



CONSELHO DE  
**PREVENÇÃO DA**  
**CORRUPÇÃO**

**Comunicações Recebidas**  
análise descritiva

**2019**

aprovado em maio de 2020



---

## PROJETO

### **Comunicações recebidas no CPC em 2019 Análise descritiva**

---

## NOTA DE APRESENTAÇÃO

O documento de trabalho que se segue traduz os resultados da análise de conteúdo realizada sobre o total das 796 comunicações que foram reportadas ao CPC durante o ano de 2019 no âmbito da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro.

---

## SUMÁRIO EXECUTIVO

- Uma grande maioria das comunicações (98%) refere-se a decisões judiciais, sendo residual o número de comunicações de outra natureza (2%), correspondendo a relatórios de auditoria;
- As comunicações judiciais, num total de 783, correspondem a 389 despachos de arquivamento, 260 notificações de abertura de Inquérito, e 134 reportes de decisões baseadas na presença de elementos indiciadores ou probatórios da ocorrência de práticas delituosas em entidades e organismos públicos ou com funções de natureza pública;
- Os principais tipos de crime associados às 783 comunicações recebidas foram essencialmente a corrupção (237 comunicações) e o peculato (238 comunicações), a que se juntam, com menor expressão, crimes como o abuso de poder (89 comunicações), a prevaricação (57 comunicações), a participação económica em negócio (54 comunicações), ou o recebimento indevido de vantagem (10 comunicações);
- As comunicações referem-se à ocorrência ou à suspeição da ocorrência de crimes em entidades ou organismos: da Administração Local (328 comunicações); da Administração Central, direta e indireta, (246 comunicações); com poderes e funções públicas delegadas (189 comunicações), e das Administrações Regionais dos Açores (16 comunicações) e da Madeira (4 comunicações);
- As comarcas que apresentaram estas comunicações situam-se essencialmente no litoral, sendo 307 delas da Região Norte (acima do rio Douro), 344 da Região Centro (entre Douro e Tejo), 60 da Região Sul (abaixo do Tejo), e 72 das Regiões Autónomas dos Açores (63 comunicações) e da Madeira (9 comunicações). Estes valores, sobretudo no território continental, são compatíveis com o facto de as maiores concentrações urbanas se situarem no litoral norte e centro do país;
- As principais áreas da Administração Pública onde ocorreram as 134 comunicações relativas a decisões com elementos indiciadores ou probatórios da ocorrência de práticas de crime, foram: o processo de tomada da decisão administrativa; o exercício de funções públicas delegadas; a gestão de recursos humanos; a gestão da tesouraria e da contabilidade; a gestão dos sistemas informáticos; a contratação pública; e as áreas da concessão de benefícios e apoios financeiros;
- Das 134 entidades associadas a decisões com elementos indiciadores da ocorrência de práticas de crimes, apenas 94 dispunham de planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, 55 das quais têm procedido à elaboração e apresentação dos correspondentes relatórios de execução;
- Os resultados desta análise suscitam a necessidade de as entidades do Setor Público reforçarem a adoção das recomendações do CPC sobre planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas e de gestão de conflitos de interesses, em articulação com outros instrumentos de promoção da Ética e da Integridade, como sejam Códigos de Ética e de Conduta e Manuais de Boas Práticas.

---

Trabalho de análise realizado por:  
António João Maia  
Serviço de Apoio Técnico do CPC



## COMUNICAÇÕES RECEBIDAS NO CPC EM 2019

### ANÁLISE DESCRITIVA

Este trabalho contém os resultados da análise de conteúdo realizada sobre o acervo das 796 comunicações que foram remetidas ao Conselho de Prevenção da Corrupção durante o ano de 2019 nos termos da Lei n.º 54/2008.

Os resultados da análise são apresentados de acordo com o seguinte índice:

Nota de abertura e enquadramento	3
1 – Número total de comunicações recebidas	5
2 – Comunicações judiciais	7
2.1 – Principais tipos de crime	7
2.2 – Tipologias de Administração associadas às comunicações	9
2.3 – Tipologia das decisões judiciais	12
2.4 – Decisões judiciais por tipologia de crime	13
2.5 – Tipologia de forma de início (notícia do crime)	14
2.6 – Decisões judiciais por tipologia de denunciante	15
2.7 – Comarcas de origem das comunicações judiciais	16
3 – As comunicações judiciais com indícios da ocorrência de crime	18
3.1 – Tipologias de decisão	18
3.2 – Tipologias de crime	19
3.3 – Tipologias de entidades	20
3.4 – Tipologias de áreas e fatores de risco	22
3.5 – Relação com a adoção das recomendações do CPC sobre planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas	24
4 – Outras comunicações	26
5 – Sugestões decorrentes dos elementos apurados	27

**Lisboa, abril de 2020**



## **Comunicações recebidas no CPC em 2019**

—

### **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 2019 um total de 796 comunicações relativas a decisões judiciais e relatórios de auditoria, cujo conteúdo foi tratado e sumariado nos diversos relatórios-síntese apresentados nas reuniões mensais.

À semelhança dos anos anteriores, procedemos a uma análise de conteúdo sobre o acervo de comunicações recebidas, tendo em consideração os indicadores mais relevantes e pertinentes presentes em tais comunicações, com o propósito de serem conhecidos determinados elementos de caracterização das práticas delituosas e fraudulentas na gestão pública e das correspondentes áreas e fatores de risco.

Os indicadores que têm sido 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 novamente que os resultados da análise que aqui são apresentados traduzem apenas e só o conteúdo das informações que foram comunicadas ao CPC. Por si só, eles não permitem sustentar, com a necessária objetividade e segurança, estarmos perante a totalidade das decisões judiciais tomadas pelo Ministério Público e pelos Tribunais, relativamente aos tipos de crime associados à gestão pública, designadamente à corrupção e crimes conexos, nem também das auditorias realizadas durante em entidades do setor público.

No final do texto e tendo por base os resultados verificados, apresentamos algumas considerações conclusivas para uma reflexão mais aprofundada que permita estabelecer eventuais propostas complementares sobre as medidas já recomendadas pelo CPC, nomeadamente dos instrumentos de prevenção dos riscos de corrupção e infrações conexas no Setor Público e na sua gestão.



