) manifesta que a corrupção implica o seu uso indevido, contribuindo diretamente para o comprometimento da eficiência das organizações, recursos que poderiam ser aplicados na consumação de melhorias sociais, mas, ao invés, são desperdiçados em subornos e noutras funções improdutivas.

Na contratação pública, (...) os efeitos económicos e sociais das ações corruptas podem ser muito caros e desproporcionais aos subornos recebidos por funcionários corruptos em termos de recursos desperdiçados, custos de oportunidade de recursos mal utilizados e ineficiências introduzidas no sistema. (Vito Tanzi, 1998)

Proporcionar ao funcionário público um suborno mais alto poderá ser necessário com o intuito de compensar o aumento do risco envolvido em projetos mais significantes. A relação proporcional entre o tamanho do projeto e o suborno envolvido pode resultar em preços inflacionados (Lambsdorff, 2002). Tal relação é, frequentemente, mais alta em países com altos níveis de corrupção.

Uma outra consequência da procura de ‘renda’ burocrática é a propensão das empresas para moldar as regras dos concursos públicos, através de pagamentos privados ilícitos a funcionários públicos (Hellman et al, 2000). O estudo conduzido por Tina Søreide (2002) constata que, no que concerne aos contratos públicos, 14,6% do valor total de subornos de uma empresa é gasto, em média, na obtenção de contratos governamentais, sendo que para quatro dos países analisados pela autora os valores fixam-se entre os 30% e os 45%. Solidificando um fluxo constante de pagamentos ilegais a funcionários públicos, restringindo a eficiência das medidas anticorrupção.

Continuamente, outra consequência grave da corrupção é a forma como ela amplifica os outros problemas da sociedade. Os escrúpulos morais advindos da corrupção, bem como o risco de ser apanhado, recaem quando existe uma maior frequência de atos corruptos. Desta forma, a corrupção pode conduzir a economia a um círculo vicioso, em que a corrupção é assumida como o padrão, onde a honestidade é muito cara, com um desrespeito geral pela lei e um maior nível de criminalidade, e onde cada indivíduo está ocupado a fazer o máximo para si mesmo, sem sentir obrigações para com o país (Tina Søreide, 2002).

1.5 Dimensão do fenómeno da corrupção em Portugal

O Grupo de Estados Contra a Corrupção (Group of States Against Corruption – Council of Europe, GRECO) foi estabelecido em 1999 pelo Conselho da Europa, com a finalidade de monitorizar e uniformizar os Estados no que respeita padrões anti corruptivos, através de um processo dinâmico de avaliação mútua e pressão de pares. Este processo de monitorização auxilia na identificação de fragilidades nas políticas nacionais de combate à corrupção, propondo novas reformas legislativas e institucionais, assim como boas práticas e normas necessárias. O último relatório do GRECO que concerne a Portugal, de 2021, conclui que o nível do cumprimento das recomendações, atualmente, já não se revela “globalmente insatisfatório”. De um modo geral, Portugal tem evidenciado “pequenos progressos” na implementação das recomendações, particularmente devido ao destaque que a prevenção, repressão e investigação do crime de corrupção têm assumido na Lei-Quadro da Política Criminal ao longo dos últimos anos (2020-2022), salientando-se como um crime de prevenção e investigação prioritária (art. n.º 3 a), art. n.º 4 b), art. n.º 5 k) da Lei n.º 55/2020; art. n.º 2 h), n.º 3 j) da Lei n.º 96/2017). Não obstante, segundo o mesmo relatório, a corrupção política permanece amplamente desconsiderada pelo poder político.

Em 2003, a TI criou o GCB, que analisa as opiniões e experiências dos indivíduos relativamente à corrupção (TI, 2021)⁵. Segundo os dados disponíveis relativos ao ano de 2021, 85% dos portugueses consideram a corrupção um grande problema, 3% dos inquiridos (utilizadores de serviços públicos) reportaram o pagamento de subornos nos últimos 12 meses e 41% consideram que a corrupção aumentou no mesmo período temporal. Apenas 13% consideram que diminuiu. Por sua vez, 60% dos portugueses

⁵ <https://www.transparency.org/en/gcb>, consultado a 14 de junho de 2023

consideram que o governo está a ter uma má prestação no que respeita o combate à corrupção, enquanto 36% considera que o governo lida com a problemática acertadamente (TI, 2021). No entanto, o suborno não é a única forma de corrupção que alguns cidadãos experienciam diretamente. As regras e regulamentos também podem ser contornados através de um favor ou com a ajuda de um amigo ou familiar que providencia serviços ou benefícios. Portugal (48%) foi o terceiro país com o maior registo de nepotismo na União Europeia (TI, 2021).

A maioria das pessoas na UE (52%) duvida que os contratos governamentais sejam alocados de maneira competitiva, ou seja, não consideram que exista meritocracia na contratação pública. Ao invés, consideram que a aquisição de bens e serviços nos seus países são muitas vezes decididos recorrendo a subornos ou conexões pessoais. Esta visão é compartilhada por, pelo menos, metade das pessoas em 16 dos 27 países da UE. Portugal é, também, o terceiro país (74%) da UE onde as pessoas mais comumente consideram que a evasão fiscal empresarial ocorre com regularidade. Ademais, 63% dos portugueses concordam que o governo está capturado por grupos de interesse, que cuidam dos seus próprios interesses. Quase dois terços das pessoas na UE (64%) aquiescem que os cidadãos possam fazer a diferença na luta contra a corrupção. Isto é especialmente verdadeiro em Portugal, onde mais 80% das pessoas seguem esta linha de pensamento. Todavia, 58% dos cidadãos nacionais temem represálias por denunciarem a corrupção (TI, 2021).

Quando a TI conduziu o inquérito intitulado de Barómetro Global da Corrupção (2003-2017), de modo a identificar as instituições que o público perceciona como sendo as mais corruptas, a polícia e os representantes eleitos ficaram empatados no primeiro nível classificatório, com 36% das pessoas respondendo, globalmente, que os percecionavam como altamente corruptos, mais do que qualquer outro grupo ou instituição (Albrecht & Melo Bandeira, 2023).

No que respeita aos inquéritos sobre corrupção e crimes conexos em Portugal, de acordo com o anexo I, no período compreendido entre 1 de janeiro e 25 de novembro de 2022 foram registados 3598 novos inquéritos relativos a crimes de corrupção e criminalidade conexa, onde estão incluídos os crimes de abuso de poder, administração danosa, branqueamento, participação económica em negócio, peculato, prevaricação, recebimento indevido de vantagem e tráfico de influência. Verificou-se um aumento considerável face à totalidade registada no ano de 2021, período em que deram entrada

2.865 inquéritos. Em 2020, deram entrada 2.302 processos e, em 2019, 2.359 inquéritos. No período referente ao ano de 2022, foi proferido despacho de acusação em 161 inquéritos, aplicada a suspensão provisória do processo em 40 casos e foram arquivados outros 1.595. O setor onde se registaram mais denúncias foi no privado, com 259, seguido pela administração local, com 239, e, logo de seguida, pelas entidades não especificadas, com 212. Foram também recebidas 95 denúncias relacionadas com serviços centrais do Estado, 52 de atividade desportiva e 29 de fraudes relativas a fundos da União Europeia (Relatório Síntese do Ministério Público, 2022).

Os valores são consideravelmente baixos quando comparados com outros tipos de crime, no entanto, são expectáveis, pois trata-se de um crime de natureza oculta, assente no sigilo e na falta de testemunhas.

2. Contratação pública: enquadramento geral

2.1 O conceito de contratação pública

A colaboração contratual entre particulares e o Estado é utilizada desde a antiguidade (Amaral, 2018). As compras públicas são o processo pelo qual o Estado e toda a AP *“procuram obter bens e serviços indispensáveis ao seu funcionamento, em conformidade com os normativos legais no âmbito diversas missões governamentais e em que simultaneamente, inúmeras entidades gravitam em torno do Estado e vivem, direta ou indiretamente, de rubricas orçamentais.”* (Arzileiro, 2017). Habitualmente, as aquisições públicas recorrem a contratos, o instrumento utilizado pelo setor público para adquirir bens e serviços no setor privado (Vicent-Jones, 2006). Nas últimas décadas ocorreu um aumento excecional “em dimensão e relevância, tanto jurídica, como económica e social” da utilização dos contratos pela Administração “à escala europeia e global” (Almeida, 2018, p. 410). De facto, a Administração Pública recorre cada vez mais a particulares para prosseguir o interesse público, acordando com estes os termos para essa prossecução (Amaral, 2018).

A importância da contratação pública intumescceu de forma considerável para os governos que têm como objetivo alcançar eficiência económica e promover o bem-estar social e ambiental (Ferreira & Amaral, 2013). A atividade contratual desempenha um papel cada vez mais significativo na administração pública, tanto em termos de otimização de recursos quanto em relação à conformidade financeira e regulatória (Teixeira, 2015).

Autores como Ferreira e Amaral (2013) defendem que a contratação pública é essencial para permitir o funcionamento eficaz de qualquer organização pública, todavia, tem vindo a ser considerada uma área de elevada complexidade, pois implica a compatibilização de distintos ordenamentos jurídicos e ideologias políticas e económicas (Matias, 2013), com progressivo aumento da diversidade dos produtos adquiridos e da sofisticação dos processos produtivos e tecnologias (Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., 2011). Atualmente, a contratação pública representa um crucial instrumento de atuação administrativa para atender às necessidades coletivas, importância que é evidente nos orçamentos, tanto nacionais quanto europeus (Rodrigues, 2014). Os contratos públicos coadjuvam mais de 16% do Produto Interno Bruto (PIB) europeu (Maciejewski, et al., 2020). Já a ponderação que os contratos públicos reportados ao portal BASE representam no PIB referente a 2021 fixou-se nos 14,5 mil milhões de euros. (IMPIC, 2021).

Segundo o mais recente relatório anual (2021, p.11-12) realizado pelo IMPIC, comparativamente aos anos precedentes, houve um aumento significativo no número de contratos públicos registados no portal BASE em 2021. Esse aumento foi particularmente notável nas áreas de obras públicas e aquisição de bens e serviços. Em relação aos bens e serviços, verificou-se um acréscimo de 2.076 milhões de euros em relação a 2020, enquanto nas obras públicas deu-se uma variação positiva na ordem dos 24,9%, correspondendo a um aumento de 884 milhões de euros. No que diz respeito aos valores contratuais, deu-se um aumento global de 27,5% em relação a 2020, totalizando uma subida de 2.960 milhões de euros. Essa variação pode ser isolada num aumento positivo de 28,7% nos bens e serviços, ou seja, um acréscimo de 2.076 milhões de euros em relação a 2020, e uma variação, também positiva, de 24,9% nas obras públicas, correspondendo a 884 milhões de euros. Em relação ao valor médio por contrato, no setor de obras públicas, o valor em 2021 foi de 224.729,56 euros, o que representa uma redução de 30,0% em comparação com o período homólogo, ou seja, traduz-se numa diminuição de 96.411,79 euros por contrato. Já no caso dos contratos de bens e serviços, o valor médio em 2021 foi de 47.550,66 euros, refletindo uma queda de 18,5% em relação a 2020, representando menos 10.757,50 euros por contrato (IMPIC, 2021, p.18). Entre os contratos celebrados ao longo de 2021, o método mais utilizado foi o ajuste direto, patenteando 53,2% do total de procedimentos, seguido pela consulta prévia, que representou 21,9%. Em relação aos montantes contratuais, estes tiveram um peso menor,

correspondendo a 17,6% e 9,9% em 2021 e 2020, respetivamente. No que diz respeito ao número de contratos, houve um aumento geral de 18,9%, com destaque para o aumento significativo dos ajustes diretos (IMPIC, 2021, p.21).

Numa amostragem reduzida de procedimentos concursais, cujos contratos foram celebrados em 2021, constatou-se que 98,5% tiveram como modalidade de adjudicação apenas o preço, previsto no art.º 74. A estes contratos corresponderam 97,2% dos montantes contratuais. Em 2021 manteve-se a tendência observada nos anos análogos, que aponta para a tímida representação no recurso à modalidade multifatorial (IMPIC, 2021, p.52). Considerando os procedimentos cujo fator de apreciação das propostas foi apenas o do preço com os demais procedimentos nos quais o fator preço, não sendo o único fator de apreciação, representou mais de metade da ponderação, conclui-se que em 99,03% dos procedimentos concursais, o preço foi, efetivamente, o fator de ponderação determinante e maioritário (IMPIC, 2021, p.54).

Em nota sumária, os contratos públicos representam uma parte muito significativa da atividade económica. Atendendo a isto, é importante sabermos como se procedem, como estão definidos e quais são os mecanismos de controlo que lhes estão associados, assim como a transparência de todo o processo de contratação e adjudicação dos contratos públicos.

2.2 O código dos contratos públicos (CCP)

Diante o fenómeno da globalização, verificou-se uma reforma estratégica e estrutural do CCP. Consubstancia-se numa ferramenta de política pública que visa promover a inovação e a competitividade, seja no âmbito nacional ou transnacional (Arzileiro, 2017). Os contratos públicos correspondem às aquisições de bens, serviços e obras solicitadas pelas administrações e empresas públicas. Uma vez que os contratos consomem uma parte significativa do capital público, os contribuintes esperam que sejam geridos de forma eficiente e em conformidade com os mais elevados requisitos, a fim de garantir uma qualidade de serviço impecável e salvaguardar o interesse público (OECD, 2023).

O CCP define o âmbito e aplicação dos contratos públicos, estendendo-se a toda a contratação na AP. É necessário que os contratos públicos estejam em conformidade com os princípios fundamentais que todos os administradores públicos devem conhecer, nomeadamente, “(...) o princípio da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança da

sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento da não-discriminação” (Alínea 1 do artigo 1.º-A do CCP). Para além das entidades do Estado terem de cumprir os princípios supramencionados, também as entidades adjudicatárias têm de respeitar normas de carácter social, laboral, ambiental e de igualdade de género (Alíneas 2 do artigo 1.º-A do CCP). Outro fator a ter em conta na contratação pública é o conflito de interesses, sendo exigido às entidades adjudicantes que adotem “(...) *medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente os conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de formação de contratos públicos, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência e garantir a igualdade de tratamento dos operadores económicos*” (Alínea 3 do artigo 1.º-A do CCP).

Em Portugal, a contratação pública tem como enquadramento fundamental o Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro que aprova o CCP, que, por sua vez, tem como referência o quadro comunitário de contratação pública. O CCP procede à transposição das Diretivas n.º 2004/17/CE e n.º 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, alteradas pela Diretiva n.º 2005/51/CE, da Comissão, de 7 de setembro, e retificadas pela Diretiva n.º 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e da Comissão, de 16 de novembro. O Decreto-Lei n.º 37/2007 de 19 de fevereiro define o Sistema Nacional de Contratações Públicas (SNCP) e cria a agência responsável pela gestão desse sistema, a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP). Por sua vez, o Regulamento 330/2009, de 30 de julho regula o funcionamento do SNCP. Enquanto a Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto modera a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública e transpõe o artigo 29.º da Diretiva 2014/23/UE, o artigo 22.º e o anexo IV da Diretiva 2014/24/UE e o artigo 40.º e o anexo V da Diretiva 2014/25/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, revogando o Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho.

2.3 Portal BASE e transparência

Até ao surgimento do portal BASE, os dados acerca dos contratos públicos eram de difícil acesso ao cidadão e, portanto, persistia a ideia generalizada de que estes eram corruptos e dotados de uma enorme falta de transparência. Com efeito, este portal pretendia mudar o paradigma, transmitindo transparência ao processo através da possibilidade de consulta por qualquer cidadão. Finalmente, em 2008, o CCP, definia que se usassem recursos eletrónicos no processo de contratação pública. O DL n.º 18/2008 de

29 de janeiro, prevê a criação de um portal que publicasse os contratos públicos realizados e fomenta-se a transparência nos mesmos, apresentando dados como as entidades adjudicantes e adjudicatárias, o tipo de procedimento e de contrato, o preço base e o contratual, entre outras informações, com vista a tornar o processo mais simples e célere, promovendo um processo mais transparente e eficiente.

O Portal BASE centraliza a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal continental e nas regiões autónomas, assumindo-se como um mecanismo de divulgação de contratos públicos, bem com um instrumento central de produção de informação estatística sobre a contratação pública nacional, com base nos contratos que são divulgados na plataforma, sendo que os relatórios estatísticos são uma fonte oficial e são remetidos à Comissão Europeia (CE) (artigo 2º do DL n.º 18/2017). Além disso, também incorpora uma base de dados de legislação, regulamentação, jurisprudência nacional e comunitária relacionada com os contratos públicos, bem como elabora guias de boas práticas e orientações técnicas sobre o processo de contratação, informações estatísticas e relatórios sobre contratação pública, promovendo ainda comunicados, notícias e eventos sobre o tema.

Resumindo, o portal BASE disponibiliza a seguinte informação:

- a) Anúncios publicados no Diário da República relativos a procedimentos de formação de contratos públicos;
- b) Peças do procedimento;
- c) Formação dos contratos públicos sujeitos à parte II do CCP e à execução dos contratos administrativos sujeitos à parte III do CCP, incluindo:
 - i. Explicitação precisa e completa dos bens, serviços ou obras objeto do contrato;
 - ii. Preço contratual;
 - iii. Número de convidados nos procedimentos de consulta prévia;
 - iv. Identificação do adjudicatário e dos restantes concorrentes;
 - v. Identificação de impugnações do procedimento;
 - vi. Publicitação dos contratos, incluindo anexos e aditamentos, com exceção das informações que se relacionem com segredos de natureza comercial, industrial ou outra e das informações respeitantes a dados pessoais;

- d) Disponibilização e alienação de bens móveis;
- e) Decisões definitivas de aplicação da sanção de proibição de participação previstas nos artigos 460.º e 464.º -A do CCP, durante o período da respetiva proibição;
- f) Modificações objetivas de contratos que representem um valor acumulado superior a 10 % do preço contratual, as quais ficam disponibilizadas até seis meses após a extinção do contrato, nos termos do n.º 1 do artigo 315.º do CCP (Artigo 4.º da Portaria n.º 57/2018, 26 de fevereiro).

Apesar do portal BASE ter como objetivo a divulgação de informação acerca dos contratos públicos, de forma a tornar os procedimentos mais transparentes, verificam-se algumas limitações. Embora exija a divulgação de informações sobre os contratos definidos no Código dos Contratos Públicos (CCP), há uma exclusão referente ao procedimento por ajuste direto simplificado. O ajuste direto simplificado pode ser utilizado para a formação de contratos de aquisição ou locação de bens móveis, ou aquisição de serviços, cujo valor contratual não ultrapasse os 5.000 euros, ou em caso de empreitadas de obras públicas com valor contratual inferior a 10.000 euros (de acordo com o artigo 128.º, n.º 1, do CCP). O mesmo artigo, no seu n.º 3, estabelece que o procedimento por ajuste direto simplificado está isento de qualquer outra formalidade prevista no presente Código, incluindo a obrigação de divulgação no portal de contratos públicos, conforme estipulado no artigo 465.º. Apesar da não obrigação de divulgação, o Portal contém informações sobre os ajustes diretos simplificados, mas não de forma pública e acessível a todos. Explanando, o portal tem acesso à informação para garantir que os dados estatísticos e os relatórios produzidos contenham informações sobre todos os tipos de contratos celebrados, no entanto, as informações sobre os ajustes diretos simplificados são obtidas através de um formulário inserido pelas próprias entidades adjudicantes, o que pode ser considerado como um ponto fraco em termos de transparência.

