



CONSELHO DE
**PREVENÇÃO DA
CORRUPÇÃO**

2017

**COMUNICAÇÕES
RECEBIDAS**



COMUNICAÇÕES RECEBIDAS NO CPC EM 2017

ANÁLISE DESCRITIVA

O presente documento contém os resultados do trabalho de análise de conteúdo realizado sobre o conjunto das 433 comunicações que foram remetidas ao Conselho de Prevenção da Corrupção durante o ano de 2017 nos termos da Lei n.º 54/2008.

Os resultados da análise apresentam-se de acordo com o seguinte Índice:

| | |
|---|----|
| Nota de abertura e enquadramento..... | 3 |
| 1 – Número de comunicações recebidas | 5 |
| 2 – As comunicações judiciais..... | 7 |
| 2.1 – Principais ilícitos..... | 7 |
| 2.2 – Tipologia de Instituições..... | 9 |
| 2.3 – Tipologia das comunicações judiciais | 11 |
| 2.4 – Comunicações judiciais por tipo de ilícito..... | 12 |
| 2.5 – Tipologia de denunciante | 14 |
| 2.6 – Comunicações judiciais por tipo de denunciante | 14 |
| 2.7 – Comarcas de origem das comunicações judiciais..... | 15 |
| 3 – As comunicações judiciais com indícios da ocorrência de práticas delituosas.... | 17 |
| 4 – Os relatórios de auditoria..... | 22 |
| 5 – Sugestões decorrentes dos elementos apurados..... | 24 |

Lisboa, março de 2018



Comunicações recebidas no CPC em 2017

—

Análise descritiva

Nota de abertura e enquadramento

Nos termos do n.º 3 do art.º 9º da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, o Conselho de Prevenção da Corrupção recebeu durante o ano de 2017 diversas comunicações relativas a decisões judiciais e relatórios de auditoria, cujo conteúdo foi tratado e sumariado nos relatórios-síntese apresentados nas diversas reuniões mensais. Após o final do ano, e tal como tem vindo a suceder nos anos anteriores, procedeu-se a uma análise de conteúdo relativamente a um conjunto de indicadores presentes em tais documentos com o propósito de se conhecerem determinados elementos caracterizadores das práticas delituosas e das correspondentes áreas de risco na gestão pública.

Os indicadores que foram considerados para a realização desta análise são os seguintes:

- Tipologia de comunicação;
- Principais ilícitos associados às decisões judiciais comunicadas;
- Tipologia das instituições públicas envolvidas nas decisões judiciais comunicadas;
- Situação processual traduzida pelas decisões judiciais comunicadas;
- Tipologia de denunciante;
- Comarcas de origem das comunicações judiciais, e;



- Tipologia de áreas e procedimentos de risco e sua relação com os planos de prevenção de riscos de corrupção.

Como tem sido assinalado nos relatórios dos anos anteriores, importa clarificar uma vez mais que esta análise só traduz o conteúdo das informações que foram recebidas no CPC, uma vez que não dispomos de outros dados concretos que sustentem, com a necessária objetividade e segurança, estarmos perante a totalidade das decisões tomadas durante o ano em procedimentos judiciais em que tenha estado sob suspeita a ocorrência de práticas de delitos contra o Estado, designadamente de corrupção e conexos. No mesmo sentido, os elementos comunicados também não sustentam que estejamos perante todos os relatórios das ações de auditoria realizadas, uma vez que, como se verá, apenas a Autoridade Tributária e Aduaneira manteve estas comunicações.

No final do texto e tendo por base os resultados alcançados, apresentamos algumas considerações para uma eventual reflexão mais aprofundada e definição de propostas complementares para conferir uma maior eficácia dos planos de prevenção dos riscos de corrupção e infrações conexas nos serviços da Administração Pública.



1 – Número de comunicações recebidas

| Número e tipo de comunicações recebidas em 2017 | | | | |
|---|------------|--------------------------|--------------------------|------------------|
| Mês | Resenha Nº | Nº total de comunicações | Decisões / Relatórios de | |
| | | | Processos-Crime | Auditoria |
| Janeiro | 2/2017 | 47 | 42 | 5 |
| Fevereiro | 3/2017 | 36 | 30 | 6 |
| Março | 4/2017 | 37 | 36 | 1 |
| Abril | 5/2017 | 34 | 26 | 8 |
| Maio | 6/2017 | 52 | 51 | 1 |
| Junho | 7/2017 | 28 | 27 | 1 |
| Julho / Agosto | 8/2017 | 44 | 43 | 1 |
| Setembro | 9/2017 | 32 | 31 | 1 |
| Outubro | 10/2017 | 54 | 54 | 0 |
| Novembro | 11/2017 | 44 | 43 | 1 |
| Dezembro | 1/2018 | 25 | 25 | 0 |
| TOTAL | | 433 | 408 (94,2%) | 25 (5,8%) |

