



CONSELHO DE
PREVENÇÃO DA
CORRUPÇÃO

Comunicações Recebidas

análise descritiva

2016

aprovado em março de 2017



Este documento encerra os resultados do trabalho de análise de conteúdo descritiva que foi realizado sobre o conjunto das 432 comunicadas que foram transmitidas ao Conselho de Prevenção da Corrupção durante o ano de 2016 nos termos da Lei n.º 54/2008, e que foram tecnicamente processadas a cada mês por António João Maia e Carlos Melo Santos.

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	12
2.4 – Comunicações judiciais por tipo de ilícito	14
2.5 – Tipologia de denunciante	16
2.6 – Comunicações judiciais por tipo de denunciante	17
2.7 – Comarcas de origem das comunicações judiciais	18
3 – As comunicações judiciais com indícios da ocorrência de práticas delituosas	20
4 – Os relatórios de auditoria	24
5 – Propostas suscitadas pelos elementos apurados	27

Lisboa, 14 de fevereiro de 2017

António João Maia



Comunicações recebidas no CPC em 2016

—

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 2016 diversas comunicações relativas a ações judiciais e relatórios de auditoria, cujo conteúdo foi tratado e sumariado nos relatórios-síntese apresentados nas reuniões mensais que se realizaram. Após o final do ano e tal como tem sucedido em cada um dos anos anteriores, procedemos a uma análise de conteúdo relativamente a um conjunto de indicadores presentes em tais documentos com o propósito de se conhecerem elementos caracterizadores das práticas delituosas e das correspondentes áreas de risco na gestão do setor público.

Os critérios 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 temos assinalado nos relatórios dos anos anteriores, importa clarificar de princípio que esta análise só pode traduzir o conteúdo das informações que foram recebidas no CPC, uma vez que não dispomos de outros dados concretos que nos permitam sustentar, com a necessária objetividade e segurança, que estejamos perante a totalidade das decisões tomadas durante o ano em procedimentos judiciais em que tenham estado sob suspeita práticas de delitos contra o Estado, designadamente de corrupção e conexos. Por outro lado, os elementos comunicados não sustentam seguramente que estejamos perante todas as ações de auditoria realizadas, uma vez que, como se verá, apenas a Autoridade Tributária e Aduaneira fez essas comunicações. No final do texto e tendo por base os resultados da análise, apresentamos algumas considerações para uma reflexão mais aprofundada e eventual apresentação de propostas de medidas complementares no âmbito de conferir maior eficácia às estratégias e aos instrumentos de prevenção dos riscos de corrupção nos serviços da Administração Pública.



1 – Número de comunicações recebidas

Número e tipo de comunicações recebidas em 2016				
Mês	Resenha Nº	Nº total de comunicações	Decisões / Relatórios de	
			Processos-Crime	Auditoria
Janeiro	2/2016	34	27	7
Fevereiro	3/2016	20	14	6
Março	4/2016	19	17	2
Abril	5/2016	25	22	3
Maio	6/2016	22	21	1
Junho	7/2016	45	44	1
Julho / Agosto	8/2016	50	46	4
Setembro	9/2016	52	42	10
Outubro	10/2016	58	57	1
Novembro	11/2016	62	58	4
Dezembro	1/2017	45	43	2
TOTAL		432	391 (90,5%)	41 (9,5%)

Leitura:

