



ACADEMIA MILITAR

Corrupção na Contratação Pública: medidas e mecanismos de prevenção do fenómeno

**Autor: Aspirante de Administração Militar da GNR Hugo Miguel Leandro
Branquinho**

Orientador: Professor Catedrático Doutor José Fontes

**Coorientador: Capitão de Administração Militar da GNR (Doutor) Luís Carlos
Rodrigues Malheiro**

Mestrado em Ciências Militares, na especialidade de Administração da GNR

Dissertação de Mestrado

Lisboa, junho de 2022



ACADEMIA MILITAR

Corrupção na Contratação Pública: medidas e mecanismos de prevenção do fenómeno

**Autor: Aspirante de Administração Militar da GNR Hugo Miguel Leandro
Branquinho**

Orientador: Professor Catedrático Doutor José Fontes

**Coorientador: Capitão de Administração Militar da GNR (Doutor) Luís Carlos
Rodrigues Malheiro**

Mestrado em Ciências Militares, na especialidade de Administração da GNR

Dissertação de Mestrado

Lisboa, junho de 2022

EPÍGRAFE

“O melhor meio para alcançar a felicidade é contribuir para a felicidade dos outros. Procurai deixar o mundo um pouco melhor do que o encontrastes e quando vos chegar a vez de morrer, podeis morrer felizes sentindo que ao menos não desperdiçastes o tempo e fizestes todo o possível por praticar o bem.”

(Robert Baden-Powell)

DEDICATÓRIA

A todos aqueles que me apoiam e inspiram.

AGRADECIMENTOS

Desejo exprimir os meus agradecimentos a todos aqueles, que, de alguma forma, permitiram a concretização da presente investigação.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao Professor Catedrático José Fontes pelo auxílio no delineamento do percurso da investigação, bem como por apoiar e acreditar nas minhas ideias, ajudando a colocá-las em prática.

Este agradecimento é extensivo ao Capitão Luís Malheiro, que coorientou este trabalho e cujos ensinamentos ministrados foram fundamentais na minha formação.

Falando na minha formação, gostaria de deixar uma palavra de apreço a todos aqueles que partilharam comigo o orgulho de “Ser Cadete”, que juraram ao meu lado defender a pátria, mesmo com o sacrifício da própria vida, que trilharam este sinuoso, mas gratificante caminho comigo nos últimos cinco anos e que, de alguma forma, contribuíram para o militar e a pessoa que sou hoje. A todos os camaradas do Curso General Raúl Augusto Esteves, em especial à turma de Administração Militar e ao XXVII Curso de Formação de Oficiais da GNR, o meu “Muito Obrigado! Sejam felizes!”.

Devo também dirigir uma palavra de apreço a todos aqueles que, de alguma forma, através das suas repostas ou conselhos, contribuíram para a elaboração desta Dissertação de Mestrado.

Por último, e mais importante, agradeço à minha família, sobretudo aos meus pais, por apoiarem e permitirem que concretizasse o meu sonho de ser militar da Guarda (seguindo as pisadas do meu pai e do meu irmão, que sempre me inspiraram e serviram de exemplo). Incluo neste conceito de “família”, para além dos meus amigos, a minha namorada e futura mulher, que foi uma pedra basilar neste processo e que, acredito, tomou este sonho como sendo um pouco dela.

Que este seja o fim de um ciclo e o início de uma nova e desafiante jornada, que para sempre brilhe “a estrela que nos guia” porque “Amanhã, começa agora...”.

O meu profundo obrigado.

Hugo Branquinho

RESUMO

A corrupção e a contratação pública são conceitos que são frequentemente associados. O presente estudo tem como principal objetivo analisar as medidas e os mecanismos que podem prevenir a corrupção e aumentar a transparência na contratação pública, na Guarda Nacional Republicana. A investigação baseou-se numa análise comparada com as práticas de outras entidades públicas, de diferentes naturezas. Para tal, para além da análise dos Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, foram realizadas entrevistas a diversos militares da Instituição e de outras entidades, bem como um questionário para apurar os desafios que os militares da Guarda enfrentam neste âmbito. Verificou-se que a publicitação dos procedimentos, a segregação de funções, a redundância de validações, a criação de manuais que sistematizem os procedimentos a adotar, associada à monitorização dos riscos e à formação contínua dos colaboradores permitem prevenir a corrupção e aumentar a transparência dos procedimentos.

PALAVRAS-CHAVE: Contratação Pública; Corrupção; Guarda Nacional Republicana; Prevenção.

ABSTRACT

Corruption and public procurement are concepts that are often associated. The main objective of the present study is to analyze the measures and mechanisms that may prevent corruption and increase transparency in public procurement, in the Guarda Nacional Republicana. The research was based on a comparative analysis with the practices of other public entities, of different natures. To this end, in addition to the analysis of the Risk Management Plans of Corruption and Related Infractions, several interviews were conducted with military personnel of the Institution and other entities, as well as a questionnaire to verify the challenges that the military personnel of the Guarda face in this context. It was verified that the publicisation of procedures, the segregation of functions, the redundancy of validations, the creation of manuals that systematize the procedures to be adopted, associated to the continuous monitoring of risks and training of employees allow preventing corruption and increasing the transparency of procedures.

KEYWORDS: Public Procurement; Corruption; Guarda Nacional Republicana; Prevention;

ÍNDICE GERAL

EPÍGRAFE	i
DEDICATÓRIA	ii
AGRADECIMENTOS	iii
RESUMO.....	iv
ABSTRACT	v
ÍNDICE DE FIGURAS	ix
ÍNDICE DE QUADROS	x
ÍNDICE DE TABELAS	xi
LISTA DE APÊNDICES	xii
LISTA DE ANEXOS.....	xiii
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS	xiv
INTRODUÇÃO	1
SECÇÃO I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	4
CAPÍTULO 1 – CONTRATAÇÃO PÚBLICA: ENQUADRAMENTO GERAL ...	4
1.1. O conceito de Contratação Pública.....	4
1.2. O Código dos Contratos Públicos.....	5
1.3. Medidas especiais de contratação pública	8
1.4. <i>Compliance</i> , Ética, Deontologia e Boas Práticas	11
CAPÍTULO 2 – A CORRUPÇÃO	13
2.1. O fenómeno corruptivo e o seu enquadramento legal	13
2.2. <i>Accountability</i> e controlo interno	16
2.3. Gestão do Risco.....	17
CAPÍTULO 3 – MEDIDAS E MECANISMOS DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO	19

3.1. Recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção	20
3.2. Os Planos de Gestão dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.....	21
3.3. A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção, o Mecanismo Nacional Anticorrupção e o Regime Geral de Prevenção da Corrupção	22
3.4. O Código dos Contratos Públicos como ferramenta de prevenção da corrupção	26
SECÇÃO II – ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO E TRABALHO DE CAMPO	28
CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA, MÉTODOS E MATERIAIS	28
4.1. Método e tipo de abordagem	28
4.2. Questão central e perguntas derivadas	28
4.3. Técnicas, procedimentos e meios utilizados	29
4.4. Entrevistas	31
4.5. Inquérito por Questionário	31
CAPÍTULO 5 – APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	33
5.1. Estudo de caso: A Guarda Nacional Republicana.....	33
5.1.1. Análise do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da GNR	34
5.2. Boas Práticas e lições aprendidas em outras entidades	37
5.3. Análise das Entrevistas.....	39
5.3.1. Entrevistas a militares da GNR	39
5.3.2. Entrevista a responsável de entidade “exemplo”	42
5.4. Análise do inquérito por questionário	44
5.4.1. Identificação e caracterização dos inquiridos	44
5.4.2. Apresentação e análise dos resultados do inquérito.....	45
CONCLUSÕES.....	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56

APÊNDICES	I
ANEXOS	L

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Fases de um procedimento de contratação pública.....	8
Figura 2 - Matriz de Risco	21
Figura 3 - Metodologia adotada	30

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Objetivo Geral e Objetivos Específicos	2
Quadro 2 - Procedimentos para a formação de contratos e respetivos limites	7
Quadro 3 - Elementos a considerar para a prevenção da corrupção	19
Quadro 4 - Perguntas de Investigação	29
Quadro 5 - Respostas à Questão de Entrevista 1.....	40
Quadro 6 - Riscos constantes no PGRIC Força Aérea	XXXI

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Valor por Tipo de Procedimento	10
Tabela 2 - Faixas etárias dos inquiridos.....	44
Tabela 3 - Tempo de serviço dos militares inquiridos	45
Tabela 4 - Respostas às Questões 26 a 28 do Questionário.....	48

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE A - CARTA DE APRESENTAÇÃO	II
APÊNDICE B - RISCOS DE INTEGRIDADE EM PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA	IV
APÊNDICE C - COMUNICAÇÕES JUDICIAIS RECEBIDAS PELO CPC EM 2021.....	VI
APÊNDICE D - PRIORIDADES E MEDIDAS ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO	VII
APÊNDICE E - RELAÇÃO DOS MILITARES DA GNR ENTREVISTADOS.....	XIV
APÊNDICE F - RESPOSTAS À ENTREVISTA À ENTIDADE “EXEMPLO”	XV
APÊNDICE G - INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO	XVIII
APÊNDICE H - BLOCOS TEMÁTICOS (QUESTIONÁRIO)	XXIV
APÊNDICE I - ORGANOGRAMA DA DIREÇÃO DE RECURSOS LOGÍSTICOS	XXVI
APÊNDICE J - PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS GNR VS PLANOS DE OUTRAS ENTIDADES ...	XXVII
APÊNDICE K - EXEMPLO DE UM CASO DE CORRUPÇÃO: "OPERAÇÃO ZEUS"	XXXI
APÊNDICE L - GUIÃO DE ENTREVISTA AOS MILITARES DA GNR	XXXIII
APÊNDICE M - RESPOSTAS DAS ENTREVISTAS AOS MILITARES DA GNR	XXXV
APÊNDICE N - DISTRIBUIÇÃO DOS MILITARES INQUIRIDOS (POR UNIDADE)	XLIX

LISTA DE ANEXOS

ANEXO I - ALTERAÇÕES AOS LIMITES DO CCP NO ÂMBITO DAS MEDIDAS ESPECIAIS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	LI
ANEXO II - CRIMES DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS....	LII
ANEXO III - ORGANOGRAMA DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA.....	LX

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

AdMil	Administração Militar
AM	Academia Militar
AP	Administração Pública
CARI	Comando de Administração dos Recursos Internos
CCP	Código dos Contratos Públicos
CG	Comandante-Geral
CHMGNR	Código de Honra do Militar da Guarda
CHUP	Centro Hospitalar Universitário do Porto
CML	Câmara Municipal de Lisboa
CMLo	Câmara Municipal de Loulé
CP	Contratação Pública
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CPe	Código Penal
CRP	Constituição da República Portuguesa
CTer	Comando Territorial
DL	Decreto-Lei
DM	Dissertação de Mestrado
DRH	Departamento de Recursos Humanos
DRL	Direção de Recursos Logísticos
ENCC	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020-2024
GNR	Guarda Nacional Republicana
IG	Inspeção da Guarda
II	Instituto de Informática
IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção
IP	Infraestruturas de Portugal
LOGNR	Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana
MENAC	Mecanismo Nacional Anticorrupção
METRO	Metropolitano de Lisboa
NEP	Norma de Execução Permanente
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Objetivo Específico

OG	Objetivo Geral
PD	Pergunta Derivada
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção)
PP	Pergunta da Partida
PPR	Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (ao abrigo do Regime Geral de Prevenção da Corrupção)
QQ	Questão do Questionário
R	Risco
RGPC	Regime Geral de Prevenção da Corrupção
RGSGNR	Regulamento Geral do Serviço da Guarda
SRLF	Secção de Recursos Logísticos e Financeiros
TdC	Tribunal de Contas
TI	<i>Transparency International</i>
UE	União Europeia
UUSOO	Unidades, Serviços e Órgãos

INTRODUÇÃO

Em Portugal, a corrupção é um fenómeno sempre envolto em grande mediatismo. A corrupção revela a ganância e o egoísmo dos seres humanos, que, de modo a obterem proveitos pessoais ou a favorecerem pessoas próximas, lesam as entidades (se estas entidades forem públicas, em última instância, os lesados são todos os concidadãos). Estes danos podem ser causados, através de distorções nos procedimentos aquisitivos das entidades, nomeadamente, através da contratação pública (CP). Destarte, a corrupção e a CP são conceitos que na opinião pública, infelizmente, estão relacionados, ainda que os procedimentos de CP tenham sido motivados pela necessidade de transparência.

Alguns estudos internacionais sobre a temática da corrupção indicam que este país à beira-mar plantado ainda está uns passos atrás no combate à corrupção, quando em comparação com os restantes países da União Europeia (UE), apesar da criação de medidas e mecanismos de prevenção do fenómeno e estimulação da transparência.

O fomento de uma cultura de integridade na Administração Pública (AP), sendo esses valores e princípios éticos assimilados por todo e qualquer funcionário, poderá levar a uma mitigação ou erradicação do fenómeno corruptivo? As instituições estarão alerta para o fenómeno e dispõem de medidas para prevenir a corrupção? Quais os desafios que os funcionários públicos enfrentam?

Face ao exposto, surge o presente estudo, com vista à elaboração da Dissertação de Mestrado (DM), no seguimento do Curso de Formação de Oficiais da Guarda Nacional Republicana (GNR), ministrado na Academia Militar (AM), encontrando-se subordinado ao tema “Corrupção na Contratação Pública: medidas e mecanismos de prevenção do fenómeno”.

A GNR, enquanto instituição da Administração Direta do Estado, é considerada uma entidade adjudicante, ao abrigo do Código dos Contratos Públicos¹ (CCP), e como tal, nos seus procedimentos aquisitivos, deve respeitar os princípios prescritos em tal código, decorrentes da Constituição da República Portuguesa (CRP), dos Tratados da União Europeia (UE) e do Código do Procedimento Administrativo (CPA)², entre os quais, a prossecução do interesse público, a transparência e a concorrência.

¹ Conforme o consagrado na alínea a) do n.º 1 do art.º 2.º do CCP.

² Previstos no art.º 1.º-A do CCP.

Este trabalho pretende explorar a temática da corrupção em procedimentos de CP, com vista à análise e ao desenvolvimento de medidas de prevenção deste fenómeno na Instituição. Para o efeito, serão analisadas as medidas, os mecanismos e as práticas recomendadas ou instituídas a nível nacional e europeu, bem como o modo como estas são transpostas para a realidade da GNR e de outras instituições, identificadas como casos de sucesso, ou que, porventura, tenham lições identificadas sobre a matéria devido a desafios anteriores neste campo.

A pertinência deste tema prende-se com um levantamento e análise das medidas e mecanismos de adoção recomendada ou obrigatória em toda a AP, ou até mesmo, a identificação de problemas e/ou lacunas que possam existir no processo de identificação, prevenção ou mitigação destes riscos na GNR, através de uma comparação com o que é praticado por outras entidades públicas. Para tal, para além de uma análise documental, foram elaborados inquéritos por entrevista, cuja carta de apresentação se encontra no APÊNDICE A, mas também, um inquérito por questionário. Neste seguimento, deve ter-se em conta que a prevenção da corrupção e das infrações conexas, permite um reforço da imagem institucional e do sistema democrático.

Assim, indo ao encontro da perspectiva de Marconi e Lacatos (2003, p. 156), “toda [a] pesquisa deve ter um objetivo determinado para saber o que se vai procurar e o que se pretende alcançar”. Como tal, foi definido um objetivo geral (OG), “ligado a uma visão global e abrangente do tema” (Marconi & Lacatos, 2003, p. 159), que será decomposto em três objetivos específicos (OE). Estes deverão ser encarados como ferramentas e passos intermédios para alcançar o OG (Marconi & Lacatos, 2003):

Quadro 1 - Objetivo Geral e Objetivos Específicos

OG: Analisar quais são as medidas/mecanismos que podem reforçar a transparência e prevenir ou mitigar a corrupção na contratação pública na Guarda Nacional Republicana.

OE1: Identificar boas práticas e lições aprendidas em outras entidades no que concerne à prevenção ou mitigação do risco de corrupção, que podem ser usadas pela GNR, em matéria de contratação pública.	OE2: Verificar áreas de melhoria nos Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas na GNR, no que à contratação pública diz respeito.	OE3: Analisar quais são os desafios que os militares da Guarda Nacional Republicana enfrentam quanto ao risco de ocorrência de corrupção nos procedimentos aquisitivos.
--	---	---

Fonte: Elaboração própria

Estes objetivos visam verificar as boas práticas e procedimentos realizados pela GNR ou por outras instituições, mas também erros, lacunas ou más práticas, para que, no culminar da investigação, seja possível aquilatar o modo de melhorar a prevenção da corrupção e reforçar a transparência dos procedimentos aquisitivos da Guarda. Para tal, a investigação assentará numa pergunta de partida (PP): *Quais são as medidas/mecanismos que podem reforçar a transparência e mitigar a corrupção na contratação pública na Guarda Nacional Republicana?*

A estrutura do trabalho, pode ser sistematizada em três grandes partes:

- Parte Pré-textual: composta por Capa; Folha de Rosto; Epígrafe; Dedicatória; Agradecimentos; Resumo e Palavras-Chave (em língua portuguesa e inglesa); Índices e Listas.
- Parte Textual: Introdução; Enquadramento Teórico (no qual é realizado um enquadramento legal e concetual da contratação pública, seguido de um capítulo onde se aborda a corrupção e outros conceitos a esta associados, bem como outro em que se abordam os mecanismos de prevenção da corrupção); Enquadramento Metodológico e Trabalho de Campo (composto por dois capítulos: “Metodologia, Métodos e Materiais” e “Apresentação, Análise e Discussão dos resultados”); Conclusões; Referências Bibliográficas.
- Parte Pós-textual: constituída pelos Apêndices e Anexos, relevantes e mencionados na Parte Textual.

Para a elaboração e estruturação de todo o trabalho foi tida em conta a Norma de Execução Permanente (NEP) 522/1.º/AM, de 20 de janeiro de 2016 (AM, 2016).

SECÇÃO I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

CAPÍTULO 1 – CONTRATAÇÃO PÚBLICA: ENQUADRAMENTO GERAL

1.1. O conceito de Contratação Pública

A CP, segundo a Comissão Europeia (2014) deve ser entendida como um processo através do qual as entidades públicas adquirem trabalho, bens ou serviços a empresas, através de uma alocação dos recursos públicos da forma mais racional, eficiente e transparente possível (Miroslav et al., 2014). Esta visão alinha-se com o pensamento de Jones (2021), visto que, segundo este Autor, um processo de CP bem feito permite ao Estado uma poupança de recursos financeiros, uma melhor provisão de bens públicos e criação de um sentimento cívico de confiança nas instituições estatais, na medida em que estas melhoram o bem-estar dos cidadãos.

Para tal, os processos de CP estão enquadrados a nível nacional e internacional, através de um “perfil normativo” (Gonçalves, 2013, p. 201), isto é, diversas leis, normas e regulamentos, diferentes do que existe para a contratação privada (Harland et al., 2013).

Segundo Edquist e Zabala-Iturriagagoitia (2012), um processo de CP assenta em cinco fases: a identificação de determinada necessidade; a definição de especificações; o processamento do concurso; a avaliação de propostas e adjudicação de contratos e; o processo de entrega do bem ou fornecimento do serviço. Já na visão da Comissão Europeia (2015), de um ponto de vista prático, o processo de CP divide-se em seis fases: a preparação e planeamento; a publicação; apresentação das propostas e seleção dos proponentes; avaliação das propostas; adjudicação do contrato e; execução do contrato.

A CP pode ser um estímulo para o desenvolvimento do mundo empresarial (Hommen & Rolfstam, 2008), na medida em que apoia a formação de mercados em torno de novos produtos, tecnologias ou serviços (Bleda & Chicot, 2020). Esta visão é partilhada por Kundu et al. (2020), que referem que a utilização da CP como propulsor de inovação é tida em conta na definição de políticas, a um nível estratégico (Uyarra & Flanagan, 2010). Neste âmbito, a Suécia pode ser vista como um exemplo a seguir, na medida em que possuiu uma Estratégia Nacional de Contratação Pública, que tem como

objetivo melhorar a eficiência e a qualidade do serviço público, através de um maior envolvimento das pequenas e médias empresas, com objetivos relativos a modernização, inovação e sustentabilidade (Government Offices Sweden, 2017).

Assim, para além da aquisição de bens ou serviços, a CP, pode ser utilizada com objetivos secundários de promoção de causas sociais (Grandia & Meehan, 2017), como a igualdade de género (Medina-Arnáiz, 2010) ou a sustentabilidade ambiental (Lăzăroiu et al., 2020; Sönnichsen & Clement, 2020; Witjes & Lozano, 2016).

No entanto, os sistemas de CP são frágeis e estão sujeitos a diversas ameaças, tais como, assimetria de informação, regulamentos e legislações desadequadas, funcionários incompetentes, estruturas e sistemas organizacionais fragilizados, mercados e crises financeiras, fraude ou corrupção (Saad, 2016). A prevenção da corrupção é uma das principais razões que leva a esta elevada regulamentação na CP, de modo a mitigar a discricionariedade dos contraentes públicos (Bosio et al., 2020), que, paradoxalmente, torna os procedimentos mais complexos, dispendiosos e morosos (Baltrunaite et al., 2021).

1.2. O Código dos Contratos Públicos

O CCP, aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 18/2008, de 29 de janeiro, é a principal fonte de direito da CP e visa estabelecer “a disciplina aplicável à CP e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo”³

Para tal, de acordo com o previsto no art.º 1.º-A deste diploma legal, nos procedimentos de CP devem ser respeitados os princípios previstos nos Tratados da UE, na CRP e no CPA, com especial enfoque nos “princípios 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 e da não-discriminação”.

A última grande alteração ao CCP ocorreu pelo DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que se materializou em três níveis, como se pode ler no preâmbulo deste diploma legal, das quais serão destacadas algumas medidas relevantes para esta investigação.

³ Conforme o disposto no n.º 1.º do art.º 1.º do CCP.

Em primeiro lugar, esta alteração legislativa foi realizada para transpor para a realidade nacional, algumas Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho⁴, pois, de modo a harmonizar o quadro legislativo dos diferentes Estados Membros, a EU emite recomendações, normas e diretivas, que estabelecem o caminho a seguir pelos diversos países (Weatherill, 2011).

Nesta transposição, surgiu um novo regime facilitador da adjudicação por lotes, como forma de incentivo à participação das pequenas e médias empresas, visto que, num mesmo procedimento, o objeto submetido à concorrência está dividido em diferentes partes, sendo que cada uma delas é passível de uma adjudicação autónoma (Sousa, 2017).

As entidades podem ter como critério de adjudicação apenas o preço/custo ou, agora, a proposta economicamente mais vantajosa, materializada na relação qualidade-preço⁵. No entanto é interessante verificar que, no ano de 2019, mais de 90% dos contratos celebrados tiveram como critério de adjudicação exclusivamente o preço, evidenciando “a tímida representação no recurso à modalidade de melhor relação qualidade-preço” (Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção [IMPIC], 2020, p. 61).

Outra alteração relevante materializa-se na “disponibilização de forma livre, completa e gratuita das peças do procedimento, na plataforma eletrónica de CP, a partir da data da publicação do anúncio”, conforme o previsto no art.º 133.º do CCP.

Em segundo lugar, de forma a flexibilizar, simplificar e desburocratizar, foram alterados alguns limites e prazos, reforçando a ideia de que “a simplificação administrativa e a desburocratização potenciam o aumento da transparência e promovem o combate aos conflitos de interesses e a fenómenos de corrupção” (Estorninho, 2018, p. 15).

Por último, foram implementadas medidas com o intuito de melhorar a gestão pública e a transparência. Quanto a estas medidas, destacam-se a introdução da consulta preliminar, para que, antes do início do procedimento, as entidades adjudicantes possam melhor preparar este, no entanto, devem fixar mecanismos para que não exista qualquer prejuízo para a concorrência ou perda de transparência (Gonçalves, 2015).

⁴ De 26 de fevereiro de 2014, nomeadamente, a Diretiva n.º 2014/23/EU (relativa à adjudicação de contratos de concessão), a Diretiva n.º 2014/24/EU (relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva n.º 2004/18/CE) e a Diretiva n.º 2014/25/EU (relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva n.º 2004/17/CE). Foi ainda transposta a Diretiva n.º 2014/55/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos, de 16 de abril de 2014.

⁵ Conforme o previsto no n.º 1 do art.º 74.º do CCP.

Outra alteração introduzida foi a adoção de um novo procedimento de consulta prévia, com consulta a três fornecedores, porém, Arsénio (2019) alega que esta norma é ainda permeável a que ocorra um mascaramento do princípio da concorrência e, consequentemente, uma ilusão de concorrência.

Ademais, uma das grandes novidades deste “novo” Código é a criação da figura do Gestor do Contrato, “uma figura potencializadora do rigor, eficiência e eficácia na gestão” (Teixeira, 2018, p. 432), que deve ser dotada de conhecimentos acerca das disposições legais em vigor e das particularidades/especificações do contrato (Direção-Geral da Administração da Justiça, 2019), estando incumbido “com a função de acompanhar permanentemente a execução deste”⁶.

De acordo com o CCP, existem vários tipos de procedimentos para a formação de contratos, nos quais o valor dos contratos pode influenciar a escolha de um determinado tipo de procedimento:

Quadro 2 - Procedimentos para a formação de contratos e respetivos limites

Tipo de procedimento	Aquisição de Bens/Serviços	Empreitadas de Obras Públicas	Previsão Legal
Ajuste Direto Simplificado	<5.000,00€	<10.000,00€	Art.º 128.º e 129.º do CCP
Ajuste Direto	<20.000,00€	<30.000,00€	Art.º 19.º, al. d) e 20.º, al. d), do CCP
Consulta Prévia	<75.000,00€	<150.000,00€	Art.º 19.º, al. c) e 20.º, al. c), do CCP
Concurso Público	<140.000,00€ ⁷ ou <215.000,00€ ⁸	<5.382.000,00€	Art.º 19.º, al. b), 20.º, al. b) e 474.º do CCP ⁹

Fonte: Elaboração própria com base no CCP

Os tipos de procedimentos supramencionados estão previstos no art.º 16.º do CCP, sendo que o próprio Código prevê ainda o procedimento de negociação, diálogo concorrencial e parceria para a inovação¹⁰.

⁶ Como se pode ler no n.º 1 do art.º 290.º-A do CCP.

⁷ No caso de a entidade adjudicante ser o Estado.

⁸ Restantes entidades adjudicantes.

⁹ Atualizado conforme o Regulamento Delegado (UE) 2021/1952 da Comissão, de 10 de novembro de 2021, que altera a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante aos limiares para os contratos públicos de fornecimento, os contratos públicos de serviços e contratos de empreitada de obras públicas, bem como para os concursos de conceção.

¹⁰ Previstos nas alíneas e), f) e g), respetivamente, do n.º 1 deste mesmo artigo.

De salientar o previsto no n.º 8 do art.º 17.º do CCP, que proíbe o fracionamento do valor do contrato¹¹, impedindo assim, contornar os limiares anteriormente apresentados, bem como outras exigências legais.

Um procedimento de CP, dependendo do tipo de procedimento, pode passar por diferentes fases, não havendo uma interpretação homogênea entre autores, como mencionado anteriormente. Partindo de uma interpretação do CCP, é possível identificar as fases seguintes:



Figura 1 - Fases de um procedimento de contratação pública

Fonte: Elaboração própria baseado no CCP

Para além das fases supramencionadas, pode ser ainda identificada uma fase que se encontra a montante destas, antes da abertura do procedimento, nomeada de consulta preliminar, que, nos termos do art.º 35.º-A do CCP, a entidade adjudicante, realiza consultas informais ao mercado, que não devem de alguma forma provocar distorções na concorrência, transparência e não discriminação do procedimento.

1.3. Medidas especiais de contratação pública

No âmbito da resposta à pandemia COVID-19¹², foi aprovada a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que procede a alterações a diversos diplomas legais, entre os quais, o CCP, provocando assim a 18.ª alteração ao Código. Para além desta alteração ao CCP foram

¹¹ Esta prática, que não deve ser confundida com a contratação por lotes, está muitas vezes associada a um planeamento deficiente das necessidades e dos procedimentos aquisitivos, face à anualidade dos orçamentos, pelo que, de modo a “evitar o fracionamento a administração deve sempre que possível realizar o planeamento das compras e contratações que ocorrerão no exercício financeiro” (Junior & Boselli, 2016, p. 51).

¹² De frisar que esta pandemia teve um grande impacto a nível financeiro (Wójcik & Ioannou, 2020), económico (Gupta et al., 2020; Ozili & Arun, 2020) e social (Karaye & Horney, 2020).

aprovadas medidas especiais de CP em diversos projetos, de salientar aqueles que são financiadas ou cofinanciadas por fundos europeus, de execução do Plano de Recuperação e Resiliência ou do Programa de Estabilização Económica e Social¹³.

Assim, nos procedimentos de formação de contratos celebrados a partir de 20 de junho de 2021 até 31 de dezembro de 2022, sofrem alterações os limites plasmados no Quadro 2, que podem ser sistematizados conforme o ANEXO I.

De salientar, o esclarecimento do IMPIC¹⁴ relativamente aos “novos” procedimentos criados pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, mencionados no Quadro anteriormente apresentado. O IMPIC (2022, p. 3) ressalva que “ o regime de medidas especiais veio introduzir especificidades em alguns procedimentos já existentes, como se de novos procedimentos se tratassem, denominando-os como procedimentos simplificados, quando estiver em causa a formação de contratos abrangidos pelos artigos 2.º a 6.º ”. Para além disso, é ainda esclarecido que a delimitação temporal anteriormente mencionada não se aplica a medidas de execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, no âmbito do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais e bens agro alimentares (IMPIC, 2022).

Para além destas alterações, está prevista uma simplificação de alguns procedimentos, nomeadamente, a dispensa de fundamentação da decisão de não contratar por lotes e fixação do preço base¹⁵, a possibilidade de entidades com dívidas relativas a contribuições para a Segurança Social ou a impostos¹⁶ poderem ser admitidas nos procedimentos, redução dos prazos de pronúncia para três ou cinco dias, no caso de procedimento de consulta prévia simplificada e nos concursos públicos ou concursos limitados por prévia qualificação simplificados, respetivamente.

O Tribunal de Contas (TdC) (2021), num relatório de acompanhamento destas medidas, indica que estas, apesar de terem um grau de aplicação baixo (96 contratos, que refletem apenas 0,43% dos contratos públicos de valor inferior a 750.000€ registados no portal BASE) aponta algumas fragilidades e riscos na CP ao abrigo das medidas

¹³ Conforme consta no art.º 1.º deste diploma legal.

¹⁴ O IMPIC “é, nos termos da lei, o organismo responsável pela regulação dos contratos públicos e é o ponto de referência de cooperação com a Comissão Europeia”, conforme o art.º 454.º-A do CCP.

¹⁵ Conforme o art.º 11.º da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio.

¹⁶ Caso “se encontrem em alguma das situações previstas no n.º 2 do artigo 208.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social ou nas alíneas b) a d) do n.º 1 do artigo 177.º - A do Código de Procedimento e de Processo Tributário, consoante o caso.”, nos termos do n.º 1 do art.º 13.º.

especiais, sendo a principal consequência “o alargamento da utilização de procedimentos não concorrenciais” (TdC, 2021, p. 2), conforme se pode verificar no quadro seguinte:

Tabela 1 - Valor por Tipo de Procedimento

Tipo de Procedimento	Contratos			
	N.º	%	Preço (€)	%
Consulta Prévia Simplificada	32	33,3	4.501.944,27	80,1
Ajuste Direto Simplificado	60	62,5	523.165,31	9,3
Procedimento com redução dos prazos nos termos do artigo 2.º da alínea d) da Lei n.º 30/2021	1	1	348.667,00	6,2
Concurso público simplificado	3	3,1	246.401,14	4,4

Fonte: Elaboração própria baseado em Tribunal de Contas (2021)

Existe a preocupação dos dados apresentados terem a maior fiabilidade possível, existindo a obrigatoriedade das entidades procederem ao envio de todos os contratos celebrados ao abrigo destas medidas para o TdC (Comissão Independente de Acompanhamento e Fiscalização das Medidas Especiais de Contratação Pública, 2022).

Outros riscos apontados neste âmbito e que devem ser aprofundados em auditorias e verificações são:

- Deficiência na fundamentação;
- Fracionamento de despesa;
- Favorecimentos a adjudicatários e potenciais conflitos de interesses;
- Deficiente execução de contratos, sendo que a maioria não prestou caução;
- Execução de contratos que não foram devidamente comunicados ao TdC (TdC, 2021).

Neste âmbito Gonçalves et al. (2021), alertam para o impacto que estas alterações têm nas entidades adjudicantes e nos operadores privados e que “o *trade off* entre uma solução que corrija pequenos problemas, mas que cause, por trazer, de novo, uma série de alterações, grandes entropias e meses de uma nova curva de aprendizagem, pode não ser um *trade off* positivo” (Gonçalves et al., 2021, p. 14).

1.4. *Compliance*, Ética, Deontologia e Boas Práticas

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) é do entendimento de que a “integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OCDE, 2017, p. 7). Apenas será possível alcançar esta integridade pública se *a priori* os funcionários estiverem comprometidos e entrosados neste espírito, visto que são as pessoas que fazem as organizações (Kirby, 2021).

A moral deve ser entendida como “um conjunto de normas, valores (ex.: bem, mal), princípios de comportamento e costumes específicos de uma determinada sociedade ou cultura” (Pedro, 2014, p. 486). A moral é o objeto de estudo da Ética, que “refere-se ao conjunto das qualidades, boas ou más, de um indivíduo, resultante do progressivo exercício na vida coletiva” (Figueiredo, 2008, p. 3), isto é, a Ética debruça-se sobre a fundamentação da moral (Pedro, 2014).

A Ética estabelece limites à ganância desmedida, à destruição do meio ambiente e aos comportamentos imorais dos dirigentes (Cuevas Moreno & Rodriguez Minor, 2017). Esta deve ser aplicada à gestão pública, sendo fundamental para manter a confiança nas instituições públicas e nos seus funcionários, que, de modo a servir a comunidade, devem atuar de forma honesta, eficiente e íntegra (Bracamonte, 2018).

Para controlar a corrupção surgiu a necessidade das organizações implementarem instrumentos para dotar os seus funcionários com competências para lidar com o fenómeno, entre os quais, formações, treinos e reflexões sobre ética (Pliscoff-Varas & Lagos-Machuca, 2021). Estes Autores defendem que, quando ocorrem estas sessões de capacitação, existe uma moldagem aos referenciais teóricos por parte dos colaboradores, sendo este efeito mais notório no sexo feminino e nos funcionários mais recentemente ingressados na AP.

Ademais, a Deontologia pode ser entendida como “disciplina da ética especialmente adaptada ao exercício de uma profissão” (Carapeto & Fonseca, 2012, p. 10). A qualificação de um ato como certo ou errado, através de uma abordagem deontológica, depende da estrutura do próprio ato e se este está alinhado com as regras, normas e ideias de justiça estabelecidas (Lemoine et al., 2018), logo, existem atos que são intrinsecamente certos ou errados (Alexander & Moore, 2021).

Outro conceito que surge associado aos anteriores é o de *compliance*, que remete para um “conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais, que, uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua, bem como a atitude dos seus funcionários” (Candeloro et al., 2012, p. 30). Assim, procura-se incentivar os bons desempenhos dos funcionários e sancionar ou punir aqueles que não cumprem (Carraro, 2019).

Na União Europeia, o *compliance* é uma preocupação e cada vez mais uma exigência no âmbito da CP (Telles & Ølykke, 2017). Os Estados Membros, de modo a mitigar a ocorrência de corrupção na CP, têm implementado novas regras legais para assegurar o cumprimento das normas dos contratos públicos e processar os infratores (Popescu et al., 2016).

No entanto, deve-se ressaltar a posição defendida por Tátrai e Vörösmarty (2020), que alegam que, neste âmbito, as políticas de *compliance* podem ser uma dicotomia: se por um lado existe a motivação de tornar os procedimentos mais rápidos, eficientes e transparentes, por outro, a implementação destas medidas pode absorver custos e tempo ou causar certas entropias, devido a uma maior burocratização dos procedimentos. Para além disso, não basta alocar verbas em programas de *compliance* para garantir a sua eficácia e o cumprimento ostensivo das medidas, deve-se antes testar empiricamente a sua aplicação e garantir que os dados recolhidos e lições apreendidas permitem melhorar as instituições e garantir a prossecução do interesse público (Garrett & Mitchell, 2020).

Assim, é fundamental entender que a prevenção da corrupção pode ser mais eficaz se não se cingir somente a um reforço da repressão legal, devendo ter-se em consideração que existem diversos fatores psicológicos que provocam o comportamento corruptivo e uma desvinculação dos valores morais, que se estudados e analisados, podem permitir uma visão integral e um entendimento geral do fenómeno (Abraham et al., 2018).

CAPÍTULO 2 – A CORRUPÇÃO

Após ter sido enquadrado o conceito de CP, no presente Capítulo será abordado outro conceito basilar para esta investigação: a corrupção (e as infrações conexas). Para tal, foi elaborado um enquadramento geral do fenómeno corruptivo e de conceitos como *accountability*, controlo interno e gestão de risco.

2.1. O fenómeno corruptivo e o seu enquadramento legal

A corrupção, um dos conceitos basilares da presente investigação, é, no entendimento de Sousa e Triães (2008, p. 28) “de difícil definição”, pelo que existem inúmeros significados para o termo. Algumas destas estão sistematizadas no quadro seguinte:

Quadro n.º 2 – Definições de corrupção

Autor (ano)	Definição
Klitgaard (1991, p. xi)	“a corrupção ocorre quando um indivíduo, de forma ilícita, coloca os seus interesses pessoais à frente dos interesses das pessoas ou dos ideais que prometeu servir”
Tanzi (1998, p. 8)	“um abuso do poder público para benefício privado”
Gabinete para as Relações Internacionais Europeias e de Cooperação (2007, p. 11)	“A prática de um qualquer ato ou a sua omissão, seja lícito ou ilícito, contra o recebimento ou a promessa de uma qualquer compensação que não seja devida, para o próprio ou para terceiro, constitui uma situação de corrupção”
Dâmaso (2019, p. 11)	“pacto de silêncio entre duas partes que ganham – quem paga pelo favor e quem o faz – e que o único perdedor somos todos, enquanto sociedade”

Fonte: Elaboração própria

Apesar das inúmeras definições e interpretações sobre este fenómeno (Rose-Ackerman & Palifka, 2016), existe o “consenso de que a corrupção se refere a atos em que o poder público é utilizado para ganho pessoal de uma forma que viola as regras do jogo” (Jain, 2001, p. 3).

