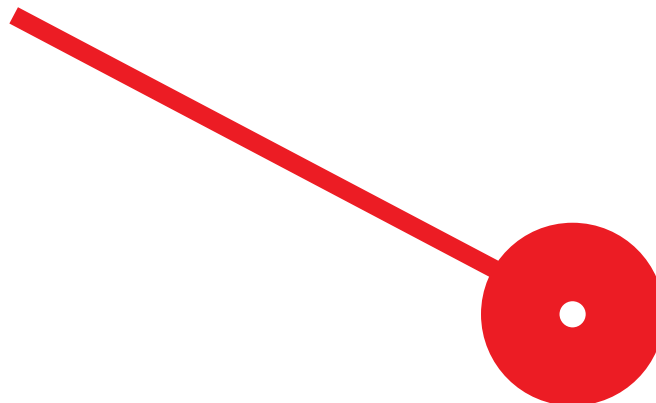




REPENSAR A *ACCOUNTABILITY* PÚBLICA QUANDO A TRANSPARÊNCIA NÃO CHEGA

Fernanda Assunção Monteiro

06/2026





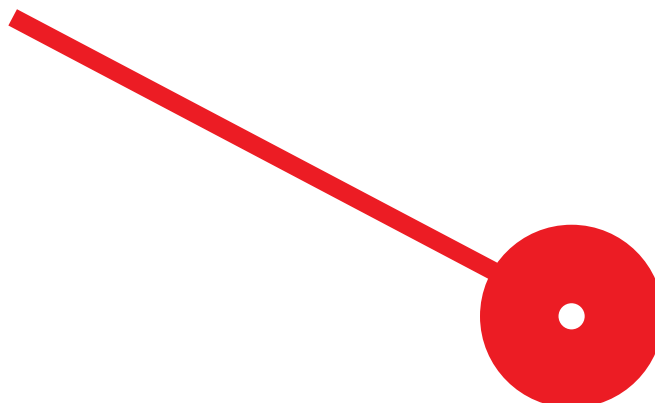
REPENSAR A *ACCOUNTABILITY* PÚBLICA QUANDO A TRANSPARÊNCIA NÃO CHEGA

Fernanda Assunção Monteiro

06/2026

Dissertação de Mestrado

Apresentada ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto para obtenção do grau de Mestre, sob orientação do Professor Doutor Adalmiro Malheiro de Castro Andrade e da Professora Doutora Tânia Catarina Vilaça Teixeira.



Agradecimentos:

A conclusão deste trabalho representa não só uma etapa acadêmica, mas também um percurso marcado por inúmeros desafios, aprendizagem, dedicação e crescimento pessoal.

Manifesto a minha profunda gratidão aos meus orientadores, o Professor Doutor Adalmiro Álvaro Malheiro de Castro Andrade Pereira e a Professora Doutora Tânia Catarina Vilaça Teixeira, pela disponibilidade, paciência e partilha de conhecimentos ao longo deste estudo. Os vossos ensinamentos, contributos críticos e incentivo constante foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho e para o meu crescimento académico e profissional.

Ao Dr. Aderito Henriques Silva, Inspetor Tributário e Aduaneiro, gostaria de agradecer o apoio na revisão final deste trabalho.

Agradeço ao meu querido marido, o apoio incondicional, a compreensão nos momentos mais exigentes e o esforço conjunto na condução da nossa família ao longo deste percurso. A sua força, incentivo e companheirismo foram essenciais para eu continuar, mesmo nos momentos de maior cansaço e dificuldade.

Aos meus filhos, deixo um agradecimento muito especial pela paciência, carinho e compreensão nos muitos dias em que estive ausente, dedicada aos estudos. Foram a minha maior motivação para continuar e concluir esta etapa.

Por fim, agradeço a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta dissertação e que fizeram parte desta jornada comigo.

Resumo:

A crescente exigência de transparência, integridade e responsabilização na administração pública tem reforçado a importância do conceito de *accountability* enquanto elemento essencial da boa governação democrática. A *accountability* é amplamente utilizada nos contextos político e administrativo abrangendo mecanismos de prestação de contas, transparência, responsabilização e controlo social. Nesse sentido, a confiança dos cidadãos nas instituições públicas está fortemente associada à capacidade do Estado em garantir práticas administrativas transparentes, eficazes e orientadas para o interesse público.

O presente trabalho tem como objetivo analisar os mecanismos de *accountability* aplicáveis ao setor público português e compreender a sua influência na confiança dos cidadãos nas instituições públicas. Em particular, o estudo procura examinar a relação entre a transparência, a responsabilização, a participação dos cidadãos e o controlo social, identificando os principais desafios associados à aplicação prática destes mecanismos no contexto português.

Os resultados evidenciam que, apesar dos avanços legislativos e institucionais registados em Portugal, persistem limitações significativas na efetividade dos mecanismos de *accountability*. A simples divulgação de informação administrativa não garante, por si só, um controlo efetivo, a sanção de irregularidades ou o reforço da confiança institucional. Conclui-se que o fortalecimento da *accountability* exige não apenas mecanismos formais, mas também estruturas institucionais eficazes, participação cívica ativa e instrumentos efetivos de responsabilização.

O trabalho contribui para a reflexão académica sobre a modernização da Administração Pública portuguesa, reforçando a importância da integração da transparência, da participação dos cidadãos e da responsabilização como fatores fundamentais para o fortalecimento da confiança democrática e da boa governação.

Palavras-chave: *accountability*; transparência; responsabilização; administração pública; confiança institucional; participação cidadã; governação pública.

Abstract:

The growing demand for transparency, integrity, and accountability in public administration has underscored the importance of the concept of accountability as an essential element of good democratic governance. Accountability is widely used in political and administrative contexts, encompassing mechanisms for reporting, transparency, accountability, and social control. In this sense, citizens' trust in public institutions is strongly linked to the state's ability to ensure administrative practices that are transparent, effective, and oriented toward the public interest.

The purpose of this study is to analyze the accountability mechanisms applicable to the Portuguese public sector and to understand their influence on citizens' trust in public institutions. In particular, the study seeks to examine the relationship between transparency, accountability, citizen participation, and social control, identifying the main challenges associated with the practical implementation of these mechanisms in the Portuguese context.

The research findings show that, despite the legislative and institutional advances made in Portugal, significant limitations persist in the effectiveness of accountability mechanisms. The mere disclosure of administrative information does not, in and of itself, guarantee effective oversight, the sanctioning of irregularities, or the strengthening of institutional trust. It is concluded that strengthening accountability requires not only formal mechanisms but also effective institutional structures, active civic participation, and effective accountability instruments.

This study contributes to the academic discourse on the modernization of the Portuguese public administration, emphasizing the importance of integrating transparency, citizen participation, and accountability as key factors in strengthening democratic trust and good governance.

Keywords: accountability; transparency; public administration; institutional trust; citizen participation; public governance.

ÍNDICE GERAL

Agradecimentos:	iii
Resumo:	iv
Abstract:	v
Índice de Figuras	viii
Índice de Tabelas	ix
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I	4
1 <i>Accountability</i>: Fundamentos Teóricos e Conceptuais	5
1.1 Conceitos chave de <i>Accountability</i>	5
1.2 Transparência, democracia e responsabilização.....	11
1.3 Modelos e Tipologias de <i>Accountability</i>	20
1.4 Comparação Internacional de <i>Accountability</i> e confiança nas instituições públicas	25
1.5 O Papel da Participação Cidadã e do Controlo Social.....	30
CAPÍTULO II	33
2 <i>Accountability</i> no Setor Público Português	34
2.1 Enquadramento Constitucional e Legal.....	34
2.2 Mecanismos de Divulgação de Informação Pública.....	38
2.3 Reformas e Inovações no Contexto Português	41
2.4 Plataformas Digitais e Governo Eletrónico	43
2.5 Qualidade e Acessibilidade da Informação Divulgada.....	46
2.6 Limitações dos Mecanismos Atuais de Controlo	49
2.7 Desafios na Implementação de Mecanismos de Responsabilização	50
CAPÍTULO III	55
3 Metodologia de Estudo	56
3.1 Objetivo e metodologia	56

3.2	Hipóteses de trabalho	59
CAPÍTULO IV.....		61
4	Estudo de Caso – Contratos Públicos.....	62
4.1	Enquadramento	62
4.2	Análise da Pesquisa	62
CONCLUSÕES.....		81
Referências bibliográficas.....		84

Índice de Figuras

Figura 1 - Accountability. Fonte: Elaboração própria.....	6
Figura 2 - Confiança no Governo. Fonte: Panorama do Governo 2025. OCDE (2025)	16
Figura 3 - Confiança nas Instituições Públicas. Fonte: Instituto + liberdade.....	27
Figura 4 - Índice de perceção da corrupção Portugal. 2024. Fonte: Transparency International Portugal.....	28
Figura 5 - Perceção da corrupção - Países. Fonte: Transparency International Portugal	29
Figura 6 - A lógica indutiva da pesquisa em um estudo qualitativo. Fonte: Research Design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approach. John W. Creswell. Adaptado do autor.	57
Figura 7 - Fluxograma metodológico. Fonte: Elaboração própria.	59
Figura 8 - Os contratos públicos, em Portugal, nos anos de 2020 a 2024. Fonte: Relatório anual da Contratação pública 2024.....	63
Figura 9 - Página inicial do Portal Base. Fonte: Portal base.Gov.	64
Figura 10 - Relatórios pesquisados. Fonte: Elaboração própria.....	75
Figura 11 - Modelo conceptual da investigação. Fonte: Elaboração própria.	80

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Páginas de Transparência. Fonte: Elaboração própria.	46
Tabela 2 - Hipóteses de trabalho. Fonte: Elaboração própria.....	60
Tabela 3 - Indicadores para apuramento da responsabilidade financeira. Fonte: elaboração própria.....	68
Tabela 4 - Decisões da Secção Regional dos Açores. Fonte: Elaboração Própria.	71
Tabela 5 - Ações de Apuramento de Responsabilidade Financeira. Fonte: Elaboração própria.....	71
Tabela 6 - Relatórios pesquisados 2024. Fonte: Elaboração própria	73
Tabela 7- Relatórios pesquisados 2025. Fonte: Elaboração própria	74
Tabela 8 - Grelha de análise das hipóteses. Fonte: Elaboração própria.	80

INTRODUÇÃO

Em tempos de elevada desconfiança pública nas instituições governamentais e de grandes desafios na gestão pública, a promoção de uma administração pública transparente e responsiva tem-se tornado central no debate sobre governação. Em Portugal, apesar dos progressos verificados nos últimos anos em matéria de transparência, persiste um desfasamento entre a disponibilização da informação e a *accountability* das administrações públicas face à sociedade.

Assim, o tema desta investigação insere-se no âmbito da gestão pública, mais concretamente no desenvolvimento de instrumentos de transparência e de prestação de contas no setor público em Portugal, bem como no estudo da influência direta que a *accountability* exerce na qualidade da governação e na restauração da confiança dos cidadãos nas ações praticadas pelos governantes, gestores e demais agentes públicos. Estes temas assumem uma importância crescente face às constantes alterações legislativas, ao aumento do escrutínio por parte da sociedade e à elevação das expectativas e exigências relativamente a uma gestão transparente, eficiente e responsável.

Neste contexto, colocam-se as seguintes questões de investigação: como superar o hiato entre uma transparência meramente formal e a *accountability*? Qual a forma mais adequada de implementar instrumentos que promovam a *accountability* e restabeçam a confiança dos cidadãos nas administrações públicas?

O presente estudo pretende identificar e compreender o funcionamento dos instrumentos de transparência e prestação de contas atualmente utilizados na administração pública, bem como o impacto percebido desses instrumentos em termos de transparência, prestação de contas e confiança, junto aos cidadãos, gestores públicos e outros intervenientes, com vista à identificação de lacunas entre a transparência formal e a *accountability* efetiva na administração pública portuguesa.

O objetivo principal é compreender a importância da *accountability* na administração pública portuguesa para a promoção da confiança dos cidadãos, através da avaliação dos mecanismos existentes de transparência, controlo e responsabilização. O objetivo secundário consiste em analisar a publicitação dos contratos públicos no Portal Base, bem como os documentos disponibilizados no portal do Tribunal de Contas. Para esse efeito foi realizada uma seleção documental com base em critérios de relevância empírica, diversidade institucional e adequação ao objeto de estudo.

Do ponto de vista metodológico, a investigação adotou uma abordagem qualitativa, de natureza teórico-descritiva, baseada na análise documental e bibliográfica. Foram analisadas fontes doutrinárias, legislação, relatórios institucionais e estudos científicos relacionados com a *accountability*, transparência, governação pública e confiança institucional. A análise é feita através de uma perspetiva crítica e interpretativa, procurando identificar relações entre modelos teóricos e a realidade institucional portuguesa.

A relevância científica e social deste estudo é evidente face a necessidade crescente de reforçar os mecanismos de transparência, integridade e responsabilização na administração pública, sobretudo num contexto de exigência cada vez maior por parte dos cidadãos em relação ao desempenho das instituições públicas. A compreensão dos fatores que influenciam a confiança institucional pode contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes, participativas e orientadas para uma boa governação.

A dissertação está organizada da seguinte forma: no Capítulo 1 é apresentada toda a estrutura conceitual, baseada em estudos sobre *accountability*, onde são analisados os conceitos, a transparência, democracia e responsabilização, os tipos e os modelos de *accountability*, as experiências internacionais de *accountability* e a confiança nas instituições públicas, bem como, o papel da participação cidadã e do controlo social. No Capítulo 2, é feita uma análise da *accountability* no setor público português, incluindo o enquadramento constitucional e legal, as recomendações, os mecanismos de divulgação da informação pública, as reformas e as inovações. São também abordadas as principais plataformas de transparência existentes, bem como as limitações dos atuais mecanismos de *accountability* no setor público, a qualidade e a acessibilidade da informação divulgada e os desafios na implementação dos mecanismos de responsabilização. O Capítulo 3 descreve os objetivos, a metodologia de estudo e as hipóteses de trabalho. O Capítulo 4, apresenta o estudo de caso relativo à publicitação dos contratos públicos. Por fim, são apresentadas as conclusões finais do estudo.

CAPÍTULO I

Accountability: Fundamentos Teóricos e Conceptuais

1 *Accountability*: Fundamentos Teóricos e Conceptuais

A compreensão dos fundamentos teóricos e conceituais da *accountability* facilita a percepção de como o exercício do poder público pode ser monitorizado e responsabilizado. Ao explorarmos as definições, as dimensões e os modelos, este segmento permite-nos compreender a aplicação prática de mecanismos de transparência e responsabilização. Este entendimento teórico inicial é essencial para posteriormente, refletirmos sobre as estratégias e as boas práticas que fortaleçam a confiança e a legitimidade do setor público português.

1.1 Conceitos chave de *Accountability*

Inicialmente cabe dizer que o termo *accountability*, apesar de ser amplamente explorado, ainda gera, com frequência, uma certa incompreensão no que respeita ao seu conceito, enquadramento teórico e alcance, a carecer, ainda, de clareza no vernáculo, conforme Silva *et al.*, (2024).

Tal dificuldade decorre, em grande medida, da inexistência de uma tradução consensual para a língua portuguesa, bem como da diversidade de interpretações atribuídas ao conceito nos domínios da administração pública, da ciência política e das ciências sociais em geral.

A origem do conceito remonta ao início da era moderna, no decurso do processo de formação dos Estados nacionais. O processo de institucionalização da *accountability* nas sociedades contemporâneas inclui a emergência da administração pública. Desde a Revolução Francesa e a emergência do Estado constitucional, que consagrou um novo modelo de relação entre os dirigentes políticos e os cidadãos, a história do processo de *accountability* é uma história dos fatores que reforçam e atenuam a capacidade dos cidadãos de denunciarem e exigirem responsabilidade aos governantes (Pereira, 2019).

O conceito de *accountability* tem vindo a ganhar crescente relevância na literatura contemporânea, especialmente no contexto das reformas da gestão pública e da harmonização contabilística internacional. A adoção de normas internacionais, como os IPSAS, impulsionou uma nova responsabilização nas administrações públicas, associada à necessidade de informação comparável, transparente e de qualidade (Manes-Rossi *et al.*, 2016). Paralelamente, a literatura recente destaca que a responsabilização se tornou um elemento central da governação moderna (Mabillard e Zumofen, 2016), tendo sido

reforçada por organismos internacionais como a OCDE (2016), que a posicionam como um princípio fundamental da gestão pública.

Lindberg (2009), enfatiza que nos últimos 10 a 15 anos o conceito de *accountability* tornou-se popular não apenas em círculos cada vez maiores de cientistas políticos e economistas, mas também entre a comunidade mais ampla de acadêmicos e profissionais interessados em áreas tão diversas como administração, desenvolvimento, ética empresarial, governança, organizações internacionais, rede de políticas públicas, democratização, sociedade civil e reforma de Estado de bem-estar social. E como era de se esperar, essa proliferação resultou em uma miríade de significados e dimensões associados ao conceito de *accountability*.

Embora o conceito de *accountability* esteja comumente associado à ideia de prestação de contas, no âmbito do presente trabalho, interessa-nos a perspectiva relacionada com a gestão pública. Neste contexto, a *accountability* adquire um significado mais amplo, abrangendo a transparência, a responsabilização dos agentes públicos e a possibilidade de aplicação de sanções nas suas diversas vertentes.



Figura 1 - Accountability. Fonte: Elaboração própria.

Segundo Silva *et al.* (2024), o conceito de *accountability* vai para além da simples prestação de contas e responsabilização, abrangendo outras interpretações essenciais para a sua compreensão e aplicação eficaz no contexto da gestão pública. Além além de transparência, prestação de contas e responsabilidade, o termo *accountability* está

relacionado com os conceitos de informação, participação cívica, conhecimento, envolvimento, cultura de responsabilidade, controlo e democracia, entre outros.

No entanto, nenhum destes termos, isoladamente, consegue traduzir toda a complexidade do conceito de *accountability*, o qual se transforma à medida que absorve novas ideias e valores resultantes das mudanças na gestão pública e da evolução da própria sociedade. Por conseguinte, a *accountability* não pode ser interpretada de forma isolada e estática, uma vez que só existirá de forma saudável se for vista como um elemento adequado à complexidade social, institucional e comportamental. É essencial reconhecer a necessidade de aperfeiçoar constantemente os instrumentos de transparência e controlo, de modo a estarem em conformidade com as aspirações da sociedade em cada momento, para se desenvolver um modelo de boa administração.

Importa ainda salientar que a *accountability* se aplica à administração pública em sentido lato, ou seja, a todas as suas dimensões, abrangendo tanto o governo como à atividade administrativa. Por conseguinte, assume-se como um elemento central no fortalecimento da governação democrática e do controlo social.

Para uma adequada compreensão deste âmbito alargado, importa clarificar o conceito de administração pública. Em sentido objetivo, a administração pública designa a atividade concretizadora dos fins do Estado, desenvolvida sob a lei e na prossecução do interesse público, abrangendo tanto as funções de regulação, de fiscalização e de prestação de serviços aos cidadãos. Em sentido subjetivo ou orgânico, a administração pública corresponde ao conjunto de órgãos, serviços e entidades que exercem essa atividade, integrando a administração direta e indireta do estado, bem como a administração autónoma, regional e local (Amaral, 2015). Deste modo a administração pública não se limita a aparelho burocrático estatal, mas estende-se a todas as entidades que, independentemente da sua natureza, exerçam poderes públicos ou garantam a satisfação de necessidades coletivas com garantias de imparcialidade e transparência. É neste universo amplo que a *accountability* adquire toda a sua relevância, exigindo mecanismos eficazes de controlo, informação e responsabilização em cada uma de suas manifestações.

Nesse sentido, no âmbito da administração pública, não podemos compreender o conceito de *accountability* sem o associarmos à ideia de que esta é essencial para o alcance dos objetivos do Estado, na medida em que melhora a capacidade institucional

do Governo para responder às necessidades da sociedade. Além de estar vinculada às obrigações governamentais de prestação de contas à sociedade, a *accountability* constitui igualmente um instrumento de controlo social, através do qual a sociedade civil pode exigir de forma efetiva que o Governo disponibilize informações completas e transparentes sobre as suas ações, bem como sobre os respetivos efeitos e consequências.

É importante salientar que a sociedade civil tem um interesse legítimo em conhecer e preocupar-se com a transparência das políticas públicas, de modo a ajudar a controlar a gestão e a minimizar os danos causados pela má administração.

A *accountability* no âmbito público, tem como um de seus objetivos permitir que a população exija aos governantes eleitos que cumpram os compromissos assumidos nas campanhas eleitorais, responsabilizando-os pelas suas ações, e contribuir para o combate à corrupção e às injustiças. Porém, tal só ocorrerá com instrumentos adequados que acompanhem as necessidades e os anseios da população.

Segundo Dillard e Vinnari (citados por Tavares & Romão, 2021. P.237) “a *accountability* implica restringir ou abdicar do poder ao ter de fornecer informações, ser transparente na tomada de decisões, ações e resultados e estar sujeito às consequências da sua avaliação. Ser responsabilizado implica aceitar, ou ser coagido à obrigação (exigência) de agir com responsabilidade para com os constituintes afetados”.

Enquanto mecanismo de limitação do poder, a *accountability* é reconhecida como essencial na supervisão e responsabilização da conduta dos agentes públicos, envolvendo não só um reporte formal, mas também a imposição de consequências e sanções (Lindberg, 2009).

Então, deve assegurar de forma permanente que as reivindicações da sociedade sejam efetivamente satisfeitas por meio de ações, programas e políticas públicas cada vez mais eficientes e eficazes, enfatizando a importância do envolvimento da sociedade nesse processo, que é elementar para a governação democrática.

É necessário que passe de mera formalidade à realidade estabelecendo um diálogo cada vez maior e mais constante com o cidadão, adaptando-se à coletividade, pois é esta que constitui o motivo de existência do próprio o Estado.

Surgindo como resposta às falhas de supervisão e controlo dos agentes públicos, a *accountability* permite o reequilíbrio de poder no seio da governação, contribuindo para

a contenção de desvios, uma vez que envolve a responsabilização por ações erradas ou inadequadas. A *accountability* assume particular relevância em contextos de crescente exigência de boa governação, nos quais a legitimidade das instituições depende da sua capacidade de demonstrar resultados e consequências (Lindberg, 2009).

Nota-se que a *accountability* agrega diferentes dimensões, como a prestação de contas, a responsabilidade legal, a responsabilidade moral e a aplicação de sanções, evidenciando a complexidade das relações de poder. Assim, os mecanismos de prestação de contas devem ser adaptados aos diferentes contextos em que são aplicados. Do mesmo modo, o processo de prestação de contas em cada nível deve ser compreendido como composto por vários fluxos e, conseqüentemente, por múltiplas formas de escrutínio (Rocha, 2011).

Uma das dimensões da *accountability* refere-se à obrigação de prestar contas perante regras e procedimentos legalmente estabelecidos. Contudo, esta dimensão normativa não exclui a necessidade de pessoas e instituições justificarem as suas ações também do ponto de vista ético e social, sobretudo em contextos marcados pela falta de confiança nas instituições (Rocha, 2011; Lindberg, 2009). Assim, em momentos de crise, espera-se que a administração pública não apenas cumpra procedimentos formais de prestação de contas, mas que atue também em conformidade com princípios de justiça administrativa. Esta reflexão torna-se essencial para compreender até que ponto as expectativas de punição podem ser conciliadas com as limitações e constrangimentos próprios da administração pública (Rocha, 2011; Lindberg, 2009).

Internamente, o escrutínio da administração pode ser exercido por gestores, conselhos de administração, assembleias municipais ou conselhos de fiscalização. Externamente, esse controlo manifesta-se através da sociedade civil, da imprensa e dos cidadãos enquanto beneficiários das políticas públicas (Rocha, 2011; Lindberg, 2009).

Os tribunais de contas e os órgãos de auditoria constituem os exemplos mais visíveis da articulação entre os fluxos de escrutínio interno e externo. Com funções normativas e sancionatórias, estas entidades demonstram a necessidade de sincronização entre expectativas, normas e comportamentos institucionais para assegurar a efetividade das diferentes dimensões da *accountability*. A sua resposta ao escrutínio externo encontra-se, contudo, condicionada pelos constrangimentos institucionais e pelos contextos em que atuam (Rocha, 2011).