Leitura:

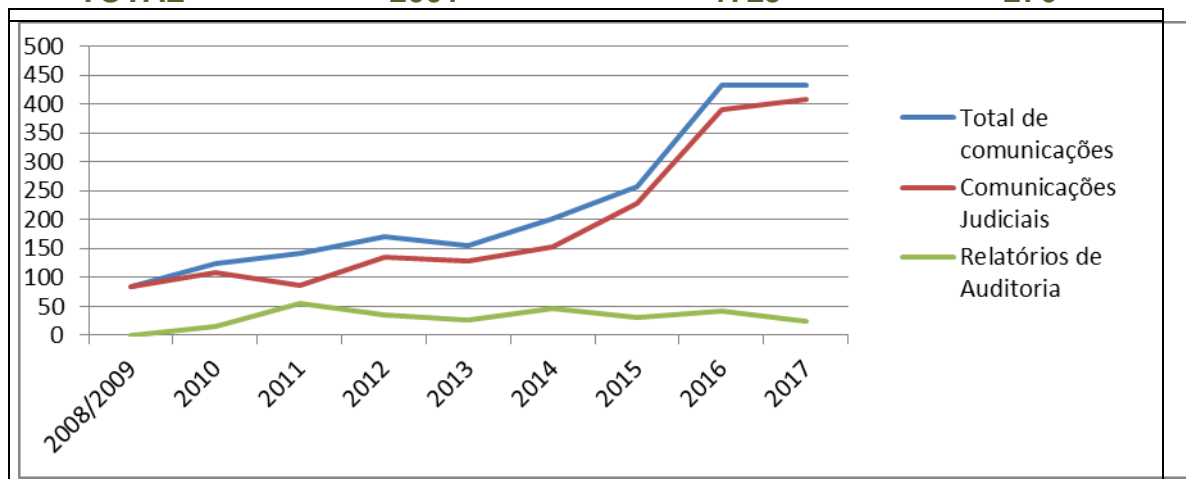
- De acordo com os dados do quadro anterior, no ano de 2017 o CPC recebeu um total de 433 comunicações, grande parte das quais (433 – 94,2%) relativas a procedimentos criminais, e um número mais reduzido (25 – 5,8%) de relatórios de auditoria;
- Em termos evolutivos, importa salientar que o volume de comunicações judiciais tem vindo a registar uma tendência de crescimento ao longo dos anos, enquanto o número de relatórios de auditoria se tem mantido tendencialmente constante. Não obstante e como adiante será detalhado, subsistem regiões do país relativamente às quais o número de comunicações judiciais foi reduzido ou mesmo nulo, como são os casos do sul do território do continente e, de modo mais evidente, das regiões autónomas dos Açores e Madeira. Este elemento não deixa de sustentar como hipótese mais plausível a subsistência de algum desconhecimento relativamente ao dever de comunicação a que se refere o n.º 3 do art.º 9º da Lei 54/2008, de 4 de setembro.



- O quadro e gráfico que se seguem traduzem a evolução registada no número de comunicações apresentadas ao CPC desde a sua criação, podendo verificar-se a tendência acentuada para o aumento do número de comunicações judiciais.

Evolução anual das comunicações recebidas no CPC desde a sua criação

| Ano | Total de comunicações por ano | Comunicações judiciais | Relatórios de auditoria |
|--------------|-------------------------------|------------------------|-------------------------|
| 2008/2009 | 85 | 85 | 0 |
| 2010 | 123 | 108 | 15 |
| 2011 | 142 | 86 | 56 |
| 2012 | 171 | 136 | 35 |
| 2013 | 156 | 129 | 27 |
| 2014 | 201 | 154 | 47 |
| 2015 | 258 | 228 | 30 |
| 2016 | 432 | 391 | 41 |
| 2017 | 433 | 408 | 25 |
| TOTAL | 2001 | 1725 | 276 |





2 – As comunicações judiciais

2.1 – Principais ilícitos

Os procedimentos criminais têm por objeto o esclarecimento de um quadro factual cujo enquadramento penal corresponde de uma maneira geral a mais do que um tipo legal de crime e, não raras vezes, a múltiplas ocorrências do mesmo tipo de crime. Partindo deste dado, e por razões puramente metodológicas, optou-se, como tem sucedido nos anos anteriores, pela adoção do critério que considera, relativamente a cada comunicação, uma única ocorrência, pelo crime de maior gravidade / censurabilidade tendo em conta as penas legalmente previstas.