A corrupção, inserida no universo da fraude, está sujeita aos elementos constantes no modelo defendido por Cressey (1953), o chamado triângulo da fraude, composto por três elementos: oportunidade, pressão e racionalização. Este modelo pode ser sistematizado da seguinte forma:

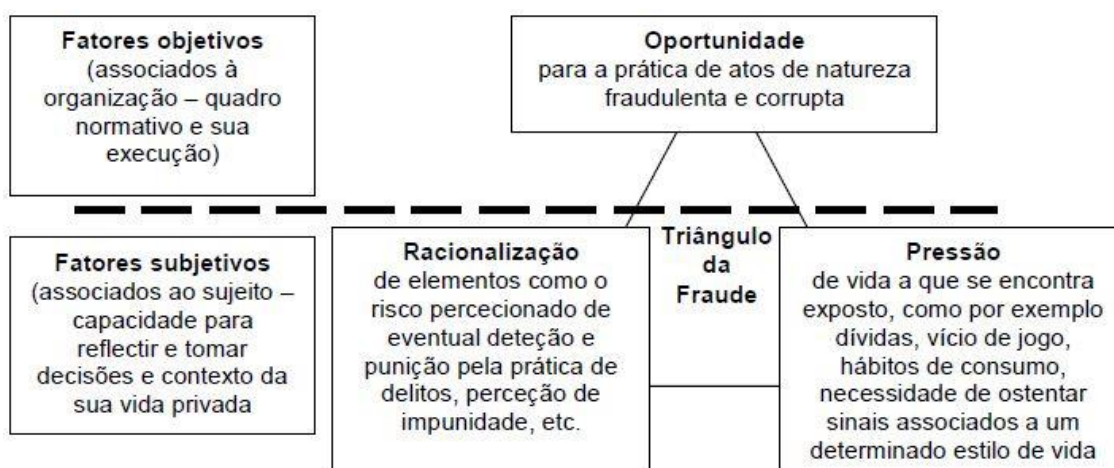


Figura 2 - Modelo explicativo do Triângulo da Fraude de Cressey (1953)

Fonte: Maia (2015, p. 215)

Apesar deste modelo servir de base a vários estudos ao longo dos anos, Huber (2017) entende que este é bastante limitado face à realidade e que deveria ter em conta outros fatores como o regime político e económico e a dimensão cultural ou sociológica.

A corrupção não é um fenómeno recente (Shashkova, 2018), ao longo da história da humanidade esteve sempre presente (Alatas, 1990; Johnston, 2005). Sousa (2011), afirma que esta corrói os valores essenciais de um regime democrático, evidenciando a ideia de que o seu combate “é essencial para o reforço da qualidade da democracia e para a plena realização do Estado de Direito e deve ser realizado de forma holística e ponderada” (Ministério da Justiça, 2020, p. 7).

A corrupção abarca desde “pequenos desvios de comportamento à total impunidade do crime organizado, por parte de várias áreas e níveis governamentais” (Brei, 1996, p. 65), pelo que, é um fenómeno difícil de mensurar e analisar e cujas causas e consequências têm vindo a ser estudadas (Mauro, 1996).

Em Portugal, segundo Rosa (2021) desde os tempos da Rainha D. Maria II, que a corrupção consta no ordenamento jurídico, com a aprovação do Código Penal (CPe), em

1852, porém, só 130 anos mais tarde, em 1982, após o país ter atravessado a implantação da República, a ascensão e o declínio do Estado Novo, bem como a instabilidade política e económica devido à recém recuperada democracia, é que existiram alterações significativas nesta matéria, influenciadas pela aproximação à Europa. Esta evolução deveu-se a “uma maior consciência social do problema e um aumento do *know-how* especializado das autoridades judiciais e policiais” (Rosa, 2021, p. 58). Neste âmbito, Maia (2017) entende que em Portugal, determinados casos judiciais, altamente mediatizados pelos órgãos de comunicação social, trouxeram a discussão desta temática para a ordem do dia.

Atualmente, os crimes de corrupção no exercício de funções públicas, que podem tomar as formas de recebimento indevido de vantagem, corrupção passiva ou corrupção ativa, estão previstos nos artigos 372.º a 374.º do CPe¹⁷. No entanto, para além destes crimes existem infrações conexas, nomeadamente, os crimes de abuso de poder¹⁸, peculato¹⁹, branqueamento²⁰, participação económica em negócio²¹, prevaricação²², administração danosa²³ ou tráfico de influência²⁴ (Ministério Público, 2018). Por exemplo, este último, no entender de Silva (2020), funciona como antecâmara do crime de corrupção. Para um melhor entendimento de todo o espectro de infrações que podem estar associadas à corrupção, é de todo o interesse consultar o ANEXO II.

No entanto, apesar de ter havido alterações, Dâmaso (2019) afirma que desde que foi restaurada a democracia, em Abril de 1974, pouco mudou na eficácia do combate à corrupção, corroborando a perspetiva de que “o problema da corrupção em Portugal não é apenas um problema legal mas, também, de cultura cívica” (Sousa & Triães, 2008, p. 195), pelo que, se enquadra na visão de Silva (2020), que caracteriza este fenómeno como um dos flagelos que ameaçam Portugal, bem como de Maia (2021), que defende que, de modo a mitigar a sua ocorrência, é essencial implementar políticas que reforcem uma maior educação para a cidadania e integridade.

O Índice de Perceção da Corrupção, elaborado pela *Transparency International* (TI), permite pontuar entre 0 (percecionado como muito corrupto) e 100 pontos

¹⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março.

¹⁸ Vide art.º 382.º do CPe.

¹⁹ Vide art.º 375.º do CPe.

²⁰ Vide art.º 368.º-A do CPe.

²¹ Vide art.º 377.º do CPe.

²² Vide art.º 369.º do CPe.

²³ Vide art.º 235.º do CPe.

²⁴ Vide art.º 335.º do CPe.

(percecionado como muito transparente), cerca de 180 países, a corrupção no setor público, através da percepção de especialistas. Neste índice, Portugal ocupou em 2021 o 32.º lugar com 62 pontos, ficando assim abaixo da média da UE (64 pontos) e dos países da Europa Ocidental pertencentes à UE (66 pontos). Este índice é liderado pela Dinamarca, Finlândia e Nova Zelândia (com 88 pontos) enquanto as últimas posições são ocupadas pelo Sudão do Sul (11 pontos), Síria e Somália (com 13 pontos) (TI, 2022).

Uma tendência pertinente deste estudo é que desde 2012, a maioria dos países registam variações anuais mínimas, sendo que, no caso português, a pontuação é 1 ponto inferior à registada há uma década (TI, 2022).

Outro estudo de pertinente análise é o Barómetro Global da Corrupção, baseado na opinião dos cidadãos face à sua experiência quotidiana. Este estudo permitiu concluir que cerca de 63% dos portugueses julga que a Administração Central e Local está subjugada a interesses privados, pelo que a CP não é transparente (TI, 2021). Para além disso, 60% dos portugueses são da opinião de que o Governo não está a fazer o suficiente para combater a corrupção. De ressaltar que, apesar da grande maioria dos inquiridos achar que os “comuns” cidadãos podem fazer a diferença no combate e prevenção da corrupção, quando se aborda a temática das denúncias, 60% dos portugueses tem receio de sofrer retaliações decorrentes destas (TI, 2021).

Através deste tipo de estudos, verifica-se que a prevenção da corrupção deve ser uma prioridade, de modo a melhorar a imagem de Portugal no panorama internacional, sendo que existe a percepção externa da ocorrência de casos isolados e pontuais de corrupção ao nível executivo e legislativo, apesar de uma eficaz aplicação da lei e das sanções previstas (Bureau of Democracy Human Rights and Labor, 2021).

2.2. *Accountability* e controlo interno

Quando se fala em corrupção procura-se sempre atribuir responsabilidades, como tal, é interessante sistematizar os conceitos de *accountability* e de controlo interno.

De uma forma simples, a *accountability* pode ser definida da seguinte forma: "A é responsabilizado perante B quando A é obrigado a informar B sobre as ações e decisões (passadas ou futuras), a justificá-las e a sofrer punição em caso de eventual má conduta" (Schedler, 1999, p. 17).

A *accountability*, na visão de Bovens et al. (2014), pode ser vista como uma virtude e/ou um mecanismo: uma virtude enquanto uma qualidade desejável do Estado e

das restantes organizações, bastante associada à transparência; um mecanismo, relacionando os sistemas de controlo, enquanto forma de atribuir responsabilidades ou pedir justificações por um determinado comportamento, através das prestações de contas.

No entender de Van Belle e Mayhew (2016), as organizações estão envolvidas num sistema governativo cada vez mais complexo, com diversos atores, o que pode levar a conflitos de interesses e de responsabilidades, e consequentemente, lacunas na prestação de contas.

De acordo com Brennan e Atkins (2008) têm sido realizadas investigações com o objetivo de desenvolver mecanismos que aumentem a transparência e a responsabilização, entre os quais, comissões de auditoria, controlo interno e gestão do risco.

As comissões de auditoria, por exemplo, devem supervisionar se a empresa tem, entre outros, programas e políticas para identificar ou prevenir a fraude (Delloite, 2018). A monitorização dos sistemas de controlo interno é fundamental para a avaliação do desempenho (Artemieva et al., 2020), visto que estes são desenhados com o intuito de alcançar os objetivos da organização de forma económica, eficiente e eficaz, para que haja responsabilização pelos processos, cumprimento das normas e regulamentos, bem como para salvaguardar danos, perdas ou utilizações indevidas (Setyaningsih et al., 2021). Neves (2008, p. 61) enfatiza que “outro aspeto relevante do sistema de controlo interno é que tem efeito dissuasor face a possíveis ações que possam prejudicar a empresa, pois havendo um controlo rigoroso das diversas operações a probabilidade de ocorrência de erro ou fraude é inferior”.

De ressaltar que, segundo a OCDE (2020), o controlo interno e a gestão dos riscos consistem nas políticas e processos de gestão e prevenção dos riscos de fraude e corrupção, sendo fundamentais para assegurar a integridade pública das instituições.

Neste prisma, é importante fazer uma gestão dos riscos que a organização enfrenta, matéria que será aprofundada no subcapítulo seguinte.

2.3. Gestão do Risco

Para uma melhor compreensão do conceito de Gestão de Risco é fundamental sistematizar os dois principais vocábulos que o compõem: por um lado, a Gestão, que segundo Terry (1968) consiste em planear, organizar, dirigir e controlar, e por outro, “o

risco pode ser definido como a possibilidade de uma perda ou dano, desvantagem ou destruição” (Rosa, 2003, p. 5).

Assim a Gestão do Risco, na definição apresentada por Hubbard (2020, p. 11), consiste na “a identificação, análise e priorização dos riscos seguida de uma aplicação coordenada e eficiente dos recursos para reduzir, monitorizar e controlar a probabilidade e o impacto de eventos adversos “. Esta posição vai de encontro ao argumento de Jorion, (2007, p. 20), visto que, “os riscos devem ser cuidadosamente monitorizados devido ao seu potencial de danos”. No entanto, Hopkin (2018) considera que quando se faz uma avaliação dos riscos, devemos considerar que as consequências podem ser negativas, mas também positivas. Para além disso, o Conselho de Prevenção da Corrupção (CCP) (2017, p. 1) refere que esta “análise de risco é um instrumento preventivo nas políticas públicas”.

Em Portugal, desde a década de 1990 até hoje, tem havido um aumento da divulgação e análise desta temática, sendo usada com diferentes propósitos, em vários setores da sociedade (Almeida, 2014). A gestão de risco, a título exemplificativo, pode ser efetuada em áreas como cadeias de abastecimento (Ho et al., 2015), *softwares* informáticos (Boehm, 1989), gestão de catástrofes (Munawar et al., 2022), no setor agrícola (Moschini & Hennessy, 2001) ou ambiental (Wang et al., 2021).

De salientar a posição de Chowdhury e Shil (2019) que apontam que a educação e formação dos funcionários são fatores essenciais em qualquer reforma e que o processo e cultura de gestão de riscos não é exceção.

CAPÍTULO 3 – MEDIDAS E MECANISMOS DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

Neste capítulo será abordada a corrupção na CP e as medidas, mecanismos, normas e recomendações existentes para a prevenir, visto que, “a CP é uma das áreas mais sensíveis em termos de corrupção” (Ferreira et al., 2014, p. 1).

Segundo Martín-Retortillo (2016), pode ocorrer corrupção em qualquer fase de um procedimento de CP, desde a definição do que é o interesse público, no início dos procedimentos, a manipulação perversa dos critérios de adjudicação ou, até mesmo, o não cumprimento dos aspetos contratualizados, na execução do contrato.

No âmbito da CP, a OCDE (2016), aponta para diversos riscos que podem afetar a integridade de um procedimento, quer seja na fase pré-contratual, na fase do concurso ou após a adjudicação do contrato, sistematizados no APÊNDICE B.

Como tal, é necessário que existam medidas e mecanismos para prevenir o fenómeno. Com os avanços tecnológicos, a utilização de tecnologias *blockchain* (Sarker et al., 2021), interfaces cérebro-máquina (Pais-Vieira & da Silva Pais-Vieira, 2019), softwares, algoritmos ou inteligência artificial têm vindo a surgir como soluções para prevenir a corrupção e aumentar a transparência (Shen & Hu, 2021).

Ademais, existem alguns elementos fulcrais quando se aborda a temática da prevenção da corrupção, que podem ser sistematizadas da seguinte forma:

Quadro 3 - Elementos a considerar para a prevenção da corrupção

Normas e Regulamentos	• Empregos secundários, conflitos de interesses, aceitação de prendas ou convites, tratamento de denúncias, tratamento de informação restrita
Código de Ética	• A organização tem um Código de Ética? • O que está estipulado nesse Código de Ética? • O Código de Ética estipula valores-chave para a organização como integridade, competência, independência, objetividade, imparcialidade ou confidencialidade? • O Código de Ética estabelece a obrigatoriedade dos seus gestores e colaboradores atenderem a estes valores chave?
Gestão de Recursos Humanos	• A entidade tem uma política de rotatividade de Recursos Humanos? • Esta rotatividade é baseada na análise de risco? • Existe uma revisão e análise posterior desta política? • Existem planos de formação de Recursos Humanos?
Sistema de Controlo Interno	• Segregação de funções; • Redundância nos procedimentos (<i>Multiple Eye Principle</i>) e duplo grau de decisão; • Supervisão;

	• Processos de tomada de decisão transparentes; • Informação estritamente necessária (<i>Need to know Principle</i>); • Tecnologias de Informação para o Controlo de Atividades.
<i>e-government</i>	• Adequar os procedimentos e os regulamentos aos sistemas de informação; • Utilização dos sistemas de informação para tomar e avaliar decisões.

Fonte: Elaboração própria baseado em INTOSAI (2016)

Para além destas, neste capítulo serão focadas as medidas e mecanismos existentes a nível legislativo e normativo para prevenir o fenómeno, porém, deve realçar-se que a eficácia destas medidas depende de uma estreita articulação entre os órgãos de controlo interno e externo, das entidades judiciais e judiciárias, bem como das vontades políticas em implementar estas boas práticas de gestão pública e integridade (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, 2011).

3.1. Recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção

O CPC emitiu em 2019 uma Recomendação²⁵ para todas as entidades que celebram contratos públicos, adotarem as seguintes práticas:

- Fundamentar as escolhas e decisões tomadas no procedimento;
- Planeamento específico em matéria de CP (e.g., planos de compras);
- As peças procedimentais devem ser elaboradas por pessoal com formação adequada; os Gestores de Contrato devem ter conhecimentos técnicos;
- Publicitar os procedimentos em plataformas eletrónicas;
- Assegurar os mecanismos de controlo de conflitos de interesses²⁶;
- Preferir procedimentos concorrenciais (CPC, 2019).

Esta Recomendação altera uma anterior²⁷, de 2015, que já estaria algo desatualizada, decorrente da alteração ao CCP ocorrida em 2017, que estabelecia orientações mais brandas, em comparação com a mais recente. Para além destas, também foi emitida uma Recomendação sobre gestão de conflitos de interesse, de modo a que as organizações que movimentam ou gerem dinheiros públicos criem mecanismos de

²⁵ Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 2 de outubro de 2019, sobre Prevenção de riscos de corrupção na contratação pública

²⁶ Conforme o previsto no n.º 3 do artigo 1º-A do CCP.

²⁷ Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 7 de janeiro de 2015, sobre Prevenção de riscos de corrupção na contratação pública (CPC, 2015).

prevenção, avaliação e monitorização, bem como a criação de manuais/guias de boas práticas, de modo a fomentar uma cultura organizacional de integridade (CPC, 2020).

Neste estudo é fundamental verificar o processo de gestão dos riscos de corrupção numa força de segurança, pois, das 745 comunicações judiciais reportadas ao CPC (APÊNDICE C), apesar da maioria pertencer às Administrações Locais, quando analisada a Administração Central, estas destacam-se com 104 das 235 comunicações (CPC, 2022).

3.2. Os Planos de Gestão dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

Os PGRIC são fruto de uma Recomendação do CPC, que estabelecia que os órgãos dirigentes máximos das entidades públicas, independentemente da sua natureza (CPC, 2009) deveriam criar estes planos e publicá-los nos seus sítios na internet (CPC, 2010). O objetivo dos PGRIC prende-se com a identificação de “situações que podem ser potenciadoras de riscos de corrupção e/ou infrações conexas e de estabelecer medidas preventivas e corretivas que minimizem a probabilidade de ocorrência de risco, definindo para o efeito uma metodologia de adoção e monitorização das medidas elencadas, identificando os respetivos responsáveis” (Barbosa, 2017, pp. 8-9).

Barbosa (2017) afirma ainda que os PGRIC são elaborados tendo como base a *COSO Enterprise Risk Management Framework*, uma ferramenta que alinha a missão, visão e valores com os objetivos estratégicos e o desempenho da organização, com os riscos inerentes à estratégia e desempenho, com a possibilidade da estratégia não se encontrar alinhada com os objetivos e o risco da estratégia escolhida, com vista à melhoria do desempenho. Nos PGRIC são elaboradas matrizes de risco através da “composição de pesos atribuídos às variáveis frequência e severidade, podendo ser fracionada em regiões que caracterizam os níveis de risco avaliados” (Paulo et al., 2007, p. 50).

Matriz de Riscos		Probabilidade / Frequência		
		Pouco frequente	Frequente	Muito frequente
Severidade	Reduzido	Muito reduzido	Reduzido	Médio
	Médio	Reduzido	Médio	Alto
	Elevado	Médio	Alto	Muito alto

Figura 2 - Matriz de Risco

Fonte: Elaboração própria baseado em Barbosa (2017); Duijm (2015)

As zonas de risco, que podem ser definidas, vão depender da experiência e do perfil do gestor e da sua perceção do risco e permitem saber se existe a necessidade de controlos mais rígidos (Paulo et al., 2007).

Na conceção de matrizes de risco existem algumas recomendações que devem ser tidas em consideração, nomeadamente, usar a colometria para graduar os riscos ou usar uma escala similar para a severidade e a probabilidade, de modo a que ao analisar as diagonais encontremos riscos com a mesma graduação (Duijm, 2015).

Segundo o constante no n.º 9, do art.º 81º do CCP, “nos casos em que o valor do contrato a celebrar determine a sua sujeição a fiscalização prévia do TdC, o órgão competente para a decisão de contratar deve solicitar ao adjudicatário a apresentação de um plano de prevenção de corrupção e de infrações conexas”. No entanto, no entender de Graça (2021), esta medida deveria ser reformulada pelo legislador, na medida em que, atendendo às condições obrigatórias para esta fiscalização e os dados estatísticos dos últimos anos, o número de empresas que estão sujeitas a este controlo é diminuto, reduzindo a eficácia desta medida.

Em suma, os PGRCIC devem ser “encarados como um elemento fundamental para todas as entidades divulgarem as suas políticas de gestão de risco, princípios, valores, procedimentos e instruções de trabalho a todos os seus colaboradores de um modo único e eficaz” (Câmara Municipal da Amadora, 2018, p. 6).

3.3. A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção, o Mecanismo Nacional Anticorrupção e o Regime Geral de Prevenção da Corrupção

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020-2024 (ENCC), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, constitui um mecanismo para reforçar a qualidade e a imagem das instituições públicas e da própria democracia, definindo como ponto de ação fulcral a atuação a montante do fenómeno corruptivo, conforme consta neste diploma legal.

Esta estratégia define sete prioridades no combate à corrupção, as medidas a implementar, as entidades envolvidas e os resultados expectáveis (APÊNDICE D). As prioridades passam por uma aposta na formação e no aprofundamento do conhecimento nas áreas da transparência e integridade, na identificação de riscos na ação pública e respetiva prevenção, uma maior envolvência do setor privado na prevenção da corrupção, uma uniformização e eficácia dos mecanismos legais de repressão do fenómeno e do

próprio sistema judicial, produção de informação periódica, bem como fomentar a cooperação policial internacional no combate à corrupção.

Importa ainda salientar que a ENCC veio provocar alterações legislativas, nomeadamente ao CPe, ao Código de Processo Penal e outra legislação conexa, previstas na Lei n.º 94/2021, de 21 de dezembro.

No entanto, no entender da Transparência e Integridade²⁸ (2020), este documento peca por falta de densificação, ao não definir objetivos estratégicos, métricas e indicadores, e consequentemente, a inexistência de um sistema de monitorização e avaliação de medidas; não focar a temática da corrupção política, entre outros fatores. Esta superficialidade e o facto de deixar de fora o Governo e o Banco de Portugal²⁹, contribuiu para que não houvesse melhorias no combate à corrupção (TI, 2022).

Porém, em junho de 2021, o Governo aprovou a criação do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), tendo o diploma³⁰ sido promulgado pelo Presidente da República e publicado³¹ em dezembro do mesmo ano. O MENAC deve ser entendido como uma “entidade administrativa independente, com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira, que desenvolve atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas”³². O MENAC, através de poderes de sanção, controlo e iniciativa, tem como missão promover a integridade e transparência da ação pública e garantir que as políticas de prevenção do fenómeno corruptivo são eficazes³³.

Relativamente às atribuições deste mecanismo, descritas no n.º 3 do art.º 2.º, do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, destacam-se a promoção e controlo do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC), através da emissão de diretivas ou de apoio às entidades abrangidas por este regime na implementação de medidas, elaborar anualmente e apresentar ao governo o Relatório Anticorrupção. Para além destas, deve ainda articular com as inspeções-gerais ou entidades equiparadas a fiscalização da execução do RGPC, bem como, criar iniciativas para a criação de uma cultura de transparência e de prevenção da corrupção, bem como incentivar estudos nesta área.

²⁸ Representante em Portugal da Transparency International.

²⁹ O supervisor da Banca.

³⁰ Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

³¹ Publicado a 9 de dezembro, o Dia Internacional contra a Corrupção.

³² Conforme a alínea a) do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

³³ Conforme o art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

O RGPC, já anteriormente mencionado, presente em anexo deste mesmo diploma legal, aplica-se às pessoas coletivas com 50 ou mais trabalhadores, nas quais se incluem o Estado, regiões autónomas e autarquias locais ou outras pessoas coletivas de direito público, bem como, às pessoas coletivas dedicadas a certas atividades comerciais, independentemente do número de trabalhadores³⁴.

No Capítulo III deste RGPC, são estabelecidas medidas de prevenção da corrupção, que devem ser implementadas de acordo com um programa de cumprimento normativo, nomeadamente um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPR), a criação de códigos de conduta, programas de formação e canais de denúncia. Estas medidas têm como objetivo prevenir, detetar e sancionar atos de corrupção e infrações conexas, levados a cabo contra ou através da entidade³⁵. Este programa de cumprimento deverá ter um responsável pelo controlo do mesmo, a nomear pelas instituições entre os elementos de direção superior, que, de modo independente e com autonomia de decisão, tendo como base a informação e os recursos técnicos e humanos da instituição, assegurará a aplicação do programa.

Os PPR devem realizar uma análise de risco (identificação, análise e classificação de situações suscetíveis de expor a entidade a atos corruptivos), bem como as respetivas medidas de prevenção ou correção, de modo a mitigar a probabilidade e a severidade dos danos, segundo o art.º 6.º do RGPC. Os elementos que devem constar nos PPR, de acordo com o n.º 2 deste mesmo artigo, são:

- Áreas de atividade com riscos de ocorrência de atos corruptivos ou a estes conexos;
- Graduação de riscos, através de uma análise da probabilidade e da severidade dos riscos;
- Medidas preventivas e corretivas dos riscos identificados;
- Medidas de prevenção mais exaustivas, que devem ser de execução prioritária, nos riscos classificados como elevado ou máximo;
- Responsável pelo cumprimento do PPR.

Este mesmo artigo, no seu n.º 5, estabelece ainda que, estes PPR devem ser revistos, por norma, trianualmente, ou quando surjam alterações justificáveis na estrutura

³⁴ Conforme consta no art.º 2.º do RGPC.

³⁵ Conforme consta no art.º 5.º do RGPC.

orgânica ou nas atribuições. Para além disso, estes PPR devem ser publicitados na rede interna e nas páginas oficiais na *internet* das entidades, de modo que os trabalhadores tenham acesso à informação plasmada nos planos. Assim, verifica-se que a Recomendação de 2009 do CPC, passará a ter um carácter de obrigatoriedade e, consequentemente, sanções para as entidades que não cumprirem o estipulado na legislação, que entrará em vigor.

Os códigos de conduta, outra das medidas de prevenção da corrupção do RGPC, devem obedecer, em termos de publicitação e revisão às imposições definidas anteriormente³⁶. Estes devem estabelecer um “conjunto de princípios, valores e regras de atuação de todos os dirigentes e trabalhadores em matéria de ética profissional, tendo em consideração as normas penais referentes à corrupção e às infrações conexas e os riscos de exposição da entidade a estes crimes”³⁷, bem como as sanções disciplinares e criminais possíveis de aplicar em caso de incumprimento.

O art.º 8.º do RGPC estabelece ainda que as entidades devem de dispor de canais de denúncia, que salvaguardem a proteção dos denunciantes, de acordo com o vertido na Diretiva (UE) 2019/1937, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019³⁸. Estes denunciantes podem ser apelidados de whistleblowers, isto é, “indivíduos (atual ou anteriormente) pertencentes a uma organização legítima, que saem dos canais normais, para denunciar uma infração grave na organização, por razões moralmente admissíveis” (Davis, 2013, p. 1). No entanto, autores como Ceva e Bocchiola (2020) ou Vandekerckhove (2021), debruçam-se na dicotomia entre a denúncia ser um direito ou obrigação dos funcionários e se deve ser premiada, bem como na base moral que motiva a denúncia (Dungan et al., 2019) e no perfil do denunciante (Smaili & Arroyo, 2019).

O RGPC, através do previsto no art.º 9.º, visa incentivar as instituições a formar os seus funcionários para a prevenção da corrupção e das infrações conexas, de acordo com a sua exposição a estes riscos. De modo a promover a concorrência na CP e desincentivando o recurso ao ajuste direto, este RGPC, no seu art.º 16.º, prevê que as entidades adotam medidas como: Planeamento tempestivo das necessidades, diminuindo a contratação menor número de procedimentos; Gestão adequada dos contratos plurianuais de aquisição de bens e serviços com carácter de continuidade³⁹; Fixação de

³⁶ Vide, art.º 7.º, n.º 4 e n.º 5, do RGPC.

³⁷ Vide, art.º 7.º, n.º 1, do RGPC.

³⁸ Relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.

³⁹ Como os relativos a segurança, limpeza, alimentação e manutenção de equipamento.

prazos adequados e identificação de atos tácitos relativamente a autorizações e pareceres prévios à CP; Adesão a mecanismos de centralização de compras.

O RGPC, na sua Secção I, prevê o regime contraordenacional, sendo de destacar o seu art.º 20.º, no qual estão plasmadas sanções pecuniárias para as entidades que não cumpram as normas plasmadas no diploma legal⁴⁰, por exemplo, por não implementação ou revisão dos PPR. Assim, verificam-se algumas alterações e novidades normativas, decorrentes da aplicação da ENCC.

3.4. O Código dos Contratos Públicos como ferramenta de prevenção da corrupção

O CCP tem consagradas algumas medidas que podem ser consideradas como preventivas da ocorrência do fenómeno corruptivo e das infrações a este associadas.

Uma medida presente neste Código para diminuir a corrupção na CP é o impedimento de entidades cujos “seus órgãos sociais de administração, direção ou gerência que se encontrem em efetividade de funções” tenham sido condenados, por crimes de corrupção ou conexos, de serem candidatos, concorrentes ou integrar qualquer agrupamento, conforme consta na alínea h), do n.º 1, do artigo 55º do CCP.

Para além disso, de acordo com o n.º 3, do art.º 1.º-A do CCP, “as entidades adjudicantes devem adotar as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente os conflitos de interesses⁴¹”. Os júris do procedimento devem também preencher uma declaração de inexistência de conflitos de interesses⁴².

Ademais, este Código promove a obrigatoriedade da publicitação das peças do procedimento, no portal dos contratos públicos⁴³. O portal referido é o *Portal BASE*, um repositório virtual de informação, de acesso público, que centraliza informações relativas à formação e execução dos contratos públicos (Azevedo & Carneiro, 2020). O “Anexo III” do CCP contém o modelo de ficha a utilizar na publicitação no portal, que deve conter a identificação da entidade adjudicante e do adjudicatário, uma descrição sumária do

⁴⁰ Sendo que 50% do valor reverte a favor do Estado e 50% para o MENAC, de acordo com o art.º 20.º, n.º 7, do RGPC.

⁴¹ Segundo o n.º 4, do art.º 1.º-A, considera-se conflito de interesses qualquer situação em que o dirigente ou o trabalhador de uma entidade adjudicante ou de um prestador de serviços que age em nome da entidade adjudicante, que participe na preparação e na condução do procedimento de formação de contrato público ou que possa influenciar os resultados do mesmo, tem direta ou indiretamente um interesse financeiro, económico ou outro interesse pessoal suscetível de comprometer a sua imparcialidade e independência no contexto do referido procedimento.

⁴² Conforme previsto no n.º 5 do art.º 67.º do CCP.

⁴³ Conforme previsto no n.º 1 do art.º 465.º do CCP.

objeto do contrato, o preço contratual (de acordo com o art.º 17.º do CCP), prazos e locais das principais prestações do contrato, o critério material de escolha do ajuste direto (se aplicável) e o critério de escolha da entidade (quando utilizada a consulta prévia).

A consulta preliminar do mercado, prevista no art.º 35.º-A do CCP, deve ser encarada como uma ferramenta que permite melhorar a qualidade e a eficácia da CP (Matilla, 2019; Melián, 2019), que, no entanto, deve ser utilizada com precaução e por profissionais com conhecimento e experiência, de modo a que tenham a capacidade de detetar ou mitigar comportamentos distorcedores da concorrência (Fernández, 2018).

Esta preocupação tem uma resposta no CCP, visto que, no caso de um candidato ou empresa associada a este tiver interferência na preparação da formação do contrato, “a entidade adjudicante deve tomar as medidas adequadas para evitar qualquer distorção da concorrência em virtude dessa participação”⁴⁴, nomeadamente informar todos os candidatos das informações trocadas e fazê-las constar nas peças do procedimento.

Além do mais, aquando da escolha das entidades a convidar para apresentação de propostas nos procedimentos de ajuste direto⁴⁵ e consulta prévia⁴⁶ (procedimentos tendencialmente mais simples) existe uma limitação, que poderá ser uma forma de prevenir a corrupção: se a entidade adjudicante, no ano económico em causa ou nos dois anteriores, já tenha adjudicado contratos a determinada entidade, através deste tipo de procedimentos, cujo preço contratual exceda os limites previstos na nas alíneas *c*) e *d*) do art.º 19.º e alíneas *c*) e *d*) do n.º 1 do artigo 20.º. Esta medida permite assim, a execução de procedimentos mais simples, no entanto, com os limites trianuais, a transparência e integridade pública parecem ser salvaguardadas.

⁴⁴ Conforme o previsto no n.º 3, do art.º 35.º-A, do CCP.

⁴⁵ “O ajuste direto é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma entidade à sua escolha a apresentar proposta”, previsto no n.º 2 do art.º 112.º do CCP.

⁴⁶ Isto é, o “procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente pelo menos três entidades à sua escolha a apresentar proposta, podendo com elas negociar os aspetos da execução do contrato a celebrar”, previsto no n.º 1 do art.º 112.º do CCP.

SECÇÃO II – ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO E TRABALHO DE CAMPO

CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA, MÉTODOS E MATERIAIS

4.1. Método e tipo de abordagem

A investigação tem como base um paradigma pragmático, na medida em que este tem uma orientação para a compreensão do problema, das consequências e soluções práticas para o mesmo, usando os métodos de recolha e análise de dados, mais convenientes (Creswell, 2014).

Segundo Rosado (2017, p. 119), “em função da natureza do problema que se pretende investigar, deverão ser adotados uma determinada estratégia de investigação (quantitativa, qualitativa ou mista) e o correspondente desenho de pesquisa (ou desenho de investigação, que corresponde afinal ao tipo de estudo”. Assim, nesta DM, foi adotada uma metodologia mista, visto que esta “é útil quando a abordagem quantitativa ou qualitativa, cada uma por si só, é inadequada para melhor compreender um problema de investigação e os pontos fortes tanto da investigação quantitativa como qualitativa (e os seus dados) podem proporcionar a melhor compreensão” (Creswell, 2014, p. 50).

Esta DM pode ser encarada como um Estudo de Caso (a GNR), que, no entender de Benbasat et al. (1987) é útil para analisar problemas reais e contemporâneos, de uma ou mais instituições, utilizando fontes de informação diversificadas, em que o investigador não controla ou manipula as variáveis. O método adotado neste trabalho foi o método comparativo, visto que “este método realiza comparações, com a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências” (Marconi & Lacatos, 2003, p. 107), na medida em que se vão procurar instituições que constituem bons ou maus exemplos no que concerne à prevenção da corrupção, para posteriormente, comparar com o que é ou poderá vir a ser feito na GNR neste âmbito, como especial foco na CP.

4.2. Questão central e perguntas derivadas

Segundo Duarte (2002, p. 140), “a definição do objeto de pesquisa assim como a opção metodológica, constituem um processo tão importante para o pesquisador quanto o texto que ele elabora no final”.

Como tal, na elaboração deste trabalho, foi utilizada uma PP que deve ser entendida como uma ferramenta ao serviço do investigador que servirá de “fio condutor” (Quivy & Campenhoudt, 1998, p. 31) para “exprimir o mais exatamente possível o que procura compreender, elucidar, compreender melhor” (Quivy & Campenhoudt, 1998, p. 32). Decorrentes desta, foram definidas três Perguntas Derivadas (PD), intimamente relacionadas com os OE, anteriormente definidos, que podem ser sintetizadas da seguinte forma:

Quadro 4 - Perguntas de Investigação

PP: Quais são as medidas/mecanismos que podem reforçar a transparência e mitigar a corrupção na contratação pública na Guarda Nacional Republicana?		
PD1: Quais são as boas práticas e lições aprendidas em outras entidades no que concerne à prevenção ou mitigação do risco de corrupção, que podem ser usadas pela GNR, em matéria de contratação pública?	PD2: Como pode a GNR melhorar os Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, no que à contratação pública diz respeito?	PD3: Quais são os desafios que os militares da Guarda Nacional Republicana enfrentam quanto ao risco de ocorrência de corrupção nos procedimentos aquisitivos?

Fonte: Elaboração própria

4.3. Técnicas, procedimentos e meios utilizados

Nesta investigação, de modo a recolher dados ou informações, procurou-se recorrer tanto a fontes primárias, como a fontes secundárias de informação.

As primeiras, foram conseguidas através de inquéritos por entrevista, de forma semiestruturada, a militares da GNR envolvidos nos processos aquisitivos e na elaboração do PGRCIC da Guarda, bem como a responsáveis de outras entidades públicas, isto porque as entrevistas permitem “obter um conjunto de informações através de discursos individuais ou de grupo” (Sarmiento, 2013, p. 30).

Para a definição das entidades e dos entrevistados, previamente, foram realizadas entrevistas exploratórias, na medida em que, ao ouvir especialistas ou pessoas entendidas na temática em estudo, possa aumentar o conhecimento sobre a mesma (Sarmiento, 2013), bem como, recolher contactos de interesse. Estas entrevistas exploratórias foram realizadas a Oficiais da GNR, professores e a um membro do CPC.

As entidades cujas práticas foram analisadas e comparadas com a realidade da GNR, foram selecionadas através de entrevistas exploratórias a um membro do CPC, que recomendou um leque de entidades públicas, de diferentes naturezas, que podem ser encaradas como bons exemplos no que toca à prevenção da corrupção e, sobretudo, na elaboração do PGRIC de acordo com as recomendações do CPC.

Para além disso, de forma a avaliar os desafios que os militares da Guarda enfrentam quanto ao risco de ocorrência de corrupção nos procedimentos aquisitivos foi utilizado um inquérito por questionário, visto que este “fornece uma descrição quantitativa ou numérica das tendências, atitudes, ou opiniões de um população através do estudo de uma amostra dessa população” (Creswell, 2014, p. 13).

