



CONSELHO DE
PREVENÇÃO DA
CORRUPÇÃO

Comunicações Recebidas
análise descritiva

2022



COMUNICAÇÕES RECEBIDAS NO CPC EM 2022 ANÁLISE DESCRITIVA

NOTA DE APRESENTAÇÃO

O presente documento traduz os resultados da análise de conteúdo realizada sobre o total das 549 comunicações que foram reportadas ao CPC durante o ano de 2022 no âmbito da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro.

SUMÁRIO EXECUTIVO

- Desde que foi criado e até ao final de 2022, o Conselho de Prevenção a Corrupção recebeu um total de 5458 comunicações, a grande maioria (94%) de natureza judicial.
- As 549 comunicações judiciais recebidas em 2022 correspondem a 310 despachos de arquivamento, 168 notificações de abertura de Inquérito e 71 decisões associadas à presença de elementos indiciadores ou probatórios da ocorrência de crimes em entidades e organismos públicos ou às quais foi confiado o exercício de funções com essa natureza.
- As principais tipologias de crime associadas às 549 comunicações judiciais recebidas foram essencialmente: a corrupção (205 comunicações), o abuso de poder (91 comunicações), o peculato e o peculato de uso (98 comunicações), a prevaricação (48 comunicações), e a participação económica em negócio (37 comunicações).
- As comunicações judiciais referem-se à ocorrência ou à suspeição da ocorrência de crimes em entidades ou organismos da Administração Local (306 comunicações), da Administração Central, direta e indireta, (159 comunicações), em entidades com poderes ou funções públicas delegadas (62 comunicações) e em organismos das Administrações Regionais dos Açores (21 comunicações) e da Madeira (1 comunicação).
- As comarcas que apresentaram estas comunicações correspondem essencialmente aos grandes centros urbanos do litoral do território continental português, sendo 198 da Região Norte (acima do rio Douro), 243 da Região Centro (entre Douro e Tejo), 41 da Região Sul (abaixo do Tejo), e 67 das Regiões Autónomas dos Açores (56 comunicações) e da Madeira (11 comunicações). Estes valores, sobretudo no território do continente, apresentam-se compatíveis com os maiores índices de concentração urbana e atividade económica caracterizadores do litoral norte e centro do país.
- As principais áreas da Administração Pública onde ocorreram as 71 comunicações com elementos indiciadores ou probatórios da ocorrência de crimes são: o processo de tomada da decisão administrativa (36 comunicações); a tesouraria e contabilidade (10 comunicações), o exercício de funções públicas delegadas (8 comunicações), a contratação pública (8 comunicações), a gestão de recursos (4 comunicações), a gestão de sistemas informáticos (3 comunicações), e a concessão de benefícios e apoios financeiros (2 comunicações).
- Das 71 entidades de natureza pública associadas a decisões com elementos indiciadores da ocorrência de crimes, apenas 53 (75%) dispunham de planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, e 35 das quais (49%) procede à elaboração de relatórios anuais de execução.
- Os resultados desta análise suscitam, tal como nos anos anteriores, a importância e utilidade de as entidades do Setor Público reforçarem a adoção de instrumentos promotores da ética e da integridade, como sejam os diversos instrumentos indicados no atual Regime Geral de Prevenção da Corrupção.



COMUNICAÇÕES RECEBIDAS NO CPC EM 2022

ANÁLISE DESCRITIVA

O presente documento traduz os resultados do trabalho de análise realizado sobre o conteúdo das 549 comunicações que, nos termos da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, foram remetidas ao Conselho de Prevenção da Corrupção durante o ano de 2022.