## 1 – Número total de comunicações recebidas

<b>Número e tipo de comunicações recebidas em 2019</b>				
<b>Mês</b>	<b>Resenha N°</b>	<b>Total de comunicações</b>	<b>Comunicações Judiciais</b>	<b>Outras comunicações</b>
<b>Janeiro</b>	2/2019	<b>75</b>	75	-
<b>Fevereiro</b>	3/2019	<b>95</b>	95	-
<b>Março</b>	4/2019	<b>65</b>	65	-
<b>Abril</b>	5/2019	<b>58</b>	58	-
<b>Maio</b>	6/2019	<b>82</b>	82	-
<b>Junho</b>	7/2019	<b>78</b>	78	-
<b>Julho / Agosto</b>	8/2019	<b>40</b>	40	-
<b>Setembro</b>	9/2019	<b>75</b>	74	1
<b>Outubro</b>	10/2019	<b>83</b>	71	12
<b>Novembro</b>	11/2019	<b>57</b>	57	-
<b>Dezembro</b>	1/2020	<b>88</b>	88	-
<b>TOTAL</b>		<b>796</b>	<b>783 (98%)</b>	<b>13 (2%)</b>

### Leitura:

- No ano de 2019 o CPC recebeu um total de 796 comunicações, 783 relativas a procedimentos criminais e 13 correspondentes a comunicações de outra natureza, designadamente a Relatórios de Auditoria;
- Comparativamente com os anos anteriores, será de salientar que o volume de comunicações judiciais revela um acréscimo relativamente a 2018, que registou um total de 604 comunicações, e uma tendência geral de crescimento ao longo do tempo, enquanto os relatórios de auditoria têm registado números de comunicações muito reduzidos, com 13 relatórios reportados.

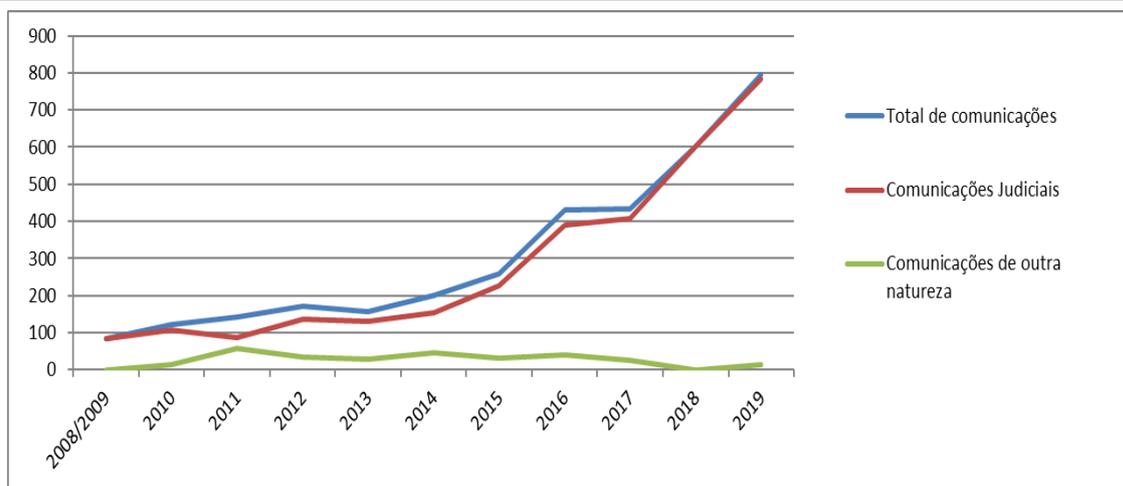
O quadro e gráfico seguintes traduzem a evolução registada no número de comunicações efetuadas ao CPC desde a sua criação.

A leitura dos elementos constantes do quadro e correspondente gráfico permitem aferir as tendências assinaladas anteriormente quanto à evolução do número de comunicações judiciais e relatórios de auditoria que têm sido remetidos ao CPC.



**Evolução anual das comunicações recebidas no CPC desde a sua criação**

Ano	Total de comunicações por ano	Comunicações judiciais	Comunicações de outra natureza
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
2018	604	604	0
2019	796	783	13
<b>TOTAL</b>	<b>3401</b>	<b>3112</b>	<b>289</b>





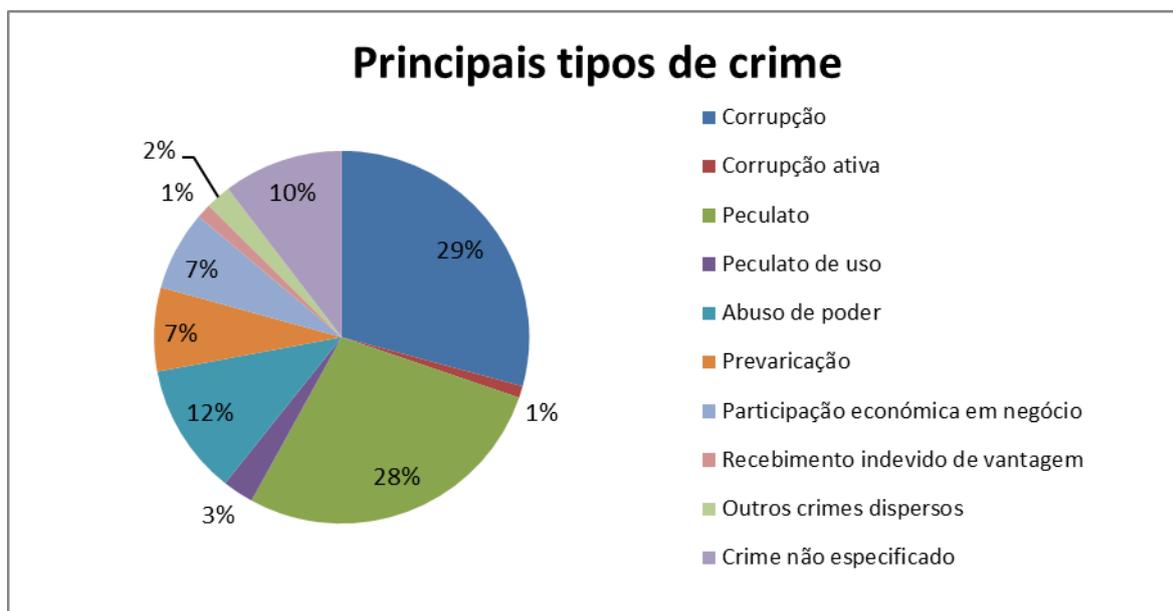
## 2 – Comunicações Judiciais

### 2.1 – Principais tipos de crime

Os procedimentos criminais têm por objeto confirmar a ocorrência dos crimes, e identificar e punir os seus autores. O esclarecimento do quadro factual correspondente inclui, muitas vezes, a prática de mais do que um tipo legal de crime e, nalgumas circunstâncias, múltiplas ocorrências do mesmo tipo de crime. Partindo destas características e por razões puramente metodológicas, optou-se, como tem sido considerado nos anos anteriores, pela adoção de um critério que considera, relativamente a cada comunicação, uma única ocorrência, pelo crime de maior gravidade / censurabilidade, tendo em conta a moldura das penas legalmente previstas.