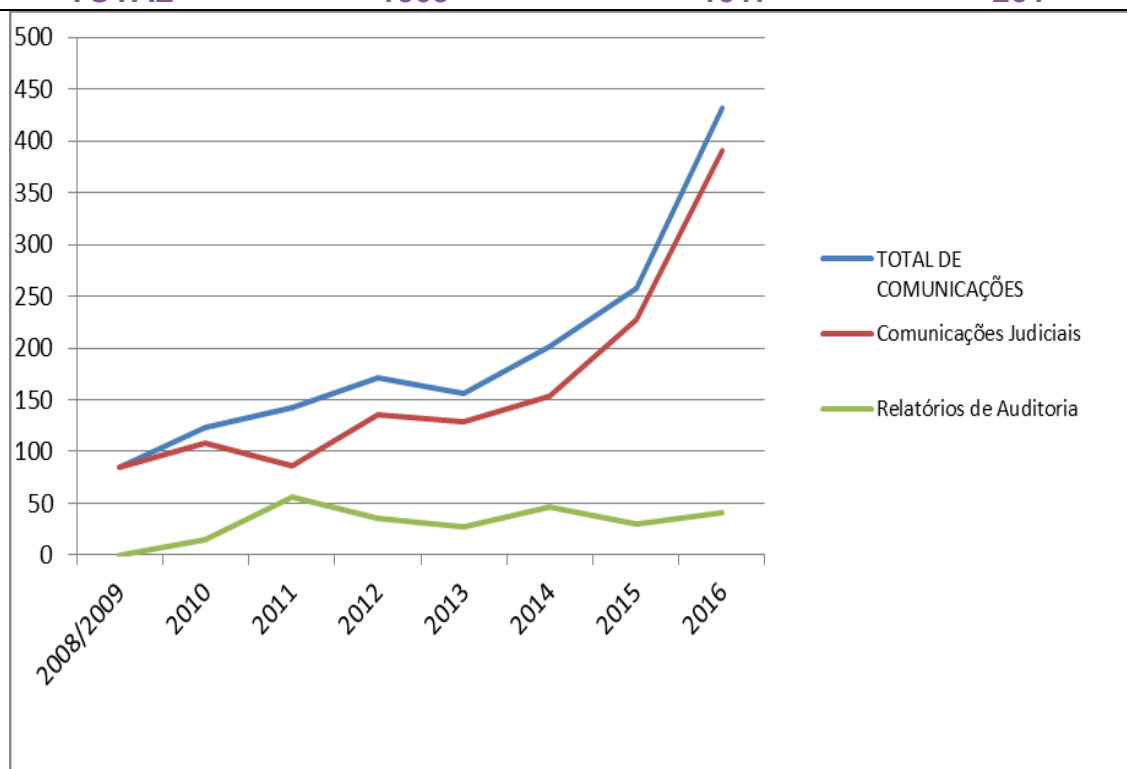
- De acordo com os elementos constantes do quadro anterior, no ano de 2016 o CPC recebeu um total de 432 comunicações, 9/10 das quais (391 – 90,5%) relativas a decisões de procedimentos criminais, e 1/10 (41 – 9,5%) relativo a relatórios de auditoria;
- Em termos evolutivos, este número, sobretudo de comunicações judiciais, representa um acréscimo relativamente aos que foram registados nos anos anteriores, acentuando a tendência de incremento do número de comunicações apresentadas ao CPC. Não obstante e como adiante se procurará mostrar de modo mais detalhado, subsistem regiões do país em que o número de comunicações judiciais foi reduzido ou mesmo nulo, como são os casos do sul do continente e, de modo mais evidente, o das regiões autónomas. 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
TOTAL	1568	1317	251





2 – As comunicações judiciais

2.1 – Principais ilícitos

Em regra, em cada procedimento criminal acaba por ser objeto de suspeição um quadro factual cujo enquadramento penal corresponde a mais do que um tipo legal de delito e, não raras vezes, a múltiplas ocorrências do mesmo tipo de delito. Partindo deste dado, e por razões puramente metodológicas, optou-se, como tem sido sucedido nos anos anteriores, pela adoção do critério que considera, relativamente a cada comunicação, uma única ocorrência, pelo delito de maior gravidade / censurabilidade, considerada a partir de molduras penais mais alargadas.