Outra limitação respeita ao caso dos ajustes diretos e da consulta prévia, uma vez que, para estes, o CCP não obriga a que o procedimento tenha de decorrer através de plataformas eletrónicas. Contudo, os dados são publicados na plataforma. No que concerne aos outros processos, como o concurso público, o concurso limitado por prévia qualificação, o diálogo concorrencial e o procedimento por negociação, o Código dos Contratos Públicos (CCP) estabelece que o uso de plataformas eletrónicas é obrigatório durante as fases pré-contratuais. Além disso, as seguintes etapas do processo, desde a

divulgação até à adjudicação do contrato, também devem ser efetuadas com recurso às plataformas eletrónicas. Considerando estes factos, torna-se passível questionar a contradição existente ao criar um portal com o objetivo de promover a transparência, mas não tornar obrigatório o uso de meios eletrónicos para os procedimentos de ajuste direto e consulta prévia. Ainda assim, existem razões para essa decisão, uma vez que, embora a tramitação eletrónica seja uma medida de simplificação, pode-se argumentar que operadores económicos com menos recursos enfrentem dificuldades na utilização das plataformas eletrónicas. Diante este caso, a obrigatoriedade é estabelecida com o intuito de os conteúdos do contrato serem posteriormente inseridos e comunicados recorrendo ao preenchimento do Relatório de Contratação no Portal, caso se trate de contratos de obras públicas, ou do Relatório de Formação de Contrato, para contratos de compra de bens e serviços.

O empreendimento de obras públicas tem vindo a ser objeto de auditorias do Tribunal de Contas por constituir uma área de risco para a gestão sustentável das finanças públicas, tendo sido divulgado no dia 28 de junho de 2023 um relatório que aborda as inúmeras deficiências persistentes no empreendimento de obras públicas responsáveis por derrapagem de prazos e custos, e tecendo recomendações.

O Tribunal de Contas (2023, p.59) concluiu, acerca do empreendimento de obras públicas em Portugal, que existe *"falta de controlo apropriado da fiabilidade da informação pública registada no Portal Base"*, apontando diversas deficiências. Destacou que a constatável falta de controlo desvirtua a excelência do propósito da sua criação, lesando a sua função essencial, indicando erros nos preços, problemas nas datas e falta de informação sobre a execução financeira dos contratos em curso.

A presente auditoria baseou-se num ficheiro retirado do Portal Base a 11 de outubro de 2022, com dados sobre 1014 contratos públicos de 330 entidades adjudicantes, com valor contratual global de 6938 milhões de euros. O TdC (2023) destacou ainda que apenas 63 dos 1014 contratos tinham data de fecho (e cinco deles por incumprimento), sendo que *"da informação sobre cada contrato (detalhe) constam datas de duas operações (celebração e fecho), mas apenas uma data de publicação (sem identificar a informação registada nesta data)"*. Além disso, o TdC (2023) detetou *"cinco contratos com datas de publicação anteriores (entre 100 e 312 dias) às suas datas de celebração e estas, não obstante, estarem registadas no mesmo detalhe, o que é inconsistente"*. Simultaneamente, o TdC (2023) enfatizou que *"em 62 dos 63 contratos fechados, as datas*

de publicação são anteriores às respetivas datas de fecho e estas, não obstante, estão registadas no mesmo detalhe, o que também é inconsistente". Ademais, o TdC (2023) detetou ainda que "o preço total efetivo mais elevado (3778,1 milhões de euros) estava manifestamente errado, não só pela dimensão do seu valor absoluto, mas também porque excedia em mais de mil vezes o preço contratual (3,5 milhões de euros)". O facto de a informação ter sido "admitida com um erro desta dimensão constitui uma falha muito grave", que "coloca seriamente em causa a fiabilidade da informação registada no Portal Base e revela a ineficácia do seu sistema de controlo para o detetar e corrigir tempestivamente". Referente à análise dos dados, o TdC (2023) concluiu ainda que "58 contratos com data de fecho e reporte de cumprimento integral registam períodos entre data de celebração e de fecho que excedem, em média, os respetivos prazos contratuais em 478 dias, entre o mínimo de 78 dias e o máximo de 987 dias, evidenciando derrapagem generalizada desses prazos" (Tribunal de Contas, 2023, p.12). Por último, de acordo com a entidade, também "existe risco de parte da informação cronológica não ser fiável ou estar desatualizada", destacando que, no Portal Base "não consta informação pública sobre a execução financeira dos contratos em curso (com periodicidade anual, no mínimo), mas apenas após o seu fecho" (Tribunal de Contas, 2023).

Assim, o TdC recomendou ao Governo, à entidade gestora do Portal Base (Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção) bem como às entidades adjudicantes que distinguiu nesta análise (Metropolitano de Lisboa e Infraestruturas de Portugal) que corrijam as deficiências apontadas.

2.4 Avaliação do risco de corrupção

A mensuração da corrupção é fulcral para o estudo e combate deste fenómeno criminal. Nada obstante, medir a corrupção apresenta-se como um obstáculo desafiante entre os académicos e a comunidade política, devido à ausência de uma definição unânime (Shacklock & Galtung, 2016; Farrales, 2012).

Em termos gerais, os indicadores de corrupção derivam de: questionários acerca de atitudes, perceções e experiências de corrupção da população em geral; empresas ou especialistas; revisões das características institucionais que controlam a corrupção em países ou organizações; e auditorias e investigações de casos individuais (Fazekas et al., 2016).

Presentemente, a maioria das estimativas acerca dos números da corrupção baseia-se em índices de percepção, como é o caso dos questionários de atitudes e percepções, comumente usados à escala global, nomeadamente: o Índice de Controlo da Corrupção - do Banco Mundial; o Índice Anual de Percepção da Corrupção e o Barómetro Global da Corrupção - da Transparência Internacional; as percepções da corrupção incluídas no Questionário - do Barómetro Global; as percepções da corrupção - presentes no Questionário de Valores Mundiais; os indicadores de corrupção V-DEM; tal como, o Índice do Estado de Direito - do Projeto de Justiça Mundial. (Kaufmann et al., 2010).

O Índice de Percepção da Corrupção foi concebido em 1995 pela TI, considerada a maior organização não governamental que visa o combate à corrupção. Na atualidade, o IPC, publicado anualmente, é o indicador quantitativo amplamente disponível e, portanto, mais utilizado. Avalia o grau em que os especialistas e os gerentes de empresas consideram que os funcionários públicos e os políticos estão envolvidos em subornos, pagamentos ilícitos em compras públicas, desvio de fundos e outros crimes similares. O IPC classifica os países numa escala de 0 a 10, de acordo com o nível percebido de corrupção em cada país. Estes dados estão disponíveis desde 2012, o que permite analisar as tendências da percepção da corrupção evolutivamente em diferentes países e comparar a sua posição face aos demais.

A utilização destas medidas apresenta numerosas vantagens, como é o caso da abrangência da amostra e a facilidade de acesso às percepções (Olken & Pande, 2012), todavia, ambos os índices supracitados foram alvo de extensas críticas aplicáveis a qualquer questionário semelhante. Os críticos sublinham que as percepções podem ou não estar relacionadas com a experiência real, sendo que podem ser conduzidas, por exemplo, pelos casos de corrupção de alta cobertura mediática (Golden e Picci, 2005). Fazekas et al. (2016) consideram as percepções de grande corrupção menos confiáveis ainda do que as percepções da corrupção quotidiana, já que os especialistas e cidadãos praticamente não têm experiência direta com este tipo de corrupção. Ademais, identificam-se outras fragilidades, como a insuficiência de precisão na medição da corrupção (Dimant & Schulte, 2016; Jain, 2001), o facto de referenciar apenas países em que as informações necessárias se encontram disponíveis e de a interpretação de determinada pontuação ser invariavelmente dependente da anterior (Galtung, 1998). Destarte, depreende-se que um dos maiores obstáculos à investigação acerca da corrupção se materialize na falta de uma base empírica sólida (Andvig et al., 2001), bem como pelo facto de a medição da

corrupção expressa estatisticamente relativa à justiça não refletir necessariamente a real dimensão do fenómeno; especialmente, tendo em conta as cifras negras associadas a um crime deste tipo, onde não existe informação, queixas de vítimas e o crime está disfarçado sob a aparência de legalidade, protegido pelo difícil acesso e incompreensão da informação (Wall-Parker, 2019). Os números estatísticos da justiça apenas refletem uma parte da criminalidade, a criminalidade aparente, desprezando infrações que não são reportadas ou detetadas pelas instâncias formais de controlo. Outrossim, a precisão dos dados recolhidos pelas estatísticas oficiais é influenciada por diversos fatores, podendo-se salientar entre eles a forma como os crimes são codificados, os mecanismos de registo e a confiabilidade das fontes.

No âmbito do crime de corrupção, é expectável as cifras negras apresentarem uma dimensão considerável, tratando-se de um crime sem vítima (Croall, 2001, p. 31–32). No entanto, o crime de corrupção engloba uma grande variedade de vítimas, sendo prova disso mesmo o caso do Estado e das empresas concorrentes (Huisman & Walle, 2010; Rorie, 2019). Noutros termos, por não existir uma vítima concreta, de fácil identificação e tendo que, muitas vezes, desconhece a sua própria vitimação, é expectável que as taxas de participação deste tipo de criminalidade sejam bastante reduzidas (Bunt & Nelen, 2012; Faria, 2007; Wall-Parker, 2019). A existência de cifras negras também poderá ser explicada pela prática corrupta implicar que o ofensor se acuse a si próprio (Gorsira, 2018; Huisman & Walle, 2010; Shichor & Geis, 2007).

Importa também considerar a presença do efeito funil. Regra geral, desde o momento em que o processo é iniciado por parte dos órgãos de polícia criminal e até à fase de julgamento, verifica-se uma redução progressiva do número de casos processados pelo sistema de justiça, resultando numa condenação ou absolvição. Assim, ao longo de cada fase, inúmeros processos são excluídos.

No que respeita as avaliações de instituições que controlam a corrupção, como a OCDE e a TI, Fazekas et al. (2016) não negam os seus contributos na compreensão dos determinantes da corrupção, porém, sublinham que estes não medem a corrupção diretamente.

Quanto às análises científicas e auditorias de casos individuais, embora sejam altamente confiáveis no estabelecimento de pequena e grande corrupção, possuem uma ação limitada, uma vez que os tribunais e as forças de segurança têm pouca capacidade para investigarem um grande número de casos (Fazekas et al., 2016).

Os indicadores apresentados ausentam o estudo de qualquer indicador de corrupção razoavelmente confiável e válido, adequado para comparar países ao longo do tempo ou explorar a diversidade dentro do país. De forma a medir a grande corrupção institucionalizada, é necessário compreender a lógica subjacente. Assim, o principal objetivo da grande corrupção institucionalizada é adquirir rendas provindas de corrupção. As rendas de corrupção em licitações públicas podem ser obtidas quando o adjudicatário vencedor corresponde a uma empresa pré-selecionada que obtém lucro extra devido ao preço de mercado ser superior à quantidade e/ou qualidade entregue. A fim de medir o lucro extra, torna-se essencial conhecer com grande precisão o preço, a quantidade e a qualidade entregue. Todavia, não é possível medir adequadamente nenhum dos três parâmetros. Apesar de o preço e a quantidade estarem publicamente disponíveis, apenas se podem comparar para produtos homogêneos, como é o caso da eletricidade, uma vez que, sem se analisar caso a caso, torna-se difícil e moroso chegar a uma estimativa precisa. O parâmetro da qualidade apenas pode ser determinado por conhecimento especializado, e dispendioso, sendo que a qualidade observada nos registos oficiais não pode ser confiável. Desse modo, apenas se pode analisar o processo de adjudicação de contratos a empresas pré-selecionadas. Assim, a concorrência deve ser eliminada ou desviada para que o contrato seja adjudicado à empresa pré-selecionada. Segundo Fazekas et al. (2016, p.7-8), a competição pode ser ultrapassada através de três formas, sendo que cada uma correspondente a uma fase do procedimento de contratação pública. A primeira consiste em limitar o conjunto de licitantes durante a fase de submissão. A segunda estratégia tem por base uma avaliação, injusta, das propostas dos licitantes, na fase homónima. Por fim, a terceira forma pertencente à fase de entrega, que consiste numa modificação das condições de desempenho. Contudo, os autores salientam que as estratégias anteriores podem ser combinadas, com o propósito de atingir o objetivo final.

O principal resultado da corrupção institucionalizada nas compras públicas consiste na adjudicação de contratos a uma empresa pré-selecionada, recorrentemente. Apesar de os emissores de propostas serem livres para escolher o licitante de acordo com a sua preferência, estes são obrigados a maximizar o custo-benefício, principalmente por intermédio da solicitação de propostas concorrentes (Fazekas et al., 2016). Portanto, o sinal mais óbvio de que não houve, absolutamente, nenhuma concorrência para um contrato público observa-se quando uma proposta recebe apenas uma licitação (Amaral et al. 2009). Além disso, evidências de entrevistas a consultores de compras públicas

realizadas na Hungria por Fazekas et al., (2016) sugerem que licitações com apenas 2–3 licitantes também são altamente propensas à corrupção.

Fazekas et al. (2016) também consideram o prazo de submissão um dos fatores de risco mais determinantes na qualificação de um contrato público como potencialmente corrupto. Quanto maior o prazo de submissão, menor é o risco de corrupção. Por outras palavras, quanto mais curto for o período de submissão, mais provável é que apenas uma proposta tenha sido recebida. Um curto período de submissão de propostas dificulta uma licitação com sucesso por parte de empresas não conectadas, contrariamente, uma empresa bem conectada pode usar o seu conhecimento interno para vencer a licitação, repetidamente. Os autores consideram a existência de certos limiares críticos que aumentam consideravelmente o risco de corrupção, nomeadamente, um período de submissão de 5 dias face a um de 15 dias, é suscetível de transmitir maiores riscos de corrupção, enquanto um período de submissão de 35 dias em comparação com 45 dias, pode trazer pouca ou nenhuma informação acerca do risco de corrupção.

Ademais, o peso do critério não relacionado com o preço também constitui um dos fatores de risco de corrupção nos concursos públicos. Os critérios de avaliação não relacionados com o preço tendem a ser mais subjetivos, permitindo que os emissores favoreçam a empresa bem relacionada. Os referidos critérios de avaliação injustos desencorajam os licitantes, acabando por adjudicar os contratos à mesma empresa, sistematicamente (Fazekas et al., 2016). Por conseguinte, quanto maior for o peso do critério não relacionado com o preço, maior é o risco de corrupção.

Caso a concorrência não possa ser eliminada, a empresa bem relacionada ainda pode ganhar com uma oferta competitiva através do subsequente alongamento do contrato, ou do aumento subsequente do valor do contrato, o que permite que esta obtenha lucro extra. A extensão do contrato, bem como o aumento do preço efetivo da obra, sugere que o emissor favorece de forma corrupta uma empresa bem relacionada, potencialmente, frequentemente (Fazekas et al., 2016). Por esta lógica, quanto maiores forem os desvios do prazo efetivo, face ao prazo contratual, e do preço efetivo, relativamente ao preço contratual, maior é o risco de corrupção.

3. Estudos acerca da corrupção na contratação pública

Têm sido elaborados diversos estudos no sentido de procurar compreender quais os elementos mais preponderantes na corrupção, no contexto da contratação pública.

Numerosos estudos visaram analisar a relação entre corrupção e indicadores económicos, sociais e políticos específicos ao nível macro. A maioria destes estudos focam-se nas consequências da corrupção, todavia, os que estudam as suas causas baseando-se em evidências empíricas parecem ser raros. De salientar que esses vínculos causais nem sempre são claros.

3.1. Nível de escolaridade, poder de compra e densidade populacional

As pesquisas empíricas realizadas na Hungria sugerem que a corrupção é menor num país com maior nível de literacia (Treisman, 2000). Outra pesquisa, que analisou a corrupção a nível local, concluiu resultados semelhantes: um capital social substancial prevê um baixo nível de corrupção (Wachs et al., 2018). Nesse sentido, os artigos apontam que a corrupção prejudica a eficácia do dispêndio público na educação (Suryadarma, 2008) e as taxas de matrícula (Dridi, 2014).

Os resultados do estudo realizado por Tóth & Hajdu (2020) indicam que o risco de corrupção na contratação pública é superior em municípios pequenos, com menor capital humano. Constatam que há um maior risco de corrupção associado à ausência de competitividade e uma menor abertura do governo local nas regiões menos desenvolvidas, face às regiões mais desenvolvidas do país. Não surpreendentemente, o nível de educação, a média do rendimento tributável por contribuinte, e a densidade empresarial são muito superiores nas partes mais desenvolvidas do país. Esta relação também significa que as cidades mais desenvolvidas, onde a população tem maior poder de compra, exercem melhor controlo sobre a corrupção. Os resultados empíricos destes estudiosos (Tóth & Hajdu, 2020) evidenciam que o capital humano tem um impacto positivo no controlo do risco de corrupção. Então, se o nível de escolaridade e o poder de compra são superiores, é mais fácil para o governo local recrutar especialistas em compras públicas, com boa formação e experiência no mercado de trabalho local. Assim, os referidos especialistas atuarão com maior eficiência e serão mais capazes de ajudar os governos locais a controlar eficazmente a corrupção nas compras públicas. Por outro lado, se determinada cidade tem maior nível de literacia, maior poder de compra e maior densidade empresarial, é mais provável que os cidadãos e os empresários locais possam exercer pressão para que as autoridades locais controlem a corrupção. Como se trata de um tipo de crime de colarinho branco, a corrupção em licitações públicas, geralmente, é realizada por via de transações complexas que as pessoas com maior literacia entendem

mais facilmente. Além disso, a corrupção nas compras públicas requer conhecimento de conceitos abstratos, que são mais compreensíveis para pessoas instruídas.

Portanto, em cidades mais pequenas, com escolaridade insuficiente, baixo poder de compra e fraca densidade empresarial, os atores sociais locais que poderiam exigir o controlo da corrupção são naturalmente mais fracos. Tóth & Hajdu (2020) salientam que diferentes regiões, com características socioeconómicas assimétricas, não têm as mesmas oportunidades de garantir o controlo sobre a aquisição de bens e serviços. E, portanto, deve ser redobrada a atenção no que concerne às regiões onde o setor do comércio local não é forte o suficiente para garantir a transparência das compras. Destarte, os autores sugerem que esses governos locais devem ser auxiliados, uma vez que não conseguem recrutar suficientes especialistas em compras, devido à dimensão reduzida e baixo desenvolvimento económico que os caracteriza. Além disso, sustentam que mitigar os riscos de corrupção requer a aplicação de medidas a nível local que sejam distintas daquelas praticadas pelos governos a nível nacional, tendo em mente as diferenças territoriais em termos socioeconómicos.