Assim, de uma forma sucinta, o decurso da presente investigação pode ser sistematizado da seguinte forma:

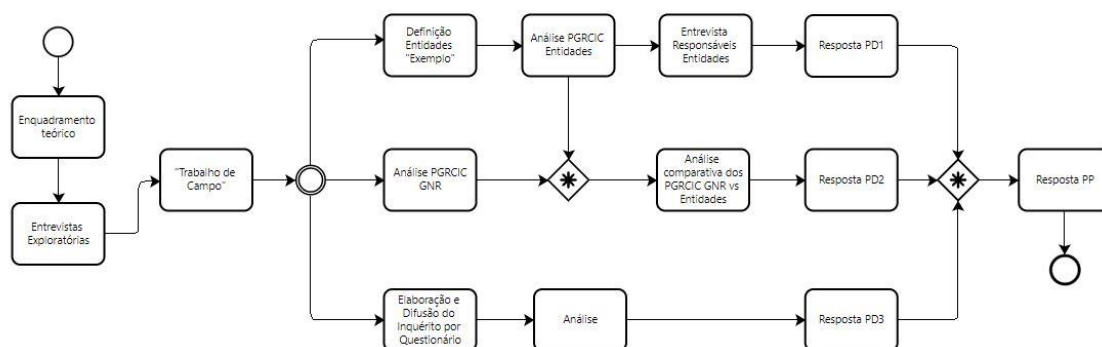


Figura 3 - Metodologia adotada

Fonte: Elaboração própria em Bizagi Modeler

As técnicas documentais de recolha de dados, contribuíram para a investigação com informação oriunda de fontes secundárias.

Esta DM foi redigida através do *software Microsoft Office Word*, as referências bibliográficas foram processadas através do gestor de referências *Mendeley*. Para a realização do inquérito foi utilizada a plataforma *Google Forms*. A análise das respostas deste questionário foi feita recorrendo ao *SPSS*, em complementaridade com o *Microsoft Office Excel*.

4.4. Entrevistas

As entrevistas realizadas nesta DM, agrupam-se em dois grupos: responsáveis da GNR e responsáveis de outras entidades.

Os militares selecionados para as entrevistas foram Oficiais que ocupam funções relevantes no que concerne à prevenção da corrupção e/ou na área da CP, nomeadamente na Direção de Recursos Logísticos (DRL) do Comando de Administração dos Recursos Internos (CARI) e na Inspeção da Guarda (IG). A relação dos militares inquiridos pode ser consultada no APÊNDICE E.

Relativamente aos responsáveis das entidades exemplo, após contactadas, apenas uma entidade demonstrou a vontade de colaborar ativamente nesta investigação, no entanto, foi solicitada a omissão da identidade da mesma. Esta entrevista teve um guião próprio, que está apresentado no APÊNDICE F.

4.5. Inquérito por Questionário

De modo a analisar quais os desafios que os militares da GNR envolvidos nos procedimentos aquisitivos da Instituição enfrentam na sua vida quotidiana, foi elaborado um inquérito por questionário. A análise deste inquérito permite responder à PD3.

Para a elaboração e estruturação deste instrumento, foram tidos em conta alguns detalhes relevantes apontados por Sousa (2018), para o estudo da corrupção através de métodos de inquérito:

- Existe a possibilidade dos inquiridos, mesmo com a garantia de anonimato, poderem ter dificuldades em responder com sinceridade às questões, sobretudo aquelas mais intrusivas ou que os coloquem perante uma situação específica, devido ao medo de represálias e por uma autoincriminação;
- A corrupção a um nível macro é percecionada como um mal social, não havendo posições dicotómicas como em outras matérias como a eutanásia, por exemplo. No entanto, a um nível mais micro, onde se abordam comportamentos específicos, a condenação social é menos vincada.
- A sobre-representação de certos segmentos pode distorcer a visão do problema.

- As perguntas devem ser claras, coerentes e neutras. O número de questões deve ser reduzido ao essencial, visto que, nesta temática, muitas delas exigem uma reflexão, evitando assim uma saturação do inquirido.
- As escalas de *Likert* com um ponto médio (como “não concordo nem discordo”) devem ser evitadas, de modo que o inquirido não se refugie neste tipo de respostas quando estiver menos seguro ou não queira assumir a sua posição. Deste modo, o inquérito administrado terá um número de opções par (quatro opções). Foi também adicionada uma quinta opção de “Prefiro não responder”, para que o inquirido não distorça as suas respostas se não se sentir à vontade para responder (Chyung et al., 2017).
- Evitar administrar este tipo de inquéritos de forma presencial. Assim, foi utilizada uma plataforma digital.

Apesar das dificuldades e desafios apontados, o inquérito por questionário é uma ferramenta bastante útil para o estudo do fenómeno corruptivo, podendo ser utilizada em complementaridade com entrevistas semiestruturadas (Sousa, 2018), tal como foi realizado nesta investigação.

Para analisar a representatividade da amostra, foi tida em consideração uma tabela da autoria de Krejcie e Morgan (1970), que refere que para um universo de 75 elementos, a amostra deve ser de pelo menos 63. De modo a verificar os militares que fazem parte deste universo (entenda-se, militares que exercem funções na área da CP) foram contactadas todas as Unidades, a DRL e o Departamento de Recursos Humanos (DRH). Foi utilizada a lista de efetivos da DRL de 28 de fevereiro de 2022, cedida pelo DRH, e os contributos provenientes dos contactos realizados. No entanto, é importante realçar a dificuldade da filtragem da amostra, visto que não existe uma relação que identifique diretamente os militares que exercem este tipo de funções.

Assim, o questionário⁴⁷ elaborado (APÊNDICE G), após uma breve caracterização dos inquiridos, conta com 25 questões, sendo que 20 destas utilizam uma escala baseada em *Likert*, havendo ainda 3 questões de escolha múltipla e duas de resposta aberta. As questões foram agrupadas em 5 blocos temáticos. Esta distribuição pode ser consultada no APÊNDICE H.

⁴⁷ As questões deste questionário doravante serão denominadas questões do questionário (QQ).

CAPÍTULO 5 – APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1. Estudo de caso: A Guarda Nacional Republicana

A GNR, de acordo com a Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro⁴⁸, é uma “força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa”⁴⁹, na dependência do Ministério da Administração Interna, que tem como missão “assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei”⁵⁰. A estrutura orgânica da GNR está sistematizada no ANEXO III, em forma de organograma.

Para a presente investigação é relevante apresentar, em particular, a IG, enquanto órgão de inspeção que apoia o Comandante-Geral (CG) “no exercício das suas funções de controlo e avaliação (...) da administração dos meios humanos, materiais e financeiros e do cumprimento das disposições legais aplicáveis e dos regulamentos e instruções internos, bem como no estudo e implementação de normas de qualidade”⁵¹. Deste modo, é da responsabilidade da IG a elaboração dos PGRCIC. De acordo com o art.º 33.º da LOGNR, cabe ao CARI o “comando e direção de toda a atividade da Guarda nos domínios da administração dos recursos humanos, materiais e financeiros”. Na área da CP, a DRL é o órgão técnico responsável por, entre outros, a aquisição centralizada de certos bens/serviços transversais a todo o Dispositivo da GNR, emitir estudos e propostas às diversas Unidades e elaborar o Plano Anual de Necessidades Logísticas, organizando-se conforme o organograma constante no APÊNDICE I.

Nas diversas Unidades existem também as Secções de Recursos Logísticos e Financeiros (SRLF), na dependência técnica do CARI, onde também se efetuam procedimentos de CP.

⁴⁸ Lei Orgânica da GNR (LOGNR).

⁴⁹ Vide o n.º 1 do art.º 1.º da LOGNR.

⁵⁰ Vide o n.º 2 do art.º 1.º da LOGNR.

⁵¹ Vide o n.º 1 do art.º 27.º da LOGNR.

5.1.1. Análise do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da GNR

O PGRCIC da GNR (2020) está disponível para consulta livre na sua página oficial. A Guarda já elaborou 3 versões do seu PGRCIC. O PGRCIC mais recente remonta ao ano de 2020⁵², estando dividido em 5 partes: Parte I - “Atribuições e Orgânica da GNR. Titulares de Cargos. Instrumentos de Gestão”; Parte II – “O Militar da Guarda face aos riscos de corrupção e infrações conexas”; Parte III – “Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas”; Parte IV – “Quadros de identificação de riscos e medidas preventivas preconizadas”; Parte V – “Acompanhamento, Avaliação e Atualização do Plano”.

As Partes I e II do plano disponível estão em atualização, pelo que a informação que deveria estar disposta nestas partes não é possível consultar. Na parte III é realizado um enquadramento teórico da temática da gestão e dos fatores de risco, bem como as funções e responsabilidades dos diferentes intervenientes no plano. Neste âmbito, verifica-se que o CG é o gestor do PGRCIC, sendo apoiado pela IG, na pessoa do Inspetor da Guarda, na conceção, arquitetura e implementação do plano, bem como a comunicação com as Unidades, Serviços e Órgãos (UUSOO). Cabe aos Comandantes Funcionais a identificação, recolha e comunicação ao CG qualquer ocorrência de risco com maior probabilidade de gravidade, bem como zelar pela eficácia das medidas de controlo na sua esfera de responsabilidade. Já os Diretores e Comandantes de Unidade acompanham as medidas previstas no PGRCIC e tecem contributos para o Relatório Anual e relatórios de acompanhamento. Para além do mais, asseguram a resposta ao questionário da Parte V (em junho e dezembro).

Nesta parte III, é definida entre outras atividades, que a aquisição de bens e serviços/ empreitadas está sob a alçada da DRL, Unidades e Escola, sendo que os riscos associados são o tráfico de influência, a participação económica em negócio e o abuso de poder. Desta forma, os riscos de corrupção na CP encontram-se englobados nesta atividade, pelo que, na parte IV, será analisado com maior detalhe o “Quadro 3 - Plano de Prevenção do Risco de Corrupção e Infrações Conexas relativo a Recursos Logísticos”, do PGRCIC da GNR.

Neste “Quadro 3” são identificados treze riscos distribuídos por seis atividades/perfis funcionais, como é possível consultar no PGRCIC da GNR de 2020, que se

⁵² Sendo as versões anteriores de 2010 e 2016 (GNR, 2010, 2016).

encontra no APÊNDICE J. Para facilitar a identificação dos riscos deste plano, atribuiu-se uma numeração aos riscos do “Quadro 3”. Todos os riscos identificados têm medidas preventivas correspondentes, facto que à partida seria uma boa prática, porém, a generalidade destas medidas peca pela sua superficialidade, como será explanado no desenrolar desta secção. Assim, partindo para uma análise detalhada dos riscos, no que ao planeamento da contratação diz respeito, verifica-se que à semelhança do restante quadro, não existem riscos graduados como elevados⁵³. No entanto, dos cinco riscos (R) identificados (R1 a R5), quatro correspondem a riscos moderados.

O R1, risco graduado como Fraco, prende-se com o planeamento deficiente das necessidades, sendo que, a medida preventiva passa por “Elaborar o Plano de Necessidades em tempo que permita o desenvolvimento dos procedimentos aquisitivos”. Derivada desta medida, pode surgir a dúvida face ao que impede a elaboração tempestiva dos planos de necessidades.

O R2 relaciona-se com uma deficiente monitorização do termo dos contratos, levando assim a renovações automáticas, sem que haja a avaliação da necessidade de continuação do contrato. Para tal, prevê-se implementar um sistema de controlo dos contratos em vigor. Este risco, à semelhança de outros nove dos treze riscos apresentados no PGRIC de 2020, já estava presente no primeiro PGRIC, datado de 2010, que previa um prazo de seis meses para a execução desta medida. Assim, é pertinente averiguar se este sistema já se encontra em funcionamento, passados 12 anos, e quais os indicadores que possui. No caso de não existir ainda, seria relevante averiguar a causa desta entropia.

Como anteriormente apresentado, o CCP proíbe o fracionamento da despesa. O R3 encontra-se intimamente relacionado com esta limitação legal, em que, foi identificada a possibilidade de favorecer determinados fornecedores ou contornar os limites legais para certos tipos de procedimento, normalmente menos concorrenciais. Para prevenir, procura-se adequar os procedimentos ao planeamento das necessidades. Ora, o planeamento (deficiente) das necessidades foi um dos riscos identificados (R1) e caso este fracionamento aconteça, existe uma infração à lei. Relativamente à medida preventiva, pode-se ainda questionar de que forma é feita esta adequação e controlo, caso o sistema de controlo previsto anteriormente não exista.

⁵³ Recorde-se a “Escala de risco: PO (Probabilidade de ocorrência) e GC (Gravidade da consequência): 1 - Baixa 2-Média 3-Alta; GR (Graduação do Risco): 1 - Fraco 2-Moderado 3-Elevado” do PGRIC da GNR (2020).

A dependência técnica de alguns fornecedores (R4) é outro dos riscos identificados, sendo que, para colmatar tal situação, a GNR procura diversificar o leque de possíveis fornecedores. Esta medida peca por não definir procedimentos concretos para mitigar este risco, cuja gravidade é alta. No R5 é identificada a consulta a mais do que um fornecedor como regra para prevenir os riscos que podem estar associados à contratualização por Ajuste Direto com consulta apenas uma entidade fornecedora.

Relativamente à Elaboração dos Procedimentos pré-contratuais, são identificados dois riscos graduados como fracos. O R6 prende-se com a subjetividade dos critérios de avaliação de propostas, que são colmatados através da definição de critérios mais objetivos e quantificáveis nos cadernos de encargos. Para esta medida, que é sensata na sua génese, ter o efeito pretendido, é necessário que quem define estes critérios tenha conhecimentos aprofundados na área. Já o R7 relaciona-se com a nomeação dos júris dos procedimentos estar limitada muitas vezes a um grupo restrito de elementos, pelo que, a sua rotação é a forma de mitigar este erro. Uma das soluções poderia ser a criação de uma escala de júris, tendo em conta as especificidades dos bens/serviços a adquirir.

Outra atividade de risco é a celebração e execução do contrato, nomeadamente na fundamentação da “natureza imprevista” dos trabalhos a mais (R8), com o deficiente controlo na receção dos bens (R9) e na apropriação de bens públicos, sem autorização (R10). Como tal, para prevenir tais riscos, são difundidas instruções de armazenamento e receção de bens, bem como um sistema de inventário e gestão de stocks. Como tal, é de interesse averiguar quais são as normas existentes e a funcionalidade deste sistema de gestão.

O R11 está relacionado com a quebra dos deveres funcionais e valores, no exercício ético e profissional das funções. A medida prevista para prevenir tal risco, comum a várias outras atividades do PGRCIC da GNR, coloca o ónus da responsabilidade nos comandantes, diretores e chefes, que, tendo em conta os princípios gerais de comando, previstos no art.º 3.º do Regulamento Geral do Serviço da Guarda (RGSGNR), devem “alcançar a disciplina, estimular a iniciativa, exigir responsabilidades, zelar pelos subordinados e formular a orientação geral que visa atingir os objetivos do serviço da Guarda”. Ora, apesar da natureza militar da GNR, esta medida parece algo utópica, visto que, apesar de os militares deverem pautar o seu comportamento de acordo com os ditames da virtude e da honra, continuam a ter a possibilidade destes valores serem corrompidos.

O R12 prende-se com o risco de prestação de informação inadequada, mitigada pela definição de responsabilidade. Já o R13 está relacionado com a área da consultadoria, nomeadamente através da redução da fiabilidade e qualidade dos pareceres, decorrente de falta de preparação técnica ou informações disponíveis.

Assim, verifica-se que este PGRIC da GNR, no que à CP diz respeito, ao longo dos anos, não sofreu alterações significativas. Este facto pode dever-se a uma falta de consideração da importância da gestão de riscos ou problemas relacionados com os recursos humanos, mais especificamente na alocação destes recursos, que são escassos, para o cumprimento da missão primordial da GNR ou por falta de formação, bem como uma cultura organizacional que, no que concerne à gestão de riscos, privilegia uma resposta mais reativa do que proativa e preventiva.

5.2. Boas Práticas e lições aprendidas em outras entidades

No presente subcapítulo, de modo a analisar as boas práticas e lições aprendidas em outras entidades definidas como “exemplo” pelo CPC, foi feita uma comparação entre os riscos levantados no “Quadro 3” do PGRIC e as respetivas medidas preventivas, com o que outras entidades fazem para prevenir estes mesmos riscos. Para além desta análise documental, foram também contactadas as entidades para a realização de entrevistas, de modo a complementar a informação disponível.

Para realizar esta análise foi elaborada uma tabela de comparação dos vários PGRIC, das diversas entidades (APÊNDICE J). Os PGRIC⁵⁴ utilizados nesta comparação foram os das seguintes entidades: Câmara Municipal de Lisboa (CML) (2018), Instituto de Informática (II) (2018), Câmara Municipal de Loulé (CMLo) (2020), Centro Hospitalar Universitário do Porto (CHUP) (2019), Infraestruturas de Portugal (IP) (2020) e Metropolitano de Lisboa (METRO) (2018).

Relativamente ao R1, destaca-se que o deficiente planeamento das necessidades é um risco transversal à maioria destas entidades. A GNR aponta a tempestiva elaboração do Plano de Necessidades como medida preventiva. De salientar que a IP e a CML encaram este planeamento como um processo contínuo, apoiado em sistemas de informação, como aplicações de gestão de materiais e bases de dados de fornecedores por categoria de bens/serviços. O CHUP tem uma Comissão de Normalização de Compras.

⁵⁴ A denominação que cada entidade dá ao documento pode diferir.

No que toca à renovação automática de contratos (R2), as entidades comparadas, à exceção da IP, não levantaram este risco. A IP procura desenvolver de forma contínua contratos plurianuais e, quando possível e haja necessidade, prorroga os prazos. Quanto ao R3, o II aponta a segregação de funções e a verificação automática dos fornecedores (de modo a não haver repetição) como medidas para prevenir o fracionamento de despesa, bem como um Regulamento de Compras. A CMLo aponta a multidisciplinidade das equipas e dupla verificação da elaboração dos cadernos de encargos. A CML enaltece o papel da fundamentação das decisões. Já o CHUP dispõe de mecanismos de controlo para evitar a repartição do valor global do processo de compra, com base no valor histórico. Este risco mostra-se assim ser comum às várias entidades, porém com uma diversidade de medidas preventivas.

Face ao R4, relativo à dependência técnica de determinados fornecedores, a CML dispõe de uma base de dados por categoria de bens/serviços, que é periodicamente atualizada, a fim de permitir um melhor conhecimento do mercado e evitar situações de “captura” pelo mesmo leque de fornecedores. Já o METRO procura, em articulação com a COTEC Portugal⁵⁵, promover a concorrência no fornecimento de serviços e materiais (através de fornecedores alternativos). A IP também recorre a este tipo de *smart sourcing*, para além da publicação prévia de listagens de aquisições anuais de materiais.

Quanto ao R5, que aborda a consulta de um só fornecedor nos procedimentos por Ajuste Direto, as entidades procuram desenvolver bases de dados com limites de compras por fornecedor (CHUP, CML), colocar como regra a consulta a pelo menos 3 fornecedores (METRO) ou até mesmo o concurso público (CML). No que ao R6 diz respeito, a subjetividade da avaliação das propostas é um risco transversal às entidades, no entanto, as medidas preventivas não estão diretamente explanadas, à exceção do plano da CML que prevê a uniformização dos critérios de fixação dos fatores de ponderação ou do II que define um modelo tipo para o Ajuste direto.

Quando se aborda a pouca rotatividade dos elementos do júri (R7), não se encontram medidas objetivas nos planos das entidades. Já quanto à deficiente ou insuficiente fundamentação dos “trabalhos a mais” (R8) não foi realizado o levantamento deste risco pelas outras entidades, à exceção da CML que enaltece a importância da figura do gestor de contrato e da nomeação de equipas de fiscalização. Relativamente ao R9, o

⁵⁵ A COTEC Portugal é a principal associação empresarial portuguesa para a promoção da inovação e cooperação tecnológica empresarial.

deficiente controlo na receção de bens, destaca-se o gestor de contrato (METRO), a leitura ótica e registo online (CHUP) e a verificação por mais que um elemento (CML).

Quanto ao R10, verifica-se a transversalidade deste risco nas diferentes entidades. As medidas preventivas passam pela divulgação de normas de conduta e controlo interno (II, CMLo, CML, CHUP, IP, METRO), a importância da figura do gestor de contrato, a segregação de funções, os canais de denúncia (METRO), sistemas de videovigilância (IP e CHUP), a verificação aleatória por amostras (II), a obrigatoriedade do registo informático das perdas em armazém (em 8 dias), por parte do responsável (CML).

Quanto ao risco de quebra dos deveres funcionais e valores (R11), as entidades procuram colmatar este risco através das declarações de inexistência de conflitos de interesses e incompatibilidades (II, CMLo, CML, METRO), a autorização para exercer funções particulares (CML), mecanismos de *whistleblowing* (METRO). A CMLo defende que não deve haver reuniões “a sós” entre um funcionário público e um possível fornecedor, todos os procedimentos devem ser realizados nas instalações da entidade e que toda a documentação deve ser elaborada e circular através de plataformas digitais. O risco de prestação de informação inadequada (R12) não foi identificado pelas entidades. Quanto ao R13, de modo evitar a redução da qualidade e fiabilidade dos estudos e pareceres, a CMLo aponta a formação contínua como a chave para colmatar este risco.

No entanto, deve-se enaltecer que a prevenção, apesar de fundamental, não é o antídoto para o fenómeno da corrupção na CP, podendo ser usado o exemplo da mediática “Operação Zeus”, que pode ser consultado no APÊNDICE K.

5.3. Análise das Entrevistas

De modo a identificar as perceções de responsáveis de reconhecida relevância nos procedimentos aquisitivos e na prevenção da corrupção na CP, foram realizadas entrevistas a Oficiais da GNR e a um responsável de uma entidade tida como exemplo.

5.3.1. Entrevistas a militares da GNR

As entrevistas realizadas aos Oficiais da GNR, cujo guião e respetivas respostas se encontram em nos APÊNDICES M e L, respetivamente, serão analisadas de seguida.

Relativamente à QE1, que aborda as medidas e mecanismos instituídos na GNR para prevenir a corrupção na CP, verificou-se que existe uma unanimidade face à

importância do PGRCIC neste âmbito. Para além deste plano, outras medidas foram identificadas, estando sintetizadas no quadro seguinte:

Quadro 5 - Respostas à Questão de Entrevista 1

Medidas e Mecanismos	E1	E2	E3	E4	E5
PGRCIC	•	•	•	•	•
Normativos que enquadram a condição militar / Formação comportamental		•	•	•	
Auditorias por equipas multidisciplinares		•	•	•	
Normas/Estrutura/Sistema de Controlo interno	•	•	•	•	
Ações de formação e sensibilização	•	•	•		

Fonte: Elaboração própria

No que concerne a práticas em que a GNR pode servir de exemplo a outras entidades (QE2) e vice-versa (QE3) constatou-se que, na ótica dos entrevistados, a GNR é uma instituição com particularidades e especificidades que levam a uma singularidade na AP. Esta singularidade, apesar de não afetar a partilha de ideias e conhecimentos com outras entidades públicas, pode dificultar a transposição de certas medidas ou procedimentos para a Guarda (E1, E4). Para além disso, uma maior capacitação técnica dos recursos humanos, através da formação constante, ou o planeamento tempestivo das necessidades também poderão contribuir para uma prevenção do fenómeno (E1, E4). A GNR aposta cada vez mais na valorização da adjudicação por lotes, enquanto medida promotora de uma maior concorrência (E2, E3). Para além disso, o controlo dos procedimentos pré-contratuais, através de múltiplas validações por diversos intervenientes ou a limitação financeira e orçamental nas Unidades para realização de despesa, obrigando a uma prévia validação do órgão central, também concorre para o controlo na prevenção da corrupção na contratação pública (E2, E3). O E5 refere que não existem medidas em outras entidades que possam ser transpostas para a GNR. O E4 salienta que, por muitas medidas que existam, o principal fator para a prevenção da corrupção é a ética dos funcionários.

A GNR poderia melhorar a sua contratação através de um planeamento plurianual das necessidades, tal como acontece em outras entidades ou a adoção de um mecanismo presente no Direito italiano, onde existem comissões de avaliação de âmbito nacional, no sentido de avaliar procedimentos de diversas entidades e assim substituir os júris dentro

de cada entidade adjudicante, concorrendo para a imunização dos órgãos responsáveis pela avaliação perante interferências indevidas (E2, E3).

No bloco de questões seguintes, foi abordada com maior profundidade a temática dos PGRCIC, nomeadamente como podem ser melhorados (QE4) e quais as principais vantagens, desafios e constrangimentos da elaboração e revisão dos PGRCIC (Q5). Na QE4 percebe-se que o principal fator de melhoria dos PGRCIC prende-se com uma revisão e monitorização mais frequentes, sendo que, poderia ser feita uma análise dos riscos por tipologia de Unidade (Órgão Central ou Comando Territorial) (E2, E3). Já na QE5 verificou-se que o PGRCIC deve ser encarado como um verdadeiro instrumento de gestão, em sincronia com outros (E4), como um “*puzzle*” (E1). Este é benéfico na medida em que é feita uma autoanálise à Instituição (E4). Para tal, o sistema de controlo interno deve estar em linha com o que são as medidas preventivas constantes nos planos, para uma prevenção do fenómeno eficaz (E1), num processo de melhoria contínua (E4, E5).

A QE6 aborda os desafios que os militares da GNR envolvidos nos processos de CP enfrentam em questão de prevenção da corrupção. Os entrevistados são do entendimento de que a dependência de determinados fornecedores de bens e serviços, sobretudo nas Unidades descentralizadas, pode afetar a transparência e a concorrência (E1, E2, E3). Para além disso, a necessidade de formação e atualização constantes dos militares também é um desafio (E1, E4), sendo a definição das especificações técnicas um problema a ter em atenção (E4). Sendo uma área que envolve elevadas quantias, num momento em que o contexto socioeconómico dos militares da Guarda tem vindo a deteriorar-se, um incremento remuneratório para os militares que desempenham este tipo de funções, à semelhança do que acontece com outras especializações e numa ótica de “profissionalização”, poderia motivar os militares e prevenir tentações (E4).

A temática da eficiência e transparência do CCP também foi abordada nas entrevistas, através da QE7. As opiniões recolhidas, em geral, foram de que o CCP tem uma boa intenção na sua génese, porém, a sua redação pode levar a que seja possível deturpar alguns dos princípios (E1, E2, E3, E4), muitas vezes através de técnicas que funcionam como “*capas de legalidade*” (E4). O E5 refere que é falacioso pensar que a transparência torna o processo eficiente.

Na QE8 procurou-se verificar a perceção dos inquiridos acerca da formação dos militares que desempenham este tipo de funções nas diversas UUSSOO. O E1 é do entendimento que hodiernamente existe um manancial de informação à disposição dos

militares, nomeadamente através de formações à distância. Apesar da formação fornecida pela instituição, cada vez mais os militares recorrem ou têm de recorrer a autoformação devido à necessidade de atualização constante (E1, E4, E5). No entanto, esta necessidade de especialização não é recompensada pela instituição (E4, E5). Partindo da ideia de que os militares nas UUSOO têm tendência a não ter a formação mais adequada para o desempenho de funções (E2, E3, E4), de forma a colocar “as pessoas certas, nos locais certos”, uma solução passaria por uma maior distribuição de Oficiais de Administração Militar (AdMil) nas SRLF das UUSOO, nomeadamente em posições de Chefia (E4).

Face ao exposto, verifica-se que existe uma preocupação da Instituição em prevenir o fenómeno, no entanto, pelas respostas obtidas, dada a sua extensão e aprofundamento da temática, é possível verificar que existem disparidades no conhecimento ou na disponibilidade para se pronunciarem acerca da matéria em estudo, por parte dos atores envolvidos.

5.3.2. Entrevista a responsável de entidade “exemplo”

Através da entrevista realizada, foi possível entender a preocupação desta entidade em ter determinadas medidas e mecanismos para prevenir a corrupção. Estes mecanismos vão de encontro ao que a literatura aponta, nomeadamente, a existência de um Código de Ética, frequentemente revisto e que foi disponibilizado a todos os colaboradores, em formato físico, tendo até sido criado um *quizz* didático acerca destes conteúdos. Ademais, existe um Manual de Contratação Pública continuamente revisto, articulado com as minutas de contratação. A entidade criou ainda fichas de “*Best Practices*” e de “Exemplos Práticos” onde constam boas e más abordagens a situações concretas que podem surgir no quotidiano dos colaboradores, na área da CP.

A entidade dispõe também de um PGRIC, cujos riscos foram encarados como uma parte do risco do negócio. Estes PGRIC são revistos anualmente, sendo que existe uma monitorização contínua e uma reavaliação das medidas preventivas consoante a graduação de risco. Por exemplo, em riscos considerados “Muito elevados” as medidas são revistas trimestralmente e em riscos “Elevados” a cada seis meses. Toda a informação neste âmbito está disponível na intranet da entidade, sendo este um processo partilhado entre as várias estruturas. Os PGRIC são vistos como benéficos na medida em que toda esta autoanálise leva a uma gestão mais eficiente dos recursos e uma melhoria contínua da organização, sendo possível até fazer *benchmarking* com organizações semelhantes.

Existe também uma preocupação ao nível da gestão dos recursos humanos, nomeadamente através planos de formação anuais, havendo a possibilidade de utilizar uma plataforma de *e-learning*. A entidade procura também, através de formações, efetuar uma “reciclagem” dos conhecimentos já existentes. A segregação de funções é vista como a principal medida preventiva da corrupção na CP, para além de existir uma redundância na validação dos procedimentos. A rotatividade das funções é importante para mitigar estes riscos. A entidade defende ainda que deve existir uma interpenetração entre as diferentes estruturas da empresa, por exemplo, entre a avaliação dos funcionários e a gestão de carreiras. Existem ainda canais de denúncia, materializados num e-mail e num apartado, de modo a não excluir os colaboradores que, porventura, não tenham literacia informática. Estes canais, geridos por uma equipa restrita, garantem a confidencialidade de acordo com a Lei de Proteção de Dados.

No que toca a boas práticas desta entidade, que possam ser transpostas para outras entidades (neste caso, para a GNR), para além da segregação de funções e dos planos de formação, destaca-se a criação de um Manual de Contratação Pública e de uma unidade organizacional dedicada à formação dos contratos, independente do negócio que se encarrega da gestão posterior do contrato. O Código de Ética também poderia ser adotado na GNR, independentemente da natureza militar da Instituição.

Esta entidade já se deparou com situações de corrupção. Como resposta a este desafio adotou uma desmaterialização de pagamentos, ao tempo através de referências de multibanco, que até então eram efetuados em diferentes estruturas desconcentradas. No âmbito das limitações e dos desafios futuros desta entidade, na prevenção da corrupção na CP, surge a dificuldade de fazer um equilíbrio entre os timings do volume de investimento a realizar e a prevenção do risco de corrupção ou fraude associado à contratação, com difíceis condições do mercado. Ademais, o CCP pode criar certas entropias à contratação de produtos/serviços de setores específicos, sendo esta situação, por vezes, agravada pela dispersão das estruturas pelo território nacional. Este desafio também é partilhado pela GNR, devido à sua grande dispersão territorial.

Em suma, através do relato do responsável desta entidade, é possível entender que a GNR e outras entidades devem autoanalisar-se de modo a melhorar a prevenção da corrupção na CP, mas também, por vezes, a solução pode ser adquirida através de *benchmarking*. Deve-se ressaltar a importância deste contributo, porém, a análise desta entrevista, por si, não permite verificar qualquer tendência nas entidades públicas.

5.4. Análise do inquérito por questionário

O questionário apresentado contou com 63 respostas, num universo de 75 militares inquiridos, revelando, segundo Taherdoost (2017), um nível de confiança de 95% (margem de erro de 5). Assim, de seguida, será apresentada uma caracterização dos militares inquiridos (QQ1 a QQ8) e a análise das suas respostas (QQ9 a QQ33).

5.4.1. Identificação e caracterização dos inquiridos

Relativamente ao questionário apresentado, verificou-se que 81% dos inquiridos são do género masculino, enquanto 19% são do género feminino. Estes dados corroboram o estudo de Aires (2021) que afirma que na área da CP existe uma taxa de feminização superior à do dispositivo da Guarda, em geral⁵⁶.

A distribuição dos inquiridos face à faixa etária é a constante na tabela seguinte:

Tabela 2 - Faixas etárias dos inquiridos

Faixa Etária	Frequência	%	% cumulativa
Entre 21 e 24 anos	0	0	0
Entre 25 e 29 anos	6	9.5	9.5
Entre 30 e 34 anos	7	11.1	20.6
Entre 35 e 39 anos	16	25.4	46
Entre 40 e 44 anos	9	14.3	60.3
Entre 45 e 49 anos	18	28.6	88.9
Entre 50 e 54 anos	7	11.1	100
Total	63	100	

Fonte: Elaboração própria, baseado no inquérito por questionário

Destes militares, analisando a sua classe e posto, verificou-se que 47,5% são Oficiais, 39,7% Sargentos e 12,8% Guardas, sendo o posto de Primeiro-Sargento aquele com maior representatividade, com um total de 10 militares (15,9% dos inquiridos).

No que à arma/serviço a que pertencem diz respeito, determinada pela sua formação base, verifica-se que a maioria destes militares pertencem ao serviço de AdMil (45 militares, perfazendo 71,4% dos inquiridos). De destacar que esta área não é exclusiva dos militares deste serviço, visto que existem 16 militares da arma de Infantaria (25,4%) e 2 do serviço de material (3,2%). As funções desempenhadas pelos inquiridos

⁵⁶ Quando em comparação com os dados apresentados por Malheiro (2020).

distribuem-se em: Estado-Maior (12,7%), Chefia-Técnica (15,9%), Direção ou Chefia (31,7%) e Execução (39,7%).

O tempo de serviço dos militares inquiridos está sistematizado na tabela seguinte:

Tabela 3 - Tempo de serviço dos militares inquiridos

Anos de Serviço	Frequência	%	% cumulativa
0 - 10 anos	8	12,7	12,7
10 - 20 anos	26	41,3	54
20 - 30 anos	26	41,3	95,3
30 - 40 anos	3	4,7	100
Total	63	100	

Fonte: Elaboração própria, com base no inquérito por questionário

Através de uma análise mais pormenorizada, verifica-se que apesar dos anos de serviço apresentados (em que cerca de 82,6% dos militares têm entre 10 e 30 anos de serviço na GNR), no que concerne a funções na área da CP a média é de 5 anos e 7 meses, variando entre os 2 meses e os 24 anos, sendo de destacar o número de militares na faixa de 1 ano (ou menos) de experiência na área (19, cerca de 30%).

A distribuição das UUSSOO onde os militares prestam serviço espelha a elevada dispersão geográfica do dispositivo da Guarda, por todo o território nacional. Retirando os militares colocados na DRL/CARI (22 militares), a distribuição está plasmada no APÊNDICE M, sendo possível identificar uma elevada diversidade de UUSSOO de colocação dos militares inquiridos, com uma representatividade quase total dos Dispositivo da Guarda, sendo de destacar o elevado número de militares da Secretaria-Geral da Guarda (8 militares).

5.4.2. Apresentação e análise dos resultados do inquérito

No que concerne ao foco de estudo deste questionário, verificou-se que na QQ9 existe a perceção por parte dos militares de o CCP permite uma contratação transparente, sendo que 49,2% concordam e 31,7% concordam totalmente com a premissa apresentada. Esta posição apesar de geral, não é unânime, visto que 9,5% dos militares discordam e outros tantos preferiram não responder à questão.

No que concerne à QQ10, que aborda a eficiência da contratação permitida pelo CCP, houve posições mais dissonantes, relativamente à questão anterior. Apesar da

maioria dos militares concordar (57,1%) ou concordar totalmente (12,7%), verifica-se que cerca de um quarto posiciona-se em posições de discórdia (22,2%) ou discórdia total (4,8%). Assim, baseado nestas perceções, é possível interpretar que a transparência que o CCP permite, pode ter implicações na eficiência dos procedimentos aquisitivos.

Na QQ11 foi abordada a possibilidade de as medidas especiais de CP poderem afetar a transparência dos procedimentos aquisitivos. Verificou-se que estas podem efetivamente, na perceção dos militares inquiridos, tornar os procedimentos mais “opacos”, visto que 41,3% dos militares concordam e 17,5% concordam totalmente. No entanto, deve-se salientar que há militares que discordam (25,4%) ou discordam totalmente (1,6%), ou até mesmo que preferem não responder ou não têm uma posição estruturada acerca do assunto (14,3%).

Através da análise da QQ12 percebeu-se a maioria dos inquiridos acredita que a fundamentação das escolhas e das decisões ao longo dos procedimentos contribuem para prevenir o fenómeno corruptivo (52,4% concordam, 23,8% concordam totalmente). As restantes respostas distribuíram-se entre 10 militares que discordam, 1 que discorda totalmente e ainda 4 que preferiram não tomar uma posição.

Uma das questões que deve ser alvo de uma análise mais detalhada prende-se com o planeamento das necessidades (QQ13), uma etapa fundamental em qualquer procedimento aquisitivo. Verificou-se que as opiniões face ao planeamento das necessidades não são unânimes. As distribuições das respostas, quando confrontados com a premissa de que existe um planeamento adequado das necessidades foram as seguintes: 11 militares discordam totalmente (17,5%), 23 discordam (36,5%), 21 concordam (33,3%), 4 concordam totalmente (6,3%) e 4 que preferiram não responder (6,3%). Se forem analisadas as posições negativas e positivas, verifica-se que os “pratos da balança” tendem para o lado negativo, isto é, de que existem problemas no planeamento (cerca de 54% tem uma opinião negativa).

As QQ14 e QQ15, abordam a publicitação dos procedimentos em plataformas eletrónicas enquanto mecanismo incrementador da transparência e a sua prática na GNR. Em ambas as questões a maioria dos militares tomaram posições concordantes com as premissas. Na QQ14 33,3% concordam e 49,2% concordam totalmente, enquanto na QQ15 a distribuição foi de 44,4% para a opção “concordo” e 39,7% para “concordo totalmente”. Verificou-se na QQ16 que existe uma “preferência” pessoal dos militares em realizar procedimentos mais concorrenciais em detrimento do ajuste direto, com uma

maior prevalência na faixa do “concordo” com 42,9%. As restantes respostas distribuíram-se entre 30,2% que concordam totalmente, 14,3% que discordam e 12,7% que preferiram não responder.

Ainda no que concerne a certas medidas que podem ser implementadas para prevenir a corrupção, foram abordadas nas QQ17 e QQ18 a hipotética existência de manuais de CP e de sessões de esclarecimento acerca de normas e procedimentos internos, respetivamente. Assim, na QQ17 a maioria dos inquiridos concordam (28,6%) ou concordam totalmente (52,4%), que a elaboração e difusão de manuais de CP facilitariam o seu desempenho de funções. As restantes respostas distribuíram-se entre as faixas de “discordo totalmente” (1,6%), “discordo” (3,2%) e “prefiro não responder” (14,3%). Relativamente às sessões de esclarecimento (QQ18), existe uma unanimidade de que estas seriam fundamentais para uma prevenção da corrupção mais eficaz, com 31,7% dos militares a concordarem e 57,1% a concordarem totalmente. Os restantes inquiridos optaram por não responder (11,1%).