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

| | |
|--|----|
| Nota de abertura e enquadramento | 3 |
| 1 – Número total de comunicações recebidas | 5 |
| 2 – Comunicações de natureza judicial | 7 |
| 2.1 – Principais tipologias de crime | 7 |
| 2.2 – Tipologias de Administração associadas às comunicações | 9 |
| 2.3 – Tipologia de comunicações judiciais | 12 |
| 2.4 – Comunicações judiciais por tipologia de crime | 14 |
| 2.5 – Tipologia de forma de início do procedimento (notícia do crime) | 16 |
| 2.6 – Comunicações judiciais por tipologia de denúncia | 17 |
| 2.7 – Comarcas de origem das comunicações judiciais | 18 |
| 3 – As comunicações judiciais com indícios ou elementos probatórios da ocorrência de crime | 21 |
| 3.1 – Tipologias de decisão | 21 |
| 3.2 – Tipologias de crime | 22 |
| 3.3 – Tipologias de entidades | 24 |
| 3.4 – Tipologias de áreas e fatores de risco | 26 |
| 3.5 – Relação com a adoção das recomendações do CPC sobre planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas | 28 |
| 4 – Sugestões decorrentes dos elementos apurados | 30 |

Lisboa, março de 2023



Comunicações recebidas no CPC em 2022

—

Análise descritiva

Nota de abertura e enquadramento

Nos termos 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 2022 um total de 549 comunicações, todas relativas a procedimentos de natureza judicial. O conteúdo de cada uma destas comunicações foi analisado e sumariado ao longo do ano através dos relatórios-síntese que foram apresentados nas diversas reuniões mensais realizadas pelo Conselho.

Tal como tem sucedido nos anos anteriores, procedeu-se no final do ano a um trabalho de análise global sobre o conteúdo dessas comunicações, tendo em consideração os diversos elementos informativos nelas vertidos e segundo indicadores de análise considerados relevantes e pertinentes, tendo sobretudo em atenção a natureza das funções preventivas confiadas ao Conselho.

Efetivamente, a realização destas análises têm como propósito maior fornecer ao Conselho elementos informativos de carácter transversal sobre alguns traços caracterizadores das práticas e dos contextos de ocorrência da fraude e corrupção no âmbito da gestão pública e no exercício de funções dessa natureza, incluindo as principais tipologias de crime, as áreas da gestão pública onde tais crimes ocorrem com maior incidência, os fatores de risco que tendem a estar-lhes associados e se eles ocorrem na presença ou ausência dos planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas recomendados pelo Conselho.

Em conformidade com estes propósitos, os indicadores de análise que têm sido considerados para a realização desta análise são os seguintes:

- Tipologia de comunicação;



- Principais tipos de crime 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;
- Tipologia de áreas e fatores de risco, e;
- Presença ou ausência de planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas nas entidades onde foi comprovada a ocorrência de situações de fraude e corrupção.

Como tem sido salientado nos relatórios dos anos anteriores, importa reforçar uma vez mais que os resultados desta análise que aqui são apresentados traduzem apenas e só os números, taxas de incidência e conteúdos sobre o acervo das comunicações que foram remetidas ao CPC ao longo do ano.

Efetivamente o CPC não dispõe de elementos, nem tem forma de o fazer, que permitam perceber se os números aqui apresentados correspondem à totalidade de procedimentos criminais iniciados e finalizados em 2022 em Portugal pelas autoridades judiciais (Tribunais, Ministério Público e Polícias) relativamente aos tipos de crime associados à gestão pública, designadamente à corrupção e crimes conexos.

Não obstante, e apesar das naturais limitações indicadas quanto à representatividade dos dados, os elementos tratados não deixam de ser indicadores importantes e relevantes na análise de caracterização do fenómeno da corrupção e infrações conexas em Portugal.

Tal como nos anos anteriores, no final do texto apresentam-se algumas considerações suscetíveis de gerar reflexão no CPC quanto a eventuais medidas específicas a adotar no âmbito dos cuidados de controlo e prevenção de riscos de fraude e corrupção pelas entidades do setor público.