3.2. Eleições

Uma clara consequência política da corrupção nas compras públicas resulta duma forma de desviar recursos para outros atores (Coviello e Gagliarducci, 2010), que se materializa no clientelismo, ou partidos políticos (Luna, 2016). O financiamento político e a corrupção institucionalizada de alto nível em contratos governamentais estão intrinsecamente ligados. Formam um ciclo no qual o financiamento político, seja legal ou ilegal, é visto como uma troca de favores entre atores privados e públicos de forma regular e altamente institucionalizada (Della Porta & Vannucci, 1999).

Portanto, nesse ciclo, os políticos procuram garantir a vitória nas eleições, sendo que as mesmas são complexas e requerem fundos consideráveis (Fazekas & Cingolani, 2017). Do ponto de vista dos atores privados, o seu envolvimento no financiamento de campanhas políticas é percecionado como um "investimento", em que eles arriscam o seu capital na expectativa de obter algum retorno após a eleição do político (Casar & Ugalde, 2018). Uma vez eleito, o autarca retribui o apoio e recompensa os seus apoiantes financeiros através de rendas extraídas de contratos governamentais, nos quais os procedimentos de licitação pública são manipulados para beneficiar esses colaboradores com contratos de preços mais altos ou qualidade inferior, comparativamente com as

propostas concorrentes médias (Fazekas e Cingolani, 2017). Existem inúmeras evidências internacionais que corroboram essa perspectiva teórica. Os autores Coviello & Gagliarducci (2017) analisaram um conjunto de dados de contratos de aquisição em diversos municípios italianos e constataram que havia maiores riscos de corrupção na adjudicação de obras públicas em municípios onde o autarca foi reeleito. Igualmente, encontraram que a permanência no cargo aumenta a probabilidade de conluio entre presidentes da câmara municipal e empreiteiros locais, uma vez que requer tempo para os empreiteiros estabelecerem uma relação preferencial com o autarca. Assim sendo, a probabilidade de um conluio aumenta com a permanência do autarca no cargo (Coviello & Gagliarducci, 2017). Inclusive, as evidências dos autores (Coviello & Gagliarducci, 2017) sugerem que a permanência no cargo político aumenta o número de dias de atraso na entrega das obras em cerca de 13-22%.

A concessão de conluio entre autarcas e empreitadas leva o seu tempo a estabelecer-se. Todavia, a reeleição de autarcas na Itália revela que nos municípios onde os presidentes da câmara municipal cumprem o segundo mandato ocorrem mais ineficiências nas compras públicas. Isso reflete-se num aumento do custo médio dos bens públicos, na redução do número de concorrentes nas licitações e numa maior probabilidade de os contratos serem concedidos a empresas locais (Coviello e Gagliarducci, 2017, p. 83). Os mesmos autores, num estudo anterior, constataram que um mandato adicional de autarcas no cargo prejudica as contas públicas, resultando em menos licitantes e aumentando a probabilidade de uma empresa local ser escolhida como vencedora da licitação (Coviello & Gagliarducci, 2010).

Na Suécia (Broms et al., 2019), municípios que mantiveram um partido no poder durante vários ciclos eleitorais estão, de facto, associados a uma maior propensão para licitações singulares. Comparado com equivalentes que sofreram rotatividade, a taxa de licitação única desses municípios é 3,3 pontos maior, refletindo um aumento de 29%. Em contraste, municípios com um novo partido no poder pontuam 1,9 pontos (17%) abaixo em licitação face a municípios com partidos reeleitos, e 2,4 pontos (22%) inferior aos titulares com mandatos ainda mais longos. A literatura considera o indicador licitante único e a proporção de compras públicas não competitivas como dois dos mais importantes indicadores de deteção de riscos de corrupção (Heggstad et al. 2010; OCDE, 2016; Fazekas et al. 2014).

No Brasil, um estudo de Ferraz & Finan (2011) chegou a uma conclusão oposta. Ao analisarem os relatórios de auditoria de municípios brasileiros sobre corrupção, descobriram que autarcas com incentivos para a reeleição desviam 27% menos recursos do que aqueles sem esses incentivos. Os autores mencionam que a responsabilidade decorrente da possibilidade de reeleição pode ser o fator que explica o comportamento mais adequado dos autarcas reeleitos.

Drzková (2013) estudou a relação entre compras públicas e o ciclo eleitoral na cidade de Praga. Consequentemente, lançou a hipótese de que, quando o fim do mandato parlamentar se avizinha, seja possível encontrar contratos com maior risco de corrupção. Ao analisar os contratos concedidos entre 2005 e 2010, mesmo que algumas das suas hipóteses não tenham sido confirmadas estatisticamente, observou-se um aumento no número de contratos de fornecimento e serviços durante as eleições. Aliás, os preços médios tendem a aumentar nos meses que antecedem as eleições.

Mironov e Zhuravskaya (2016) utilizaram dados financeiros e eleitorais da Rússia para investigar a relação entre as compras públicas e as eleições. Estes autores descobriram que as empresas que são premiadas com contratos de aquisição do governo aumentam a prática ilegal de desvio de recursos durante os períodos eleitorais. Além disso, as empresas acusadas de desvio de recursos que não receberam contratos públicos não parecem ser afetadas pelo ciclo eleitoral. Concluem ainda que é possível observar que nas regiões mais corruptas da Rússia os contratos de aquisições públicas tendem a ser concedidos com mais frequência às empresas que apresentam irregularidades financeiras durante os anos eleitorais, o que pode indicar que o dinheiro está a ser desviado para o pagamento de subornos.

Outra forma pela qual as eleições impactam as compras públicas está relacionada com as empresas favorecidas por um determinado partido político. Uma análise do favoritismo partidário e dos riscos de corrupção em compras públicas, levada a cabo por David-Barrett e Fazekas (2016), compara a Hungria e o Reino Unido. Os autores apontaram que a contratação pública é altamente vulnerável à influência política na Hungria. Dávid-Barret e Fazekas (2019) analisaram a alocação de contratos na Hungria e no Reino Unido e constataram que as empresas politicamente favorecidas garantem a atribuição de 50% a 60% dos contratos governamentais na Hungria, enquanto no Reino Unido asseguram apenas 10% do mercado de compras governamentais. Conforme observável, a

flexibilização das regras de compras públicas com fins eleitorais não se restringe a um único país ou região, pelo contrário, é uma prática generalizada, globalmente presente.

3.3. Partido político

A corrupção política, como um veículo pelo qual o dinheiro influencia este setor social, depende das características do ator principal no sistema político, o partido (Key, 1936). Por sua vez, diferentes partidos operam de maneiras dissemelhantes de acordo com as suas visões e abordagens para com as compras públicas (Broms et al., 2019). Samuel Huntington (1968), mediante os seus estudos empíricos, estabeleceu uma ligação entre o desenvolvimento da corrupção e o enfraquecimento do partido durante fases de maior participação política. De igual modo, segundo o estudioso (Huntington, 1968, p.71), *“Quanto mais fracos e menos aceites os partidos políticos, maior a probabilidade de corrupção”*.

Na República Checa, Palguta (2019) descobriu que a composição política de um município também afeta o comportamento das compras públicas. Municípios com maior diversidade política na sua composição reduzem os gastos com contratos públicos em cerca de 9% a 11%. Ainda, municípios governados por um partido local reduzem o número de contratos concedidos a empresas que fazem doações para os principais partidos nacionais. No Brasil, Carreirão (2007) aponta no sentido de que a percepção maioritária do eleitorado é de que os partidos mais ao centro ou à direita do espectro ideológico estão mais envolvidos em diferentes tipos de corrupção ou de desvios éticos. Por oposição, predomina a percepção de que partidos de esquerda apresentam um comportamento mais subordinado a preocupações éticas do que os partidos de centro e direita.

3.4. Participação eleitoral

Além da esfera económica, a corrupção também se espalha para as esferas sociais, na medida em que diminui a satisfação dos cidadãos com o governo e sistema político e, consequentemente, prejudica a democracia ao diminuir a participação eleitoral (Cruz, 2023). Os níveis de participação eleitoral são um indicador do grau de informação e interesse dos eleitores na tomada de decisão coletiva. Se este for reduzido, pode, então, ser interpretado como um alheamento do eleitorado, tendo potencial para resultar em desvios às suas preferências (Cruz, 2019).

Apesar das conclusões da literatura existente não serem unânimes, a perspectiva teórica com maior apoio dos académicos perceciona a corrupção como um fator que influencia negativamente a participação dos cidadãos nas eleições (Cruz, 2023; Kostadinova, 2009; Hellman & Kaufmann, 2000). Esta perspectiva implica compreender a sociedade como uma teia vinculada por redes de confiança entre representantes e cidadãos, sendo este pressuposto um pré-requisito para uma alta participação dos cidadãos nas eleições (Putnam, 1993). Wagner et al. (2009) argumentam que, se os políticos em vários níveis de governo não são confiáveis, então os cidadãos não têm interesse em interagir com eles, razão pela qual são mais propensos a não comparecerem no dia da eleição. Rothstein (2003) vai ao encontro desta linha de pensamento quando afirma que a corrupção diminui a satisfação dos cidadãos com as instituições políticas do seu país e também prejudica a participação democrática. Powell (2000) acrescenta que, no cenário em que os indivíduos deixam de se identificar com as instituições do seu país, também logram deixar de ver as eleições como “instrumentos da democracia” e, conseqüentemente, de se envolver politicamente. Stockemer et al (2011) sugerem que os cidadãos que percecionam os líderes políticos como corruptos preferem, muitas vezes, não gozar do seu direito de sufrágio, porque acreditam que o seu voto não constitui uma transfiguração do ambiente corrupto. O estudo de Cruz (2023) mostra que o nível de confiança no parlamento, o grau de educação e a desigualdade afetam o comparecimento dos eleitores às urnas. Particularmente, a alta corrupção aparenta ser condição suficiente para o baixo comparecimento nas eleições; e a combinação de baixa escolaridade e alta desigualdade representa uma conjuntura para o baixo envolvimento nas eleições.

Para mais, é importante sublinhar um fator que afetou consideravelmente a participação eleitoral. Em virtude da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, ficaram impedidos de se recandidatar 160 presidentes de câmara municipal, dos quais vários se encontravam há vários anos no poder. A introdução de limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais não só levou a uma considerável renovação dos autarcas, como reduziu o grau de eleitoralismo na gestão das finanças locais e minorou a tendência crescente da abstenção nas eleições autárquicas (Viega et al., 2017). A baixa participação eleitoral dos portugueses, aliada à falta de confiança no Parlamento *“indiciam sérios riscos de deterioração da democracia portuguesa e alargam o espaço para a corrupção”* (Cruz, 2019, p.53).

Através de uma perspectiva de nível regional e focalizada na Europa Oriental, Kostadinova (2003) encontrou que altos níveis de corrupção são prejudiciais para o aumento da participação política. Segundo a autora, a corrupção conduz a altos níveis de decepção entre os cidadãos, e gera uma alienação em massa do sistema político, o que diminui diretamente o número de votantes. O estudo de caso mexicano de Dominguez & McCann (1998), baseado em dados de inquérito a nível nacional, conclui que os indivíduos que percebem a corrupção como generalizada no sistema político têm uma probabilidade menor de votar nas eleições do que os indivíduos que qualificam os seus representantes como não corruptos. Não obstante, existem alguns estudos que vêem as práticas corruptas como um forte agente mobilizador. Inman & Andrew (2010) oferecem evidências empíricas para a visão minoritária, relatando que quanto mais os cidadãos senegaleses percebem os seus representantes como envolvidos em práticas desonestas, maior a probabilidade de comparecerem no dia da eleição com a finalidade de revelar descontentamento, face ao que consideram um comportamento antidemocrático.

Sucintamente, apesar de algumas discrepâncias empíricas, a evidência homónima, a nível nacional, aponta para um impacto negativo entre a corrupção e a participação eleitoral. No entanto, está longe de ser evidente que exista uma relação semelhante no nível subnacional. Importa sublinhar que a solução para colmatar a baixa participação eleitoral surge da conceção de medidas que evidenciem melhorias em várias dimensões institucionais, precipuamente nas instituições democráticas, educativas e de justiça distributiva (Cruz, 2023).

CAPÍTULO II – ESTUDO EMPÍRICO

1. Objetivos e hipóteses de investigação

A presente investigação tem como primordial objetivo a análise criminológica de contratos públicos de empreitadas de obras públicas relativamente aos crimes de corrupção ativa e passiva, previstos nos artigos 373.º e 374.º do CP português, contribuindo para o desenvolvimento de conhecimento científico, e criminológico, necessário às autoridades na reação à corrupção na contratação pública.

A prossecução do objetivo geral conduz à análise dos seguintes objetivos específicos:

- a) Explorar os possíveis mecanismos pelos quais um presidente da câmara municipal pode interferir no processo de aquisição de bens e serviços;
- b) Caracterizar os contratos públicos das empreitadas de obras públicas celebrados por executivos de câmaras municipais da República Portuguesa, nomeadamente, quanto ao número de contratos, ao número de entidades concorrentes, ao prazo de submissão de propostas, ao desvio do preço contratual face ao preço base do concurso, ao peso de critérios não relacionados com o preço, ao desvio do prazo efetivo face ao prazo expectável - bem como ao prazo de execução fixado no contrato - e ao desvio do preço efetivo relativamente ao preço contratual;
- c) Conhecer a distribuição do risco de corrupção na contratação pública em empreitadas de obras públicas, por município, em Portugal Continental;
- d) Analisar se os resultados das compras públicas de empreitadas de obras públicas se encontram associados ao número de mandatos cumpridos pelos autarcas;
- e) Determinar quais as características socioeconómicas municipais potencialmente explicativas do maior ou menor risco de os contratos públicos nas empreitadas serem propensos à corrupção;

Considerando os resultados da revisão da literatura realizada a priori, colocam-se as seguintes hipóteses de investigação:

H1: Contratos nos quais os autarcas pertençam a partidos com menor expressão eleitoral apresentam um risco de corrupção inferior aos partidos grandes.

H2: Nos anos eleitorais há maior risco de corrupção na contratação pública do que nos demais.

H3: Existe uma correlação positiva entre o índice de risco de corrupção e o número de mandatos.

H4: Existe uma correlação negativa entre o nível de escolaridade e o risco de corrupção na contratação pública.

H5: Existe uma relação negativa entre o poder de compra concelhio e o índice de risco de corrupção dos contratos públicas para empreitada.

H6: O risco de corrupção é mais elevado em municípios de menor densidade populacional.

H7: Existe uma relação negativa entre o risco de corrupção e a participação eleitoral.

2. Método

De modo a alcançar os objetivos propostos e a testar as hipóteses enunciadas, sugere-se a utilização de uma metodologia quantitativa (Bushway, 2005) com recurso aos instrumentos estatísticos e a estatísticas descritivas, de modo a revelar padrões de comportamento, assentando num eixo de informações referentes aos contratos públicos dos 278 municípios de Portugal continental.

2.1. Procedimentos

De forma a responder aos objetivos propostos e testar as hipóteses de investigação, esta dissertação difunde um estudo quantitativo, servindo-se de dados recolhidos em contratos públicos celebrados em 278 municípios e respetivos executivos camarários - excluindo os pertencentes às regiões autónomas - fixando-se no período entre 2013 e 2017. Torna-se importante sublinhar que os dados relativos às regiões autónomas foram excluídos, uma vez que o referencial é diferente devido à existência de um governo regional. Optou-se por realizar a análise a nível do município, uma vez que quase todos os estudos existentes apresentam um foco nacionalizado, negligenciando assim uma variação significativa dentro do país (Stockemer & Calca, 2013). Aliás, a seleção de uma unidade de análise micro, questiona a suposição de que as relações a níveis nacional e subnacional são idênticas.

Os dados apurados são provenientes da BASE: coleção dos contratos públicos online e da Secretária-geral do Ministério da Administração Interna. O presente estudo combinou um conjunto de dados afetos aos presidentes de câmara com uma mescla de elementos relativos aos concursos de compras por eles realizados.

Em seguida, as informações recolhidas foram inseridas numa base de dados desenvolvida com recurso ao IBM SPSS Statistics (versão 29), software com o qual foi realizada uma análise preliminar dos dados e a subsequente exploração dos mesmos, dispondo das técnicas de análise estatística mais adequadas à natureza das variáveis e das hipóteses de investigação que se pretendeu testar. A análise preliminar possibilitou identificar dados omissos ou incompletos e corrigir deficiências habitualmente identificadas neste processo (Schafer & Graham, 2002). Em contrapartida, a utilização da estatística descritiva possibilitou a obtenção de uma visão geral dos dados estatísticos, através da determinação das frequências absolutas e relativas, bem como da média e do desvio padrão, dependendo da natureza das diferentes variáveis em análise. Além disso, o objetivo principal da análise estatística inferencial fixou-se na realização de testes estatísticos que pudessem extrapolar os resultados da amostra para a população (Schafer & Graham, 2002). Essa abordagem pode ser paramétrica ou não, dependendo das distribuições e da sua proximidade à distribuição normal. Para examinar a associação entre variáveis, enveredou-se por uma análise bivariada, destacando-se as medidas de correlação e os testes de diferença entre grupos independentes. O uso das medidas de correlação tem o propósito de quantificar a intensidade e a direção da relação entre as variáveis. As medidas de associação variam entre os valores -1 a 1, sendo que valores mais próximos desses extremos indicam uma correlação mais forte. Embora não haja uma regra precisa para especificar a intensidade da associação entre as variáveis, será adotada a escala de Cohen (1992). Nesse sentido, correlações com valores compreendidos entre -1 e -0.5 ou entre 0.5 e 1 serão consideradas altas. Por sua vez, correlações entre -0.5 e -0.3 e entre 0.3 e 0.5 serão consideradas moderadas. E, finalmente, correlações entre -0.3 e 0.3, serão consideradas fracas, em virtude da sua proximidade com o valor 0. Devido à ausência de normalidade na distribuição das variáveis analisadas, foi empregue o coeficiente de correlação de Spearman.

2.2. Instrumentos e variáveis

2.2.1. Índice de risco de corrupção (CRI) “Corruption Risk Index”

A presente análise foi sustentada com base numa adaptação ao contexto português do índice de risco de corrupção (tabela 1), desenvolvido por Fazekas et al. (2016) presente no anexo V. Trata-se de um indicador de grande corrupção institucionalizada, por intermédio de uma abordagem de *Big Data*. Os autores, através de uma base de dados de compras públicas, mediram uma série de indicadores elementares em relação a cada uma das três fases do processo de contratação pública, a partir das quais construíram um indicador composto. Para modelar da forma mais adequada possível o processo de seleção de empresas, a medição foi realizada ao nível de adjudicação de contratos individuais. Através dos registos eletrónicos de compras públicas abertamente disponíveis, foram identificados *red flags* no processo de contratação pública. Este método foi utilizado de modo a criar um indicador de corrupção ao nível do contrato que pode ser agregado ao nível do indivíduo, organizações, setores, regiões e países.

