



CONSELHO DE
PREVENÇÃO DA
CORRUPÇÃO

Comunicações Recebidas

análise descritiva

2012

aprovado em março de 2013



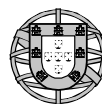
Comunicações recebidas no CPC em 2012

Análise descritiva

Nos termos do art.º 9.º, n.º 3, da Lei n.º 54/2008, de 4 de Setembro, «sem prejuízo do segredo de justiça, devem ser remetidas ao CPC cópias de todas as participações ou denúncias, decisões de arquivamento, de acusação, de pronúncia ou de não pronúncia, sentenças absolutórias ou condenatórias respeitantes a factos enunciados na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º».

Na sequência das diversas comunicações recebidas no CPC durante o ano de 2012, cujos relatórios-síntese foram sendo apresentados nas reuniões mensais do Conselho, procedeu-se à sua análise global, designadamente em relação a:

- Tipologia de informação;
- Principais ilícitos associados às decisões judiciais comunicadas;
- Tipologia das instituições públicas envolvidas nos procedimentos judiciais comunicados;
- Situação processual dos procedimentos judiciais comunicados;
- Tipologia de denunciante;
- Entidades que remeteram comunicações ao CPC, e
- Relação com os planos de prevenção de riscos de corrupção;



Importa salientar que esta análise traduz o conteúdo das informações recebidas no CPC, admitindo-se que não correspondam à totalidade das decisões que foram tomadas durante o ano de 2012 relativamente a processos judiciais em que estiveram em causa práticas ou eventuais práticas de crimes contra o Estado ou outros de natureza económica e financeira.

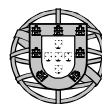
Tendo como base os resultados da análise efetuada, apresentamos no final algumas considerações sobre possíveis medidas complementares de prevenção dos riscos de corrupção no Setor Público.

1 – Número de comunicações recebidas

Mês	Resenha Nº	Nº Total de Comunicações	Relatórios relativos a	
			Processos - Crime	Auditoria
Janeiro 2012	2/2012	20	19	1
Fevereiro 2012	3/2012	16	15	1
Março 2012	4/2012	14	8	6
Abril 2012	5/2012	16	8	8
Maio 2012	6/2012	19	18	1
Junho 2012	7/2012	15	14	1
Julho / Agosto 2012	8/2012	13	6	7
Setembro 2012	9/2012	18	10	8
Outubro 2012	10/2012	11	11	0
Novembro 2012	11/2012	15	14	1
Dezembro 2012	1/2013	14	13	1
TOTAL		171	136 (79,6%)	35 (20,4%)

Leitura:

- No ano de 2012, o CPC recebeu um total de 171 comunicações;
- 136 (ou seja 4/5 – 79,6%) relativas a procedimentos criminais, e;
- 35 (1/5 – 20,4%) relativas a relatórios de auditoria;



2 – Análise das comunicações relativas a decisões judiciais

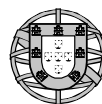
2.1 – Principais ilícitos associados às decisões judiciais reportadas

Uma vez que em cada procedimento criminal estão em causa factos cujo enquadramento penal corresponde tendencialmente a mais do que uma tipologia de crime ou a múltiplas ocorrências do mesmo crime, optou-se por uma metodologia que considera, relativamente a cada comunicação, uma única ocorrência, pelo crime de maior gravidade / censurabilidade.

Ilícito	Número de comunicações	%
Corrupção	60	44,1%
Peculato	46	33,8%
Abuso de poder	12	8,8%
Prevaricação	10	7,4%
Gestão danosa	2	1,5%
Associação criminosa	1	0,7%
Criminalidade fiscal	1	0,7%
Falsificação de documento	1	0,7%
Fraude para obtenção de subsídio	1	0,7%
Insolvência dolosa	1	0,7%
Participação económica em negócio	1	0,7%
TOTAL	136	100%

Leitura:

- Os principais crimes associados às decisões judiciais reportadas foram a corrupção e o peculato, representando no seu todo mais de 3/4 do total das decisões (77,9%);
- Segue-se um segundo grupo que integra os crimes de abuso de poder e prevaricação (16% do total);
- Finalmente, um terceiro grupo integrado por crimes que podemos caracterizar como de representação episódica.