| Principais tipologias de crime associado às decisões judiciais reportadas | | | |
|---|------------------------|--|---------------|
| Ilícito | Número de comunicações | | % |
| Corrupção | 188 | | 46,1% |
| Peculato | 111 | | 27,2% |
| Peculato de uso | 13 | | 3,2% |
| Abuso de poder | 42 | | 10,3% |
| Participação económica em negócio | 28 | | 6,9% |
| Prevaricação | 14 | | 3,4% |
| Recebimento indevido de vantagem | 4 | | 1,0% |
| Tráfico de influência | 2 | | 0,5% |
| Usurpação de funções | 2 | | 0,5% |
| Falsificação de documento | 2 | | 0,5% |
| Administração danosa | 1 | | 0,2% |
| Violação de normas de execução orçamental | 1 | | 0,2% |
| TOTAL | 408 | | 100,0% |

Leitura:

- Tal como tem sido verificado nos anos anteriores, os crimes de maior censurabilidade que tendem a surgir associados aos reportes judiciais são a corrupção e o peculato, incluindo o peculato de uso, com um total de 312 comunicações. Este conjunto de comunicações representa mais de 3/4 (76,5%) do total das comunicações judiciais.



- Segue-se depois um segundo grupo de comunicações associadas a tipologias de crime com menor expressão, como seja o abuso de poder (42 comunicações), a participação económica em negócio (28 comunicações) e a prevaricação (14 comunicações), entre outras tipologias ainda mais dispersas. Este segundo conjunto totaliza 96 comunicações, representando o restante cerca de 1/4 (23,5%) do total das comunicações judiciais reportadas.

Comentário:

Os elementos apurados evidenciam uma representatividade dos tipos de crime que é concordante com as dos anos anteriores e também com as estatísticas oficiais do Ministério da Justiça relativamente aos crimes contra o Estado praticados por funcionário no exercício de funções públicas.

Os dados sustentam que as ações delituosas praticadas por funcionários contra os serviços parecem estar tendencialmente associadas à corrupção e também ao peculato, ou seja à relação entre o funcionário e o utente do serviço público (a relação público-privado), para o caso das práticas do tipo da corrupção, e às ações que traduzem a apropriação e o aproveitamento de bens, valores e património dos serviços, para a satisfação de interesses próprios ou de terceiros (a gestão dos interesses e bens patrimoniais públicos), para o caso das práticas do tipo do peculato.

Todavia e porque estas tipologias de crimes tendem a apresentar uma dimensão considerável de *cifras negras*, dada a sua natureza essencialmente oculta e secreta, marcada por fatores tão fortes como os pactos de silêncio que se estabelecem entre os intervenientes, ou a ausência de testemunhas das ocorrências, importa ter sempre algum cuidado interpretativo quanto a leituras conclusivas acerca de taxas de incidência de tipos de crime efetivamente mais ocorridos.



2.2 – Tipologia de Instituições

Tipologias de entidades públicas envolvidas nas comunicações judiciais

| | | |
|--|------------|---------------|
| Administração Central (direta e indireta – p.ex. Direções Gerais e Institutos Públicos) | 147 | 36,0% |
| Forças e serviços de segurança | 43 | 10,5% |
| Entidades da área da saúde | 23 | 5,6% |
| Entidades da área da justiça | 17 | 4,2% |
| Atividade tributária e aduaneira | 16 | 3,9% |
| Entidades da área dos apoios sociais | 14 | 3,4% |
| Entidades da área da educação | 12 | 2,9% |
| Entidades da área da mobilidade e dos transportes | 8 | 2,0% |
| Entidades com função em áreas diversas | 14 | 3,4% |
| Administração Local (autarquias e universo autárquico, incluindo entidades e empresas municipais e intermunicipais) | 182 | 44,6% |
| Municípios | 118 | 28,9% |
| Freguesias | 50 | 12,3% |
| Empresas e outras entidades de gestão municipal | 14 | 3,4% |
| Outros sob tutela pública (entidades com poderes e funções públicas delegadas) | 79 | 19,4% |
| Entidades particulares de Solidariedade | 30 | 7,4% |
| Área de exame de condução e inspeção técnicas de veículos | 16 | 3,9% |
| Solicitadores e Agentes de execução | 14 | 3,4% |
| Corporações de bombeiros voluntários | 5 | 1,2% |
| Entidades e competições desportivas | 3 | 0,7% |
| Cooperativas de ensino superior | 3 | 0,7% |
| Entidades com funções em áreas diversas | 8 | 2,0% |
| TOTAL | 408 | 100,0% |

Leitura:

- A área da Administração Local é a que surge mais representada, com quase metade (44,6% – 182 comunicações) de todos os reportes judiciais. Deste universo, assumem particular relevo os municípios, que por si só representam cerca de 1/3 do total das comunicações judiciais (118 comunicações – 28,9%) e as Freguesias (50 comunicações – 12,3%).