Em Portugal, a evolução do conceito de *accountability* no setor público encontra-se associada ao processo de convergência com experiências internacionais, marcado pela emergência de práticas de monitorização e avaliação de procedimentos e resultados, como as auditorias operacionais e as auditorias de desempenho. A adoção destas práticas favoreceu a aproximação entre o sistema português e os modelos internacionais em setores como a educação, a saúde e as parcerias público-privadas, entre outros. Todavia, embora a *accountability* no setor público português acompanhe tendências internacionais, a simples introdução de procedimentos considerados adequados não garante a adesão nem a utilização efetiva desses modelos. A cultura organizacional e os incentivos institucionais exercem influência determinante no sucesso ou fracasso dos mecanismos de escrutínio e responsabilização (Ceneviva, 2007; Rocha, 2011).

Apesar do crescimento das condições para uma maior transparência formal em Portugal, nomeadamente através da expansão da divulgação de informações, dados, relatórios e portais eletrónicos, esse progresso revela-se insuficiente para assegurar uma *accountability* substancial. A distância entre a transparência formal e uma *accountability* estrutural e abrangente constitui uma das principais dificuldades para a sustentabilidade e o aprofundamento da administração pública no país (Rua *et al.*, 2024).

Segundo Rua *et al.* (2024), estudos bibliométricos demonstram que a produção científica portuguesa sobre *accountability* tem incidido sobretudo sobre aspetos relacionados com a gestão, o desempenho, os processos e os resultados, persistindo, contudo, um vazio relativamente à avaliação da eficácia dos mecanismos de responsabilização. Neste sentido, a restauração da confiança dos cidadãos no funcionamento da administração pública portuguesa exige que as organizações públicas ultrapassem mecanismos meramente formais de transparência, desenvolvendo instrumentos eficazes de sanção e correção de condutas inadequadas. Esta fragilidade torna-se evidente na reduzida confiança que os cidadãos portugueses manifestam em relação às instituições públicas. A transparência, quando desacompanhada de instrumentos efetivos de sanção, não produz mudanças significativas na perceção dos cidadãos acerca do desempenho dos mecanismos de governação e *accountability* da administração pública portuguesa. Torna-se, por isso, urgente estabelecer uma articulação eficaz entre os instrumentos técnicos de transparência e os mecanismos institucionais de sanção e punição (Rua *et al.*, 2024).

Segundo Pereira (2019), a consolidação da *accountability* deve assegurar a

coerência e integração entre o sistema jurídico e os procedimentos de prestação de contas das instituições públicas. A combinação entre regras normativas e a instituição de mecanismos de sanção, é o desafio para garantir que a responsabilidade seja efetiva e não apenas um conceito presente na legislação.

A definição, a natureza dos mecanismos de responsabilização de dirigentes de órgãos do Estado e a forma como as diversas dimensões do processo de *accountability* interagem, dependem dos constrangimentos institucionais e das condições de desenvolvimento das sociedades. Cada sociedade apresenta um modelo diferente de *accountability*, sendo muito difícil encontrar padrões transnacionais de *accountability* que sejam bem-sucedidos em todos os contextos. O sistema de *accountability* de um determinado país deve em grande medida ser considerado com base nas suas características culturais, políticas e institucionais. Para a maioria dos países em vias de desenvolvimento, a legitimidade democrática dos governantes é insuficiente para garantir a eficácia da *accountability*. São, por isso, necessárias outras fontes que sustentem a ação dos governantes e assegurem o controle dos seus atos. A efetivação da *accountability* no exercício de funções de governação pelo Estado resulta da interação entre a *accountability* institucional, a *accountability* das políticas públicas e a *accountability* das administrações públicas.

Esse sistema de *accountability* é baseado em três pilares fundamentais: os direitos dos cidadãos, que estão consagrados numa Constituição e em diplomas legais de hierarquia inferior; as obrigações que os governantes assumem no momento da sua tomada de posse; e a legitimidade democrática que é conferida aos governantes pelo eleitorado.

1.2 Transparência, democracia e responsabilização

Sendo a *accountability* na administração pública de interesse coletivo, a transparência da atividade administrativa é essencial para que os cidadãos possam exercer os seus direitos cívicos. Quanto menos nítida for a forma de atuação, os recursos utilizados e, sobretudo, os resultados obtidos por aqueles que são responsáveis pela prestação do serviço público, mais longe estará a sociedade de ser verdadeiramente democrática.

Nas sociedades democráticas, a transparência das atividades governamentais é incentivada pela convicção de que a governação pública deve ocorrer de forma ética e em

conformidade com as expectativas da sociedade. Isto porque a palavra "democracia" tem origem no grego *demokratia*, que é composta por duas partes *demos*, que significa “povo”, e “*kratia*” que significa “poder” ou “governo”. Portanto, a democracia é o poder do povo e para o povo.

Se assim é, o povo tem o direito de saber o que e como fazem os governantes e os gestores públicos, pois só assim é possível exercer a cidadania ativa e participar na vida da comunidade.

O Tratado da União Europeia (TUE) consagra este entendimento ao estabelecer, no seu artigo 1.º, que as decisões serão tomadas de forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo dos cidadãos.

Além disso, o nº 3 do artigo 10º reforça o princípio democrático, ao afirmar que todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União, o que pressupõe transparência na ação das instituições.

Esta faceta da *accountability* direcionada para a sociedade (parte interessada e legítima para exigir a transparência da atividade administrativa) deve ser suficientemente eficaz para permitir ao cidadão exigir boas práticas de governação e responsabilizar quem não as cumprir.

António (2019), avalia que é corolário lógico de um Estado de Direito Democrático o direito dos cidadãos exigirem a “prestação de contas” aos detentores de poderes públicos pela administração do “Bem Público. E também avalia que a efetivação do direito de exigir do Estado a “transparência” sobre a sua atuação, mais especificamente a obtenção de resultados práticos inerentes ao mesmo (v.g. “boa administração”), apenas será possível através de um acervo de mecanismos concretizadores, de cariz preventivo e repressivo. Deverá ser favorecida a possibilidade dos administrados recorrerem às vias legais, *gracioso* e *contencioso*, para o exercício cabal da sua cidadania.

Nesse contexto, a existência e disponibilização dos meios adequados para que o cidadão comum possa tomar conhecimento das decisões e dos atos dos agentes públicos é um dos desafios existentes no que se refere à transparência da gestão pública.

A redução das assimetrias de informação entre os cidadãos e os agentes do Estado, promovendo um acesso claro e alargado à informação pública, diminui as desigualdades

de conhecimento, reduz as falhas de gestão e reforça o controlo dos atos ilícitos praticados no setor público.

Segundo Silva *et al.* (2024), o envolvimento dos cidadãos emerge como a principal força motriz da *accountability* social, desempenhando um papel importante na manutenção e fortalecimento de uma democracia saudável”. E ainda “a *accountability* demanda um efetivo *empowerment* (empoderamento dos cidadãos, de modo a permitir que eles transformem todas as informações em conhecimento e atuem no processo de coprodução de políticas públicas (Bernardes, Santos e Rover, 2015).

Sob esta perspetiva, para que o cidadão possa exigir transparência, é necessário que tenha, antes de mais nada, consciência dos seus direitos enquanto parte de um sistema democrático. É aqui que deve começar a própria transparência: a consciencialização do cidadão. Cabe ao Estado, facilitar à sociedade cidadã que tenha, de todas as formas, o acesso necessário.

De acordo com António (2025) a administração pública tem de fornecer um fluxo contínuo de informação em todas as suas formas de atuar, ou seja, nos regulamentos, atos administrativos e na celebração de contratos públicos. Por conseguinte, o dever de prestar esclarecimentos (princípio da administração aberta), ainda que não solicitados pela administrado, terá de ser enaltecido.

Tem-se discutido muito a respeito de uma *accountability* democrática e a sua incorporação nas práticas institucionais, através do aperfeiçoamento da Administração Pública. Daí surgiu o conceito de Governo Aberto.

Segundo Brelàs *et al* (2025), há uma pressão para que os governos abram as “caixas pretas”, compartilhem informações públicas e possibilitem que os cidadãos possam analisá-las para maior intervenção no espaço público. O mesmo autor acrescenta que o conceito de Governo Aberto surge como uma abordagem que integra iniciativas e políticas coordenadas para aperfeiçoar a Administração Pública e sua relação com a sociedade.

Governo aberto, para Bellix (2016), se refere, em geral, a temas que tratam de acesso à informação, participação cidadã, transparência, colaboração entre governo e sociedade civil, inovações na gestão e na formulação de políticas públicas - em especial com uso de novas tecnologias de informação. Por trás do surgimento do conceito, está a

ideia iluminista de que governos devem estar suscetíveis ao escrutínio da opinião pública. Por ser tratado por diferentes áreas do conhecimento, atores e contextos políticos e culturais, o termo tem ganhado distintos significados, com a possibilidade de implementar práticas inovadoras na gestão e melhorar serviços públicos; demonstrar compromissos no combate à corrupção, promover uma gestão mais eficiente ou mesmo gerar oportunidades econômicas; além aprofundar a democracia e promover a participação social.

Com o propósito de promover a transparência, estimular a participação pública nos processos de decisão política, combater a corrupção e utilizar as novas tecnologias para potenciar a relação entre Estado e Cidadão, Portugal passou a integrar, em 2017, a parceria para o Governo Aberto (*Open Government Partnership*).

A transparência na administração pública afirma-se, atualmente como um princípio jurídico estruturante, assumindo um papel central na organização e funcionamento das instituições públicas, tanto no ordenamento jurídico da União Europeia como no ordenamento jurídico português. Mais do que um simples dever de divulgação de informações, a transparência constitui um instrumento essencial de legitimação da atuação administrativa, permitindo aos cidadãos conhecer, acompanhar e escutinar a atividade dos poderes públicos. Deste modo, contribui para o reforço da confiança nas instituições, para a prevenção de práticas arbitrárias e para a promoção dos princípios da boa administração, da responsabilidade e da participação democrática.

No contexto da União Europeia, a consagração jurídica do princípio da transparência encontra-se refletida em diversos instrumentos normativos. Entre eles, destacam-se os artigos 41º e 42º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que reconhecem, respetivamente, o direito a uma boa administração e o direito de acesso aos documentos das instituições europeias. Estes direitos reforçam a exigência de uma administração aberta, imparcial e acessível aos cidadãos. De igual modo, o artigo 15º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que as instituições, órgãos e organismos da União devem atuar com maior abertura possível, promovendo a transparência do processo decisório e assegurando o acesso dos cidadãos aos documentos administrativos.

Acresce ainda, o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, aprovado pelo Parlamento Europeu, que embora não tenha natureza juridicamente vinculativa, assume particular relevância enquanto instrumento orientador das práticas administrativas

européias. O referido Código estabelece padrões de atuação assentes em princípios como a imparcialidade, a objetividade, a transparência, a cortesia e a responsabilidade administrativa, funcionando como referência ética e funcional para a atuação dos agentes públicos e para a proteção dos direitos dos cidadãos nas suas relações com a administração.

No sistema jurídico português, conforme veremos no Capítulo II, também existe uma extensa regulamentação que visa proteger os direitos dos cidadãos neste aspeto.

Cumprir observar que o cidadão não pode ser considerado de forma isolada, nem reduzido à condição de mero utente interessado na receção de serviços públicos. Deve, pelo contrário, ser reconhecido pelos governantes, gestores e demais agentes públicos como sujeito ativo da relação administrativa, legítimo e dotado de capacidade para exigir a responsabilização daqueles, com vista à concretização do princípio da boa administração.

O cidadão deve ser reconhecido como parte integrante da relação administrativa, titular de direitos à imparcialidade, à equidade, à transparência e à prestação de contas. Esta abordagem impõe aos gestores públicos uma atuação orientada para a participação, controlo e responsabilização na medida em que a boa administração não se esgota na eficiência da prestação dos serviços, mas atinge igualmente a abertura da gestão pública ao escrutínio e à intervenção legítima dos cidadãos, enquanto sujeitos ativos na persecução do interesse público.

Portanto, a concretização do princípio da boa administração depende, em larga medida, da capacidade dos gestores para integrar o cidadão como parte significativa e corresponsável no processo decisório e na execução das políticas públicas.

É oportuno destacar que segundo a OCDE (2025), o fator que mais impacta a confiança parece ser a sensação de participação política dos indivíduos. Dos que sentem que têm voz nas decisões governamentais, 69% relatam ter alta ou moderada confiança no governo nacional. Em nítido contraste, esse percentual é de apenas 22% entre os indivíduos que sentem que não têm voz. Da mesma forma, em média, entre os países, a diferença de confiança entre aqueles com alta confiança em sua própria capacidade de participar da política e aqueles sem essa confiança é de 25 pontos percentuais.

Figura 2.3. Confiança no governo nacional por subgrupo, 2023. Proporção da população com alta ou moderadamente alta confiança no governo nacional por subgrupo, média da OCDE.

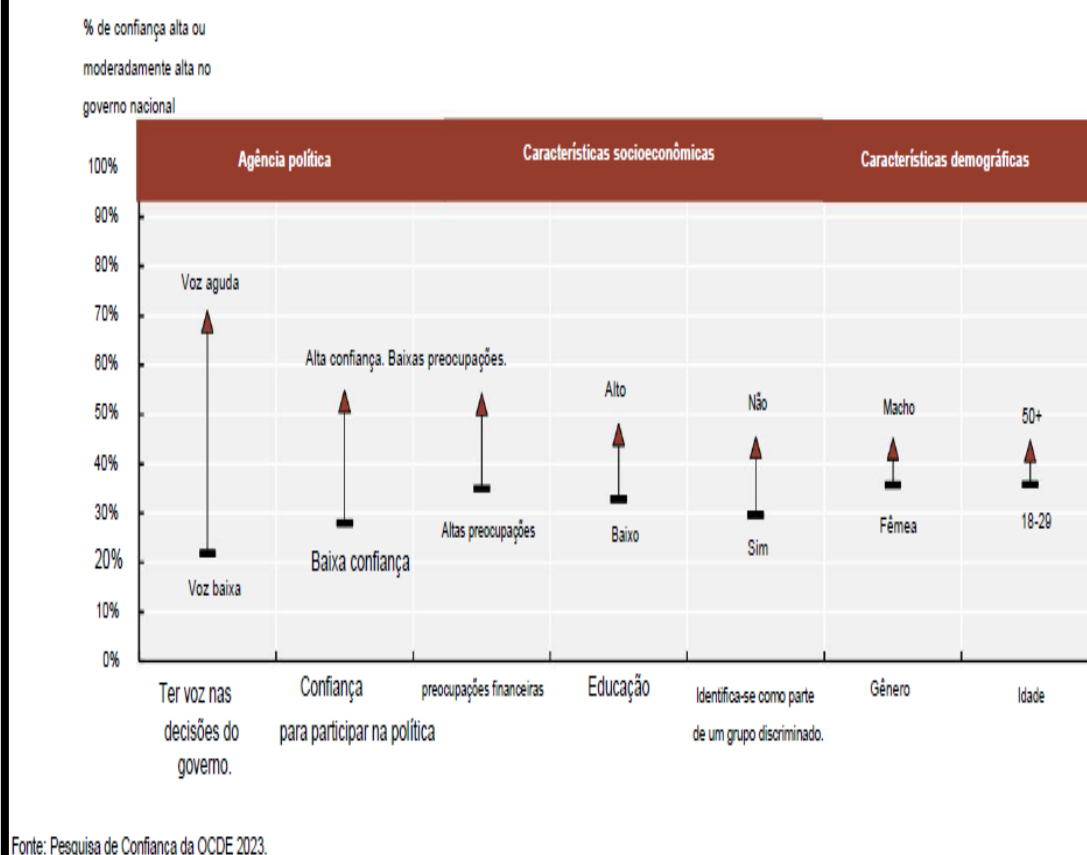


Figura 2 - Confiança no Governo. Fonte: Panorama do Governo 2025. OCDE (2025)

De uma forma geral, nas administrações públicas, a transparência tem sido estimulada em democracias como uma forma de dar publicidade a informações e dados. Contudo, a existência de transparência não necessariamente impede que agentes públicos incorram em atos ilícitos ou que não se responsabilizem por eles. Ou seja, o mero facto de tornar públicos dados nem sempre implica que responsáveis por práticas não conformes sejam sancionados (Lindberg, 2009; Yin, 2014).

Um exemplo disso são os Tribunais de Contas brasileiros que, ainda que ostentem um índice de 83,71% em transparência, possuem uma eficácia de apenas 38,4% nos processos de responsabilização (Souza & Camargo, 2025).

Em Portugal, mesmo com a presença de um conjunto normativo exigindo transparência, como a Lei de Acesso à Informação, “quem” responsabiliza “quem” e “sobre qual responsabilidade” fica indeterminado (Yin, 2014), fazendo com que o sistema normativo não necessariamente proporcione uma percepção de eficácia em

responsabilização.

A impunidade dos atos ilícitos perpetuada pela exposição de informações não suficientes para incidir sobre os responsáveis contribui para uma queda de confiança dos cidadãos sobre as instituições públicas. Deste modo, mais importante do que a quantidade, é a qualidade e o efeito prático da informação divulgada, bem como sua efetividade em impulsionar auditorias operacionais, sanções administrativas e financeiras e mecanismos de participação (Allen *et al.*, 2008).

É evidente que a não ligação entre a exposição de dados e as sanções administrativas não contribui para a *accountability* no setor público e impede a aceleração do controlo social. Além disso, a transparência só viabiliza o controlo social e o exercício da cidadania na medida em que existem canais institucionais que oportunizem a consulta pública, sendo essencial a acessibilidade e compreensibilidade das informações para que os cidadãos tenham condições de participar ativamente (Allen *et al.*, 2008).

A realização de auditorias de desempenho e de instrumentos de consulta pública e participação permitem o tratamento de desvios administrativos, além da efetiva responsabilização de atos irregulares, e proporcionam um retorno imediato à sociedade, o que potencializa o exercício do controlo social sobre as ações governamentais. Portanto, a transparência para ser efetiva deve estar inserida em um contexto institucional que valorize a escuta e o acompanhamento social, o controlo das atividades do setor público e, por consequência, a responsabilização.

Existem algumas barreiras a ultrapassar, tais como uma cultura administrativa que não incentive a interação entre transparência e responsabilização, uma vez que se torna muito mais fácil “espalhar” informações sem necessariamente se ocupar das consequências práticas de tornar públicos determinados dados. Outra barreira é a tradição de opacidade no setor público e a resistência às ações de acompanhamento e controlo social, que levam a uma falta de participação na utilização de mecanismos participativos. Ademais, a qualificação profissional é outro aspeto central, visto que a interpretação das normas de transparência e o modo como elas são implementadas nem sempre é fácil. A responsabilização requer conhecimentos interpretativos e técnicos que assegurem clareza, objetividade e facilidade no acesso às informações.

Além disso, a má interpretação da informação fornecida desvaloriza as informações em si, além de facilitar a manipulação da discussão pública. Clareza, contexto e facilidade para interpretar dados são essenciais para que a transparência cumpra seu papel.

O ciclo de *accountability* terá efetividade se existir uma estrutura institucional forte, mecanismos que sancionem de forma eficaz os atos irregulares e mecanismos consultivos combinados a controles internos e externos (Lindberg, 2009; Souza & Camargo, 2025).

O modelo tradicional de *accountability* ainda é dominante e se centra no controlo formal das regras. Para mudar o setor público, deve-se centrar a atenção no resultado e no impacto social e não apenas no cumprimento formal das normas. É preciso combinar as dimensões participação, sanção, transparência e responsabilização para aumentar a confiança do cidadão nas instituições públicas (Lindberg, 2009).

Um dos focos principais no estudo da *accountability* é possibilidade de um agente ser responsabilizado por outro agente ou instituição, pois isso influencia diretamente na forma como aquele agente vai atuar.

Assim sendo, quando em uma sociedade existem valores relacionados à *accountability*, ou seja, movimentos e ações efetivas voltadas para uma administração pública com mais transparência, responsabilidade e prestação de contas, mais esta sociedade pode ser considerada saudável a nível de valores sociais e democráticos.

De acordo com Silva *et al.* (2024), como prestação de contas e responsabilização, aliada às normas de freios e contrapesos, a *accountability* possibilita aos governados cobrar das autoridades eleitas o cumprimento das suas promessas de campanha e responsabilizá-los pelos atos praticados na seara pública.

É importante destacar que a prestação de contas implica que o agente público (*accountable*) deve fornecer informações claras e transparentes sobre suas ações, bem como aceitar as consequências, caso suas ações sejam consideradas inadequadas ou inconsistentes com as expectativas. Logo, sem a possibilidade de os agentes públicos serem responsabilizados pelos seus atos e omissões, é possível inferir que a democracia não passa de mera formalidade.

Para Lindberg (2009), quando o poder de decisão é transferido de um principal (por exemplo os cidadãos) para um agente (por exemplo o governo) deve haver um mecanismo para responsabilizar o agente por suas decisões e, se necessário, impor sanções, culminando na sua destituição do poder. Na contabilidade, a longa tradição do conceito é mais limitada em escopo, referindo-se à prudência financeira e à contabilidade de acordo com regulamentos e instruções (por exemplo, Normanton, 1966; Barton, 2006),

mas o princípio de delegar alguma autoridade, avaliar o desempenho e impor sanções é essencialmente o mesmo.

E ainda, o mesmo autor menciona apropriadamente que o princípio de Bentham – “*Quanto mais rigorosamente somos vigiados, melhor nos comportamos*” (citado em Hood *et al*, 1999) - talvez capture melhor a ideia por trás da necessidade de prestação de contas. E que como Nietzsche reconheceu, prestamos contas apenas quando solicitados, e apenas quando esse pedido é respaldado pelo poder (Butler, 2005).

É pertinente pontuar que a ISSAI 20, que estabelece as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores, destaca que para uma boa governação é imprescindível haver a responsabilização e a transparência como componentes essenciais. Desse modo, a norma argumenta que é desafiante separá-las, dado que ambas abrangem muitas ações semelhantes, sendo a transparência um elemento de grande impacto na luta contra a corrupção, na melhoria da governação e na promoção da responsabilização

Ainda do âmbito da responsabilização, não podemos deixar de mencionar a questão do risco reputacional que é fundamental para garantir a sustentabilidade e do sucesso a longo prazo de qualquer organização.

Por isso, os gestores públicos também se deparam atualmente com a preocupação de gerir o risco reputacional nas organizações públicas. Num mundo cada vez mais interligado e transparente, a reputação de uma organização tornou-se um ativo valioso e vulnerável. Os gestores desempenham um papel fundamental na identificação, avaliação e mitigação dos riscos que podem afetar a reputação dos órgãos públicos e a sua própria gestão.

O risco reputacional inclui ameaças provenientes de diversas fontes, como crises de relações públicas, escândalos éticos ou desastres ambientais. Os meios de comunicação social, por exemplo, têm um enorme poder na formação da opinião pública. Uma única notícia negativa pode ter repercussões em todo o mundo e manchar reputações. As organizações devem estar atentas à cobertura mediática e gerir proactivamente a sua imagem.

O objetivo da gestão do risco reputacional é preservar a imagem da instituição e garantir a confiança contínua dos intervenientes, pois que a formação de opiniões

negativas a respeito da imagem da organização ou do próprio gestor público também podem constituir formas de responsabilização.

Segundo Gron & Salomonsen, a gestão da reputação tornou-se uma área de gestão estratégica no setor público, especialmente nos governos locais, pois os gestores públicos precisam prestar atenção ao grau de instabilidade política que caracteriza seus governos locais ao lidar com ameaças reputacionais, causadas pela cobertura negativa da comunicação social. Se o governo local é caracterizado por instabilidade política, a necessidade de lidar com possíveis desacordos entre atores administrativos e políticos torna-se vital. Além disso, os gestores públicos precisam levar em conta o histórico reputacional de sua organização, pois isso pode desafiar a capacidade de coordenar uma resposta unificada entre a liderança política e administrativa durante ameaças reputacionais.

Portanto, prestação de contas e responsabilização dos governantes, gestores e agentes públicos pelos seus atos ou omissões cometidas no exercício do poder são fundamentais para que não ultrapassem os limites estabelecidos pela sociedade, uma vez que agem em seu nome.

1.3 Modelos e Tipologias de *Accountability*

Tal como já foi discutido, o conceito de *accountability* apresenta uma natureza complexa e de difícil tradução, sobretudo devido a amplitude de significados e dimensões que engloba. É um mecanismo orientado para o aperfeiçoamento democrático exigido pelos novos arranjos sociais característicos das sociedades modernas e globalizadas, pois as democracias institucionalizadas encontram-se em constante transformação. Assim surgem constantemente novas formas de *accountability*, enquanto outras se tornam progressivamente obsoletas. Portanto, não apenas o conceito de *accountability* evolui, mas também os seus modelos e tipologias, acompanhando as mudanças sociais, políticas e institucionais.