Principais tipologias de crime associado às decisões judiciais reportadas		
Ilícito	Número de comunicações	%
Corrupção ativa e passiva	155	39,6%
Corrupção ativa	7	1,8%
Recebimento indevido de vantagem	3	0,8%
Peculato	97	24,8%
Peculato de uso	6	1,5%
Abuso de poder	29	7,4%
Participação económica em negócio	23	5,9%
Prevaricação	14	3,6%
Tráfico de influência	3	0,8%
Branqueamento de capitais	9	2,3%
Falsificação de documento	6	1,5%
Abuso de confiança	3	0,8%
Outros crimes diversos*	36	9,2%
TOTAL	391	100,0%

*- O conjunto Outros crimes diversos inclui tipologias isoladas de crime, alguns deles sem relação direta com a ação e o funcionamento de entidades do setor público, como sejam por exemplo a burla, a fraude e o desvio de obtenção de subsídio, a insolvência dolosa, a passagem de moeda falsa e mesmo o tráfico de estupefacientes.

Leitura:

- Tal como nos anos anteriores, os delitos de maior grau de censurabilidade que tendem a surgir associados aos reportes judiciais são a corrupção, incluindo a corrupção ativa e o recebimento indevido de vantagem, e o



peculato, incluindo o peculato de uso, com um total de 268 comunicações, que representam cerca de 2/3 (68,5%) do total;

- Segue-se depois um segundo grupo de comunicações associadas a tipologias de delito com menor expressão, como o abuso de poder (29 comunicações), a participação económica em negócio (23 comunicações) e a prevaricação (14 comunicações), entre outras tipologias ainda mais dispersas. Este segundo conjunto totaliza 123 comunicações, representado o restante 1/3 (31,5%) do total das comunicações judiciais reportadas.

Comentário:

Os elementos apurados traduzem uma tendência de representatividade das tipologias de delito que é concordante com as dos anos anteriores e também com as estatísticas oficiais do Ministério da Justiça relativamente ao conjunto de crimes contra o Estado praticados por funcionários 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 não apenas à relação entre os funcionário e o utente do serviço público (a relação público-privado), para o caso das práticas do tipo da corrupção, mas também a 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).

Todavia e porque esta é uma tipologia de delito que tende a apresentar uma dimensão considerável de *cifras negras*, dada a sua natureza essencialmente oculta e secreta, marcada por fatores tão fortes como sejam os pactos de silêncio que se estabelecem entre os intervenientes e a ausência de testemunhas da ocorrência dos atos delituosos, importa ter sempre algum cuidado interpretativo quanto a leituras conclusivas relativamente a tipologias de delito efetivamente mais praticadas pelos funcionários no exercício das suas funções públicas de salvaguarda do interesse geral.



2.2 – Tipologia de Instituições

Tipologias de entidades públicas envolvidas nas comunicações judiciais

Ilícito envolvendo funcionários, de acordo com o conceito do Código Penal – art.º 386º

Administração Central (direta e indireta – p.ex. Direções Gerais e Institutos Públicos) **138** **35,3%**

Forças e serviços de segurança	36	9,2%
Entidades da área da saúde	22	5,6%
Atividade tributária e aduaneira	17	4,3%
Entidades da área da educação	12	3,1%
Entidades da área da justiça	10	2,6%
Entidades com funções de reinserção e serviços prisionais	8	2,0%
Entidades da segurança social	4	1,0%
Entidades com funções na área da agricultura	3	0,8%
Educação profissional	3	0,8%
Forças armadas	3	0,8%
Infraestruturas de Portugal	3	0,8%
Imprensa Nacional – Casa da Moeda	2	0,5%
Entidades com funções em áreas diversas	15	3,8%

Administração Local (autarquias e universo autárquico, incluindo entidades e empresas municipais e intermunicipais) **140** **35,8%**

Municípios	91	23,3%
Freguesias	42	10,7%
Empresas e outras entidades de gestão municipal	7	1,8%