O quadro e gráfico seguintes mostram a frequência dos principais tipos de crime associados às comunicações apresentadas ao CPC em 2019.

<b>Principais tipos de crime associados às decisões judiciais reportadas em 2019</b>		
<b>Tipo legal de crime</b>	<b>Número de comunicações</b>	<b>%</b>
Corrupção	229	29,2%
Corrupção ativa	8	1,0%
Peculato	217	27,7%
Peculato de uso	21	2,7%
Abuso de poder	89	11,4%
Prevaricação	57	7,3%
Participação económica em negócio	54	6,9%
Recebimento indevido de vantagem	10	1,3%
Tráfico de influência	5	0,6%
Falsidade informática	3	0,4%
Concussão	2	0,3%
Violação de normas de execução orçamental	2	0,3%
Violação de normas urbanísticas	2	0,3%
Burla tributária	1	0,1%
Desvio de subsídio	1	0,1%
Falsificação de documento	1	0,1%
Crime não especificado	81	10,3%
<b>TOTAL</b>	<b>783</b>	<b>100,0%</b>



#### Leitura:

- Tal como tem sido verificado nos anos anteriores, os crimes maioritariamente associados aos reportes judiciais têm sido a corrupção e o peculato, nas suas diversas formas, traduzindo um total de 475 comunicações, o que representa cerca de 2/3 (60,7%) do total das comunicações judiciais.
- Segue-se depois um segundo grupo de comunicações associadas a tipos de crime com menor expressão, como sejam o abuso de poder (89 comunicações), a prevaricação (57 comunicações) e a participação económica em negócio (54 comunicações), entre outras tipologias mais dispersas. Este segundo grupo de crime está associado a 308 comunicações, representando o restante cerca de 1/3 (39,3%) do total dos reportes judiciais apresentados ao CPC.

#### Comentário:

Os elementos apurados evidenciam uma elevada representatividade dos crimes de corrupção e de peculato, elemento que é concordante com os registos 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.



Por outro lado, importará acrescentar que, na sua essência, estas duas tipologias de crime são representativas dos dois grandes fatores que podem estar na génese destas práticas. A corrupção representará os relacionamentos inadequados e impróprios dos servidores públicos com terceiros em razão das suas funções, e o peculato a relação, igualmente imprópria e inadequada, do servidor público com bens, valores e patrimónios dos serviços onde exercem funções, ou que, em razão delas, estejam sob a sua responsabilidade ou à sua guarda.

Todavia e porque estas tipologias de crime têm reconhecidamente uma natureza secreta, marcada por fatores como sejam os pactos de silêncio que se estabelecem entre os intervenientes ou a ausência de testemunhas das ocorrências, importa que se tenha sempre algum cuidado interpretativo quanto a leituras conclusivas acerca de taxas efetivas da incidência destes tipos de crimes.

## 2.2 – Tipologias de Administração associadas às comunicações

O quadro e gráfico seguintes mostram as tipologias e o perfil de entidades do Setor Público que estiveram associadas às situações comunicadas ao CPC durante o ano.

### Tipologias de entidades públicas envolvidas nas comunicações judiciais

<b>Administração Central</b> (direta e indireta – p.ex. Direções Gerais e Institutos Públicos)	<b>246</b>	<b>31,4%</b>
Forças e serviços de segurança	88	
Entidades com funções na área da saúde	40	
Entidades com funções na área da educação	25	
Entidades com funções na área tributária e aduaneira	18	
Entidades com funções na área dos apoios sociais e financeiros	18	
Entidades com funções na área da mobilidade e dos transportes	13	
Entidades com funções na área da justiça	13	
Entidades com funções na área da defesa	7	
Entidades das áreas da governação / Órgãos de soberania	5	
Entidades com funções na área do da gestão do ambiente	5	
Entidades com funções de natureza financeira	5	
Entidades com funções na área dos registos e notariado	3	
Entidades com função em áreas diversas e dispersas	6	



---

**Administração Local** (autarquias, freguesias e universo autárquico, incluindo entidades municipais e intermunicipais) **328** **41,9%**

Municípios	249
Freguesias	69
Empresas e outras entidades de gestão municipal	10

---

**Outros sob tutela pública** (entidades com poderes e funções públicas delegadas) **189** **24,1%**

Entidades particulares de solidariedade social	65
Solicitadores e agentes de execução	44
Entidades e competições desportivas	18
Entidades com atividades de natureza associativa	18
Corporações de bombeiros voluntários	11
Área de exame de condução e inspeção técnicas de veículos	10
Fundações	6
Entidades com funções de âmbito financeiro	3
Entidades com funções em áreas diversas e dispersas	14

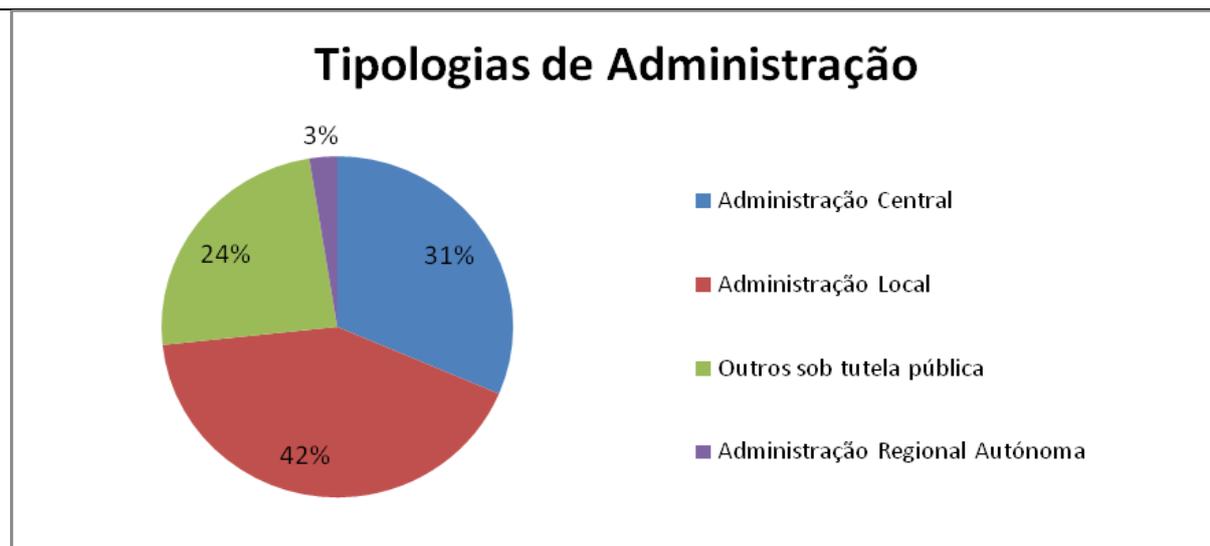
---

**Administração Regional Autónoma** (entidades das estruturas administrativas das Regiões Autónomas dos Açores (16) e da Madeira (4)) **20** **2,6%**