A seleção de *red flags* a serem incluídas no índice composto de risco de corrupção, realizada por Fazekas et al. (2016), foi alicerçada nos resultados de uma revisão abrangente da literatura e trabalho de campo realizado na Hungria com peritos familiarizados com a corrupção nas aquisições públicas. Ademais, a seleção dos autores incorporou catorze entrevistas com funcionários, contratados e consultores de compras realizados entre 2012-2013. Este trabalho de campo resultou numa grande lista de possíveis “sinais de alerta”. Contudo, o indicador apenas inclui 13 dessas *red flags* que são preditivas de prováveis resultados corruptos na regressão estimada pelos autores. Os critérios que constituem a medida compósita de índice de risco de corrupção correspondem aos que sobreviveram como preditores estatisticamente significativos numa análise de regressão.

Fazekas et al. (2016) procuraram atender à necessidade de um índice de corrupção que fosse tanto confiável como válido. Assim, os autores procuraram construir uma nova medida de grande corrupção institucionalizada que fosse baseada numa compreensão completa do processo corrupto de extração de rendimento, derivasse exclusivamente de dados objetivos representantes do comportamento, permitisse comparações temporais consistentes dentro e entre países e, por fim, pudesse ser replicado para vários países dispondo de dados pré-existentes.

Acerca deste indicador, os autores apontam duas críticas. A primeira reflete acerca do indicador de licitante único também sinalizar corrupção nos casos em que havia, efetivamente, apenas um licitante capaz de executar a tarefa, mas não houve corrupção. Embora esta seja uma fraqueza importante do indicador, é considerada apenas de magnitude marginal, pois a esmagadora maioria dos produtos e serviços adquiridos pelos governos são comuns e amplamente produzidos, pelo que, normalmente, há mais do que um licitante capaz de executar o serviço. A segunda crítica sublinha a perspectiva de alguns autores como Soreide (2002), afirmantes de que um único licitante não tem incentivo para dar um suborno. No entanto, num ambiente de corrupção sistémica, a licitação de um único licitante é o resultado ideal criado por licitantes e emissores em conluio, especialmente se o mesmo ganha contratos repetidamente.

Considerando as alterações realizadas ao CRI original de Fazekas et al. (2016), enquanto o índice dos autores fora padronizado para ter uma soma geral de 1, o índice adaptado neste estudo não tem essa preocupação. Assim, seja por falta de disponibilidade de informação ou pela descontextualização face ao cenário português, algumas variáveis do índice original foram eliminadas, e outras sofreram alterações, existindo a preocupação de manter o índice adaptado o mais próximo e fiel ao original.

Tabela 1. Pesos dos componentes do IRC adaptado

Variável	Peso do componente
Risco 1: Número de entidades licitantes	
1= 0-1	0,096
2= 2-3	0,048
3= >3	0.000
Risco 2: Publicação do concurso	
1= sim	0.000
Risco 3: Tipo de procedimento	
1= Concurso público	0.000
Risco 5: Prazo de submissão	
classe 1: <20 dias	0.096
Classe 2: [20-20] (apenas os contratos com prazo de submissão igual a 20 dias)	0.072
Classe 3: [21 a 29 dias]	0.048
Classe 4: ≥ 30 dias	0
Risco 6: Desvio preços (preço base e preço contratual)	
Classe 1: <70,34%	0.000
Classe 2: [70,34% e 79,82%]	0,0320
Classe 3: [Entre 79,83% e 88,26%]	0,0640
Classe 4: $\geq 88,27\%$	0,0960
Risco 8: Peso do critério de avaliação não relacionado com o preço	
1= só preço	0.000
2= 0<peso do critério não relacionado com o preço ≤ 0.4	0.000
3= 0.4< peso do critério não relacionado com o preço ≤ 0.556	0.048
4= 0.556 <peso do critério não relacionado com o preço<1	0.096
5=apenas critério não relacionado com o preço	0.000
Risco 11: Desvio prazo (prazo efetivo / prazo contratual)	
1 classe: <0,880	0.000
2 classe: [0,890 – 1,890[	0.048
3 classe: [1,900 – 3,660[	0.096
4 classe: $\geq 3,670$	0.096
Risco 12: Desvio preço (preço efetivo / preço contratual)	
1 classe: < 1,0195	0.000
2 classe: [1,0195 - 1,0495 [	0.048
3 classe: [1,0495 – 1,1058 [	0.096
4 classe: $\geq 1,1058$	0.096

Em virtude da indisponibilidade de situações que preenchessem todos os critérios que compunham a medida de risco original, optou-se por eliminar as seguintes variáveis de risco: complexidade dos critérios de elegibilidade; modificação do concurso; procedimento anulado e posteriormente reaberto; duração do período de decisão; contrato modificado durante a entrega; e participação de mercado do vencedor. Assim, a componente original correspondente à complexidade dos critérios de elegibilidade foi eliminada. Esta variável original confrontava o número de caracteres dos critérios de

elegibilidade com o número médio de caracteres do critério de eleição do mercado em causa. Apesar de um número de caracteres acima da média nos critérios de elegibilidade estar associado a um maior risco de corrupção, a previsão legal portuguesa impede, na prática, a consideração da componente relativa à complexidade dos critérios de elegibilidade.

A componente original, referente à modificação do concurso, apesar de estar associada a uma maior probabilidade de contratos de um único licitante e a uma maior participação de mercado do vencedor, não foi preenchida, uma vez que não é possível extrair informação suficiente a partir dos contratos públicos portugueses. Também as componentes ‘procedimento anulado e posteriormente reaberto’ e ‘duração do período de decisão e contrato modificado durante a entrega’ foram desconsideradas, devido à insuficiência de informação.

As componentes da medida original que sofreram alterações foram as seguintes: ‘contrato de licitante único/válido’; ‘publicação no jornal oficial’; ‘tipo de procedimento’; ‘prazo de submissão’; ‘desvio de preços (preço base e preço contratual)’; ‘peso do critério de avaliação não relacionado com o peso’; e ‘extensão do contrato (duração/valor)’. Em termos gerais, e para estas componentes, as classes de medida foram definidas por quartis.

Relativamente ao contrato de licitante único/válido, a alteração baseou-se em vários elementos explicados infra. A corrupção poderá ser facilitada quando é reduzido o número de licitantes, sendo um sinal mais evidente de que não existe concorrência entre licitantes quando se apresenta a concurso um único concorrente. Evidências das entrevistas realizadas pelos autores (Fazekas et al., 2016), na Hungria, sugerem que as licitações com apenas 2-3 licitações são, igualmente, altamente propensas à corrupção. Os autores salientam que um dos entrevistados - um consultor de compras públicas que trabalha no setor há mais de uma década - salientou a facilidade de trazer dois amigos com quem seja possível concordar sobre o conteúdo exato das suas propostas. Esta perspetiva diz que, na verdade, focar a análise apenas em contratos de licitante único é uma abordagem conservadora. Deste modo, tal como observável na tabela 5, optou-se por criar dentro desta variável três níveis de licitantes, sendo que, havendo apenas um licitante, é atribuído o peso máximo de 0,096. No caso de existirem entre 2 e 3 licitantes, a componente assume um peso de 0,48 e, por fim, quando o número de entidades licitantes

é superior a 3, assume-se que não existe risco de corrupção quanto à componente de risco um.

A componente original relativa à publicação do edital em jornal oficial, foi, igualmente, modificada. Esta transformou-se na componente de risco dois. Uma vez que em Portugal todos os concursos públicos são comunicados em Diário da República, foi atribuído um peso igual a zero para todos os contratos públicos nesta componente de risco.

Quanto à componente original relativa ao tipo de procedimento, apesar de este ser um fator de risco extremamente relevante, uma vez que alguns procedimentos estão mais suscetíveis à corrupção do que outros, ao ter-se restringido a análise aos contratos públicos das empreitadas de obras públicas, foi atribuído à nova componente de risco três um peso igual a zero.

No que à componente original referente ao curto período de submissão diz respeito, apesar de esta se aplicar no contexto português, surgiu a necessidade de adaptar os intervalos temporais, pois em Portugal não se coloca a questão do abuso dos fins de semana. Todavia, predomina a lógica subjacente de que quanto menor for o prazo de submissão maior poderá ser o risco de corrupção.

A componente alusiva ao desvio de preços (preço base e preço contratual) foi operacionalizada por via de percentagem, tendo-se depois categorizado a variável, em função de quartis. Contudo, tal como a variável anterior, a lógica mantém-se. Quanto maior for o desvio entre o preço base e o preço contratual, maior poderá ser o risco de corrupção.

Relativamente à variável correspondente ao peso de critérios de avaliação não relacionados com o preço, esta não sofreu quaisquer modificações. Quanto mais baixo for o peso atribuído ao preço, maior é a possibilidade de serem ponderados outros critérios de avaliação diferentes do preço e, portanto, maior é a subjetividade e a propensão para o risco de corrupção.

Por fim, dadas as dificuldades de aplicação direta da décima segunda componente original, relativa à extensão do contrato (duração/valor), optou-se por dividi-la em duas variáveis: desvio do prazo (prazo efetivo em relação ao prazo esperado) e desvio do preço

(preço efetivo em relação ao preço contratual). Após os cálculos, ambas as variáveis quantitativas foram transformadas nas suas correspondentes variáveis categóricas, definindo-se classes em função dos seus quartis, sendo que se atribuiu, posteriormente, para cada classe, a pontuação considerada em Fazekas et al. (2016), de forma crescente, conforme a possibilidade de corrupção. Quanto à variável desvio de prazo (preço efetivo versus prazo esperado), aos casos em que a obra foi concluída antes do prazo previsto, foi-lhes atribuída uma pontuação igual a zero. Quanto maior o desvio, maior o risco de corrupção e, conseqüentemente, maior o peso atribuído à componente. Na variável correspondente ao desvio de preço (preço contratual e preço efetivo) verifica-se a mesma lógica, ou seja, quanto maior o afastamento do preço efetivo face ao preço contratual, maior o risco de ter existido corrupção e maior o peso atribuído a esta componente.

Com objetivo da obtenção da medida de risco de corrupção para cada contrato, calculou-se a média dos valores atribuídos às componentes descritas. Nos contratos em que não existia informação para alguma componente de risco, esta não foi considerada, sendo o cálculo da média ajustado por via da redução do denominador em uma unidade.

2.3 Amostra

Inicialmente, a base de dados compreendia 116.404 contratos, sendo que foram eliminados todos os contratos relativos a associações de municípios, a empresas dos municípios e aos municípios das regiões autónomas. A amostra obtida é constituída por 3.515 concursos de contratação pública de empreitadas de obras públicas, celebrados entre os anos 2013 e 2017. O ano de 2016 destaca-se por ser aquele em que se celebraram mais contratos públicos, sendo responsável por 28,6% da amostra. Por outro lado, apenas 16,2% dos contratos dizem respeito ao ano de 2017 (tabela 2).

É imprescindível notar que a disponibilidade de dados altera consoante a componente em questão. Ou seja, existem informações omissas para algumas componentes acerca dos contratos públicos. Para todos os casos, existe informação relativamente ao preço contratado, bem como para as variáveis sociais, nomeadamente, o índice de poder de compra em 2017, o peso percentual da abstenção nas eleições de 2013, a densidade populacional e o número de mandatos dos presidentes em exercício. Existe menos informação para outras componentes, sobretudo para o preço total efetivo (N=1725, 49,1%) e para o desvio de prazos (N=957, 27,2%).

Tabela 2. Distribuição dos concursos por ano (N=3515)

Ano	N	%
2013	587	16,7
2014	670	19,1
2015	683	19,4
2016	1005	28,6
2017	570	16,2
Total	3515	100

Aos 3.515 concursos públicos de empreitadas de obras públicas que ocorreram entre 2013 e 2017, apresentaram-se, em média, 10,83 entidades (DP=7,34) por contrato (anexo II). Os preços de base dos concursos oscilaram entre os 2.500 euros e os 18.000.000 euros, tendo o preço médio rondado os 523.179,21 euros (DP=833.148,75), sendo que metade deles teve como preço base um valor superior a 294.410,75 euros (mediana). Quanto ao preço contratual, ou seja, o preço efetivo do contrato, 1.765,63 euros foi o valor mais baixo registado, por oposição, 13.899.729,07 euros foi o registo mais elevado. Como esperado, o preço contratual médio, que assume o valor de 406.544,53 euros (DP=673.111,20), é inferior ao preço de base do concurso.

O desvio de preços diz respeito à diferença entre o preço contratual e o preço base do contrato. Assim, esta variável permite compreender até que ponto o preço contratual se afasta do preço base. Em média, verifica-se um desvio de 78,60% (DP=13,09%), sendo que o maior desvio foi de 120,92% e o menor fixou-se nos 1,48%. Ou seja, o preço contratual foi, no máximo, 120,92% inferior ao preço base e, no mínimo, 1,48%. A variável preço total efetivo permite ter conhecimento acerca do preço final da empreitada de obra pública. Os preços totais efetivos das empreitadas de obras públicas variaram entre 2.796,01 euros e 5.852.437,63 euros, tendo o preço médio rondado os 339.046,08 euros (DP=483.333,21), sendo que metade deles teve como preço total efetivo um valor superior a 202.962,55 euros (mediana) (anexo II).

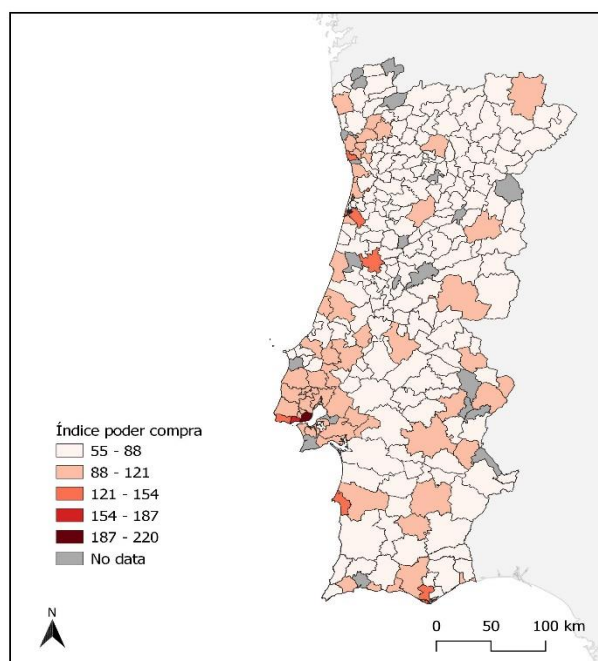
Em relação à variável desvio de prazo (em dias), esta possibilita averiguar em quantos dias a empreitada ultrapassou a data em que devia ser concluída. Portanto, em média, uma obra pública demora 433,71 dias (DP=431,57) além do prazo de execução estipulado. Ademais, verificou-se que, no mínimo, a empreitada demorou menos 639 dias do que era previsto e, no máximo, a empreitada mais longa ultrapassou em 2902 dias,

equivalente a quase 8 anos, o prazo de conclusão. Quanto ao desvio de prazo relativo, o desvio médio dos prazos é de 298,49% (DP=403,77) (anexo II).

Em relação aos valores do desvio de prazo (em dias) e o desvio de prazo relativo, é importante notar que, apesar destes valores serem excecionalmente elevados, foi feita uma verificação dos contratos, no sentido de verificar se de facto houve um deslize dos prazos e, foi concluído que, efetivamente, houve. Destarte, estes dados ilustram o problema recorrente do incumprimento dos prazos de execução nas obras públicas do país. No que concerne o indicador municipal relativo à densidade populacional, pode-se inferir que, em média, o número de indivíduos por km² é cerca 847,62 pessoas (DP=1618,01) (anexo II).

O indicador ilustrado na figura 1 pretende comparar o poder de compra manifestado quotidianamente, em termos *per capita*, nos diferentes municípios, sendo que compreende um número índice com o valor 100 na média do país. Assim, em média, o poder de compra dos municípios corresponde a cerca de 95,01 (DP=35,54). O município de Tabuaço (55,3) tem o poder de compra mais baixo, por oposição, Lisboa (219,6) é o município com maior poder de compra (anexo II).

Figura 1. Poder de compra per capita 2017

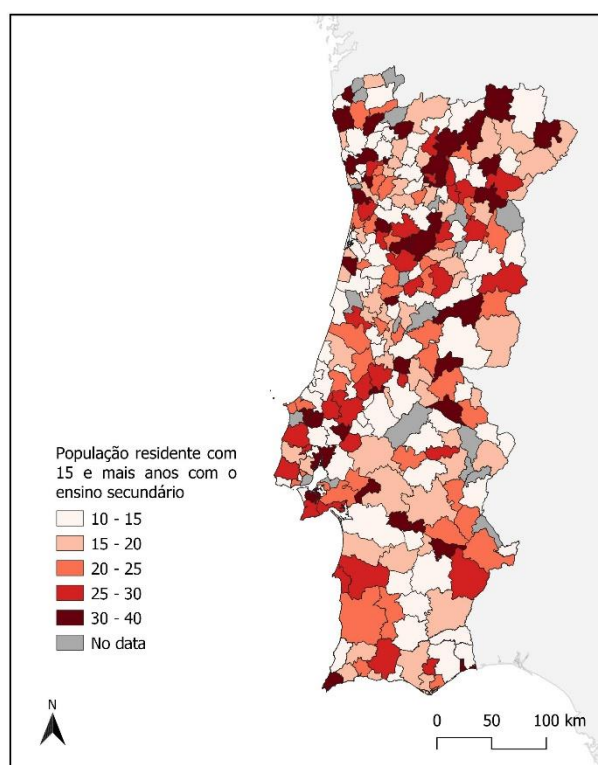


Quanto à variável referente ao peso da abstenção (em 2013), em média, 45,85% (DP=8,58) dos eleitores não votou numa determinada eleição ou referendo. No município

de Arronches (18,61%) verificou-se o valor de abstenção mais baixo, por outro lado, o município de Sesimbra (62,23%) registou o valor mais elevado de abstenção. No que concerne a variável referente ao número de mandatos do presidente incumbente, em média, um autarca cumpre 1,65 mandatos ($DP=1,17$) (anexo II).

A figura 2 ilustra a distribuição da população residente com 15 ou mais anos que completou o secundário, o nível de escolaridade completo mais elevado, segundo os Censos (%) por municípios em 2011. Gavião é o município de Portugal Continental que apresenta o valor mais baixo, sendo que apenas 8% da população com 15 ou mais anos de idade terminou o ensino secundário. Ao invés, Sintra é o município que espelha o valor mais alto (21,5%) de pessoas com 15 ou mais anos que completaram o ensino secundário obrigatório (anexo II).

Figura 2. Distribuição da população residente com 15 e mais anos que completou o ensino secundário (nível de escolaridade completo mais elevado), em percentagem (Censos, municípios em 2011)



Em média, apenas 14,83% ($DP=3,22$) da população de Portugal Continental cumpriu a escolaridade obrigatória (anexo II).

No que respeita os partidos políticos dos presidentes incumbentes (tabela 3), é de notar que a maioria dos autarcas são integrantes do partido socialista (45,8%). Em seguida, 37,3% dos presidentes municipais são militantes do partido PPD-PSD. Além disso,

10,9% dos autarcas são membros do partido CDU / CDU-PCP. Os restantes 6% são integrantes dos partidos PPD-PSD / CDS-PP, CDS-PP e outros (independentes, PTD, PT). Todavia, verifica-se que 0,9% são omissos.