- Segue-se a área da Administração Central, que apresenta uma dimensão total de 147 comunicações (36,0%). Deste universo são de destacar as comunicações envolvendo forças e serviços de segurança (43 comunicações), as entidades que operam nas áreas da saúde (23 comunicações), da justiça (17 comunicações), das atividades tributária e aduaneira (16 casos), dos apoios sociais (14 casos) e da educação (12 casos).
- Identifica-se ainda um terceiro conjunto de entidades, que designamos por Outras sob tutela pública, por exercerem funções de natureza pública que lhes são conferidas legalmente pelo Estado e pela Administração, e que representam cerca de 1/5 do total dos reportes judiciais (79 casos – 19,4% do total). Deste grupo importa destacar a área das entidades particulares de solidariedade social (30 casos), as áreas da realização de exames para obtenção da licença de condução e de inspeção técnica de veículos (16 casos) e também as áreas relativas ao exercício das funções de solicitador e agente de execução (14 casos).

Comentário:

Os dados apresentados suscitam, uma vez mais, que as entidades com atividade nas áreas mais representadas se encontram particularmente expostas à possibilidade da ocorrência de atos de corrupção ou outros de natureza similar. Esta maior exposição decorre provavelmente de fatores como a natureza das funções que são desenvolvidas, a subsistência de situações de conflitos de interesses, o exercício de poderes discricionários associados a determinadas funções públicas, bem como de situações de proximidade relacional dos serviços e funcionários com os cidadãos, como seja o caso particular da Administração Local e das forças e serviços de segurança,



2.3 – Tipologia das comunicações judiciais

| Decisões associadas aos reportes judiciais | | |
|--|------------|---------------|
| Acórdãos condenatórios | 5 | 1,2 % |
| Acórdão absolutório | 2 | 0,5% |
| Suspensão provisória do processo | 5 | 1,2% |
| Despachos de acusação | 70 | 17,2% |
| Despachos de arquivamento | 244 | 59,8% |
| Notificações de abertura de Inquérito | 82 | 20,1% |
| TOTAL | 408 | 100,0% |

Leitura:

- Praticamente 2/3 do total das comunicações judiciais reportadas (59,8% - 244 casos) traduz decisões de arquivamento, ou seja refere-se a procedimentos judiciais no âmbito dos quais não foram encontrados indícios demonstrativos da ocorrência dos delitos que foram denunciados e investigados.
- Cerca de 1/5 (20,1%) corresponde a comunicações relativas à notificação de abertura de Inquérito, ou seja ao início da fase de investigação criminal sobre situações suspeitas denunciadas.
- Apenas 82 comunicações (20,1% do total) correspondem a procedimentos criminais no âmbito dos quais foram colhidos elementos indiciadores ou demonstrativos da prática dos delitos, traduzidas em 70 despachos de acusação, 5 acórdãos condenatórios, 5 decisões de suspensão provisória do processo e ainda 2 acórdãos absolutórios.

Comentário:

Os elementos apresentados, sobretudo o número de decisões de arquivamento, podem sustentar, para lá de outros fatores explicativos, as dificuldades da investigação criminal na recolha de provas neste tipo de delitos, remetendo-nos uma vez mais para a natureza tendencialmente oculta deste tipo de práticas.

Não obstante e apesar desta reconhecida dificuldade, importa realçar o facto de 70 comunicações (17,2% do total) corresponderem a despachos de acusação.



Por outro lado, não se deve excluir a possibilidade de o escasso número de comunicações de condenações e de decisões de suspensão provisória do processo (num total de 10) poder indiciar uma vez mais e tal como já foi salientado em relatórios de anos anteriores, que os tribunais possam não estar a proceder à comunicação das decisões dos julgamentos que realizam, afastando-se assim, porventura por desconhecimento, do sentido do nº3 do art.º 9º, da Lei n.º 54/2008, de 4 de Setembro.

Reforça-se uma vez mais que o conhecimento destes elementos informativos acerca dos resultados dos julgamentos seria de grande importância para se poder perceber de modo mais pormenorizado o perfil das áreas e dos contextos da gestão do Setor Público mais expostas aos riscos de fraude e corrupção.