Outros sob tutela pública (entidades com poderes e funções públicas delegadas, p.ex. Agentes de execução; Instituições Públicas de Solidariedade Social – IPSS –; corporações de bombeiros; associações culturais, desportivas, recreativas e outras de utilidade pública, etc.) **77** **19,7%**

Área de agentes e administradores de execução	14	3,6%
Atividades de centros de exame de condução	14	3,6%
IPSSs	14	3,6%
Cooperativas e outras associações	9	2,3%
Associações desportivas e culturais	6	1,5%
Bombeiros voluntários	5	1,3%
Centros de inspeção técnica de veículos	2	0,5%
Área das comunicações (CTT)	2	0,5%
Apoios sociais (Santa Casa da Misericórdia)	2	0,5%
Entidades com funções em áreas diversas	9	2,3%

Sem relação com o funcionamento da Administração Pública **36** **9,2%**

TOTAL 391 100,0%



Leitura:

- A área da Administração Local é a mais expressiva, representando cerca de 1/3 (35,8% – 140 comunicações) de todos os reportes judiciais. Deste universo, assumem particular relevo as Câmaras Municipais, que por si só representam cerca de 1/4 do total das comunicações judiciais (91 comunicações) e as Freguesias (42 comunicações);
- Segue-se a área da Administração Central, que apresenta uma dimensão total de 138 comunicações. Deste universo são de destacar as comunicações relativas a forças e serviços de segurança (36 comunicações), as entidades que operam nas áreas da saúde (22 comunicações), na atividade tributária (17 casos), na educação (12 casos) e na justiça (10 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, que representam cerca de 1/5 do total dos reportes judiciais (77 casos). Deste grupo assumem particular destaque a ação desenvolvida pelos agentes e administradores de execução, a atividade de examinação para obtenção de licença de condução e ainda a ação desenvolvida pelas denominadas IPSSs (Instituições Particulares de Solidariedade Social), todas com a mesma expressão de 14 comunicações.
- Foi recebido ainda um conjunto de cerca de 10% do total de comunicações judiciais relativas a facticidade não diretamente relacionada com a ação dos serviços e dos seus funcionários.

Comentário:

Os dados apresentados suscitam, uma vez mais, que as entidades com atividade nas áreas mais representadas, muito provavelmente pela natureza das funções que desenvolvem, designadamente pelo poder discricionário conferido aos seus funcionários, associado a alguma proximidade relacional com os cidadãos, como



é o caso particular das funções exercidas pela Administração Local ou em áreas como as das forças e serviços de segurança, possam estar particularmente expostas à possibilidade da ocorrência de atos de corrupção ou outros de natureza similar.



2.3 – Tipologia das comunicações judiciais

Decisões associadas aos reportes judiciais		
Acórdãos condenatórios	8	2,0%
Acórdão absolutório	1	0,3%
Suspensão provisória do processo	2	0,5%
Despachos de acusação	58	14,8%
Despachos de arquivamento	186	47,6%
Notificações de abertura de Inquérito	136	34,8%
TOTAL	391	100,0%

Leitura:

- Praticamente metade do total das comunicações judiciais reportadas (47,6%) 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 1/3 (34,8%) corresponde a comunicações relativas à notificação de abertura de Inquérito, ou seja ao início da fase de investigação criminal sobre situações suspeitas denunciadas;
- Apenas 69 comunicações (17,6% do total) correspondem a procedimentos criminais no âmbito dos quais foram colhidos elementos indiciadores ou demonstrativos da prática dos delitos, traduzidas em 58 Despachos de Acusação, 8 Acórdãos Condenatórios, 2 Decisões de suspensão provisória do processo e ainda 1 Acórdão Absolutório.

Comentário:

Os elementos apresentados, sobretudo a dimensão das decisões de arquivamento, podem revelar, 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, importa realçar o facto de 58 comunicações (14,8% doo total) traduzirem decisões de acusação, facto que traduz o esforço que é desenvolvido no Inquérito pelo Ministério Público e pelos Órgãos de Polícia Criminal na busca dos elementos indiciadores e demonstrativos destes delitos.