Tabela 3. Força política dos presidentes incumbentes (N=3515)

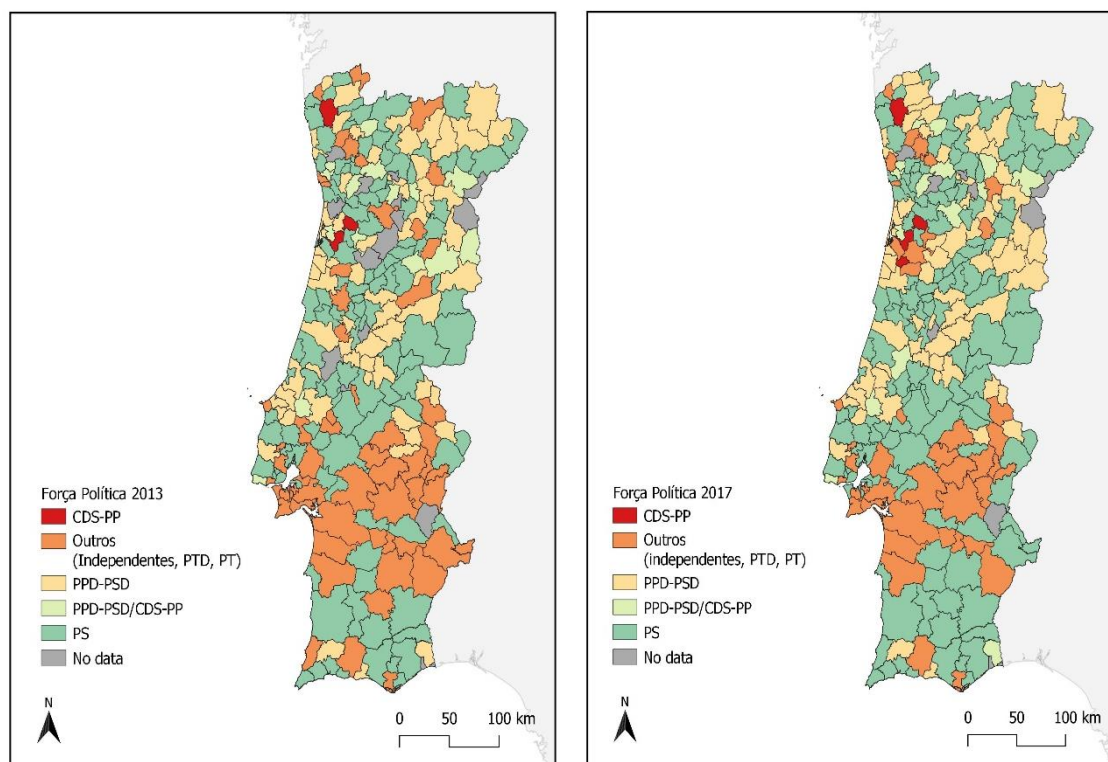
Força política	N	%
CDU / CDU-PCP	380	10,9
PS	1596	45,8
PPD-PSD	1300	37,3
PPD-PSD / CDS-PP	44	1,3
CDS-PP	85	2,4
Outros (independentes, PTD, PT)	79	2,3
Omissos	31 (0,9%)	

Em termos de distribuição das forças políticas pelo território de Portugal Continental, a figura 3 possibilita a comparação entre os anos eleitorais de 2013 e 2017.⁶ O CDS-PP, representado no mapa pela cor vermelha, encontra-se em minoria, sendo que agrega, tanto em 2013 como em 2017, um maior apoio local em distritos como Aveiro, Viseu e Viana do Castelo. Ao longo do tempo, o CDS sofreu inúmeras vezes pela transferência de voto para o PSD (o chamado "voto útil"). O partido, autonomamente, tem uma reduzida expressão autárquica. O eleitorado do CDS-PP é bastante diverso, pois a sua base de apoio tanto integra cidadãos da direita conservadora, como democratas-cristãos e liberais (Lisi, 2011). Na figura 3, a cor laranja representa os restantes partidos, nomeadamente, os independentes, o PT (Partido da Terra), entre outros. A distribuição deste grupo é bastante heterogénea, tendo mais predominância no Alentejo. Do ano eleitoral de 2013 para o de 2017, verifica-se um enfraquecimento da presença deste grupo. O Partido Social Democrata (PPD/PSD), cunhado para disputar espaço político com o centro-esquerda, é atualmente um partido de centro-direita, com posições conservadoras em questões de costumes e liberais em questões económicas (Lisi, 2011). Conforme constatável, encontra-se representado a amarelo e compreende a segunda força política com maior representação a nível autárquico. A coligação PSD/CDS representa uma coligação eleitoral, formada pelo Partido Social Democrata (PPD/PSD) e pelo Centro Democrático Social - Partido Popular (CDS-PP), para as eleições legislativas

⁶ Para efeitos do presente estudo, nos casos em que se verificou alterações do presidente do município durante o mandato, foi associado ao município o partido do presidente que desempenhou o cargo durante o período temporal mais longo.

de 2015. Porém, extinguiu-se, na sequência da queda do XX Governo Constitucional. Por sua vez, o Partido Socialista (PS), representado a verde-escuro, é um partido político português de centro-esquerda. Como é possível depreender através dos mapas, este partido tem vindo a manter-se como a maior força política do país.

Figura 3. Comparação da distribuição das forças políticas em Portugal Continental entre 2013 e 2017



3. Resultados

3.1. Índice de risco de corrupção na contratação pública

O índice de risco de corrupção original é constituído por treze componentes, ao contrário do índice de risco do presente estudo, matizado por oito componentes.

O anexo III remete para o índice de risco de corrupção e para a desconstrução das componentes que compreendem o próprio. Assim, o risco médio de corrupção na contratação pública nas empreitadas de obras públicas é de ,01973 (DP=,01052). Sendo zero o valor mínimo registado (onde não se verifica qualquer risco de corrupção), em contraste, o máximo verificado foi ,0670. Metade dos contratos apresentam um índice de risco de corrupção superior a 0,0187. No que respeita a componente 1, referente ao número de entidades licitantes, tem-se informação para este risco em cerca de 59,6 % dos 3515 contratos, sendo que o valor médio deste risco é igual a 0,0038 (DP=0,0147). A

componente 2 não apresenta quaisquer valores, pois diz respeito à publicação do concurso em Diário da República. Verifica-se uma situação semelhante na componente 3. Esta componente é referente ao tipo de procedimento, sendo o concurso público o tipo de procedimento mais competitivo e menos suscetível à corrupção, de acordo com a literatura. Dado que a presente análise apenas diz respeito aos contratos públicos na contratação pública, este fator de risco é igual a zero. Como se verificou anteriormente na tabela 1, as componentes 4, 7, 9, 10 e 13 do índice original não foram incluídos no índice adaptado, quer por falta de relevância no contexto português, quer por falta de informação disponível. Quanto à componente 5, este avalia o prazo de submissão de propostas por parte dos licitantes. Por conseguinte, possui-se essa informação para 100% dos contratos e, em média, este risco assume um valor igual a 0,046 (DP=0,0334). No que concerne a componente 6, respeitante ao desvio entre o preço base e o preço contratual, verifica-se, em média, um desvio correspondente a 0,0480 (DP=0,0358). Já a componente 8 pondera o peso do critério de avaliação não relacionado com o preço, portanto, é possível afirmar que, em média, o peso desse critério é de 0,0075 (DP=0,0238). Por sua vez, a componente 11 compreende o desvio entre o prazo efetivo e o prazo contratual, apresentando, em média, um desvio de 0,0602 (DP=0,0397). Finalmente, a componente 12 é integrada pelo desvio entre o preço efetivo e o preço contratual e, em média, é igual a 0,0114 (DP=0,0292) (anexo III).

Tendo por base a informação recolhida, e procurando qualificar o nível de risco de corrupção, definiram-se três classes: risco reduzido, para contratos com índice de valor inferior à mediana; risco elevado, para contratos com índice entre a mediana e o terceiro quartil; e risco muito elevado, para contratos com índice de risco acima do terceiro quartil. As correspondentes frequências relativas das classes são, por construção, de 47,5%, 27,3% e 25,2% (tabela 4).

Tabela 4. Distribuição do índice de risco de corrupção por nível de risco (N=3515)

Nível de risco	N	%
Risco reduzido (até mediana) < ,0187	1669	47,5
Risco elevado (Q2-Q3) ,0188 - ,0269	957	27,2
Risco muito elevado (Q4) > ,0270	889	25,3
Total	3515	100

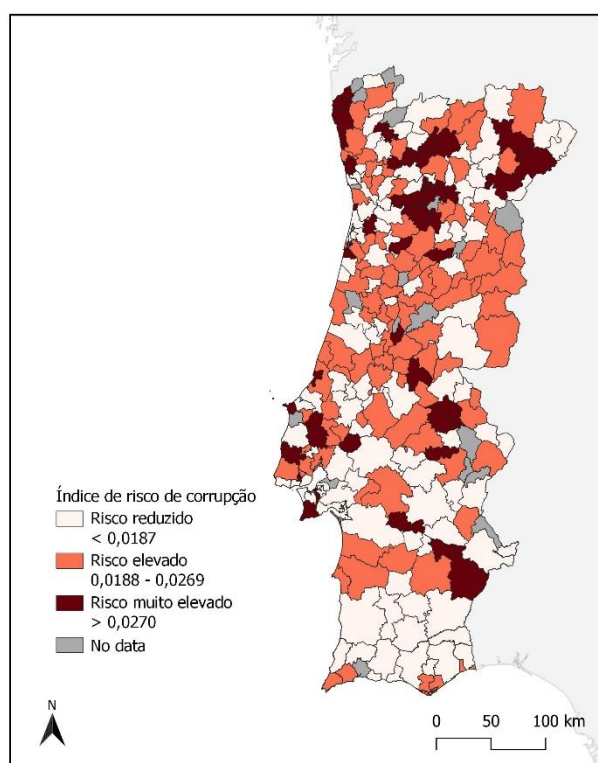
Nota: Cut-offs: mediana, Q3

Através da análise da figura 4 constata-se a forma como este índice se distribui ao longo de Portugal Continental, por município, entre o espaço temporal de 2013 e 2017,

inclusive⁷. Corrobora-se, assim, que a menor incidência de risco de corrupção reside nas regiões do Algarve e no sul do Baixo Alentejo, sendo que, dispersamente, se observam mais alguns municípios pelo resto do país com reduzido risco. Em contraste, o norte da Baixo Alentejo apresenta uma forte presença de municípios com elevado risco de corrupção. Também muitos municípios com risco elevado surgem as regiões das Beiras Alta e Baixa e da Estremadura. Verifica-se uma grande dispersão dos municípios com um risco muito elevado de corrupção, enumeradamente, de Sul a Norte: Serpa; Vidigueira; Viana do Alentejo; Sesimbra; Mafra; Alenquer; Salvaterra de Magos; Sousel; Alter-do-Chão; Crato; Peniche; Nazaré; Mação; Pedrógão Grande; Ílhavo; Vouzela; Penalva do Castelo; Oliveira de Azeméis; Vila Nova de Paiva; Castro Daire; Cinfães; Resende; Lamego; Peso da Régua; Armamar; Tabuaço; Mesão Frio; Torre de Moncorvo; Mogadouro; Macedo de Cavaleiros; Vila do Conde; Felgueiras; Celorico de Basto; Mondim de Basto; Ribeira da Pena; Vila Pouca de Aguiar; Póvoa do Lanhoso; Amares; Esposende; Viana do Castelo; Caminha e Vila Nova de Cerveira. Sumarizando, há uma clara perceção de um maior risco de corrupção no Norte e Centro do país, apresentando o Sul os mais baixos valores de risco. Ademais, o interior apresenta ligeiramente mais risco no que à corrupção diz respeito, no entanto, também no litoral se observam alguns municípios com risco muito elevado.

⁷ Note que esta distribuição recorreu à média dos índices de risco de corrupção dos contratos existentes para cada município.

Figura 4. Distribuição do índice de risco de corrupção entre 2013 e 2017



De modo a facilitar a compreensão da formação do índice de risco de corrupção, segue-se uma sintética análise de cada uma das componentes do índice.

A componente 1 procurou mensurar o número de entidades concorrentes por contrato (tabela 5), sendo que o risco é tanto maior quanto menor o número de entidades concorrentes. Desse modo, para 21 dos 3515 contratos realizados, entre 2013 e 2017, verificou-se uma variação entre 0 e 1 concorrentes, equivalente a 0,6%. Por sua vez, 125 contratos obtiveram entre 2 e 3 concorrentes que submeteram uma proposta, correspondente a 3,6%. 55,4% dos contratos, ou seja, 1948 contratos, apresentavam mais do que três concorrentes. Por último, 1421 contratos não continham informação acerca do número de entidades concorrentes, acabando por serem classificados como casos omissos (40,4%).

Tabela 5. Número de entidades concorrentes (N=3515)

Número de entidades concorrentes	N	%
0 – 1	21	1,0
2 – 3	125	6,0
>3	1948	93,0
Omissos	1421 (40,4%)	
Total	3515	100

Referentemente à componente 2, esta considera a publicação dos contratos públicas em jornal oficial. Uma vez que todos os concursos públicos devem ser externados, 100% dos contratos foram publicados em Diário da República. No que respeita a variável de risco 3, ocorre uma situação semelhante. Uma vez que a análise se cinge a contratos públicos, a totalidade dos contratos ocorrem pelo procedimento de concurso público.

A componente 5, diz respeito ao prazo de submissão (tabela 6). Como referido na literatura, o prazo de submissão constitui um dos fatores de risco mais determinantes na qualificação de um contrato público como potencialmente corrupto e, quanto maior o prazo de submissão, menor é o risco de corrupção. Por conseguinte, verifica-se que 31,3% dos contratos públicos apresentam um prazo fixado para a submissão de propostas de 21 a 29 dias. Seguidamente, o prazo fixado para a submissão de propostas é de 30 ou mais dias, para 27,6% dos contratos públicos. O terceiro prazo mais curto, correspondente a 20 dias, é o fixado para a submissão de propostas de 25% dos contratos. Por fim, 16,2% dos contratos tiveram um prazo para a submissão de propostas inferior a 20 dias. É de notar que não se obteve informação acerca do prazo fixado para a submissão de propostas para 6,4% dos contratos públicos.

Tabela 6. Prazo fixado para a submissão de propostas (N=3515)

Prazo de submissão de propostas	N	%
< 20 dias	532	16,2
20 dias	821	25,0
21-29 dias	1029	31,3
30 ou mais dias	907	27,6
Omissos	226 (6,4%)	
Total	3515	100

A componente 6 é respeitante ao desvio do preço contratual face ao preço base do concurso, logo, quanto maior este desvio, maior o risco de corrupção (tabela 7). Para uma muito expressiva maioria dos contratos da amostra (90,7%), não se conhece esta informação. Para os contratos em que existe informação, constata-se que o quartil com menor risco de corrupção nesta componente apresenta um desvio de preços inferior a 70,34%, em contrapartida, o quartil mais potenciador de corrupção apresenta um desvio de preços acima de 88,27%.

Tabela 7. Desvio do preço contratual face ao preço base do concurso (N=3515)

Desvio do preço contratual face ao preço base do concurso	N	%
<70,34%	81	24,8%
[70,34% e 79,82% [	82	25,2%
[79,83% e 88,26% [	82	25,2%
≥ 88,27%	81	24,8%
Omissos	3189 (90,7%)	
Total	3515	100%

Relativamente à componente 8 (tabela 8), esta descreve o peso do critério não relacionado com o preço. Para os contratos em que se conseguiu informação, constatou-se que a grande maioria (72,1%) apenas tem o preço como critério de seleção do vencedor. Nos restantes 27,9% dos contratos, os critérios não relacionados com o preço foram relevantes.

Tabela 8. Peso do critério não relacionado com o preço (N=3515)

Peso do critério não relacionado com o preço	N	%
0% (critério único = preço)	2511	72,1
0<peso do critério não relacionado com o preço≤0.4	625	17,9
0.4< peso do critério não relacionado com o preço≤0.556	150	4,3
0.556 <peso do critério não relacionado com o preço<1	197	5,7
Omissos	32 (0,9%)	

A variável de risco 11, descreve o desvio entre o prazo efetivo e o prazo contratual (tabela 9). Conforme é possível constatar, 73,8% dos 3515 contratos não apresentam informação acerca deste desvio. Portanto, dos restantes casos para os quais se reuniu informação, 24,8% apresenta um desvio de prazo inferior a 0,880. Por sua vez, 25,2% apresenta um desvio entre 0,890 e 1,890 e, além disso, 25,1% apresenta um desvio de prazo entre 1,900 – 3,660. Finalmente, 25,1% apresenta um desvio de prazo igual ou superior a 3,670.

Tabela 9. Desvio do prazo efetivo relativamente ao prazo contratual (N=3515)

Desvio prazo (prazo efetivo / prazo contratual)	N	%
<0,880	237	24,8
[0,890 – 1,890[	240	25,1
[1,900 – 3,660[	240	25,1
≥ 3,670	240	25,1
Omissos	2558 (73,8%)	
Total	3515	100

Quanto ao prazo de execução da obra, para 29,2% dos contratos estava estipulado serem executados entre 90 e 149 dias. 27,6% das obras públicas tinham previsto um prazo de execução superior a 240 dias. Para 24,7% das obras públicas, estaria estipulado um prazo de execução entre os 150 e os 239 dias. Por último, 18,6% das obras tinham fixado um prazo de execução inferior a 90 dias (tabela 10).

Tabela 10. Prazo de execução fixado no contrato (N=3515)

Prazo de execução	N	%
< 90 dias	653	18,6
90-149 dias	1025	29,2
150-239 dias	868	24,7
240 ou mais dias	969	27,6
Total	3515	100

Em relação à variável de risco 12, importa notar que 90,7% dos casos são omissos, ou seja, na maioria dos contratos não se obteve informação acerca do desvio de preço devido à ausência de dados acerca do preço efetivo (tabela 11). Além disso, a maioria dos contratos para os quais se reuniu informação apresentam desvios entre 1,0195 e 1,0495, correspondente ao segundo quartil, e entre 1,0495 e 1,1058, intervalo equivalente ao terceiro quartil. Cerca de 24,8% dos contratos apresentam um desvio igual ou superior a 1,1058, correlativo ao quarto quartil.

Tabela 11. Desvio do preço contratual relativamente ao preço efetivo (N=3515)

Desvio preço (preço efetivo / preço contratual)	N	%
< 1,0195	81	24,8%
[1,0195 - 1,0495 [	82	25,2%
[1,0495 – 1,1058 [	82	25,2%
≥ 1,1058	81	24,8%
Omissos	3189 (90,7%)	
Total	3515	100

3.2. Relação entre índice de risco de corrupção e distribuição partidária

Após a descrição da amostra, no que respeita aos municípios que celebraram os contratos analisados no âmbito do presente estudo e da caracterização destes últimos em matéria do índice de risco de corrupção e das componentes com que este é construído, passam-se a apresentar os resultados da verificação das hipóteses de investigação previamente enunciadas.