2.4 – Comunicações judiciais por tipo de ilícito

| Decisões judiciais por tipo de crime | | | | | | | | |
|--------------------------------------|------------|----------|----------|----------|-----------|------------|-----------|---|
| Tipo de crime | TOTAL | Cond. | Abs. | SPP | Ac. | Arq. | Ab. Inq. | |
| Corrupção | 188 | 1 | 1 | 2 | 18 | 127 | 39 | |
| Peculato | 111 | 3 | 1 | 2 | 41 | 40 | 24 | |
| Peculato de uso | 13 | | | 1 | 1 | 8 | 3 | |
| Abuso de poder | 42 | | | | 5 | 32 | 5 | |
| Participação económica em negócio | 28 | | | | 2 | 20 | 6 | |
| Prevaricação | 14 | | | | 2 | 9 | 3 | |
| Recebimento indevido de vantagem | 4 | 1 | | | 1 | 1 | 1 | |
| Tráfico de influência | 2 | | | | | 2 | | |
| Usurpação de funções | 2 | | | | | 2 | | |
| Falsificação de documento | 2 | | | | | 2 | | |
| Administração danosa | 1 | | | | | 1 | | |
| Violação de norma orçamental | 1 | | | | | | | 1 |
| TOTAIS | 408 | 5 | 2 | 5 | 70 | 244 | 82 | |

Leitura:

- A grande maioria das comunicações está associada aos delitos de corrupção, peculato e peculato de uso, abuso de poder, participação económica em negócio, prevaricação e recebimento indevido de vantagem. Este conjunto de comunicações corresponde a 96,1% do total (396 comunicações).



- As decisões condenatórias correspondem aos delitos de corrupção (1 comunicação), peculato (3 comunicações) e recebimento indevido de vantagem (1 comunicação).
- As decisões de suspensão provisória do processo correspondem aos delitos de corrupção (2 comunicações), peculato (2 decisões) e peculato de uso (1 comunicação).
- Os despachos de acusação surgem associados maioritariamente aos delitos de peculato (41 comunicações), corrupção (18 comunicações), abuso de poder (5 comunicações), participação económica em negócio (2 comunicações), prevaricação (2 comunicações), peculato de uso (1 comunicação), recebimento indevido de vantagem (1 comunicação).
- Quanto às decisões de arquivamento (o maior conjunto das comunicações recebidas), será de destacar a tendência para estarem associadas aos crimes de corrupção (127 comunicações), peculato (40 comunicações), abuso de poder (32 comunicações) e participação económica em negócio (20 comunicações).
- Finalmente e quanto às notificações de abertura de inquérito, os números apresentados devem ser considerados essencialmente como meras referências, uma vez que só após a realização da correspondente investigação criminal será possível conhecer-se uma eventual confirmação dos delitos denunciados ou mesmo de outros.

Comentário:

- Os elementos apresentados elucidam uma vez mais as dificuldades da ação do Ministério Público e dos Órgãos de Polícia Criminal no acesso e recolha de indícios e provas da ocorrência deste tipo de delitos.



2.5 – Tipologia de denunciante

| | |
|--|-------------|
| Reporte institucional | 100 (24,5%) |
| Particular identificado | 108 (26,5%) |
| Anónimo | 136 (33,3%) |
| Elemento não referido na documentação recebida | 64 (15,7%) |

Leitura:

- Metade das comunicações (50,0%) correspondem a procedimentos criminais que foram iniciados a partir de denúncias de autoria identificada (26,5%) e de origem institucional (24,5%),
- Cerca de 1/3 (33,2%) das decisões judiciais reportadas derivaram de procedimentos criminais iniciados a partir de denúncias anónimas.
- E as restantes comunicações (15,7%) não apresentam, nos elementos reportados, referências relativamente à forma como foi iniciado o correspondente procedimento criminal.

2.6 – Comunicações judiciais por tipo de denunciante

| Decisões judiciais por tipo de denunciante | | | | | | | |
|--|------------|----------|----------|----------|-----------|------------|-----------|
| Tipo de denunciante | TOTAL | Cond. | Abs. | SPP | Ac. | Arq. | Ab. Inq. |
| Reporte institucional | 100 | 1 | 1 | 2 | 12 | 63 | 21 |
| Particular identificado | 108 | | | | 6 | 80 | 22 |
| Anónimo | 136 | | | 1 | 10 | 90 | 35 |
| Elemento não referido | 64 | 4 | 1 | 2 | 42 | 11 | 4 |
| TOTAIS | 408 | 5 | 2 | 5 | 70 | 244 | 82 |

Comentário:

Tal como se tem verificado nos anos anteriores, os dados disponíveis relativamente a este ponto de análise suscitam, no essencial, que os procedimentos criminais iniciados a partir das denúncias anónimas (o grupo de maior dimensão - 136 casos) tendem a conduzir a decisões de arquivamento. Por outras palavras, as denúncias anónimas parecem tornar particularmente difícil o



trabalho de investigação criminal no acesso e recolha dos indícios probatórios dos delitos sob suspeição.