Entidades com funções na área da saúde	9
Entidades da área da educação	4
Entidades da área da agricultura e ambiente	3
Entidades das áreas da Governação	2
Entidades com funções em áreas diversas	2

---

**TOTAL** **783** **100,0%**



### Leitura

- A área da Administração Local é uma vez mais, tal como nos anos anteriores, a que surge mais representada, estando associada a quase metade (41,9% –



328 comunicações) dos reportes judiciais. Deste universo, assumem particular relevo os municípios, que por si só representam 249 comunicações.

- Segue-se a área da Administração Central, que apresenta uma dimensão total de cerca de 1/3 das comunicações (246 casos – 31,4%). Deste universo são de destacar as comunicações envolvendo forças e serviços de segurança (88 comunicações), bem como as entidades que operam nas áreas da saúde (40 comunicações) e da educação (25 comunicações).
- Identifica-se ainda um terceiro conjunto de entidades, que designamos por *Outros sob tutela pública*, por exercerem funções de natureza pública que lhes são confiadas legalmente pelo Estado e pela Administração, ou também por entidades que são destinatárias de apoios e benefícios sociais, e que representam cerca de 1/4 do total dos reportes (189 casos – 24,1% do acervo). Deste grupo são de destacar as áreas das entidades particulares de solidariedade social (65 comunicações), bem como o exercício de funções de solicitador e agente de execução (44 comunicações).

### **Comentário:**

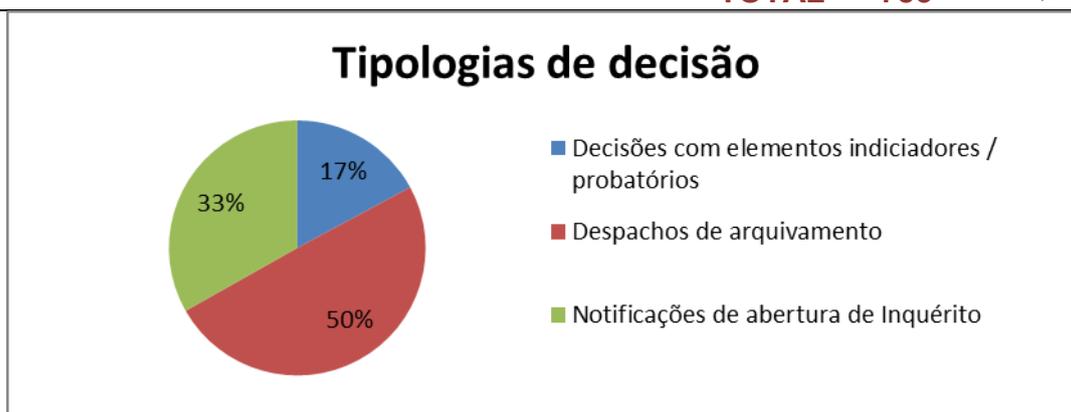
Os dados apresentados evidenciam contornos muito semelhantes aos verificados nos anos anteriores. Eles permitem sustentar uma vez mais que as entidades com funções nas áreas mais representadas parecem encontrar-se particularmente expostas à possibilidade da ocorrência de atos de corrupção e de peculato ou outros de natureza similar.

Esta maior exposição associa-se com alguma probabilidade a 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 a situações de alguma proximidade relacional dos serviços e funcionários com os cidadãos, como seja por exemplo os casos particulares da Administração Local e das forças e serviços de segurança.



### 2.3 – Tipologia das decisões judiciais

<b>Decisões associadas aos reportes judiciais</b>		
Decisões com elementos indiciadores / probatórios	<b>134</b>	17,1%
Despachos de arquivamento	<b>389</b>	49,7%
Notificações de abertura de Inquérito	<b>260</b>	33,2%
<b>TOTAL</b>	<b>783</b>	100,0%



#### Leitura:

- Metade das comunicações apresentadas ao CPC compreende despachos de arquivamento (389 reportes – 49,7%), ou seja, Inquéritos no âmbito dos quais não se colheram elementos indiciadores ou probatórios da ocorrência dos crimes que foram denunciados e investigados.
- É igualmente expressiva a dimensão das notificações de abertura de Inquérito (260 comunicações – 33,2%).
- Apenas 17,1% das comunicações (134 casos) correspondem a procedimentos criminais no âmbito dos quais foram colhidos elementos indiciadores ou demonstrativos da ocorrência de crimes.

#### Comentário:

Os elementos apresentados reforçam também aqui uma tendência já registada nos anos anteriores, que é a do arquivamento por ausência de provas de uma grande parte das denúncias que chegam ao sistema de justiça, designadamente ao Ministério Público. De entre outras possíveis explicações, estes números



evidenciam alguma dificuldade do trabalho de investigação criminal na sua tarefa de recolher os indícios e as provas neste tipo de crimes.

## 2.4 – Decisões judiciais por tipologia de crime

Decisões judiciais por tipo de crime							
Tipo de crime	TOTAL	Cond.	Abs.	SPP	Ac.	Arq.	Ab. Inq.
Corrupção	229	2			17	156	54
Corrupção ativa	8	2	1		4		1
Peculato	217	8	5		60	100	44
Peculato de uso	21	1		2	3	10	5
Abuso de poder	89			1		53	35
Prevaricação	57		2		15	34	6
Participação económica em negócio	54				5	19	30
Recebimento indevido de vantagem	10	1			1	5	3
Tráfico de influência	5					1	4
Falsidade informática	3			1	1		1
Concussão	2					2	
Violação de norma orçamental	2						2
Violação de norma urbanística	2						2
Burla tributária	1				1		
Desvio de subsídio	1		1				
Falsificação de documento	1					1	
Crime não especificado	81					8	73
<b>TOTAIS</b>	<b>783</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>107</b>	<b>389</b>	<b>260</b>

### Leitura:

- As 134 comunicações que contêm indícios e provas da ocorrência de crimes (Despachos de Acusação e de Suspensão Provisória do Processo e ainda Acórdãos Condenatórios e Absolutórios – estes últimos traduzem situações em que os indícios que foram apresentados em Tribunal não revelaram uma capacidade própria para se converter em prova e sustentar a aplicação de condenações) estão associadas fundamentalmente aos crimes de corrupção (26 comunicações) e peculato e peculato de uso (79 comunicações).
- Quanto às decisões de arquivamento, será de destacar a tendência para estarem associadas sobretudo aos mesmos tipos legais de crime (corrupção - 156 comunicações), peculato e peculato de uso (110 comunicações), abuso



de poder (53 comunicações) e participação económica em negócio (34 comunicações).