Procurou-se explorar em que medida o índice de risco para a corrupção implícito nos contratos públicos, alvo de atenção neste estudo, varia com os partidos políticos que sustentam o presidente da câmara que os celebra. O anexo IV apresenta estatísticas descritivas para o índice de risco de corrupção na contratação, por partido político ou coligação de partidos políticos.

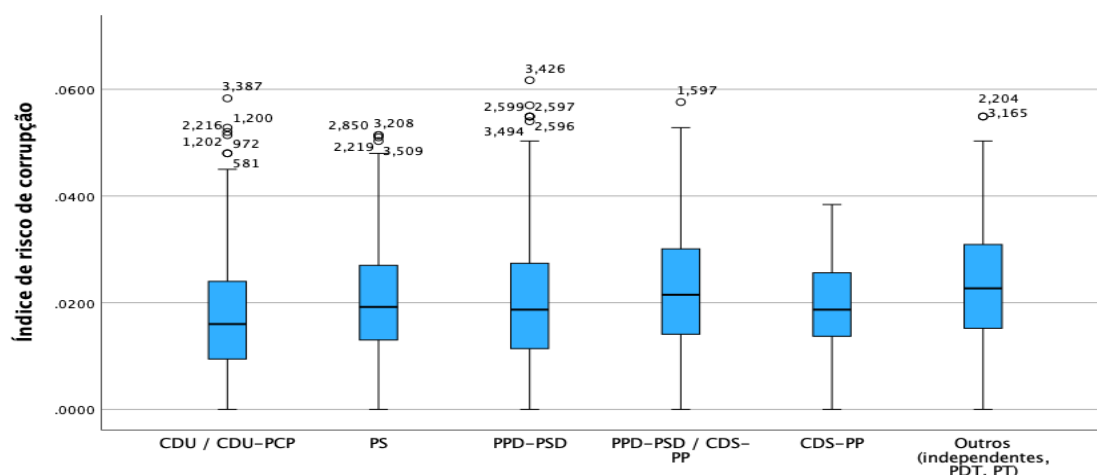
Examinando o anexo IV, o valor mínimo de risco de corrupção para todos os partidos é igual a zero. Importa também notar que, em média, o grupo que engloba os independentes, o PTD, o PT e os restantes, apresenta um risco de corrupção igual a 0,0236 (DP= 0,0118). Este grupo, apresenta um risco elevado, uma vez que 0,0236 encontra-se no intervalo de valores entre 0,0188 e 0,0270, de acordo com a classificação da tabela 4. Sendo que o valor mais elevado de risco de corrupção registado num contrato deste grupo foi de 0,0549, classificado como de risco muito elevado, pois encontra-se entre os valores 0,0270 e 0,0670. Para a coligação PPD-PSD / CDS-PP, o valor médio associado ao risco de corrupção fixou-se em 0,0228 (DP=0,0127), considerado de risco elevado, uma vez que se encontra entre 0,0188 e 0,0270. Por sua vez, a coligação apresenta um valor máximo de 0,0576, classificado como de risco muito elevado, pois está compreendido entre o intervalo 0,0270 a 0,0670. O partido socialista, em média, tem um risco de corrupção de 0,0201 (DP=0,0098), classificado como de risco elevado, segundo a classificação da tabela 4. O valor máximo registado para este partido é de 0,0514, considerado de risco muito elevado, uma vez que compreende os valores 0,0270 e 0,0670. Por outro lado, a média de risco de corrupção do partido PPD-PSD é igual a 0,0196 (DP=0,0110), considerada de risco elevado, dado que se situa entre os valores 0,0188 e 0,0270, de acordo com a classificação da tabela 4. Relativamente ao partido social-democrata, o máximo deste, igual a 0,0617. Este é o risco de corrupção mais elevado entre os partidos e, é considerado de risco muito elevado, pois compreende os intervalos

0,0270 e 0,0670. Ademais, o partido CDS-PP tem, em média, um risco de corrupção de 0,0193 (DP=0,0087), avaliado como sendo de risco elevado, conforme a classificação supracitada. Simultaneamente, o valor máximo registado neste partido é igual a 0,0384, considerado de risco muito elevado, porém, este é o mínimo valor registado entre todos os partidos. No que concerne a coligação CDU / CDU-PCP, em média, apresenta um risco de 0,0177 (DP=0,0110), considerado de risco reduzido (valor inferior a 0,0187). Destarte, é possível afirmar que esta coligação apresenta o valor médio de risco de corrupção mais baixo entre as forças políticas. Por outro lado, a coligação apresenta um máximo de risco de corrupção igual a 0,0583, classificado como de risco muito elevado. Por fim, registam-se 31 casos omissos, equivalentes a 0,9%, para os quais não foi possível averiguar o partido político do presidente aquando da execução do contrato.

Tudo considerado, e por recurso ao teste não paramétrico de Kruskal-Wallis⁸, concluiu-se que existe uma diferença estatisticamente significativa entre os partidos políticos em termos do *score* total do índice de risco de corrupção implícito nos contratos celebrados nas câmaras municipais ($H = 32,822, p < ,001$).

A figura 5 apresenta as caixas de bigodes relativas à distribuição do índice de risco de corrupção, por partido político ou por coligação de partidos políticos e onde são identificados *outliers* superiores que representam os contratos mais suscetíveis à corrupção.

Figura 5. Caixa de bigodes comparativa do risco de corrupção e do partido político do presidente



⁸ Este teste foi selecionado por estarmos perante mais do que dois grupos independentes, mas com desequilíbrios muito grandes, além disso, optou-se por um teste não paramétrico uma vez que as variáveis não seguem uma distribuição normal. A presença de outliers superiores para todos os partidos políticos fundamenta / legitima o recurso ao teste não paramétrico de Kruskal-Wallis para se testar a existência de diferenças significativas entre os partidos políticos em termos do índice de risco de corrupção.

Procurou-se, de seguida, esclarecer a razão da existência da diferença estatisticamente significativa entre os partidos políticos em termos do *score* total do índice de risco de corrupção, sendo que, ao observar a figura 5, os grupos aparentam ser muito próximos entre si. Para isso, foram realizados testes não paramétricos *U* de *Mann-Whitney*, agrupados dois a dois, para melhor inferir se existem diferenças significativas. A tabela 12 apresenta os resultados do conjunto de testes realizados.

Tabela 12. Risco de corrupção por partido político do presidente do município (N=3515)

Partido Político ou coligação	N (%)	M(DP) Mdn	2	3	4	5	6
1. Independentes, PTD e PT	79 (2,3%)	,0236 (,0118) ,0227	$U=1619,5$ $Z=-,626$ $p=,531$	$U=51646,5$ $Z=-2,716$ $p=,007$	$U=40845,5$ $Z=-3,058$ $p=,002$	$U=2654,5$ $Z=-2,315$ $p=,021$	$U=10376,5$ $Z=-4,323$ $p<,001$
2. PPD-PSD / CDS-PP	44 (1,3%)	,0228 (,0127) ,0215	---	$U=31375,0$ $Z=-1,206$ $p=,228$	$U=24639,0$ $Z=-1,565$ $p=,118$	$U=1611,5$ $Z=-1,286$ $p=,199$	$U=6310,5$ $Z=-2,665$ $p=,008$
3. PS	1596 (45,8%)	,0201 (,0098) ,0192	---	---	$U=998557$ $Z=-1,736$ $p=,083$	$U=66260,5$ $Z=-,360$ $p=,719$	$U=255904$ $Z=-4,737$ $p<,001$
4. PPD-PSD	1300 (37,3%)	,0195 (,0110) ,0187	---	---	---	$U=54570,5$ $Z=-,190$ $p=,849$	$U=220631,5$ $Z=-3,171$ $p=,002$
5. CDS-PP	85 (2,4%)	,0193 (,0087) ,0187	---	---	---	---	$U=13900,5$ $Z=-2,010$ $p=,044$
6. CDU / CDU-PCP	380 (10,9%)	,0177 (,0110) ,0160	---	---	---	---	---
Omissos	31 (,9%)	---	---	---	---	---	---

Estatísticas do teste U de Mann-Whitney.

Os testes realizados permitem concluir, primeiro, que o conjunto de contratos celebrados por câmaras com executivos de partidos independentes, incluídos o PTD e o PT, não são significativamente diferentes ao conjunto de contratos celebrados por câmaras com executivos da coligação PPD-PSD / CDS-PP, relativamente ao índice de risco de corrupção ($U=1619,5$, $p=,531$). Em segundo lugar, nas comparações par-a-par, não são identificadas diferenças significativas em termos do índice de risco de corrupção entre os contratos celebrados por executivos camarários pelos restantes agregados partidários, com exceção da CDU / CDU-PCP. Em terceiro lugar, os contratos celebrados por câmaras com executivos CDU / CDU-PCP apresentam níveis de índice de risco de corrupção significativamente mais reduzidos do que os contratos celebrados por câmaras com executivos dos restantes partidos. Aglomerando, permite concluir que se está perante três grupos de executivos camarários: um primeiro formado por independentes, PTD e

PT, com contratos com os níveis mais elevados de risco de corrupção; um segundo grupo com valores intermédios no que respeita ao índice de risco de corrupção, constituído pelos executivos camarários suportados pelos restantes partidos exceto a CDU / CDU-PCP que, constituindo o terceiro grupo, se apresentam com os níveis mais reduzidos de risco de corrupção nos contratos que celebram. A coligação PSD-PPD / CDS-PP faz a ponte entre os dois primeiros grupos partidários no que respeita à medida do índice de risco de corrupção nos contratos públicos.

3.3. Relação entre índice de risco de corrupção e variáveis socioeconómicas e eleitorais

Recuperam-se para a discussão variáveis socioeconómicas e eleitorais que caracterizam os municípios de Portugal Continental, e procura-se testar se o índice de risco de corrupção implícito nos contratos públicos celebrados nesses municípios se encontra relacionado com tais características. Dada a natureza das variáveis em questão, recorreu-se ao teste não paramétrico de diferenças entre dois grupos independentes, teste U de Mann-Whitney, ou à determinação de coeficientes de correlação de Spearman e à sua significância estatística. As tabelas 13 e 14 patenteiam os resultados.

Procurou-se averiguar se existe relação entre tratar-se ou não de um ano de eleições e a forma como é organizado o processo concursal público, traduzido, para efeitos da presente investigação, em termos do índice de risco de corrupção, testando-se em concreto a hipótese de nos anos eleitorais (setembro de 2013 e outubro de 2017) os contratos públicos estarem associados a um índice de risco de corrupção mais elevado do que em anos em que não existem eleições autárquicas. Através do recurso ao teste U de Mann-Whitney, verificou-se uma ausência de diferença significativa entre os dois tipos de anos, em termos de índice de risco de corrupção (tabela 13).

Tabela 13. Risco de corrupção em anos de eleições autárquicas (N=3515)

	Anos de eleições autárquicas M (DP); Mean rank	Anos fora de eleições M (DP); Mean rank	<i>p</i> -value (a)
Índice de risco de corrupção	N=1157 ,0200 (,0107); 1785,23	N=2358 ,0196 (,0104); 1744,64	U=1332598,00 <i>P</i> =,265

(a) Teste U de Mann-Whitney.

Procurou-se testar se existe alguma relação entre o número de mandatos do presidente da câmara e o índice de risco de corrupção, recorrendo-se ao coeficiente de correlação de Spearman, cujos resultados estabelecem que existe uma correlação negativa

e estatisticamente significativa, embora fraca (Cohen, 1988), entre as duas variáveis ($r_s = -,041$, $p = ,014$). Ou seja, quanto mais mandatos o presidente municipal cumprir, menor o índice de risco de corrupção (tabela 14).

Tabela 14. Risco de corrupção e fatores socioeconômicos

	N	r_s	P
Nº Mandatos do presidente	3515	-,041	,016
Nível de escolaridade	3513	-,055	,001
Poder de compra	3515	-,081	<,001
Densidade populacional	3512	-,021	,219
Ano do contrato	3513	,120	<,001
Abstenções eleições 2013	3515	-,060	<,001

r_s – Coeficiente de correlação de Spearman.

No que respeita ao nível de escolaridade, também este apresenta uma relação negativa significativa, apesar de fraca ($r_s = -,054$, $p = ,001$). O que significa que se verificam índices de risco de corrupção mais elevados nos municípios com menor percentagem da população que tenha completado o nível de escolaridade correspondente ao ensino secundário.

Depreende-se também, a partir dos resultados apresentados na tabela 18, a existência de uma correlação negativa significativa, mas fraca ($r_s = -,081$, $p < ,001$), entre o risco de corrupção e o poder de compra. O risco de corrupção varia inversamente como o índice de poder de compra do município correspondente em 2017, ou seja, quanto maior o índice de risco de corrupção, menor o poder de compra dos municípios. Em relação à densidade populacional, não se verifica qualquer relação entre o risco de corrupção e a mesma ($r_s = -,023$, $p = ,180$).

Verifica-se a existência de uma correlação negativa entre o índice de risco de corrupção e a percentagem de abstenções nas eleições de 2013 ($r_s = -,060$, $p < ,001$), embora seja fraca (Cohen, 1988). Por outras palavras, verificam-se maiores índices de risco de corrupção nos municípios com menor peso de abstenção para o ano de 2013.

Finalmente, o índice de risco de corrupção aumenta com o tempo no período de estudo ($r_s = ,120$, $p < ,001$). Ou seja, com o avançar do tempo, os contratos têm sido cada vez mais propensos à corrupção.

Deve notar-se que todas as correlações são muito fracas e a significância estatística (p-values baixos) pode advir do facto de se estar com uma amostra muito

grande (N=3515), pelo que é recomendável alguma previdência na ênfase com que os resultados devem ser relevados.

3.4 Outras características dos contratos públicos

Voltando agora a atenção para elementos caracterizadores dos contratos celebrados pelos municípios portugueses. Concretamente, procurou-se verificar se os municípios que mantiverem um autarca no poder durante vários ciclos eleitorais estão associados a uma maior propensão para concursos com menos licitantes. Não obstante, tal como se pode verificar na tabela 15, verifica-se que não existe correlação entre o número de licitantes nos concursos e o número de mandatos ($r_s = ,026$, $p=,230$).

Tabela 15. Relação entre o número de licitantes nos concursos e o número de mandatos

	N	r_s	P
Nº Mandatos do presidente	2094	,026	,230

r_s – Coeficiente de correlação de Spearman.

No sentido de apurar se o custo médio de uma obra pública é superior nos municípios com um autarca a cumprir o segundo (ou acima do segundo) mandato, em relação aos municípios com autarca ainda no primeiro mandato, recorreu-se ao teste não paramétrico de diferença entre dois grupos independentes, teste U de *Mann-Whitney*, onde se procurou discriminar os concursos em função do cumprimento de apenas um mandato *versus* dois ou mais mandatos. Conforme aferível através da análise da tabela 16, existe uma diferença significativa entre as duas classes de autarcas (consoante o número de mandatos – até 1 vs. 2 ou mais mandatos) e o preço contratual ($U=1232939,00$, $p<,001$) e o preço total efetivo ($U=303755,00$, $p<,001$), sendo estes valores mais elevados no grupo dos autarcas com mais do que 1 mandato.

Tabela 16. Relação entre o número de mandatos e os preços

	Até um mandato M (DP); Mean rank	Mais do que um mandato M (DP); Mean rank	p -value (a)
Preço contratual	N=2241 375965,03 (586720,15); 1671,17	N=1274 460334,68 (800254,26); 1910,73	$U=1232939,00$ $p<,001$
Preço total efetivo	N=1025 312671,48 (465523,04); 809,35	N=700 377666,03 (506150,31); 941,56	$U=303755,00$ $p<,001$

(a) Teste U de *Mann-Whitney*.

Procurou-se também determinar se existe uma correlação entre o número de dias de atraso na entrega da obra e a permanência no cargo por parte do presidente da câmara. Mediante a tabela 17, constatou-se ausência de correlação ($r_s = ,056$, $p = ,085$).

Tabela 17. Relação entre o número de dias de atraso na entrega da obra e a permanência no cargo do presidente da câmara

	N	r_s	P
Nº Mandatos do presidente	957	,056	,085

r_s – Coeficiente de correlação de Spearman.

Procurou-se averiguar se existe alguma diferença em relação ao risco de corrupção entre os anos de eleições – 2013 (setembro) e 2017 (outubro) – face aos restantes, recorrendo ao teste U de Mann-Whitney, verificou-se ausência de relação entre ano de eleições e medida de risco de corrupção (tabela 18).

Tabela 18. Risco de corrupção em anos de eleições autárquicas (N=3515)

	Anos de eleições autárquicas M (DP); Mean rank	Anos fora de eleições M (DP); Mean rank	p -value (a)
Índice de risco de corrupção	N=1157 (,0107); 1785,23	N=2358 ,0196 ,0104); 1744,64	U=1332598,00 $p = ,265$

(a) Teste U de Mann-Whitney.

CAPÍTULO III – DISCUSSÃO DE RESULTADOS

A presente dissertação teve como objetivo principal a análise criminológica de contratos públicos de empreitadas de obras públicas sobre o crime de corrupção ativa e passiva, previstos nos artigos 373.º e 374.º do CP. Concretamente, procurou-se explorar os possíveis mecanismos pelos quais um presidente da câmara municipal pode interferir no processo de aquisição de bens e serviços, caracterizando os contratos públicos das empreitadas de obras públicas. De seguida, procurou-se conhecer a distribuição do risco de corrupção na contratação pública em empreitadas de obras públicas, por município, em Portugal Continental, e analisar se os resultados das compras públicas se encontram associados ao número de mandatos cumpridos pelos autarcas. Por último, pretendeu-se determinar quais são as características socioeconómicas municipais que se encontram associadas a maior ou menor risco de os contratos públicos nas empreitadas serem propensos à corrupção. Deste modo, foi possível testar as hipóteses propostas previamente de acordo com a revisão literária realizada.

Relativamente às características dos contratos públicos das empreitadas de obras públicas, dos 3515 concursos, ocorridos entre os anos 2013 e 2017, o ano de 2016 destaca-se por ser o ano em que se realizaram mais contratos públicos (28,6%), por oposição ao ano de 2017 (16,2%). O número médio de entidades que se apresentaram aos 3515 concursos públicos de empreitadas de obras públicas foi de 10,83 entidades. Da totalidade dos contratos, 21 apresentaram apenas uma entidade concorrente, o que na perspetiva de Amaral et al. (2009), consiste no sinal mais óbvio de que não houve absolutamente nenhuma concorrência para um contrato público. Noutro prisma, 31,3% dos contratos públicos apresentam um prazo fixado para a submissão de propostas fixado entre os 21 e os 29 dias. Incessantemente, o prazo fixado para a submissão de propostas é de 30 ou mais dias, para 27,6% dos contratos públicos. Fazekas et al. (2016) consideram que um período de submissão de 35 dias, comparativamente a 45 dias, pode trazer pouca ou nenhuma informação acerca do risco de corrupção. O terceiro prazo mais curto, correspondente a 20 dias, é o fixado para a submissão de propostas em 25% dos contratos. Para terminar, 16,2% dos contratos tiveram um prazo para a submissão de propostas inferior a 20 dias. Como referido na literatura, o prazo de submissão constitui um dos fatores de risco mais determinantes na qualificação de um contrato público como mais propenso à corrupção e, quanto maior o prazo de submissão, menor é o risco de corrupção. Respeitante ao desvio do preço contratual face ao preço base do concurso, 24,8% dos

contratos apresentam um desvio inferior a 70,34%. Contudo, 25,2% evidenciam um desvio do preço contratual face ao preço base do concurso entre os 70,34% e os 79,82%. Por outro lado, 25,2% indicam um desvio do preço entre 79,83% e 88,26%, enquanto 24,8% apresentam um desvio superior ou igual a 88,27%. Para os contratos em que se obteve informação acerca do peso do critério não relacionado com o preço, a grande maioria (72,1%) apenas tem o preço como critério de seleção do vencedor. Para os restantes 27,9% dos contratos, o critério não relacionado com o preço tem um peso entre 0 e 1. Quanto maior o peso do critério não relacionado com o preço, maior o risco de corrupção, devido à subjetividade muitas vezes presente, permitindo que os emissores do concurso favoreçam a empresa bem relacionada. (Fazekas et al., 2016).