2.7 – Comarcas de origem das comunicações judiciais

Comarcas de origem das comunicações judiciais

Região Norte (acima do Douro) **145 reportes (35,5%)**

| | |
|-------------------|----|
| Porto | 57 |
| Braga | 29 |
| Bragança | 23 |
| Paredes | 21 |
| Gondomar | 4 |
| Viana do Castelo | 4 |
| Vila Nova de Gaia | 2 |
| Amares | 1 |
| Guimarães | 1 |
| Matosinhos | 1 |
| Penafiel | 1 |
| Vila Real | 1 |

Região Centro (entre Douro e Tejo) **234 reportes (57,4%)**

| | |
|------------------|----|
| Coimbra | 55 |
| Lisboa | 53 |
| Aveiro | 35 |
| Leiria | 21 |
| Santarém | 19 |
| Tomar | 18 |
| Viseu | 17 |
| Sintra | 5 |
| Lamego | 4 |
| Castelo Branco | 3 |
| Alenquer | 1 |
| Benavente | 1 |
| Caldas da Rainha | 1 |
| Guarda | 1 |

Região Sul (abaixo do Tejo) **29 reportes (7,1%)**

| | |
|----------|----|
| Évora | 15 |
| Faro | 12 |
| Portimão | 2 |



Leitura:

- As regiões norte e centro de Portugal continental surgem mais representadas do que a região sul.
- Tal como tinha sido já registado em anos anteriores, não foi recebida qualquer comunicação proveniente das regiões autónomas de Açores e Madeira.
- Subsistem sinais de alguma ausência de comunicações relativas a decisões de julgamento, traduzidas necessariamente em condenações ou absolvições, sobretudo se considerarmos o número médio de reportes de despachos de acusação que, pela dinâmica própria do processo penal, teriam naturalmente de traduzir outros números relativamente às decisões dos tribunais.

Comentário:

- As maiores taxas de incidência registadas nas regiões norte e centro devem-se sobretudo ao facto de as grandes cidades do litoral – Lisboa, Porto, Coimbra, Braga, Aveiro e Leiria – se situarem precisamente nestas regiões.
- Os dados apurados suscitam a necessidade de se procurarem soluções tendentes ao reforço da divulgação da Lei n.º 54/2008, de 4 de Setembro, com o propósito de alargar a informação de se reportarem ao CPC as decisões que sejam tomadas no âmbito dos procedimentos criminais.



3 – As comunicações judiciais com indícios da ocorrência de práticas delituosas

Neste ponto olhamos de modo mais concreto para as decisões que traduzem despachos de acusação dos suspeitos, na medida em que estas decisões se apoiam em elementos factuais apurados. Incluímos igualmente neste ponto da análise as decisões judiciais que traduzem acórdãos condenatórios, decisões de suspensão provisória do processo, bem como de acórdãos absolutórios, que, não obstante o sentido da decisão, tinham previamente sido objeto de despachos de acusação baseados em elementos indiciadores da ocorrência de práticas delituosas.

Este ponto da análise procura conhecer elementos objetivos do funcionamento dos serviços e entidades do setor público, cujo conhecimento é uma fonte de informação importante na identificação de áreas, contextos e fatores de risco, cujo reforço preventivo importará assegurar.

Como se verificou no ponto anterior, em 2017 foi recebido no CPC um total de 82 comunicações judiciais desta natureza. O quadro seguinte identifica estas comunicações.

| Decisões judiciais com indícios da ocorrência de práticas delituosas | | | |
|---|----------------------------------|-----------|---------------|
| | Condenação | 5 | 6,1% |
| | Absolvição | 2 | 2,4% |
| | Suspensão provisória do processo | 5 | 6,1% |
| | Acusação | 70 | 85,4% |
| | TOTAL | 82 | 100,0% |

O quadro seguinte permite perceber em detalhe, para este conjunto de 82 comunicações, a segmentação entre crime principal e outros crimes associados.

Os dados denotam que os crimes principais mais frequentes foram o peculato, o peculato de uso e a corrupção, a que se associaram sobretudo a falsificação de documento, a falsidade informática, a violação de segredo, o abuso de poder e a prevaricação.



| Tipologia de crimes associados às comunicações | | |
|--|---|--------------------|
| Crime principal | Outros crimes associados | Número de reportes |
| Peculato (47) | ----- | 26 |
| | Falsificação de documento | 8 |
| | Falsidade informática | 5 |
| | Abuso de poder e prevaricação | 3 |
| | Falsificação de documento e prevaricação | 2 |
| | Acesso ilegítimo e falsidade informática | 1 |
| | Peculato de uso | 1 |
| | Receptação | 1 |
| Peculato de uso (2) | ----- | 1 |
| | Abuso de poder | 1 |
| Corrupção (22) | ----- | 9 |
| | Falsificação de documento e violação de segredo | 6 |
| | Abuso de poder e prevaricação | 2 |
| | Acesso ilegítimo e falsificação de documento | 1 |
| | Administração danosa | 1 |
| | Associação criminosa | 1 |
| | Espionagem e violação de segredo | 1 |
| | Peculato e falsificação de documento | 1 |
| Abuso de poder (5) | ----- | 2 |
| | Concussão | 1 |
| | Participação económica em negócio | 1 |
| | Prevaricação | 1 |
| Participação económica em negócio (2) | ----- | 1 |
| | Abuso de Poder | 1 |
| Prevaricação (2) | ----- | 2 |
| Recebimento indevido de vantagem (2) | ----- | 2 |
| TOTAL | | 82 |