Por outro lado, não se deve excluir a possibilidade de o reduzido número de condenações comunicadas (um total de 8) poder revelar 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.

Salienta-se uma vez mais que o conhecimento destes elementos reveladores 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 ativa e passiva	155	3	1	2	14	81	54
Corrupção ativa	7	2			2	2	1
Recebimento indevido de vantagem	3				3		
Peculato	97	3			22	43	29
Peculato de uso	6				1	5	
Abuso de poder	29				4	17	8
Participação económica em negócio	23					10	13
Prevaricação	14				3	5	6
Tráfico de influência	3					2	1
Branqueamento de capitais	9					2	7
Falsificação de documento	6				1	3	2
Abuso de confiança	3				1	1	1
Outros crimes diversos	36				7	15	14
TOTAIS	391	8	1	2	58	186	136

Leitura:

- A grande maioria das comunicações está associada aos delitos de corrupção, peculato e peculato de uso, abuso de poder, participação económica em negócio, recebimento indevido de vantagem e prevaricação. Este conjunto de comunicações corresponde a 83,6% do total (327 comunicações);
- As decisões condenatórias correspondem aos delitos de corrupção ativa e passiva (3 comunicações), corrupção só na forma ativa (2 comunicações), e peculato (3 comunicações). A decisão absolutória e as comunicações relativas a decisões de Suspensão Provisória do Processo correspondem aos delitos de corrupção ativa e passiva (3 comunicações);
- Os despachos de acusação surgem associados maioritariamente aos delitos de peculato (22 comunicações) e corrupção ativa e passiva (14 comunicações), e em número menor a outras tipologias de delito, como mostra o quadro;



- Quanto às decisões de arquivamento (o maior conjunto das comunicações recebidas), será de destacar a associação aos delitos de corrupção ativa e passiva (81 comunicações), o peculato (43 comunicações), o abuso de poder (17 comunicações) e a participação económica em negócio (10 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 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	133 (34,0%)
Particular identificado	92 (23,5%)
Anónimo	126 (32,2%)
Elemento não referido na documentação recebida	40 (10,2%)

Leitura:

- Pouco mais de metade das comunicações (57,5%) correspondem a procedimentos criminais que foram iniciados a partir de denúncias de autoria identificada, quer de origem institucional (34,0%), quer pessoal (23,5%);
- Cerca de 1/3 (32,2%) das decisões judiciais reportadas derivaram de procedimentos criminais iniciados a partir de denúncias anónimas;
- E as restantes comunicações (10,2%) 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	133	4		1	21	61	46
Particular identificado	92				4	52	36
Anónimo	126			1	6	68	51
Elemento não referido	40	4	1		27	5	3
TOTAIS	391	8	1	2	58	186	136

Comentário:

Apesar da exiguidade dos números aqui em presença, os elementos apresentados suscitam a possibilidade de os procedimentos criminais decorrentes de reportes institucionais (comunicações de despiste ou de suspeita de ocorrência de delito efetuadas pelas instituições) ou de denúncia apresentada por um particular identificado, poderem apresentar um maior potencial elucidativo quanto à indicação de pistas para a localização e formas de acesso a indícios e provas dos delitos correspondentes. Os procedimentos assim iniciados estão associados a 4 Acórdãos Condenatórios, a 1 decisão de Suspensão Provisória do Processo e a 21 despachos de acusação;

Em correlação com a leitura apresentada, verificamos que os procedimentos criminais iniciados a partir das denúncias anónimas surgem tendencialmente associados a decisões de arquivamento;



2.7 – Comarcas de origem das comunicações judiciais

Comarcas de origem das comunicações judiciais

Região Norte 165 reportes (42,2%)