Na QQ19, verificou-se que há a perceção de uma escassez de recursos humanos na área da CP (73% concordam totalmente, 17,5% concordam), à exceção de 1 militar que discorda totalmente com a premissa e de 5 que não responderam.

Nas QQ20 e QQ21 abordou-se a temática da formação para o desempenho das funções. Na QQ20, face à premissa apresentada, verificou-se que cerca de 60% dos inquiridos julga não ter a formação adequada para o desempenho de funções nesta área (49,5% discordam, 9,5% discordam totalmente), havendo apenas 7,9% dos inquiridos a concordarem totalmente. Por outro lado, possivelmente de forma a colmatar as lacunas formativas verificadas na questão anteriormente analisada, mais de dois terços dos militares procuram realizar autoformação, de modo a melhorarem o seu desempenho profissional. Verifica-se assim que os militares da Guarda adotam uma postura proativa, não se limitando a esperar que a Instituição forneça algum tipo de formação. De salientar que 17,5% dos inquiridos preferiram não responder.

No bloco de questões seguintes (QQ23 a QQ28) procurou-se analisar o conhecimento dos militares acerca do PGRIC da Instituição. Através da QQ23 verificou-se que os militares da Guarda, regra geral, têm conhecimento da existência de um PGRIC (44,4% escolheram a opção “concordo totalmente e 34,9% “concordo”). Na QQ25, verificou-se que, apesar de em minoria, cerca de um quarto dos inquiridos não têm conhecimento dos riscos e das medidas preventivas constantes neste PGRIC, no que

concerne à CP (7,9% discordaram totalmente, 15,9% discordaram), facto que pode ser influenciado por, na QQ24, quando confrontados com a premissa “*Já consultei o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas pelo menos uma vez*”, 12,7% dos inquiridos ter discordado totalmente e 7,9% discordado. No entanto deve-se enaltecer o facto de a esmagadora maioria dos inquiridos ter optado por respostas tendencialmente concordantes, em ambas as questões.

Inserido neste bloco temático, procurou-se confrontar os militares com alguns dos riscos constantes no PGRCIC, de modo a verificar, indiretamente, a sua concordância com os mesmos. De entre os vários riscos, foram seleccionados três com maior graduação. As premissas apresentadas foram as seguintes: “*A apropriação ou utilização indevida de bens públicos, nomeadamente por abates, transferência ou cedência de bens sem autorização do órgão competente é um problema na GNR*” (QQ26); “*A dependência técnica de alguns fornecedores de bens/serviços é uma realidade na GNR e pode levar a situações de corrupção*” (QQ27); “*As chefias conseguem controlar, através dos princípios gerais de comando, o risco de quebra dos deveres funcionais e valores, tais como a obediência, lealdade, proficiência, zelo, isenção, correção, disponibilidade, sigilo, aprumo, entre outros*” (QQ28). As respostas estão sintetizadas na tabela seguinte:

Tabela 4 - Respostas às Questões 26 a 28 do Questionário

	Discordo Totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente	Prefiro não Responder
QQ26	11,1%	33,3%	25,4%	15,9%	14,3%
QQ27	9,5%	28,6%	30,2%	20,6%	11,1%
QQ28	3,2%	17,5%	55,6%	11,1%	12,7%

Fonte: Elaboração própria com base no questionário

Verifica-se a existência de algumas divergências, sobretudo nas QQ26 e QQ27, facto que pode hipoteticamente ser explicado por uma desadequada análise de risco aquando da elaboração do PGRCIC ou por uma falta de sensibilidade dos militares para a possibilidade de ocorrência destes riscos. Na QQ29 verificou-se que, de uma maneira geral, os militares da Guarda envolvidos nos procedimentos de CP, consideram que a Instituição dispõe dos mecanismos de controlo adequados para prevenir o fenómeno corruptivo, através da distribuição seguinte: 2 militares discordaram totalmente (3,2%);

12 discordaram (19%); 33 concordam (52,4%); 7 concordam totalmente (11,1%); 9 preferiram não responder (14,3%).

Na QQ30, os inquiridos ao serem confrontados com a questão “*Se tivesse conhecimento de um caso de corrupção era capaz de o denunciar?*”, 88,9% dos inquiridos afirmaram que denunciariam. No entanto, 3 militares afirmaram que não denunciariam, por receio de sofrer represálias (QQ31), facto que deve preocupar a Instituição. Houve ainda 4 militares que optaram por não responder.

Na QQ32, apesar de ser uma minoria, 5 militares (7,9%) afirmaram já ter recebido propostas que consideram enquadrar-se no fenómeno corruptivo e 2 optaram por não responder. Tal facto deve servir de alerta para a Instituição.

Na QQ33, uma questão aberta e de resposta livre, que corresponde à PD3, na ótica dos inquiridos, destacam-se enquanto desafios que os militares enfrentam a falta de formação na área em geral, nomeadamente na elaboração das especificações técnicas e na escolha do tipo de procedimento, a falta de planeamento das necessidades e a dependência ou baixa rotatividade de fornecedores. Os inquiridos, apontaram, na QQ34, o aumento remuneratório e uma especialização dos efetivos colocados nas SRLF das UUSSOO, enquanto formas de prevenir a corrupção e aumentar a transparência dos procedimentos.

Ao analisar estas respostas devemos ter em consideração que nas questões que podem ser consideradas mais sensíveis, as respostas podem ser algo distorcidas pela sua desejabilidade, em detrimento da sinceridade, ou por receio dos inquiridos de sofrerem algum tipo de represália, tal como a literatura aponta.

CONCLUSÕES

A presente investigação foi realizada com o propósito de analisar as medidas e os mecanismos que podem prevenir a corrupção e aumentar a transparência na CP, na GNR. Para tal, inicialmente foi realizada uma introdução à temática em estudo, consubstanciada através de um enquadramento geral à CP, onde foram explanados os objetivos e as fases dos procedimentos, bem como os respetivos limites, presentes no CCP, que tem vindo a sofrer alterações ao longo dos anos, nomeadamente através de medidas de simplificação, flexibilização e desburocratização, mas também fruto da transposição de diretivas europeias. Foram ainda abordadas as medidas especiais de CP criadas para fazer face à pandemia COVID-19 e conceitos como *compliance*, moral, ética e deontologia, sendo estes fundamentais quando se aborda esta temática.

O outro conceito chave para este trabalho foi o de corrupção, que se verificou ser de difícil e diversificada definição, mas cuja existência mina a confiança nas instituições e na própria democracia. Foi realizado um breve enquadramento legal da corrupção e das infrações conexas e da posição de Portugal em alguns estudos internacionais de reconhecida relevância nesta área. Por estarem intimamente relacionadas com o fenómeno corruptivo, mostrou-se de especial pertinência abordar as temáticas da gestão de risco, de *accountability* e de controlo interno.

Assim, relacionando os dois conceitos supramencionados (CP e corrupção), surgiu um Capítulo onde se abordaram as medidas e mecanismos de prevenção da corrupção existentes. Destas, destacam-se as Recomendações do CPC, nomeadamente a criação de PGRCIC, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção, o MENAC e o RGPC, bem como as medidas previstas no próprio CCP, que podem ser encaradas como preventivas do fenómeno corruptivo e catalisadoras da transparência dos procedimentos.

De seguida, foi elaborada uma síntese do percurso metodológico da presente investigação, dos métodos, dos materiais e instrumentos utilizados.

Relativamente aos resultados obtidos, respondendo à PD1, através da análise dos PGRCIC de entidades tidas como exemplo e de entrevistas junto de responsáveis destas mesmas entidades, verificou-se que existem preocupações com a prevenção da corrupção. Estas materializam-se sobretudo através da criação de uma cultura de integridade e transparência nas organizações, através da aprovação e divulgação aos funcionários de

Códigos de Ética e de Conduta. Esta medida só tem alguma eficácia se, efetivamente, os funcionários tiverem conhecimento e interiorizarem os valores presentes nestes documentos, daí que sejam de salientar as práticas de algumas entidades que realizam formações didáticas e pedagógicas neste âmbito. Os PGRCIC também assumem uma particular importância para prevenir o fenómeno corruptivo, na medida em que “obrigam” as entidades a autoanalisar-se, identificando os potenciais riscos para a organização e as respetivas medidas preventivas. Se estes planos forem regularmente revistos e avaliados, as entidades poderão estar mais atentas a potenciais comportamentos e práticas menos transparentes, íntegras e concorrenciais.

Para além disso, certas entidades dispõem ainda de Manuais de (boas práticas de) Contratação Pública, de modo harmonizar determinadas práticas, mas também a simplificar e balizar o trabalho quotidiano dos colaboradores que trabalham nesta área. A segregação de funções, o *multiple eye principle* e a rotatividade (especialmente dos elementos que fazem parte do júri dos procedimentos) também são vistas como essenciais neste âmbito. Verifica-se ainda que as sessões de esclarecimento e formação são vistas como benéficas para a consciencialização da importância do combate e prevenção da corrupção. Deve ter-se ainda em consideração que, quando/se a prevenção e os mecanismos de controlo falharem, devem existir canais de denúncia, que protejam a confidencialidade dos denunciantes, ao abrigo da legislação vigente.

De modo a obter uma resposta à PD2, no que concerne à melhoria dos PGRCIC da GNR, foi realizada, numa primeira fase, uma análise do PGRCIC de 2020 e, posteriormente, face aos riscos identificados, foram analisadas as medidas preventivas que outras entidades têm para riscos semelhantes. Analisando o PGRCIC da GNR, verifica-se que, em algumas partes, passados dois anos, ainda se encontra em atualização. Para além disso, a matriz de riscos, que é encarada como a principal mais-valia destes planos, é exatamente igual à do PGRCIC anterior, que remonta a 2016. Nesta matriz são identificados 13 riscos relacionados com os recursos logísticos, sendo que, 10 destes riscos, estavam presentes no primeiro PGRCIC que a GNR elaborou em 2010. Assim, verifica-se que, neste hiato temporal, a GNR não efetuou nenhuma alteração significativa nesta matriz de risco, na medida em que os riscos identificados têm-se mantido ao longo dos anos, com a mesma graduação e medidas preventivas. Através da análise detalhada de cada risco, verifica-se que, de um modo geral, o PGRCIC da GNR peca pela sua superficialidade, quando comparado a outras entidades.

Através da análise comparada dos PGRCIC de outras entidades públicas, verifica-se que face aos riscos identificados, algumas medidas preventivas materializam-se através da utilização complementar dos mecanismos apresentados na PD1. Para além disso, destaca-se a importância da priorização de procedimentos mais concorrenciais. A utilização de sistemas de informação e bases de dados, bem como a figura do gestor de contrato, que acompanha a execução dos procedimentos, também são tidas peças relevantes. No entanto, a principal lição que a GNR pode tirar neste âmbito prende-se com a revisão e avaliação sistemática destes planos, uma Recomendação do CPC e uma exigência do RGPC.

Relativamente à PD3, que aborda os desafios que os militares da GNR enfrentam, constatou-se que a pouca/deficiente formação em CP que estes militares têm é o principal ponto a melhorar, apesar da maioria realizar até autoformação. Para além disso, existe uma escassez de recursos humanos nesta área, o que pode levar a uma sobrecarga dos funcionários, reduzindo a sua produtividade e motivação. Os militares da Guarda, têm, de um modo geral, conhecimento do PGRCIC e das medidas neste plasmadas. Ademais, os militares têm a perceção de que a GNR está dotada de mecanismos de controlo adequados para prevenir a ocorrência de corrupção na CP. De salientar que, apesar do reduzido número, existem militares que já sofreram algum tipo de proposta que consideram enquadrar-se no fenómeno corruptivo, havendo até, ainda que em menor proporção, militares que não denunciariam algum caso de corrupção, por medo de sofrer represálias. Um desafio que também deve ser considerado é a baixa remuneração dos militares face às responsabilidades que têm e ao contexto socioeconómico que tem vindo a deteriorar-se.

Face ao exposto, após todo o caminho trilhado na investigação, é possível elaborar uma resposta à PP: *Quais são as medidas/mecanismos que podem reforçar a transparência e mitigar a corrupção na contratação pública na Guarda Nacional Republicana?*. Um ponto fulcral para a prevenção da corrupção e aumento da transparência nos procedimentos de CP prende-se com a criação de uma cultura de integridade. Os militares da GNR (ou qualquer outro funcionário público) devem ter sempre presente que o objetivo máximo do seu trabalho é servir a população, sendo que, no caso da CP, materializa-se através da utilização eficiente do erário público, para que, a Instituição possa melhor cumprir a sua missão. Os interesses pessoais e de terceiros não devem ter qualquer efeito ou distorcer o que é o interesse público. No âmbito da

prevenção da corrupção, esta pode ser a principal vantagem competitiva da Guarda face a outras entidades: a condição e os valores militares. Estes estão plasmados nos diferentes diplomas que regulam a atuação dos militares da GNR, nomeadamente o RGSGNR, o Código de Conduta ou o Código de Honra do Militar da Guarda (CHMGNR).

Verificou-se que uma das principais medidas que a GNR e qualquer outra organização pode tomar é o respeito pelo prescrito no CCP. As alterações legislativas têm vindo a reforçar a transparência dos procedimentos, quer seja através da publicitação pública dos procedimentos nos portais criados para esse efeito, ou na fundamentação das decisões ao longo do procedimento. As figuras dos gestores de contratos e dos júris dos procedimentos também permitem uma maior prevenção da ocorrência de corrupção, sempre salvaguardando a inexistência de eventuais conflitos de interesses nestes elementos. Ademais, o princípio da concorrência também é reforçado e tido em conta no CCP, através de medidas como a contratação por lotes, que permite a empresas de menores dimensões participar num maior número de procedimentos ou através dos limites trianuais nos procedimentos mais simples (ajuste direto e consulta prévia). As medidas especiais de CP não devem permitir uma maior permeabilidade à ocorrência de corrupção. Todas estas medidas, associadas às Recomendações do CPC, permitirão uma maior transparência dos procedimentos aquisitivos. No entanto, deve salientar-se que este Código, através de algumas lacunas, é passível de criar certas situações que permitem a ocorrência do fenómeno.

A criação de um “Manual de Contratação Pública” poderia facilitar o trabalho quotidiano dos militares, como também, padronizar determinados procedimentos na Instituição de modo que haja uma maior harmonia e transparência, sendo esta posição corroborada pelos próprios militares. Este manual deveria ser revisto continuamente, atendendo sempre à legislação vigente. À semelhança do que é praticado por outras entidades, a GNR poderia criar uma lista de boas e más condutas, face a situações concretas que possam ocorrer ao longo de todo o procedimento aquisitivos. Assim, os militares poderiam estar mais alerta para estas situações e, conseqüentemente, evitar/prevenir a sua ocorrência. Para além da sua distribuição física/digital pelos militares, esta medida poderia ser aplicada através de um método pedagógico.

Os PGRCIC também devem ser encarados como um ponto essencial para prevenir a corrupção. No caso específico da CP, deverá haver uma monitorização e reavaliação constantes dos riscos, da sua graduação e das medidas e controlos implementados.

Poderia ser implementada uma revisão calendarizada das medidas conforme a sua graduação, como é prática em outras entidades. A GNR deve encarar este PGRIC como um verdadeiro instrumento de gestão, não limitando a sua existência ao cumprimento de um formalismo legal, dado que, desde a criação da primeira versão do PGRIC da GNR em 2010, poucas alterações ocorreram e, provavelmente, os riscos e os controlos a efetuar não estarão em conformidade com a realidade da Instituição.

Neste âmbito, um dos principais riscos de corrupção que a GNR enfrenta é um planeamento deficiente das necessidades. Qualquer planeamento, por si, tem falhas e desvios, no entanto, deve-se procurar ao máximo priorizar as necessidades da Instituição e precaver possíveis situações que possam afetar este planeamento. Como tal, a Guarda deveria repensar o processo de elaboração do Plano Anual de Necessidades Logísticas, de modo que, por falta ou deficiente planeamento, não se abram portas a possíveis situações de ocorrência do fenómeno corruptivo, fruto da urgência de satisfação de qualquer necessidade. Para além disso, ao não haver um correto planeamento, a gestão das verbas nunca será a mais eficiente e transparente.

Para além todas estas medidas, devem-se respeitar certos princípios como a segregação de funções ou a redundância na validação ou elaboração de determinados processos (*multiple eye principle*), tidos como fundamentais para prevenir a ocorrência de corrupção na CP. A formação também deve ser encarada com fundamental para a prevenção da corrupção, sendo que muitos militares sentem que não têm a formação suficiente para o seu desempenho de funções nesta área, sendo muitas vezes colmatada por autoformação. Esta autoformação, apesar de demonstrar a vontade dos militares aumentarem os seus conhecimentos, deverá ser também enquadrada e suportada pela Instituição, quer seja através de formação interna ou externa, de modo a garantir que os militares têm as competências necessárias para cumprir as suas funções de forma eficiente e transparente. Atendendo à ENCC, ao aumentar a formação dada a todos os dirigentes e funcionários públicos, estes ficam mais conscientes para os perigos e consequências negativas da corrupção. Recorde-se que os planos de formação constam no RGPC, à semelhança da criação de canais de denúncia (*whistleblowing*) e de códigos de conduta.

Sendo a formação um ponto essencial, seria benéfico para a Guarda ter os militares mais aptos a exercer funções relacionadas com a CP onde se realizam um elevado número de procedimentos: as SRLF das Unidades, nomeadamente, através da colocação de Oficiais de AdMil, quer como adjuntos, quer como chefes destas secções. A formação e

colocação de militares do Quadro de AdMil nestas secções permitiria uma contratação mais rigorosa, eficiente e transparente. Para além disso, deve haver incentivos a uma “profissionalização” dos militares que desempenham funções nesta área, nomeadamente, através de apoios monetários, de modo que estes militares tenham uma melhor situação socioeconómica e, consequentemente, estejam menos suscetíveis a serem corrompidos ou a que os recursos humanos mais tecnicamente dotados não sejam aliciados a abandonar a Instituição, de modo a verem a sua qualidade ser (bem) paga.

O *benchmarking* pode ser fundamental no processo de prevenção da corrupção na CP, visto que, através das lições aprendidas por outras entidades, podemos prevenir a ocorrência dessas situações na nossa Instituição. Assim, deve-se aumentar a cooperação entre as diversas entidades, de modo que, através da sinergia de esforços, seja possível melhorar cada instituição em particular e a AP em geral.

A prevenção da corrupção na CP deve ser uma preocupação do poder político e das instituições, através de medidas estratégicas, planos de prevenção e mecanismos de controlo, mas também de cada funcionário na sua esfera de atuação, visto que, a complexidade do comportamento do ser humano é o principal fator de risco. A ocorrência da corrupção só pode ser prevenida ou erradicada se houver uma cultura de integridade em todas as instituições, funcionários públicos e restantes *stakeholders*. Sabendo que a GNR é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares, que pretende ser cada vez mais humana, próxima e de confiança, deverá cultivar os valores castrenses da virtude e da honra e o constante no CHMGNR: “O militar da Guarda não só não comete quaisquer atos de corrupção, como deve rigorosamente combatê-los e opor-se-lhes quando deles tenha conhecimento”.

Após a presente pesquisa, explorando possíveis trabalhos futuros, seria pertinente expandir esta análise a outras entidades, de diversas naturezas. O estudo comparado com entidades estrangeiras também poderia trazer grandes contributos para a ciência. Para além disso, seria interessante verificar o impacto que a ENCC e o RGPC terão na prevenção da corrupção a médio-longo prazo.

Como limitações de investigação, constatou-se que, pela baixa taxa de resposta aos pedidos por parte das entidades/indivíduos contactados, a temática da corrupção e das infrações conexas pode ser encarada como um assunto tabu, isto é, que se evita falar com grande profundidade e que, enquanto assim for, continuará a ocorrer e a corroer a confiança da população nas instituições públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abraham, J., Suleeman, J., & Takwin, B. (2018). Psychological Mechanism of Corruption: A Comprehensive Review. *Asian Journal of Scientific Research*. <https://doi.org/10.3923/ajsr.2018>
- Academia Militar. (2016). NEP 522/1^a de 20 de janeiro: Normas para a redação de Trabalhos de Investigação.
- Agência para a Modernização Administrativa. (2019). *Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção, infrações conexas e conflitos de interesse*. https://www.ama.gov.pt/documents/24077/50817/PPRCIC_AMA2019.pdf/1e45df81-93bd-420d-a04d-679108c0bcb1
- Aires, P. (2021). *O (novo) regime de adjudicação por lotes e a sua aplicabilidade à GNR: principais desafios*. Trabalho de Investigação Aplicada, Mestrado Integrado em Administração da Guarda Nacional Republicana, Academia Militar, Lisboa.
- Alatas, H. (1990). *Corruption: Its nature, causes, and functions*. Avebury.
- Alexander, L., & Moore, M. (2021). Deontological ethics. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Summer 2021. <https://plato.stanford.edu/archives/sum2021/entries/ethics-deontological>
- Almeida, A. (2014). Gestão do risco e da incerteza: conceitos e filosofia subjacente. In *Realidades e desafios na gestão dos riscos: diálogo entre ciência e utilizadores* (pp. 19–29). Imprensa da Universidade de Coimbra. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.14195/978-972-8330-23-1_2
- Arsénio, T. (2019). *O princípio da concorrência na consulta prévia e no ajuste direto*. Tese de Mestrado, Mestrado em Direito e Prática Jurídica, na especialidade de Economia e Políticas Públicas, Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Artemieva, Y. A., Ermakova, M. N., Pokrovskaya, L. L., Petrenko, L. D., & Dolotova, N. L. (2020). the impact of internal control on minimizing fraud: the case of small-medium enterprises. *International Journal of Management*, 11(5), 1277–1288. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=147767140&lang=pt-pt&site=ehost-live>

- Azevedo, P. A., & Carneiro, D. R. (2020). A relevância do portal base, à luz dos princípios fundamentais da contratação pública e do procedimento de formação dos contratos públicos em Portugal. *Dereito: Revista Xurídica Da Universidade de Santiago de Compostela*, 29(2).
- Baltrunaite, A., Giorgiantonio, C., Mocetti, S., & Orlando, T. (2021). Discretion and Supplier Selection in Public Procurement. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 37(1), 134–166. <https://doi.org/10.1093/jleo/ewaa009>
- Barbosa, S. (2017). *Conceção de um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas. Estudo de Caso-Universidade do Porto*. Relatório de Estágio, Mestrado em Auditoria, Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, Porto. <http://hdl.handle.net/10400.22/11275>
- Benbasat, I., Goldstein, D. K., & Mead, M. (1987). The case research strategy in studies of information systems. *MIS Quarterly*, 11(3), 369–386.
- Bleda, M., & Chicot, J. (2020). The role of public procurement in the formation of markets for innovation. *Journal of Business Research*, 107, 186–196. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2018.11.032>
- Boehm, B. (1989). Software risk management. *European Software Engineering Conference*, 1–19. https://doi.org/10.1007/3-540-51635-2_29
- Bosio, E., Djankov, S., Glaeser, E. L., & Shleifer, A. (2020). *Public procurement in law and practice* (No. 27188; Working Paper Series). nber.org. <https://doi.org/10.3386/w27188>
- Bovens, M., Schillemans, T., & Godin, R. (2014). Public Accountability. In *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press.
- Bracamonte, O. (2018). *Ética y Moral en la Gestión Pública*. Segunda Especialidad en Gestión Pública y Gobernabilidad, Universidad Católica de Trujillo Benedicto XVI, Trujillo. <http://repositorio.uct.edu.pe/handle/123456789/573>
- Brei, Z. A. (1996). Corruption, ethics and administration, corruption and morality in administration public, political corruption, administrative corruption. *Brazilian Journal of Public Administration*, 30(1 SE-), 64–77. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8128>
- Brennan, N., & Atkins, J. (2008). Corporate Governance, Accountability and Mechanisms of Accountability: An Overview. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21, 885–906. <https://doi.org/10.1108/09513570810907401>

- Bureau of Democracy Human Rights and Labor. (2021). *Portugal 2021 Human Rights Report*. <https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/portugal/>
- Câmara Municipal da Amadora. (2018). *Plano de Prevenção de Riscos de Gestão Incluindo os riscos de Corrupção e Infrações Conexas*. https://www.cm-amadora.pt/images/MUNICIPIO/CAMARA/PLANO_PREV_RISCOS/PPGRCIC-abril-2018-FINAL.pdf
- Câmara Municipal de Lisboa. (2018). *Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas*. https://www.lisboa.pt/fileadmin/municipio/transparencia/PPRGCIC_em_vigor.pdf
- Câmara Municipal de Loulé. (2020). *Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*. [https://cms.cm-loule.pt/upload_files/client_id_1/website_id_1/files/Transparencia Municipal/Planos de Prevencao/Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da CML_2020.pdf](https://cms.cm-loule.pt/upload_files/client_id_1/website_id_1/files/TransparenciaMunicipal/Planos%20de%20Prevencao/Plano%20de%20Prevencao%20de%20Riscos%20de%20Corrupcao%20e%20Infracoes%20Conexas%20da%20CML_2020.pdf)
- Candeloro, A. P. P., Rizzo, M. B. M. de, & Pinho, V. (2012). *Compliance 360º: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo*. Trevisan Editora Universitária.
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2012). *Ética e Deontologia - Manual de Formação*. Ordem dos Engenheiros Técnicos. https://www.oet.pt/downloads/informacao/Etica_Deontologia-Manual_Formacao.pdf
- Carraro, V. (2019). Promoting Compliance with Human Rights: The Performance of the United Nations' Universal Periodic Review and Treaty Bodies. *International Studies Quarterly*, 63(4), 1079–1093. <http://10.0.4.69/isq/sqz078>
- Centro Hospitalar Universitário do Porto. (2019). *Plano de Prevenção de Riscos de Gestão incluindo Corrupção e Infrações Conexas*. https://www.chporto.pt/documentos/Instituicao/bom_governo/Plano_prevencao_de_riscos/PGRCIC_08_02_2019.pdf
- Ceva, E., & Bocchiola, M. (2020). Theories of whistleblowing. *Philosophy Compass*, 15(1), e12642.
- Chowdhury, A., & Shil, N. (2019). Influence of New Public Management Philosophy on Risk Management, Fraud and Corruption Control and Internal Audit: Evidence from

- an Australian Public Sector Organization. *Journal of Accounting and Management Information Systems*, 18. <https://doi.org/10.24818/jamis.2019.04002>
- Chyung, S. Y. (Yonnie), Roberts, K., Swanson, I., & Hankinson, A. (2017). Evidence-Based Survey Design: The Use of a Midpoint on the Likert Scale. *Performance Improvement*, 56(10), 15–23. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/pfi.21727>
- Comissão Europeia. (2014). *Contratos Públicos*. https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en
- Comissão Europeia. (2015). *Public procurement guidance for practitioners: on the avoidance of the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment Funds*. <https://doi.org/10.2776/7059>
- Comissão Independente de Acompanhamento e Fiscalização das Medidas Especiais de Contratação Pública. (2022). *Recomendação N.º1/2022/CIMEC*. <https://media-exp1.licdn.com/dms/document/C4E1FAQG9lnCA8KrBwA/feedshare-document-pdf-analyzed/0/1645543108633?e=1646841600&v=beta&t=572U2S10kNUd3QThSRxXERbq6SnNb1B8MjYwDwMakHA>
- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. (2011). *Guião de boas práticas para a Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública*. Organismos Estratégicos do Controlo Interno da CPLP-OECI.
- Conselho de Prevenção da Corrupção [CPC]. (2009). *Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 1 de julho de 2009, sobre Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*.
- Conselho de Prevenção da Corrupção [CPC]. (2010). *Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 7 de abril de 2010, sobre a publicidade dos Planos de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas*.
- Conselho de Prevenção da Corrupção [CPC]. (2015). *Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 7 de janeiro de 2015, sobre Prevenção de riscos de corrupção na contratação pública*.
- Conselho de Prevenção da Corrupção [CPC]. (2017). *Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 4 de maio de 2017, sobre Permeabilidade da Lei a Riscos de Fraude Corrupção e Infrações Conexas*.
- Conselho de Prevenção da Corrupção [CPC]. (2019). *Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 2 de outubro de 2019, sobre Prevenção de riscos de*

corrupção na contratação pública.

Conselho de Prevenção da Corrupção [CPC]. (2020). *Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 8 de janeiro de 2020, sobre Gestão de conflitos de interesse no setor público.*

Conselho de Prevenção da Corrupção [CPC]. (2022). *Comunicações recebidas no CPC em 2021.*
https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/analises/relatorio_comunicacoes_recebidas_2021.pdf

Cressey, D. R. (1953). *Other people's money; a study of the social psychology of embezzlement.* Free Press.

Creswell, J. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). Sage publications.

Cuevas Moreno, R., & Rodriguez Minor, R. (2017). Responsabilidad social y ética profesional en la gestión de la administración pública y empresarial. *Social Responsibility and Professional Ethics in Public and Corporative Management.*, 42, 1–25. <http://10.0.56.146/pege.41.9704>

Dâmaso, E. (2019). *Corrupção: breve história de um crime que nunca existiu* (1st ed.). Objectiva.

Davis, M. (2013). Whistleblowing. *International Encyclopedia of Ethics*, 1–6.

Decreto-Lei n.º 109-E/2021, Cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o regime geral de prevenção da corrupção, Diário da República n.º 237/2021, 1º Suplemento, Série I de 2021-12-09, páginas 19 - 42 (2021).
<https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/109-e-2021-175659840>

Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, Procede à nona alteração ao Código dos Contratos Públicos, Diário da República n.º 168/2017, 2º Suplemento, Série I de 2017-08-31, páginas 1894 - 2052 (2017). <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/111-b-2017-108086621>

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, Aprova o Código dos Contratos Públicos, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo, Diário da República n.º 20/2008, Série I de 2008-01-29, páginas 753 - 852 (2008).
<https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/18-2008-248178>

Decreto-Lei n.º 48/95, Código Penal, Diário da República n.º 63/1995, Série I-A de 1995-

- 03-15 (1995). <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1995-34437675>
- Delloite. (2018). *The role of the audit committee*. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/center-for-board-effectiveness/us-audit-committee-resource-guide-section-2.pdf>
- Despacho n.º 10393/2010, de 22 de junho, Aprovação do Regulamento Geral do Serviço da Guarda, Diário da República n.º 119/2010, Série II de 2010-06-22, páginas 33856 - 33891 (2010). <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/10393-2010-1734463>
- Direção-Geral da Administração da Justiça. (2019). *Orientação Técnica: Do gestor de contrato*.
- Direção de Serviços de Gestão de Fundos Comunitários. (2021). *Nota técnica n.º 1 - Medidas Especiais de Contratação Pública*. [https://www.sg.mai.gov.pt/FundosComunitarios/QFP20142020/Documents/Nota técnica nº 1 - Medidas Especiais de Contratação Pública.pdf](https://www.sg.mai.gov.pt/FundosComunitarios/QFP20142020/Documents/Nota_tecnica_nº_1_-_Medidas_Especiais_de_Contratacao_Pública.pdf)
- Duarte, R. (2002). Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. *Cadernos de Pesquisa*, 115, 139–154.
- Duijm, N. J. (2015). Recommendations on the use and design of risk matrices. *Safety Science*, 76, 21–31. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ssci.2015.02.014>
- Dungan, J. A., Young, L., & Waytz, A. (2019). The power of moral concerns in predicting whistleblowing decisions. *Journal of Experimental Social Psychology*, 85, 103848. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jesp.2019.103848>
- Edquist, C., & Zabala-Iturriagagoitia, J. M. (2012). Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. *Research Policy*, 41(10), 1757–1769.
- Estado Maior da Força Aérea. (2014). *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Força Aérea*. https://www.emfa.pt/paginas/inf institucional_fap/ficheiros/plano_gestao_riscos.pdf
- Estado Maior da Força Aérea. (2015). *Relatório de Execução Anual do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas na Força Aérea*. https://www.emfa.pt/paginas/inf institucional_fap/ficheiros/relatorio_execucao_anual_2015.pdf
- Estorninho, M. (2018). Apreciação crítica à alteração de 2017 ao Código dos Contratos Públicos. In *Contratação Pública* (1st ed., pp. 9–17). Centro de Estudos Judiciários. http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_ContratacaoPublica2018.pdf

- Fernández, P. V. (2018). Las consultas preliminares del mercado como mecanismo para favorecer las «compras públicas inteligentes». *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2018(191).
- Ferreira, I., Cunha, S., Amaral, L. A., & Camões, P. (2014). ICT for governance in combating corruption: The case of public e-procurement in Portugal. *ACM International Conference Proceeding Series*, 2014-Janua, 109–112. <https://doi.org/10.1145/2691195.2691265>
- Figueiredo, A. M. (2008). Ética: origens e distinção da moral. *Saúde, Ética & Justiça (e-ISSN 2317-2770)*, 13(1), 1–9.
- Gabinete para as Relações Internacionais Europeias e de Cooperação. (2007). *Prevenir a corrupção: Um guia explicativo sobre a Corrupção e Crimes Conexos*. Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação do Ministério da Justiça (GRIEC).
- Garrett, B. L., & Mitchell, G. (2020). TESTING COMPLIANCE. *Law & Contemporary Problems*, 83(4), 47–84. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=148796110&lang=pt-pt&site=ehost-live>
- Gonçalves, P. (2015). *Direito dos Contratos Públicos* (1st ed.). Almedina.
- Gonçalves, P. C. (2013). A regulação do mercado da contratação pública. *Revista de Contratos Públicos - RCP*, 3, 201–208.
- Gonçalves, P., Martins, L., & Azevedo, P. (2021). *As Medidas Especiais de Contratação Pública Anotadas* (2nd ed.). Almedina.
- Government Offices Sweden. (2017). *National Public Procurement Strategy*. Government Offices of Sweden. <https://www.government.se/4aba88/contentassets/9ec42c71c00442a39d67169d3c25faed/national-public-procurement-strategy.pdf>
- Graça, J. (2021). Compliance na Contratação Pública: uma morte anunciada à nascença? *Newsletter Centro de Estudos de Direito Público e Regulação*, 13, 8–9. https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/pdfs/newsletter/newsletter_13.pdf
- Grandia, J., & Meehan, J. (2017). Public procurement as a policy tool: using procurement to reach desired outcomes in society. *International Journal of Public Sector Management*.