No que concerne ao desvio entre o prazo efetivo e o prazo contratual, 24,8% apresentam um desvio de prazo inferior à primeira classe, correspondendo ao valor 0,880. Por sua vez, 25,2% exprimem um desvio entre 0,890 e 1,890 (classe dois) e, além disso, 25,1% exibem um desvio de prazo entre 1,900 e 3,660, intervalo equivalente à classe três. Por fim, 25,1% retratam um desvio de prazo igual ou superior a 3,670, correspondente à classe quatro. A literatura sugere que, caso a concorrência não possa ser eliminada, a empresa bem relacionada ainda pode ganhar com uma oferta competitiva, através do subsequente prolongamento do contrato, o que possibilita a obtenção de lucro extra (Fazekas et al., 2016). A maioria dos contratos apresentam desvios do preço efetivo face ao preço contratual entre 1,0195 e 1,0495, intervalo representante do segundo quartil, e entre 1,0495 e 1,1058, correspondente ao terceiro quartil. Porém, cerca de 24,8% dos contratos apresentam um desvio igual ou superior a 1,1058 (quarto quartil). Fazekas et al. (2016) sublinha que a extensão do preço efetivo da obra, sugere que o emissor favorece de forma corrupta uma empresa bem relacionada, potencialmente repetidamente. Por esta lógica, quanto maior o desvio do preço efetivo relativamente ao preço contratual, maior o risco de corrupção.

Seguidamente, pretendeu-se conhecer a distribuição do risco de corrupção na contratação pública em empreitadas de obras públicas, por município, em Portugal Continental. Com essa finalidade, agregaram-se os elementos anteriores num índice de risco de corrupção e procurou-se conhecer a distribuição desse risco, por município, em Portugal. Foi possível constatar que a menor incidência de risco de corrupção reside nas regiões do Algarve e no sul do Baixo Alentejo, sendo que, dispersamente, se observam mais alguns municípios pelo resto do país com reduzido risco. Em contrapartida, o norte

do Baixo Alentejo apresenta uma forte presença de municípios com elevado risco de corrupção. Também muitos municípios com risco elevado surgem nas regiões das Beiras Alta e Baixa e da Estremadura. Além disso, verifica-se uma grande dispersão dos municípios com um risco muito elevado de corrupção, de Sul a Norte. Em síntese, há uma clara perceção de um maior risco de corrupção no Norte e Centro do país, apresentando o Sul os mais baixos valores de risco. Ademais, o interior apresenta ligeiramente mais risco no que à corrupção diz respeito, no entanto, também no litoral se observam alguns municípios com risco muito elevado. Dada a importância das áreas metropolitanas para o país, torna-se relevante verificar como se comporta o índice de risco de corrupção. Assim, a área metropolitana de Lisboa apresenta um risco de corrupção (0,0207; DP= 0,011253) superior à área metropolitana do Porto (0,0180; DP= 0,011854).

Os resultados apontam no sentido de existirem três grupos de executivos camarários: um primeiro formado por independentes, PTD e PT, com contratos com os níveis mais elevados de risco de corrupção; um segundo grupo com valores intermédios no que respeita ao índice de risco de corrupção, constituído pelos executivos camarários suportados pelos restantes partidos, excetuando a CDU / CDU-PCP que, constituindo o terceiro grupo, se apresentam com os níveis mais reduzidos de risco de corrupção nos contratos que celebram. Este resultado não é diretamente comparável ao de Palguta (2019) uma vez que, no presente estudo, os partidos com maior expressão ocupam a posição média em termos do índice de risco de corrupção. Mediante os resultados, não há nem uma confirmação total da hipótese, nem uma rejeição plena da hipótese 1: *“Contratos em que os autarcas pertencem a partidos com menor expressão eleitoral apresentam um risco de corrupção inferior aos partidos grandes”*. Esta circunstância deve-se ao facto dos partidos com maior expressão ocuparem uma posição média em termos do índice de risco de corrupção e, além disso, termos o grupo dos independentes, PTD e PT que apresentam contratos com os níveis mais elevados de risco de corrupção. No entanto partidos como o CDU e o CDS são partidos pequenos, que apresentam contratos com os níveis mais reduzidos do índice de risco de corrupção.

Verificou-se ausência de relação entre o ano de eleições e a medida de risco de corrupção. Estes resultados diferem dos estudos realizados anteriormente, e, então, conclui-se a não confirmação da hipótese 2: *“Nos anos eleitorais há maior risco de corrupção na contratação pública do que em anos não eleitorais”*. Efetivamente, alguns estudos têm constatado que as empresas que são premiadas com contratos de aquisição

do governo aumentam a prática ilegal de desvio de recursos durante os períodos eleitorais (Mironov & Zhuravskaya, 2016). Porventura, valerá a pena no futuro investigar a existência do problema em ano pré-eleitoral.

No que diz respeito à influência do número de mandatos na propensão ao risco de corrupção, os resultados obtidos divergem das evidências encontradas por Coviello & Gagliarducci, (2017), que consideram que a permanência no cargo autárquico aumenta a probabilidade de conluio entre os seus ocupantes e os empreiteiros locais, uma vez que requer tempo o estabelecimento de relações entre os empreiteiros e o autarca. Deste modo, conclui-se a não confirmação da hipótese 3: *“Existe uma correlação positiva entre o índice de risco de corrupção e o número de mandatos”*. Pelo contrário, verificou-se a existência de uma correlação negativa entre o risco de corrupção e o número de mandatos do presidente. Resultado coerente com um estudo de Ferraz e Finan (2011). Os autores mencionam que a responsabilidade decorrente da possibilidade de reeleição pode ser o fator explicativo do comportamento mais adequado dos presidentes da câmara municipal reeleitos.

Os resultados demonstram que o capital humano tem um impacto positivo no controlo da corrupção. Municípios habitados por cidadãos com mais literacia e com maior poder de compra podem reduzir o risco de corrupção, face a municípios antagónicos (Tóth & Hajdu, 2020). As pesquisas empíricas realizadas por Treisman (2000) e Wachs et al. (2018), sugerem que a corrupção é inferior num país onde a população possui um nível de literacia mais elevado. Nesse sentido, os artigos apontam que a corrupção prejudica a eficácia do gasto público no setor da educação (Suryadarma, 2008). Assim, os resultados apoiam as hipóteses teóricas 4: *“Existe uma correlação negativa entre o nível de escolaridade e o risco de corrupção na contratação pública”* e 5: *“Existe uma relação negativa entre o poder de compra concelhio e o índice de risco de corrupção dos contratos públicas para empreitada”*. Portanto, os resultados sugerem que essas relações são válidas não apenas entre países, mas também no seu seio.

Já a densidade populacional não se revelou estar correlacionada com o índice de risco de corrupção. Este resultado diverge das evidências encontradas no estudo de Tóth & Hajdu (2020). Os autores apontam no sentido de que, em regiões mais pequenas, com escolaridade insuficiente, baixo poder de compra e fraca densidade empresarial, os atores sociais locais que poderiam exigir o controlo da corrupção são naturalmente mais fracos. Salientam que deve ser dada atenção redobrada às regiões onde o setor do comércio local

não é forte o suficiente para garantir e estabelecer compras transparentes. Logo, infirma-se a hipótese teórica 6: *“O risco de corrupção é mais elevado em municípios de menor densidade populacional”*.

Os resultados apontam no sentido de maiores índices de risco de corrupção nos municípios com menor peso de abstenção, ou seja, maior participação eleitoral, para o ano de 2013. Tal facto conduz à rejeição da hipótese 7: *“Existe uma relação negativa entre o risco de corrupção e a participação eleitoral”*. Estes resultados diferem da perspetiva teórica com maior apoio dos académicos, que perceciona a corrupção como um fator que influencia negativamente a participação dos cidadãos nas eleições (Hellman & Kaufmann, 2000; Kostadinova, 2009). Segundo Wagner et al. (2009) se os políticos não são confiáveis, então os cidadãos não têm interesse em interagir com eles e são mais propensos a não exercerem o seu direito de sufrágio no dia da eleição, deixando de se identificar com as instituições do seu país e de ver as eleições como “instrumentos da democracia”, deixando-se de se envolver politicamente (Powell, 2000). A corrupção diminui a satisfação dos cidadãos com as instituições políticas do seu país e também prejudica a participação democrática (Rothstein, 2003). Porém, os resultados são consistentes com alguns estudos que percecionam as práticas corruptas como um forte agente mobilizador. Inman & Andrew (2010) oferecem evidências empíricas para esta visão minoritária, uma vez que relatam que quanto mais os cidadãos senegaleses percecionam os seus representantes como envolvidos em práticas desonestas, maior a probabilidade de comparecerem no dia da eleição para mostrar descontentamento face ao que consideram um comportamento antidemocrático.

Adicionalmente, foram testadas algumas hipóteses secundárias, nomeadamente se *“Existe uma correlação negativa entre o número de licitantes nos concursos e o número de mandatos”*. Através dos resultados, verifica-se ausência de correlação entre o número de licitantes nos concursos e o número de mandatos. Em sentido contrário aos resultados do presente estudo, Coviello & Gagliarducci (2017) encontraram que a reeleição de autarcas na Itália revela que, nos municípios onde os presidentes da câmara municipal cumprem o segundo mandato, ocorrem mais ineficiências nas compras públicas. Tal conduz a que se faça refletir uma redução do número de concorrentes nas licitações. Os mesmos autores, num estudo de 2010, constataram que um mandato adicional de autarcas no cargo prejudica os gastos públicos, resultando em menos licitantes. Broms et al. (2019) testaram e confirmaram esta hipótese nos municípios suecos, onde concluíram que

municípios que mantiveram um partido no poder durante vários ciclos eleitorais estão, de facto, associados a uma maior propensão para lances únicos, ou seja, concursos com apenas um licitante. Inversamente, o número de licitantes nos concursos encontra-se positivamente associado ao número de mandatos cumpridos pelo autarca, embora não seja estatisticamente significativo, o que conduz à não confirmação da hipótese secundária.

Coviello e Gagliarducci (2017) demonstram que nos municípios italianos onde os presidentes da câmara municipal cumprem o segundo mandato, ocorrem mais ineficiências nas compras públicas e, entre estas, verifica-se um aumento do custo médio dos bens públicos. Por sua vez, os resultados encontraram um custo médio de obra superior em municípios com um autarca no seu segundo mandato, ou acima. Assim, confirma-se a hipótese secundária: *“O custo médio de uma obra pública é superior nos municípios com um autarca em segundo (ou acima de segundo) mandato em relação aos municípios com autarca no primeiro mandato”*.

Relativamente ao número de dias em atraso na entrega da obra, Coviello & Gagliarducci, (2017) sugerem que a permanência do autarca no cargo aumenta o número de dias de atraso no cumprimento do prazo em cerca de 1 mês (13-22%). Todavia, os resultados sugerem uma ausência de correlação, o que possibilita a não confirmação da hipótese secundária: *“Existe uma correlação entre número de dias de atraso na entrega da obra e a permanência no cargo do presidente da câmara”*.

Limitações e futuras considerações

A realização do presente estudo permitiu ampliar o conhecimento acerca do crime de corrupção no contexto da contratação pública, nomeadamente no que se refere à sua caracterização e identificação de idiossincrasias socioeconómicas e políticas, a nível do município, associadas a maior ou menor risco de os contratos públicos nas empreitadas serem corruptos. Dito isto, existem algumas limitações nesta dissertação que têm de ser reconhecidas, para que, futuramente, possam auxiliar a produção de conhecimento sobre este tema. Primeiramente, destaca-se o facto de apenas terem sido analisados contratos públicos em obras publicas, sendo que a maior parte dos procedimentos registados no portal BASE são ajustes diretos, que ficaram de fora do estudo e, pela sua natureza, estão mais associados à corrupção. Além disso, as empreitadas de obras públicas correspondem a uma pequena percentagem da totalidade dos procedimentos. Do mesmo modo, ao cingir-se a análise a contratos públicos em empreitadas de obras públicas, resultou, para alguns municípios, na existência de poucos ou nenhuns contratos analisados para determinado ano. Por último, mas com igual relevância, a ausência de informação para algumas das componentes do índice, por vezes, aliada à descontextualização do índice original face ao cenário português, tornam os resultados numa visão algo superficial do verdadeiro panorama de risco de corrupção na contratação pública nos municípios portugueses.

Uma das propostas para trabalho académico futuro prende-se na análise dos processos de ajuste direto onde, potencialmente, haverá maior oportunidade para a corrupção, bem como outros setores, nomeadamente o dos serviços, identificado pela literatura como um potencial setor de elevado risco. Os dados recolhidos podem ser um ponto de partida para a compreensão de outros fenómenos relacionados com as compras públicas e os riscos de corrupção a nível municipal. No entanto, considera-se que um estudo futuro poderia aprofundar o tema através da utilização de metodologia qualitativa, por exemplo, entrevistas a especialistas de contratação pública.

Conclusão

O principal propósito desta dissertação consistiu em analisar o risco de corrupção nas contratações públicas, no âmbito das empreitadas de obras públicas a nível municipal, bem como apurar acerca da existência de indícios de ligações entre os mandatos políticos e o risco de corrupção. Concretamente, procurou-se estudar o risco de corrupção, com base em diferentes componentes desenvolvidas na literatura, e as ligações desse risco a elementos de ordem política, como o número de mandatos e a base política dos autarcas.

Os principais resultados obtidos demonstram que existem três grupos de executivos camarários: um primeiro, formado por independentes, com contratos com os níveis mais elevados de risco de corrupção; um segundo grupo, com valores intermédios no que respeita ao índice de risco de corrupção, constituído pelos executivos camarários suportados pelos restantes partidos, exceto a coligação CDU / CDU-PCP, que, constituindo o terceiro grupo, se apresentam com os níveis mais reduzidos de risco de corrupção nos contratos que celebram. Os partidos com maior representação no quadro político português, em termos do índice de risco de corrupção, estão no ponto médio entre dois grupos de partidos ou coligações com menor representação. Já o grupo dos independentes, PTD e PT apresentam contratos com os níveis mais elevados de risco de corrupção. No entanto partidos como o CDU e o CDS são partidos pequenos, que apresentam contratos com os níveis mais reduzidos do índice de risco de corrupção.

Verificou-se que a medida de risco de corrupção não está relacionada com o ano de eleições, nem com a densidade populacional. O risco de corrupção na contratação pública é superior em municípios detentores de baixos níveis de literacia e poder de compra. Portanto, os resultados sugerem que essas relações são válidas, não apenas entre países, mas também dentro dos países. No que tange a participação eleitoral, os resultados apontam no sentido de maiores índices de risco de corrupção nos municípios com menor peso de abstenção, ou seja, maior participação eleitoral. Além disso, constatou-se que o número de licitantes nos concursos encontra-se positivamente associado ao número de mandatos cumpridos pelo autarca, embora não seja estatisticamente significativo. O custo médio de uma obra pública é superior nos municípios com um autarca em cumprimento do segundo - ou acima – mandato, comparativamente aos municípios com autarca no primeiro mandato. Tal parece ir em sentido contrário do resultado que a corrupção é

menor nos presidentes com mais mandatos. Por fim, verifica-se ausência de correlação entre o número de dias de atraso na entrega da obra e a permanência do autarca no cargo.

A elaboração do presente estudo contribuiu para o desenvolvimento de conhecimento científico no domínio da corrupção na contratação pública a nível municipal. Com efeito, foi possível analisar o risco de corrupção e as ligações desse risco a elementos de ordem política, como o número de mandatos e a base política dos presidentes de câmara. Conclui-se que mitigar os riscos de corrupção requer medidas a nível local diferentes das usadas pelo governo a nível nacional, levando em consideração as diferenças territoriais, significativas em termos do desenvolvimento social e económico.

Referências Bibliográficas

- Ades, A. & Di Tella, R. (1997). The Causes and Consequences of Corruption. *IDS Bulletin*, 27(2).
- Albrecht, F., & de Melo Bandeira, S. (2023). Police deviance and corruption in the United States and in Portugal: Identifying criminological trends and theoretical explanations. *Revista Jurídica Portucalense*, 122-152.
- Almeida, M. A. (2018). *Teoria Geral do Direito Administrativo*.
- Amaral, D. F. (2018). *Curso de Direito Administrativo*.
- Amaral, M., Saussier, S., & Yvrande-Billon, A. (2009). Auction procedures and competition in public services: the case of urban public transport in France and London. *Utilities Policy*, 17, 166–175.
- Amundsen, I. (1999). *Political Corruption: An Introduction to the Issues*.
- Andvig, C., Fjeldstad, H., Weltzien, Å., Amundsen, I., Sissener, K., & Søreide, T. (2001). Corruption: a review of contemporary research.
- Brogaard, J., Denes, M. & Duchin, R. (2015). Political Connections, Incentives and Innovation: Evidence from Contract-Level Data.
- Broms, R., Dahlström, C., & Fazekas, M. (2019). Political Competition and Public Procurement Outcomes. *Comparative Political Studies*, 52(9), 1259–1292.
- Bushway, Shawn (2005). *Quantitative methods in criminology*. (1^a.ed.). London: Routledge.
- Carreirão, Y. (2007). Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006. *Opinião Pública*, 13(2), 307–339.
- Casar, M. A. & Ugalde, L. C. (2018). Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas en México. *Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*.
- Cooray, A., Dzhumashev, R. & Schneider, F. (2016). How does corruption affect public debt? An empirical analysis. *World Development*, 90.
- Costa, A. M. (1999). *Comentário aos artigos 217º, 218º, 219º, 220º, 221º, 222º, 262º, 263º, 264º, 265º, 266º, 267º, 372º, 373º e 374º do Código Penal*.
- Coviello, D. & Gagliarducci, S. (2010). Building Political Collusion: Evidence from Procurement Auctions. Institute of Labor Economics.
- Coviello, D. & Gagliarducci, S. (2017) Tenure in Office and Public Procurement, *American Economic Journal*. 9(3), 59–105.