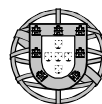


Comentário:

Tal como já tinha sido verificado em anos anteriores e as estatísticas criminais também o têm demonstrado, os dados apresentados sustentam de forma objectiva e inequívoca que a corrupção e o peculato são os crimes que tendem a apresentar maior expressão no universo da denominada criminalidade económica e financeira que tem sido conhecida e que ocorre no contexto do exercício de funções públicas.

2.2 - Tipologia de Instituições envolvidas nas comunicações judiciais reportadas

Ilícito Envolvendo Funcionários (de acordo com o conceito de funcionário do Código Penal - art.º 386º)	Área da Administração Local 64 (47,1%)	Municípios	50 (36,8%)
		Freguesias	7 (5,1%)
		Empresas municipais	6 (4,4%)
		Áreas metropolitanas	1 (0,7%)
	Área da Mobilidade e Transportes 9 (6,6%)	Centros de exame para obtenção de licença de condução	5 (3,7%)
		Centros de inspeção automóvel	2 (1,5%)
		Segurança Rodoviária	2 (1,5%)
	Área das Polícias e Forças de Segurança		9 (6,6%)
	Área dos Apoios Sociais		7 (5,1%)
	Área da Defesa		7 (5,1%)
	Área da Educação		7 (5,1%)
	Área da Saúde		6 (4,4%)
	Área da Justiça		5 (3,7%)
	Área de Apoios ao Desenvolvimento		3 (2,2%)
	Área do Desporto		3 (2,2%)
	Área Laboral		3 (2,2%)
	Área Tributária e das Finanças		2 (1,5%)
Área dos Negócios Estrangeiros		1 (0,7%)	
Outros		3 (2,2%)	
Ilícitos envolvendo apenas utentes dos Serviços Públicos			7 (5,1%)



Leitura:

- A área da Administração Local representa quase metade (47,1%) das instituições envolvidas nas decisões judiciais reportadas, destacando-se os Municípios, com uma dimensão de 36,8% do total.

Comentário:

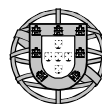
Os dados apresentados permitem sustentar que as entidades da Administração Local, bem assim como a de Mobilidade e Transportes ou as Polícias e Forças de Segurança, pela natureza das funções que exercem, que incluem fatores como o poder discricionário, que muitas vezes é exercido em contextos de grande proximidade com os cidadãos, encontram-se naturalmente mais expostas a riscos de ocorrência de atos de corrupção.

2.3 – Conteúdo das decisões reportadas

Arquivamento	65	47,8%
Acusação	46	33,8%
Condenação	13	9,6%
Abertura de Inquérito	12	8,8%

Leitura:

- Cerca de metade (47,8%) das decisões reportadas correspondem a despachos de arquivamento;
- Cerca de 1/3 (33,8%) são despachos de acusação;
- Apenas cerca de 1/10 (9,6%) correspondem a decisões condenatórias.



Comentário:

Os elementos apresentados, sobretudo a dimensão dos despachos de arquivamento, podem ser reveladores das dificuldades da acção da investigação criminal no acesso e recolha dos indícios e das provas das práticas delituosas neste tipo de criminalidade.

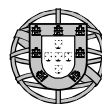
Ainda assim importará realçar o facto de cerca de 1/3 das decisões corresponderem a despachos de acusação e 1/10 a decisões condenatórias, o que poderá sustentar a existência de algum esforço desenvolvido pelo Ministério Público, coadjuvado pelos órgãos de Polícia Criminal, na realização da investigação criminal.