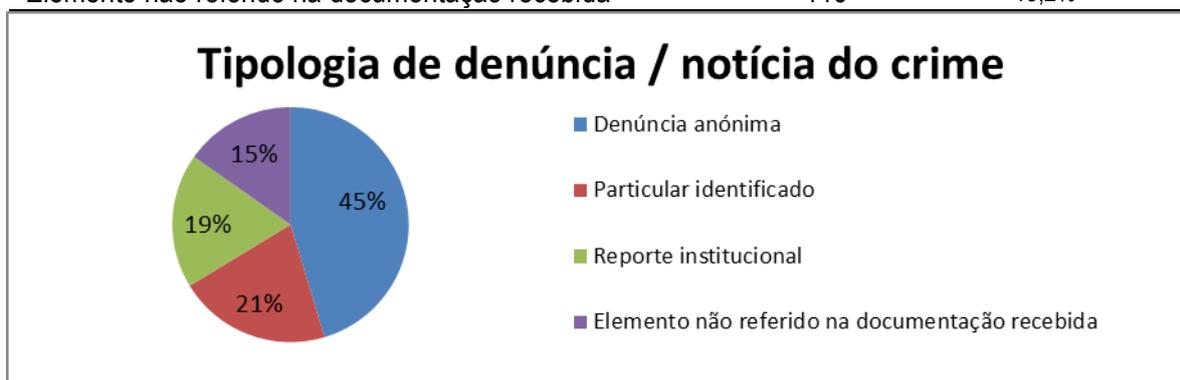
- Relativamente às notificações de abertura de inquérito, os números apresentados devem ser considerados unicamente como meras referências, uma vez que só depois da realização da correspondente investigação criminal será possível confirmar a ocorrência dos crimes denunciados ou mesmo de outros.

#### **Comentário:**

- Os elementos apresentados concorrem uma vez mais para evidenciar as dificuldades da ação do Ministério Público e dos Órgãos de Polícia Criminal no acesso e recolha de indícios e elementos probatórios relativamente à ocorrência destes tipos de crime.

#### **2.5 – Tipologia de forma de início (notícia do crime)**

<b>Tipologia de forma de início dos procedimentos (denunciante)</b>		
Denúncia anónima	355	45,3%
Particular identificado	164	20,9%
Reporte institucional	145	18,5%
Elemento não referido na documentação recebida	119	15,2%



#### **Leitura:**

- Praticamente metade das comunicações (45,3%) corresponde a procedimentos criminais que foram iniciados a partir de denúncias anónimas;



- Cerca de 1/5 das comunicações (20,9%) traduzem situações em que as investigações tiveram por base uma denúncia de autor particular que se identificou.
- 18,5% dos reportes judiciais que foram apresentados ao CPC correspondem a procedimentos criminais iniciados através de reportes institucionais, ou seja através de comunicações formais apresentadas por entidades que detetaram ou tiveram conhecimento das suspeições, ou a situações de início de uma investigação a partir de certidões extraídas de outros procedimentos criminais.
- Há ainda um conjunto de reportes que foram apresentados ao CPC e que não continham elementos informativos relativamente à forma como se iniciou o correspondente procedimento criminal.

## 2.6 – Decisões judiciais por tipologia de denunciante

Decisões judiciais por tipo de denunciante							
Tipo de denunciante	TOTAL	Cond.	Abs.	SPP	Ac.	Arq.	Ab. Inq.
Denúncia anónima	355			3	4	217	131
Particular identificado	164				2	98	64
Reporte institucional	145	1	2		21	58	63
Elemento não referido	119	13	7	1	80	16	2
<b>TOTAIS</b>	<b>783</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>107</b>	<b>389</b>	<b>260</b>

### Comentário:

Tal como se tem verificado nos anos anteriores, os dados disponíveis suscitam a possibilidade de as denúncias anónimas apresentarem uma tendência para se associarem maioritariamente a decisões de arquivamento.



## 2.7 – Comarcas de origem das comunicações judiciais

### Comarcas de origem das comunicações judiciais

#### Região Norte (acima do Douro) 307 reportes (39,2%)

Porto	196
Braga	67
Bragança	13
Paredes	13
Mogadouro	3
Viana do Castelo	3
Gondomar	2
Guimarães	2
Amarante	1
Esposende	1
Marco de Canaveses	1
Mirandela	1
Penafiel	1
Ponte de Lima	1
Valongo	1
Vila Real	1

#### Região Centro (entre Douro e Tejo) 344 reportes (43,9%)

Coimbra	92
Lisboa	78
Aveiro	61
Leiria	41
Viseu	24
Santarém	19
Guarda	11
Loures	5
Sintra	4
Tomar	2
Almeirim	1
Arganil	1
Benavente	1
Estarreja	1
Lamego	1
São Pedro do Sul	1
Vila Nova de Gaia	1

#### Região Sul (abaixo do Tejo) 60 reportes (7,7%)

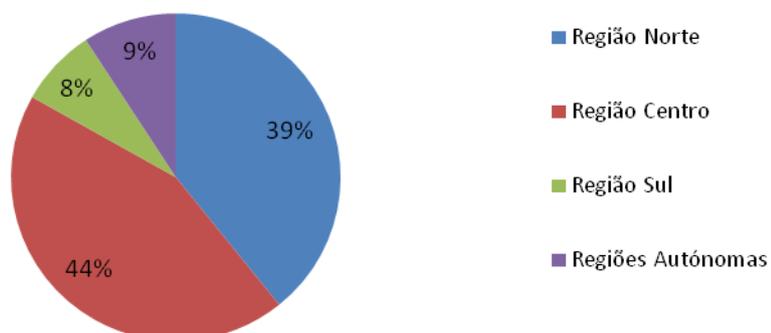
Évora	35
Faro	9
Portimão	5
Setúbal	4
Beja	2
Montijo	2
Portalegre	2
Barreiro	1

#### Regiões Autónomas 72 reportes (9,2%)

Açores – Ponta Delgada	63
Madeira - Funchal	9



### Origem das comunicações - por região



#### Leitura:

- As Regiões Norte e Centro de Portugal continental surgem mais representadas do que a Região Sul e as Regiões Autónomas.