- Cruz, J. (2010). O crime de colarinho branco: Complexidades na definição e delimitação do objeto de estudo. In *A Criminologia: um arquipélago interdisciplinar* (pp. 313-357). U. Porto.
- Cruz, J. (2019). A corrupção e a “sobrevivência” da democracia: um retrato de Portugal. In *Governança corporativa e corrupção* (pp.39-89). OBEGEF.
- Cunha, J. (2011). *A Reforma Legislativa em Matéria de Corrupção: Uma análise crítica das Leis n.ºs 32/2010, de 2 de setembro, e 41/2010, de 3 de setembro*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Dávid-Barrett E. & Fazekas, M. (2019). Grand corruption and government change: an analysis of partisan favoritism in public procurement. *European Journal on Criminal Policy and Research*.
- De Sousa, L. (2002). Hard responses to corruption: penal standards and the repression of corruption in Britain, France and Portugal. *Crime, Law & Social Change*, 38, 267–294.
- Della Porta, D. & Vannucci, A. (1999). *Corrupt exchanges: actors, resources, and mechanisms of political corruption*. New York: Aldine de Gruyter.
- Dharmapala, D., & Hines, J. R., Jr. (2009). Which countries become tax havens? *Journal of Public Economics*, 93, 1058–1068.
- Diamond, L. & Plattner, M.F., (1993). *The Global Resurgence of Democracy*. (2ª.ed.). Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Dimant, E., & Schulte, T. (2016). The nature of corruption: An interdisciplinary perspective. *German Law Journal*.
- Dridi, M. (2014). Corruption and Education: Empirical Evidence. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 4(3), 476–493.
- Držková, P. (2013). Reflection of the election cycle in public procurement in Prague. *Acta Oeconomica Pragensia*, 21(4), 49–68.
- Farrales, M. J. (2012). What is Corruption? A history of corruption studies and the great definitions debate. *SSRN Electronic Journal*.
- Fazekas, M. & Cingolani, L. (2017). Breaking the cycle? How (not) to use political finance regulations to counter public procurement corruption. *The Slavonic and East European Review*, 95(1), 76–116.
- Fazekas, M., Tóth, I. J., & King, L. P. (2016). An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22(3), 369-397.

- Ferraz, C. & Finan, F. (2011). Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. *The American Economic Review*, 101(4), 1274–1311. doi: <http://dx.doi.org/10.1257/aer.101.4.1274>.
- Ferreira, I. & Amaral, L. A. (2013). *O potencial endógeno dos contratos públicos eletrónicos nas políticas de modernização da Administração Pública orientadas ao valor público*.
- Fisman, R. (2001). Estimating the Value of Political Connections. 91(4), 1095-1102.
- Galtung, F. (1998). Criteria for sustainable corruption control. *European Journal of Development Research*, 10(1), 105–128.
- Geddes, B. (1997). The Political Uses of Corruption and Privatization. Paper prepared for presentation at the annual meeting of the APSA, Washington DC.
- Ghazi-tehrani, A. K., & Pontell, H. N. (2020). Corruption in the United States and China: codes of conduct vs. crackdowns. *Crime, Law and Social Change*.
- Goldman, E., Rocholl, J. & So, J. (2013). Politically Connected Boards of Directors and The Allocation of Procurement Contracts. *Review of Finance*. 17(5), 1617–1648.
- Gottschalk, P., & Smith, C. (2016). Detection of white-collar corruption in public procurement in Norway: The role of whistleblowers. *International Journal of Procurement Management*, 9(4), 427–443.
- Goudie, A., & Stasavage, D. (1997). Corruption: The issues. In *Working Paper - Development Centre* (Issue 122).
- Heggstad, K., Frøystad, M., & Isaksen, J. (2010). The basics of integrity in procurement: A guidebook. In *Working Paper - Chr. Michelsen Institute*. (Issue 10).
- Hellman, J., Jones, G., & Kaufmann, D. (2000). Seize the state, seize the day. State capture, corruption and influence in transition. In *Working Paper - World Bank Policy Research* (Issue 2444).
- Heywood, P., (1996). Continuity and change: analysing political corruption in modern Spain.
- Huisman, W., & Walle, G. (2010). The criminology of corruption. 115–145.
- Huntington, S.P. (1968). *Political order in changing societies*.
- IMPIC. (2021). *Contratação Pública em Portugal: Relatório anual 2021*. Available at: base.gov.pt/Base4/media/burjhsro/relatório-anual-da-contratação-pública-2021.pdf
- InCI. (2011). *Contratação Pública em Portugal: Relatório Síntese 2010*. Available at: [rel_contr_publ_2010.pdf \(base.gov.pt\)](http://rel_contr_publ_2010.pdf(base.gov.pt))

- Inman, K., & Andrews J. (2010). Political participation in africa: Evidence from survey and experimental research.
- Jain, A. K. (2001). *Corruption: A review*. 15(1).
- Johnson, S., Kaufmann, D. & Zoido-Lobaton, P. (1998). Regulatory Discretion and the Unofficial Economy. *American Economic Review*, 88(2), 387–393.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. In *Working Paper – The World Bank Research Group* (Issue 5430).
- Klitgaard, R (1988). *Controlling Corruption* (1ª.ed.). California: University of California Press.
- Kostadinova, T. (2003). Voter turnout dynamics in post-communist Europe. *European Journal of Political Research*, 42(6), 741–759.
- Kostadinova, T. (2009). Abstain or rebel: Corruption perceptions and voting in east European elections. *Politics and Policy*, 37(4), 691–714.
- Kratcoski, P. C. (2018). Introduction: Overview of Major Types of Fraud and Corruption. In *Fraud and Corruption* (pp. 3–19). Springer International Publishing.
- Laffont, J., & Jean, T. (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Available at: <https://mitpress.mit.edu/books/theoryincentives-procurement-and-regulation>.
- Lambsdorff, J. (2002). Corruption and Rent-Seeking. *Public Choice*, 113(1–2), 97–125.
- Lisi, M. (2011). *Os partidos políticos em Portugal: continuidade e transformação*. Coimbra: Almedina
- Luna, J. P. (2016). *Political Finance in Developing States*. [Tese de Doutoramento]. Harvard University.
- Maciejewski, M., Ratcliff, C. & Blandin, L. (2020). *Fichas técnicas sobre a União Europeia*. Available at: [Contratos públicos | Fichas temáticas sobre a União Europeia | Parlamento Europeu \(europa.eu\)](#)
- Maia, A. J. (2008). Corrupção: Realidade e Percepções. O papel da Imprensa. *Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Da Universidade Técnica de Lisboa* (ISCSP / UTL), 366.
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681–712.
- McCann, J. A., & Dominguez, J. I. (1998). Mexicans react to electoral fraud and political corruption. *Electoral Studies*, 17(4), 483–503.

- Mironov, M. & Zhuravskaya, E. (2016). Corruption in Procurement and the Political Cycle in Tunneling: Evidence from Financial Transactions Data. *American Economic Journal*, 8(2), 287–321.
- Mungiu-Pippidi, A. (2016). For a New Generation of Objective Indicators in Governance and Corruption Studies. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22(3), 363-367.
- Myrdal, G., (1970). *Corruption as a hindrance to modernization in South Asia* (3^a ed.). New York: Routledge
- OECD. (2016). *Preventing Corruption in Public Procurement*. Available at: [Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/public-procurement/brochure.pdf)
- Olken, B. A., & Pande, R. (2012). Corruption in developing countries. *Annual Review of Economics*, 4, 479–509.
- Palguta, J. (2019). Political representation and public contracting: Evidence from municipal legislatures. *European Economic Review*, 118, 411–431.
- Passas, N. (2007). *Corruption in the procurement process/outourcing government functions: issues, case studies, implications*.
- Piquero Alex R. (2010). *Handbook of quantitative criminology* (1^a.ed.). New York: Springer.
- Powell, B. (2000). *Elections as instruments of democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rose-Ackerman, S.& Palifka, B. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences and reform*.
- Rothstein, B. (2003). Social capital, economic growth and quality of government: the causal mechanism. *New Political Economy*, 14(1), 67–87.
- Santos, C. C. (2009). *Reflexões (a partir da lei, da doutrina e da jurisprudência) sobre o seu regime jurídico-criminal em expansão no Brasil e em Portugal*. Coimbra Editora.
- Schafer, J. L., & Graham, J. L. (2002). Missing data: our view of the state of the art. *Psychological Methods*, 7(2), 147–177.
- Shacklock, A., & Galtung, F. (2016). *Measuring corruption*. Routledge.
- Shapiro, S. P. (1980). Thinking about white collar crime: matters of conceptualization and research. *National Institute of Justice*, 1–84.

- Silva, F. (2016). *A Regulação dos Contratos Públicos*. Coimbra: Almedina.
- Søreide, T. (2002). *Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures*.
- Sousa, L., & Triães, J. (2009). *Corrupção e os Portugueses - Atitudes, Práticas e Valores*.
- Sousa, L. (2011). *Corrupção*.
- Stockemer, D., & Calca, P. (2013). Corruption and turnout in Portugal: a municipal level study. *Crime, Law and Social Change*, 60, 535-548.
- Suryadarma, D. (2008). Corruption, public spending, and education outcomes: Evidence from Indonesia. *Research School of Social Sciences*.
- Svensson, J. (2005). Eight questions about corruption. *Journal of Economic Perspectives*, 19(3), 19–42.
- Tanzi, V. & Davoodi, H. (1998). Corruption, growth, and public finances. In *Economics of corruption* (pp. 89-110). Kluwer Academic Publishers.
- Tanzi, V. (1995). Corruption around the world: Causes, consequences, scope and cures. *IMF Staff Papers*, 45(4), 559-594
- Tóth, I. J. & M. Hajdu (2020). Factors Affecting the Corruption Risk and Intensity of Competition in Public Procurement at the Level of Local Government. In *Working Paper - Corruption Research Center Budapest* (Issue 1).
- Transparency International. (2020). *Corruption Perceptions Index 2020*. Available at: [CPI2020 Report EN 0802-WEB-1 2021-02-08-103053.pdf](https://www.transparency.org/publications/cpi2020-report-en-0802-web-1-2021-02-08-103053.pdf) (transparencycdn.org)
- Treisman, D. (2000). The causes of corruption. In *CESifo DICE Report* (Issue 2).
- Treisman, D. (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76(3), 399–457.
- Tribunal de Contas. (2023). *Empreendimento de Obras Públicas*.
- Van Rijckeghem, C & Weder, B. (1997). Corruption and the rate of temptation: Do low wages in the civil service cause corruption? In *Working Paper – International Monetary Fund* (Issue 73).
- Vicent-Jones, P. (2008). *The new public contracting. regulation, responsiveness, relationality*. 1.^a ed. Oxford: Oxford University Press.
- Viega, F., Viega, L., Fernandes, B. & Martins, J. (2017). *Limitação de mandatos: O impacto nas finanças locais e na participação eleitoral*
- Wachs, J., Yasseri, T., Lengyel, B., & János, K (2018). Social capital predicts corruption risk in towns. *Royal Society Open Science*, 6(4), 1-13.

- Wagner, A. F., Schneider, F., & Halla, M. (2009). The quality of institutions and satisfaction with democracy in Western Europe: a panel analysis. *European Journal of Political Economy*, 25(1), 30–41.
- Wall-Parker, A. (2019). Measuring White Collar Crime. In *The Handbook of White-Collar Crime* (pp. 32–44). Wiley.
- Wei, S. & Wu, Y. (2001). Negative alchemy? corruption, composition of capital flows, and currency crises. In *Working Paper - National Bureau of Economic Research* (Issue 8187).
- Wei, S. (2000). How taxing is corruption on international investors? *Review of Economics and Statistics* 82(1), 1-11.
- Zimring, F. E., & Johnson, D. T. (2005). On the comparative study of corruption. *British Journal of Criminology*, 45(6), 793–809.

Legislação

- Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. (2008). Código dos Contratos Públicos. *Diário da República* n.º 20/2008, 1ª Série, 753-852
- Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro. (2007). Ministério das Finanças e da Administração Pública. *Diário da República* n.º 35/2007, 1ª Série, 1252 – 1259
- Lei n.º 13/2017, de 2 de maio. (2017). Regime de Responsabilidade Penal de Comportamentos Antidesportivos. *Diário da República* n.º 84, 1ª Série, 2171 – 2176
- Lei n.º 20/2008, de 21 de abril. (2008). Responsabilidade Penal por Crimes de Corrupção no Comércio Internacional e na Atividade Privada. *Diário da República* n.º 78, 1ª Série, 2289- 2291
- Lei n.º 30/2015, de 22 de abril. (2015). Regime de Responsabilidade Penal de Comportamentos Antidesportivos. *Diário da República* n.º 78, 1ª Série, 2010 – 2013
- Lei n.º 32/2010, de 2 de setembro. (2010). Código Penal Português. *Diário da República* n.º 171, 1ª Série, 3849 – 3851
- Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto. (2015). Assembleia da República. *Diário da República* n.º 159/2015, 1ª Série
- Regulamento 330/2009, de 30 de julho. (2009). Agência Nacional de Compras Públicas. *Diário da República* n.º 146, 2ª Série, 30478-30486

ANEXOS

ANEXO I - Inquéritos iniciados por crime de corrupção e criminalidade conexa nos anos 2022, 2021, 2020 e 2019

	Entrados	Acusados	Arquivados	Suspensão provisória do processo
2022 (até 25 novembro)	3.598	161	1.595	40
2021	2.865	180	1.217	18
2020	2.302	165	993	27
2019	2.359	219	1.213	33

Fonte: Corrupção e criminalidade conexa: Relatório Síntese do Ministério Público 2022.

ANEXO II - Caracterização dos contratos públicas de empreitadas de obras públicas entre 2013 e 2017 (N=3515)

Variáveis	N	%	Min	Max	Mdn	M	DP
N.º concorrentes	2094	59,6	1	188	10	10,83	7,34
Preço de base do concurso (euros)	3513	99,9	2500	18000000	294410,75	523179,21	833148,75
Preço contratual	3515	100,0	1765,63	13899729,07	226999,42	406544,53	673111,20
Desvio de preços (%) (contrato/base)	3513	99,9	1,48%	120,92%	79,83%	78,60%	13,09%
Preço total efetivo	1725	49,1	2796,01	5852437,63	202962,55	339046,08	483333,21
Desvio de prazo (em dias)	957	27,2	- 639	2902	319	433,71	431,57
Desvio de prazo relativo	957	27,2	0%	6720%	190%	298,49%	403,77%
Densidade populacional (2017)	3512	99,9	4,6	7236,1	140,90	847,62	1618,01
Índice de poder de compra 2017	3515	100,0	55,3	219,6	86,5	95,01	35,54
Peso da abstenção 2013	3515	100,0	18,61%	62,23%	47,45%	45,85%	8,58%
Número de mandatos do presidente incumbente	3515	100,0	,10	10	1	1,65	1,17
Percentagem da população com nível de escolaridade obrigatória (ensino secundário completo)	3513	99,9	8,0%	21,50%	14,5%	14,83%	3,22%

ANEXO III - Índice de risco de corrupção (N=3515)

Variáveis	N	%	Min	Max	Mdn	M	DP
Índice de risco de corrupção	3515	100,0	0	,0670	,0187	,01973	,01052
Componente 01	2094	59,6	,0000	,0960	,0000	,0038	,0147
Componente 02	3515	100,0	,0000	,0000	,0000	,0000	,0000
Componente 03	3515	100,0	,0000	,0000	,0000	,0000	,0000
Componente 04	---	---	---	---	---	---	---
Componente 05	3515	100,0	,0000	,0960	,0480	,046	,0334
Componente 06	3513	99,9	,0000	,0960	,0320	,0480	,0358
Componente 07	---	---	---	---	---	---	---
Componente 08	3483	99,1	,0000	,0960	,0000	,0075	,0238
Componente 09	---	---	---	---	---	---	---
Componente 10	---	---	---	---	---	---	---
Componente 11	957	27,2	,0000	,0960	,0960	,0602	,0397
Componente 12	1725	49,1	,0000	,0960	,0000	,0114	,0292
Componente 13	---	---	---	---	---	---	---

ANEXO IV - Risco de corrupção por partido político do presidente do município (N=3515)

Partido Político	N	%	Min	Max	M	DP	Mean Rank	Kruskall-Wallis (H)	p
Outros (independentes, PTD, PT)	79	2,3	,0000	,0549	,0236	,0118	2088,77	H (5) = 33,189	p < ,001
PPD-PSD / CDS-PP	44	1,3	,0000	,0576	,0228	,0127	1967,22		
PS	1596	45,8	,0000	,0514	,0201	,0098	1788,00		
PPD-PSD	1300	37,3	,0000	,0617	,0196	,0110	1721,25		
CDS-PP	85	2,4	,0000	,0384	,0193	,0087	1747,18		
CDU / CDU-PCP	380	10,9	,0000	,0583	,0177	,0110	1525,03		
Omissos	31 (0,9%)								

ANEXO V - Indicador de Risco de Corrupção desenvolvido por Fazekas (2016)

Variável	peso do componente
contrato de licitante único /válido	0.096
edital não publicado em jornal oficial	0.096
Tipo de procedimento	
categoria de referência=procedimento aberto	0.000
1=procedimento por convite	0.048
2=procedimento de negociação	0.072
3=outros procedimentos	0.096
4=tipo de procedimento ausente/errôneo	0.024
Complexidade dos critérios de elegibilidade	
categoria de referência = ponderação<-2922.125	0.000
1= -2922.125<ponderação<=520.7038	0.024
2= 520.7038<ponderação<=2639.729	0.048
3= 2639.729	0.072
4= comprimento ausente	0.096
curto período de submissão	
categoria de referência =período de submissão normal	0.000
1=período de submissão superior	0.048
2=período de submissão excepcional	0.072
3=período de submissão excepcional que ultrapassa o fim de semana	0.096
4=período de submissão ausente	0.024
preço relativo da documentação do concurso	
categoria de referência = preço relativo=0	0.000
1= 0<preço relativo<=0.0004014	0.000
2= 0.0004014<preço relativo<=0.0009966	0.096
3= 0.0009966<preço relativo<=0.0021097	0.064
4= 0.0021097<preço relativo	0.032
5=preço relativo ausente	0.000
modificação do concurso	0.096
Peso da avaliação do critério não relacionado com o preço	
categoria de referência = só preço	0.000
2= 0<peso do critério não relacionado com o preço<=0.4	0.000
3= 0.4< peso do critério não relacionado com o preço<=0.556	0.048
4= 0.556 <peso do critério não relacionado com o preço<1	0.096
5=apenas critério não relacionado com o preço	0.000
procedimento anulado e posteriormente reaberto	0.096
Duração do período de decisão	
categoria de referência= 44<período de decisão<=182	0.000
1= período de decisão<=32	0.064
2= 32< período de decisão<=44	0.032
4= 182< período de decisão	0.096
5= período de decisão ausente	0.000
contrato modificado durante a entrega	0.096
extensão do contrato (duração/valor)	
categoria de referência = extensão do contrato (duração)<=0 e extensão do contrato (valor)<=0.001	0.000
2=0< extensão do contrato (duração) <=0.162 OR 0.001< extensão do contrato (valor) <=0.24	0.096
3=0.162< extensão do contrato (duração) ou 0.24< extensão do contrato (valor)	0.000

4= ausente (com conclusão do contrato)	0.048
5= ausente (sem conclusão do contrato)	0.000
participação de mercado do vencedor	0.096
Nossa tradução	