Segundo Guillermo O'Donnell (1994), que formulou uma das primeiras classificações da noção de *accountability*, esta consiste em tornar os representantes responsáveis pelos seus atos perante aqueles que lhes conferiram tais poderes. Neste sentido, a responsabilização pode assumir duas formas: vertical e horizontal.

A *accountability* vertical é a aquela exercida pelos cidadãos e representantes da sociedade civil organizada, que exigem aos agentes públicos que os informem sobre as atividades por eles desempenhadas, sendo o voto o seu principal mecanismo. Em geral, todas as formas de democracia incluem mecanismos de *accountability* vertical, bem como a liberdade de associação partidária e de imprensa.

A *accountability* horizontal, por sua vez, é aquela exercida pelas instituições e poderes autônomos, que têm detém o poder de questionar ou até mesmo punir o *agent*, de modo a responsabilizá-lo pela sua má conduta, sendo típica das democracias representativas.

É pertinente mencionar a definição de *accountability* societal apresentada por Smulovitz e Peruzotti (2000). Segundo estes autores, trata-se de um conjunto de ações desencadeadas por atores diversificados (p. ex. organizações, associações e órgãos de comunicação social), com diferentes graus de organização, que se reconhecem como legitimados para reivindicar direitos.

A diferença entre a *accountability* vertical e a social reside no facto de esta última não depender de legitimidade eleitoral, resultando na aplicação de sanções simbólicas e não necessariamente jurídicas. A sua finalidade é expor e denunciar más condutas para, a partir daí e com o apoio da opinião pública, identificar os responsáveis e formular agendas que, no futuro, poderão resultar em transformação social efetiva. Por outro lado, pode atuar como “gatilho” de ativação de outras formas de *accountability*, incluindo os mecanismos institucionais típicos da *accountability* horizontal.

Schedler (1999), apresenta o conceito de *accountability* em duas dimensões importantes, a saber: a *answerability* e o *enforcement*.

A primeira dimensão, a *answerability*, está ligada ao direito de receber informações e explicações, bem como à correspondente obrigação de as fornecer e justificá-las, com todos os detalhes necessários à sua exata compreensão. Está, a nosso entender, relacionada com a transparência.

O *enforcement*, remete para a noção de sancionar a má conduta e premiar as boas práticas. Assim, o *agent* não só tem o dever de relatar as suas ações ao principal, como também de suportar as consequências decorrentes dessas ações, inclusive no que se refere a punições.

Por outro lado, cabe ao principal não só exigir a prestação de tais informações, como também impor as medidas compatíveis com as informações recebidas. Relacionado com a responsabilização.

Os modelos de *accountability* divergem, sobretudo, com base na relação de poder e nos fluxos de responsabilização que estabelecem. Uma diferença fundamental reside na *accountability* interna, em que os mecanismos de controlo são operacionalizados através das relações de reporte e da hierarquia existente dentro da organização pública, e na *accountability* externa, em que elementos independentes, como cidadãos, entidades independentes ou tribunais, são chamados a supervisionar e a influenciar a gestão pública (Lindberg, 2009).

A *accountability* interna está assente nas relações hierárquicas formais dentro das organizações. O controlo do desempenho circunscreve-se, geralmente, à instituição, ficando à margem os agentes externos, em prol do controlo administrativo (Lindberg, 2009).

A *accountability* externa envolve entidades independentes, nomeadamente os tribunais ou a auditoria, mas também se estende a entidades não estatais, como a sociedade civil. A aplicação desta forma de *accountability* externa é particularmente importante quando se pretende restaurar a confiança nos decisores, uma vez que a introdução de agentes externos na supervisão garante que diferentes perspetivas sejam consideradas (Lindberg, 2009).

No contexto português, a *accountability* interna não se consegue relacionar e harmonizar com o controlo externo, prevalecendo os mecanismos internos de responsabilização com ênfase nos processos administrativos formais. A escassa participação de atores externos traduz-se numa limitação do controlo social e, consequentemente, da *accountability*.

A distinção entre *accountability* interna e externa permite definir estratégias para fortalecer os mecanismos de controlo do desempenho, e as políticas públicas que incentivam o engajamento da sociedade civil e do cidadão são fundamentais para colmatar as deficiências dos modelos puramente internos, que perpetuam a autorreferência.

No setor público, foram ainda identificados dois tipos diferentes de *accountability*: a financeira e a de desempenho. O tipo de *accountability* mais praticado pela Administração Pública prende-se com o cumprimento das obrigações e deveres de acordo com a legislação, focando-se na prestação de contas da gestão financeira e orçamental. Apesar do aspeto positivo que a divulgação destas informações pode trazer à supervisão pública, Costa *et al.* (2014) referem que, por não se avaliar qualitativamente o impacto dos processos e políticas públicas, o controlo dos gastos não garante que os recursos disponíveis sejam empregues em conformidade com os interesses da sociedade.

Quanto à *accountability* de desempenho, os estudos mostram que a prestação de contas se resume, maioritariamente, a apresentar informações descritivas que não transmitem o nível de resultado e impacto alcançado pelas políticas públicas, sendo este um tipo de *accountability* de baixa priorização (Costa *et al.*, 2014).

Os diferentes graus de *accountability* entre a dimensão financeira e a dimensão do desempenho revelam que esta área da gestão ainda não apresenta níveis elevados de controlo, nem de mecanismos de supervisão dos resultados produzidos (Costa *et al.*, 2014). No setor público português, a importância dada às práticas tradicionais de prestação de contas impede a utilização de indicadores de impacto mais abrangentes, que permitiriam o desenvolvimento de *accountability* de processos, ou *accountability* de impacto ou resultados (Costa *et al.*, 2014).

O controlo do desempenho de uma organização pública é afetado cultural e institucionalmente, sendo necessário desconstruir a crença de que *accountability* é apenas o mesmo que prestação de contas. A maioria das pessoas continua a associar este conceito à prestação de contas financeiras. É pertinente assinalar que, mesmo havendo legislação de transparência, poucos são os gestores que dão conhecimento público das informações. Há, por isso, margem para o desenvolvimento de capacitação institucional focada na perceção dos gestores sobre os tipos de *accountability* e o controlo social do desempenho, permitindo a criação de práticas que privilegiem a prestação de contas por resultados e por impacto social.

Em Portugal, os mecanismos de *accountability* em funcionamento não podem ser considerados avançados e revelam um controlo *ex ante* e *a posteriori* de carácter legal e burocrático. A supervisão realizada pelos tribunais de contas é a verificação dos documentos, das despesas e da conformidade da atuação legal dos procedimentos, sem

que se analisem os resultados ou a eficiência dos processos (Rocha, 2011). Este controlo garante a legitimidade legal, mas a resposta a uma possível irregularidade chega a tempo, pelo que se revela pouco eficaz enquanto mecanismo de responsabilização.

Em outros países, como na Holanda e no Reino Unido, são utilizadas as auditorias operacionais e de desempenho com focos no resultado, no processo e nos sistemas (Rocha, 2011). Contudo, e apesar da experiência portuguesa com este método, é necessário superar alguns obstáculos, como a inércia burocrática e cultural existente no setor público, de forma a permitir um controlo mais substantivo e mais *accountability*.

Consequentemente, e através de um processo gradual de implementação de mecanismos de controlo orientados para a avaliação e a gestão do desempenho no setor público, este tornar-se-á mais eficiente e eficaz (Rocha, 2011). O desenvolvimento e a utilização de diferentes práticas inovadoras de controlo do desempenho podem fornecer informações cruciais para implementar mecanismos de melhoria contínua.

De acordo com Bliacheriene *et al.* (2013), o grau de *accountability* encontra-se dependente da combinação das duas dimensões, a económico-financeira e a institucional-administrativa. Enquanto a dimensão económico-financeira prioriza a eficiência e a eficácia na utilização e na gestão dos recursos disponíveis, a dimensão institucional-administrativa prioriza a qualidade da gestão, incluindo avaliações e auditorias institucionais, avaliação da qualidade das decisões tomadas, entre outras avaliações de boa governança (Bliacheriene *et al.*, 2013).

Deste modo, em ambos os casos, a *accountability* se refere à responsabilização pelas práticas e pelos resultados que se obtém através das atividades económicas, financeiras e de tomada de decisões do setor público. Deste modo, estes dois tipos de avaliação abrangem a *accountability* em relação ao grau de satisfação dos desejos e expectativas da sociedade com o controlo e a qualidade de vida que o Estado assegura.

Na análise sobre modelos de transparência e *accountability*, o objeto mais frequentemente escolhido são os níveis da Administração Pública local, dando-se mais importância à quantidade de informações objetivas divulgadas e ao cumprimento de normas regulamentares, sem que isso tenha impacto na confiança do cidadão e no controlo social. Desta forma, as pesquisas têm um nível elevado de racionalidade instrumental, mas o contributo prático para a compreensão do sucesso das políticas de *accountability* em contextos institucionais específicos e concretos é escasso (Visentini *et*

al., 2021). As pesquisas qualitativas fornecem, por sua vez, informações mais específicas acerca do impacto da cultura institucional e da dinâmica entre atores na implementação de mecanismos de transparência e *accountability*, o que reflete a necessidade de complementaridade entre ambos os métodos de estudo (Visentini *et al.*, 2021).

Uma lacuna nos modelos de *accountability* atuais diz respeito à falta de articulação entre os mecanismos formais de transparência e as práticas informais de participação. Embora seja mais difícil medir os mecanismos informais, é inegável o seu potencial na percepção e no controle do cidadão. Contudo, esta questão permanece ainda um problema na prática da implementação das políticas de *accountability*. Deste modo, torna-se importante que futuros estudos combinem os mecanismos formais e informais na sua avaliação, tendo em vista uma mudança institucional que beneficie a participação cívica.

1.4 Comparação Internacional de *Accountability* e confiança nas instituições públicas

A análise de experiências internacionais de *accountability* pública é útil para identificar falhas na governação portuguesa e oportunidades de melhoria. É pertinente referir mais uma vez, a experiência dos tribunais de contas no Brasil que evidencia uma desproporção acentuada entre o cumprimento da transparência formal e a *accountability* efetiva dos agentes públicos. No exemplo referido, em que existem elevados índices de transparência (média de 83,71%), verifica-se uma contradição com apenas 38,4% dos processos de responsabilização (Souza & Camargo, 2025). Este fenómeno denota uma cultura de gestão dominada pelo cumprimento de normas e pela publicitação de dados, sem aplicação de sanções perante irregularidades detetadas. Tal resultado é significativo para o caso português, na medida em que assinala a importância de conjugar o cumprimento formal da lei da transparência com ações concretas, tais como a aplicação de sanções e a instituição de processos de avaliação.

A experiência brasileira também confirma que uma cultura de leis-modelo de transparência não implica a superação da fenda entre a publicação de informações e a *accountability*, dado que se nota uma tendência para a valorização do cumprimento formal da lei e não do efetivo poder de influência de tal transparência nas sanções concretas (Souza & Camargo, 2025). Esta experiência sugere, portanto, que os instrumentos legais portugueses de transparência e *accountability* sejam melhorados no

sentido de enfatizar as medidas punitivas e preventivas.

Na governação portuguesa das parcerias público-privadas procura-se institucionalizar *accountability* por via do sistema de indicadores de desempenho e sanções contratuais, de forma que cada entidade gestora seja penalizada se não cumprir os objetivos previamente estabelecidos (Matos, 2020). Apesar disto, a maior parte dos contratos ainda não exige formalmente o cumprimento de requisitos de transparência nem define critérios claros para a prestação de contas das empresas (Matos, 2020). Assim sendo, os *stakeholders* não conseguem ter informações abrangentes sobre os objetivos, as estratégias e as decisões tomadas pela entidade gestora para cumpri-los e, deste modo, também não conseguem monitorizar as práticas e cobrar *accountability*. A experiência portuguesa, portanto, revela que não é suficiente garantir transparência na lei, tornando-se necessário fixar mecanismos contratuais de transparência (informação sobre o contrato, metas contratuais, riscos, auditorias, etc.) de modo a permitir que os *stakeholders* monitorizem e interfiram nas ações da entidade gestora. Os contratos de gestão delegada de serviço público introduziram uma inovação importante: as matrizes de risco, onde se identificam os principais riscos do projeto, as responsabilidades de cada um dos parceiros contratantes e os mecanismos contratuais de alocação desses riscos (Matos, 2020). Estas matrizes, embora exigentes em termos de gestão, apresentam-se como um instrumento de boa prática internacional porque permitem aumentar a rastreabilidade e facilitam o controlo da prestação de contas, interno e externo, aos gestores.

Em diversos casos internacionais, a pressão social e o “escandalizamento” são o mecanismo decisivo de garantia da *accountability*, tal como demonstram os casos da renúncia da Comissão Santer da União Europeia em 1999 ou a renúncia do presidente do Banco Mundial em 2007 devido à pressão dos cidadãos (Steffek, 2010). A pressão da sociedade civil é a responsável por fazer com que os debates na esfera pública tenham influência na ação dos gestores e instituições, ao promover sanções indiretas por meio de danos à reputação. Da mesma forma, em Portugal, há necessidade de fortalecer os mecanismos de controlo social e mediático para que os debates na esfera pública, ao promoverem a “escandalização”, induzam alterações nos comportamentos dos gestores.

As evidências internacionais ainda mostram que a pressão para aumentar a *accountability* das entidades públicas é maior nos setores com maior nível de envolvimento de organizações não estatais, demonstrando que o debate público e a

capacidade de exposição de irregularidades nas práticas administrativas devem ser vistos como importantes formas de promoção da *accountability* e que esta é de facto menos institucional do que habitualmente se acredita (Steffek, 2010). Uma vez mais, confirma-se que a abertura de espaços de debate público, com denúncia de irregularidades e práticas insuficientes, são mecanismos essenciais para aumentar a *accountability* dos gestores e das instituições. Por consequência, em Portugal torna-se ainda mais premente incentivar a articulação entre a sociedade civil e a *accountability* institucional por meio da criação e incentivo aos canais de denúncia e debate de práticas insuficientes.

A respeito da confiança nas instituições públicas, cabe citar o recente e interessante estudo realizado pelo Instituto + Liberdade, que criou um *ranking* com base em nove indicadores primários da OCDE sobre confiança nas instituições públicas, conforme abaixo:

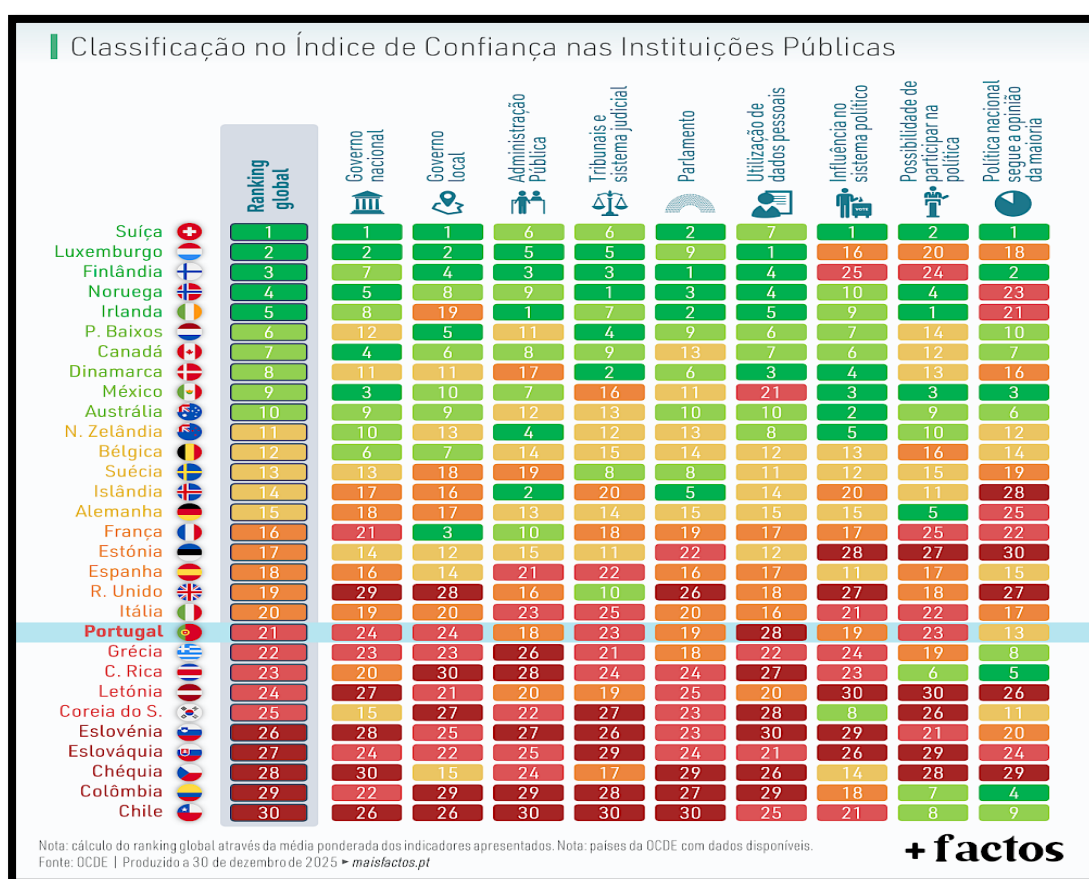


Figura 3 - Confiança nas Instituições Públicas. Fonte: Instituto + liberdade.

Conforme as informações publicitadas pelo Instituto + liberdade, acima mencionado, os resultados demonstram que Portugal posiciona-se no 21.º lugar entre os 30 países da OCDE analisados no Índice de Confiança nas Instituições Públicas. O país apresenta melhor desempenho na perceção de que a política nacional segue a opinião da maioria, ocupando o 13.º lugar, mas regista resultados fracos na confiança no governo nacional e local (24.º), nos tribunais e no sistema judicial (23.º) e na utilização de dados pessoais (28.º). Estes indicadores refletem uma perceção de credibilidade limitada nas estruturas centrais do poder e na administração da justiça. No topo da tabela surgem, por esta ordem, a Suíça, o Luxemburgo e a Finlândia.

Neste contexto, cabe destacar também os resultados de Portugal no [Índice de Perceção da Corrupção 2024](#), publicado anualmente pela [Transparency International](#). Conforme as informações publicadas, Portugal, que é avaliado no conjunto dos países da Europa Ocidental e União Europeia, obteve 57 pontos, fixando-se na 43ª posição em 180 países. O desempenho de Portugal foi um dos piores da Europa Ocidental, com uma queda de 4 pontos na pontuação e a perda de 9 posições no ranking global. Este é o pior resultado desde que o Índice começou a ser publicado em 2012 e reflete um declínio contínuo desde 2015, conforme abaixo demonstrado.

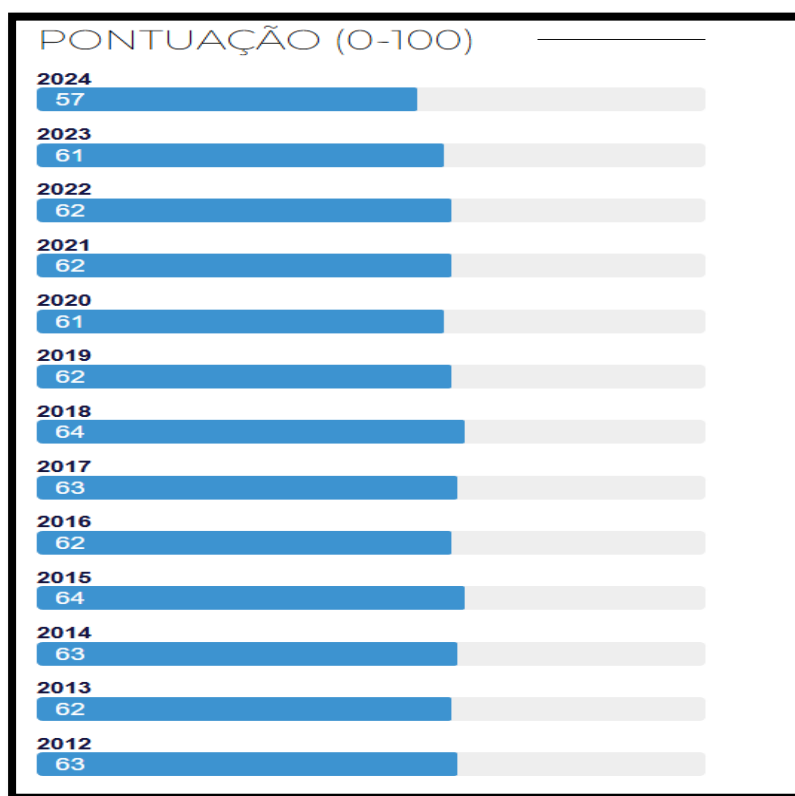


Figura 4 - Índice de perceção da corrupção Portugal. 2024. Fonte: Transparency International Portugal.

A *Transparency International* Portugal informa ainda que, a descida de Portugal foi impulsionada pela deterioração das avaliações de várias fontes utilizadas no cálculo deste Índice. O declínio foi particularmente impulsionado pela perceção de abuso de cargos públicos para benefícios privados e por fragilidades nos mecanismos de integridade pública para evitar esse abuso.

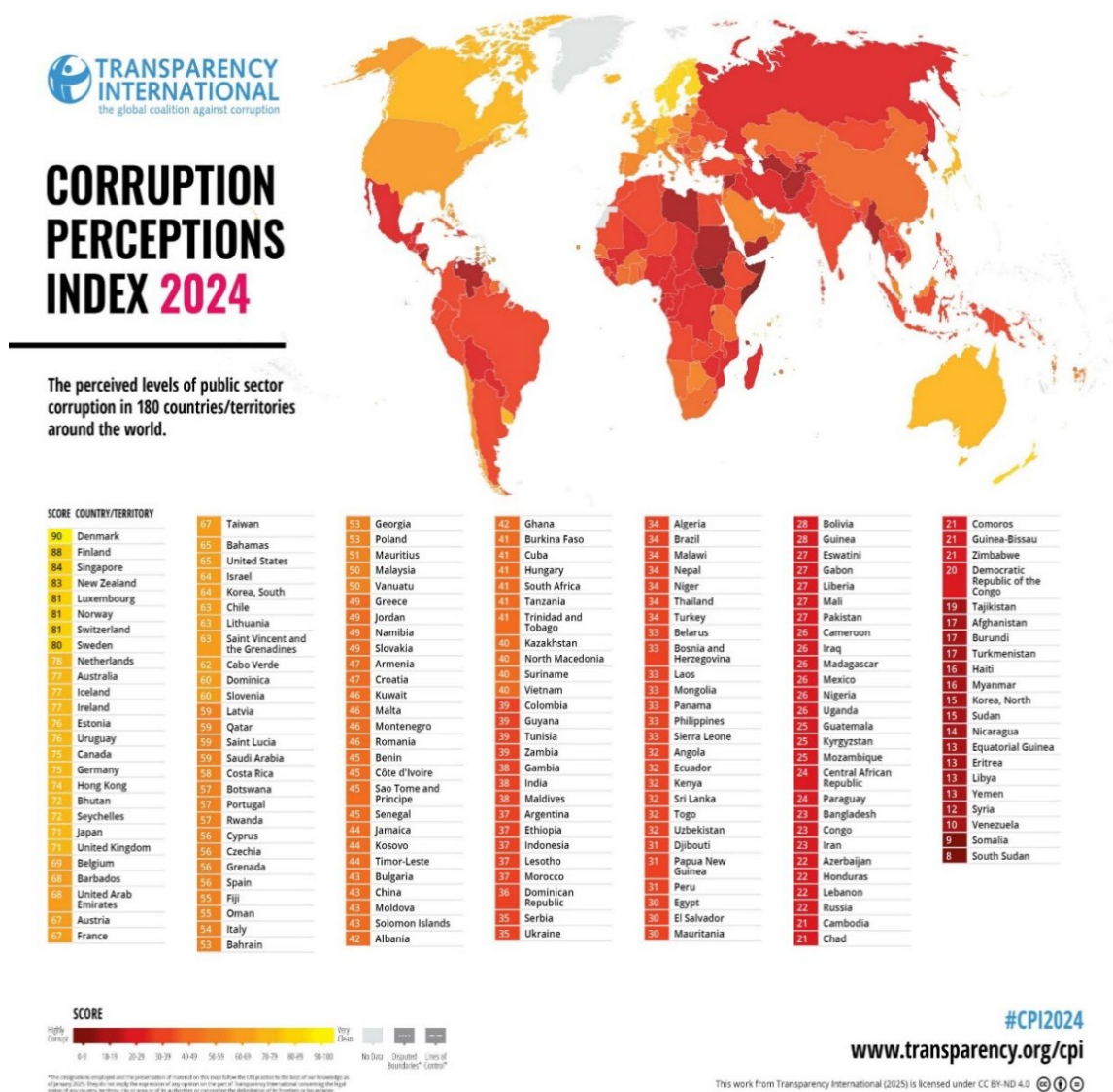


Figura 5 - Perceção da corrupção - Países. Fonte: Transparency International Portugal

Destaca ainda que Portugal ficou abaixo da média europeia no que respeita à perceção da integridade no setor público. Escândalos recentes, como por exemplo a “Operação Influencer”, foi apontada como um dos fatores que contribuíram para o

aumento da perceção de corrupção nas ligações entre política e negócios. E que, a queda de Portugal neste Índice reflete fragilidades persistentes na luta contra a corrupção e na transparência das instituições públicas. Apesar da criação de novos mecanismos legais, a perceção internacional indica que a implementação e fiscalização continuam aquém do necessário. Há falhas reconhecidas na implementação da estratégia anticorrupção do governo, bem como falta de recursos para monitorizar o executivo.