Alijó	1
Braga	31
Bragança	17
Fafe	1
Felgueiras	1
Gondomar	1
Lousada	2
Mirandela	1
Moimenta da Beira	1
Paredes	41
Porto	39
Póvoa do Varzim	1
Santa Maria da Feira	6
Torre de Moncorvo	1
Valongo	1
Vila Real	3
Vila Nova de Gaia	17

Região Centro 203 reportes (51,9%)

Aveiro	28
Castelo Branco	2
Coimbra	20
Figueira da Foz	1
Lamego	20
Leiria	14
Lisboa	58
Oliveira do Hospital	2
Santarém	9
Sintra	13
Tomar	24
Viseu	12

Região Sul 23 reportes (5,9%)

Évora	8
Loulé	1
Portalegre	1
Portimão	6
Santiago do Cacém	4
Setúbal	3



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;
- Subsistem sinais de uma notória ausência de comunicações relativamente a decisões de julgamento, traduzidas em condenações ou absolvições, sobretudo se for considerado o número médio de reportes de despachos de acusação que, pela dinâmica própria do processo penal, teriam naturalmente de traduzir números mais expressivos nas referidas tipologias de decisões;

Comentário:

- 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 relativamente à necessidade de reportar ao CPC as decisões que sejam tomadas no âmbito dos procedimentos criminais.



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

Consideramos ser importante conhecer com algum detalhe acrescido o conteúdo das decisões judiciais que traduzem a identificação de indícios da ocorrência de práticas delituosas no âmbito do funcionamento dos serviços do setor público.

Deste modo, neste ponto olhamos concretamente para as decisões que traduzem despachos de acusação dos suspeitos, na medida em que estas decisões se apoiam em elementos factuais apurados no âmbito dos Inquéritos realizados. Incluímos naturalmente também nesta análise as decisões judiciais que traduzem acórdãos condenatórios, decisões de suspensão provisória do processo, bem como o caso do acórdão absolutório, que, não obstante o sentido da decisão, tinha previamente sido objeto de uma acusação baseada em indícios de prática delituosa.

A análise efetuada neste ponto procura conhecer elementos objetivos do funcionamento dos serviços e entidades que integram o setor público, na medida em que o seu conhecimento é uma fonte de informação importante para a identificação de áreas e contextos de risco, cujo reforço preventivo importará assegurar.

Como se verificou no ponto anterior, em 2016 foi recebido no CPC um total de 69 comunicações judiciais da natureza das mencionadas anteriormente. O quadro seguinte identifica estas comunicações.

Decisões judiciais com indícios da ocorrência de práticas delituosas			
	Condenação	8	11,6%
	Absolvição	1	1,4%
	Suspensão provisória do processo	2	2,9%
	Acusação	58	84,1%
	TOTAL	69	100,0%

O quadro seguinte permite perceber com detalhe a dispersão de tipologias de delitos que surgem associadas aos que foram considerados inicialmente como delitos principais. Desta dispersão são de destacar, apesar de apresentarem dimensões muito reduzidas, o abuso de poder associado à corrupção ativa e passiva e a falsificação de documento associado ao peculato.



Tipologia de crimes associados às comunicações		
Crime principal	Outros crimes associados	Número de reportes
Corrupção ativa e passiva	-----	9
	Falsificação de documento e burla	3
	Abuso de poder	1
	Abuso de poder, violação de sigilo fiscal	1
	Acesso ilegítimo	1
	Falsificação de documentos e branqueamento de capitais	1
	Fraude na obtenção de subsídio	1
	Peculato	1
	Peculato, denegação de justiça, prevaricação	1
	Peculato; participação económica em negócio; abuso de poder	1
Corrupção ativa	-----	3
	Desobediência	1
Recebimento indevido de vantagem	-----	2
	Abuso de poder	1
Peculato	-----	13
	Falsificação de documento	4
	Abuso de poder e infidelidade	1
	Administração danosa e violação de normas de execução orçamental	1
	Falsidade informática	1
	Peculato de uso	1
	Posse de arma proibida	1
	Prevaricação	1
	Recebimento indevido de vantagem e burla simples	1
	Violação de correspondência	1
Peculato de uso	-----	1
Abuso de poder	-----	1
	Prevaricação de titular de cargo político	1
	Falsificação de documento	1
Prevaricação	-----	1
	Prevaricação	1
Prevaricação	-----	3
Falsificação de documento	Acesso ilegítimo e burla qualificada	1
Abuso de confiança	-----	1
Desvio de subsídio	-----	1
Fraude fiscal	-----	1
	Falsificação de documento	1
Fraude na obtenção de subsídio	-----	1
Insolvência dolosa	-----	1
Tráfico de estupefacientes	-----	1
Uso de informação privilegiada	-----	1
TOTAL		69