Relativamente à tipologia de entidades públicas onde foi indiciada a práticas destes crimes, como se mostra no quadro seguinte, são de destacar, na Administração Central, as forças e serviços de segurança, as entidades das áreas da saúde, da justiça dos apoios sociais e da educação. Na área da Administração Local, os Municípios e as Juntas de Freguesia surgem particularmente destacados. E no denominado grupo Outras entidades sob tutela pública, destacam-se as entidades particulares de solidariedade social (as denominadas IPSSs), as áreas de realização de exames para obtenção de licença de condução automóvel e da realização de inspeções técnicas a veículos, e ainda as áreas relativas ao exercício das funções de solicitador e de agente de execução.



Tipologia de entidades públicas onde foram indiciadas práticas delituosas

| | | |
|--|-----------|---------------|
| Administração Central (direta e indireta – p.ex. Direções Gerais e Institutos Públicos) | 26 | 31,7% |
| Forças e serviços de segurança | 5 | |
| Entidades da área da saúde | 6 | |
| Entidades da área da justiça | 3 | |
| Atividade tributária e aduaneira | 2 | |
| Entidades da área dos apoios sociais | 4 | |
| Entidades da área da educação | 3 | |
| Entidades da área da mobilidade e dos transportes | 2 | |
| Entidades com função em áreas diversas | 1 | |
| Administração Local (autarquias e universo autárquico, incluindo entidades e empresas municipais e intermunicipais) | 31 | 37,8% |
| Municípios | 14 | |
| Freguesias | 11 | |
| Empresas e outras entidades de gestão municipal | 6 | |
| Outros sob tutela pública (entidades com poderes e funções públicas delegadas) | 25 | 30,5% |
| Entidades particulares de Solidariedade Social | 9 | |
| Área de exame de condução e inspeção técnicas de veículos | 3 | |
| Solicitadores e Agentes de execução | 5 | |
| Corporações de bombeiros voluntários | 1 | |
| Cooperativas de ensino superior | 2 | |
| Entidades com funções em áreas diversas | 5 | |
| TOTAL | 82 | 100,0% |



| Tipologias de áreas e fatores de risco referenciados | | |
|--|--|------------|
| Área | Fatores de risco | Frequência |
| Decisão administrativa | Controlo deficiente sobre situações de conflitos de interesses | 21 |
| | Controlo deficiente sobre o exercício de poderes discricionários | 4 |
| Contratação pública | Controlo deficiente sobre situações de conflitos de interesses | 9 |
| Tesouraria | Controlo deficiente sobre procedimentos de cobrança, registo e contabilização de valores | 19 |
| Gestão patrimonial | Controlo deficiente sobre procedimentos de utilização de veículos, equipamentos e outros bens ou valores patrimoniais dos serviços ou à sua guarda | 5 |
| Gestão de sistemas informáticos | Controlo deficiente sobre acessos a bases de dados e registos informáticos | 5 |
| Exercício de funções públicas delegadas | Controlo deficiente sobre a ação das entidades às quais é delegado o exercício de funções públicas | 8 |
| Apoios e benefícios públicos | Controlo sobre a ação e gestão de entidades que beneficiam de apoios públicos | 11 |
| TOTAL | | 82 |

Relativamente às áreas e fatores de risco associados a estas ocorrências, são de destacar:

- A área da decisão administrativa, com a presença de situações de conflitos de interesses e um deficiente controlo das mesmas.
- A área da tesouraria com um controlo deficiente sobre a execução dos procedimentos de cobrança e de registo e contabilização de verbas.
- A área da concessão de apoios e benefícios públicos com um controlo deficiente sobre a ação e a gestão das entidades beneficiárias.