Sob esta perspetiva, a TI Portugal conclui que Portugal tem agora o desafio de demonstrar progressos concretos na implementação de reformas, para evitar que a sua posição continue a deteriorar-se nos próximos anos e para recuperar a confiança internacional na integridade do seu setor público.

Segundo Souza & Camargo (2025), há necessidade de introduzir mecanismos de transparência formais, sanções efetivas e mais participação social, com a criação de mais canais de escrutínio externo, auditorias independentes e maior envolvimento dos *stakeholders* é essencial para detetar irregularidades, evitar os desvios de comportamento e sancionar os agentes públicos. O que pode estabelecer melhorias é uma adequada mudança no governo, com adaptação de algumas práticas internacionais de boa gestão, processos de inovação institucional, com a combinação entre os vários níveis de governo e a promoção da participação dos cidadãos.

1.5 O Papel da Participação Cidadã e do Controlo Social

A participação dos cidadãos é vista como um fator indispensável no processo de *accountability*, na medida em que permite que os cidadãos e as organizações da sociedade civil fiscalizem permanentemente a administração pública, tornando o sistema mais transparente e recetivo às necessidades sociais. O controlo social, fortalecido por meio de ferramentas como os planos de dados abertos, aumenta consideravelmente a capacidade de controlo e acompanhamento por parte da sociedade (de Brelàz *et al.*, 2025).

Contudo, importa mencionar que a efetividade da participação cidadã depende da implementação efetiva dos canais de participação. De facto, muitos dos canais de participação existentes não apoiam a interpretação da informação, diminuindo o impacto das iniciativas de transparência.

Considerando que o controlo social corresponde à capacidade da sociedade de influenciar e acompanhar as decisões tomadas pelo governo, complementando os

mecanismos institucionais, pode concluir-se que a participação dos cidadãos está a tornar-se num mecanismo complementar de controlo do sistema de *accountability*.

No Brasil, por exemplo, apenas 3,6% dos inquiridos concordam que o controlo social é elevado (Tavares & Romão, 2021). Esta perceção reflete os baixos níveis de *accountability* e de confiança nas instituições públicas brasileiras.

Em Portugal, apesar de a lei prever a participação democrática, a implementação dos mecanismos tem ficado aquém das expectativas, devido a barreiras culturais, à falta de formação e à ausência de incentivos concretos para a participação dos cidadãos. Verifica-se a importância de uma nova cultura administrativa que promova a participação da sociedade, baseada no diálogo e na inclusão, de modo a estimular o controlo social e a participação efetiva dos cidadãos no sistema de *accountability* e via de consequência a confiança na administração pública.

A disponibilização de informação deve estar apoiada em mecanismos que permitam aos cidadãos compreender e utilizar a informação, caso contrário, o impacto da *accountability* permanece limitado (Tavares & Romão, 2021).

A transparência conduzirá à *accountability*, com o aumento da literacia informacional dos cidadãos, adoção de incentivos institucionais para a participação ativa e o escrutínio, e criação de mecanismos que promovam a participação cidadã, de modo a evitar que as iniciativas de divulgação de dados sejam negligenciadas.

De facto, ao implementarem plataformas de governo aberto ou ao permitirem consultas públicas contínuas, aumenta o número de situações de irregularidade detetadas pelos cidadãos e a probabilidade de responsabilização dos gestores públicos (de Brelaz *et al.*, 2025). Contudo, a superação das desigualdades em termos de acesso às tecnologias e a criação de políticas inclusivas, que garantam a representatividade de vários segmentos sociais, contribuem para a efetividade da participação dos cidadãos. A ausência de estratégias de mitigação das desigualdades digitais constitui um entrave à participação e impede a efetivação das práticas de transparência e *accountability*. Nestas plataformas, é igualmente importante que os canais de controlo social valorizem não só a transparência, mas também a resolução de denúncias e das sugestões apresentadas pelos cidadãos.

A Constituição portuguesa legitima a participação democrática, o controlo social e o dever de *accountability* do governo. Embora tenham sido alcançados progressos no

sistema de *accountability*, transformar a participação dos cidadãos numa prática comum continua a ser um desafio por concluir. É urgente investir na transparência ativa e em mecanismos de controlo e responsabilização, que envolvam a sociedade civil, os órgãos de controlo e os órgãos de comunicação social (António, 2019; de Brelàz *et al.*, 2025). A criação de condições propícias ao debate público e à pressão social também pode promover a *accountability*. Só assim será possível restabelecer a confiança na administração pública e o seu dever de *accountability*.

CAPÍTULO II

***Accountability* no Setor Público Português**

2 *Accountability* no Setor Público Português

A promoção da transparência e da prestação de contas no setor público português constitui pedra angular do aprimoramento da governança e da confiança democrática. Os mecanismos legais, os instrumentos de divulgação de informação, as plataformas digitais e os desafios na sua implementação serão analisados no sentido de perceber como podem promover a *accountability* e melhorar a confiança dos cidadãos.

2.1 Enquadramento Constitucional e Legal.

Em Portugal, o enquadramento constitucional e legal oferece uma base normativa sólida para promover a transparência e a *accountability* no setor público.

A Constituição da República Portuguesa legitima a prestação de contas do Estado à sociedade ao estabelecer princípios como o aprofundamento da democracia participativa no artigo 2.º e a promoção da participação cidadã no artigo 9.º, alínea c. O princípio da participação consagra a exigência de escrutínio democrático do Estado, constituindo exigências às entidades públicas, sendo a Administração submetida às disposições legais. Tal conexão permite legitimidade aos cidadãos para exigirem prestação de contas e para defenderem o direito à informação (António, 2019).

Além disso, a Constituição determina no artigo 266º que a Administração Pública visa a persecução do interesse público, respeitando os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos e subordinam-se, aos princípios da legalidade, igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade – todos indissociáveis da boa-fé. Por sua vez, o artigo 268º, que reconhece expressamente o direito dos cidadãos à informação administrativa, o direito ao acesso aos arquivos e registos administrativos, o direito à fundamentação dos atos administrativos e o direito à impugnação contenciosa.

Na tentativa de concretizar tais obrigações constitucionais, alguns mecanismos legislativos complementam os princípios constitucionais para o estabelecimento e operacionalização da *accountability*, a reforçar a ideia de que, legalmente, as regras de acesso à informação e *accountability* no setor público estão estabelecidas.

Nesse sentido destacamos o Código de Procedimento Administrativo (CPA), que no artigo 5º dispõe sobre o princípio da boa administração, impondo que seja eficiente e orientada para o interesse público. Nos artigos 82º a 85º, estabelece o regime do direito à informação procedimental e o acesso aos processos administrativos. E, nos artigos 152º

e seguintes determina a obrigação de fundamentação dos atos administrativos, enquanto instrumento essencial de transparência e controlo.

Em contrapartida, não podemos deixar de mencionar a contradição existente em nosso sistema administrativo o facto de, não obstante existir a ideia de “administração aberta” enquanto acesso livre a documentos, registos e processos por parte do administrado, o princípio da transparência não está consagrado expressamente como princípio geral da atividade administrativa no CPA.

António (2019) destaca com muita propriedade que é interessante verificar que o legislador português, na revisão que procedeu ao Código do Procedimento Administrativo (CPA), através do DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro, não aproveitou a oportunidade para consagrar o princípio da transparência. É menos compreensível este “esquecimento” quando pensamos no reforço que foi implementado aos valores de boa-fé, colaboração, imparcialidade, igualdade, justiça e de razoabilidade no tratamento dado ao administrado na sua relação com a Administração Pública, a qual, em muitas situações da vida quotidiana, tende a ocupar uma posição de *ius imperium* sobre aquele. E ainda, complementa a autora que, a omissão da transparência como princípio geral da atividade administrativa gera perplexidade. Assim é, porque quanto mais transparente for a Administração Pública, mais salvaguardados estarão aqueles valores supramencionados.

A complementar os princípios constitucionais, temos também o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) ao estabelecer prazos de resposta e o recurso ao procedimento de intimação para prestação de informações, certificações ou documentos, mecanismos que garantem eficácia (António, 2019). Este recurso garante a agilidade e celeridade da intervenção judicial, sendo útil ao estabelecimento da *accountability*, ao assegurar uma resposta legal para omissões na prestação de contas. Garante-se desta forma o direito de acesso à informação, mas também uma solução prática para casos de omissão, negligência e/ou opacidade de informação.

Adicionalmente podemos citar o Decreto-Lei 67/2024, de 08 de outubro, que consolidou ao PLANAPP como organismo central na Administração Pública, tendo como um de seus objetivos estratégicos dinamizar a informação aos cidadãos sobre políticas públicas, enquanto instrumento de promoção da participação cívica e de reforço da confiança dos cidadãos nas instituições democráticas.

Além dos dispositivos legais referidos, não podemos deixar de citar as normas seguintes, que são importantes orientadoras da transparência administrativa enquanto direito essencial do cidadão:

- A Lei nº 26 de 2016, de 22 de agosto, que ao estabelece um regime que visa garantir o acesso do público a informações administrativas e ambientais, transpondo diretrizes da União Europeia, consagra para além do princípio da administração aberta, o acesso como regra e o segredo com exceção.
- A Lei nº 58/2019 de 08 de agosto, que transpõe o RGPD para a ordem portuguesa e estabelece o equilíbrio entre transparência administrativa e a proteção da vida privada e dos dados pessoais.
- O Decreto-Lei nº 109-E/2021, de 09 de dezembro que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e define um regime geral de prevenção da corrupção em Portugal. Introduce mecanismos de transparência organizacional, prestação de contas, controlo interno e externo da atividade administrativa

Ainda que o quadro legal possa permitir a prestação de contas (*accountability* formal), como visto acima, isso não é bastante para assegurar a transparência, a *accountability* substantiva e a confiança nas instituições. As entidades públicas têm falhado na prestação de informações importantes e acessíveis, evidenciando a existência de falhas no estabelecimento de mecanismos legais eficazes e complementaridade na operacionalização e controlo.

O enquadramento legislativo concentra-se em *accountability* legal, em que a ênfase é dada aos requisitos de reporte. A *accountability* formal prevalece sobre outros tipos de *accountability*, como a *accountability* de desempenho, financeira e ética (Couto & Ferreira, 2023). As práticas administrativas revelam a prevalência da componente legal e formal de *accountability*, com reduzida importância da divulgação de informações sobre questões éticas ou sustentabilidade económica, restringindo o conceito ao nível formal (Couto & Ferreira, 2023). A tendência formalista enfraquece o potencial da *accountability*, já que, ao valorizar o nível formal, torna-a burocrática e incompleta, alheia aos impactos sociais e administrativos.

Em universidades públicas portuguesas, as características e os elementos dos indicadores de desempenho parecem variar em função de fatores como dimensão e tipo de financiamento (Gonçalves *et al.*), ainda que o quadro legislativo seja comum. Apesar

do estabelecimento de uma estrutura de requisitos comuns, a *accountability* de universidades públicas portuguesas manifesta-se de forma heterogénea (Gonçalves *et al.*, 2016).

Atualmente, este aspeto é um ponto débil do atual sistema legislativo de *accountability* e controlo no setor público. Um caminho viável poderá ser o estudo comparado com outras experiências internacionais de desenvolvimento de mecanismos de controlo. A avaliação de outros modelos de *accountability* para a administração pública poderá contribuir para a melhoria do atual sistema jurídico, para a articulação entre instrumentos legais, procedimentos administrativos e modelos culturais e operacionais que se mostrem mais aptos para a promoção de *accountability* (Souza & Camargo, 2025).

Portanto, o enquadramento jurídico-constitucional tem muito potencial para influenciar a *accountability* no setor público. No entanto, a eficácia da legislação precisa de ser acompanhada da superação de barreiras culturais e institucionais. As barreiras ainda não foram resolvidas pela legislação, evidenciando a necessidade de associar legislação, práticas administrativas e modelos operacionais.

De facto, há esforços para que os princípios de governação corporativa sejam incorporados no setor público através da transparência e da responsabilização das organizações públicas.

Nesse cenário as recomendações do Instituto Português de Corporate Governance (IPCG) constituem um importante referencial de boas práticas de governação, pois apresentam relevância conceptual para o fortalecimento da *accountability* na administração pública, embora originalmente concebidas para sociedades comerciais. O emprego desses princípios contribui para reforçar mecanismos de transparência, supervisão institucional e responsabilização dos gestores públicos.

Tanto é assim que o IPCG, sob o preceito de que a transparência no reporte regular da informação é indispensável, estabelece uma lista de recomendações para uma melhor *governance* do setor empresarial do Estado, dentre elas, que deve haver transparência na prestação da informação financeira e não financeira, que deve estar disponível para consulta pública com regularidade e atempadamente.

Os princípios promovidos pelo IPCG constituem um quadro normativo que pode contribuir significativamente para o fortalecimento da responsabilização na administração pública. A adaptação dessas boas práticas ao setor público promove o desenvolvimento de instituições mais transparentes, responsáveis e orientadas para os

resultados. Em última análise, a incorporação de princípios de governação corporativa no âmbito estatal representa uma estratégia relevante para melhorar a qualidade da gestão pública e reforçar a legitimidade democrática das instituições.

Pereira & Teixeira (2023) salientam a importância do IPGC ao afirmarem que o código é recomendável para o cumprimento das normas, tendo como objetivo principal detetar e lidar com qualquer incumprimento dos procedimentos que devem ser seguidos ou adotados no âmbito das políticas empresariais. Segundo os autores, o código está estruturado em dois níveis: princípios e recomendações. O princípio geral presente no código defende que a governança corporativa deve promover e melhorar o desempenho das empresas e do mercado de capitais, bem como consolidar a confiança dos investidores, trabalhadores e do público em geral na qualidade e transparência da gestão e supervisão, e no desenvolvimento sustentável das empresas.

2.2 Mecanismos de Divulgação de Informação Pública

A divulgação de informação pública por parte do setor público em Portugal é um passo fundamental para a transparência e a *accountability*. Contudo, a divulgação de dados apresenta lacunas preocupantes relativamente à sua importância e/ou perceção para os cidadãos, uma vez que embora mais de 80% dos municípios publiquem informação sobre alterações orçamentais, cerca de 70% são dados relativos a endividamento e, dentre estes, apenas uma muito reduzida percentagem disponibiliza custos relacionados com a fixação de tarifas e preços. Esta situação revela um foco e um cumprimento formal, sobre indicadores de controlo de fácil divulgação, mas menos abrangentes e que pouco contribuem para o controlo social (Carvalho & Casal, 2020).

Por outro lado, a grande maioria dos dados divulgados é quantitativa, dificultando a interpretação e, conseqüentemente, reduzindo o impacto da transparência no fortalecimento da cidadania. A prevalência de informações divulgadas sem contexto esvazia o conceito de transparência, limitando o controlo e a tomada de decisões informadas por parte da sociedade civil (Carvalho & Casal, 2020).

A disponibilização, de documentos e relatórios oficiais, traduz o cumprimento formal de um dever ou imposição, porém, esta abordagem não resolve por si só o problema da transparência, visto que estes documentos são, por vezes, incompreensíveis por conterem terminologias muito técnicas ou confusas, entre outros aspetos que limitam

a compreensão por parte dos utilizadores, demonstrando, mais uma vez, a prevalência de uma ótica exclusivamente formal da divulgação de informação pública. É determinante a existência de mediação de informação pública através da simplificação de relatórios, infografias e outras práticas de divulgação para que a informação publicada se traduza na aplicação prática por parte de diferentes tipos de utilizadores.

De modo geral, a divulgação de informação pública é marcada por uma grande heterogeneidade, não apenas na quantidade de informação publicada, mas também na qualidade e utilidade dos dados, nos tipos de suportes, nos graus de profundidade das informações divulgadas ou nos níveis de interatividade existentes, por exemplo. Embora os websites institucionais existam em todos os municípios desde 2009, mais de metade dos avaliados obtiveram pontuações de menos de 25, num índice de transparência com um máximo de 100 pontos (Lourenço *et al.*, 2023). Estes índices traduzem a incapacidade de vários municípios em implementar políticas de divulgação de informação pública (transparência), denotando que esta permanece no âmbito formal, evidenciando, desta maneira, que o problema do sistema ainda persiste.

Um dos resultados da análise comparativa dos níveis de transparência de diferentes regiões portuguesas aponta para uma diversidade assinalável de práticas no território português, evidenciando que há margem para harmonizar as práticas. Embora existam áreas em que a maioria das regiões apresenta transparência alta (como é o caso do planeamento, dos processos e dos serviços e das relações com o público), existem algumas regiões onde se verificam baixas práticas de transparência, nomeadamente nos critérios de contratos e licitações e na transparência económico-financeira (Corrêa da Silva *et al.*, 2015).

No setor empresarial local, algumas entidades informativas divulgaram apenas três ou menos itens de informação entre os avaliados como essenciais, o que denota que a divulgação de informação pública continua a ser muito pouco transparente. Nenhuma das entidades analisadas publicou sequer metade do número de itens informativos considerados essenciais. Apenas possuir um website não garante a existência de transparência, nem se assume como condição suficiente (Lourenço *et al.*, 2023).

O panorama anterior reflete que, tanto ao nível da produção de normas como na sua implementação, o problema persiste, em parte, devido a fragilidades do sistema político e de gestão, que, ainda que não justifiquem a opacidade e a falta de transparência,

influenciam o processo de desenvolvimento, implementação e acompanhamento de políticas públicas, impactando o processo de divulgação de informação pública e a *accountability*.

Uma análise qualitativa dos conteúdos e formatos da divulgação demonstra que grande parte das entidades informativas divulga informações públicas em formatos pouco acessíveis ou que impedem a sua reutilização, por exemplo, imagens, documentos PDF não pesquisáveis, ou outros, tornando-se contraproducente relativamente à utilização de informação pública (Jorge *et al.*, 2012). Este tipo de publicação, de forma não estruturada e que não permite a extração de dados, dificulta ou impossibilita que os cidadãos controlem a informação disponibilizada ou reutilizem esses dados, comprometendo a transparência ativa.

Em termos quantitativos, em média, as câmaras municipais revelam, em maior escala, os conteúdos informativos avaliados, em comparação com as entidades do setor empresarial local. Cerca de 43% das câmaras municipais divulgaram mais de 60% dos itens informativos considerados relevantes, mas, apesar disso, permanece a dificuldade de standardização da publicação e disseminação, dificultando a transparência, não permitindo, assim, a disponibilidade dos conteúdos para que os utilizadores possam ter acesso direto a informações importantes e controlem o trabalho da gestão local, visto que o processo de pesquisa é ineficaz em 25% das câmaras (Jorge *et al.*, 2012). A importância de diretivas e *guidelines* técnicas para uniformizar e standardizar a publicação de informação digital e a utilização de formatos abertos são essenciais para a operacionalização da transparência.

A experiência do terceiro setor evidencia a relevância da divulgação por canais complementares aos websites das organizações, como a divulgação por redes sociais, a divulgação de material de comunicação na imprensa e a divulgação de relatórios em eventos presenciais, devido à relevância da comunicação face a pessoas com acesso limitado à internet (Fortuna Dall’Agnol *et al.*, 2017). O facto de a informação estar disponível não implica que ela seja controlada, interpretada e aplicada pelos cidadãos. É necessário aumentar o interesse do público pela transparência, através da literacia cívica e do incentivo ao uso das informações disponíveis na avaliação crítica do controlo e dos efeitos da gestão pública.

A disponibilização universal de websites institucionais é importante, mas não

resolve, por si só, os problemas de transparência e acesso à informação, dado que a exclusão digital ou a baixa utilização de determinados serviços tecnológicos (como é o caso dos websites) continuam a ser grandes problemas em Portugal, assim como noutros países, como o Brasil (Duarte, 2007).

Ao nível da transparência, o mero anúncio ou disponibilização de informações é insuficiente para induzir comportamentos de *accountability*, para além de não resolver o problema. Para melhorar o cenário de *accountability*, é necessário integrar esta dimensão aos processos organizacionais de divulgação de informação pública. Adicionalmente, a criação de debate público, a mobilização de interesse público sobre o tema e a literacia cívica são elementos a priorizar para capacitar os cidadãos, aumentando o seu controlo sobre as decisões dos agentes e instituições públicas.

2.3 Reformas e Inovações no Contexto Português

A universalização dos *websites* municipais entre 1999 e 2009 (Lourenço *et al.*, 2023) veio revolucionar o setor público, mudando as formas de comunicação e modernizando as administrações públicas.

Em relação à transparência, esta reforma foi insuficiente, dado que a maior parte dos municípios portugueses têm uma pontuação inferior a 25 em 100 (Lourenço *et al.*, 2023). Os dados da comunicação online de cada entidade estão publicados e são facilmente acessíveis, mas a sua leitura e utilização para fins de *accountability* por parte da sociedade torna-se difícil. Posto isto, é essencial perceber quais formas de apresentação e análise dos dados online podem contribuir para que os cidadãos tenham uma maior *accountability* sobre os gastos públicos, de forma rápida e eficaz.

No estudo referente ao setor empresarial local, concluímos que grande parte das entidades municipais não tem presença digital e que as que têm websites partilham os dados de uma forma que torna difícil a sua reutilização (Lourenço *et al.*, 2023). Na melhor das hipóteses, os 280 setores empresariais locais apenas disponibilizam no seu website 17 dos itens que analisámos. A fraca qualidade e a ausência de informações no website resultam no facto de a gestão da informação do setor empresarial local ser focada na informação que necessitam por imposição legal.

A transparência é uma prioridade dos municípios, tendo sido disponibilizadas

várias auditorias no website das câmaras municipais. Contudo, a análise das auditorias à transparência permite inferir que estas auditorias avaliam a conformidade orçamental e o cumprimento das obrigações formais, sem fornecer informação que permita uma maior *accountability* dos cidadãos sobre as suas autarquias (Carvalho & Casal, 2020). É importante que os municípios criem indicadores que permitam a avaliação da eficácia da sua atuação e promovam uma *accountability* abrangente, abordando a eficiência, a sustentabilidade e a ética, e avaliada pelos cidadãos.

A implementação do Governo Aberto em Portugal enfrenta obstáculos relacionados com a falta de padronização de dados e a resistência cultural à abertura (de Brelàz *et al.*, 2025). Embora se tenha registado progresso, nomeadamente na publicação de planos de dados abertos, a transformação completa requer mudanças mais profundas. Neste contexto, a OCDE sublinha a importância de quebrar barreiras culturais, com os líderes do setor público a estimularem a participação. Desta forma, mais do que as reformas tecnológicas, é necessário desenvolver a atitude dos governantes face aos cidadãos.

A experiência de Minas Gerais, no Brasil, pode ser útil no contexto português, nomeadamente no que se refere à criação de um Comité de Governança Corporativa que monitorize o processo decisório e o fluxo de informação nas sociedades de economia mista (Matias-Pereira, 2010). O comité promove a integração, a articulação e a racionalização das atividades entre os vários níveis administrativos da administração pública, além de aumentar o controlo financeiro sobre as sociedades de economia mista.

A correlação positiva entre as reformas administrativas e a participação de agentes não estatais é visível na Agenda Nacional de Gestão Pública do Brasil, onde a participação em fóruns multiatores e a cocriação de medidas se revelam instrumentos importantes de inovação institucional (Matias-Pereira, 2010).

O caso brasileiro pode ser útil em Portugal, desde que se estabeleçam as linhas de comunicação e de responsabilidade entre o Governo, o Parlamento e a população, visto que quanto mais clara for a responsabilidade de um ator, mais *accountability* terá o sistema.