Tipologias de áreas e procedimentos de risco identificados		
Área de risco	Tipologia de procedimento	Número de reportes
Sem relação com funcionamento dos serviços		15
Conflitos de interesses		3
Contratação pública	Controlo de informações e prazos	4
	Violação de normas	2
	Conflitos de interesses	1
	Controlo de execução de normas	1
	Contratos de avença de recursos humanos	1
Controlo de	Cobrança e contabilização de taxas	10
	Gestão de bens, valores e património dos serviços ou de acesso em razão das funções exercidas	4
	Sobre ação de agentes privados com delegação de poderes públicos	4
	Procedimentos de concessão de benefícios	2
	Emissão de receituário médico	2
	Utilização de veículos de serviço	2
	Exercício de poderes de titulares de órgãos autárquicos	1
	Utilização de cartões de crédito dos serviços	1
	Gestão de entidades que pela sua natureza beneficiam de apoios públicos	1
	Gestão, acondicionamento e controlo de materiais apreendidos	1
	Com informações reservadas	5
	Partilha de <i>passwords</i> sobre áreas de contabilidade	1
Realização de exames de condução		3
Exercício de poderes discricionários em processos de fiscalização e aplicação de contraordenações		5
TOTAL		69

Quanto às áreas de risco e tipologias de procedimento dos serviços onde ocorreram os factos indicados, que se apresentam no quadro anterior, são de destacar:

- A contratação pública, associada sobretudo aos procedimentos de controlo de execução de normas e prazos e a conflitos de interesses;
- O controlo de funções de cobrança e contabilização de taxas; de gestão de bens valores e património dos serviços, incluindo a utilização de veículos de



serviço; da ação de agentes privados com delegação de poderes públicos; da concessão de benefícios e da emissão de receituário médico;

- O controlo de acessibilidades a bases de dados informáticos, sobretudo quando contenham informações de carácter reservado;
- A realização de exames de condução;
- O exercício de poderes discricionários em processos de fiscalização e aplicação de contraordenações.

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 apresentou um plano de prevenção de riscos de corrupção e tem apresentado os correspondentes relatórios anuais de execução	25	36,2%
A entidade apresentou um plano de prevenção de riscos de corrupção mas não tem apresentado os correspondentes relatórios anuais de execução	10	14,5%
A entidade não apresentou qualquer plano de prevenção de riscos de corrupção	18	26,1%
Sem relação com as recomendações sobre planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas	16	23,2%
TOTAL	69	100,0%

Leitura:

- O quadro anterior permite perceber que nem todas as entidades do setor público indicadas pela prática de atos delituosos são possuidoras de planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas ou pelo menos dos correspondentes relatórios de execução. Apenas em pouco mais de 1/3 (36,2% deste grupo) apresentou ao CPC o seu plano de prevenção de riscos e tem apresentado os correspondentes relatórios de execução.

Comentário:

Os elementos apresentados suscitam a eventual necessidade de o CPC equacionar indicações complementares quanto a áreas do Setor público expostas



a riscos de corrupção e infrações conexas no sentido de melhorar os correspondentes instrumentos preventivos.