- Guarda Nacional Republicana [GNR]. (2010). *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*.
<https://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2010/PlanoPrevencaoCorrupcao.pdf>
- Guarda Nacional Republicana [GNR]. (2016). *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*.
https://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2016/PPGRCIC_2016.pdf
- Guarda Nacional Republicana [GNR]. (2020). *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*.
https://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2020/PPGRCIC_2020.pdf
- Gupta, M., Abdelmaksoud, A., Jafferany, M., Lotti, T., Sadoughifar, R., & Goldust, M. (2020). COVID-19 and economy. *Dermatologic Therapy*.
- Harland, C., Telgen, J., & Callender, G. (2013). International research study of public procurement. *The SAGE Handbook of Strategic Supply Management*, 372–401.
<https://doi.org/10.4135/9781446269886.n16>
- Ho, W., Zheng, T., Yildiz, H., & Talluri, S. (2015). Supply chain risk management: a literature review. *International Journal of Production Research*, 53(16), 5031–5069.
- Hommen, L., & Rolfstam, M. (2008). Public procurement and innovation: towards a taxonomy. *Journal of Public Procurement*, 8(3), 17–56.
<https://doi.org/10.1108/JOPP-08-03-2008-B001>
- Hopkin, P. (2018). *Fundamentals of risk management: understanding, evaluating and implementing effective risk management*. Kogan Page Publishers.
- Hubbard, D. W. (2020). *The failure of risk management: Why it's broken and how to fix it* (2nd ed.). John Wiley & Sons, Inc.
<https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=fMbKDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR11&dq=risk+management&ots=kh98ATbNnY&sig=MccMDC0DQLrhd5x7oOAMgpOmbpo>
- Huber, W. D. (2017). Forensic accounting, fraud theory, and the end of the fraud triangle. *Journal of Theoretical Accounting Research*, 12(2), 28–49.
<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=125119419&lang=pt-pt&site=ehost-live>
- Infraestruturas de Portugal. (2020). *Relatório de Execução do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os Riscos de Corrupção e Infrações Conexas 2019-2020* (pp. 0–34). <https://www.infraestruturasdeportugal.pt/sites/default/files/inline->

- files/relatorio_de_execucao_do_plano_2019-2020.pdf
- Instituto de Informática, I. P. (2018). *Plano de Integridade e Transparência*.
https://www.seg-social.pt/documents/10152/14786401/Plano_Integridade_Transparencia_II_nov_2018.pdf/954fb4ab-95ec-4f70-8686-12193ff64336
- Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção [IMPIC]. (2020). *Contratação Pública em Portugal 2019*.
<https://www.base.gov.pt/base4/media/w5adtmas/relatório-contratação-pública-2019.pdf>
- Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção [IMPIC]. (2022). *Orientação Técnica 07-CCP relativa às medidas especiais de contratação pública criadas pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio*.
- INTOSAI. (2016). *ISSAI 5700 - Guideline for the Audit of Corruption Prevention*.
- Jain, A. K. (2001). Corruption: A review. *Journal of Economic Surveys*.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-6419.00133>
- Johnston, M. (2005). Keeping the answers, changing the questions: Corruption definitions revisited. *Alemann, Ulrich v.(Ed.): Dimensionen Politischer Korruption. Beiträge Zum Stand Der Internationalen Forschung*. Wiesbaden: VS Verlag Für Sozialwissenschaften, 61–76.
- Jones, A. (2021). Combatting Corruption and Collusion in UK Public Procurement: Proposals for Post-Brexit Reform. *Modern Law Review*, 84(4), 667–707.
<https://doi.org/10.1111/1468-2230.12626>
- Jorion, P. (2007). *Value at risk: the new benchmark for managing financial risk* (3rd ed.). The McGraw-Hill Companies, Inc.
<http://nuir.nkumbauniversity.ac.ug/handle/20.500.12383/1073>
- Junior, N. R., & Boselli, F. (2016). Planejamento Administrativo para Contratação de Bens e Serviços Usuais na Administração Pública. *Revista Empreendedorismo e Sustentabilidade*, 1(1), 45–63.
<http://www.icepsc.com.br/ojs/index.php/empreendedorismo/article/view/142>
- Karaye, I. M., & Horney, J. A. (2020). The impact of social vulnerability on COVID-19 in the US: an analysis of spatially varying relationships. *American Journal of Preventive Medicine*, 59(3), 317–325.
- Kirby, N. (2021). An “Institution-First” Conception of Public Integrity. *British Journal*

- of *Political Science*, 51(4), 1620–1635. <http://10.0.3.249/S000712342000006X>
- Klitgaard, R. (1991). *Controlling corruption*. University of California Press.
- Krejcie, R. V, & Morgan, D. W. (1970). Determining Sample Size for Research Activities. *Educational and Psychological Measurement*, 30(3), 607–610. <https://doi.org/10.1177/001316447003000308>
- Kundu, O., James, A. D., & Rigby, J. (2020). Public procurement and innovation: a systematic literature review. *Science & Public Policy (SPP)*, 47(4), 490–502. <http://10.0.4.69/scipol/scaa029>
- Lăzăroiu, G., Ionescu, L., Uță, C., Hurloiu, I., & Andronie, M. (2020). Environmentally responsible behavior and sustainability policy adoption in green public procurement. *Sustainability*. <https://www.mdpi.com/660588>
- Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, Aprova medidas especiais de contratação pública e altera o Código dos Contratos Públicos, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, o Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado em anexo, Diário da República n.º 99/2021, Série I de 2021-05-21, páginas 2 - 39 (2021). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/30-2021-163728569>
- Lei n.º 63/2007, Lei Orgânica da GNR, Diário da República n.º 213/2007, Série I de 2007-11-06, páginas 8043 - 8051 (2007). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/63-2007-629449>
- Lei n.º 94/2021, de 21 de dezembro, aprova medidas previstas na Estratégia Nacional Anticorrupção, alterando o Código Penal, o Código de Processo Penal e leis conexas, Diário da República n.º 245/2021, Série I de 2021-12-21, páginas 3 - 49 (2021). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/94-2021-176235804>
- Lemoine, G. J., Hartnell, C. A., & Leroy, H. (2018). Taking Stock of Moral Approaches to Leadership: An Integrative Review of Ethical, Authentic, and Servant Leadership. *Academy of Management Annals*, 13(1), 148–187. <https://doi.org/10.5465/annals.2016.0121>
- Maia, A. (2015). *Fatores organizacionais explicativos da corrupção*. Tese de Doutoramento, Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade de Administração Pública, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Lisboa. <http://hdl.handle.net/10400.5/12741>
- Maia, A. (2017). Corrupção – a fraude na governação e na gestão pública. In *Fraude em Portugal: Factos e Contextos* (pp. 247–299). Almedina.
- Maia, A. (2021). “Um acto de corrupção tem na sua génese uma profunda dose de

- egoísmo.*” Fronteiras XXI.
- Malheiro, L. (2020). *A questão do género e os instrumentos de regulação internacional: a agenda Mulheres, paz e segurança na GNR, Guarda Nacional Republicana.* Fronteira do Caos.
- Marconi, M., & Lacatos, E. (2003). *Fundamentos de Metodologia Científica* (5th ed.). Atlas.
- Martín-Retortillo, M. (2016). Los principios de igualdad y transparencia en la modificación de los contratos públicos. Su sentido y alcance en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Revista de Derecho*, 12(14), 143–157. <http://10.0.86.219/rd.v0i14.1292>
- Matilla, F. J. V. (2019). Consultas preliminares desde la óptica de los poderes adjudicadores y las empresas. *Contratación Administrativa Práctica: Revista de La Contratación Administrativa y de Los Contratistas*, 162, 8–22.
- Mauro, M. P. (1996). *The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure* (Issues 96–98). International Monetary Fund.
- Medina-Arnáiz, T. (2010). Integrating gender equality in public procurement: the Spanish case. *Journal of Public Procurement*.
- Melián, J. C. G. (2019). Las consultas preliminares de mercado de un año después. *Gabilex: Revista Del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 1, 271–288.
- Metropolitano de Lisboa. (2018). *Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas* (p. 11). https://www.metrolisboa.pt/institucional/wp-content/uploads/sites/2/2019/01/MetropolitanodeLisboa_PPRCIC2018.pdf
- Ministério da Justiça. (2020). *Estratégia nacional de combate à corrupção (2020-2024)*.
- Ministério Público. (2018). *Relatório Síntese Corrupção E Criminalidade Conexa*.
- Miroslav, M., Miloš, M., Velimir, Š., Božo, D., & Đorđe, L. (2014). Semantic technologies on the mission: Preventing corruption in public procurement. *Computers in Industry*, 65(5), 878–890. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.compind.2014.02.003>
- Moschini, G., & Hennessy, D. A. (2001). Uncertainty, risk aversion, and risk management for agricultural producers. *Handbook of Agricultural Economics*, 1, 87–153.
- Munawar, H. S., Mojtahedi, M., Hammad, A. W. A., Kouzani, A., & Mahmud, M. A. P. (2022). Disruptive technologies as a solution for disaster risk management: A

- review. *Science of The Total Environment*, 806, 151351.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.151351>
- Neves, J. F. (2008). A importância de um sistema de controlo interno. *Revista TOC*, 99, 60–61.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE]. (2016). *Preventing Corruption in Public Procurement*.
<http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE]. (2017). *Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública*.
<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE]. (2020). Risk Management. In *Public Integrity Handbook*.
- Ozili, P. K., & Arun, T. (2020). Spillover of COVID-19: impact on the Global Economy. *Available at SSRN 3562570*.
- Pais-Vieira, M. S., & da Silva Pais-Vieira, C. F. (2019). Prevenção da Corrupção e Infrações Conexas Associadas. *Cadernos CPC*, 1.
- Paulo, W. de L., Fernandes, F. C., Rodrigues, L. G. B., & Eidit, J. (2007). Riscos e controlos internos: uma metodologia de mensuração dos níveis de controle de riscos empresariais. *Revista Contabilidade & Finanças*, 18(43), 49–60.
- Pedro, A. P. (2014). Ética, moral, axiologia e valores: confusões e ambiguidades em torno de um conceito comum. *Kriterion: Revista de Filosofia*, 55, 483–498.
- Pliscoff-Varas, C., & Lagos-Machuca, N. (2021). Efecto de las capacitaciones en la reflexión sobre ética y corrupción. *Effect of Training on Reflection about Ethics and Corruption.*, 55(4), 950–968. <http://10.0.6.54/0034-761220200658>
- Popescu, A., Onofrei, M., & Kelley, C. (2016). An overview of European good practices in public procurement. *Eastern Journal of European Studies*, 7(1), 81–91.
<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=117276448&lang=pt-pt&site=ehost-live>
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (2nd ed.). Gradiva.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril, Aprova a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, Diário da República n.º 66/2021, Série I de

<https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/37/2021/04/06/p/dre/pt/html>

- Rosa, L. (2021). *45 anos de combate à corrupção*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Rosa, M. (2003). *Análise de Risco: Uma Ferramenta de Apoio à Decisão*.
- Rosado, D. (2017). *Elementos Essenciais de Sociologia Geral*. Gradiva.
- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge university press.
- Saad, Y. G. (2016). Antifragilizing public procurement systems: a paradigm shift. *Journal of Public Procurement*, 16(4), 419–453. <http://10.0.4.84/JOPP-16-04-2016-B001>
- Sábado. (2020, September 29). *Pão, legumes e jantaradas. Como militares da Força Aérea lesaram o Estado em milhões*. <https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/pao-legumes-e-jantaradas-como-militares-da-forca-aerea-lesaram-o-estado-em-milhoes>
- Sarker, S., Henningsson, S., Jensen, T., & Hedman, J. (2021). Use Of Blockchain As A Resource For Combating Corruption In Global Shipping: An Interpretive Case Study. *Journal of Management Information Systems*, 38(2), 338–373. <http://10.0.4.56/07421222.2021.1912919>
- Sarmiento, M. (2013). *Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Universidade Lusíada Editora.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. In *The self-restraining state: power and accountability in new democracies* (pp. 13–28). Lynne Rienner Publishers.
- Setyaningsih, S., Akbar, B., Mulyani, S., & Farida, I. (2021). Implementation and Performance of Accounting Information Systems, Internal Control and Organizational Culture in the Quality of Financial Information. *Utopia y Praxis Latinoamericana*, 26, 222–236. <http://10.0.20.161/zenodo.4556206>
- Shashkova, A. V. (2018). Corruption is a problem of political theory and practice. *Montenegrin Journal of Economics*, 14(3), 143–154.
- Shen, L., & Hu, Z. (2021). An Immune Evolutionary Algorithm with Punishment Mechanism for Public Procurement Expert Selection. *Mathematical Problems in Engineering*, 1–10. <http://10.0.4.131/2021/6676635>
- SIC Notícias. (2020, September 25). *Operação Zeus. Acórdão conhecido esta sexta-feira*. SIC Notícias. <https://sicnoticias.pt/pais/2020-09-25-Operacao-Zeus.-Acordao-conhecido-esta-sexta-feira>

- Silva, T. (2020). *Quatro Flagelos que ameaçam Portugal* (1st ed.). Guerra e Paz.
- Smaili, N., & Arroyo, P. (2019). Categorization of Whistleblowers Using the Whistleblowing Triangle. *Journal of Business Ethics*, 157(1), 95–117. <https://doi.org/10.1007/s10551-017-3663-7>
- Sönnichsen, S. D., & Clement, J. (2020). Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement. *Journal of Cleaner Production*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652619337710>
- Sousa, L. de. (2018). O estudo da corrupção através de métodos de inquérito: desafios e cuidados a ter. *Olhares Sobre Desvio e Crime Na Sociedade Portuguesa*, 65–83.
- Sousa, L. (2011). *Corrupção*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Sousa, L. (2017). Algumas notas sobre a adjudicação por lotes. *E-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público*, 4(2), 67–86. <https://www.e-publica.pt/volumes/v4n2a04.html>
- Sousa, L., & Triães, J. (2008). *Corrupção e os Portugueses: Atitudes, Práticas e Valores* (1st ed.). Rui Costa Pinto.
- Taherdoost, H. (2017). Determining sample size; how to calculate survey sample size. *International Journal of Economics and Management Systems*, 2.
- Tanzi, V. (1998). *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures* (Working Paper N.º 98/63).
- Tátrai, T., & Vörösmarty, G. (2020). Non-Compliance in Public Procurement – Comparative Study under EU Law. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 143–161. <https://doi.org/10.24193/tras.61E.8>
- Teixeira, A. (2018). Gestor do contrato: uma mão cheia de deveres. *Data Venia*, 8, 431–442.
- Telles, P., & Ølykke, G. S. (2017). Sustainable Procurement: A Compliance Perspective of EU Public Procurement Law. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 12(3), 239–252. <http://10.0.84.48/epppl/2017/3/7>
- Terry, G. (1968). *Principles of management*. RD Irwin.
- Transparência e Integridade. (2020). *Contributos para uma Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 20.24 - Resposta à Consulta Pública*. https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2020/10/TI-PT_Contributos_ENCC20.24_Out2020.pdf
- Transparency International [TI]. (2021). *Global Corruption Barometer European Union*

- 2021: *Citizens' Views and Experiences of Corruption*.
<https://www.transparency.org/en/publications/gcb-european-union-2021>
- Transparency International [TI]. (2022). *Índice de Percepção da Corrupção 2021*.
https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2022/01/CPI2021_Report_EN-web.pdf
- Tribunal de Contas. (2021). *Relatório n.º 1/2021 – Acompanhamento da Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais previstas na Lei n.º 30/2021*.
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2021/relatorio-oac001-2021-pg.pdf>
- Uyarra, E., & Flanagan, K. (2010). Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement. *European Planning Studies*, 18(1), 123–143.
<https://doi.org/10.1080/09654310903343567>
- Van Belle, S., & Mayhew, S. H. (2016). Public accountability needs to be enforced -a case study of the governance arrangements and accountability practices in a rural health district in Ghana. *BMC Health Services Research*, 16, 1–14.
<http://10.0.4.162/s12913-016-1836-1>
- Vandekerckhove, W. (2021). Is It Freedom? The Coming About of the EU Directive on Whistleblower Protection. *Journal of Business Ethics*.
<https://doi.org/10.1007/s10551-021-04771-x>
- Wang, L., Wu, W.-M., Bolan, N. S., Tsang, D. C. W., Li, Y., Qin, M., & Hou, D. (2021). Environmental fate, toxicity and risk management strategies of nanoplastics in the environment: Current status and future perspectives. *Journal of Hazardous Materials*, 401, 123415.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jhazmat.2020.123415>
- Weatherill, S. (2011). The Limits of Legislative Harmonization Ten Years after Tobacco Advertising: How the Court's Case Law has become a "Drafting Guide." *German Law Journal*, 12(3), 827–864.
- Witjes, S., & Lozano, R. (2016). Towards a more Circular Economy: Proposing a framework linking sustainable public procurement and sustainable business models. In *Resources, Conservation and Recycling*. Elsevier.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921344916300994>
- Wójcik, D., & Ioannou, S. (2020). COVID-19 and Finance: Market Developments So Far and Potential Impacts on the Financial Sector and Centres. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 111(3), 387–400.

APÊNDICES

APÊNDICE A - CARTA DE APRESENTAÇÃO



ACADEMIA MILITAR

Corrupção na Contratação Pública: medidas e mecanismos de prevenção do fenómeno

Autor: Aspirante de Administração Militar da GNR Hugo Miguel Leandro
Branquinho

Orientador: Professor Catedrático Doutor José Fontes

Coorientador: Capitão de Administração Militar da GNR (Doutor) Luís Carlos
Rodrigues Malheiro

Mestrado em Ciências Militares, na especialidade de Administração da GNR

Dissertação de Mestrado

Lisboa, junho de 2022

CARTA DE APRESENTAÇÃO

O presente estudo, com vista à elaboração da Dissertação de Mestrado, surge no seguimento do Curso de Formação de Oficiais da Guarda Nacional Republicana (GNR), ministrado na Academia Militar, encontrando-se subordinado ao tema “Corrupção na Contratação Pública: medidas e mecanismos de prevenção do fenómeno”.

A GNR, enquanto instituição da Administração Direta do Estado, é considerada uma entidade adjudicante, ao abrigo do Código dos Contratos Públicos (CCP), e como tal, nos seus procedimentos aquisitivos, deve respeitar os princípios prescritos em tal código, decorrentes da Constituição da República Portuguesa (CRP), dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo (CPA), entre os quais, a prossecução do interesse público, a transparência e a concorrência.

A pertinência deste tema prende-se com um levantamento e análise das medidas e mecanismos de adoção recomendada ou obrigatória em toda a Administração Pública, ou até mesmo, a identificação de problemas e/ou lacunas que possam existir no processo de identificação, prevenção ou mitigação destes riscos na GNR, através de uma comparação com o que é praticado por outras entidades públicas. Neste seguimento, deve ter-se em conta que a prevenção da corrupção e das infrações conexas, permite um reforço da imagem institucional e do sistema democrático.

Assim sendo, com a finalidade de recolher informações relevantes acerca das matérias supramencionadas, solicito uma entrevista a Vossa Excelência, a agendar num dia e hora, conforme a sua disponibilidade. Devido à situação pandémica que enfrentamos, exorto para que a entrevista seja, preferencialmente, realizada por videoconferência.

Dado que a sua contribuição é crucial para a investigação em curso, agradeço a sua confirmação tão breve quanto lhe for possível.

Grato desde já pela sua disponibilidade e atenção.

Cordialmente,

Hugo Miguel Leandro Branquinho

Aspirante de Administração Militar da Guarda Nacional Republicana

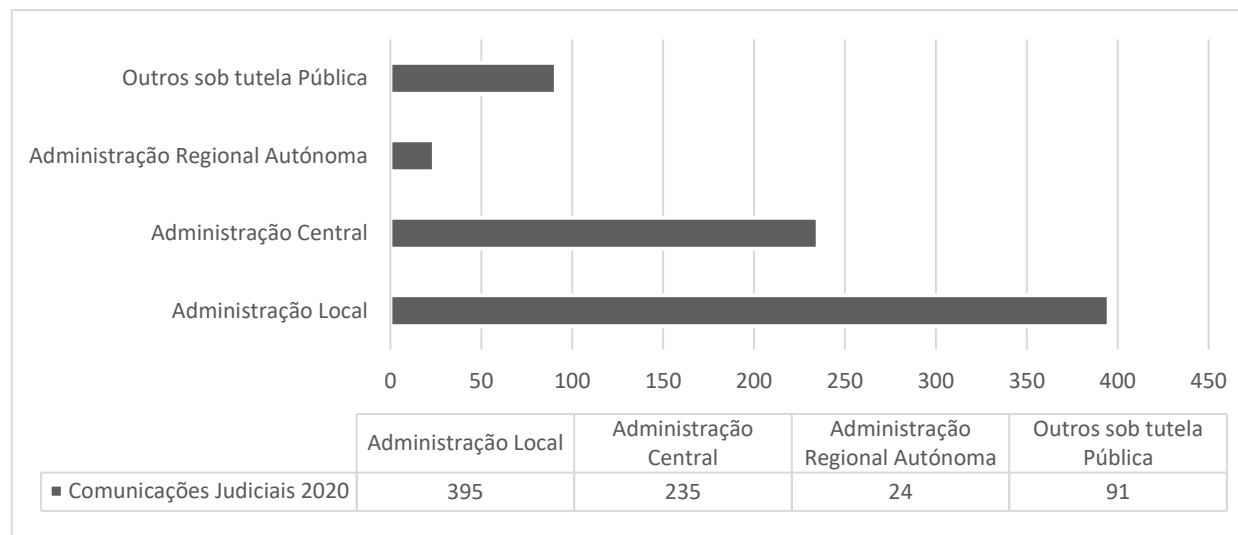
APÊNDICE B - RISCOS DE INTEGRIDADE EM PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Pré-contratual	Planeamento das Necessidades e análise de Mercado	• <u>Avaliação desadequada</u> das necessidades; • Influência dos <u>atores externos</u> nas decisões dos funcionários; • <u>Acordos informais</u> sobre contrato;
	Planeamento e Orçamentação	• <u>Planeamento deficiente</u> das aquisições; • <u>Aquisições não alinhadas com o processo global</u> de tomada de decisões de investimento; • Falha no orçamento;
	Desenvolvimento de especificações / requisitos	• <u>Especificações técnicas adaptadas</u> a uma entidade específica; • <u>Critérios de seleção não objetivos</u> e não estabelecidos antecipadamente; • Solicitação de amostras desnecessárias de bens e serviços; • Informação de compra sobre as especificações do projeto;
	Escolha do tipo de procedimento	• <u>Justificação desadequada</u> do uso de <u>procedimentos não concorrenciais</u>; • <u>Abuso de procedimentos não concorrenciais com base em exceções legais</u>; cisão contratual, abuso de extrema urgência.
Concurso	Convite para propostas	• <u>Ausência de anúncio público</u> para o convite à apresentação de propostas; • Os critérios de avaliação e atribuição não são anunciados; • A informação sobre aquisições não é divulgada.
	Avaliação das propostas	• Conflito de interesses e corrupção no processo de avaliação: ○ Ligações familiares; ○ Presentes ou ofertas; ○ Não aplicação do "princípio dos quatro olhos".
	Adjudicação do contrato	• Os fornecedores não divulgam dados precisos sobre custos ou preços nas suas propostas de preços, o que resulta em um <u>aumento do preço do contrato</u> (ou seja, margens de lucro nas faturas, enchimento dos canais); • <u>Conflito de interesses e corrupção no processo de aprovação</u> (ou seja, não há separação efetiva de autoridades financeiras, contratuais e de projeto) • Falta de acesso aos registos sobre o processo

Pós-Adjudicação	Gestão e Avaliação do Contrato	• <u>Abusos do fornecedor na execução do contrato</u>, em particular no que diz respeito à sua qualidade, preço e calendário: ○ Alteração substancial das condições contratuais para permitir <u>mais tempo e/ou preços mais elevados para o licitante</u>; ○ Substituição de <u>produto ou serviço abaixo do padrão</u> que não cumpre o contrato especificações; ○ Furto de novos bens antes da entrega ao utilizador final ou antes de serem registados; ○ <u>Supervisão deficiente</u> por parte de funcionários públicos e/ou <u>conluio entre empreiteiros e funcionários de supervisão</u>;
	Encomenda e Pagamento	• Práticas Contabilísticas fraudulentas; • Pagamentos atrasados de faturas; • Faturação falsa ou duplicada para bens e serviços não fornecidos e para pagamento intermédio em direito de antecipação.

Fonte: Elaboração própria baseado em Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2016)

APÊNDICE C - COMUNICAÇÕES JUDICIAIS RECEBIDAS PELO CPC EM 2021



Fonte: Elaboração própria baseado em CPC (2022)

APÊNDICE D - PRIORIDADES E MEDIDAS ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Prioridade	Medidas a implementar	
1. Melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais em matéria de transparência e integridade	Prevenir pelo conhecimento e pela formação	
	Educar para a cidadania – a importância da escola	Introduzir em todos os ciclos dos ensinos básico e secundário, na disciplina de Cidadania e Desenvolvimento, o tema «Corrupção – Prevenir e Alertar» e dar relevo à matéria em unidades curriculares do ensino superior e em bolsas e projetos de investigação financiados por agências públicas.
	Formar para a integridade	Formar para o valor da integridade quem tem vínculo de emprego público, ingresse em determinadas profissões, ou seja, nomeado para certos cargos.
	Reforçar a transparência e a dimensão de integridade no exercício da atividade política e de altos cargos públicos	Modernizar o registo de interesses dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, permitindo a recolha de mais informação e um melhor cruzamento de dados.
		Concluir a instalação da Entidade da Transparência, permitindo uma avaliação precoce da valia do modelo adotado.
		Tornar efetiva a fiscalização da declaração única por parte dos Conselhos Superiores das magistraturas.
		Avaliar as condições de funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, para identificação dos constrangimentos que enfrenta e adoção das soluções idóneas à sua superação.
		Avaliar a Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais a fim de compreender se esta lei abrange de modo exaustivo os meios de financiamento partidário.
		Promover uma publicação mais eficiente das contas dos partidos políticos, de forma uniformizada e de acesso facilitado, nomeadamente em relação aos períodos eleitorais.
		Prosseguir no desenvolvimento e implementação dos planos nacionais de administração aberta.

		Continuar a dar concretização ao princípio da transparência em áreas como, por exemplo, a da contratação pública, a da venda de bens por negociação particular, a da atribuição de subvenções públicas pelo Estado e outras pessoas coletivas públicas e a da gestão de fundos europeus.
		Aprofundar a experiência de avaliação da permeabilidade das leis aos riscos de fraude, corrupção e infrações conexas, com a exigência uma avaliação prévia das medidas de política na perspetiva da corrupção
		Garantir uma avaliação legislativa que identifique e impeça que se criem obscuridades legais, contradições normativas ou labirintos jurídicos que favoreçam os comportamentos administrativos «facilitadores»
		Garantir que as decisões administrativas que concedam vantagens económicas acima de determinado valor sejam tomadas por mais de um decisor, consagrando-se, assim, o princípio dos «quatro olhos»
	Reduzir a burocracia	Promover a proximidade e a confiança do cidadão na Administração Pública, eliminando atos burocráticos que possam motivar o fenómeno da corrupção, implementando procedimentos simples e eficientes e criando canais de comunicação interna, que favoreçam a participação dos trabalhadores na apresentação de soluções para a eliminação de atos burocráticos, supérfluos ou desnecessários.
		Garantir a existência, em todas as entidades públicas, de normas de controlo interno que assegurem a imparcialidade e o cumprimento da legalidade, devidamente publicitadas, designadamente nas áreas da contratação ou da segurança de inventários.
		Integrar os sistemas de gestão financeira com os sistemas de inventariação e contratação no âmbito da administração direta e indireta do Estado, estendendo-se estas ferramentas também à administração regional e local.
	Digitalizar as comunicações e informatizar os serviços prestados	Aumentar a digitalização das comunicações entre a Administração Pública e os Cidadãos, promovendo a oferta de serviços por via informática.
		Informatizar os serviços disponibilizados pela Administração Pública, por forma a criar sistemas inteligentes de identificação de padrões de comportamentos suspeitos (sistemas de alerta).
	Facilitar o acesso e melhorar a qualidade da informação	Oferecer aos cidadãos, quando um pedido é apresentado junto de um serviço ou organismo da Administração Pública, informação quanto ao estado do pedido, o tempo estimado para a tomada de decisão, a identificação dos serviços envolvidos no procedimento e o valor a pagar pelo serviço prestado.
		Elaborar e publicitar – online, nas instalações dos serviços e até telefonicamente – guias informativos com a descrição dos vários serviços prestados pela administração, dos requisitos da prestação, dos prazos de decisão médios e dos pagamentos associados

		Desenvolver uma ficha procedimental normalizada, de aplicação relativamente padronizada aos vários procedimentos administrativos, que ofereça ao particular a possibilidade de conhecer imediatamente e de forma simplificada os elementos do procedimento em causa – o prazo, o custo, as formas de reação administrativa e judicial, os mecanismos informáticos que permitem acompanhar o estado do procedimento, os mecanismos de agilização procedimental e de simplificação a que possa recorrer.
	Organizar campanhas de sensibilização	Organizar, nos organismos públicos, e através de meios de divulgação de publicidade institucional, campanhas que alertem para práticas corruptivas comuns, incentivem o seu repúdio, esclareçam os meios de denúncia existentes e evidenciem os valores envolvidos.
2. Prevenir e detetar os riscos de corrupção na ação pública	Instrumentos gerais	Promover a ética pública por via da adoção de programas de cumprimento normativo também no setor público, com especial enfoque na análise de riscos e nos planos de prevenção ou gestão de riscos, nos canais de denúncia, na institucionalização de gabinete responsável pelo programa de cumprimento normativo, no código de ética ou de conduta, e na formação de dirigentes e de funcionários públicos.
	Regime Geral de Prevenção da Corrupção	Criar um RGPC, do qual decorra para a administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais e para o setor público empresarial a obrigatoriedade de adoção e de implementação de programas de cumprimento normativo.
	O Mecanismo de Prevenção da Corrupção	Instituir o Mecanismo de Prevenção da Corrupção, independente, especializado e exclusivamente dedicado ao desenvolvimento de políticas anticorrupção, com poderes de iniciativa, controlo e sancionamento.
	As inspeções-gerais, entidades equiparadas e inspeções regionais	Reforçar o papel a desempenhar pelas entidades com natureza inspetiva do Estado, nomeadamente as inspeções setoriais e regionais, órgãos e serviços de inspeção, auditoria e fiscalização, que tenham por missão o exercício do controle interno do Estado, enquanto garantes da permanente atualização dos planos de prevenção da corrupção e de infrações conexas.
	Reforço da eficácia da atuação do Tribunal de Contas	Reforçar a ação de fiscalização e responsabilização financeira feita pelo Tribunal de Contas, como meio de promoção da transparência e integridade, dentro dos serviços e organismos da Administração Pública que prestam contas a este tribunal e que estão sujeitos à sua jurisdição, nomeadamente através do alargamento da competência do tribunal sobre entidades cuja atividade seja maioritariamente financiada por dinheiros públicos ou que estejam sujeitas ao controlo de gestão pública e da sujeição de pessoas coletivas ao regime de responsabilidade financeira.
3. Compreender o setor	Prevenção	Tornar obrigatório, nas grandes e médias empresas, a adoção e implementação de programas de cumprimento normativo como via de maior comprometimento do setor privado no combate à corrupção, prevendo consequências para a sua não adoção.

		Dar relevância substantiva e adjetiva à adoção ou aperfeiçoamento dos programas de cumprimento normativo ao nível da responsabilidade penal, administrativa e contraordenacional das pessoas coletivas e entidades equiparadas, alterando o direito substantivo vigente e prevendo normas processuais para a pessoa coletiva arguida.
	Deteção e Repressão	Expandir a utilidade do registo central do beneficiário efetivo, para que seja possível, de uma forma mais simples e eficiente, desconsiderar a personalidade jurídica e agir contra o beneficiário efetivo de determinada organização
4. Reforçar a articulação entre instituições públicas e privadas		Reforçar mecanismos de articulação entre entidades públicas e entre estas e as privadas, fomentando o intercâmbio de informações quanto a boas práticas e estratégias de prevenção, deteção e repressão, nomeadamente através da criação de bancos digitais, associados a uma plataforma comunicacional para partilha de informações, e da implementação de um espaço institucional onde possa ter lugar um encontro periódico entre as referidas entidades.
		Reforçar mecanismos de articulação entre instituições específicas tendo em vista a comunicação e a troca de informações entre elas.
		Responsabilizar as entidades reguladoras, as associações públicas profissionais e outras entidades competentes em determinados setores de atividade pela imposição de boas práticas e medidas adicionais aos setores por si tutelados, nomeadamente no setor financeiro, nos setores da construção, desportivo e dos serviços públicos essenciais.
5. Garantir uma aplicação mais eficaz e uniforme dos mecanismos legais em matéria de repressão da corrupção, melhorar os tempos de resposta do	Unificação e uniformização de normas, compilação de legislação, atualização e uniformização de conceitos legais, avaliação do impacto normativo	Revisão dos vários diplomas que têm por objeto a repressão da corrupção e criminalidade conexas, agregando, preferencialmente num único diploma, as soluções aí previstas.
		Estender o prazo de prescrição de 15 anos, previsto no artigo 118.º, n.º 1, alínea a), do Código Penal a outros crimes.
		Criar um guia prático que compile as várias leis, tratados, convenções, acordos internacionais ou instrumentos da União Europeia referentes à cooperação internacional em matéria penal.
		Rever o conceito de funcionário para efeitos penais, nomeadamente em face da evolução verificada ao nível do setor público empresarial, da justiça militar e do conceito de titular de alto cargo público.
		Instituir a avaliação sistemática do impacto normativo de leis inovadoras, para permitir que sejam convenientemente sustentadas alterações legislativas subsequentes.
	Dispensa de pena, atenuação da pena e suspensão provisória do processo	Uniformizar, harmonizar e tornar mais eficazes os institutos da dispensa de pena, aplicável ao agente que se retrate e denuncie o crime antes de instaurado o procedimento criminal e, em certos casos, ao agente que colabore decisivamente na descoberta da verdade, sem ter denunciado o crime antes de instaurado o procedimento criminal, e da atenuação especial da pena, aplicável ao arguido que colabore ativamente na descoberta da verdade, contribuindo de forma relevante para a prova da sua responsabilidade ou para a prova da responsabilidade de outros.

	Estender o instituto da suspensão provisória do processo, previsto na Lei n.º 36/94, de 29 de setembro, à oferta indevida de vantagem, e clarificar que é oponível à arguida que seja pessoa coletiva ou entidade equiparada a injunção de adotar ou implementar programas de cumprimento normativo adequados a prevenir a prática de crimes de recebimento ou oferta indevidos de vantagem ou de corrupção
Pena acessória de proibição do exercício de função	Alterar o artigo 66.º do Código Penal, tendo em vista a adequação e a efetividade da punição dos crimes de corrupção, nomeadamente através da aplicabilidade da pena acessória de proibição de função a gerentes e a administradores de sociedades comerciais
Crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos e de titulares de altos cargos públicos	Retirar os «titulares de altos cargos públicos» da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, e alterar subsequentemente o artigo 374.º-A do Código Penal, mantendo as penas aplicáveis aos crimes de corrupção e de oferta e recebimento indevido de vantagem, em função desta especial qualidade do agente
	Responsabilizar as pessoas coletivas pela prática de crime de corrupção ativa de titular de cargo político e de oferta indevida de vantagem.
	Reforçar a eficácia preventivo-geral e especial da punição dos crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos, através da aplicação de uma pena acessória juntamente com a pena principal ou de substituição em que o agente seja condenado – pena de incapacidade para ser eleito ou nomeado para cargo político por um período de 2 a 10 anos.
	Estender a alguns crimes o prazo de prescrição de 15 anos
Responsabilidade penal das pessoas coletivas e entidades equiparadas	Uniformizar o regime geral da responsabilidade penal das pessoas coletivas e equiparadas e autonomizá-lo do que se aplica às pessoas singulares.
	Dar relevância substantiva aos programas de cumprimento normativo ao nível da determinação da pena, em sentido amplo, revendo as penas principais, acessórias e de substituição aplicáveis aos entes coletivos
Código das Sociedades Comerciais	Alterar o Código no sentido de ser refletida a obrigatoriedade de adoção de programas de cumprimento normativo, no que se refere às empresas de média e grande dimensão, enquanto instrumentos de prevenção e de repressão da corrupção.
	Atualizar as penas dos crimes com relevância direta com o fenómeno da corrupção e eliminar incongruências nos artigos 509.º a 529.º
	Tipificar o crime de escrituração fraudulenta.
«Megaprocessos»	Aperfeiçoar o regime da separação de processos, deixando mais claras as situações em que pode ter lugar a separação ou a não conexão
	Simplificar a produção e a apresentação da prova nas várias fases processuais.
	Reponderar a composição do Tribunal Central de Instrução Criminal.

6. Produzir e divulgar periodicamente informação fiável		Consagrar expressamente a possibilidade de realizar sessões prévias e audiências prévias em fase de instrução e julgamento, respetivamente, com vista a facilitar o agendamento dos atos a praticar nessas fases processuais e a realização contínua da audiência.
	Métodos de investigação	Rever a Lei do Cibercrime, no sentido de regular mais adequadamente métodos de investigação em ambiente digital, nomeadamente buscas online.
		Assegurar a transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva (UE) n.º 2019/1153 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que estabelece normas destinadas a facilitar a utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de determinadas infrações penais, nas quais se deverá incluir a criminalidade económico-financeira.
	Canais de denúncia e mecanismos de proteção adequada dos denunciantes	Criar um diploma que estabeleça o regime jurídico geral de proteção dos denunciantes, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, e abrangendo e articulando as normas sobre denunciantes previstas no direito vigente
		Alertar e sensibilizar os cidadãos para os canais de denúncia existentes.
	Acordo sobre a pena aplicável	Prever a possibilidade de celebração de um acordo sobre a pena aplicável, na fase de julgamento, assente na confissão livre, integral e sem reservas dos factos imputados ao arguido, independentemente da natureza ou da gravidade do crime imputado, afastando qualquer configuração que premeie, através da redução da pena aplicável, quem colabore responsabilizando outro ou outros arguidos.
	Meios humanos e técnicos	Reforçar – através da implementação de programas de formação – a importância da competência especializada dos diversos intervenientes e a construção de uma rede integrada de cooperação entre entidades, de forma a melhorar os resultados das investigações e a tornar mais eficientes e eficazes as diferentes intervenções
		Investir em soluções informáticas, nomeadamente nas que facilitem a compreensão e apreensão do conteúdo dos processos-crime nas suas diferentes fases.
6. Produzir e divulgar periodicamente informação fiável	Prevenção	Obter e analisar dados que permitam compreender, em termos globais, mas da forma o mais exata possível, os contornos do crime de corrupção e a eficácia da sua investigação e punição
		Tornar pública e facilmente acessível este tipo de informação, salvaguardando sempre o anonimato dos visados.
		Adotar critérios de recolha de informação credíveis, fidedignos e coerentes.
		Elaborar e divulgar, anualmente, o Relatório Anticorrupção, no qual deverão estar tratados os referidos dados informativos e ainda súmulas dos factos relativos a crimes de corrupção que deram origem a condenações já transitadas em julgado

		Especificar dados sobre os mecanismos legalmente existentes no âmbito da repressão da corrupção, no relatório de política criminal apresentado pelo Procurador-Geral da República ao Governo e à Assembleia da República.
7. Cooperar no plano internacional no combate à corrupção	Prevenção e Repressão	Cooperar com outros Estados, em particular no quadro da União Europeia e da CPLP, para uma resposta mais efetiva aos fenómenos corruptivos.
		Cooperar com organizações e organismos internacionais como as Nações Unidas, a OCDE, o Conselho da Europa (GRECO) e o GAFI.

APÊNDICE E - RELAÇÃO DOS MILITARES DA GNR ENTREVISTADOS

	Posto	Entrevistado	Função	Grau Académico	Local/Data
<i>E1</i>	Major-General	António Manuel de Oliveira Bogas	Comandante CARI	Licenciatura	Lisboa, 06MAI22
<i>E2</i>	Coronel	Carla Cristina Marques Chambel Tomé Domingos	Diretora DRL	Licenciatura	Lisboa, 12MAI22
<i>E3</i>	Tenente-Coronel	Miguel Ângelo Reis Alves Amorim	Chefe Divisão de Aquisições	Mestrado	Lisboa, 12MAI22
<i>E4</i>	Major	Vítor Hugo Marques Nogueira	Chefe Repartição de Concursos e Contratos	Licenciatura	Santa Apolónia, 28MAR22
<i>E5</i>	Coronel	Eduardo Miguel Silvério da Silva	Inspetor-Adjunto	12º ano	Quartel do Carmo, 30MAR22

APÊNDICE F - RESPOSTAS À ENTREVISTA À ENTIDADE “EXEMPLO”

1. Para a prevenir o fenómeno corruptivo as entidades devem adotar certas medidas e mecanismos, recomendados ou obrigatórios, bem como outros procedimentos que se afiguram como boas práticas. No âmbito da contratação pública, a entidade dispõe de medidas e mecanismos de prevenção da corrupção e infrações conexas? Quais?

A entidade tem uma especial preocupação com a corrupção, a fraude e os conflitos de interesses. Existem dois fatores fundamentais: a legislação e os regulamentos internos e o comportamento das pessoas (transversal à organização, em que se procura investir na cultura organizacional). A entidade dispõe desde 2016 de um Código de Ética que foi já revisto e que é frequentemente revisitado por todos os colaboradores em ações de sensibilização e de formação. Por exemplo em 2021 foi disponibilizado um "quizz" sobre o tema a jogar por todos os colaboradores quando melhor lhes conviesse ao longo do ano. Para além disso, a entidade dispõe de um Manual de Contratação Pública, continuamente revisto, bem como as minutas de contratação. Na estrutura orgânica dispõe de um Departamento que se dedica à temática da contratação pública, que tem como principal objetivo a construção de cadernos de encargos e a formação de contratos que cumpram a lei e que permitam uma contratação eficiente. Devido ao elevado valor dos contratos celebrados pela IP, muitos deles estão sujeitos a visto prévio do Tribunal de Contas, canal que serve também de orientação à contratação pública. Estão ainda implementadas fichas de "Best Practices" e de "Exemplos Práticos", isto é, documentos onde são apresentadas situações concretas (por exemplo prevenção e combate ao conluio, conflito de interesses, transparência), em que são explanadas abordagens corretas e comportamentos adequados a adotar.