As reformas estruturais em Minas Gerais, feitas na sequência de um pedido do governo federal brasileiro, têm como pressuposto a fraca sustentabilidade fiscal decorrente de problemas como, por exemplo, o alto endividamento. As reformas estruturais levaram à criação de alguns instrumentos de acompanhamento e de reforço do

controle, tendo estes instrumentos por objetivo aumentar o escrutínio dos gastos por parte dos cidadãos (Matias-Pereira, 2010). O Governo de Minas Gerais criou um “observatório da despesa” (Matias-Pereira, 2010), que acompanha os indicadores dos gastos públicos, com o objetivo de aumentar a *accountability* por parte dos cidadãos.

A eficácia de todos os modelos apresentados depende essencialmente da forma como a reforma estrutural se associa a um impacto real na vida dos cidadãos. Os avanços tecnológicos devem estar associados a modelos de comunicação e de participação dos cidadãos e de outros agentes que interagem com a administração pública.

2.4 Plataformas Digitais e Governo Eletrónico

As plataformas digitais têm um papel preponderante no desenvolvimento da administração pública por facultarem um acesso mais rápido e fácil à informação e a serviços. Em Portugal, por meio de um programa de modernização e digitalização, foram, desde 2007, disponibilizados serviços online às empresas.

Isso permitiu ao país destacar-se a nível nacional, mas também a nível europeu e mundial nos rankings de *e-Government* (Mateus, 2008). No entanto, em que medida a digitalização dos serviços públicos tem permitido promover a *accountability* e o restabelecimento da confiança na administração pública? Será que, por mais que a tecnologia digital possa estar modernizada, isolada da *accountability* consegue produzir impactos significativos no escrutínio social e na confiança dos cidadãos?

Embora Portugal tenha alcançado avanços consideráveis na modernização da administração pública digitalmente, a padronização, atualização e acessibilidade das plataformas de *websites* de acesso aos cidadãos e às empresas deixa muito a desejar. Apenas metade dos 1000 sites analisados para estudos realizados no país mostra adequadas opções de acesso, o que demonstra que ainda há muitos caminhos a serem percorridos no que se refere à *accountability*.

As resistências internas da organização e o processo pouco participativo de comunicação do Estado para com a sociedade limitam a acessibilidade e o engajamento dos cidadãos, especialmente aqueles que se conectam com recursos móveis (de Brelàz *et al.*, 2025).

No setor público, não basta disponibilizar os recursos de acordo com as obrigações

legais. Estes têm que ser pensados e implementados em sintonia com as estratégias de equidade, integridade e participação social a atende a realidade social.

Desta forma, com auditoria operacional, consultas com a comunidade e sanções adequadas e coerentes, são as instituições públicas capazes de aplicar adequadamente as políticas de *accountability* (Matias-Pereira, 2022). No entanto, o sector autárquico português encontra obstáculos de certificação de sistemas de gestão da qualidade, sendo este, na sua maioria, inadequado, inconsistente e pouco generalizado. Tal comprova a falta de credibilidade das instituições, que, apesar do potencial da tecnologia digital, não conseguem fazer com que estas reflitam o alcance esperado (Felix *et al.*, 2018).

A utilização de plataformas digitais na administração pública portuguesa possibilitou o aumento da transparência formal, ou seja, do fluxo de divulgação da informação pública, nomeadamente financeira e orçamental. O problema é que muitas vezes a informação disponível é desestruturada, com poucas descrições explicativas, com carência de análise interpretativa e pedagógica para permitir ao cidadão obter um fácil discernimento e interpretação do que se quer transmitir.

Deste modo, os dados são apresentados, predominantemente, de forma quantitativa, sem que se permita a participação da sociedade civil na produção e escrutínio da informação (Guimarães *et al.*, 2008). Isso contraria os princípios da transparência ativa e restringe a capacidade dos cidadãos e das organizações da sociedade civil de usar os dados para escrutínio público, mas também para o cumprimento dos objetivos públicos. Adicionalmente, as informações disponíveis, sendo apenas disponibilizadas de maneira genérica, sem detalhe dos custos implícitos ou das taxas a serem pagas pelos serviços, acabam por representar uma plataforma com finalidade apenas de cumprimento formal e não de empoderamento do escrutínio cívico.

Quando comparamos Portugal com outros países, como, por exemplo, o Brasil, o Índice de Maturidade GovTech do Banco Mundial classifica o país como um dos casos de sucesso na transformação digital do setor público, uma vez que a modernização tecnológica permite mudanças organizacionais com foco em resultados e orientadas para *accountability*, para melhor atender aos cidadãos (Matias-Pereira, 2022). Portanto, o principal desafio da transformação digital do setor público passa por promover a mudança cultural, assegurar a padronização da informação e criar condições para que os sistemas públicos de informação operem integradamente e em tempo real.

O impacto da tecnologia digital na promoção de uma administração pública transparente e que responsabilize as suas ações é indubitável. Todavia, essa mesma influência na *accountability* substantiva está longe de ser eficaz. O uso de sistemas digitais em plataformas do setor público aumenta a eficiência do fluxo de comunicação e informação. No entanto, o impacto das tecnologias digitais está condicionado a outros fatores que permitem assegurar uma transparência ativa, uma responsabilidade e uma responsabilização efetiva da administração pública.

Em Portugal, as plataformas dos setores público e privado, embora ainda necessitem de inúmeros ajustes, oferecem um caminho para que os cidadãos se envolvam ao disponibilizarem informações às quais estes esperam ter acesso. Muitas organizações têm trabalhado para consolidar os recursos que permitem aos cidadãos aceder ao orçamento do governo, aos gastos orçamentais, aos gastos de estímulo, às despesas, ao acompanhamento legislativo e a outros dados.

Nesse sentido, alguns *websites* institucionais já disponibilizam, mesmo de forma tímida, as Páginas de Dados Abertos ou Páginas de Transparência Ativa (PDAs), que são seções onde se disponibilizam *datasets* públicos, ou seja, informações oficiais em formato aberto (planilhas, APIs, CSV, JSON etc.), para consulta e reutilização pela sociedade. Geralmente, são informações obrigatórias de transparência também relacionadas com a responsividade dos *websites*. Apresentamos abaixo alguns exemplos.

<i>Open Government Partnership</i> (OGP)	Uma iniciativa global que reúne governos e organizações da sociedade civil para promover a transparência da ação governamental e da administração pública, fomentar a participação cívica e a responsabilidade no governo.
Dados.gov.pt	Portal de dados abertos da Administração Pública portuguesa. A sua função é agregar, referenciar e alojar dados abertos de diferentes organismos e setores da Administração Pública, constituindo-se como o catálogo central de dados abertos em Portugal.
base.gov.pt	Centraliza informações sobre gastos públicos e concursos.

Portal Mais Transparência	Disponibiliza dados da Administração Pública. Estes são apresentados de forma simples e acessível. O objetivo é reforçar o escrutínio e estimular a cidadania.
Participa.gov	Plataforma de participação pública digital, permite o engajamento dos cidadãos nas decisões públicas.
Websites das Câmaras Municipais	Em Portugal, existem diversos websites oficiais de câmaras municipais que incluem secções ou portais de transparência, onde os cidadãos podem consultar informação pública sobre administração, finanças, participação e TI
Transparency International Portugal	A TI Portugal é uma organização de utilidade pública, independente e sem fins lucrativos, que tem como missão combater a corrupção e promover a transparência, a boa governança, e a defesa dos direitos humanos e dos valores da democracia. Esta organização avalia o Índice de Transparência Municipal (ITM)
Portal Autárquico	Portal de transparência municipal.

Tabela 1 - Páginas de Transparência. Fonte: Elaboração própria.

2.5 Qualidade e Acessibilidade da Informação Divulgada

Como mencionamos, a qualidade e acessibilidade da informação por parte das entidades públicas têm sido contestadas, dadas as suas insuficiências. Um dos aspetos de críticas é a pontuação dos municípios portugueses em transparência online, que nunca ultrapassa os 50 pontos em 100, e mais de metade fica abaixo dos 25 pontos (Lourenço *et al.*, 2023). Este facto revela que, apesar de formalmente se apostar na transparência, na prática os municípios não facultam a informação de forma a possibilitar o acompanhamento efetivo por parte da população.

A abrangência das informações fornecidas pelas entidades do setor empresarial local é igualmente muito baixa. A grande maioria das entidades disponibiliza apenas três itens informativos nos seus websites, sendo que a minoria fornece no máximo 17. Essa situação representa um número reduzido de informações necessárias para a prestação de

contas e para a promoção do controlo social (Lourenço *et al.*, 2023).

As informações que as entidades de ambos os setores fornecem são diferentes, o que revela que não existem padrões. Esta disparidade tem como efeito uma prestação de contas falha.

Os formatos dos dados nos quais as informações são publicadas estão na sua maioria em imagem, e apenas menos de metade em ficheiros com tratamento de texto, o que não facilita a sua reutilização (Jorge *et al.*, 2012).

A organização dos portais, ou a falta dela, dificulta o processo de usabilidade. Para além de as informações não se encontrarem facilmente disponíveis, e a pesquisa no website ter frequentemente resultados nenhuns, não existem referências aos conteúdos disponibilizados na página inicial do portal (Jorge *et al.*, 2012).

A forma como as informações orçamentais e financeiras são interpretadas nos portais das entidades públicas deixa muito a desejar. Embora cerca de 80% dos municípios divulguem as variações orçamentais e aproximadamente 70% as dívidas, apenas 2,92% explica como os custos afetam as tarifas e os preços (Carvalho & Casal, 2020).

Apesar de os utilizadores dos portais da transparência pública se sentirem satisfeitos com a pertinência, suficiência e oportunidade da informação, a acessibilidade não lhes parece ser muito fácil (Carvalho & Casal, 2022). Tal como constatado no estudo realizado por Jorge *et al.* (2012), são poucas as ferramentas que auxiliam os cidadãos no processo de interpretação dos dados, como por exemplo manuais de leitura ou glossários.

A navegação pelos portais acaba por ser complexa, difícil e morosa.

O excesso de dados quantitativos de fácil recolha e reporte, com o mínimo de informações interpretativas ou explicativas, afeta negativamente o potencial da administração pública na promoção de *accountability* substantiva.

A falta de informação qualitativa dificulta o entendimento das ações do governo e restringe a capacidade de vigilância da população, fazendo com que o *accountability* não seja verdadeiramente efetivo.

O uso de dados genéricos e sem qualquer conexão com as ações e as consequências práticas não oferece mecanismos adequados aos destinatários para influenciar mudanças

institucionais (Koenig-Archibugi, 2016). Tal como se verificou no Fundo Global, a falta de alinhamento das informações disponíveis com as prioridades do público pode resultar num fraco sistema de *accountability*. As estratégias de prestação de contas têm que incluir processos participativos e canais de feedback que facilitem aos cidadãos influenciarem a tomada de decisões, com a adoção de mecanismos que permitam uma rápida resposta, uma prestação de contas eficaz e a criação de canais diretos entre os cidadãos e as autoridades locais.

Atualmente, o estabelecimento de Páginas de Dados Abertos- PDAs e de responsividade nos websites tem vindo a ser uma boa forma de promover a transparência ativa, mas a sua implementação em todo o setor público português tem sido dificultada devido à baixa qualidade e padronização dos dados, à dificuldade de obtenção e partilha, e à não atualidade das informações (de Brelàz *et al.*, 2025). Mesmo com a adoção de PDAs, os resultados ainda são muito modestos, e são necessários sistemas de controlo constantes e formatos de publicação revistos para que as informações disponibilizadas possam ser acionadas a curto prazo.

A falta de vontade política de descentralizar o poder e de envolver a sociedade civil no processo de tomada de decisões é um dos principais entraves na implementação de práticas de governança aberta.

A partilha da responsabilidade e do controlo, entre a administração pública e a sociedade civil, facilita uma maior credibilidade e a construção de valor social, através do aumento da participação e do *engagement*, melhorando a *accountability* dos órgãos de governo e promovendo a inclusão.

Para que as tecnologias permitam maximizar os benefícios potenciais da transparência e do *accountability*, são necessárias infraestruturas tecnológicas complexas, a disponibilização de capital humano instruído para gerir e alimentar os portais públicos, e a integração de padrões internacionais de dados abertos.

A qualidade da informação dos websites dos municípios portugueses é muito variável e ainda insuficiente. Enquanto 43% dos websites dos municípios divulga mais de 60% dos itens de informação relevantes, nenhum publica todos os dados, e 16% não apresentam qualquer informação (Jorge *et al.*, 2012).

As autarquias do setor empresarial local também não facultam grande parte dos

dados que deviam tornar acessíveis. Metade disponibiliza no máximo 30% dos itens informativos previstos, enquanto a minoria apresenta mais de 60%.

Tal como refere o estudo de Jorge *et al.* (2012), a ausência de diretrizes para o reporte da informação nas leis e nos regulamentos dificulta a fiabilidade e a uniformidade das informações prestadas, e a falta de regras sobre o contexto e o formato em que os dados devem ser disponibilizados torna possível diversas interpretações. Por isso, é necessário criar padrões inequívocos para garantir a transparência das informações das entidades públicas.

2.6 Limitações dos Mecanismos Atuais de Controlo

Os mecanismos de controlo que se apresentam no setor público português atualmente restringem o seu efeito de responsabilização a ações baseadas na verificação da legalidade e da conformidade, a auditorias de regularidade, ao cumprimento formal de normas e regulamentos e à avaliação de impacto (Rocha, 2011). Desta maneira, estes mecanismos não conseguem dar resposta às falhas estruturais que não fomentam uma governação pública de qualidade. O facto de estarem fortemente assentes em métodos tradicionais de controlo dificulta o fomento da *accountability* por resultados e a melhoria da inovação do controlo.

Adicionalmente, a cultura institucional, baseada no cumprimento formal, não encoraja o desenho de métodos inovadores de controlo, que promovam a responsabilização por resultados. O facto de o controlo ser feito através de processos burocráticos mantém as rotinas tradicionais e não se adapta às exigências da contemporaneidade. A inexistência de um número razoável de indicadores de performance e de processos de transparência interpretativa dificulta a responsabilização dos gestores públicos (Correia *et al.*, 2011).

Esta afirmação é corroborada, conforme relatamos anteriormente, através de um estudo elaborado pelos Tribunais de Contas brasileiros. Apesar do controlo ser praticado em 83,71% dos processos, verifica-se que a responsabilização de agentes públicos só é alcançada em 38,40% dos processos (Souza & Camargo, 2025). Daí resulta que, apesar de existir uma transparência formal elevada, não existe eficácia na *accountability*.

Em casos como as parcerias público-privadas, apesar de existirem indicadores de desempenho e penalizações automáticas em caso de não cumprimento de metas, verifica-

se a inexistência de mecanismos que assegurem que a maioria dos contratos contenha sistematicamente a informação necessária para a verificação (Matos, 2020). Desta maneira, torna-se difícil assegurar que as operações sejam supervisionadas e que não haja a existência de assimetrias de informação entre as partes.

De acordo com Rocha (2011), em Portugal, a *accountability* pública assenta na obrigação formal de prestar contas, o que não significa, de modo algum, que as sanções por irregularidades ou por atos lesivos do património público cheguem a ser aplicadas em concreto (isto é, aplicadas efetivamente). A incapacidade de assegurar uma coerência (frequência) de respostas punitivas pela descoberta de más práticas em gestão dos recursos públicos (isto é, na ocorrência de atos administrativos ou económicos contrários à lei) abre caminho a um ciclo de impunidade, fragilizando as atividades e ações de controlo e fiscalização (como, por exemplo, as desenvolvidas pelo Tribunal de Contas).

Os métodos de controlo no setor público português precisam de ser reforçados, de forma a dar maior ênfase à transparência interpretativa e a criar uma cultura de *accountability* por resultados.

2.7 Desafios na Implementação de Mecanismos de Responsabilização

Os desafios à implementação da responsabilização no setor público em Portugal são diversos e evidenciam inúmeras barreiras culturais e institucionais. A resistência à responsabilização efetiva resulta da permanência de rotinas burocráticas, da defesa da autoridade por meio de práticas auto protecionistas, do receio de exposição de dados e, de um modo geral, da falta de incentivos para alterar a situação atual (Santos, 2019).

Outra barreira a ser superada surge pelo receio da divulgação de informações. Este foi o caso da Lei de Acesso à Informação no Brasil, que visava a transparência em relação às remunerações de servidores, sendo que esta revelação gerou controvérsia e fortes oposições (Santos, 2019).

As barreiras culturais exigem programas de sensibilização para a mudança, para que os responsáveis pelo setor público consigam encarar as responsabilidades como algo ético e essencial para a administração. Para que isto aconteça, é preciso também incentivar o reporte e punir, com rigor, a omissão.

A liderança por parte dos gestores do setor público é também importante para mudar

a cultura da instituição, porque o incentivo a uma administração mais participativa e mais transparente tem de partir dos líderes para toda a instituição.

Outra grande barreira do sistema de responsabilização no setor público português reside na fragmentação e na insuficiência dos mecanismos existentes, porque há diferentes formas de *accountability* financeira e de desempenho, de controlo, entre outras, que não se articulam num conjunto sistemático e coerente (Costa *et al.*, 2014).

Nos governos locais, a resposta institucional tende a ser fraca e incompleta e com pouca efetividade, pois as práticas voluntárias de reporte coexistem com as que não apresentam obrigatoriedade em relação à avaliação (Costa *et al.*, 2014).

Por outro lado, o sistema de responsabilização assenta na dicotomia de *accountability* financeira e de desempenho, o que é prejudicial, pois as responsabilidades não se cruzam para que se possa atribuir punições, em caso de transgressão (Santos, 2019). Esta dicotomia representa uma grande barreira do sistema, porque não cruza informação para responsabilizar os agentes e porque os sistemas de indicadores que não cruzam dados operacionais, financeiros e de conduta ética tornam os indicadores de prestação de contas pouco eficazes. Um modelo de responsabilização mais eficaz requer não só mais sistemas de indicadores, como também mais auditorias operacionais para garantir a responsabilização completa. A aplicação de modelos de controlo em que o cumprimento de obrigações legais é considerado mais importante do que os resultados, não garante eficácia, e permite práticas de clientelismo e atos de corrupção (Bresser-Pereira *et al.*, 2006, p. 52; Santos, 2019).

A forma como o sistema de controlo está desenhado leva ao descontentamento social e à desconfiança face à administração pública, porque os mecanismos de *accountability* formal não se traduzem em responsabilização concreta. As estratégias de controlo centram-se sobretudo na prestação formal de contas, em auditorias, em sistemas sancionatórios, e não focam os resultados.

Para romper este ciclo, a administração pública precisa inovar na elaboração de modelos de controlo que se traduzam em ações de reporte mais amplos, com impacto em tempo real, e que, simultaneamente, avaliem os resultados e a responsabilização coletiva e individual.

Comparar a eficácia de diferentes instrumentos de controlo, como o sistema de

denúncia interna, a participação social ou a auditoria externa, para prevenir e punir atos irregulares é outro desafio do setor público.

A articulação dos órgãos de controlo com a sociedade civil e os órgãos de comunicação social representa um desafio cultural, mas também uma oportunidade para quebrar o ciclo da opacidade e da ineficiência do controlo do setor público.

Por outro lado, embora seja necessário inovar nos sistemas de controlo para permitir uma responsabilização mais eficaz, é importante efetuar as adaptações adequadas ao contexto português, a fim de evitar resultados injustos e desmotivadores. É necessário analisar cuidadosamente as experiências de outros setores e países a fim de perceber quais os resultados positivos e os negativos, para não replicar as deficiências, como é o caso dos rankings de escolas do Ministério da Educação (Quaresma & Villalobos, 2016).

A transferência e adaptação de instrumentos para o contexto português, sem estudos adequados sobre as condições de implementação, pode conduzir ao fracasso dos instrumentos implementados. O setor público tem de saber aprender com as experiências nacionais e estrangeiras.

Os resultados obtidos pela implementação dos rankings do ensino em Portugal evidenciam as consequências de sistemas não adaptados às condições contextuais. O sistema de rankings adotado no ensino do nosso país veio criar maior desmotivação nos docentes (Quaresma & Villalobos, 2016).

As expectativas do ranking deveriam traduzir um incentivo para que as escolas melhorassem os resultados dos seus alunos e incentivassem à qualidade. Mas esta estratégia tem gerado um aumento de preocupação com a forma como os professores ensinam para que os alunos obtenham melhores resultados, e não com os conhecimentos que os alunos realmente têm (Quaresma & Villalobos, 2016).

Outra barreira a superar representa equilibrar as exigências de resultados com as exigências de justiça procedimental, considerando a diferenciação setorial, pois o setor público em Portugal não é homogêneo. Há setor de atividade com níveis de complexidade, de exigências e de escrutínio muito diferentes, como é o caso da saúde, do ensino, da administração local, e assim por diante.

A falta de articulação dos mecanismos horizontais (participação social e controlo externo) com os mecanismos verticais (hierarquia e controlo interno) compromete os

resultados do processo de responsabilização (Santos, 2019). É preciso saber articulá-los para que um seja reforçado pelo outro, o que permite um maior controlo e escrutínio. Por exemplo, numa auditoria são importantes a abertura e a cooperação dos agentes do setor público, e também o papel de órgãos consultivos da comunidade local, no caso da administração local.

Esta articulação só é possível através de participação social, porque a sociedade civil não é capaz de gerar um processo de responsabilização eficaz se não tiver informação nem instrumentos disponíveis.

As lacunas em matéria de responsabilização pública do setor público tendem a agravar-se com a incapacidade de responsabilizar, por falta de informações e dados concretos sobre os serviços prestados. Existe também, no setor público português, ainda um certo temor da disponibilização e difusão de informações, por parte dos agentes, de todos os graus da instituição. É necessário, portanto, combater este receio no setor público, para que não comprometa a sua transparência e a prestação de contas.

Neste capítulo, identificámos as várias barreiras existentes na administração pública portuguesa, sendo esta a forma de reconhecer os desafios para depois tentar solucioná-los.

A participação social exige uma infraestrutura comunicativa adequada à disponibilização de informação e ao reporte, com sistemas integrados de denúncia, reporte e sugestão.

A avaliação, a par com a responsabilização, é a melhor forma de promover a qualidade e a transparência nos serviços públicos.

Instrumentos como conselhos de cidadãos, painéis de acompanhamento de políticas ou plataformas digitais colaborativas podem melhorar o escrutínio público e garantir uma maior capacidade de responsabilização, porque podem dar respostas mais rápidas e mais justas em caso de desvio ético ou administrativo. Estes instrumentos exigem infraestruturas tecnológicas, formação dos responsáveis do setor público e normas internacionais para boas práticas de governança e são parte do problema mais amplo da inovação do sistema de controlo.

A estratégia para o futuro deve passar por dar mais incentivos à colaboração entre os órgãos de controlo; aumentar o acesso à informação importante; capacitar a sociedade

civil para uma utilização informada e crítica dos mecanismos de participação e controlo;
monitorizar o processo de responsabilização e comunicar os resultados práticos obtidos.

CAPÍTULO III

Metodologia de Estudo

3 Metodologia de Estudo

3.1 Objetivo e metodologia

O objetivo principal desta dissertação é compreender a importância da *accountability* na administração pública portuguesa para a promoção da confiança dos cidadãos, avaliando os mecanismos existentes de transparência, de controlo e de responsabilização, promovendo uma administração pública mais eficiente e sustentável.

Como objetivo secundário, a investigação incide na análise de um instrumento de transparência pública - o Portal Base - e de documentos do Tribunal de Contas, no que se refere à publicitação dos contratos públicos.

A seleção dos documentos obedeceu a critérios de adequação ao estudo, relevância empírica e diversidade institucional, de modo a captar a pluralidade de realidades organizacionais sujeitas ao controlo financeiro do Tribunal. A triagem documental teve, ainda como base duas regras: os documentos escolhidos recaíram sobre entidades de natureza jurídica diversa, porém, todas sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas, e todas as entidades estão vinculadas ao cumprimento do Código dos Contratos Públicos (CCP).

Para além disso, foi realizada uma correlação entre os casos do Tribunal de Contas analisados e ao Portal Base, tendo em conta a importância da transparência da informação financeira.

A metodologia adotada foi de natureza qualitativa e comparativa, com base na análise interpretativa de fontes oficiais e institucionais, que foram devidamente consultadas para a realização deste estudo.

Os pressupostos teóricos apresentados por Creswell (2009), evidenciam a adequação desta abordagem ao estudo de fenómenos complexos e contextualizados. Esta metodologia assenta numa perspetiva construtivista, privilegiando uma lógica indutiva em que as interpretações emergem dos dados. Caracteriza-se pela flexibilidade metodológica, pela centralidade do investigador no processo analítico e pela valorização dos significados atribuídos pelos atores sociais, revelando-se particularmente adequada a estudos exploratórios como o presente.