#### Comentário:

- As maiores taxas de incidência registadas nas Regiões Norte e Centro ficam naturalmente muito associadas ao facto de nelas se encontrarem as principais cidades do país – Lisboa, Porto, Coimbra, Braga, Aveiro e Leiria



### 3 – As comunicações judiciais com indícios da ocorrência de práticas de crime

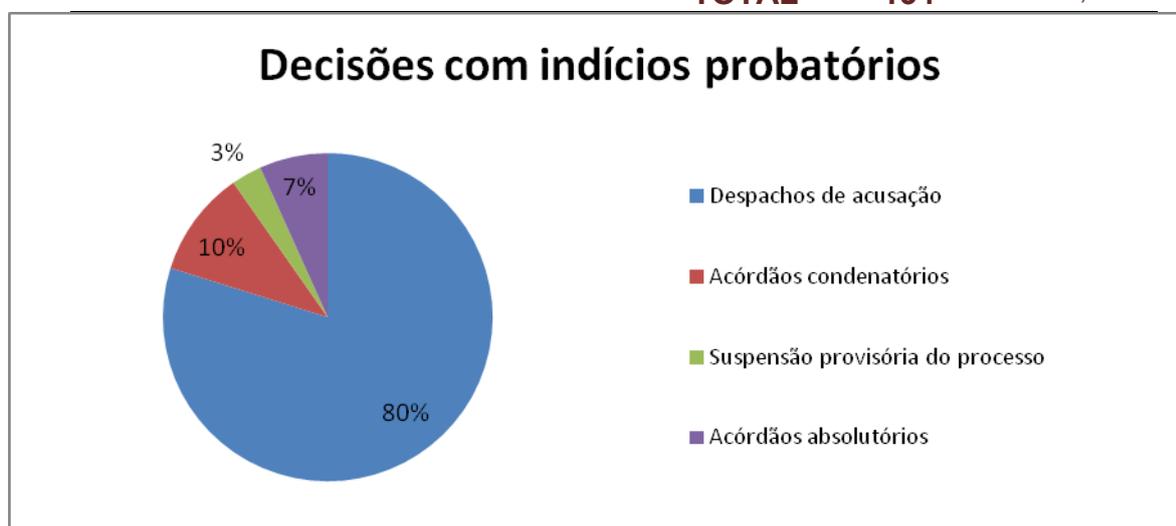
Neste ponto analisa-se de modo mais específico o conteúdo das 134 comunicações judiciais associadas à existência de elementos indiciários e probatórios da ocorrência de crimes.

Esta análise, com contornos um pouco mais detalhados, possibilita o conhecimento das principais áreas e fatores de risco associados ao contexto das ocorrências associadas às indicadas comunicações. O conhecimento destas áreas e fatores de risco revela-se um elemento importante no campo da prevenção de riscos, nomeadamente por possibilitar a procura de soluções de controlo e de prevenção de riscos mais ajustadas.

#### 3.1 – Tipologias de decisão

O quadro e gráfico seguintes caracterizam a tipologias de decisão associadas a este acervo de 134 comunicações.

<b>Decisões judiciais com indícios probatórios</b>		
Despachos de acusação	107	79,9%
Acórdãos condenatórios	14	10,4%
Suspensão Provisória do Processo	4	3,0%
Acórdãos absolutórios	9	6,7%
<b>TOTAL</b>	<b>134</b>	<b>100,0%</b>





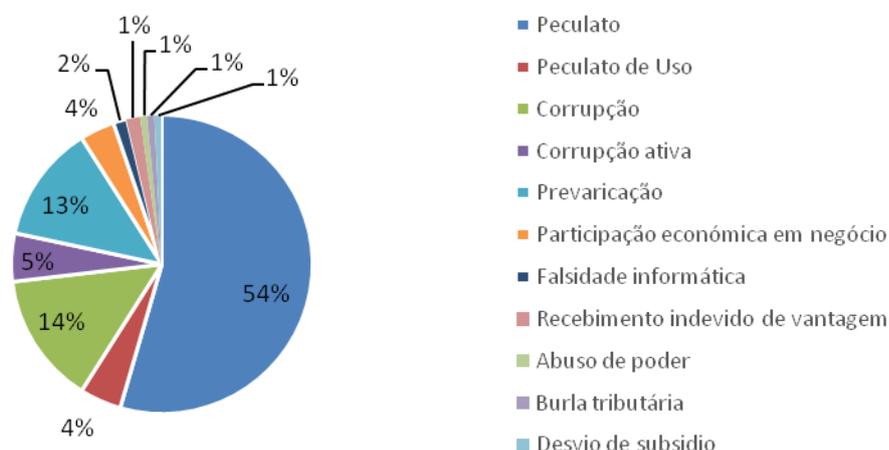
### 3.2 – Tipologias de crime

O próximo quadro permite perceber mais em detalhe, para este conjunto de 134 comunicações, a segmentação entre o crime principal em cada comunicação e, quando exista, outros crimes que lhes estiveram associados.

<b>Tipologia de crimes associados às comunicações com indícios da ocorrência de práticas delituosas</b>		
<b>Crime principal</b>	<b>Outros crimes associados</b>	<b>Número de reportes</b>
	-----	44
<b>Peculato (73 – 54,5%)</b>	Falsificação de documento	16
	Abuso de poder	3
	Abuso de poder e falsificação de documento	3
	Participação económica em negócio	3
	Concussão e falsificação de documento	2
	Violação de correspondência	2
	-----	4
<b>Peculato de uso (6 – 4,5%)</b>	Abuso de poder	1
	Prevaricação e falsificação de documento	1
	-----	8
<b>Corrupção (19 – 14,2%)</b>	Abuso de poder	4
	Acesso indevido	3
	Falsidade informática	1
	Falsificação de documento	1
	Participação económica em negócio	1
	Recebimento indevido de vantagem	1
<b>Corrupção ativa (7 – 5,2%)</b>	-----	7
	-----	10
<b>Prevaricação (17 – 12,7%)</b>	Falsificação de documento	5
	Abuso de poder	1
	Violação de norma orçamental	1
	-----	1
<b>Participação económica em negócio (5 – 3,7%)</b>	Abuso de poder	2
	Falsificação de documento	1
	Prevaricação	1
	-----	1
<b>Falsidade informática (2 – 1,5%)</b>	Burla	1
<b>Recebimento indevido de vantagem (2 – 1,5%)</b>	-----	2
<b>Abuso de poder (1 – 0,7%)</b>	-----	1
<b>Burla tributária (1 – 0,7%)</b>	-----	1
<b>Desvio de subsídio (1 – 0,7%)</b>	-----	1
	<b>TOTAL</b>	<b>134</b>



### Principais tipologias de crime nas comunicações com elementos probatórios



Os dados denotam que os crimes principais registados com maior frequência foram o peculato, o peculato de uso e a corrupção, a que se associaram sobretudo a falsificação de documento, o abuso de poder e a participação económica em negócio.