Neste âmbito suscita-se igualmente a necessidade de se reforçar a divulgação das recomendações 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 2016 foi recebido e analisado no CPC um total de 41 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	21
Fragilidades na execução das medidas de controlo interno	9
Necessidade de melhorar o sistema informático e critérios de seleção de amostras	2
Registo de elevadas pendências processuais	2
Carência de equipamentos tecnológico para exercício das funções	1
Deteção de sinais de manipulação de selos de validação documental	1
Escassez de recursos humanos	1
Fraca articulação entre seções dos serviços	1
Conflitos de interesses	1
Sinalização de insuficiências em processo de avaliação de imóvel	1
Irregularidades em processos de correção da liquidação de impostos	1
TOTAL 41	

Leitura:

- Metade dos relatórios de auditoria (51,2% do total – 21 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 execução de medidas de controlo interno (referenciada em 9 relatórios), a necessidade de melhorar o funcionamento e o controlo de acessibilidades aos sistemas informáticos, a um maior rigor na definição de critérios para seleção de amostragens, as situações de conflitos de interesses, para lá de outras fragilidades orgânicas, como a escassez de recursos humanos, a fraca articulação entre departamentos orgânicos e o registo de elevadas pendências processuais.



Comentário:

Tal como tem sucedido em anos anteriores, a Autoridade Tributária e Aduaneira tem evidenciado algum cuidado com o reporte dos resultados das suas ações de auditoria interna ao Conselho de Prevenção da Corrupção. Através desses documentos têm sido sinalizadas e reportadas as fragilidades que têm sido detetadas no âmbito do funcionamento dos serviços.

Uma boa parte desses relatórios têm permitido verificar a conformidade do funcionamento dos departamentos e procedimentos auditados.

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

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

Neste âmbito suscita-se a possibilidade de se sinalizar o reforço da necessidade de os serviços de auditoria interna da Autoridade Tributária e Aduaneira, bem como de todas as entidades com funções da mesma natureza, de reforçarem os cuidados na verificação posterior da eficácia das medidas corretivas adotadas no âmbito das irregularidades e fragilidades detetadas.



5 – Sugestões suscitadas pelos elementos apurados

Para concluir, deixamos nota de indicações para eventual exploração e reflexão no âmbito das estratégias e dos instrumentos de prevenção da corrupção e infrações conexas na gestão do Setor Público, que decorrem dos elementos descritos:

- Continuação da divulgação das Recomendações do CPC sobre 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 a prevenção dos riscos de corrupção nas entidades do Setor público;
- Afinação da estratégia de comunicação quanto ao teor do n.º 3 do art.º 9º da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, relativamente à necessidade de serem comunicadas ao CPC as decisões relativas aos julgamentos por esta tipologia de crimes. Como se viu, o conhecimento destes dados é importante para o conhecimento mais pormenorizado das áreas e setores da Administração Pública onde efetivamente se comprova a ocorrência destes delitos;
- Reforçar a utilidade dos Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e infrações conexas, enquanto instrumentos que melhoram a qualidade e a transparência da gestão pública, uma vez que parecem subsistir setores que denotam desconhecimento deste potencial. Este é o exemplo dos Tribunais de primeira instância, como tem sido sinalizado em relatórios anteriores;
- Reforçar a necessidade de as entidades do setor público adotarem códigos de conduta e manuais de boas práticas, que permitam uma sedimentação em documentos escritos dos procedimentos mais corretos e adequados relativamente à execução de cada função e procedimento administrativo, incluindo os procedimentos de controlo interno, num contributo para o incremento da qualidade dos serviços que prestam.

PREVENÇÃO



CONSELHO DE
**PREVENÇÃO DA
CORRUPÇÃO**

Av. da República, 65 | 1050-189 LISBOA

Telefones. +351 217945138 / 9

www.cpc.tcontas.pt