A lógica indutiva da investigação num estudo qualitativo, conforme se ilustra na figura 6, passa pela recolha de informações (entrevistas, observações), elaboração de perguntas aos participantes ou tomada de notas de campo, análise de dados para definir temas ou categorias, procura de padrões gerais, generalizações ou teorias a partir de temas ou categorias e, por fim, formulação de generalizações ou teorias com base em experiências passadas e na literatura.

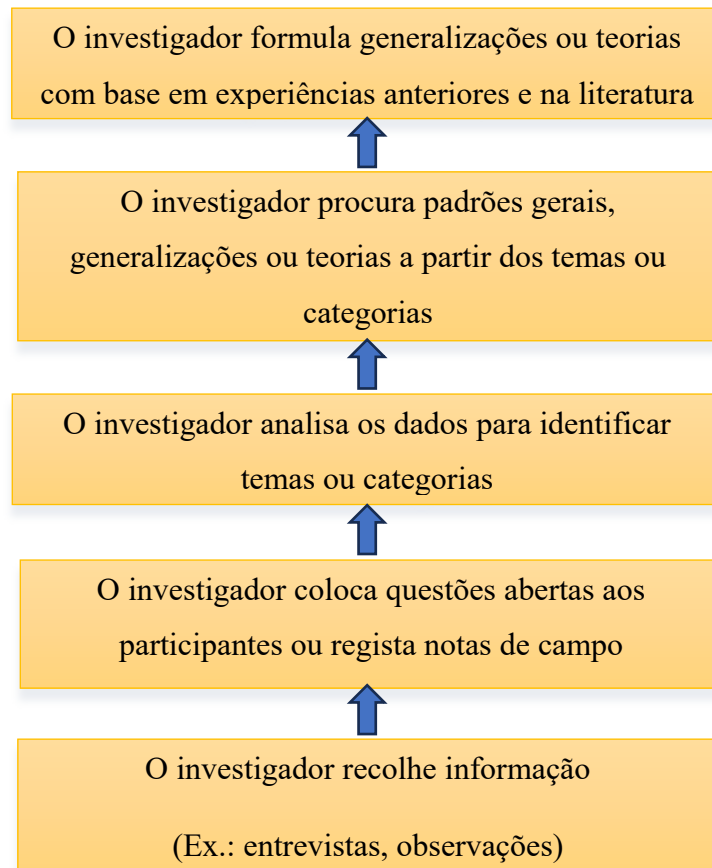


Figura 6 - A lógica indutiva da pesquisa em um estudo qualitativo. Fonte: *Research Design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approach*. John W. Creswell. Adaptado do autor.

Assim, esta abordagem revela-se particularmente pertinente quando o problema de investigação não permite uma definição clara e prévia de variáveis, ou quando se pretende explorar fenómenos complexos e pouco estudados no seu contexto natural. Em contraste com a metodologia quantitativa – caracterizada pela mensuração, controlo de variáveis e generalização dos resultados – a investigação qualitativa destaca-se pela sua flexibilidade

metodológica, pela centralidade do investigador enquanto instrumento de recolha e análise de dados e pela valorização de processos interpretativos.

Creswell (2019) sublinha que este tipo de investigação segue uma lógica indutiva, em que as interpretações emergem dos dados recolhidos, ao invés de resultarem da verificação de hipóteses previamente formuladas. O investigador assume um papel ativo no processo de investigação, sendo responsável pela recolha, interpretação e contextualização dos dados, o que exige uma postura reflexiva e crítica. A metodologia qualitativa revela-se particularmente adequada em situações em que o problema de investigação é exploratório, pouco definido ou quando se pretende captar a complexidade de fenómenos sociais no seu ambiente natural.

Assim, a rigidez associada à definição prévia de variáveis, à utilização de instrumentos padronizados e a procura de generalização estatística podem revelar limitações em contextos que exigem análise interpretativa e contextualizada. Logo, a investigação qualitativa distingue-se pela sua adaptabilidade metodológica, permitindo ao investigador ajustar estratégias de recolha de dados-como entrevistas, observação ou análise documental – em função da evolução do estudo. A análise qualitativa privilegia a identificação de padrões, categorias e temas, possibilitando uma interpretação rica e contextualizada dos dados. Adicionalmente, esta abordagem valoriza o estudo de fenómenos no seu contexto natural, evitando a sua artificialização através do controlo excessivo de variáveis.

A obra de Creswell evidencia que a metodologia qualitativa constitui uma abordagem robusta e adequada para investigações que visam compreender processos sociais, significados e experiências humanas em profundidade. A sua natureza flexível, interpretativa e contextualizada torna-a especialmente pertinente em estudos de carácter exploratório, contribuindo para a produção de conhecimento detalhado e teoricamente fundamentado.

Em síntese, a metodologia adotada é de natureza qualitativa e comparativa, assente na análise documental de fontes oficiais e institucionais. A opção por esta abordagem que se fundamenta nos contributos de John W. Creswell, destacam a sua adequação ao estudo de fenómenos complexos e contextualizados. Esta metodologia assenta numa perspectiva

construtivista e numa lógica indutiva, em que as interpretações emergem dos dados recolhidos.

A abordagem qualitativa permite uma compreensão aprofundada do fenómeno da accountability na administração pública, privilegiando a análise contextualizada e interpretativa dos mecanismos de transparência, controlo e responsabilização.

O processo de investigação está demonstrado no fluxograma metodológico que se encontra abaixo:

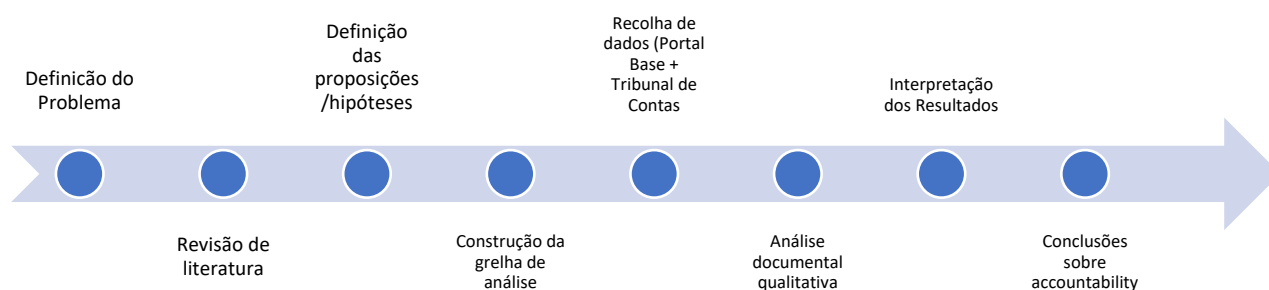


Figura 7 - Fluxograma metodológico. Fonte: Elaboração própria.

3.2 Hipóteses de trabalho

Centrámos a nossa pesquisa na compreensão das evidências empíricas que efetivamente ocorrem no nosso contexto social, o que requer adaptabilidade metodológica e flexibilidade de interpretação. Embora o nosso estudo tenha um carácter exploratório, com o objetivo de compreender a complexidade do fenómeno da accountability na administração pública, formulámos algumas hipóteses de trabalho, em torno do nosso eixo temático, a fim de orientar a investigação.

Nesse sentido, iniciámos o nosso trabalho de investigação com as seguintes hipóteses:

	HIPÓTESES DE TRABALHO
H1	As entidades públicas não asseguram o cumprimento integral das normas legais relativas à publicitação dos contratos públicos.
H2	Existem fragilidades nos mecanismos de monitorização e cumprimento das obrigações legais em matéria de publicitação dos contratos públicos.
H3	Os instrumentos de transparência analisados contribuem de forma limitada para a efetiva promoção dos princípios de <i>accountability</i> pública, nomeadamente a transparência e a responsabilização.
H4	A atuação dos órgãos e agentes públicos evidencia insuficiências ao nível da responsabilidade financeira no contexto da contratação pública.
H5	A ausência ou insuficiência de publicitação dos contratos públicos compromete a transparência e dificulta o controlo externo.
H6	Os mecanismos de controlo existentes não são plenamente eficazes na deteção e correção de falhas na publicitação dos contratos públicos.
H7	A transparência formal, por si só, não é suficiente para garantir a <i>accountability</i> na Administração Pública.

Tabela 2 - Hipóteses de trabalho. Fonte: Elaboração própria

CAPÍTULO IV

Estudo de Caso- Contratos Públicos

4 Estudo de Caso – Contratos Públicos

A partir do problema central de nossa pesquisa — o modo como a *accountability* na administração pública portuguesa contribui para a confiança dos cidadãos — desenvolvemos um estudo empírico para ilustrar o trabalho, que envolve os contratos públicos, tendo em vista a sua importância e interesse coletivo.

Logo, abordamos a transparência das contratações públicas no Portal Base e o controlo e a responsabilização nas contratações públicas pelo Tribunal de Contas a fazer uma correlação entre eles.

4.1 Enquadramento

Para compreender como e o porquê do nosso estudo, utilizámos uma estratégia de investigação que consistiu numa análise mais aprofundada e detalhada da transparência, controlo e responsabilização na administração pública em Portugal. Num contexto real e específico, a dissertação recorreu ao método do estudo de caso, permitindo uma compreensão mais aprofundada dos mecanismos, limitações e impactos decorrentes.

Deste modo, centralizamos a nossa atenção nos contratos públicos, correlacionando os dados e informações existentes no Portal Base e analisando casos concretos do Tribunal de Contas.

4.2 Análise da Pesquisa

O portal dos contratos públicos, denominado Portal Base, teve a sua primeira versão lançada em 2008, e foi concebido para garantir a transparência nas contratações públicas em Portugal. A sua função essencial é centralizar a informação e publicitar os elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos, permitindo, assim, o seu acompanhamento e monitorização.

A plataforma reúne os dados e publica os contratos celebrados entre entidades públicas e fornecedores permitindo ao cidadão acompanhar a execução orçamental da despesa pública.

No que tange aos aspetos de *accountability*, o Portal Base é um instrumento de controlo social, pois permite a qualquer cidadão verificar valores, entidades contratantes e adjudicatárias e prazos de execução.

O Relatório Anual da Contratação Pública de 2024, disponível no Portal Base, fornece uma visão global sobre a evolução e o fomento da contratação pública em Portugal, divulga os principais indicadores da contratação pública e informa que ao longo do tempo, o sistema tem evoluído, contribuindo para maior transparência, eficiência, sustentabilidade e inovação na contratação pública.

Observa-se uma tendência crescente de digitalização destas plataformas, impulsionada pela melhoria dos serviços e da usabilidade. Em 2024 foram comunicados ao Portal Base 202.527 procedimentos, com um preço base total de 42.126,43 milhões de euros. Destes, 43,695 dos procedimentos e 90,12% do valor foram tramitados através de plataformas eletrónicas, resultando num índice de contratação pública eletrónica (ICPEP) de 90,12%.

A figura seguinte, retirada do relatório acima referido, mostra a evolução da transparência formal na contratação pública, e permite comparar o aumento do número de contratos publicitados entre 2020 e 2024.

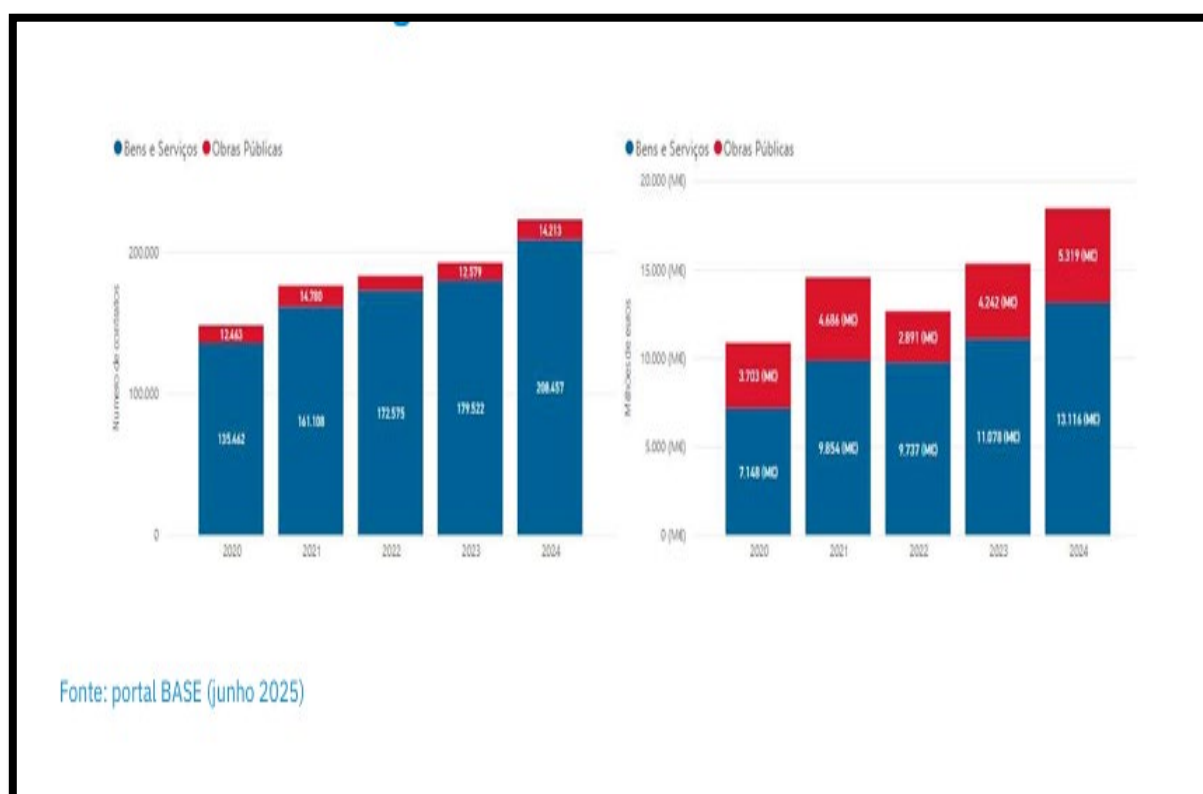


Figura 8 - Os contratos públicos, em Portugal, nos anos de 2020 a 2024. Fonte: Relatório anual da Contratação pública 2024.

O Portal Base permite o acesso aos contratos públicos e a obtenção de informações detalhadas sobre os mesmos. É possível pesquisar o tipo de contrato, o tipo de procedimento pré-contratual, a data de publicação, a fundamentação legal, a entidade adjudicatária, o preço contratual, o prazo de execução, o local de execução e as peças do procedimento, entre outros dados. Funciona como um instrumento de transparência ativa, permitindo que cidadãos, empresas, investigadores e órgãos de controlo possam aceder à informação sobre despesa pública contratual.

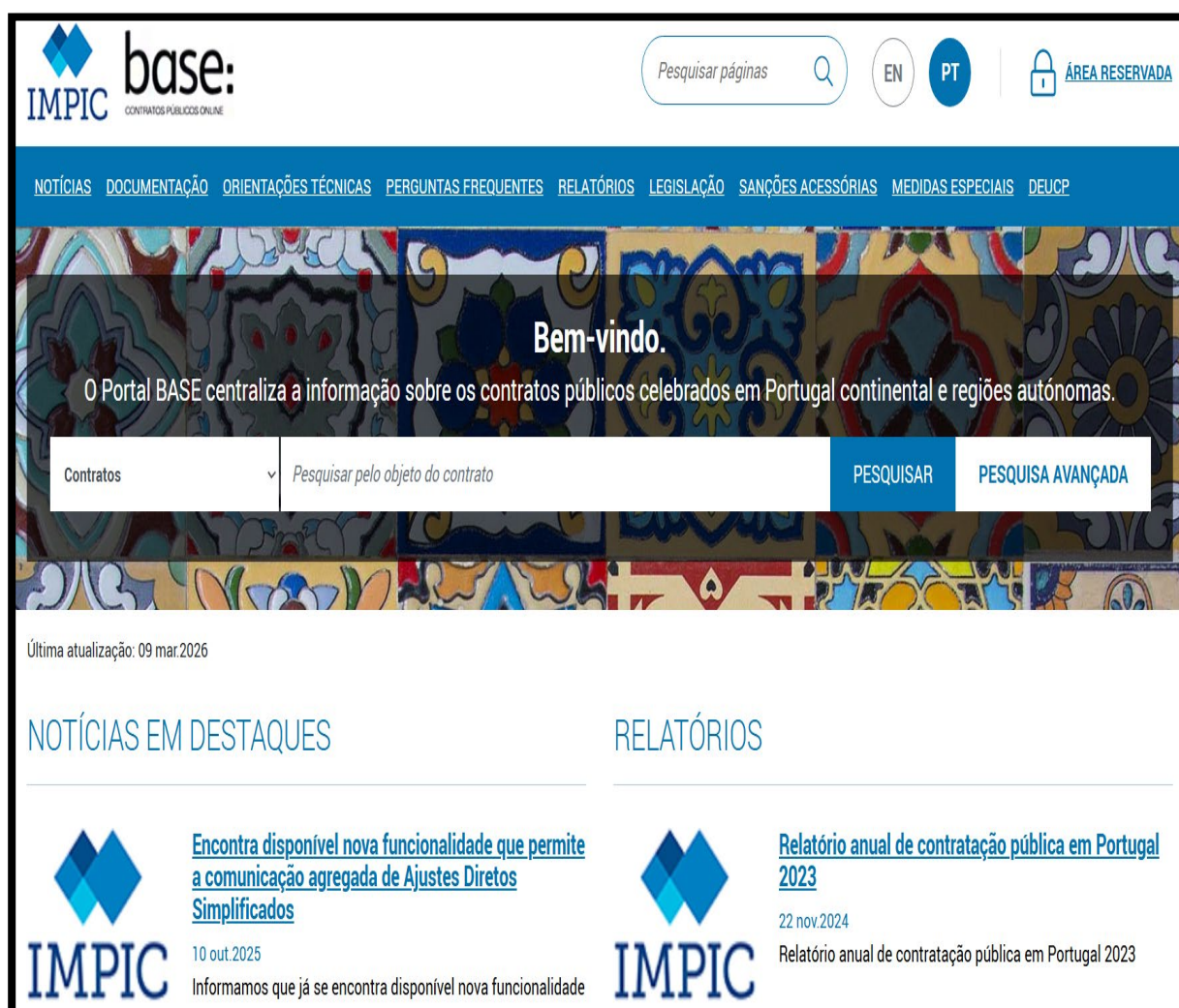


Figura 9 - Página inicial do Portal Base. Fonte: Portal base.Gov.

A transparência destas informações, relativas aos procedimentos pré-contratuais e aos contratos, é determinante para a implementação da livre e leal concorrência, sendo, portanto, imprescindível para vincular as entidades públicas e os próprios decisores políticos à escolha da opção que melhor sirva o interesse público.

O sistema de contratação pública português assenta a premissa de que a publicitação dos contratos e procedimentos, o acesso público à informação contratual e a centralização desses dados no Portal Base, permitiriam reforçar o controlo democrático, a fiscalização administrativa e a responsabilização dos decisores públicos.

Nos termos do disposto na Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, o Portal Base tem como objetivo a publicidade dos procedimentos de contratação pública, a divulgação dos contratos celebrados e a disponibilização de dados para a fiscalização pública e institucional. Assim, o referido dispositivo legal informa que o portal dos contratos públicos se destina a divulgar informação pública sobre os contratos sujeitos ao regime do CCP, constituindo ainda o instrumento central de produção de informação estatística sobre a contratação pública nacional, nomeadamente para efeitos de elaboração dos relatórios estatísticos a remeter à Comissão Europeia.

Contudo, na prática, como veremos a seguir, a publicitação nos termos legais nem sempre funciona plenamente.

Em cumprimento ao disposto no artigo 465.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), as entidades adjudicantes devem, obrigatoriamente, de publicitar no Portal Base os elementos referentes à formação dos contratos públicos, nos termos definidos na Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, na sua redação atual.

A publicitação dos contratos, nos termos legais, pode ser alvo de controlo e fiscalização por parte do Tribunal de Contas e desencadear a responsabilização dos agentes envolvidos.

A competência que este órgão possui no controlo da legalidade e da regularidade financeira das entidades públicas, está determinada nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC). De facto, o Tribunal de Contas tem jurisdição sobre todas as entidades que, a qualquer título, recebam dinheiro ou valores públicos, sendo responsável, entre outras coisas, por verificar o cumprimento das normas relativas à contratação pública e à transparência na afetação dos recursos.

O Tribunal de Contas disponibiliza vários manuais de auditoria na sua base de dados. Estes manuais são instrumentos operacionais normativos que dão suporte às práticas de análise de risco, seleção de auditorias e verificação da transparência.

De acordo com o Manual de Auditoria e Procedimentos, o Tribunal de Contas dispõe na sede de três secções especializadas (art.º 15º):

- A 1ª Secção, encarregada da fiscalização prévia e, em certos casos, concomitante; verifica regularidade jurídica e financeira dos atos e contratos, incluindo a conformidade com as regras de publicitação do CCP e eventuais desconformidades que possam implicar recusa de visto (artigo 44º, nº4, LOPTC).
- A 2ª Secção, encarregada da fiscalização concomitante e sucessiva;
- A 3ª Secção, encarregada do julgamento dos processos de efetivação de responsabilidade e de multa.

Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira funcionam Secções Regionais do Tribunal de Contas (art.º 3º, n.º 2). Fiscalizam contratos e entidades das respetivas regiões autónomas.

No que respeita ao Continente, a lei pode desconcentrar regionalmente a organização e funcionamento do Tribunal de Contas (art.º 3º, n.º 3). Na sede, o Tribunal de Contas é composto pelo Presidente e 16 Juizes. Em cada Secção Regional existe 1 Juiz. O Tribunal dispõe na sede e nas Secções Regionais de serviços de apoio indispensáveis ao desempenho das suas funções.

De acordo como o artº. 22, do Regulamento do Tribunal de Contas, este desenvolve as suas competências de fiscalização sucessiva e concomitante na Sede, e nas Secções Regionais dos Açores e da Madeira, de forma integrada e uniforme através da verificação interna e externa de contas, da realização de auditorias de qualquer natureza e de outras formas de controlo previstas na Lei e neste Regulamento e de acordo com as normas, princípios, métodos e técnicas constantes de manuais de auditoria, de verificação interna de contas e de procedimentos aprovados.

Por isso, as entidades adjudicantes cujo comportamento indicie risco elevado podem ser seleccionadas para auditoria, conforme os critérios de planeamento de Auditoria do Tribunal de Contas.

Nesse contexto, o conceito de materialidade constitui um pilar fundamental no planeamento, execução e conclusão da auditoria, especialmente no setor público, onde a *accountability* e a transparência na gestão dos recursos assumem uma relevância particular. De acordo com o Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais, do Tribunal

de Contas, na fase de preparação da auditoria financeira, os auditores devem identificar e avaliar os riscos de distorções materialmente relevantes nas demonstrações financeiras, compreendendo as entidades auditadas e o respectivo ambiente, incluindo o controlo interno. Em fase posterior devem conceber e implementar respostas por via de procedimentos e/ou obtenção de evidências que façam face a esses riscos.

Assim, explicita que a definição de critérios de materialidade não é apenas um requisito técnico, mas uma condição determinante para a natureza, calendarização e extensão dos procedimentos de auditoria, bem como para a alocação de recursos e para a formulação do juízo final do auditor. A materialidade apresenta duas dimensões interrelacionadas: a quantitativa e a qualitativa. A dimensão quantitativa traduz-se num limiar numérico, geralmente situado entre 0,5% e 2% de um referencial (como o total de despesa, ativo ou receita), sendo, contudo, um valor definido com base no juízo profissional do auditor, podendo variar conforme as circunstâncias. Esse limiar pode ser revisto ao longo da auditoria, em função de novas evidências ou alterações de contexto, o que poderá reorientar os procedimentos inicialmente definidos.

Conforme o referido manual, a relação entre materialidade e risco de auditoria é clara e interdependente, quanto mais baixo o limiar de materialidade (maior precisão), maior a extensão da evidência necessária e, consequentemente, maior a dimensão da amostra ou a profundidade dos procedimentos substantivos. A materialidade deve ser definida na fase do planeamento, revista durante a execução e aplicada na avaliação das distorções identificadas, influenciando diretamente a formação do juízo e a elaboração do relatório de auditoria.

A análise da materialidade dos riscos realizada pelas auditorias também pode envolver as questões relacionadas com a contratação pública e por conseguinte a publicitação dos contratos no Portal Base.