1 – Número total de comunicações recebidas

| Número de comunicações recebidas em 2022 | |
|---|------------|
| janeiro | 36 |
| fevereiro | 48 |
| março | 45 |
| abril | 72 |
| maio | 72 |
| junho | 44 |
| julho / agosto | 100 |
| setembro | 29 |
| outubro | 40 |
| novembro | 38 |
| dezembro | 25 |
| TOTAL | 549 |

Leitura dos elementos do quadro:

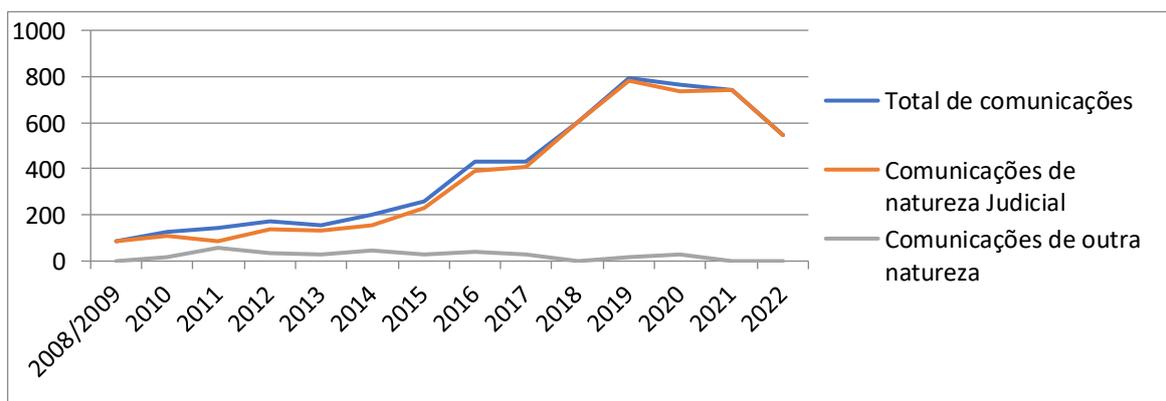
- No ano de 2022 o CPC recebeu um total de 549 comunicações, todas associadas a procedimentos criminais.
- Comparativamente aos anos anteriores, como se mostra no próximo quadro, será de salientar que o volume de comunicações se apresenta inferior aos que se registaram nos últimos anos, particularmente entre 2018 e 2021, não sendo de excluir a possibilidade desta redução se explicar, pelo menos em parte, pela adoção do Regime Geral de Prevenção da Corrupção e criação do Mecanismo Nacional Anticorrupção, cuja ação passará a incluir a análise e tratamento de informações desta natureza.

O quadro e gráfico seguintes traduzem a evolução registada no número e tipo de comunicações efetuadas ao CPC desde a sua criação. Eles deixam perceber de forma muito clara que a grande maioria das comunicações apresentadas ao CPC sempre estiveram associadas a decisões judiciais, sendo pouco expressivo o número de outra tipologia de comunicações, designadamente de relatórios de auditoria e de ações inspetivas, que se traduz em 6% do total.



Evolução anual das comunicações recebidas no CPC desde a sua criação

| Ano | Total de comunicações por ano | Comunicações de natureza judicial | 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 |
| 2020 | 763 | 738 | 25 |
| 2021 | 745 | 745 | 0 |
| 2022 | 549 | 549 | 0 |
| TOTAL | 5458 | 5144 (94%) | 314 (6%) |