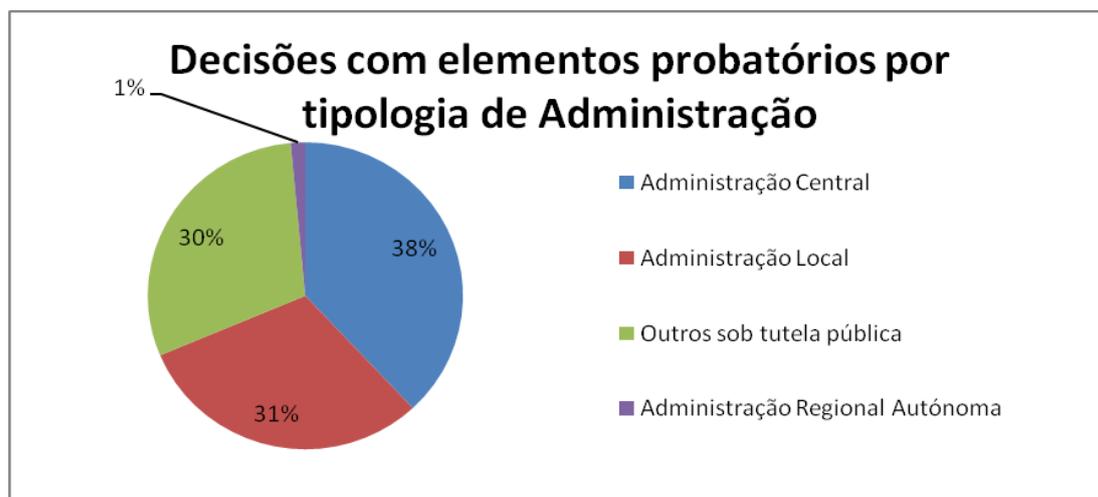
### 3.3 – Tipologias de entidades

Relativamente à tipologia de entidades públicas onde foram indiciadas essas práticas, como se mostra no quadro seguinte, são de destacar, na Administração Central, as forças e serviços de segurança, as entidades das áreas da saúde e da mobilidade e dos transportes. Na área da Administração Local, os Municípios e as Juntas de Freguesia surgem particularmente destacados. E no denominado grupo *Outros sob tutela pública*, destacam-se os Solicitadores e Agentes de execução, as Entidades Particulares de Solidariedade Social (IPSSs), as áreas de realização de exames para obtenção de licença de condução automóvel e da realização de inspeções técnicas a veículos.



### Tipologias de entidades públicas onde foram indiciadas práticas delituosas

<b>Administração Central</b> (direta e indireta – p.ex. Direções Gerais e Institutos Públicos)	<b>51</b>	<b>38,1%</b>
Forças e serviços de segurança	25	
Entidades com funções na área da saúde	7	
Entidades com funções na área da educação	2	
Entidades com funções na área tributária e aduaneira	3	
Entidades com funções na área dos apoios sociais e financeiros	1	
Entidades com funções na área da mobilidade e dos transportes	1	
Entidades com funções na área da justiça	5	
Entidades com funções na área da defesa	3	
Entidades com funções de natureza financeira	3	
Entidades com função na área do turismo	1	
<b>Administração Local</b> (autarquias e universo autárquico, incluindo entidades e empresas municipais e intermunicipais)	<b>41</b>	<b>30,6%</b>
Municípios	32	
Freguesias	9	
<b>Outros sob tutela pública</b> (entidades com poderes e funções públicas delegadas)	<b>40</b>	<b>29,9%</b>
Entidades particulares de solidariedade social	8	
Solicitadores e agentes de execução	17	
Entidades e competições desportivas	1	
Entidades com atividades de natureza associativa	3	
Área de exame de condução e inspeção técnicas de veículos	3	
Fundações	2	
Entidades com funções em áreas diversas e dispersas	6	
<b>Administração Regional Autónoma</b> (entidades das estruturas administrativas das Regiões Autónomas dos Açores (16) e da Madeira (4))	<b>2</b>	<b>1,5%</b>
Entidades da área da educação	1	
Entidades da área da agricultura e ambiente	1	
<b>TOTAL</b>	<b>134</b>	<b>100,0%</b>



### 3.4 – Tipologias de áreas e fatores de risco

Tipologias de áreas e fatores de risco referenciados		
Áreas	Fatores de risco	Frequência
<b>Decisão administrativa</b>	Controlo deficiente sobre o exercício de poderes discricionários	22
	Controlo deficiente sobre situações de conflitos de interesses	16
	Controlo deficiente sobre procedimentos de registo e contabilização de verbas e valores	23
<b>Exercício de funções públicas delegadas</b>	Controlo deficiente sobre a gestão e a ação das entidades às quais é delegado o exercício de funções de natureza pública	30
<b>Gestão de recursos</b>	Controlo deficiente sobre gestão de recursos humanos e patrimoniais dos serviços ou à sua guarda, incluindo a utilização de veículos, de equipamentos e outros bens ou valores	16
<b>Tesouraria e contabilidade</b>	Controlo deficiente sobre procedimentos de cobrança, registo e contabilização de verbas e valores pelos serviços	9
<b>Gestão de sistemas informáticos</b>	Controlo deficiente sobre acessos a registos informáticos, bases de dados e informações reservadas	6
<b>Contratação pública</b>	Controlo deficiente sobre o processamento dos contratos, bem como de situações de conflitos de interesses	11
<b>Concessão de benefícios e apoios financeiros</b>	Controlo deficiente sobre o acompanhamento da aplicação dos apoios concedidos	1
<b>TOTAL</b>		<b>134</b>



Quanto às áreas e fatores de risco associados a estas ocorrências, como mostra o quadro anterior, são de destacar:

- A decisão administrativa associada a controlos deficientes sobre o exercício de poderes discricionários, bem como sobre as situações de conflitos de interesses e procedimentos de registo e contabilização de verbas e valores.
- O exercício de funções públicas delegadas associado a um controlo deficiente sobre a ação das entidades nas quais se delegam tais funções e poderes públicos.
- A gestão de recursos nas organizações associada a um deficiente controlo sobre a gestão de recursos humanos e patrimoniais dos serviços ou à sua guarda, incluindo a utilização de veículos, equipamentos e outros bens ou valores.
- A tesouraria e a contabilidade associada a um controlo deficiente sobre a execução de procedimentos de cobrança, registo e contabilização de verbas e valores pelos serviços.
- A gestão de sistemas informáticos associada a um controlo deficiente sobre os acessos a registos informáticos, a bases de dados e a informações reservadas.