Para ilustrar o presente trabalho relativamente ao que foi abordado acima, é apresentada a seguir uma tabela que mostra alguns indicadores da materialidade do risco para apuramento da responsabilidade financeira, ligados à dimensão da legalidade.

Quadro de Indicadores para Apuramento de Responsabilidade Financeira				
Dimensão	Indicador	Fórmula / Critério	Fonte de Dados	Sinal de Alerta
Legalidade	Taxa de desconformidade	Nº atos ilegais / total atos analisados	Relatórios de auditoria, contratos	> 5%
	Ajustes diretos irregulares	Nº ajustes diretos sem fundamento	Plataforma de contratação pública	Frequência elevada
	Cumprimento do Código dos Contratos Públicos	% procedimentos conformes	Processos de contratação	< 95%

Tabela 3 - Indicadores para apuramento da responsabilidade financeira. Fonte: elaboração própria.

Saliente-se que, o Tribunal não adota uma escala formal de classificação das irregularidades detetadas na gestão pública, mas distingue diferentes níveis de responsabilidade financeira em função da gravidade das infrações. Neste âmbito, podem ser identificadas situações de mera irregularidade formal, que dão origem a recomendações, bem como casos de maior gravidade que implicam responsabilidade financeira sancionatória, traduzida na aplicação de multas. Adicionalmente quando se verifica a existência de prejuízo para o erário público, pode haver lugar à responsabilidade financeira reintegratória, obrigando a reposição dos montantes indevidamente utilizados. Desta forma, a atuação do Tribunal de Contas assenta num princípio de proporcionalidade, ajustando as consequências à natureza e impacto das infrações detetadas.

Ainda, em conformidade com o informado no manual, no âmbito da atividade de controlo financeiro cumpre ao Tribunal de Contas a realização de ações de apreciação do impacto das suas auditorias, através do acompanhamento e análise contínuos dos progressos obtidos pelas entidades auditadas em resultado da adoção das recomendações que formula.

Após a colocação das considerações acima, passamos ao desenvolvimento de nossa pesquisa, que sucedeu por meio da análise da vasta documentação (Acórdãos, Relatórios, Decisões) emitida pelas Secções do Tribunal de Contas nos exercícios das respetivas competências. Cabe informar, que encontramos vários documentos em sua base de dados relacionados com a questão da publicitação dos contratos no Portal Base (disponíveis em www.tcontas.pt), os quais passaremos a expor.

Iniciamos a nossa pesquisa com a análise de uma auditoria importante realizada no ano de 2023, ao entorno de empreendimento de obras públicas. O Relatório de Auditoria nº 6/2023, 2ª Secção, que envolveu o Portal Base teve como objeto a verificação

da fiabilidade dos sistemas de informação públicos e o cumprimento do dever de transparência.

Neste relatório as constatações de auditoria foram:

- Falta de fiabilidade da informação publicada: o Tribunal extraiu automaticamente do Portal Base 1014 contratos, verificando erros generalizados e inconsistências graves;
- Contratos não publicados, atrasados ou desatualizados;
- Falta de publicitação de modificações contratuais (aditamentos).

O Tribunal de Contas concluiu haver falta de controlo apropriado da fiabilidade da informação pública registada no Portal Base, verificando erros significativos em valores contratuais, datas de celebração, fecho e publicação, e ausência de informação sobre execução financeira. Essas falhas desvirtuam a excelência do propósito do Portal Base e o direito à informação correta, clara e tempestiva sobre as obras públicas está a ser violado. As recomendações foram para os diversos órgãos envolvidos.

As recomendações foram as seguintes:

Ao Governo assegurar o exercício efetivo da função essencial do Portal, ou seja, centralizar toda a informação pública e permitir o seu acompanhamento por qualquer cidadão; Além disso, assumir a responsabilidade do Estado de informar sobre a economia, eficácia e eficiência da despesa, incluindo mensuração rigorosa de custos e prazos.

Quanto ao IMPIC, gestor do Portal, a recomendação foi no sentido de implementar um controlo de qualidade eficaz dos dados, efetuar correções, viabilizar o registo da execução contratual com uma periodicidade anual e publicar as datas de início e de fim da execução.

Recomendou-se às entidades adjudicantes registar tempestivamente toda a informação sobre contratos, execução e modificação, corrigir todas as omissões e erros já detetados e assegurar coerência entre NIF e designação das entidades nos registos do Portal.

Tendo em conta que o Portal Base tornou-se o foco central desta auditoria, o Tribunal de Contas concluiu que a fiabilidade, abrangência e atualidade da informação são insuficientes; persistem omissões, incoerências e atrasos sistémicos; falta um sistema

automático de controlo, e a transparência exigida por lei não é garantida; as falhas são tanto técnicas como institucionais (omissões das entidades); a correção dessas deficiências é condição indispensável para o cumprimento do dever constitucional de transparência do Estado nas obras públicas.

Neste Relatório o Tribunal de Contas exige que, o Portal Base volte a cumprir o seu propósito de plataforma pública de confiança, assegurando informação completa, rigorosa e atual sobre a contratação e execução de obras públicas.

Outro documento em análise, que se revelou de grande interesse para o presente trabalho, foi a recente Auditoria na Área da contratação pública no Município de Marvão, Relatório nº 1/2026, 2ª Secção, cuja origem resultou de uma exposição do Presidente da Assembleia Municipal, que denunciou o uso excessivo de ajustes diretos e outras irregularidades.

A auditoria incidiu sobre a verificação da legalidade dos procedimentos de formação e execução de contratos públicos (empreitadas, bens e serviços) celebrados entre 2019 e 2023. Foram selecionados 27 contratos com maior risco de violação das normas de contratação pública, a partir de um universo de 190 contratos. A auditoria revelou que, durante o período analisado, 47% dos contratos do município foram publicitados fora do prazo legal, o que demonstra um incumprimento generalizado e não pontual das normas de contratação pública. A causa identificada para este incumprimento foi a falta de recursos humanos especializados, um fator que o Tribunal de Contas reconhece como um desafio acrescido para aplicação do Código de Contratos Públicos (CCP).

As recomendações do Tribunal foram no sentido de que o município garantisse uma publicitação atempada, exata e completa aos contratos públicos no Portal Base, nos termos legais. Além disso a entidade foi sancionada com a fixação de emolumentos e determinado que o município comunicasse as medidas adotadas no prazo de 180 dias.

Verificámos também a existência de Decisões da Secção Regional dos Açores a respeito das inconsistências relacionadas com a publicitação no Portal Base, que apresentamos igualmente como exemplos de documentos da pesquisa.

Decisões da Secção Regional dos Açores
Decisão n.º 5/2017-21.MAR-1.S/PL.Falta de publicitação no Portal Base.
Decisão N.º 6/2017 –21.MAR-1ª Secção/PL . Falta de Publicitação no Portal Base.
Decisão n.º 8/2017-28.MAR-1.S/PL- 1ª Secção. Falta Publicitação no Portal Base
Decisão n.º 9/2017-28.MAR-1ª Secção/PL Falta de Publicitação no Portal Base
Decisão n.º 12/2017-19.ABR-1.Secção/PL Falta de Publicitação no Portal Base

Tabela 4 - Decisões da Secção Regional dos Açores. Fonte: Elaboração Própria.

Em todas essas Decisões emitidas pela 1ª Secção da Região Autónoma dos Açores, foram apuradas inconsistências relacionadas com os anúncios de concursos públicos publicados, apenas, no JORAA, não no Portal Base, sob a justificação de impossibilidade técnica de interligação entre o JORAA e o Portal Base (ausência de exportação automática), tendo sido violado o artigo 465º do CCP, que obriga a publicitação dos elementos referentes à formação e execução dos contratos no portal da Internet. As decisões foram no sentido de concessão de visto com recomendações (art.º. 44º, nº 4 da LOPTC) e a recomendação para que em futuros procedimentos, se proceda à publicitação no Portal Base.

Encontramos duas Ações de Apuramento de Responsabilidade Financeira, provenientes da 2ª Secção do Tribunal de Contas, que ilustram bem a matéria, a saber:

AÇÕES DE APURAMENTO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	
RELATÓRIO Nº 7/2022. 2ª SECÇÃO. ARF PROCESSO Nº 01/2022. Município de Azambuja	RELATÓRIO Nº 13/2024. 2ª SECÇÃO. ARF PROCESSO Nº 23/2022. Casa da Música.

Tabela 5 - Ações de Apuramento de Responsabilidade Financeira. Fonte: Elaboração própria.

Na Ação de Apuramento de Responsabilidade Financeira nº 7/2022 – 2ª Secção, as inconsistências apuradas foram contratos com início de produção de efeitos (execução material) antes da publicitação no Portal Base e pagamentos autorizados no mesmo dia ou após a publicitação, mas execução iniciada antes, com violação ao artigo 127º, nº 3 do

CCP. Além de recomendações, a decisão foi a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º, nº 9 da LOPTC.

Já na Ação de Apuramento de Responsabilidade Financeira Nº 13/2024- 2ª Secção, as inconsistências apuradas foram a ausência de publicitação de múltiplos contratos no período de 2017 a 2022, em frontal violação ao artigo 127º, nº 1 e 3 e ao artigo 465º, ambos do CCP. Além de recomendações, a decisão foi a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º, nº 9 do LOPTC e pagamento de emolumentos.

Pelos exemplos apresentados, podemos comprovar empiricamente que, relativamente à contratação pública, a transparência institucionalizada através do Portal Base, apesar de constituir um avanço significativo em termos de governação pública, não assegura, por si só, a *accountability* administrativa.

Nesse sentido, a análise das decisões do Tribunal de Contas demonstra que as obrigações de publicitação no Portal Base nem sempre são cumpridas. Ao pesquisar a jurisprudência do Tribunal de Contas identificamos situações como procedimentos que não foram publicados no Portal Base, contratos que não foram comunicados ao portal ou as informações que eram disponibilizadas eram incompletas ou incorretas.

Nesses casos o Tribunal sublinhou que a ausência de publicitação reduz a concorrência entre operadores económicos, limita a transparência do procedimento e compromete o escrutínio público da contratação.

Assim, a jurisprudência revela que o sistema de transparência depende do cumprimento efetivo das obrigações administrativas, o que nem sempre acontece.

A violação destas normas, designadamente através da ausência de publicitação dos contratos no portal Base — condição de eficácia dos mesmos, nos termos do n.º 3 do artigo 127.º do CCP — constitui uma inconformidade suscetível de ser sancionada pelo Tribunal de Contas, nos termos da alínea 1 do artigo 65.º da LOPTC.

A fim de aprofundar a nossa pesquisa passamos a analisar os Relatórios de Verificação Interna de Contas do Tribunal de Contas. Estes relatórios que são emitidos pela 2.ª Secção a qual cabe a fiscalização sucessiva e concomitante. Assim, como âmbito de amostra resolvemos fazer um estudo com certa quantidade de relatórios, que nos

permitisse confirmar, a existência de uma quantidade significativa ou não de ocorrências relacionadas com a falta de publicitação no Portal Base.

Conforme o Manual de Auditoria e Procedimentos, na atividade tradicional do Tribunal assume certa importância a verificação das contas que lhe são submetidas, nos termos legais, pelas entidades a tal obrigadas (art.º 51º). As contas são prestadas por anos económicos ou por gerências (art.º 52º) e são elaboradas e documentadas de acordo com as instruções emitidas pelo Tribunal (art.º 6º). Essa verificação pode ser interna ou externa, fazendo-se esta com recurso aos métodos e técnicas de auditoria (art.º 54º, n.ºs 1 e 3, al. h). A verificação interna, que é feita pelos serviços de apoio do TC, com homologação da 2ª Secção, abrange a análise, conferência e liquidação da conta, incluindo a demonstração do respetivo ajustamento, podendo ainda incluir as conferências documentais necessárias à comprovação da correção das operações consubstanciadas na conta de gerência. A verificação interna pode ser seguida de auditoria, designadamente quando haja indícios ou evidência de factos constitutivos de responsabilidade financeira (art.º 55º, n.º 2).

Logo, seleccionamos 25 relatórios de verificação interna, emitidos em 2024 e 2025 e que dizem respeito a entidades enquadradas como adjudicantes nos termos do artigo 2.º do Código dos Contratos Públicos (DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro). A amostra dos relatórios está contida nas tabelas abaixo.

RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS 2024 - 2ª SECÇÃO			
RELATÓRIO/ DATA	DESCONFORMIDADE Portal BASE	ENQUADRAMENTO	DELIBERAÇÃO/ RECOMENDAÇÃO RELATIVA À PUBLICITAÇÃO
RELATÓRIO VIC.N.º 1/2024	não	autarquial local	
RELATÓRIO VIC.N.º 2/2024	não	autarquial local	
RELATÓRIO VIC.N.º 3/2024	não	autarquial local	
RELATÓRIO VIC.N.º 4/2024	não	autarquial local	
RELATÓRIO VIC.N.º 5/2024	sim	autarquial local	Apuramento de responsabilidade financeira. Sancionatória Artigo 65.º, n.º 1, alíneas b), d) e l) da LOPTC
RELATÓRIO VIC.N.º 6/2024	sim	autarquial local	Apuramento de responsabilidade financeira. Sancionatória Artigo 65.º, n.º 1, alíneas b), d) e l) da LOPTC
RELATÓRIO VIC.N.º 7/2024	não	autarquial local	
RELATÓRIO VIC.N.º 9/2024	sim	autarquial local	Apuramento de responsabilidade financeira. Sancionatória Artigo 65.º, n.º 1, alíneas b), d) e l) da LOPTC
RELATÓRIO VIC.N.º 11/2024	não	sociedade anónima participada exclusivamente pelo Município	
RELATÓRIO VIC.N.º 12/2024	não	instituto público	

Tabela 6 - Relatórios pesquisados 2024. Fonte: Elaboração própria

RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS 2025 - 2ª SECÇÃO			
Nº RELATÓRIO/DATA	DESCONFORMIDADE NO Portal BASE	ENQUADRAMENTO	DELIBERAÇÃO/RECOMENDAÇÃO RELATIVA À PUBLICITAÇÃO
RELATÓRIO VIC.N.º 1/2025	não	pessoa coletiva pública	
RELATÓRIO VIC.N.º 2/2025	sim	autarquia local	Relevar as responsabilidades financeiras sancionatórias dos membros do órgão executivo da Freguesia, pelo incumprimento do art.º 127.º do CCP, do art.º 40 da RFÆEL e dos pontos 2.3.4.2, al) d) e 8.3.1.4, al. a) do POCAL, nos termos do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC;
RELATÓRIO VIC.N.º 3/2025	não	sociedade anónima de capitais públicos	
RELATÓRIO VIC.N.º 4/2025	não	autarquia local	
RELATÓRIO VIC.N.º 7/2025	não	instituto público	
RELATÓRIO VIC.N.º 8/2025	não	instituto público	
RELATÓRIO VIC.N.º 9/2025	sim	autarquia local	Dando integral cumprimento ao CCP, no sentido de adotar o tipo de procedimento adequado aos contratos a celebrar, bem como proceder à publicitação no Base.Gov, no prazo legal, de todos os contratos celebrados na sequência de consulta prévia ou ajuste direto, tendo em consideração que a publicitação é condição de eficácia do respetivo contrato, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos;
RELATÓRIO VIC.N.º 10/2025	não	instituto público	
RELATÓRIO VIC.N.º 11/2025	não	empresa local de natureza municipal	
RELATÓRIO VIC.N.º 12/2025	não	pessoa coletiva de direito privado, com natureza municipal	
RELATÓRIO VIC.N.º 13/2025	não	empresa pública	
RELATÓRIO VIC.N.º 14/2025	sim	sociedade detida maioritariamente pelo Município	Dar cabal cumprimento aos princípios e normas do CCP, designadamente no que respeita à escolha dos procedimentos aquisitivos a realizar e ao prazo legal para vigência dos contratos.
RELATÓRIO VIC.N.º 15/2025	não	sociedade comercial, detida maioritariamente pelo Município de Moura	
RELATÓRIO VIC.N.º 17/2025	não	pessoa coletiva de direito privado, com natureza municipal	
RELATÓRIO VIC.N.º 18/2025	não	autarquia local	

Tabela 7- Relatórios pesquisados 2025. Fonte: Elaboração própria

A amostra observada, baseou-se no seguinte: 25 Relatórios de Verificação Interna, emitidos pela 2.ª Secção do Tribunal de Contas de Portugal. Destes, 10 relatórios de 2024, tendo sido identificados três casos de desconformidade relacionados com a publicitação de informação no Portal Base. E, 15 relatórios de 2025, tendo sido igualmente identificadas três ocorrências de desconformidade na mesma área.

Consequentemente, em termos globais, esta análise permitiu identificar seis ocorrências de desconformidades associadas à publicitação no Portal Base, num universo de 25 relatórios examinados. Este resultado indica que 24% dos relatórios contém problemas relacionados com o Portal Base. A amostra evidencia uma incidência significativa de incumprimentos, o que podemos constatar visualmente no gráfico abaixo.

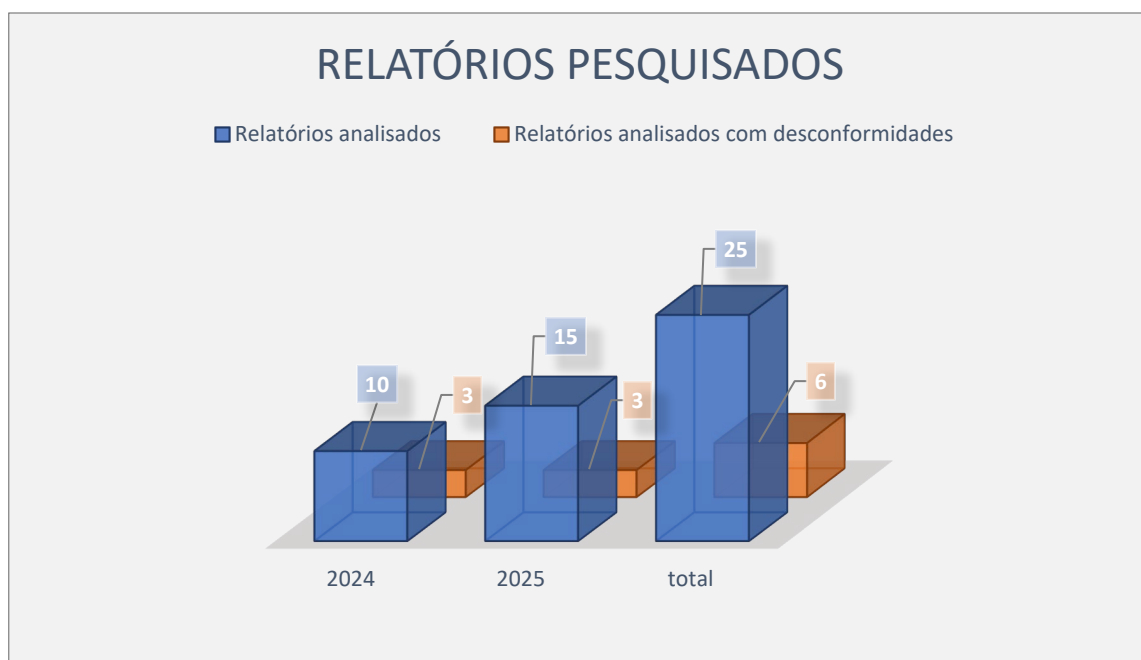


Figura 10 - Relatórios pesquisados. Fonte: Elaboração própria.

Em todos estes relatórios, o Tribunal de Contas aponta problemas estruturais, tais como: pagamentos antes da publicitação (geram infrações sancionatórias), publicitação tardia (ilegalidades suscetíveis de alterar o resultado financeiro), ausência total de publicitação (gera a ineficácia do contrato), falta de publicitação de anúncios de concurso (violação ao artigo 465º, nº 1 do CCP) e mapa da contratação não preenchido (deficiência na instrução da conta).

Em quase todos os documentos analisados, o Tribunal reafirma que, a publicitação no Portal Base é condição de eficácia do contrato, não podendo haver pagamentos antes da sua verificação (artº. 127º, nº 3, CPP).

Relativamente à ausência de publicitação, o TC rejeitou os seguintes argumentos: "esquecimento", "escassez de recursos humanos", "publicitação posterior sana o vício", "ajuste direto simplificado dispensa publicitação" e "falta de senha de acesso". Por outro lado, aceitou os seguintes critérios para a relevação da responsabilidade, nos termos do artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC: a impossibilidade técnica, a falta de meios técnicos/humanos, a ausência de recomendações anteriores (primeira ocorrência da questão perante o Tribunal) e a adoção de medidas corretivas.

As recomendações do Tribunal de Contas vão no sentido de publicitar todos os contratos no Portal Base antes da sua execução e pagamento (em cumprimento do artigo 127.º do CCP), de não lhes atribuir eficácia retroativa, de preencher corretamente o Mapa da Contratação Administrativa, de garantir o acesso técnico ao Portal Base e de verificar a publicitação antes de autorizar pagamentos, sob pena de responsabilidade do dirigente que assina a ordem de pagamento.

Para além das recomendações acima, registámos casos de recusa de homologação e de responsabilidade financeira imputada pela autorização de pagamento antes da publicitação.

Tal constatação sugere a persistência de fragilidades nos mecanismos de cumprimento das obrigações de transparência e publicidade, aspeto que assume particular relevância no contexto da contratação pública e da promoção dos princípios de *accountability* pública.

A análise da jurisprudência do Tribunal de Contas mostra que continuam a existir falhas na publicitação e comunicação de contratos. Estas falhas comprometem a transparência do sistema e evidenciam as limitações de um modelo de responsabilização baseado exclusivamente na divulgação de informação.

Constata-se que, a falta de publicitação é considerada uma irregularidade relevante, no entanto, nem sempre tem consequências jurídicas imediatas e severas, o que pode reduzir o efeito dissuasor das obrigações de transparência. Além disso, mesmo quando a informação é publicada, nem sempre existe uma monitorização ativa da sua qualidade, pelo que erros ou omissões podem passar despercebidos durante longos períodos. Logo, a transparência pode transformar-se num fenómeno de "transparência passiva", em que os dados estão disponíveis, mas não são necessariamente alvo de escrutínio.

Acresce o facto de que, a transparência no Portal Base é autodeclarativa, ou seja, depende do comportamento administrativo, uma vez que são as próprias entidades adjudicantes que inserem os dados. Se não o fizerem, a informação simplesmente não existe no sistema. Tal cria o paradoxo de o mecanismo criado para controlar a administração depender desta para funcionar.

A realidade das entidades de menor dimensão exige uma reflexão sobre a proporcionalidade das obrigações legais. Não se trata de isentar estas entidades do cumprimento das regras de contratação pública e de transparência, mas sim de considerar a possibilidade de regimes simplificados, acompanhados de medidas de apoio técnico e formativo que permitam às autarquias de menor dimensão superar as suas limitações estruturais.

A transparência ativa, consubstanciada na publicitação obrigatória do Portal Base, constitui um instrumento essencial de *accountability* social e política. O seu incumprimento sistemático revela uma fragilidade cultural que não pode ser resolvida apenas por via sancionatória, exigindo um investimento sustentado na capacitação das entidades e na simplificação dos procedimentos de registo.

Não obstante a falta de publicitação constituir uma ilegalidade que pode alterar o resultado financeiro do contrato, sendo o responsável pela autorização de pagamento diretamente responsável, verificamos que falhas na verificação da publicitação não são raras.

O Tribunal de Contas por sua vez consolidou o entendimento de que a primeira ocorrência e atuação negligente (em alguns casos) podem justificar a isenção de responsabilidade, a amenizar os efeitos da responsabilização.

Quanto ao âmbito da transparência analisada, ficou claro que os progressos mais significativos se têm traduzido no processo de informatização e de modernização, através da disponibilização de serviços online. Portugal ocupa posições razoáveis em matéria de governo eletrónico e de disponibilização de serviços online.

No entanto, este desenvolvimento formal permanece limitado pelas disparidades regionais e setoriais, pelas dificuldades de padronização da informação e pela escassa preocupação com a usabilidade ou com o valor interpretativo da informação. O grande volume de informação, em formato quantitativo, muitas vezes ausente de conteúdo explicativo ou pedagógico, limita o potencial das iniciativas tecnológicas para estimular o empowerment cívico e o escrutínio efetivo da atuação estatal.

A observação dos relatórios do Tribunal de Contas revela um sistema de *accountability* em construção, onde convivem avanços significativos com fragilidades

persistentes. O desafio que se coloca é o de encontrar um equilíbrio entre a exigência de cumprimento rigoroso das normas e a proporcionalidade face à capacidade institucional das entidades, entre a sanção punitiva e a correção preventiva, entre a responsabilidade individual e a responsabilidade coletiva. É neste equilíbrio que se jogará a eficácia e a legitimidade do modelo de *accountability* público-português futuramente.