2. Estes PGRIC são revistos? Com que frequência? Existe uma monitorização da implementação das medidas preventivas? Qual o grau de implementação?

Os PGRIC surgem como uma orientação do Tribunal de Contas, no entanto, na visão da IP, a corrupção é apenas "uma fatia" do risco de negócio. Assim, é encarado como um instrumento de Gestão essencial. Este Plano é revisto anualmente, sendo continuamente monitorizado, de acordo com a graduação dos riscos: os riscos considerados como Muito Elevados são revistos trimestralmente e os Elevados são revistos semestralmente. A monitorização é um processo contínuo e de adaptação, sendo que a implementação de determinados controlos pode alterar a graduação dos riscos. O número inicial de riscos levantados foi consideravelmente elevado, no entanto, certos controlos implementados por aplicação das medidas previstas nos planos de ação permitem mitigar vários riscos. Este processo contínuo é um processo partilhado na organização, com acesso a informação disponibilizada na intranet da empresa.

3. Considera que estes PGRIC cumprem a sua finalidade e que podem ser usados enquanto instrumentos de gestão? Fundamente a sua resposta.

Sim. Estes planos são uma boa medida desde a sua génese, visto que permitem tornar objetivo os riscos associados aos vários negócios da empresa. Com o mapeamento dos riscos surge a definição dos planos de ação que preveem as correspondentes medidas de mitigação, o que implica para o envolvimento da organização na análise das oportunidades de uma mais eficiente gestão dos riscos. Para além disso, a divulgação dos PGRIC permite o *benchmark* com outras organizações com que haja similitude, o que favorece uma melhoria contínua. Através deles conseguimos analisar as oportunidades bem como os riscos. Para além disso, a similaridade entre entidades permite o *benchmark* com outras organizações, de modo que exista uma melhoria contínua.

4. A entidade dispõe códigos de ética/conduita, planos de formação e canais de denúncia? Os funcionários têm conhecimento destes?
Como já referido, a empresa dispõe de Código de Ética, o qual na sua versão inicial foi distribuído em suporte papel a cada colaborador e que é revisitado frequentemente em ações de sensibilização e de formação. Existem planos de formação anuais. O plano de formação é divulgado e gerido através de plataforma informática que permite a auto-inscrição, sendo que existe a possibilidade de as formações dispensarem a validação das chefias, designadamente várias de natureza comportamental e de desenvolvimento pessoal, como o <i>quizz</i> em <i>E-learning</i> sobre Ética, anteriormente mencionado, que cada colaborador realiza a seu tempo, sendo apenas dado conhecimento à respetiva chefia. Na formação em áreas mais técnicas existe uma preocupação constante com a "reciclagem" e atualização dos conhecimentos. Existe também um canal de comunicação de irregularidades, ajustado face à Lei de Proteção de Dados, que garante a confidencialidade do denunciante. Este canal criado em 2016 é gerido por uma equipa restrita, e materializa-se através de um e-mail e de um apartado (de modo a não excluir aqueles que não têm literacia tecnológica), encontrando-se em curso a adaptação às exigências da Lei 93/2021, de 20 de dezembro, que entrará em vigor 180 dias após a publicação.
5. Quais são as principais medidas de Gestão de Recursos Humanos usadas para prevenir a corrupção? Existe uma política de rotatividade de recursos humanos? Quais são os critérios?
Em termos gerais, parece-me que ao nível da Gestão de Recursos Humanos a medida mais relevante é a segregação de funções na gestão dos processos. A existência de diferentes intervenientes num determinado processo e de diferentes validadores é essencial. Para além disso, deve haver uma interpenetração entre diferentes áreas/ estruturas orgânicas, por exemplo, a avaliação de desempenho deve estar relacionada com a Gestão de Carreiras. É também aconselhável a rotatividade em diferentes áreas de especialização, não só como medida de mitigação do risco como, simultaneamente, de desenvolvimento das pessoas da organização.
6. No âmbito da contratação pública, quais são os principais riscos que a entidade enfrenta?
Para além dos riscos de corrupção e de fraude na gestão de contratos, potencialmente associados à matéria da contratação, os principais riscos mapeados no PGRCIC da empresa prendem-se com a Gestão Contratual desde a fase de formação do contrato, no sentido do desenvolvimento de procedimentos que permitam a aquisição de produtos e serviços com a qualidade pretendida, a custos aceitáveis e com prazos de entrega adequados, ponderando os riscos de incumprimento derivados das atuais contingências do mercado de obras públicas e que se apresentam suscetíveis de condicionarem a cabal prossecução da missão da empresa.
7. Considera o Código dos Contratos Públicos uma ferramenta na prevenção da corrupção? Em que medida?
Sem dúvida que o CCP se apresenta como ferramenta essencial num Estado de Direito enquanto ferramenta disciplinadora da afetação de recursos públicos e da defesa dos princípios estruturantes da realização da despesa pública num mercado concorrencial. Os propósitos do CCP são legítimos e relevantes, nomeadamente a exigência de fundamentação. Uma boa medida recentemente introduzida no CCP foi o Gestor do Contrato, que garante a conformidade do processo e "une as pontas" das diferentes partes do procedimento. A intervenção do Júri no procedimento consubstancia também medida de prevenção da corrupção na medida em que reforça a exigência de fundamentação e de partilha da decisão.

8. Na sua opinião, quais são as boas práticas que esta entidade adota e que poderiam ser transpostas para outras entidades públicas?
A contratação pública é essencial para a empresa dado que movimentam grandes montantes de investimento. Como boas práticas que poderiam ser adotadas por outras entidades refiro: a existência de unidade organizacional dedicada à formação dos contratos, independente do negócio que se encarrega da gestão posterior do contrato, a segregação de funções, a existência de uma Manual de Contratação Pública, o Código de Ética e os Planos de Formação que apropriam conteúdos relacionados com a contratação e a ética.
9. No caso de a entidade já ter enfrentado algum caso de corrupção, quais foram as lições apreendidas?
Uma lição aprendida prende-se com a desmaterialização de pagamentos, ao tempo através de referências de multibanco, que até então eram efetuados em diferentes estruturas desconcentradas.
10. Quais são as principais limitações e desafios futuros na prevenção da corrupção na contratação pública?
No âmbito da atividade da empresa e considerando o enorme volume de investimento programado pelo Estado português, os desafios futuros prendem-se com a execução das obras públicas planeadas e as limitações com as condições da empresa que assegurem a boa formação e gestão dos correspondentes contratos e, do lado do mercado, com a capacidade de fornecer respostas adequadas, dada a depauperação da oferta e o aumento da procura. No que toca ao CCP, apesar das suas vantagens na regulação da gestão de dinheiro público, este pode criar certas entropias nos procedimentos, devido ao seu formalismo e <i>time-consuming</i> . A alteração das regras de financiamento comunitário que sustenta a retoma económica na UE determinou alguma flexibilização do CCP, o que obriga a um reforço do sistema de controlo, também na vertente da prevenção da corrupção. Acresce que em certos segmentos de atividade o Código não permite uma contratação eficiente. Há algumas dificuldades em procedimentos de contratação relacionados com determinadas <i>utilities</i> , devido à organização do mercado e à grande dispersão territorial da atividade a cobrir e no que toca a SI, é por vezes complicado criar cadernos de encargos cujas especificações alcancem a aquisição de produtos que satisfaçam todas as necessidades, sendo rígidas as limitações a adaptações ou desenvolvimentos que o processo aconselharia no decurso do projeto.

APÊNDICE G - INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO

2. Faixa Etária: *

Marcar apenas uma oval

☐ Até 20 anos

☐ Entre 21 e 24 anos

☐ Entre 25 e 29 anos

☐ Entre 30 e 34 anos

☐ Entre 35 e 39 anos

☐ Entre 40 e 44 anos

☐ Entre 45 e 49 anos

☐ Entre 50 e 54 anos

☐ Mais de 55 anos

Prevenção da Corrupção na Contratação Pública

O presente estudo, com vista à elaboração da Dissertação de Mestrado, surge no seguimento do Curso de Formação de Oficiais da Guarda Nacional Republicana (GNR), ministrado na Academia Militar, encontrando-se subordinado ao tema “Corrupção na Contratação Pública: medidas e mecanismos de prevenção do fenómeno”.

O questionário apresentado tem como objetivo central analisar quais são os principais desafios, em termos de prevenção da corrupção, que os militares da GNR envolvidos nos procedimentos de contratação pública enfrentam.

A confidencialidade dos dados pessoais será assegurada.

Tempo de resposta estimado: 5 minutos.

Antecipadamente, agradeço a sua participação nesta investigação científica.

Hugo Branquinho
Aspirante de Administração Militar

*Obrigatório

Caracterização do Inquirido

Nesta secção será realizada uma breve caracterização do inquirido.

1. Género: *

Marcar apenas uma oval.

☐ Masculino

☐ Feminino

☐ Prefiro não responder

3. Posto: *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Guarda
☐ Guarda Principal
☐ Cabo
☐ Cabo-Chefe
☐ Cabo-Mor
☐ Furiel
☐ Segundo-Sargento
☐ Primeiro-Sargento
☐ Sargento-Ajudante
☐ Sargento-Chefe
☐ Sargento-Mor
☐ Alferes
☐ Tenente
☐ Capitão
☐ Major
☐ Tenente-Coronel
☐ Coronel
☐ Brigadeiro-General
☐ Major-General
☐ Tenente-General

4. Arma/Serviço: *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Administração Militar
☐ Infantaria
☐ Cavalaria
☐ Material
☐ Outra: _____

5. Tempo de serviço na GNR: *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ 0-10 anos
☐ 10-20 anos
☐ 20-30 anos
☐ 30-40 anos

6. Unidade de colocação: *

7. Tempo de serviço (acumulado) em funções relacionadas com a Contratação Pública (em anos): *

8. Tipo de função: *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Comando
☐ Direção ou Chefia
☐ Estado-Maior
☐ Chefia Técnica
☐ Execução

Prevenção da
Corrupção na
Contratação
Pública

Nesta secção procurar-se-á analisar quais são os desafios em matéria de prevenção da corrupção que os militares envolvidos nos procedimentos de contratação pública enfrentam.
Nas questões cuja resposta seja em forma de uma escala, considere:
1- "Discordo Totalmente"
2- "Discordo"
3- "Concordo"
4- "Concordo Totalmente"
5- "Prefiro não responder"

9. Considero que o Código dos Contratos Públicos permite uma contratação transparente. *
- 1 - "Discordo Totalmente" 2 - "Discordo" 3 - "Concordo" 4 - "Concordo Totalmente" 5 - "Prefiro não responder"
- Marcar apenas uma oval.
- | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Discordo totalmente | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| Prefiro não responder | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
10. Considero que o Código dos Contratos Públicos permite uma contratação eficiente. *
- 1 - "Discordo Totalmente" 2 - "Discordo" 3 - "Concordo" 4 - "Concordo Totalmente" 5 - "Prefiro não responder"
- Marcar apenas uma oval.
- | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Discordo totalmente | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| Prefiro não responder | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
11. As medidas especiais de contratação pública, criadas para fazer face à pandemia COVID-19, podem afetar a transparência dos procedimentos aquisitivos. *
- 1 - "Discordo Totalmente" 2 - "Discordo" 3 - "Concordo" 4 - "Concordo Totalmente" 5 - "Prefiro não responder"
- Marcar apenas uma oval.
- | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Discordo Totalmente | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| Prefiro não responder | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
12. A fundamentação das escolhas e decisões tomadas nos procedimentos aquisitivos previnem a corrupção. *
- 1 - "Discordo Totalmente" 2 - "Discordo" 3 - "Concordo" 4 - "Concordo Totalmente" 5 - "Prefiro não responder"
- Marcar apenas uma oval.
- | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Discordo Totalmente | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| Prefiro não responder | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
13. Existe um planeamento adequado das necessidades. *
- 1 - "Discordo Totalmente" 2 - "Discordo" 3 - "Concordo" 4 - "Concordo Totalmente" 5 - "Prefiro não responder"
- Marcar apenas uma oval.
- | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Discordo Totalmente | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| Prefiro não responder | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
14. A publicitação dos procedimentos em plataformas eletrónicas permite uma maior transparência. *
- 1 - "Discordo Totalmente" 2 - "Discordo" 3 - "Concordo" 4 - "Concordo Totalmente" 5 - "Prefiro não responder"
- Marcar apenas uma oval.
- | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Discordo Totalmente | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| Prefiro não responder | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

15. A publicitação dos procedimentos em plataformas eletrónicas é uma prática instituída na GNR. *
- 1 - "Discordo Totalmente" 2 - "Discordo" 3 - "Concordo" 4 - "Concordo Totalmente" 5 - "Prefiro não responder"
- Marcar apenas uma oval.
- | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Discordo Totalmente | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| Prefiro não responder | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
16. Prefiro realizar procedimentos concorrenciais em detrimento do ajuste direto. *
- 1 - "Discordo Totalmente" 2 - "Discordo" 3 - "Concordo" 4 - "Concordo Totalmente" 5 - "Prefiro não responder"
- Marcar apenas uma oval.
- | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Discordo Totalmente | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| Prefiro não responder | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
17. A existência e difusão de um Manual de Procedimentos de Contratação Pública facilitaria o meu desempenho de funções. *
- 1 - "Discordo Totalmente" 2 - "Discordo" 3 - "Concordo" 4 - "Concordo Totalmente" 5 - "Prefiro não responder"
- Marcar apenas uma oval.
- | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Discordo Totalmente | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| Prefiro não responder | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
18. A promoção de ações de esclarecimento sobre as normas e procedimentos internos é fundamental para prevenir a corrupção na contratação pública. *
- 1 - "Discordo Totalmente" 2 - "Discordo" 3 - "Concordo" 4 - "Concordo Totalmente" 5 - "Prefiro não responder"
- Marcar apenas uma oval.
- | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Discordo Totalmente | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| Prefiro não responder | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
19. Na GNR, na área da contratação pública existe uma escassez de recursos humanos. *
- 1 - "Discordo Totalmente" 2 - "Discordo" 3 - "Concordo" 4 - "Concordo Totalmente" 5 - "Prefiro não responder"
- Marcar apenas uma oval.
- | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Discordo Totalmente | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| Prefiro não responder | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
20. Considero que a minha formação é adequada ao desempenho das minhas funções na área da contratação pública. *
- 1 - "Discordo Totalmente" 2 - "Discordo" 3 - "Concordo" 4 - "Concordo Totalmente" 5 - "Prefiro não responder"
- Marcar apenas uma oval.
- | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Discordo totalmente | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| Prefiro não responder | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

21.

Procuo realizar autoformação, de modo a ter um melhor desempenho das minhas funções na área da contratação pública.

1 - "Discordo Totalmente" 2 - "Discordo" 3 - "Concordo" 4 - "Concordo Totalmente" 5 - "Prefiro não responder"

Marcar apenas uma oval.

12345

Discordo totalmentePrefiro não responder
22.

Tenho conhecimento da existência de um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas na GNR.

1 - "Discordo Totalmente" 2 - "Discordo" 3 - "Concordo" 4 - "Concordo Totalmente" 5 - "Prefiro não responder"

Marcar apenas uma oval.

12345

Discordo totalmentePrefiro não responder
23.

Já consultei o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas pelo menos uma vez.

1 - "Discordo Totalmente" 2 - "Discordo" 3 - "Concordo" 4 - "Concordo Totalmente" 5 - "Prefiro não responder"

Marcar apenas uma oval.

12345

Discordo totalmentePrefiro não responder

24.

Conheço os riscos e as medidas preventivas constantes no Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, no que concerne à contratação pública.

1 - "Discordo Totalmente" 2 - "Discordo" 3 - "Concordo" 4 - "Concordo Totalmente" 5 - "Prefiro não responder"

Marcar apenas uma oval.

12345

Discordo totalmentePrefiro não responder
25.

A apropriação ou utilização indevida de bens públicos, nomeadamente por abates, transferência ou cedência de bens sem autorização do órgão competente é um problema na GNR.

1 - "Discordo Totalmente" 2 - "Discordo" 3 - "Concordo" 4 - "Concordo Totalmente" 5 - "Prefiro não responder"

Marcar apenas uma oval.

12345

Discordo totalmentePrefiro não responder
26.

A dependência técnica de alguns fornecedores de bens/serviços é uma realidade na GNR e pode levar a situações de corrupção.

1 - "Discordo Totalmente" 2 - "Discordo" 3 - "Concordo" 4 - "Concordo Totalmente" 5 - "Prefiro não responder"

Marcar apenas uma oval.

12345

Discordo totalmentePrefiro não responder

27. As chefias conseguem controlar, através dos princípios gerais de comando, o risco de quebra dos deveres funcionais e valores, tais como a obediência, lealdade, proficiência, zelo, isenção, correção, disponibilidade, sigilo, apurmo, entre outros.

1 - "Discordo Totalmente" 2 - "Discordo" 3 - "Concordo" 4 - "Concordo Totalmente" 5 - "Prefiro não responder"

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5
Discordo totalmente	☐	☐	☐	☐	☐
Prefiro não responder					

28. A Guarda Nacional Republicana tem os mecanismos de controlo adequados para prevenir a ocorrência de corrupção na contratação pública.

1 - "Discordo Totalmente" 2 - "Discordo" 3 - "Concordo" 4 - "Concordo Totalmente" 5 - "Prefiro não responder"

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5
Discordo totalmente	☐	☐	☐	☐	☐
Prefiro não responder					

29. Se tivesse conhecimento de um caso de corrupção era capaz de o denunciar? *

Marcar apenas uma oval.

☐ Sim

☐ Não

☐ Não sei / não respondo

30. Se respondeu "Não", qual o motivo?

Marcar tudo o que for aplicável.

☐ Tenho receio de sofrer repercussões

☐ Não sei a quem recorrer

☐ Nada de útil seria / pode ser feito

☐ Não gosto de acusar ninguém

☐ Outra: _____

31. Já sofreu algum tipo de proposta que considere enquadrar-se no fenómeno corruptivo? (suborno, conluio, ofertas/presentes, ...). *

Marcar apenas uma oval.

☐ Sim

☐ Não

☐ Não sei / Não respondo

32. Quais são os desafios que os militares da Guarda Nacional Republicana enfrentam quanto ao risco de ocorrência de corrupção de contratação nos procedimentos aquisitivos?

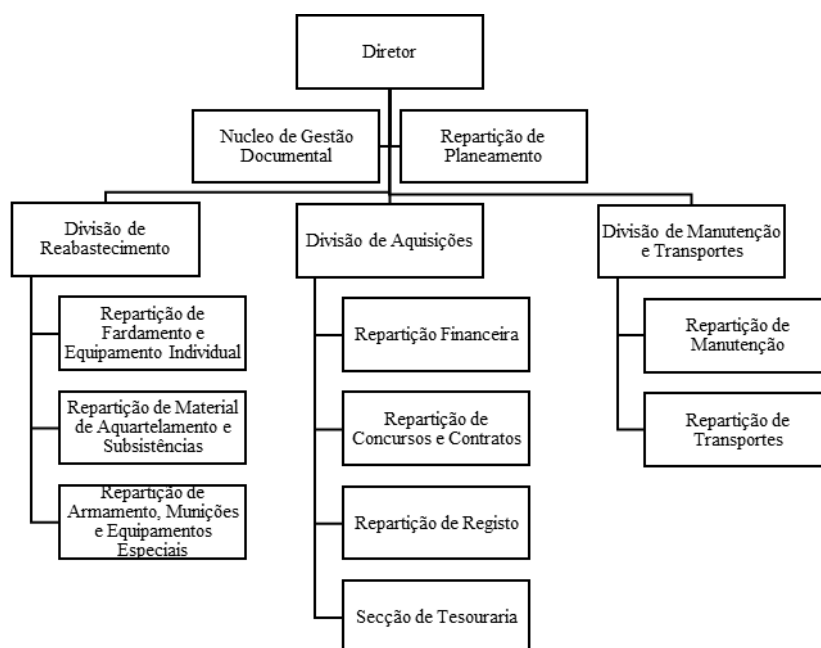
33. Quais são as medidas/mecanismos que podem reforçar a transparência e mitigar a corrupção na contratação pública na Guarda Nacional Republicana?"

APÊNDICE H - BLOCOS TEMÁTICOS (QUESTIONÁRIO)

Questão	Bloco Temático
Considero que o Código dos Contratos Públicos permite uma contratação transparente.	CCP e procedimentos aquisitivos
Considero que o Código dos Contratos Públicos permite uma contratação eficiente.	CCP e procedimentos aquisitivos
As medidas especiais de contratação pública, criadas para fazer face à pandemia COVID-19, podem afetar a transparência dos procedimentos aquisitivos.	CCP e procedimentos aquisitivos
A fundamentação das escolhas e decisões tomadas nos procedimentos aquisitivos previnem a corrupção.	CCP e procedimentos aquisitivos
Existe um planeamento adequado das necessidades.	CCP e procedimentos aquisitivos
A publicitação dos procedimentos em plataformas eletrónicas permite uma maior transparência.	CCP e procedimentos aquisitivos
A publicitação dos procedimentos em plataformas eletrónicas é uma prática instituída na GNR.	CCP e procedimentos aquisitivos
Prefiro realizar procedimentos concorrenciais em detrimento do ajuste direto.	CCP e procedimentos aquisitivos
A existência e difusão de um Manual de Procedimentos de Contratação Pública facilitaria o meu desempenho de funções.	Medidas e Mecanismos
A promoção de ações de esclarecimento sobre as normas e procedimentos internos é fundamental para prevenir a corrupção na contratação pública.	Medidas e Mecanismos
Na GNR, na área da contratação pública existe uma escassez de recursos humanos.	Recursos Humanos
Considero que a minha formação é adequada ao desempenho das minhas funções na área da contratação pública.	Recursos Humanos
Procuro realizar autoformação, de modo a ter um melhor desempenho das minhas funções na área da contratação pública.	Recursos Humanos
Tenho conhecimento da existência de um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas na GNR.	PGRIC
Já consultei o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas pelo menos uma vez.	PGRIC
Conheço os riscos e as medidas preventivas constantes no Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, no que concerne à contratação pública.	PGRIC

A apropriação ou utilização indevida de bens públicos, nomeadamente por abates, transferência ou cedência de bens sem autorização do órgão competente é um problema na GNR.	PGRCIC
A dependência técnica de alguns fornecedores de bens/serviços é uma realidade na GNR e pode levar a situações de corrupção.	PGRCIC
As chefias conseguem controlar, através dos princípios gerais de comando, o risco de quebra dos deveres funcionais e valores, tais como a obediência, lealdade, proficiência, zelo, isenção, correção, disponibilidade, sigilo, aprumo, entre outros.	PGRCIC
A Guarda Nacional Republicana tem os mecanismos de controlo adequados para prevenir a ocorrência de corrupção na contratação pública.	Desafios do militar/Instituição
Se tivesse conhecimento de um caso de corrupção era capaz de o denunciar?	Desafios do militar/Instituição
Se respondeu "Não", qual o motivo?	Desafios do militar/Instituição
Já sofreu algum tipo de proposta que considere enquadrar-se no fenómeno corruptivo? (suborno, conluio, ofertas/presentes, ...).	Desafios do militar/Instituição
Quais são os desafios que os militares da Guarda Nacional Republicana enfrentam quanto ao risco de ocorrência de corrupção nos procedimentos aquisitivos?	Desafios do militar/Instituição
Quais são as medidas/mecanismos que podem reforçar a transparência e mitigar a corrupção na contratação pública na Guarda Nacional Republicana?"	Medidas e Mecanismos

APÊNDICE I - ORGANOGRAMA DA DIREÇÃO DE RECURSOS LOGÍSTICOS



APÊNDICE J - PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS GNR VS PLANOS DE OUTRAS ENTIDADES

Atividade / Perfil Funcional	N.º	Riscos Identificados	PO	GC	GR	Medidas Preventivas GNR
PLANEAMENTO DA CONTRATAÇÃO	R1	Planeamento deficiente das necessidades;	1	2	1	Elaborar o Plano de Necessidades em tempo que permita o desenvolvimento dos procedimentos aquisitivos.
	R2	Renovações automáticas de contratos – Deficiente monitorização antecipada do termo dos contratos, implicando a sua renovação automática, sem possibilidade de avaliação da necessidade do contrato.	2	2	2	Implementar um sistema de controlo dos contratos em vigor.
	R3	Fracionamento da despesa com vista a favorecer fornecedores e/ou a esquivar-se do procedimento pré-contratual adequado face à despesa estimada para esses bens /serviços ao longo do ano.	1	2	2	Adequar os procedimentos ao planeamento das necessidades de bens e serviços.
	R4	Dependência técnica de alguns fornecedores de bens ou serviços;	2	3	2	Diversificar o leque de possíveis fornecedores.
	R5	Nos procedimentos por Ajuste Direto consulta a um só operador económico.	1	2	2	Adotar como regra a consulta a mais do que um fornecedor.
ELABORAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS PRÉCONTRATUAIS	R6	Caráter subjetivo dos critérios de avaliação das propostas, com inserção de dados não quantificáveis nem comparáveis entre concorrentes.	1	2	1	Definir critérios de adjudicação objetivos e quantificáveis na fase da elaboração dos cadernos de encargos
	R7	Nomeação de júri de procedimentos constituídos por um grupo restrito de elementos.	1	2	1	Diversificar o mais possível a constituição dos júris através da rotação constante dos seus elementos
CELEBRAÇÃO E EXECUÇÃO DO CONTRATO	R8	Insuficiente ou incorreta fundamentação para a “natureza imprevista” dos trabalhos a mais;	1	2	2	Garantir que os trabalhos a mais, cumprem o pressuposto de “natureza imprevista” e não são técnica ou economicamente separáveis do contrato inicial.
	R9	Deficiente controlo na receção dos bens;	1	1	1	Difundir instruções sobre o armazenamento e circuito de receção de bens.
	R10	Apropriação ou utilização indevida de bens públicos, nomeadamente por abates, transferência ou cedência de bens sem autorização do órgão competente;	1	3	1	Implementar um sistema de gestão de stocks e manter atualizado o inventário de bens.

EXERCÍCIO ÉTICO E PROFISSIONAL DAS FUNÇÕES	R11	Risco de quebra dos deveres funcionais e valores, tais como a obediência, lealdade, proficiência, zelo, isenção, correção, disponibilidade, sigilo, aprumo, entre outros.	1	3	2	Cumprimento estrito pelos comandantes, diretores e chefes, dos “princípios gerais de comando” enquanto “conceitos em que se devem basear as normas para alcançar a disciplina, estimular a iniciativa, exigir responsabilidades, zelar pelos subordinados e formular a orientação geral que visa atingir os objetivos do serviço da Guarda” (artigo 3.º do RGSGNR).
ATENDIMENTO E RELACIONAMENTO COM TERCEIROS	R12	Risco de prestação de informação inadequada.	2	2	2	Definição de níveis de responsabilidade.
CONSULTADORIA	R13	Risco de redução da qualidade e fiabilidade dos estudos e pareceres, decorrentes designadamente de investigação deficiente, insuficiência das fontes de informação disponíveis, falta de preparação técnica e extemporaneidade	1	3	2	Definição de prioridades. Pessoal preparado. Acesso a fontes de informação atualizada

Instituto de Informática SS	CM LOULÉ 2020	CMLISBOA PGRIC2018
Avaliação da relevância e da Oportunidade das Aquisições	Formalização de um plano anual de compras, considerando os objetivos de cada UO, com indicação de prioridades para lançamento os procedimentos respetivos	Algumas unidades orgânicas mantém um sistema estruturado de avaliação das necessidades, incluindo instruções/procedimentos escritos que regulem os procedimentos de planeamento / Algumas unidades orgânicas dispõem de uma base de dados de fornecedores por categoria de bens ou serviços
Segregação de funções. Verificação automática dos fornecedores de forma a evitar a possibilidade de repetição. Divulgação do Regulamento de Compras e do CCP.	Dupla verificação e análise dos cadernos de encargos /Elaboração de cadernos de encargos por equipas multidisciplinares	Garantir um planeamento em tempo útil das necessidades e avaliação criteriosa dos procedimentos necessários por forma a reduzir a possibilidade de risco de fracionamento de despesa / Elaboração de informações devidamente fundamentadas (motivo da necessidade, quantidades necessárias, especificação técnica dos bens/serviços a adquirir)
		Criar/manter uma base de dados de fornecedores por categoria de bens ou serviços, periodicamente bens e serviços atualizados, a fim de permitir um melhor conhecimento do mercado e evitar situações de “captura” pelo mesmo leque de fornecedores
		Adotar o procedimento por concurso (público ou limitado) como regra geral, utilizando o procedimento por ajuste direto apenas em situações pontuais que sejam incompatíveis com os prazos definidos para os concursos público e limitado, cumprindo as regras e formalidades legalmente estipuladas // criar/manter uma base de dados que
Definição de modelo tipo para o Ajuste Direto		Garantir a uniformização dos critérios de fixação dos fatores de ponderação

		Definição do modo de seleção dos elementos do júri, garantindo a rotatividade Nomear equipas de fiscalização e garantir a rotatividade dos seus elementos. // Nomeação do gestor do contrato.
		Continuar a realizar a inspeção/avaliação da quantidade e da qualidade dos bens e serviços por dois funcionários
Promoção de verificações aleatórias, por amostragem, a um número mínimo de processos. Revisão das regras de controlo interno	Divulgação do Código de Conduta do Município de Loulé pelos trabalhadores e dirigentes; /Permanente gestão de stocks, com respetivos inventários em todas as unidades orgânicas;/ Imputação de saída de stocks à folha de obra/serviço por "centro de custo" ;/ Indicação de responsável pela conferência periódica de bens em cada unidade orgânica;/Segregação de funções na realização de inventário, acompanhado por equipa externa ao armazém.	Norma de controlo Interno. // O responsável de armazém deve dar conta das perdas ocorridas no armazém autorizando o seu reflexo no sistema informático, com reporte obrigatório desses movimentos, no prazo de 8 dias úteis, à DMF para verificação dos registos contabilísticos associados (Previsto na revisão da NCI).
- Subscrição de uma declaração de Compromisso relativa a incompatibilidades, impedimentos, escusa e suspeição, caso se verifique.	Apresentação de declaração de inexistência de conflitos de interesses subscrita pelos elementos que compõem o Júri do procedimento contratual e dos dirigentes da Unidade Orgânica, quando estes não integrem o Júri./Todas as reuniões a ocorrer no âmbito do procedimento não deverão ocorrer a "sós" (entre um funcionário/agente público e o eventual particular ou empresa interessado no negócio);/Todo o trabalho administrativo relativo ao procedimento deverá ser efetuado exclusivamente dentro das instalações da autarquia; Toda a documentação relacionada com procedimento administrativo de aquisição dever ser enviada formalmente, através de uma plataforma digital, e não, em suporte físico/papel entregue em mãos;/Deverão ser elaboradas atas resultantes das reuniões desenvolvidas pelos membros do júri, no âmbito do procedimento de contratação pública;/Deverá existir rotatividade dos membros que compõem o júri dos procedimentos, sempre que possível;/Verificação de conformidade de procedimentos por escolha aleatória;/Dupla verificação	Obrigações de fazer declarações de interesses privados dos trabalhadores e obter a sua renovação periódica. // Autorização para exercer atividades particulares
	Formação contínua dos técnicos;/ Verificação da legislação aplicável em cada situação/ Duplo grau de verificação	

CHUP 2019	METRO LISBOA 2018	Infraestruturas de Portugal 2020
Identificação Global das necessidades de compras/ Plano anual de compras/ Comissão de normalização de compras	Registo em SAP de todas as necessidades de aquisição mediante a criação de requisição de compra em momento prévio à aprovação da despesa, permitindo o inerente controlo de toda a contratação da empresa.	Plano anual de aquisição de materiais (processo contínuo)/ empresa. Desenvolvimentos na aplicação Gestão de Materiais
		Desenvolvimento de contratos plurianuais e/ ou prorrogação de prazos, quando possível (processo contínuo)
Mecanismos de controlo para evitar a repartição do valor global do processo de compra, com base no valor histórico		
	Auditoria à dependência de fornecedores únicos no âmbito da DMT / Articulação com a COTEC Portugal visando promover a concorrência no fornecimento de serviços e materiais (fornecedores alternativos).	Smart Sourcing (processo contínuo) / Publicação prévia de listagens de aquisições plurianuais de materiais / Estudo de soluções técnicas alternativas com todas as unidades orgânicas que têm competência de elaborar as cláusulas e especificações técnicas (processo contínuo)
Pré-definição de limites de compras por fornecedor / Planeamento de compras/ Segregação de funções	Consulta, no mínimo e sempre que possível, de 3 entidades, mesmo não sendo legalmente obrigatório.	
	Rotatividade dos técnicos, na medida do possível, indicados para integrar júris, em geral e por tipo de aquisição	
Verificação física da mercadoria em termos quantitativos e qualitativos e confronto com a nota de encomenda e guia de remessa / Instituir procedimento de registo on-line (leitura ótica) dos bens rececionados/ Registos de entrada no momento efetivo da receção (inclui devoluções)/Centralizar a receção e registo de produtos.	Existência de um gestor de contrato com atribuições em matéria de validação de serviços prestados / bens fornecidos e execução de empreitadas e sua faturação, implementado na Empresa desde 2012, sendo, por força do CCP, de aplicação obrigatória a partir de janeiro de 2018.	Instrução IP.IT.009 (Instrução de Receção Técnica de Materiais)/ Verificação/ monitorização do processo de Receção Técnica de Materiais e Equipamentos Ferroviários (processo contínuo)/ Auditoria Externa para inventariação do Stock / Manual de Gestão de Material em Depósitos (Definição de Procedimentos)/ Reforço/rejuvenescimento de recursos humanos*
Implementar regras e códigos de acesso aos armazéns e sistema de vigilância	Gestor de ontarto / Existência de mecanismo de whistleblowing (Canal de Ética) e aperfeiçoamento da sua eficácia./ Auditorias / Controlos e Registo / Segregação de Funções	Videovigilância nos armazéns / Definição de regras de funcionamento de depósitos de materiais usados/ Implementação de Sistema de Gestão de Armazéns
	Mecanismos de Whistleblowing / Declaração de inexistência de conflitos de interesse assinada pelos Gestores de procedimentos, Compradores, Júris, Peritos e colaboradores com funções de análise de propostas.	Segregação de Funções / Tomada de decisões em equipa/ Código de Ética / Ações de Sensibilização

APÊNDICE K - EXEMPLO DE UM CASO DE CORRUPÇÃO: "OPERAÇÃO ZEUS"

Um dos exemplos mais mediáticos neste âmbito foi a apelidada “Operação Zeus”. Este “esquema de corrupção assentava basicamente na sobrefaturação de bens alimentares e outros produtos que eram comprados pelas messes da Força Aérea” (SIC Notícias, 2020).

A revista Sábado (2020) aponta que “a leitura do acórdão mostra como, ao longo de cinco anos (entre 2011 e 2016), o conjunto de mais de quarenta arguidos lesou o Estado em mais de 1.755.873 euros, sendo que quatro militares dividiram entre si 246 mil euros que não lhes eram devidos”.

O esquema funcionava da seguinte forma: as empresas que concorriam aos concursos públicos, envolvidas no esquema, apresentavam propostas com valores baixos, pois sabiam que não teriam de entregar a quantidade de alimentos contratada e aumentavam a probabilidade de serem selecionadas; para além disso, nem sempre entregavam os alimentos contratados mas sim outros de valor superior, como camarão ou bebidas alcoólicas, por exemplo; este esquema estendia-se a outras unidades, onde, mensalmente, havia um militar que entregava a diferença monetária entre as quantidades contratadas e as recebidas; os lucros com a sobrefaturação eram depois divididos entre as empresas e os militares envolvidos, sendo as despesas justificadas através de, por exemplo, jantares onde havia mais convidados do que aqueles que realmente estavam presentes (Sábado, 2020).

Um facto interessante de verificar é que no PGRIC da Força Aérea, elaborado em 2014, no que toca à execução do contrato, na “Operação Zeus”, acabaram por ocorrer alguns dos riscos identificados:

Quadro 6 - Riscos constantes no PGRIC Força Aérea

Risco Identificado	Risco	Medidas Preventivas
Não acompanhamento e avaliação regulares do desempenho do contratante, de acordo com os níveis de quantidade ou qualidade estabelecidos no contrato	Moderado	Fiscalização regular desempenho do contratante, de acordo com os níveis de quantidade e/ou qualidade estabelecidos nos contratos

		Controlo rigoroso dos custos do contrato, garantindo a sua concordância com os valores orçamentados; Envio de advertências, em devido tempo, logo que se detetem situações irregulares
Processamento de pagamentos não correspondentes à execução material do contrato	Fraco	Certificação exigida para o pagamento de qualquer fatura
Inexistência de inspeção ou de ato que certifique as quantidades e a qualidade dos bens e serviços, antes da emissão da ordem de pagamento;	Moderado	Reforço do sistema de controlo interno

Fonte: Estado Maior da Força Aérea (2014, pp. 31-32) (adaptado)

Ao observar a tabela, podemos verificar que, apesar dos riscos terem sido identificados, as medidas preventivas não resultaram, apesar de, segundo o Relatório de Execução Anual do PGRIC, estas terem sido implementadas ou da sua implementação estar em curso, em algumas unidades (Estado Maior da Força Aérea, 2015).

APÊNDICE L - GUIÃO DE ENTREVISTA AOS MILITARES DA GNR

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO



Nome:

Função:

Grau Académico:

Entidade / Unidade em que desempenha funções:

Local:

Data:

O presente estudo, com vista à elaboração da Dissertação de Mestrado, surge no seguimento do Curso de Formação de Oficiais da Guarda Nacional Republicana (GNR), ministrado na Academia Militar, encontrando-se subordinada ao tema “Corrupção na Contratação Pública: medidas e mecanismos de prevenção do fenómeno”.