- A contratação pública associada a um deficiente controlo sobre o processamento dos contratos, incluindo as situações de conflitos de interesses.
- A concessão de benefícios e apoios financeiros públicos associada a um controlo deficiente sobre o acompanhamento da aplicação dos apoios concedidos.

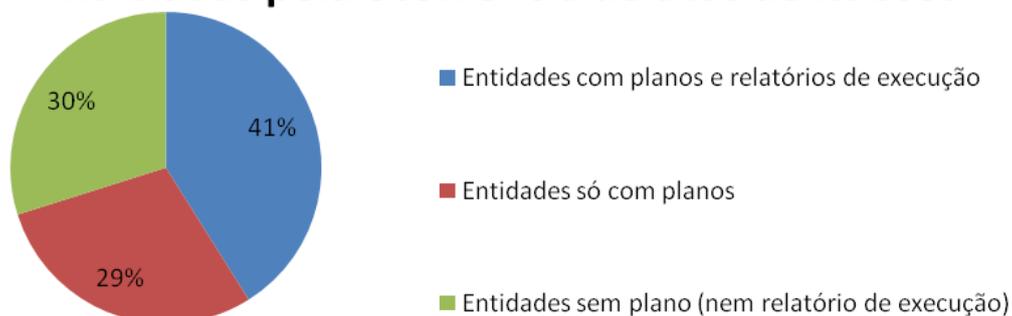
Relativamente à existência de instrumentos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, nos termos recomendados pelo CPC, nas entidades onde tais ocorrências tiveram lugar, os resultados da análise são os que se mostram no próximo quadro.

### **3.5 – Relação com a adoção das recomendações do CPC sobre planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas**

<b>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</b>		
A entidade tem um plano de prevenção de riscos de corrupção e tem apresentado os correspondentes relatórios anuais de execução	<b>55</b>	41,0%
A entidade apresentou um plano de prevenção de riscos de corrupção, mas não tem apresentado os correspondentes relatórios anuais de execução	<b>39</b>	29,1%
A entidade não apresentou qualquer plano de prevenção de riscos de corrupção – inclui entidades que desenvolvem atividades de interesse público com um cariz social	<b>40</b>	29,9%
	<b>TOTAL 134</b>	<b>100,0%</b>



### Instrumentos de prevenção nas entidades indiciadas pela ocorrência de atos delituosos



#### Leitura:

- O quadro e gráfico anteriores permitem perceber que 4 em cada 10 das entidades onde foram sinalizadas práticas delituosas (41%) dispõem de instrumentos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas. Todavia, apenas cerca de 1/3 delas (29%) tem apresentado os correspondentes relatórios de execução.

#### 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, nomeadamente com a divulgação dos resultados desta análise junto das entidades com funções de auditoria e controlo sobre a ação e a gestão da Administração Pública, designadamente as inspeções setoriais.



#### **4 – Outras comunicações**

De acordo com os dados inicialmente apresentados, e para lá das comunicações relativas a procedimentos judiciais, o CPC recebeu ainda, durante o ano de 2019, um total de 13 relatórios de auditoria, provenientes da Inspeção-Geral de Finanças (1) e da Inspeção-Geral dos Serviços da Justiça (12).

O relatório de auditoria apresentado pela Inspeção-Geral de Finanças traduz os resultados de uma ação de natureza inspetiva realizada relativamente ao modo como, entre 2013 e 2016, foram realizados os procedimentos de contratação pública num município, tendo revelado a existência de diversas irregularidades, relativamente às quais foram emitidas recomendações dirigidas à presidência no sentido de se operar a sua correção.

Quanto aos relatórios de auditoria apresentados pela Inspeção-Geral dos Serviços da Justiça, eles traduzem os resultados da verificação do modo como 12 entidades e serviços daquele ministério têm vindo a desenvolver os seus planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, registando que na generalidade esses instrumentos de gestão se apresentam claros e precisos no modo como identificam os riscos de corrupção e que as medidas preventivas previstas se apresentam coerentes relativamente a tais riscos.



## **5 – Sugestões decorrentes dos elementos apurados**

A encerrar esta análise e tendo por base os diversos elementos 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, com particular incidência nas recentemente adotadas relativamente às medidas de prevenção de riscos de corrupção na contratação pública e à gestão de Conflitos de Interesses no setor público, dada a importância que representam enquanto instrumentos necessários para o incremento das políticas de prevenção de riscos e melhoria da qualidade dos serviços prestados pelas entidades do Setor público.
- 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 e reforçar a existência de culturas organizacionais mais envolvidas na prevenção dos riscos, uma vez que subsistem ainda determinados setores que denotam desconhecimento deste potencial, como sejam os casos dos tribunais de primeira instância, dos agentes de execução e dos solicitadores, das entidades responsáveis pelo ensino e realização de exames de condução automóvel, ou dos organizadores e participantes em competições desportivas.
- Reforçar a necessidade de as entidades do setor público sedimentarem e partilharem internamente os seus próprios Códigos de Ética e de Conduta e Manuais de Boas Práticas, instrumentos que possibilitam a consolidação dos procedimentos administrativos mais adequados ao exercício de cada tarefa funcional, incluindo nos procedimentos de controlo interno, num contributo para o incremento da qualidade dos serviços prestados e para o reforço de culturas organizacionais de maior integridade.



- A manutenção das Visitas Pedagógicas, das Audições e Ações de Sensibilização e Formação que têm sido realizadas e dinamizadas pelo CPC, a par da promoção e desenvolvimento dos projetos nas áreas de educação para a cidadania, por se mostrarem também potencialmente úteis para o reforço de uma cultura administrativa mais preocupada e envolvida com os riscos e a sua prevenção.
- A eventual distribuição dos resultados deste trabalho de análise de conteúdo junto do Conselho Superior da Magistratura, da PGR bem como das entidades com funções de auditoria, controlo e inspeção das entidades da Administração Pública, designadamente das inspeções setoriais, é igualmente uma forma de reforçar o envolvimento da cultura administrativa relativamente aos riscos e à importância da adoção de medidas e instrumentos de prevenção.

PRE



CONSELHO DE  
**PREVENÇÃO DA  
CORRUPÇÃO**

Av. da República, 65 | 1050-189 LISBOA

Telefones. +351 217945138 / 9

[www.cpc.tcontas.pt](http://www.cpc.tcontas.pt)