O exame da base de dados e dos documentos em conjunto com a observação do enquadramento jurídico-institucional e das práticas efetivas, e com a validação teórica permitiu sintetizar os principais resultados da investigação.

Observa-se que o cumprimento dos princípios e das normas relativos à publicitação dos contratos públicos, por parte das entidades públicas, ainda não é completo. Verificamos, assim, a existência de fragilidades nos mecanismos de cumprimento das obrigações legais sobre esta questão.

Assim sendo, o nosso estudo empírico sobre a publicitação na contratação pública permite sustentar a hipótese central da dissertação: a transparência formal, embora essencial, não é suficiente para garantir a *accountability* na Administração Pública, sendo necessário repensar os mecanismos institucionais de controlo e responsabilização.

Com vistas à operacionalização das hipóteses de trabalho, foi construída uma grelha de análise que articula cada hipótese com dimensões analíticas, indicadores observáveis, fontes de dados e técnicas de análise, conforme apresentado na tabela abaixo. Para cada hipótese foram definidos indicadores de análise qualitativa, permitindo a sua operacionalização através a análise documental dos relatórios do Tribunal de Contas e dos dados disponibilizados no Portal Base.

	PROPOSIÇÕES ANALÍTICAS/HIPÓTESE S DE TRABALHO	DIMENSÃO DE ANÁLISE	INDICADORES	FONTE DE DADOS
H 1	As entidades públicas não asseguram o cumprimento integral das normas legais relativas à publicitação dos contratos públicos.	Cumprimento legal da publicitação.	Existência/ausência de contratos no Portal Base, cumprimento dos prazos legais,	Portal Base; Relatórios do

			completude da informação, conformidade com o CCP.	Tribunal de Cotas.
H 2	Existem fragilidades nos mecanismos de monitorização e cumprimento das obrigações legais em matéria de publicitação dos contratos públicos.	Mecanismo de controlo e monitorização.	Referências a falhas de controlo, frequência de irregularidades, existência de mecanismos internos, reiteração de incumprimentos.	Relatório do Tribunal de Contas.
H 3	Os instrumentos de transparência analisados contribuem de forma limitada para a efetiva promoção dos princípios de <i>accountability</i> pública, nomeadamente a transparência e a responsabilização.	Transparência e acessibilidade da informação.	Grau de acessibilidade, clareza da informação, nível de detalhe, rastreabilidade dos contratos.	Portal Base.
H 4	A atuação dos órgãos e agentes públicos evidencia insuficiências ao nível da responsabilidade financeira no contexto da contratação pública.	Responsabilidade financeira.	Identificação de infrações, tipologia das irregularidades, existência de sanções, grau de responsabilização.	Relatório do Tribunal de Contas.
H 5	A ausência ou insuficiência de publicitação dos contratos públicos compromete a transparência e dificulta o controlo externo.	Impacto da omissão da informação.	Casos de ausência de dados, lacunas significativas, dificuldades de auditoria, relação entre omissão e controlo.	Portal Base; Relatório do Tribunal de Contas.

H 6	Os mecanismos de controlo existentes não são plenamente eficazes na deteção e correção de falhas na publicitação dos contratos públicos.	Eficácia dos mecanismos de controlo.	Tempo de deteção, medidas corretivas, persistência de erros, implementação de recomendações.	Relatório s do Tribunal de Contas.
H 7	A transparência formal, por si só, não é suficiente para garantir a <i>accountability</i> na Administração Pública.	Relação entre transparência e <i>accountability</i> .	Informação sem impacto prático, persistência de irregularidades, desconexão entre transparência e responsabilização, necessidade de mecanismos complementares.	Portal Base; Relatório s do Tribunal de Contas.

Tabela 8 - Grelha de análise das hipóteses. Fonte: Elaboração própria.

A figura abaixo ilustra o modelo conceptual de investigação, evidenciando a relação entre transparência, mecanismos de controlo e *accountability* na administração pública, bem como o impacto das fragilidades no cumprimento das obrigações legais.

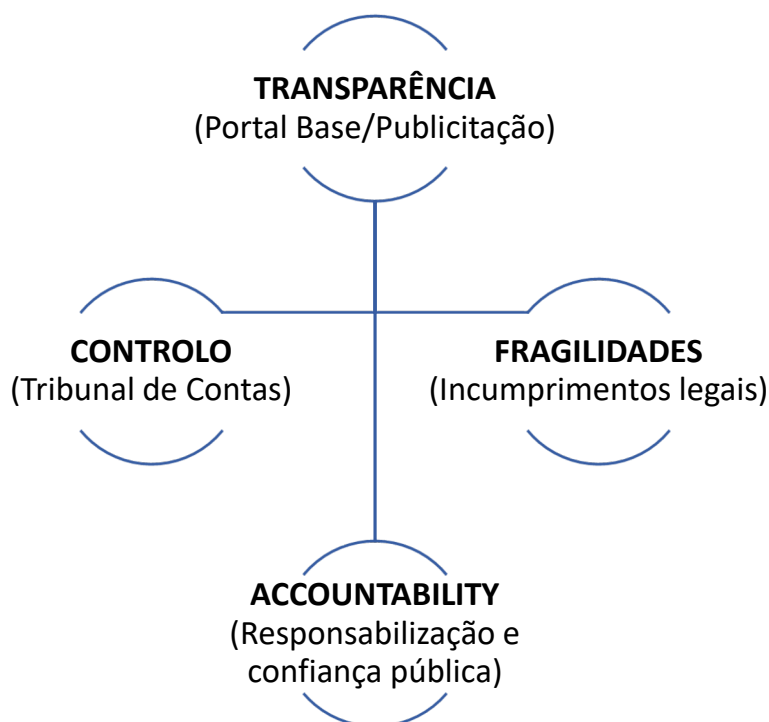


Figura 11 - Modelo conceptual da investigação. Fonte: Elaboração própria.

CONCLUSÕES

A presente dissertação teve como principal objetivo analisar de que forma a inclusão de mecanismos de responsabilização para além da transparência formal fortalece a *accountability* e contribui para o restauro da confiança na administração pública portuguesa. Ao longo da investigação, foi possível identificar que, apesar dos avanços alcançados, em matéria de transparência, e da existência de um quadro legal consolidado, persiste uma lacuna significativa entre disponibilização formal da informação e responsabilização efetiva dos gestores públicos.

Assim, respondendo à primeira questão de investigação, ou seja, como superar o hiato entre uma transparência meramente formal e a efetiva *accountability*, conclui-se que esse desfasamento decorre não apenas de limitações na divulgação da informação, mas sobretudo dos poucos mecanismos de fiscalização, monitorização e aplicação de consequências.

No que respeita à segunda questão de investigação, ou seja, qual a forma mais adequada de implementar instrumentos que promovam a *accountability* e restabeleçam a confiança dos cidadãos nas administrações públicas, conclui-se que a eficácia desses instrumentos depende essencialmente da sua aplicação prática e da sua capacidade de produzir efeitos concretos.

A evidência empírica e a jurisprudência analisadas mostram que: (i) a transparência formal nem sempre é cumprida; (ii) a ausência de uma fiscalização sistemática pode comprometer a eficácia do sistema; (iii) essas falhas podem afetar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas. Nesse sentido, uma implementação eficaz deve privilegiar não apenas a disponibilização da informação, mas também a sua qualidade, acessibilidade e utilização, bem como o reforço de mecanismos de controlo, auditoria e seguimento das recomendações.

De forma geral, verifica-se que os princípios da *accountability* pública, nomeadamente a transparência, a responsabilização, a aplicação de consequências em caso de incumprimento e a existência de mecanismos de controlo eficazes, ainda apresentam fragilidades no contexto português. Confirma-se que o setor público continua fortemente orientado para a legalidade formal e para a conformidade documental, assente em modelos tradicionais de auditoria de regularidade. Contudo, estas práticas revelam-se insuficientes para assegurar uma responsabilização orientada para resultados e para os impactos dos serviços públicos na vida dos cidadãos.

Embora o modelo *de accountability* corretiva adotado pelo Tribunal de Contas se revele, em termos conceituais, adequado, a sua eficácia prática pode ser limitada quando as recomendações emitidas não são seguidas de correções efetivas. Neste sentido, é necessário reforçar os mecanismos de monitorização posterior, de modo a avaliar, de forma sistemática, a implementação das recomendações e a sua sustentabilidade ao longo do tempo.

A partir das reflexões desenvolvidas, conclui-se que repensar a *accountability* na Administração Pública exige uma abordagem profunda e abrangente, que complemente a transparência com mecanismos institucionais, tecnológicos e democráticos capazes de assegurar o escrutínio efetivo da atividade administrativa e a responsabilização de seus agentes.

Por fim, importa reconhecer algumas limitações do estudo nomeadamente a sua natureza predominantemente qualitativa, a dependência de fontes documentais e a dificuldade de generalização dos resultados, tendo em conta a complexidade e o carácter dinâmico da administração pública e do conceito de *accountability*. Nesse sentido, recomenda-se o desenvolvimento de estudos futuros, nomeadamente abordagens quantitativas ou mistas, estudos longitudinais e análises comparativas que permitam aprofundar a compreensão da evolução das práticas de *accountability*.

A realização deste trabalho permitiu desenvolver uma visão crítica, ampla e comprometida com o papel da ciência no desenvolvimento da democracia e das organizações públicas. Nesse sentido, considera-se fundamental dar continuidade à reflexão e a produção de conhecimento que contribuam para o desenvolvimento de instrumentos mais eficazes de *accountability*, capazes de conferir maior impacto, legitimidade e confiança à atuação da administração pública portuguesa.

Referências bibliográficas

- Alcântara, L. T. de, Souza, P. V. S. de, & Marques, A. (2024). *Transparência e accountability na governança hídrica: A natureza da informação orçamentária na gestão da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)* (Dissertação de mestrado). Universidade _____ de _____ Brasília.
<https://congressosp.fipecafi.org/Arquivos/43/Anais/5252%20.pdf>. Acesso em dezembro de 2025.
- Allen, R., Hemming, R., Potter, B. H., & Heald, D. (2008). *The international handbook of public financial management*. Palgrave.
<https://www.davidheald.com/publications/strengthening.pdf> Acesso em dezembro de 2025.
- Amaral, Diogo Freitas do – *Curso de Direito Administrativo*. 4.^a ed. Coimbra: Almedina, 2015. Vol. I. ISBN 978-972-40-6209-9.
- António, I. (2019). A transparência como paradigma da nova governance pública. *Revista CONSINTER*, 1–22. <https://doi.org/10.19135/revista.00010consinter.19>. Acesso em dezembro de 2025.
- Bliacheriene, A. C., Ribeiro, R. J. B., & Funari, M. H. (2013). Governança pública, eficiência e transparência na administração pública. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, 12(133), 9–15. <https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/12/governanca.pdf>. Acesso em novembro de 2025.
- Brandalise, F., Fella, L. J., & Zamin, L. M. (2009). O contador público no contexto da gestão pública. *RACI – Revista de Administração e Ciências Contábeis do IDEAU*, 4(8), 1–17. https://www.bage.ideau.com.br/wp-content/files_mf/b0dabfaf7ce199ae809c884d076cc9ad112_1.pdf Acesso em dezembro de 2025.
- Breláz, G., Dias, T. F., Reinecke, L. F. G., Nascimento, A. B. F. M. do, & Rodrigues, D. C. (2025). Governo aberto: Caminhos para transparência, dados abertos, participação, colaboração e accountability. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 30, 1–9. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.92960> Acesso em dezembro de 2025.

Bresser-Pereira, L. C., Cunill Grau, N., Groisman, E., Lerner, E., Anastasia, F., Abrucio, F. L., & Mora Quirós, M. (2006). *Responsabilização na administração pública*. CLAD/Fundap. <https://www.bresserpereira.org.br/books/responsabilizacao-na-administracao-publica/00000-responsabilizacao-na-administracao-publica.pdf>. Acesso em dezembro de 2025.

Carvalho, A. C. P., & Casal, R. C. (2020). El papel del tribunal de cuentas en el proceso de *accountability*: Un estudio empírico aplicado a los municipios portugueses (Tese de doutorado). Instituto Politécnico de Leiria. http://www.aeca1.org/pub/on_line/comunicaciones_xvicongresoaecca/cd/202f.pdf

Ceneviva, R. (2007). Avaliação e *accountability* no setor público: Um vínculo possível e desejável. *Revista Alcance*, 14(1), 7–26. <https://www.redalyc.org/pdf/4777/477748624002.pdf>

Correia, C., Gonçalves, M., & Marques, M. C. da C. (2011). *Accountability* na contabilidade pública local em Portugal: O caso de um município do distrito de Coimbra. *Pecunia*, 13, 161–173. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3979857.pdf>. Acesso em dezembro de 2025.

Correia, P. M. A. R., & Pereira, S. P. M. (2020). *Traduções teóricas em casos recentes de reformas do sistema de justiça em Portugal*. ISCSP-ULisboa. <https://www.enajus.org.br/anais/assets/papers/2020/sessao-04/4-traduc-o-es-teo-ricas-em-casos-recentes-de-reformas-do-sistema-de-justic-a-em-portugal.pdf> Acesso em dezembro de 2025.

Corrêa da Silva, I., Pignatelli, M., & de Matos Viegas, S. (Coords.). (2015). *Livro de atas do 1º Congresso da Associação Internacional de Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa*. Leading Congressos. https://repositorio.ulisboa.pt/bitstream/10451/22528/1/ICS_JGFerreira_LSchmidt_JGuearra_Indice_A.pdf. Acesso em dezembro de 2025.

Costa, C. D. D., Nogueira, S. P. D. S., & Ribeiro, N. A. B. (2014). *Mecanismos de accountability nos governos locais*. Universidade de São Tomé e Príncipe; Universidade do Minho; Instituto Politécnico de Bragança.

<https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstreams/ee1936fc-eeb7-4385-85c8a5e259d86818/download>. Acesso em dezembro de 2025.

Couto, M. C. R. da S., & Ferreira, A. da C. S. (2023). A importância da transparência e *accountability* na administração local. Universidade de Aveiro; Universidade do Minho. https://xvicica.occ.pt/dtrab/trabalhos/xviicica//finais_site/225.pdf. Acesso em novembro de 2025.

Creswell, J. W. (2009). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (3rd ed.). SAGE Publications.

Duarte, J. (2007). *Instrumentos de comunicação pública*. <https://abcpublica.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Instrumentos-de-Comunicacao-Publica.pdf>. Acesso em novembro de 2025.

Félix, S., Morais, M. G., & Fonseca, J. (2018). O papel da auditoria interna na promoção da *accountability*. *TMQ – Techniques, Methodologies and Quality*, 9, 131–142. https://publicacoes.rigual.org/ficheiros/TMQ_N9/Artigos/O_Papel_da_Auditoria_Interna.pdf. Acesso em novembro de 2025.

Fortuna Dall'Agnol, C., Portella Tondolo, R. da R., Gonçalves Tondolo, V. A., & Bessa Sarquis, A. (2017). Transparência e prestação de contas na mobilização de recursos no terceiro setor: Um estudo de casos múltiplos realizado no sul do Brasil. *Revista Universo Contábil*, 13(2), 187–203. <https://www.redalyc.org/pdf/1170/117051921011.pdf>. Acesso em dezembro de 2025. Acesso em novembro de 2025.

Gonçalves, J., Santos, C., & Ferreira, A. (2016). *Indicadores de desempenho e accountability nas universidades públicas portuguesas*. Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Aveiro. <https://congressocp.occ.pt/news/cicpublica2016/pdf/24.pdf>. Acesso em dezembro de 2025. Acesso em dezembro de 2025.

Grøn, C. H., & Salomonsen, H. H. (2019). Instabilidade política e a capacidade do governo local de responder em conjunto a ameaças reputacionais. *International Review of Administrative Sciences*, 85(3), 440-456.

Guimarães, I. P., Pinho, L. A., Oliveira, M. R., Sampaio, M. S., & Rodrigues, L. S. (2008). *Transparência na administração pública municipal: Um estudo de caso sob a ótica dos fundamentos da accountability* [Tese de doutorado]. Universidade Federal da Bahia. http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos08/458_Administracao%20Publica%20e%20Accountability.pdf. Acesso em dezembro de 2025.

[Índice de Percepção da Corrupção 2024 | Transparência Internacional Portugal](#). Acesso a março de 2026).

INTOSAI. (2019). *Princípios de transparência e accountability (ISSAI 20)*. INTOSAI. Acesso em novembro de 2025.

Jorge, S., Moura e Sá, P., & Lourenço, R. P. (2012). *Transparência financeira nas entidades da administração local em Portugal: Análise da informação disponibilizada nos sítios web*. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 31, 39–53. <https://www.redalyc.org/pdf/5143/514351889004.pdf>. Acesso em novembro de 2025.

Koenig-Archibugi, M. (2016). *Accountability*. In C. Katz Cogan, I. Hurd, & I. Johnstone (Eds.), *The Oxford handbook of international organizations*. Oxford University Press.

Lindberg, S. I. (2009). *Accountability: The core concept and its subtypes* (Working Paper No. 1). Overseas Development Institute.

Lopes, A. K. S. (2016). *Entraves à consolidação de accountability e seus reflexos sobre a gestão estadual de recursos hídricos* (Dissertação de mestrado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Lourenço, R. P., Moura e Sá, P., & Jorge, S. (2023). *Transparency and accountability in municipalities: An analysis of 40-year evolution in Portugal*. INESC-Coimbra & Faculty of Economics, University of Coimbra. <https://repositorium.uminho.pt/bitstreams/2d049317-ef61-4619-9207-bb2adeb32851/download>

Mabillard, Vincent, & Zumofen, Romain. (2016). *The complex relationship between transparency and accountability: A synthesis and*

contribution to existing frameworks. *Public Policy and Administration*, 32(2), 110–129. <https://doi.org/10.1177/0952076716653651>. Acesso em 02/05/2026.

Manes-Rossi, Francesca, Brusca, Isabel, & Caperchione, Eugenio. (2016). Introduction: The Gordian knot of public sector accounting and the role of IPSAS. *International Review of Administrative Sciences*, 82(4), 718–723. <https://doi.org/10.1177/0020852316665048>. Acesso a 02/05/2026.

Mateus, J. C. (2008). O governo eletrônico, a sua aposta em Portugal e a importância das tecnologias de comunicação para a sua estratégia. *Revista de Estudos Politécnicos*, VI (9), 1–25. <https://scielo.pt/pdf/tek/n9/n9a02.pdf>

Matias-Pereira, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 2(1), 109–134. <https://www.redalyc.org/pdf/3515/351556469006.pdf>

Matias-Pereira, J. (2022). Governança no setor público: Foco na melhoria da gestão, transparência e qualidade dos serviços públicos. *XLVI Encontro da ANPAD – EnANPAD*. ANPAD. <https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/6e0917469214d8fbd8c517dc6b8dcf.pdf>

Matos, N. B. (2020). Mecanismos de governança em parcerias público-privadas: Uma perspectiva comparada entre Brasil e Portugal [Tese de doutorado]. Universidade de Brasília. http://www.ppgcont.unb.br/images/Teses/021_Tese_Nyalle_Matos_Mecanismos_de_Governanca_em_Parcerias_Publico_Privadas_22-12.pdf

(2025), *Panorama do Governo 2025*, OCDE Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>.

O'Donnell, G. A. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55–69.

Oliveira, A. R. V. de, Chagas, M. J. R., Feitosa, M. I. da C., Oliveira, R. C. S. de, Silva, M. V. A. da, & Cruz, M. M. (2022). Análise da produção científica sobre *accountability* no setor público: Uma abordagem bibliométrica. Universidade Federal do Cariri;

Universidade Federal do Ceará; Universidade de Brasília; Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
<https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/dfbb6efd376d8dbb22cdf491e481edc.pdf>. Acesso em novembro de 2025.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016). *OECD journal on budgeting* (Vol. 5, No. 3). OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/budget-v5-3-en>. Acesso em 02/05/2026.

Peixe, B. C. S., Filho, C. D. R., & Passos, G. D. A. (2016). Governança pública e *accountability*: Uma análise bibliométrica das publicações científicas nacionais e internacionais. *XVI Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*.
<https://congressousp.fipecafi.org/anais/16UspInternational/124.pdf>. Acesso em dezembro de 2025.

Pereira, Adamiro, Teixeira, Tânia – Governança Corporativa em Portugal – o papel do IPCG, *Revista Americana de Pesquisa e Desenvolvimento Multidisciplinares (AJMRD)*. Volume 05, Edição 08 (Ago - 2023), PP 45-48.

Pereira, I. A. (2019). A convenção da OCDE sobre o combate à corrupção e sua influência no setor empresarial português (Dissertação de mestrado). Universidade Nova de Lisboa.
https://novacompliancelab.cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2021/04/LIVRO-Encontro-Luso-Espanhol-10-Izabel_Albuquerque.pdf. Acesso em novembro de 2025.

Quaresma, L., & Villalobos, C. (2016). Mercantilização, competitividade e *accountability* no sistema de ensino em Portugal: O que se pode aprender da experiência chilena. *Revista Lusófona de Educação*, 32, 31–47. <https://www.redalyc.org/pdf/349/34946843003.pdf>. Acesso em dezembro de 2025.

República portuguesa. (2016). *Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto*. Diário da República.

República portuguesa. (2019). *Lei n.º 58/2019*. Diário da República.

República portuguesa. (2021). *Decreto-Lei n.º 109-E/2021*. Diário da República.

Rocha, A. C. (2011). *Accountability in public administration: Theoretical models and approaches* (Dissertação de mestrado). Universidade do Estado de Santa Catarina.

Contabilidade, Gestão e Governança, 14(2), 82–97. https://www.revistacgg.org/index.php/contabil/article/viewFile/314/pdf_162. Acesso em novembro de 2025.

Rua, S., Quesado, P., & Silva, R. (2024). Estudo bibliométrico sobre a *accountability* no setor público. Research Centre on Accounting and Taxation (CICF). <https://xxiencuentro.aeca.es/wp-content/uploads/2024/09/poster1.pdf>. Acesso em novembro de 2025.

Santos, N. C. L. dos. (2019). Mecanismos de *accountability* horizontal e confiança pública no desempenho organizacional. *Boletim Científico ESMPU*, 18(54), 31–55. <https://escola.mpu.mp.br/publicacoesscientificas/index.php/boletim/article/download/482/432/906>. Acesso em novembro de 2025.

Silva, N.W.G da, Amorim, P.K.D.F., & Pacheco, F.A da M. (2024). Accountability no setor público: Uma reflexão para além da prestação de contas e responsabilização. *Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro*, 7. <https://doi.org/10.61164/rmnm.v7i1.2626>. Acesso em novembro de 2025.

Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000). Societal and horizontal controls: Two cases of a fruitful relationship. In *Institutions, accountability and democratic governance in Latin America*. University of Notre Dame.

Souza, R. S. de, & Camargo, M. E. (2025). Boas práticas de governança pública: *Accountability* no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, 11(4), 1247–1259. <https://doi.org/10.51891/rease.v11i4.18668>. Acesso em novembro de 2025.

Steffek, J. (2010). Public *accountability* and the public sphere of international governance. *Ethics & International Affairs*, 24(1), 45–68. https://ciaotest.cc.columbia.edu/journals/cceia/v24i1/f_0020003_16997.pdf. Acesso em dezembro de 2025.

Tavares, P. V., & Romão, A. L. (2021). *Accountability* and the importance of social control in public administration: A qualitative analysis. *Brazilian Journals of Business*, 3(1), 236–254. <https://doi.org/10.34140/bjbv3n1-014>. Acesso em novembro de 2025.

União europeia. (2016). *Tratado da União Europeia*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu>. Acesso em novembro de 2025.

Van Heerden, M., & Steyn, S. (2012). Mechanisms to improve *accountability* in the public sector. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 3(12), 75–87. <https://www.richtmann.org/journal/index.php/mjss/article/download/11658/11265/43159>. Acesso em novembro de 2025.

Visentini, M. S., Söthe, A., Scheid, L. L., & Fenner, V. U. (2021). Transparency in public management: Evidence from national scientific production and research agenda. *Revista Gestão & Conexões*, 10 (1), 73–101. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8108640.pdf>. Acesso em novembro de 2025.

Yin, Y. (2014). O regime de responsabilização no sector público. *Administração*, 27(1), 125–139. https://www.safp.gov.mo/static/2023/09/16/WCM_036688.pdf. Acesso em dezembro de 2025.