A pertinência deste tema prende-se com um levantamento e análise das medidas e mecanismos de adoção recomendada ou obrigatória em toda a Administração Pública, ou até mesmo, a identificação de problemas e/ou lacunas que possam existir no processo de identificação, prevenção ou mitigação destes riscos na GNR, através de uma comparação com o que é praticado por outras entidades públicas. Neste seguimento, deve ter-se em conta que a prevenção da corrupção e das infrações conexas, permite um reforço da imagem institucional e do sistema democrático.

Como tal, o seu contributo é essencial para a investigação.

GUIÃO DE ENTREVISTA

- 1. Quais são as medidas e mecanismos de prevenção da corrupção e infrações conexas instituídas na GNR?**
- 2. Quais as boas práticas e lições aprendidas da Guarda, em matéria de prevenção da corrupção na contratação pública, que outras entidades poderiam adotar?**
- 3. Considera que existe alguma medida/mecanismo/prática, que a GNR não pratica, que pudesse ser benéfica para a prevenção da corrupção na contratação pública?**
- 4. Como pode a GNR melhorar os Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), no que à contratação pública diz respeito?**
- 5. Quais são as principais vantagens, desafios e constrangimentos da elaboração e revisão dos PGRIC?**
- 6. Quais são os desafios que os militares da Guarda Nacional Republicana enfrentam quanto ao risco de ocorrência de corrupção nos procedimentos aquisitivos?**
- 7. O Código dos Contratos Públicos permite uma contratação transparente e eficiente? Fundamente a sua resposta.**
- 8. Considera que, no âmbito da contratação pública, os militares colocados nas diversas UUSO têm a formação necessária para um correto desempenho de funções?**
- 9. Considera relevante abordar algum aspeto não mencionado na presente entrevista?**

APÊNDICE M - RESPOSTAS DAS ENTREVISTAS AOS MILITARES DA GNR

	1. Quais são as medidas e mecanismos de prevenção da corrupção e infrações conexas instituídas na GNR?
E1	A Guarda Nacional Republicana (GNR) adotou os conceitos de Auditoria Interna e Controlo Interno definidos pelo Tribunal de Contas (TdC). Estes conceitos são estruturantes para orientar e definir os órgãos e os processos do controlo operacional no sistema de controlo interno da GNR. O controlo interno é efetuado pela Inspeção da Guarda (IG) e pela Divisão de Controlo Interno (DCI) do Departamento de Recursos Financeiros (DepRF) do Comando da Administração dos Recursos Internos (CARI). Um dos mecanismos de controlo interno é o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), documento fundamental para controlo das medidas de prevenção da corrupção e infrações conexas. Além do PGRCIC, existe um número significativo de normas de controlo internos, tais como Regulamentos, Manuais e Circulares de procedimentos administrativo-financeiros, logísticos e de recursos humanos. A IG elabora diversas Inspeções pelo dispositivo da GNR, que concorrem para identificação do cumprimento das medidas e mecanismos previstos no PGRCIC. Além disso, procede à coordenação das Auditorias Multidisciplinares nas áreas financeira, logística e de recursos humanos. A DCI através das verificações dos processos mensais de despesas das Unidades, Comandos e Órgãos (UCO) e das Auditorias Financeiras, emite recomendações para introdução de medidas de controlo interno às UCO, promovendo um controlo operacional na prevenção da corrupção e infrações conexas em diversas áreas, mas com ênfase no cumprimento das normas do Código da Contratação Pública. Além do anteriormente referido, através da formação e atualização constante dos recursos humanos, é possível promover a introdução de novas medidas e de mecanismos de prevenção da corrupção e infrações conexas na área da contratação pública.
E2	Antes de enquadrarmos as medidas específicas importa contextualizar a atividade exercida pela Instituição, considerando as múltiplas funções e atribuições, bem como a sua dimensão ímpar no seio da Administração pública portuguesa.
E3	A Guarda Nacional Republicana (GNR) é uma Instituição secular, cuja missão abrange atualmente uma área de responsabilidade de 94% do território e 54% da população nacional, com o objetivo de assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos e colaborar na execução de política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da Lei. À GNR estão cometidas responsabilidades policiais, criminais e administrativas, asseguradas através de várias capacidades, tais como ordem pública; proteção e socorro; intervenção cinotécnica; trânsito e segurança rodoviária; vigilância e controlo costeiro; tributária fiscal e aduaneira; investigação criminal; operações especiais; proteção da natureza e ambiente; busca e resgate; e honras de Estado. Circunscrevendo ao tema em si e com o pequeno insight anterior, facilmente se percebe que a primeira intervenção para prevenir a corrupção e riscos associados passa primeiramente pela sensibilização e formação dos militares, suportada por uma forte componente formativa militar, cívica e comportamental (designadamente nos cursos de formação inicial), onde se privilegia a ética do serviço público, a deontologia, bem como a afirmação dos valores institucionais e princípios de atuação consagrados na Estratégia da Guarda (EG2020 e EG2025). Os valores, princípios e desafios institucionais nesta dimensão estão igualmente consagrados na Carta de qualidade da GNR, fazendo parte integrante da Estratégia de Qualidade da EG2020 e EG2025.

	Na sequência de Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), que instituiu os deveres de elaborar planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas e o de elaborar e reportar a esta o relatório sobre a sua execução, às entidades gestoras de dinheiro, valores ou património públicos, a Guarda implementou um “Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas” (PGRCIC), cabendo a sua execução a todas as suas Unidades, Órgãos e Serviços. O Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, é mantido permanentemente atualizado através do órgão primariamente responsável (a Inspeção da Guarda) e com o contributo dos Órgãos Superiores de Comando e Direção, permitindo uma análise real perante os riscos que ameacem a integridade operacional, logística ou financeira entre outras. Esta execução é, posteriormente, objeto de um relatório que compreende a identificação das situações que potenciam riscos da corrupção e infrações conexas, as medidas de prevenção já implementadas e mantidas, e os principais mecanismos introduzidos. No patamar operacional e tático a Guarda dispõe de um órgão de auditoria (a Divisão de Controlo Interno do Departamento de Recursos Financeiros, que promove auditorias aos processos de prestação de contas das diversas Unidades da GNR, que de forma imparcial trata das questões ligadas aos riscos da corrupção e infrações conexas que muito ajudam no levantamento destes mesmos riscos. No plano Estratégico-operacional a Inspeção da Guarda de forma isolada ou articulada com os Órgãos Superiores de Comando e Direção promove Inspeções temáticas ou auditorias multidisciplinares, respetivamente, as quais visam garantir o cumprimento da lei e limitar quaisquer situações potenciais elegíveis como atos de corrupção ou infrações conexas.
E4	Além da questão dos regulamentos que normalizam a nossa condição militar (Estatuto e regulamento de disciplina), a Guarda tem de há uns tempos a esta parte o seu próprio PGRCIC. Nessa medida, tem sido por aí que tem sido apostada a prevenção do fenómeno, paralelamente, vão sendo desenvolvidas auditorias aos órgãos de gestão e de execução logístico-financeira ao nível das Unidades, nomeadamente, auditorias multidisciplinares com uma equipa com elementos que estão ligados à contratação e que estão a desempenhar funções na DRL, como elementos do DRF e outros que estão ligados aos Recursos Humanos, o que acaba por concorrer para a deteção e prevenção de algumas infrações que eventualmente tenham sido cometidas por diversas razões. Parece-me que sejam estes os mecanismos próprios que nós temos. Depois existe todo o sistema de controlo interno, em que a Guarda se insere, em que tem a sua Divisão de Controlo Interno do DRF, que faz a fiscalização e análise mensal dos processos de prestação de contas que são enviados pelas Unidades, também processos de tesouraria que as Unidades vão enviando e tem sido uma prática nos últimos tempos, que haja uma partilha dos relatórios entre a DRL e o DRF, numa ótica de, quando existem essas equipas multidisciplinares, já haver uma informação sobre práticas que tenham sido feitas ao nível das Unidades. Para além disso, o fenómeno em si de corrupção, tem a ver com a ética no serviço público. Parece-me que a questão, para além de termos PGRCIC e regulamentos (isso tudo ajuda), mas acho que o ponto fundamental tem a ver com a ética da pessoa. Posso ter o melhor plano do mundo, mas se tenho uma pessoa pouco ética no serviço público, isso vale-me de pouco, e nessa medida, parece-me que é uma questão de sensibilização do fenómeno por parte das pessoas e eventualmente olharmos para a nossa gestão de recursos humanos e secarhar ponderar que, para estas matérias relacionadas com a contratação e gestão pública de dinheiro, devemos ter pessoas com uma formação adequada, sobretudo ao nível dos órgãos de execução, o que parece tem sido, se bem analiso o tema, uma exceção e não a regra. Mas pronto, percebendo as razões, não significa que tenha de concordar com as mesmas. Parece-me que este fenómeno, além das medidas e mecanismos formais que existem, também é uma questão de cultura organizacional de perceber que o fenómeno existe... e existe cá dentro, não somos “anjinhos”, não é? Não sei se com intensidade, não conheço o fenómeno, mas temos de partir do pressuposto que é possível acontecer cá dentro... se acontece nas outras organizações, também pode acontecer cá dentro. Não estou a dizer que acontece, mas pode, é suscetível de acontecer. Onde há dinheiro, há tentação disso acontecer. Parece-me que a nossa dispersão territorial, aliada a uma falta de preparação técnica ao nível dos órgãos de execução logístico-financeira, se bem analiso o tema, leva a que secarhar estes mecanismos pudessem reforçar o plano, mas acho que devemos apostar mais na questão da prevenção no ponto de vista da consciencialização para o problema, que, no meu ponto de vista, se não tenho andado distraído, não tem acontecido.

	(Entrevistador: O meu Major acha que Manuais de Contratação Pública, que sistematizem determinados procedimentos, seriam benéficos para prevenir o fenómeno?) Eu partilho da opinião de que qualquer formação, seja autoformação, seja formação dada por recursos próprios ou institutos/entidades de fora, concorre tudo para a prevenção do fenómeno. Mas aquilo que me parece é que essas ações de formação não esgotam o problema. Acho que nós temos um problema, que devemos olhar para ele, que é a forma como estamos organizados ao nível logístico-financeiro. A nossa dispersão territorial e a multiplicidade de centros financeiros que temos não abona a favor da prevenção do fenómeno, antes pelo contrário, poderá até criar situações que, fruto da atividade da instituição 24/7, 365 dias por ano, obrigam os decisores a tomar decisões que possam eventualmente, mesmo por negligência, sem qualquer tipo de intenção, de alguma forma, possam entroncar no fenómeno. Parece que o principal problema que nós temos é mais ou menos por aí, mas eventualmente poderei estar enganado, acredito que sim, mas parece-me que a formação ajuda.
E5	As constantes do PGRCIC em vigor.
	2. Quais as boas práticas e lições aprendidas da Guarda, em matéria de prevenção da corrupção na contratação pública, que outras entidades poderiam adotar?
E1	A partilha de conhecimentos entre as diversas entidades da Administração Pública pode ser promovida através de formações, seminários e conferências com análise de casos práticos. No entanto, a dimensão e particularidade da GNR, pode por vezes levar a dificuldades de adoção, por parte de outras entidades, das mesmas medidas. É o planeamento antecipado e adequado que permite mitigar a possibilidade de corrupção na contratação pública, nomeadamente através do Plano Anual de Necessidades de Infraestruturas, do Plano Anual de Necessidades Logísticas e do Mapa de Pessoal, documentos essenciais para criar condições de prevenção da corrupção na contratação pública, bem como através da monitorização das medidas preconizadas no PGRCIC.
E2 / E3	No caso específico da Contratação Pública, importa em primeiro lugar promover a escolha/planeamento do tipo de procedimento a utilizar face aos objetos contratuais. As lições aprendidas em procedimentos aquisitivos que são semelhantes no espaço temporal, que a GNR tem necessidade ao longo dos anos, permitiu uma visão mais aprofundada em certos procedimentos, tendo em conta o mercado-alvo. A política prosseguida vai no sentido de adoção de procedimentos que garantam a mais ampla concorrência e abrangência do mercado, bem como em certos casos, sempre que se mostre economicamente e legalmente vantajoso privilegiar a adoção de divisão por lotes. Por outro lado, o controlo sobre os procedimentos pré-contratuais, permite diminuir estes riscos, através da validação das várias partes intervenientes no procedimento. Na mesma linha de pensamento, o facto de haver limitação financeiras e orçamentais nas Unidades para realização de despesa, obrigando a uma prévia validação do órgão central, também concorre para o controlo na prevenção da corrupção na contratação pública.
E4	Fazer essa analogia é difícil, visto que a Guarda tem poucos pares com quem possa comparar-se, dada a sua dimensão e dispersão territorial. Eventualmente, a nossa comparação poderia ser com a Polícia de Segurança Pública, mas do ponto de vista logístico-financeiro têm umas diferenças que me parece que levam a que essa comparação direta não possa ser feita. As próprias Forças Armadas, nomeadamente o Exército, com quem partilhamos a nossa formação base, também tem uma organização diferente. Aquilo que nós temos como principal vantagem é a nossa condição militar. Parece-me que o nosso cariz militar, associado à nossa formação base, juntamente com os nossos regulamentos, pretende-se criar um código deontológico do serviço, dá-nos algumas vantagens junto de entidades com um cariz mais civil, onde parece haver uma maior rotação das pessoas. Tem as suas vantagens e as suas desvantagens. De uma forma direta, acredito que seja difícil estas comparações, no entanto, do ponto de vista dos procedimentos, existem entidades a quem podemos, através de <i>benchlearning</i>, sacar aprendizagens. Do ponto de vista organizacional, é esse o ponto, é difícil arranjar-mos um comparador idêntico, dada a nossa organização logístico-financeira, que, como nesta altura deves saber, é descentralizada, não há muitos similares. Repara, cada Comando Territorial é um centro financeiro, as unidades de reserva,...temos trinta e tal centros financeiros, trinta e tal locais que executam despesa e arrecadam receitas. A receita acaba por ser, parece-me a mim menos importante,

	se bem que não é de descorar. Estamos espalhados de norte a sul e ilhas. A comparação direta em termos de instituição é difícil, temos de atender à natureza da entidade, agora, em termos de procedimentos, há entidades que podemos aprender com elas. A nossa organização é uma organização... nossa... não é melhor, nem pior... é a nossa organização, que adotamos em 2009. Temos um modelo muito descentralizado, o que leva a problemas no dia a dia. (Entrevistador: Ouve-se falar da possibilidade de voltar a adotar um modelo mais centralizado, com a constituição de Brigadas, isso poderá ser benéfico?) Se esse for o modelo que irá para a frente, seria voltar a adotar o modelo anterior. Isso significaria diminuir a dispersão, porque o modelo de concentração de Brigadas levaria a uma diminuição dos centros financeiros, pelo menos à luz do que era a organização até finais de 2008. Repara, passámos de um registo de sete ou oito centros financeiros, para trinta e tal centros financeiros, tem as suas vantagens, mas também as suas desvantagens em termos de dispersão e uniformização de procedimentos. As pessoas que estão à frente desses departamentos, falamos todos a mesma língua, mas dificilmente falamos todos a mesma linguagem. (Entrevistador: Através de entrevista realizada a uma entidade civil, constatei que esta tinha difundido aos funcionários fichas de “Best Practices”, em que os funcionários são confrontados com condutas corretas e erradas, face a determinado tipo de procedimento ou abordagem. Considera que uma medida do género poderia ser adotada na GNR?) Parece-me ser um bom modelo, um modelo interessante. Mas também significaria que o sistema disciplinar que temos instituído está a falecer. Se acharmos que a condição militar por si só não garante a ética no serviço público, temos de ir à raiz do problema. Secalhar o problema não é com essas fichas de procedimentos, secalhar tem a ver com a nossa matriz, que poderá estar desvirtuada. Se a nossa formação básica assenta num conjunto de valores, e depois chegamos à conclusão que caiu tudo... secalhar o problema está na matriz..., mas de qualquer forma, parece-me um bom modelo, que pode mitigar o fenómeno.
E5	As constates do último Relatório de Atividades - RA2020.
	3. Considera que existe alguma medida/mecanismo/prática, que a GNR não pratica, que pudesse ser benéfica para a prevenção da corrupção na contratação pública?
E1	A adoção de novas medidas, mecanismos e práticas são essenciais para continuidade constante da prevenção. Sendo redutor enumerá-las, salienta-se que o reforço na qualificação dos recursos humanos para áreas específicas será a mais importante.
E2 / E3	Diria que um maior/melhor planeamento com objetivo plurianual em diversos procedimentos aquisitivos poderia facilitar tanto na tomada de decisão como permitir um aumento na prevenção e consequente diminuição de riscos face à corrupção na contratação pública. A tomada de decisão às vezes acontece tardiamente perante as necessidades urgentes, seja por motivos internos ou externos e quando pressionados, a resposta poderá não ser a mais adequada face à questão a abordar. Nesse sentido, a GNR através da DRL encontra-se atualmente a realizar o Plano plurianual de necessidades logísticas que visará melhor definir os procedimentos a desenvolver, limitando as situações potencialmente geradoras de erros, omissões e outras fragilidades que podem culminar em infrações. Um aspeto interessante que poderia ajudar a Guarda, tal como outras entidades da administração pública – seria a adoção de um mecanismo presente no direito italiano, onde existem comissões de avaliação de âmbito nacional, no sentido de avaliar procedimentos de diversas entidades e assim substituir os júris dentro de cada entidade adjudicante, concorrendo para a imunização dos órgãos responsáveis pela avaliação perante interferências indevidas. Seria interessante adotar este sistema e consequentemente para além de promover uma prática que é benéfica no âmbito da prevenção, também disponibilizava recursos humanos para outras funções dentro da área da Contratação Pública.

E4	Quando dou formação sobre prevenção de corrupção na contratação pública, costumo dizer que a melhor forma de prevenirmos o fenómeno é atuar com transparência. Este fenómeno está muito relacionado com o tipo de procedimentos que a entidade utiliza. Eu sou, cada vez mais, um defensor do concurso público, porque hoje em dia, parece-me que fazer um concurso público ou fazer um contrato por via de consulta prévia, em termos temporais, é a mesma coisa (se comprarmos o comparável, isto é, um concurso público com publicidade nacional com a consulta prévia. Não é comparar com o concurso público com publicidade no JOUE, que o prazo mínimo são trinta dias, estamos a fazer batota). Fazer um concurso público ou um contrato por via de consulta prévia, em termos de tempo, olhando para a tramitação que o código impõe, é igual. Em que o prazo mínimo, para bens e serviços, para o concurso público é de seis dias, na consulta prévia não está definido, mas define no artigo 63.º a regra geral que diz que deve ser um prazo adequado em função das prestações que se querem contratar... parece-me que o prazo mínimo adequado para a consulta prévia são três ou quatro dias acho que é o mínimo... ainda para mais nesta altura em que os preços sofrem oscilações diárias, por vezes brutais... diria que secalhar as pessoas menos informadas defendem que o concurso público demora mais tempo... pelo estudo que tenho feito, não me parece... um caso diferente é o Ajuste Direto, que tem limites para a sua adoção, limites esses que são um problema, em boa verdade, dado a nossa dispersão territorial.
E5	Não.
4. Como pode a GNR melhorar os Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), no que à contratação pública diz respeito?	
E1	Através da revisão regular das medidas preventivas, do reforço da formação dos seus recursos humanos e da difusão do PGRIC.
E2	No seu todo, densificar o Plano no que tange à Contratação Pública.
/	De momento, apresenta algumas lacunas e limitações: necessitaria de fazer uma separação dos vários riscos, tendo em conta as especificidades das várias Unidades, seja
E3	um Comando Territorial ou um Órgão Central.
E4	Ver resposta na questão seguinte.
E5	Através da difusão, e implementando ciclo PDCA em todos os processos.
5. Quais são as principais vantagens, desafios e constrangimentos da elaboração e revisão dos PGRIC?	
E1	O PGRIC é só mais uma peça no “puzzle” do Sistema de controlo interno da GNR, sendo, a difusão de normas, a implementação de boas práticas e a formação igualmente essenciais. A principal vantagem da elaboração e revisão é identificar e monitorizar os riscos associados e as medidas necessárias para mitigar a corrupção e infrações conexas. Os principais desafios e constrangimentos estão relacionados com o alinhamento das normas de controlo interno e o PGRIC, com o objetivo de mitigar a corrupção e infrações conexas, nas diversas áreas de intervenção da GNR.
E2	Conforme mencionado anteriormente, a doutrina constitui a base essencial para implementação de boas práticas e prossecução de objetivos delineados.
/	A revisão do plano é fundamental para dar resposta às questões ligadas à identificação das atividades que poderão gerar riscos tendentes à corrupção e medidas de
E3	prevenção associadas para “atacar” diretamente o problema e solucioná-lo. O maior desafio e/ou constrangimento que poderá advir para realizar a revisão ao Plano é o estabelecimento de uma equipa multidisciplinar que aborde todos os temas inerentes.

E4	Estes são sempre vantajosos... quer dizer que alguém olhou para o fenómeno, preocupou-se e, mal ou bem, com propriedade ou sem propriedade, estabeleceu orientações sobre o mesmo... eu acho que estes planos fazem lembrar a técnica individual de combate que se aprende na Academia... é como um abrigo... nunca está bem... está sempre em constante atualização e melhoria. Nós olhamos muito para esta questão da corrupção através destes planos, certo, de acordo..., mas acho que o caminho não é por aí... o caminho está na interação entre pessoas. eu posso ter um plano “xpto”, revisto de 6 e 6 meses, está tudo muito bem academicamente, mas depois?... isso é sempre uma vantagem, um plano orientador de como olhar para o fenómeno. Em boa verdade, quantas vezes consultei o plano de prevenção da corrupção, nos últimos 3 meses? Zero... devia ter consultado? Secalhar devia. Se de 6 em 6 meses houvesse uma política contributos para o plano... faz-se um plano, e depois? Conhece o plano? Conheço... Como tu disseste, a matriz de riscos é a mesma, passamos por uma crise, pandemia, os desafios são os mesmos? O fenómeno aparece sempre nas mesmas áreas? Acho que é mais uma questão de cultura organizacional, acho que é mais por aí... (Entrevistador: Considera que a Divisão de Controlo Interno, organicamente, existindo a Inspeção da Guarda, está bem situada?) Não...há duas maneiras... ou estava sobre a alçada direta do Comandante do CARI, ou então estava incorporada na IG... como está, está mal... na medida em que muitas vezes aborda questões de contratação, quando não tem competência para o fazer...eu percebo que as pessoas que lá estão, por vezes sintam-se um bocado constrangidas por fazê-lo, porque qual é a competência que eles têm para interagir sobre matérias de contratação? Isso é da DRL, eles são do DRF...mais uma vez... processos... alguém olha para os processos? Do ponto de vista do processo faz sentido? Acho que não faz... não sou contra a Divisão de Controlo Interno, acho que o sítio organizacional onde está encaixada, está mal... acho que deveria estar na dependência direta do Comandante do CARI...até para dar mais força às próprias decisões.
E5	A melhoria contínua.
	6. Quais são os desafios que os militares da Guarda Nacional Republicana enfrentam quanto ao risco de ocorrência de corrupção nos procedimentos aquisitivos?
E1	Os maiores desafios prendem-se com a falta de diversidade de fornecedores em alguns locais da prestação dos serviços ou fornecimento de bens, para promover a concorrência e transparência dos procedimentos aquisitivos, bem como a atualização dos militares da GNR para lidar com os diplomas relacionados com a contratação pública.
E2 / E3	No órgão central, tendo em consideração que se lida com objetos contratuais de natureza diversificada e cm uma abrangência nacional, o risco é residual. Ao nível das Unidades descentralizadas, tendo em consideração a sua menor dimensão, existe maior risco de envolvimento com operadores económicos locais, com potencial impacto no cumprimento dos princípios de concorrência do mercado amplamente consagrados na legislação no âmbito da contratação pública. O facto de haver fornecedores que há muitos anos lidam com a Guarda também poderá concorrer para um risco acrescido de ocorrência de situações lesivas da concorrência e enquadráveis no âmbito do objeto do Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas.
E4	Ver resposta na questão seguinte.
E5	Os previstos na lei.
	7. O Código dos Contratos Públicos permite uma contratação transparente e eficiente? Fundamente a sua resposta.
E1	No artigo 1.º-A do CCP estão explícitos os vários princípios pelos quais as entidades devem pautar na formação e na execução dos contratos públicos. Todos os artigos do CCP, até à data, concorrem para uma contratação transparente e eficiente, ou pelo menos tentam fazê-lo. Obviamente que, dificilmente conseguimos ter uma redação que permita satisfazer as necessidades de eficiência de transparência, no entanto este é um percurso que está a ser feito, através das várias revisões ao CCP.

E2 / E3	No artigo 1º-A do Código estão explícitos os vários princípios pelos quais as entidades se devem pautar na formação e execução dos contratos públicos. Todos os 476 artigos, até à data, concorrem para uma contratação transparente e eficiente, ou pelo menos tentam atingir tal estado. Naturalmente os princípios de eficiência e transparência são utópicos, mas devem continuar a reger a atuação das entidades no âmbito da contratação pública
E4	Sim ou não. Sim, se a pessoa que estiver a conduzir os procedimentos for bem formada. Não, se a pessoa que está a conduzir os procedimentos for eticamente malformada. Há técnicas que são uma aparente “capa de legalidade” que permitem transformar concursos públicos com publicidade no JOUE em autênticos Ajustes Diretos. Nessa medida, diria que o Código poderá não ser o Código mais amigo da prevenção do fenómeno. Lá está, tudo depende da ética. Em tempos tive oportunidade de escrever algumas coisas sobre isso, numa formação que frequentei. Há técnicas, por exemplo ao nível das especificações técnicas... nós podemos interagir com as especificações técnicas de uma forma... podemos quase comprar uma nave...,mas depois, aquando da execução do contrato, estamos a comprar um carro de linhas, na medida em que na execução do contrato, vamos deturpar o que fizemos na formação do contrato. Existe uma grande preocupação até à formação do contrato, mas na execução estamos numa relação bilateral entre o adjudicatário e o contraente público, em que os demais intervenientes no processo já esqueceram, já estão noutra... Até à formação do contrato, decorre em plataformas eletrónicas, há uma atenção por parte de todos os concorrentes, pelo menos aqueles que apresentaram propostas graduadas nos primeiros lugares, sobretudo o segundo classificado... o primeiro dos últimos, foi o primeiro a não ganhar... esse normalmente é o que insiste mais, apresenta as suas pronúncias, os seus argumentos... Mas o fenómeno de corrupção tem tudo a ver com as pessoas que lidam com as matérias... Por muito perfeita que seja a lei, e o nosso código tem algumas imperfeições, não ditas por mim, mas por quem estuda isso, é um Código difícil de perceber, a sua construção tem uma técnica difícil de perceber e tem algumas lacunas, na medida em que permite fazer procedimentos que secilhar facilitam e fomentam o fenómeno. A doutrina tem apontado que existem, no âmbito dos critérios materiais, demasiados critérios que permitem fazer um Ajuste direto, sem limite de valor... No artigo 23.º posso fazer um Ajuste direto de 50.000.000€, só tenho de alegar que existe um pressuposto. Concorre para isto, não diretamente, o contencioso pré-contratual associado a estas questões. As decisões por vezes demoram e por vezes nem chegam a essa fase, porque as empresas percebem que é caro lidar com estas matérias e que no futuro podem ver a porta fechada das entidades envolvidas, se estas forem entidades que privilegiam procedimentos não concorrenciais, em que a participação nos procedimentos depende do convite da entidade adjudicante. Isto não tem necessariamente a ver com o Código, por isso disse, sim e não... O Código em si tem esta flexibilidade, no entanto dispõe de medidas para prevenir o fenómeno, porém não são perfeitas... o próprio Código Penal não previne a ocorrência de crimes... não é pelas pessoas serem punidas por conduzirem sob efeito de álcool, algumas arriscam e não deixam de fazê-lo...isto tem tudo a ver com a pessoa que conduz o procedimento... razão pela qual, desde 2017, que uma recomendação da Comissão Europeia aponta para uma profissionalização das pessoas que trabalham nesta matéria... porque quando se fala do fenómeno na contratação pública secilhar fala-se com alguma descontraçãozinha... mas se nós pensarmos que a contratação pública representa cerca de 14, 15, 16% do PIB da União Europeia, se depois transformarmos isto em milhões de euros, secilhar vamos chegar à conclusão que é um valor muito avultado...se nós olharmos para aquilo que é a percentagem do PIB, se quiseres consultar o relatório de contratação pública que saiu... está na página do IMPIC (BASEGOV)... a maioria dos contratos do ponto de vista de volume financeiro são feitos através de procedimentos não concorrenciais, portanto, ajustes diretos e consultas prévias... isto tem as suas vantagens, mas também tem as suas desvantagens...secilhar essa multiplicidade dos contratos feitos por Ajuste Direto e Consulta Prévia secilhar acontece porque o Código facilita e fomenta o uso desse tipo de procedimentos... não tenho nada contra o Ajuste Direto, não tenho nada contra a Consulta Prévia, são procedimentos tão idóneos como o Concurso Público...não quero com isto dizer que quem faz contratos por Ajuste Direto ou Consulta Prévia sejam criminosos... não é isso que estou a dizer...são procedimentos mais suscetíveis, no meu ponto de vista, a que haja a prática do fenómeno porque não é o mercado quem decide quem vai a jogo, sou eu (entidade adjudicante) que decido... Se olharmos para isto numa questão de transparência e de sensibilidade para a coisa, se eu perceber que estou numa organização que está preocupada com o fenómeno secilhar mitiga logo à partida alguns comportamentos... isso é como os miúdos... se os miúdos souberem que têm carta branca, fazem tudo..., mas se souberem que está lá o pai ou a mãe com regras, meu amigo, secilhar é a história do polícia...a malta porta-se bem...é como tudo.

Isto não tem muito a ver com o código em si, acho que tem a ver com a aplicação do código, não com as normas...permite aqui que haja algumas “técnicas” que facilmente se transforma um Concurso Público internacional num ajuste Direto... e é preciso fazer uma análise muito fina para apanhar isto...

(Entrevistador: Considera que algumas medidas como o incentivo à adjudicação por lotes ou a figura do gestor de contrato podem ajudar nesta prevenção do fenómeno?)

São duas coisas diferentes... a figura dos lotes foi criada inicialmente para permitir a participação das pequenas e médias empresas no mercado da contratação... o Código quando foi inicialmente pensado tinha um propósito principal que era uniformizar a forma de contratar dos diferentes Estados Membros, no sentido de acelerar, fomentar, sedimentar o mercado ... e depois ao nível de políticas secundárias tinha como propósito as questões ambientais, sustentabilidade, responsabilidade social, desenvolvimento socioeconómico... mas numa posição mais subalterna....mas com o desenvolvimento da sociedade e com os estudos percebeu-se que não fazia sentido, não havia aqui políticas públicas de primeira e políticas públicas de segunda...hoje em dia fala-se em políticas públicas de segunda geração, em suma, políticas públicas...que se vê claramente, se olharmos para o art.º 65.º, se olharmos para a evolução que este artigo tem tido, que se reporta aos critérios de adjudicação percebemos que há hoje em dia, de uns anos a esta parte, principalmente da revisão que aconteceu em 2017, que entrou em vigor em 2018, percebemos que hoje em dia, ao nível dos critérios de adjudicação, houve aqui um salto grande no sentido de trazer essas políticas públicas... hoje em dia, por exemplo, posso definir como critério de adjudicação a distância do transporte, por preocupações ambientais... hoje em dia o Código tem um conjunto de preocupações de políticas públicas em que uma delas, é chamar à contratação pública as pequenas e médias empresas através da figura dos lotes...se olhares para a norma que fala sobre os lotes, o art.º 56.º-A, passou de um regime opcional que era... bom , podes comprar tudo a um ou então podes dividir, mas é uma opção tua... para o contrário... divit or explain... que veio inverter. Agora diz-nos que, até um determinado limiar de despesa, preço base, não me importo que não dividas... a partir daí, deste valor, neste caso de 135.000€ para bens e serviços... o código fala em 135, mas parece-me a mim, estar indexado aos limiares, mas pronto, tudo bem... há autores que falam em limiares, o código fala em 135 mil...o que é que o legislador nos diz: “bem, até este montante divides ou não em lotes, para mim é indiferente. Acima deste montante, já começa a preocupar... tu podes não fazer, mas tens de justificar bem justificado porque é que não vais dividir”. O próprio código dá-nos pistas... porque dividir causa transtornos... esse é o principal objetivo dos lote.

Bom, mas também aqui a questão dos lotes também pode significar que haja aqui uma das técnicas para o combate... o Código depois não nos diz na verdade como é que tenho de dividir os lotes...qual é a regra? Divides os lotes como? Qual é a metodologia que tenho de seguir? Ou há uma metodologia?... o Código não define... eu quero dividir, mas vou dividir como? Eu tenho de comprar por exemplo peças de fardamento e faço dois lotes, em que um lote tem por exemplo 50 peças de fardamento e o outro só tem as meias de desporto? É isto? Por aqui também poderá haver aqui questões... essa figura dos lote deve ser utilizada, no entanto, com alguma cautela, num ponto de vista do que é a sua metodologia... mas também nos casos em que era por princípio obrigado a dividir, mas arranjei uma justificação para não dividir um bocado fraco...ai poderá ser potenciador do fenómeno...ou não.

A figura do gestor do contrato vem e aparece na sequência de um entendimento que se teve, e que lá atrás acabei por falar dele mas secalhar não aprofundei com a devida ponderação... o que é que se verificou?... se comparamos as Diretivas de 2004 com as Diretivas de 2014, qual é a grande diferença entre elas? É que até 2004, o Direito Europeu só se preocupou com a formação do contrato... não se preocupou com a execução do contrato... Isto para os portugueses não foi tão visível por uma razão muito simples... por uma iniciativa nossa, nacional... aquando da transposição das diretivas de 2004, foi intenção do legislador criar logo o regime substantivo dos contratos administrativos, a designada “Parte III” do Código... o legislador nacional preocupou-se não só com a fase da formação, mas também com a fase da execução... ao nível do direito da UE não foi assim... preocuparam-se com a formação e só em 2014 preocuparam-se com formação e execução...genericamente, o que mudou? Porque se percebeu que as regras eram todas cumpridas, devido à concorrência, na fase da formação do contrato...depois na fase execução, como não havia regulamentação, aquilo era, digamos, uma relação bilateral entre quem compra e quem vende (para simplificar o discurso). Depois muitas vezes havia ajustes, bonificações, acordos, como queiram chamar...que em boa verdade vinham deturpar aquilo que estava para trás... se, olhando para o contrato que foi executado, transpondo isto para a fase da

	formação, significava que muitas vezes o adjudicatário que tinha ganho não seria aquele, seria outro... numa frase... fazia-se batota... e então, em 2014, começa-se também a olhar para isto, para essa fase, razão pela qual a alteração que houve de transposição das diretivas pelo DL N.º 111-º-B, de 2017, que entrou em vigor em 2018, em que a UE veio reforçar, mas nós não sentimos tanto essas medidas... essa foi uma inovação... o gestor de contrato aparece nisto... vamos arranjar alguém, dentro das organizações, um responsável que fique com a tarefa de garantir que as regras que foram desenhadas na formação do contrato, não são alteradas substancialmente, de modo a deturpar tudo aquilo que foi feito... então tentou-se criar essa figura do gestor de contrato, que está regulado no 290.º-A, tinha a função de acompanhar a execução do contrato, de perceber quando o contrato estava a ter desvios e chamar a atenção do operador económico para que cumpra o contrato nos termos em que se comprometeu, e no caso disso, aplicar sanções ou alertar a entidade adjudicante para o que estava a acontecer na execução do contrato. Essa figura levou um reforço das suas competências e da sua importância, digamos assim, com esta revisão de 2021, mas lá está, deu-se um passo em frente, em que há um responsável por isto... mas o efeito prático disso, depois cada organização tenho as minhas dúvidas que seja assim tão útil como aparentemente, em termos académicos, possa parecer, na medida em que depois tem a ver com a quantidade de contratos que cada gestor tem... tenho de definir um gestor de contrato para cada contrato, porque se olhares para o art.º 96.º, é um elemento obrigatório do articulado do contrato, sob pena desse contrato depois ser nulo. Se olhares para a alínea i) do artigo 96.º um dos elementos obrigatórios que o articulado do contrato tem de ter é a identificação do gestor do contrato, sob pena disso depois poder ser nulo por via o n.º 7 do art.º 96.º... mas pronto... e muitas vezes ser nomeado gestor do contrato pode ser prenunciado para as pessoas que o são... posso ser nomeado gestor do contrato... mas será que tenho competências para o objeto que estamos a contratar? Aquisição de embarcações para a Unidade de Controlo Costeiro, tenho competências para ser nomeado gestor de contrato? Não tenho... se quisermos arranjar um paralelismo com isto podemos olhar para aquilo que o código define no âmbito das empreitadas... no âmbito das empreitadas, para além da figura do gestor de contrato, existe uma figura que representa o dono da obra, que é o diretor de fiscalização da obra, para as questões técnicas... o gestor de contrato para outras questões mais jurídicas, parece-me, se bem interpreto a norma... e assim faz alguma sentido... para ser diretor de fiscalização de uma obra tem de ser um Engenheiro Civil, Eletrotécnico, Mecânico... dependendo do tipo de obra que estamos a fazer... aí faz algum sentido... mas um indivíduo formado em Infantaria, a seguir é gestor de contrato de combustíveis? O que é que percebe de combustíveis? É nomeado gestor de contrato para a aquisição de software? Mais uma vez, a norma está bem feita? Está. O princípio que está subjacente à norma está bem feito? Sim... mas depois na prática, podemos desvirtuar... voltamos outra vez ao ponto da cultura... se olharmos para a análise estatística sobre gestor de contrato, quantas pessoas são gestores de contrato? Secalhar vamos acumular secalhar em três ou quatro pessoas... tem quatro, cinco, seis contratos às costas... conseguem fazer um acompanhamento? Tenho as minhas dúvidas... Tendo em conta a nossa dispersão territorial, num contrato de aquisição de combustível, que acompanhamento pode ser feito? Um acompanhamento administrativo... faturas, número de litros... no terreno que acompanhamento é que faz?... São figuras academicamente interessantes, mas depois... terreno... na prática, como é que é? É que depois, esta questão da contratação pública não é só para juristas... também é para juristas... mas não é só... são precisos grupos multidisciplinares para as especificações técnicas... se eu quiser comprar portáteis, tenho de desenhar as especificações técnicas... tira-se as medidas, é azul, memória RAM? Discos?... Este fenómeno que prevenção da corrupção tem a ver com a formação das pessoas... as pessoas secalhar muitas vezes, sem intenção, mas dada a sua incompetência, não no sentido pejorativo, mas no sentido de falta de formação e de preparação neste campo específico, muitas vezes fazem o melhor que podem... e neste sentido, desde 2017 há cada vez mais uma orientação para deixar o amadorismo e vamos começar a falar em questões de profissionalismo... enfim... acho que é mais ou menos isto...
E5	Não. A transparência não torna o processo eficiente, podendo ser falacioso o resultado esperado.
	8. Considera que, no âmbito da contratação pública, os militares colocados nas diversas UUSOO têm a formação necessária para um correto desempenho de funções?
E1	O militar da GNR nestas funções, tem ao seu dispor um manancial de informação que permite responder às situações mais complexas. Realça-se ainda que, a GNR promove essas mesmas formações, mas hoje em dia a autoformação é tão ou mais importante do que a formação disponibilizada pela GNR. O período pandémico veio reforçar as ferramentas e a oferta das entidades públicas nesta área, nomeadamente na formação à distância.