Relação das entidades indiciadas da ocorrência de práticas delituosas com as recomendações do CPC sobre planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas

| | | |
|---|-----------|---------------|
| A entidade tem um plano de prevenção de riscos de corrupção e tem apresentado os correspondentes relatórios anuais de execução | 28 | 34,1% |
| A entidade apresentou um plano de prevenção de riscos de corrupção mas não tem apresentado os correspondentes relatórios anuais de execução | 15 | 18,3% |
| A entidade não apresentou qualquer plano de prevenção de riscos de corrupção – inclui entidades que desenvolvem atividades de interesse público com um cariz social | 39 | 47,6% |
| TOTAL | 82 | 100,0% |

Leitura:

- O quadro anterior permite perceber que quase metade das entidades do setor público onde foram sinalizadas práticas delituosas não dispõem de planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (encontramos 39 entidades nestas circunstâncias).
- Outras elaboraram esse instrumento de gestão mas não têm apresentado os correspondentes relatórios de execução (15 entidades).
- E outras dispõem desses planos e têm elaborado sobre eles os correspondentes relatórios anuais de execução (28 entidades).

Comentário:

Neste âmbito suscita-se a eventual necessidade de se reforçar a divulgação das recomendações do CPC já existentes sobre planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas.



4 – Os relatórios de auditoria

De acordo com os dados inicialmente apresentados, durante o ano de 2017 foi recebido e analisado no CPC um total de 25 relatórios de auditoria, provenientes na sua totalidade da Autoridade Tributária e Aduaneira.

Os principais elementos de conteúdo que eles traduzem constam do quadro que se segue:

| Resultados de auditorias reportadas pela Autoridade Tributária e Aduaneira | |
|--|----|
| Regularidade dos procedimentos auditados | 11 |
| Escassez de recursos humanos com efeitos sobre pendências e prazos processuais | 4 |
| Execução deficiente dos procedimentos e das medidas de controlo previstas | 4 |
| Desrespeito pelas regras de segurança e controlo nos acessos aos sistemas informáticos | 2 |
| Incumprimento dos critérios de seleção em processo de inspeção | 2 |
| Desconformidades nos registos informáticos entre departamentos | 1 |
| Apropriação de verbas por um funcionário | 1 |
| TOTAL 25 | |

Leitura:

- Quase metade dos relatórios de auditoria (11 comunicações) traduz resultados de verificação de regularidade sobre os procedimentos auditados.
- Nos restantes são sinalizadas diversas tipologias de fragilidades associadas ao objeto auditado, das quais se deve destacar a escassez de recursos humanos, com efeitos sobre a acumulação de pendências e alongamento dos prazos processuais bem como na redução da eficiência da execução dos procedimentos e das medidas de controlo previstas.

Comentário:

Tal como tem sucedido em anos anteriores, a Autoridade Tributária e Aduaneira tem denotado algum cuidado com o reporte ao CPC dos resultados das suas ações de auditoria interna. Através desses documentos têm sido sinalizadas e



reportadas as fragilidades que são detetadas no âmbito do funcionamento dos serviços.

Relativamente às situações de irregularidades e fragilidades despistadas, os relatórios têm apresentado sugestões e propostas para a correspondente correção, evidenciando desde modo cuidados na procura de soluções mais adequadas para o funcionamento dos serviços e também para a promoção da qualidade.

Todavia e apesar do cuidado que tem sido evidenciado na comunicação dos relatórios de auditoria interna, desconhece-se a avaliação da eficácia das medidas e recomendações que neles são sugeridas, porque em regra esses elementos informativos posteriores não têm sido comunicados ao CPC.



5 – Sugestões decorrentes dos elementos apurados

A encerrar esta análise e tendo por base o conjunto de dados apurados, deixam-se algumas indicações para eventual exploração e reflexão, pelas entidades e organismos do Setor Público, no âmbito do processo de definição e adoção de estratégias e instrumentos de gestão e prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas:

- Dar continuidade ao processo de divulgação das Recomendações do CPC relativas a planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas e sobre Gestão de Conflitos de Interesses, dada a importância que representam enquanto instrumentos necessários para o incremento da prevenção dos riscos de corrupção nas entidades do Setor público.
- Reforçar a necessidade de os tribunais comunicarem ao CPC as sentenças ou acórdãos tomados em julgamentos onde esteja em causa esta tipologia de crimes, por se reconhecer que contêm elementos informativos detalhados sobre áreas e setores da Administração Pública onde estes delitos ocorrem.
- Reforçar o sentido da utilidade dos planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, enquanto instrumentos que permitem melhorar a qualidade e a transparência da gestão pública, uma vez que subsistem ainda determinados setores que denotam desconhecimento deste potencial, como é o caso dos Tribunais de primeira instância, já sinalizados em relatórios de anos anteriores.
- Reforçar a necessidade de as entidades do setor público sedimentarem e partilharem internamente códigos de conduta e manuais de boas práticas, instrumentos que permitem consolidar os procedimentos administrativos mais adequados no exercício de cada tarefa funcional, incluindo nos procedimentos de controlo interno, num contributo para o incremento da qualidade dos serviços que prestam.