2.4 – Decisões por tipologia de ilícito

		Abertura Inquérito	Acusação	Arquivamento	Condenação
Corrupção	60	6	16	32	6
Peculato	46	2	20	19	5
Abuso de poder	12	1	2	7	2
Prevaricação	10	2	4	4	-
Gestão danosa	2	-	-	2	-
Associação criminosa	1	-	1	-	-
Criminalidade fiscal	1	1	-	-	-
Falsificação de documento	1	-	1	-	-
Fraude para obtenção de subsídio	1	-	1	-	-
Insolvência dolosa	1	-	-	1	-
Participação económica em negócio	1	-	1	-	-
TOTAL	136	12 (8,8%)	46 (33,8%)	65 (47,8%)	13 (9,6%)

Leitura:

- As decisões condenatórias reportadas correspondem a práticas de crimes de corrupção, peculato e abuso de poder, o que, com se viu no quadro 2.1,



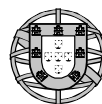
apresenta uma correlação direta com os tipos de crime que foram mais reportados.

2.5 – Tipologia de denunciante

Dado não referido na documentação recebida	42 (30,9%)
Autor identificado	40 (29,4%)
Anónimo	28 (20,6%)
Relatórios de inspeção	14 (10,3%)
Auto de notícia / relatório policial	6 (4,4%)
Certidão de processo judicial	3 (2,2%)
Notícia de imprensa	3 (2,2%)

Leitura:

- Cerca de 1/3 das comunicações (30,9%) não apresenta referência relativamente à forma como o procedimento foi iniciado, designadamente em relação ao tipo de denunciante;
- Relativamente aos restantes 2/3 das comunicações, será de destacar a dimensão dos procedimentos iniciados a partir de denúncias de autoria identificada (valor também próximo a 1/3 do total das comunicações – 29,4%), bem ainda como a dimensão dos procedimentos iniciados a partir de denúncias anónimas (cerca de 1/5 do total das comunicações – 20,6%);
- Destaca-se ainda o facto de cerca de 1/10 (10,3%) das comunicações corresponder a procedimentos judiciais iniciados a partir de Relatórios de Inspeção.



2.6 – Decisões por tipologia de denunciante

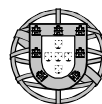
		Abertura Inquérito	Acusação	Arquivamento	Condenação
Autor identificado	40	5	12	23	-
Anónimo	28	2	2	24	-
Relatórios de inspeção	14	2	3	9	-
Auto de notícia / Relatório policial	6	2	3	1	-
Certidão de processo judicial	3	1	1	1	-
Notícia de imprensa	3	-	-	3	-
Dado não referido na documentação recebida	42	-	25	4	13
TOTAL	136	12 (8,8%)	46 (33,8%)	65 (47,8%)	13 (9,6%)

Leitura:

- A esmagadora maioria das investigações criminais iniciadas a partir de denúncias anónimas (24 de um total de 28 – 86%) conduziram a decisões de arquivamento;
- 1/3 das investigações criminais iniciadas a partir de denúncias de autoria identificada (12 num total de 40 – 33%) permitiram a recolha de elementos indiciários e probatórios suficientemente fortes para sustentar uma decisão de acusação.

Comentário:

Os elementos apresentados sugerem que as denúncias anónimas aparentam ser ineficazes, uma vez que, pela sua natureza, invalidam que a investigação criminal aceda a elementos mais concretos e determinantes relativamente ao contexto de ocorrência dos ilícitos denunciados, os quais, na maioria das vezes, são do conhecimento daqueles que denunciam os ilícitos mas não são apontados no documento da denúncia;



Ao contrário, as denúncias de autoria identificada permitem esse contacto entre quem realiza a investigação criminal e o denunciante, facilitando naturalmente o acesso a informação mais detalhada sobre os factos ocorridos e até sobre a localização de elementos indiciários e probatórios dos crimes.

2.7 – Relação com a Recomendação do CPC n.º 1/2009 sobre Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção

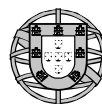
Factos anteriores à Recomendação 1/2009 – até dezembro de 2009	87 (64,0%)
Factos posteriores à Recomendação 1/2009 – depois de 2009	29 (21,3%)
Sem referência	20 (14,7%)

Leitura:

- Pelo menos cerca de 2/3 do total das comunicações recebidas (64,0%) correspondem a factos ocorridos antes do final de 2009, ou seja antes da efetividade da Recomendação 1/2009 do CPC;
- Apenas pouco mais de 1/5 das comunicações (21,3%) podem claramente associar-se a factos ocorridos após a adoção da referida Recomendação.

2.8 – Situação processual relativamente ao momento da prática do facto (por referência à data da Recomendação 1/2009)

		Abertura Inquérito	Acusação	Arquivamento	Condenação
Factos ocorridos até à Recomendação 1/2009	87	4	37	35	11
Factos posteriores à Recomendação 1/2009	29	5	7	15	2
Sem referência	20	3	2	15	-
TOTAL	136	12 (8,8%)	46 (33,8%)	65 (47,8%)	13 (9,6%)



Leitura:

- O grande número de despachos de acusação, de arquivamento e de acórdãos condenatórios foram tomados em processos-crime cujos factos decorreram antes da efetividade da Recomendação 1/2009 do CPC, ou seja até ao final de 2009.

Comentário:

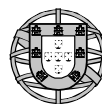
Os elementos apresentados neste quadro e no anterior evidenciam que em média não pode deixar de se considerar relativamente longo o tempo necessário para a realização da investigação criminal e do julgamento dos crimes de corrupção bem como da criminalidade conexa.

2.9 – Relação com os Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção

Procedimentos associados a entidades com Plano de Prevenção de Riscos e com Relatórios de execução	24	(17,6%)
Procedimentos associados a entidades com Plano de Prevenção de Riscos mas sem Relatórios de execução	57	(41,9%)
Procedimentos associados a entidades sem Plano de Prevenção de Riscos	48	(35,3%)
Procedimentos associados a práticas sem relação com funcionários	7	(5,1%)

Leitura:

- Mais de metade das decisões judiciais comunicadas corresponde a factos ocorridos em entidades com plano de prevenção de riscos de corrupção (59,5%), apesar de muitas delas (41,9%) não denotarem sinais de estarem a acompanhar convenientemente a adoção desse instrumento de gestão, uma vez que não remeteram ao CPC os correspondentes relatórios de execução.



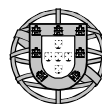
Comentário:

Os elementos apresentados evidenciam que gradualmente as entidades da Administração Pública parecem estar a aplicar efetivamente a Recomendação 1/2009 do CPC e a produzir os seus próprios Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção;

Não obstante, importa reforçar a mensagem relativamente à necessidade de os serviços procederem ao efetivo acompanhamento desses planos, designadamente através da elaboração dos correspondentes relatórios de execução.

2.10 – Entidades que reportaram informações relativas a procedimentos criminais

Procuradoria-Geral da República		68 (50,0%)
DIAPs –	Porto	11 (8,1%)
	Évora	8 (5,9%)
	Coimbra	2 (1,5%)
	Lisboa	1 (0,7%)
Procuradoria-Geral da República Distrital	Évora	4 (2,9%)
	Coimbra	3 (2,2%)
	Porto	1 (0,7%)
Serviços do Ministério Público nas comarcas de	Cascais	7 (5,1%)
	Montemor-o-Velho	4 (2,9%)
	Pinhel	3 (2,2%)
	Sertã	3 (2,2%)
	Loulé	2 (1,5%)
	Loures	2 (1,5%)
	Vila Nova de Gaia	2 (1,5%)
	Arraiolos	1 (0,7%)
	Aveiro	1 (0,7%)
	Baixo Vouga	1 (0,7%)
	Esposende	1 (0,7%)
	Guarda	1 (0,7%)
	Leiria	1 (0,7%)
	Matosinhos	1 (0,7%)
	Monchique	1 (0,7%)