	Associado à formação, o controlo constante pelos órgãos do controlo operacional no sistema de controlo interno da GNR, permite aos militares corrigir e melhorar o seu desempenho no âmbito da contratação pública.
E2 / E3	Por força de limitações existentes ao nível dos efetivos dos quadros mais técnicos, as funções relacionadas com a área específica da contratação pública acabam por ser exercidas por pessoas não habilitadas para a exigência da função, situação que impõe uma fragilidade institucional que pode potenciar riscos relacionados com a gestão e aprovisionamento. Com efeito, os recursos que normalmente desempenham tais funções ao nível das Unidades descentralizadas, não detêm formação adequada, recorrendo a autoformação. As constantes alterações do quadro legal neste domínio obrigam a uma atualização permanente dos militares que desempenham funções nesta área. Importa salientar que a formação neste campo é essencial para ir de encontro às regras legislativas na elaboração dos procedimentos aquisitivos.
E4	Não conhecendo todas as pessoas que trabalham nesses órgãos, tendo uma ideia mais ou menos geral, devido às funções por desempenho desde setembro do ano passado, porque interagimos com as unidades, com alguma segurança consigo afirmar que aparentam não ter... digo isto porque aparentam, não conhecendo as pessoas em concreto, mas da qualidade dos procedimentos que nos chegam para analisar aqui na Repartição, e que não são procedimentos muito complexos, até porque são repetições de terceiros, diria que não, o que me preocupa... preocupa sobre o prisma da corrupção, por que as pessoas fazem o que melhor podem e sabem, muitas vezes por inconsciência poderão estar a criar problemas para eles e para quem tenha de decidir... isso é perceptível se olharmos a formação base pelo menos daquilo que é a maioria dos órgãos decisores... e possivelmente, e acho que é mais gravoso olharmos para a formação académica das pessoas que desempenham funções Chefe das SRLF... eu acho que se olharmos por esse prisma a resposta à tua pergunta é clara... sem estar em causa as pessoas... o que está em causa é ausência de formação e preparação técnica, que as pessoas não tiveram para o desempenho daquela função... <i>mutatis mutandis</i>, era a mesma coisa que hoje ser nomeado Comandante do Destacamento de Trânsito. era Comandante do Destacamento? Era. Assinava papéis? Sim... e competência técnica? Zero. (Entrevistador: Então o meu Major acha que a distribuição de Oficiais de Administração Militar e que outros militares de Administração Militar pelas Unidades seria uma boa medida, para, neste caso, colocar as pessoas com mais formação nessas funções?) Bom... eu acho que era melhor o atual cenário... mas também, em boa verdade devo dizer que em alguns casos que vamos tendo também não tenho corrido bem como deveria de correr... mas o que se percebe em parte... porque esta dimensão da contratação obriga a que haja aqui uma atualização frequente...uma atualização diária, um acompanhamento próximo daquilo que são as próprias alterações... não sei se tens ideia de quantas vezes já foi alterado o código... o código já sofreu alterações, com mais ou menos intensidade, 18 vezes... o código foi alterado em 2017 e foi alterado depois em 2021... grandes alterações, digamos, em 2017 houve um grande alteração...isto leva a que as pessoas tenham de estar constantemente a atualizar-se... depois, além disso, as pessoas têm que estar a acompanhar aquilo que são as decisões dos tribunais... e no nosso caso temos aqui uma dualidade, não só as decisões dos tribunais administrativos (Supremo Tribunal Administrativo, Tribunal Central Administrativo do Norte e do Sul, principalmente estes 3), mas também aquilo que é a jurisprudência do Tribunal de Contas... muitas vezes é antagónica perante a mesma matéria... e além disso, esta evolução da jurisprudência nacional está associada muitas vezes àquilo que são as influências nas decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia... muitas vezes temos de acompanhar a produção doutrinária, aquilo que a academia vem dizendo sobre o Tema, o que é que isto leva? Profissionalização... nós temos de ter pessoas que tenham uma preparação... para as pessoas se prepararem, têm que ter tempo para se preparar, a instituição também não pode querer que as pessoas trabalhem 24/7, porque há mais vida para além disto... as pessoas têm que ter tempo para se prepararem, tem que ter tempo para meter dúvidas..., mas isso é só a organização que tem que dar? Não, eu acho que não sinceramente. Nós também temos de fazer a nossa parte, nós também temos que apostar na autoformação... acho que a arte está em haver aqui um misto... nós também temos que ser profissionais e temos que tentar fazer o melhor que podemos e para isso temos que ir à procura de

informação que Hoje em dia é fácil de encontrar... existem livros, é fácil ter formações online sem ter que sair do local, por isso hoje em dia não é por falta de oferta, é por falta de vontade, digo eu, falta de vontade... O Tempo corre mais rápido, as pessoas têm outros objetivos, esta área da contratação, honestamente, não é apetecível, porque dá muitas dores de cabeça... e também vê-se muita rotatividade, porque temos este problema em termos organizacionais... e muitas vezes isto dá, entre o deve e o haver tudo somado, é melhor estar fora... porque ganhamos todos o mesmo... se estiver noutras funções como já estive tenho uma vida muito mais tranquila do que tenho aqui... é o dia e a noite... aqui mando contratos para o Tribunal de Contas, até agora tem corrido bem... mas quando correr mal? fico com um processo de responsabilidades financeiras às costas... mesmo por negligência mesmo porque me distraí sou punido... sou sujeito a ter que pagar do meu bolso... e ganho mais por isso? não ganho... por isso é que a União Europeia vem desde 2017, no sentido de haver profissionalização das pessoas... e para isso as pessoas têm que ganhar mais... isto é como tudo... qual é a suscetibilidade de corrupção? todas as pessoas são corrompíveis. todas as pessoas têm um limiar de corrupção... há uns que se corrompem por 50€, há outros que só se corrompem por 50.000€... mas toda a gente tem um preço, por princípio... agora qual é a diferença? o que é que faz aqui diferença? a diferença é a necessidade... eu faço aqui contratos de milhões... até percebo alguma coisa disto... já disse que existem aqui algumas técnicas para transformar concurso públicos internacionais em ajustes diretos... entre o deve e o haver... ah, secalhar vou arriscar... estou na falência, estou insolvente... o “gajo” até me promete 50.000€... eu estou insolvente e resolvo a minha vida... não vou tremer? tenho os filhos a passar fome... isto tem a ver com o nível de corrupção, percebes? isso é como tudo na vida. Agora, como é que se combate isso? eu quando aumento o nível de corrupção... por norma só sou corrompido por 50.000€... nem todos os operadores económicos conseguem chegar aqui... para haver corrupção tem de haver 2 partes... o corrompido e aquele que corrompe, certo?... se só sou corrompido aos 50.000€ só 3 ou 4 candidatos que lá vão..., mas agora se me corromper aos 50€? qualquer empresa de vão de escada me corrompe... quando nós estamos a falar desta questão da prevenção do fenómeno temos de perceber o contexto, temos de perceber o sistema e parece que hoje em dia é fácil... é relativamente fácil que o fenómeno aconteça, por estas razões todas. O contexto económico e social em que estamos envolvidos é um fator de risco... a suscetibilidade as pessoas ao nível da corrupção... é ética ou falta de ética e o nível ou contexto em que as pessoas se inserem, laboral, social e pessoal...

(Entrevistador: Meu Major, no âmbito desta pergunta dos desafios, é esta questão da ética, da integridade, do contexto socioeconómico, chamemos-lhe assim dos militares, a este nível como é que poderíamos queria ter alguma melhoria? ao nível da atribuição de uma espécie de abono para falhas ou algo do género?)

Porque não?... porque é que eu estou na Investigação Criminal, tenho subsídio de investigação criminal, e não posso ter um subsídio para quem trabalha na contratação pública?... porque é que estou nas operações especiais e posso ter um subsídio para militares das operações especiais?... porque é que estou no GIOP e tenho um subsídio para quem está no GIOP?... porque é que sou patrulheiro e tenho subsídio de patrulha? e porque é que não posso ter um subsídio para pessoas que trabalham na contratação pública? não consigo perceber. não consigo perceber porque é que os tesoureiros da administração pública têm um abono para falhas, como tu falaste, e bem, e os nossos tesoureiros não têm... não consigo perceber... não consigo perceber isto... quando essas pessoas, não meto em causa o risco das operações especiais, não ponho isso em causa, não gosto de levar por aí... antes pelo contrário, gosto de nivelar por cima... não são eles que estão mal, acho que nós é que estamos mal... porque se nós quisermos ter as pessoas mais capazes, os melhores profissionais, porque para isso é preciso ter gosto e vontade, como tudo na vida... nós temos que criar condições para que as pessoas possam vir e esforçarem se por isto... quando eu tenho uma conjuntura em que tenho mais qualidade de vida, lato sensu, no sítio onde se trata dos ofícios em vez de num sítio em que compro o Bojador e no final quem faz os ofícios tem mais benefícios em termos profissionais do que quem compra o Bojador, há aqui alguma coisa que está profundamente errada... numa altura em que falamos em fundos europeus, a bazuca da União Europeia, e andamos aqui com 50.000 projetos e depois metemos toda essa pressão 3 ou 4 funcionários, depois vai acontecer uma coisa... só precisam de saber qual é o homem que vai errar... é simples de perceber, porque se quiseres hipotecar um recurso humano não é dares uma coisa para fazer, é dares 50 coisas para fazer ao mesmo tempo... e ele vai errar... se a ideia for essa...faz-me confusão.. é a própria recomendação da União Europeia fala nisso, dar um incentivo remuneratório às pessoas que trabalham nisto... porque tem que ser pessoas diferenciadas, porque têm um esforço acrescido... mas alguém que faz ofícios faz o quê? tem que dominar o SIIOP... um Sargento que trabalhe aqui, tem que dominar o Código... às

seis da tarde está a fazer contratos de 1.000.000€... porque é que este aqui tem mais responsabilidade, tem que ter mais formação, tem que se preocupar mais, não pode ganhar mais do que aquele que está ali? porquê? faz-me confusão... sempre fez e cada vez mais faz... o que leva a que as pessoas sempre que puderem, fogem... mas no mundo empresarial, mundo privado, qualidade, competência, paga-se. Porque é que nós somos diferentes? nós andamos aqui na vida profissional porquê? porque gostamos da farda? Não. nós andamos aqui porque ao dia 21 recebemos o ordenado e temos uma família para orientar... isto é clarinho... agora, associado a isto há questões de gosto pessoal, do brio de ser militar, de ser isto, de ser aquilo... e está tudo certo... mas qual é a principal motivação de um profissional? é a questão remuneratória... No final da carreira estamos bem instalados e tal, não é com o aumento remuneratório que seja significativo... já temos os nossos projetos feitos, os filhos na faculdade, mas nesta fase da vida, andamos aqui para ganhar dinheiro, o resto é folclore... Como é que é possível eu estar a desempenhar funções mais exigentes e ganhar menos... é um contrassenso... a que é que leva? Leva a que a insipiência das pessoas leve a ser mais suscetível do fenómeno... se estiver num sítio que tenha um acréscimo, as pessoas vão estar melhor... é que hoje em dia, se eu quiser punir um militar, é metê-lo aqui na área da contratação, porque ele começa a ter problemas... temos que mudar de paradigma... isto pode levar a que por vezes não estejamos atentos ao fenómeno, por que não vem escrever em letras garrafais “estou-te a corromper”, não, isto é miudinho ... isto muitas vezes as pessoas nem têm nada a ver com o fenómeno... foram metidas no meio do fenómeno... mas para chegarmos a esta sensibilidade, demora anos... isto não é feito às claras, temos sempre que fazer uma análise fina, olhar para o detalhe... como diz o ditado “o diabo esconde-se nos detalhes”... e para chegar a este nível de detalhe e fazer esta análise fina são anos... é preciso ter muita formação e muita experiência prática... se não, zero. se estou num sítio sou “maltratado”, não tenho nenhum benefício qual é o incentivo para andar aqui? Nenhum... incentivo das pessoas é sair mais rapidamente daqui... e acho que isso é o principal problema, e nós não temos uma cultura que valoriza as pessoas que trabalham nesta área.

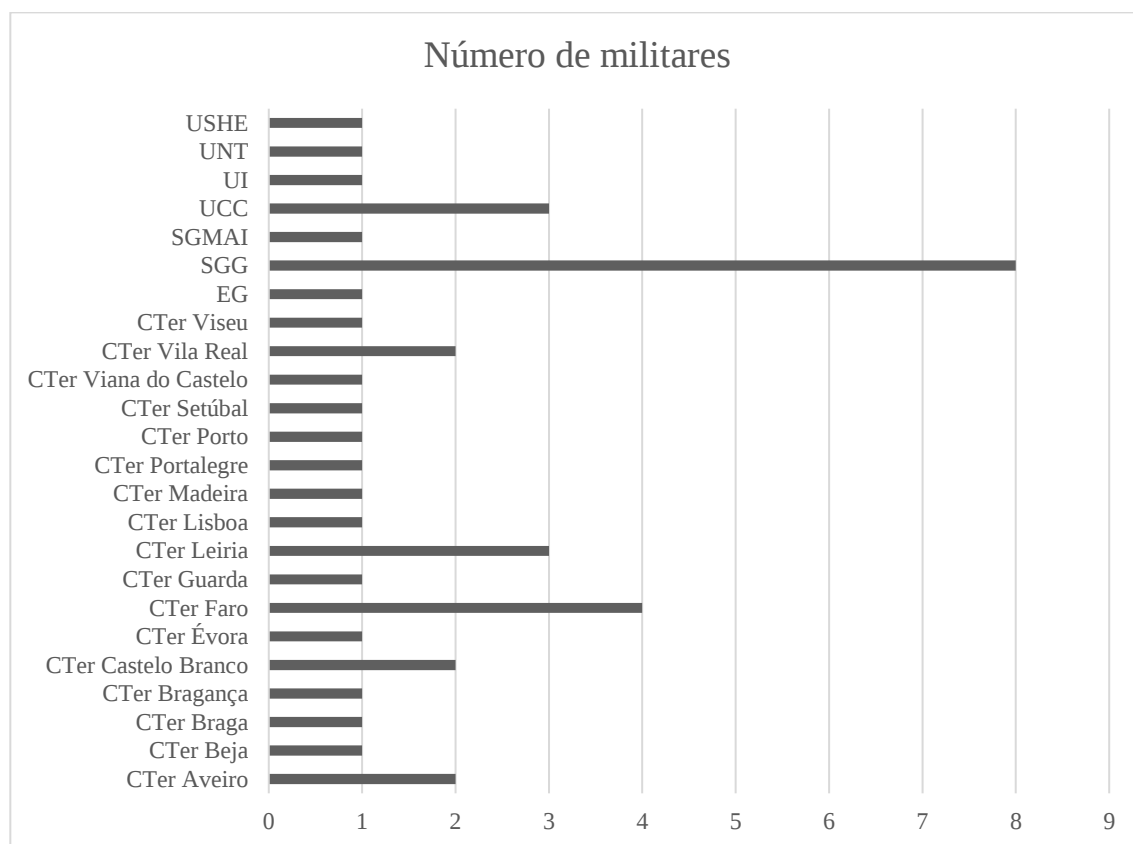
(Entrevistador: Ao nível dos Recursos Humanos acha que existe uma escassez ou, associada ou não, a essa escassez, o que já falamos anteriormente, ao nível da formação... se para além da quantidade, a qualidade que temos não é a desejável?)

Eu tenho dúvidas se efetivamente há escassez de recursos humanos... tenho mesmo dúvidas... especialmente nesta área também geral aquilo que é as necessidades de recursos humanos da instituição... porque eu acho que sinceramente que o nosso problema é da organização... o nosso problema é não olhar para os processos e não criticar os processos... e o caminho mais fácil é dizer que para aquilo que eu tenho que fazer preciso de mais 3... eu não sei se preciso de mais 3... eu secalhar tenho as pessoas certas, não preciso de mais pessoas... agora secalhar há aqui processos que tenho que interagir sobre eles, que secalhar não devia... tenho certos processos ao nível das unidades que só se justifica olhar para eles por uma razão de inexistência de competências ao nível das unidades... todas as semanas tenho aqui 2 ou 3 processos das unidades, ao final de um ano são 30 ou 40 processos, ou mais... se meter 3, 4 horas em cada processo... 120 horas... secalhar neste tempo poderia estar a fazer formação... eu acho que o principal problema são os processos, porque nós fizemos uma reformulação em 2009 sem olhar para os processos, e continuamos a não andar para os processos, porque estamos numa fase em que existe uma desresponsabilização por parte das estruturas... porque é que tenho de realizar uma auditoria a um processo de uma unidade? Porquê? Onde é que isso está nas minhas competências? onde é que está nas competências da DRL fazer isso? é que faz a auditoria? o que é que faz a Inspeção? o que é que faz o Comando de Doutrina e Formação? eu é que tenho de estar a fazer essa fiscalização? na verdade estou a fazer auditoria... não tenho que fazer... não consigo enquadrar isso nesta Divisão... porque isso existe?... é fácil perceber, porque está lá pessoal das armas... está feito às 3 pancadas... concordo com o processo? Não posso concordar... desde setembro de 2020 discordo disso... o que é que leva? enquanto eu ando a fazer isso não me ando a preparar, nem aos meus... essa questão de se existe défice de recursos humanos... cada vez tenho mais dúvidas... eu olho muitas para o SIIOP, quando vejo as circulações, o histórico por onde passou o processo, se começarmos a contar as pessoas que interagiram com o processo, mas depois questionar o que é que cada um fez no processo? que valor acrescentado este indivíduo deu? chegamos à conclusão do que secalhar o processo passou 10 pessoas, e só o primeiro e o último acrescentaram um valor... as outras 8 se eliminássemos, era igual... nós não olhamos para os processos... por isso multiplicamos estruturas, subestruturas... quanto mais fragmentado for o processo, mais oportunidades que estamos a dar para aparecer o fenómeno... quanto maior for a cadeia mais alvos são suscetíveis...

	(Entrevistador: considera que as estruturas militares, por norma altamente hierarquizada, contribuem para uma maior fragmentação dos processos?) Eu acho que aumenta as oportunidades... não sei se contribui ou não contribui, mas aumenta as oportunidades... quanto mais pessoas tivermos um processo, maior é a probabilidade... isso é direto... quanto mais pessoas alguém no processo maior suscetibilidade existe, é matemático... estamos a falar de um ponto de vista académico... é isso que estamos aqui a fazer a olhar para este fenómeno de um ponto de vista académico...
E5	A formação nesta área requer atualização continua, empenho pessoal, que no caso da Guarda não é compensada financeiramente.
	9. Considera relevante abordar algum aspeto não mencionado na presente entrevista?
E1	É uma temática complexa, mas o PGRIC é muito mais abrangente do que a área da Contratação Pública, existindo outras áreas de igual sensibilidade que devem ser alvo de estudo, nomeadamente a cobrança da receita e de coimas ao longo do dispositivo da GNR, ou até outras de âmbito mais operacional.
E2 E3	Uma limitação que urge colmatar prende-se com a inexistência de quadros técnicos habilitados na área jurídica, particularmente visível na área sensível da Contratação Pública em toda a sua extensão.
E4	Eu acho que este é um assunto que nos deve preocupar a todos... a todos enquanto contribuintes e no nosso caso em especial porque temos responsabilidades na instituição de prevenção do fenómeno, no ponto de vista criminal. Vejo este tema com alguma preocupação para o futuro, vejo expedientes feitos muito bem, existe uma Estratégia Nacional de Combate à Corrupção, mas que medidas concretas viste dessa estratégia?...Fica bem falar do fenómeno. Repara na forma como se aborda este assunto em Portugal. Se olhares para o n.º 9 do art.º 81.º, nos casos em que os contratos tenham de ter fiscalização prévia do Tribunal de contas (ou seja, contratos acima de 150.000€) o adjudicatário tem de entregar o seu PGRIC, mas só no caso de: não ser uma pessoa singular, não ser um micro, pequena, ou média empresa, dito de outra forma, só se for uma grande empresa é que tem de apresentar esse plano. O que eu acho é que isto é uma questão de cultura. Em Portugal ficamos chocados quando o Zé Manel desvia não sei quantos milhões...mas faz lembrar quando damos uma canelada na biqueira da mesa... na altura dói, mas depois passa...esta questão da corrupção e da pequena corrupção só se consegue eliminar com um esforço coletivo, e eu vejo com alguma apreensão a forma como vamos executar esta “bazuca”... reporto-me em concreto às medidas especiais de contratação...qual é o procedimento que está previsto... consulta prévia simplificada... nós estamos preocupados com a corrupção e academicamente vemos que os procedimentos concorrenciais são melhores para a prevenção do fenómeno e depois no âmbito da execução de fundos europeus criamos procedimentos não concorrenciais? Faz-me confusão... confesso que tenha dificuldade em perceber..., mas admito que seja por défice cognitivo...mais uma vez faz-me lembrar a teoria de que, se um indivíduo não consegue correr 100 metros, então altera-se a prova, faz 50 metros e cumpre-se o requisito, nivelamos por baixo... acho que o caminho não é esse. Se não conseguem executar os processos porque são impugnados, secalhar há défice de qualidade na sua execução... Devíamos ser mais exigentes nesta matéria... Mesmo dentro da nossa organização deveria haver medidas de transparência como utilizar procedimentos concursais em detrimento de procedimentos fechados, acho que é mais transparente... qualquer dia corremos o risco de acontecer cá dentro o que aconteceu em organizações similares, não somos melhores, somos iguais, estamos suscetíveis... Por vezes perco algum tempo a estudar este tema, porque acho que corrupção e contratação são fenómenos que se ligam e que, dado o seu grau de complexidade, exigem alguma especialização na prevenção do fenómeno. Acho que temos algumas características específicas em termos organizacionais em que poderíamos contribuir para o combate, nomeadamente, criar células ao nível da Unidade de Ação Fiscal (UAF), porque para provar que há corrupção, tem de haver prova. Esse é o problema dos processos de corrupção: a prova. Nós podíamos ter um papel enquanto organização de algum destaque, porque temos pessoas especializadas na matéria e os meios para permitir a recolha de prova, que podíamos fazer algum trabalho, sendo certo que existem as competências de investigação reservada da Polícia

	Judiciária, percebo isso tudo, mas isso são questões legislativas, que se afinam. Em termos de organização poderíamos explorar esse caminho. Nós enquanto Oficiais de Administração, naquilo que é o BackOffice, junto da UAF para combater estes fenómenos...ainda não abandonei esta ideia e tenho vindo a reforçar ao longo do tempo, conhecendo o nível de preparação de outras entidades que têm a competência para investigar e que não têm os recursos que nós temos, e se calhar gostariam de tê-los. Estamos numa fase de mudança, pode ser que as coisas mudem.
E5	Os órgãos centrais de aquisição deveriam ser reforçados de meios.

APÊNDICE N - DISTRIBUIÇÃO DOS MILITARES INQUIRIDOS (POR UNIDADE)



ANEXOS

ANEXO I - ALTERAÇÕES AOS LIMITES DO CCP NO ÂMBITO DAS MEDIDAS ESPECIAIS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Tipo de Procedimento	Tipo de contrato		Valor do contrato	Normas aplicáveis
Concurso Público Simplificado	Empreitadas de obras públicas		Inferior a 5.350.000 €	Lei n.º 30/2021, de 21/05 Artigo 2.º a) e b) e artigos 9.º a 20.º) Parte II do CCP
	Aquisição de Bens e serviços		Inferior a 139.000 € ou 214.000 €	
	Setores especiais	Empreitadas	Inferior a 5.350.000 €	
		Aquisição de Bens e Serviços	Inferior a 428.000 €	
Concurso Limitado por Prévia Qualificação Simplificado	Empreitadas de obras públicas		Inferior a 5.350.000 €	
	Aquisição de Bens e serviços		Inferior a 139.000 € ou 214.000 €	
	Setores especiais	Empreitadas	Inferior a 5.350.000 €	
		Aquisição de Bens e Serviços	Inferior a 428.000 €	
Consulta Prévia Simplificada	Empreitadas de obras públicas		Inferior a 750.000 €	Lei n.º 30/2021, de 21/05 Artigo 2.º al. c) Artigo 128.º do CCP
	Aquisição de Bens e serviços		Inferior a 139.000 € ou 214.000 €	
	Setores especiais		Inferior a 428.000 €	
Ajuste Direto Simplificado	Empreitadas de obras públicas e aquisição de bens e serviços		Igual ou inferior a 15.000 €	

Fonte: Direção de Serviços de Gestão de Fundos Comunitários (2021, p. 7)

ANEXO II - CRIMES DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

TIPO	INFRAÇÃO	TIPO/NORMA LEGAL
Corrupção	artigo 372.º do Código Penal Recebimento indevido de vantagem	Trabalhador da administração pública que, no exercício das suas funções ou por causa delas, por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que não lhe seja devida, sem prejuízo das condutas socialmente adequadas e conformes aos usos e costumes.
	artigo 372.º do Código Penal Recebimento indevido de vantagem	Quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a funcionário, ou a terceiro por indicação ou conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que não lhe seja devida, no exercício das suas funções ou por causa delas.
	artigo 373.º do Código Penal Corrupção passiva	O funcionário que por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para a prática de um qualquer ato ou omissão, seja ou não contrário aos deveres do cargo e a vantagem não lhe seja devida, ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação.
	artigo 374.º do Código Penal Corrupção ativa	Quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a trabalhador da administração pública, ou a terceiro por indicação ou com conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial que constitua um recebimento indevido, para a prática de um qualquer ato ou omissão, seja ou não contrário aos deveres do cargo e a vantagem não lhe seja devida.
Infrações Conexas	artigo 375.º do Código Penal Peculato	trabalhador da administração pública que ilegalmente se apropriar, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer coisa móvel, pública ou particular, que lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe seja acessível em razão das suas funções
	artigo 376.º do Código Penal Peculato de uso	trabalhador da administração pública que faça uso ou permita que outra pessoa faça uso, para fins alheios àqueles a que se destinem, de veículos ou outras coisas móveis, públicos ou particulares, que lhe forem entregues, estiverem na sua posse ou lhe forem acessíveis em razão das suas funções ou, sem que especiais razões de interesse público o justifiquem, der a dinheiro público destino para uso público diferente daquele a que está legalmente afetado.

TIPO	INFRAÇÃO	TIPO/NORMA LEGAL
Infrações Conexas	artigo 377.º do Código Penal Participação económica em negócio	trabalhador da administração pública que: - com intenção de obter, para si ou para terceiro, participação económica ilícita, lesar em negócio jurídico os interesses patrimoniais que, no todo ou em parte, lhe cumpre, em razão da sua função, administrar, fiscalizar, defender ou realizar; - por qualquer forma, receber, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial por efeito de ato jurídico-civil relativo a interesses de que tinha, por força das suas funções, no momento do ato, total ou parcialmente, a disposição, administração ou fiscalização; ou - receber, para si ou para terceiro, por qualquer forma, vantagem patrimonial por efeito de cobrança, arrecadação, liquidação ou pagamento que, por força das suas funções, total ou parcialmente, esteja encarregado de ordenar ou fazer, posto que não se verifique prejuízo para a Fazenda Pública ou para os interesses que lhe estão confiados.
	artigo 378.º do Código Penal Concussão	trabalhador da administração pública que, no exercício das suas funções ou de poderes de facto delas decorrentes, por si ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou ratificação, receber, para si, para o Estado ou para terceiro, mediante indução em erro ou aproveitamento de erro da vítima, vantagem patrimonial que lhe não seja devida, ou seja superior à devida, nomeadamente contribuição, taxa, emolumento ou multa.
	artigo 381.º do Código Penal Recusa de cooperação	trabalhador da administração pública que, tendo recebido requisição legal de autoridade competente para prestar a devida cooperação à administração da justiça ou a qualquer serviço público, se recusar a prestá-la, ou sem motivo legítimo a não prestar.
	Artigo 382.º do Código Penal Abuso de Poder	trabalhador da administração pública que abusar de poderes ou violar deveres inerentes às suas funções, com intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa.
	Artigo 363.º do Código Penal Suborno	convencer ou tentar convencer outra pessoa, através de dádiva ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial, a prestar falso depoimento ou declaração em processo judicial, prestar falso testemunho, perícia, interpretação ou tradução, sem que estes venham a ser cometidos.

TIPO	INFRAÇÃO	TIPO/NORMA LEGAL
	Artigo 369.º do Código Penal Denegação de justiça e prevaricação	trabalhador da administração pública que, no âmbito de inquérito processual, processo jurisdicional, por contra-ordenação ou disciplinar, conscientemente e contra direito, promover ou não promover, conduzir, decidir ou não decidir, ou praticar ato no exercício de poderes decorrentes do cargo que exerce
	Artigo 335.º do Código Penal Tráfico de Influências	quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para abusar da sua influência, real ou suposta, junto de qualquer entidade pública
Infrações Conexas	Artigo 383.º do Código Penal Violação de Segredo	trabalhador da administração pública, sem estar devidamente autorizado, revelar segredo de que tenha tomado conhecimento ou que lhe tenha sido confiado no exercício das suas funções, ou cujo conhecimento lhe tenha sido facilitado pelo cargo que exerce, com intenção de obter benefício, para si ou para outra pessoa, ou com a consciência de causar prejuízo ao interesse público ou a terceiro.
	Artigo 385.º do Código Penal Violação de Segredo	trabalhador da administração pública que ilegitimamente, com intenção de impedir ou interromper serviço público, abandonar as suas funções ou negligenciar o seu cumprimento.
	Artigo 358.º do Código Penal Usurpação de funções	Aquele que, sem para tal estar autorizado, exercer funções ou praticar atos próprios de trabalhador da administração pública ou de força de segurança pública, arrogando-se, expressa ou tacitamente, essa qualidade, exercer profissão para a qual a lei exige título ou preenchimento de certas condições, arrogando-se, expressa ou tacitamente, possuí-lo ou preenchê-las, quando o não possui ou as não preenche, ou continuar no exercício de funções públicas depois de lhe ter sido oficialmente notificada demissão ou suspensão de funções.

TIPO	INFRAÇÃO	TIPO/NORMA LEGAL
Conflitos de interesses	Artigo 69.º do Código de Procedimento Administrativo Casos de impedimento	não podem intervir em procedimento administrativo ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública, nos seguintes casos: a) Quando nele tenham interesse, por si, como representantes ou como gestores de negócios de outra pessoa; b) Quando, por si ou como representantes ou gestores de negócios de outra pessoa, nele tenham interesse o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, algum parente ou afim em linha reta ou até ao segundo grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem vivam em economia comum ou com a qual tenham uma relação de adoção, tutela ou apadrinhamento civil; c) Quando, por si ou como representantes ou gestores de negócios de outra pessoa, tenham interesse em questão semelhante à que deva ser decidida, ou quando tal situação se verifique em relação a pessoa abrangida pela alínea anterior; d) Quando tenham intervindo no procedimento como perito ou mandatário ou hajam dado parecer sobre questão a resolver; e) Quando tenha intervindo no procedimento como perito ou mandatário o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, parente ou afim em linha reta ou até ao segundo grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem vivam em economia comum ou com a qual tenham uma relação de adoção, tutela ou apadrinhamento civil; f) Quando se trate de recurso de decisão proferida por si, ou com a sua intervenção, ou proferida por qualquer das pessoas referidas na alínea b) ou com intervenção destas.

TIPO	INFRAÇÃO	TIPO/NORMA LEGAL
Conflitos de interesses	Artigo 73.º do Código de Procedimento Administrativo Escusa e suspeição	intervir no procedimento ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública quando ocorra circunstância pela qual se possa com razoabilidade duvidar seriamente da imparcialidade da sua conduta ou decisão e, designadamente: a) Quando, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa, nele tenha interesse parente ou afim em linha reta ou até ao terceiro grau da linha colateral, ou tutelado ou curatelado dele, do seu cônjuge ou de pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges; b) Quando o titular do órgão ou agente, o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, ou algum parente ou afim na linha reta, for credor ou devedor de pessoa singular ou coletiva com interesse direto no procedimento, ato ou contrato; c) Quando tenha havido lugar ao recebimento de dádivas, antes ou depois de instaurado o procedimento, pelo titular do órgão ou agente, seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, parente ou afim na linha reta; d) Se houver inimizade grave ou grande intimidade entre o titular do órgão ou agente, ou o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, e a pessoa com interesse direto no procedimento, ato ou contrato; e) Quando penda em juízo ação em que sejam parte o titular do órgão ou agente, o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, parente em linha reta ou pessoa com quem viva em economia comum, de um lado, e, do outro, o interessado, o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, parente em linha reta ou pessoa com quem viva em economia comum.

TIPO	INFRAÇÃO	TIPO/NORMA LEGAL
	Artigo 20.º da Lei Geral do Trabalho Em Funções Públicas Acumulação com outras funções públicas	1 – O exercício de funções públicas pode ser acumulado com outras funções públicas não remuneradas, desde que a acumulação revista manifesto interesse público. 2 – O exercício de funções públicas pode ser acumulado com outras funções públicas remuneradas, desde que a acumulação revista manifesto interesse público e apenas nos seguintes casos: a) Participação em comissões ou grupos de trabalho; b) Participação em conselhos consultivos e em comissões de fiscalização ou outros órgãos colegiais de fiscalização ou controlo de dinheiros públicos; c) Atividades docentes ou de investigação de duração não superior à fixada em despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da Administração Pública e da educação e que, sem prejuízo do cumprimento da duração semanal do trabalho, não se sobreponha em mais de um quarto ao horário inerente à função principal; d) Realização de conferências, palestras, ações de formação de curta duração e outras atividades de idêntica natureza.

TIPO	INFRAÇÃO	TIPO/NORMA LEGAL
Conflitos de interesses	Artigo 22.º da Lei Geral do Trabalho Em Funções Públicas Acumulação com Funções ou atividades privadas	1 – O exercício de funções públicas não pode ser acumulado com funções ou atividades privadas, exercidas em regime de trabalho autónomo ou subordinado, com ou sem remuneração, concorrentes, similares ou conflituantes com as funções públicas. 2 – Para efeitos do disposto no artigo anterior, consideram-se concorrentes, similares ou conflituantes com as funções públicas as atividades privadas que, tendo conteúdo idêntico ao das funções públicas desempenhadas, sejam desenvolvidas de forma permanente ou habitual e se dirijam ao mesmo círculo de destinatários. 3 – O exercício de funções públicas pode ser acumulado com funções ou atividades privadas que: a) Não sejam legalmente consideradas incompatíveis com as funções públicas; b) Não sejam desenvolvidas em horário sobreposto, ainda que parcialmente, ao das funções públicas; c) Não comprometam a isenção e a imparcialidade exigidas pelo desempenho das funções públicas; d) Não provoquem prejuízo para o interesse público ou para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. 4 – No exercício das funções ou atividades privadas autorizadas, os trabalhadores da Administração Pública não podem praticar quaisquer atos contrários aos interesses do serviço a que pertencem ou com eles conflituantes.

TIPO	INFRAÇÃO	TIPO/NORMA LEGAL
Conflitos de interesses	Artigo 24.º da Lei Geral do Trabalho	1 – Os trabalhadores não podem prestar a terceiros, por si ou por interposta pessoa, em regime de trabalho autónomo ou subordinado, serviços no âmbito do estudo, preparação ou financiamento de projetos, candidaturas ou requerimentos que devam ser submetidos à sua apreciação ou decisão ou à de órgãos ou serviços colocados sob sua direta influência.
	Em Funções Públicas	2 – Os trabalhadores não podem beneficiar, pessoal e indevidamente, de atos ou tomar parte em contratos em cujo processo de formação intervenham órgãos ou unidades orgânicas colocados sob sua direta influência.
	Proibições Específicas	3 – Para efeitos do disposto nos números anteriores, consideram-se colocados sob direta influência do trabalhador os órgãos ou serviços que: a) Estejam sujeitos ao seu poder de direção, superintendência ou tutela; b) Exerçam poderes por ele delegados ou subdelegados; c) Tenham sido por ele instituídos, ou relativamente a cujo titular tenha intervindo como representante do empregador público, para o fim específico de intervir nos procedimentos em causa; d) Sejam integrados, no todo ou em parte, por trabalhadores por ele designados; e) Cujo titular ou trabalhadores neles integrados tenham, há menos de um ano, sido beneficiados por qualquer vantagem remuneratória, ou obtido menção relativa à avaliação do seu desempenho, em cujo procedimento ele tenha tido intervenção; f) Com ele colaborem, em situação de paridade hierárquica, no âmbito do mesmo órgão ou serviço. 4 – Para efeitos das proibições constantes dos n.ºs 1 e 2, é equiparado ao trabalhador: a) O seu cônjuge, não separado de pessoas e bens, ascendentes e descendentes em qualquer grau, colaterais até ao segundo grau e pessoa que com ele viva em união de facto; b) A sociedade em cujo capital o trabalhador detenha, direta ou indiretamente, por si mesmo ou conjuntamente com as pessoas referidas na alínea anterior, uma participação não inferior a 10 /prct..

Fonte: Agência para a Modernização Administrativa (2019, pp. 14-21)

ANEXO III - ORGANOGRAMA DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA