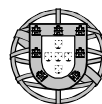
	Nazaré	1 (0,7%)
	Porto	1 (0,7%)
	Santa Comba Dão	1 (0,7%)
	Santarém	1 (0,7%)
	Valongo	1 (0,7%)
	Viana do castelo	1 (0,7%)
Autoridade Tributária		1 (0,7%)

Leitura:

- A Procuradoria-Geral da República remeteu metade do total das decisões comunicadas;
- A outra metade foi remetida pelos DIAPs, por Departamentos Regionais da Procuradoria-Geral da República e pelos Serviços do Ministério Público de algumas comarcas.

3 – Análise dos relatórios de auditoria comunicados

Mês	Resenha Nº	Nº de Relatórios de auditoria e inspeção
Janeiro 2012	2/2012	1
Fevereiro 2012	3/2012	1
Março 2012	4/2012	6
Abril 2012	5/2012	8
Maio 2012	6/2012	1
Junho 2012	7/2012	1
Julho / Agosto 2012	8/2012	7
Setembro 2012	9/2012	8
Outubro 2012	10/2012	0
Novembro 2012	11/2012	1
Dezembro 2012	1/2013	1
TOTAL		35



Objeto	Número de comunicações
Relatório de auditoria	32
Relatórios relativos a procedimentos disciplinares e instauração de inquéritos-crimes	3

Leitura:

- A totalidade destas comunicações foi remetida pelos serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira;
- A grande maioria delas (32 num total de 35 – 91%) corresponde a relatórios de auditoria.

Comentário:

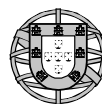
A Autoridade Tributária e Aduaneira tem denotado um grande envolvimento e cuidado permanentes na elaboração e adoção do seu plano de prevenção de riscos de corrupção, que neste momento se encontra em fase de revisão, de modo a ajustar-se convenientemente à reestruturação recentemente ocorrida nos serviços.

4 – Nota final

A finalizar, deixamos nota das propostas de maior alcance quanto a eventuais necessidades específicas de prevenção da corrupção.

As propostas em questão são as seguintes:

- Manutenção da estratégia de divulgação do sentido e alcance das Recomendações do CPC, nomeadamente da Recomendação 1/2009 sobre Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e infrações conexas, bem como da Recomendação de novembro de 2011 sobre



Gestão de Conflitos de Interesse no Setor Público, dada a importância que representam enquanto mecanismos necessários para a prevenção dos riscos de corrupção nas entidades do Setor Público. Importa salientar, a propósito, que as visitas pedagógicas que têm vindo a ser realizadas têm relevado ser um mecanismo adequado para divulgar de forma muito concreta aquelas Recomendações junto das entidades visitadas, para além de permitirem acompanhar e avaliar de forma mais direta as dificuldades que têm sido sentidas no processo de produção, adoção e execução dos planos;

- Subsistem ainda setores em que, aparentemente, se denota um eventual desconhecimento da importância dos Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção enquanto instrumentos com potencial para melhorar a gestão das entidades e consequentemente a qualidade dos serviços que prestam ao cidadão;
- Em complemento às Recomendações do CPC sobre Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e sobre Gestão de Conflitos de Interesse no Setor Público, parece-nos igualmente importante que seja reforçada a necessidade de as entidades do Setor Público promoverem a produção, adoção e divulgação das suas cartas éticas, de códigos de conduta e manuais de boas práticas, de modo a identificarem os valores que devem nortear a sua ação e definirem os procedimentos corretos para a sua execução, num contributo para o incremento da qualidade dos serviços prestados, como tem sido salientado por organismos internacionais como a OCDE ou o GRECO.

Lisboa, 15 de março de 2012

António João Maia

PRE



CONSELHO DE
**PREVENÇÃO DA
CORRUPÇÃO**

Av. da República, 65 | 1050-189 LISBOA

Telefones. +351 217945138 / 9

www.cpc.tcontas.pt