2 – Comunicações de natureza judicial

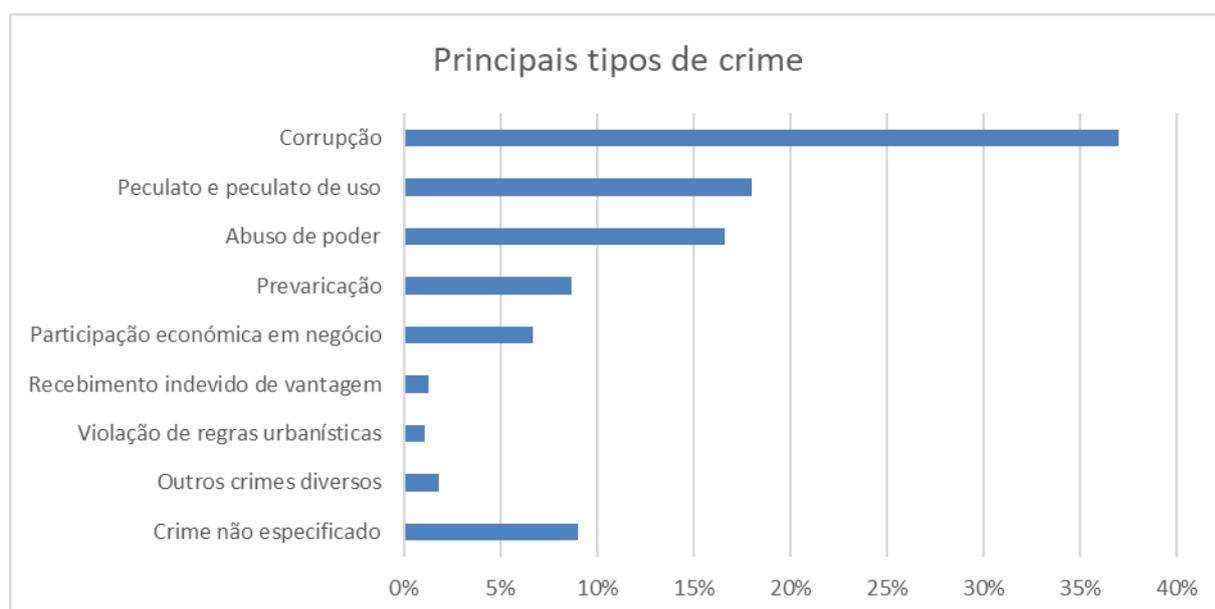
2.1 – Principais tipologias de crime

Os procedimentos de investigação criminal têm por objeto confirmar a ocorrência de crimes, conhecer as circunstâncias em que eles ocorrem, identificar os seus autores, a sua responsabilidade e grau de culpabilidade, tendo em vista a posterior aplicação, pelos tribunais e nos termos da lei, das medidas punitivas a que haja lugar.

Muitas vezes, o esclarecimento do quadro factual no âmbito de cada procedimento de investigação criminal acaba por revelar a presença de mais do que um tipo legal de crime e, não raro, de múltiplas ocorrências do mesmo tipo de crime.

Considerando estas características e por razões puramente metodológicas, optou-se, tal como em todos os relatórios dos anos anteriores, pela adoção de um critério de análise que pressupõe, relativamente a cada comunicação, a indicação de uma única ocorrência e pelo crime de maior gravidade ou censurabilidade, aferida a partir das molduras penais legalmente previstas para cada tipologia criminal.

Tendo em consideração este indicador, o gráfico e quadro seguintes mostram a frequência dos principais tipos de crime associados às comunicações apresentadas ao CPC em 2022.





Principais tipos de crime associados às comunicações

| | | |
|-----------------------------------|------------|---------------|
| Corrupção | 205 | 37,3% |
| Abuso de poder | 91 | 16,6% |
| Peculato | 86 | 15,7% |
| Peculato de uso | 12 | 2,2% |
| Prevaricação | 48 | 8,7% |
| Participação económica em negócio | 37 | 6,7% |
| Recebimento indevido de vantagem | 7 | 1,3% |
| Violação de regras urbanísticas | 6 | 1,1% |
| Falsificação de documento | 2 | 0,4% |
| Tráfico de influência | 2 | 0,4% |
| Acesso ilegítimo | 1 | 0,2% |
| Burla qualificada | 1 | 0,2% |
| Falsidade de testemunho | 1 | 0,2% |
| Falsidade informática | 1 | 0,2% |
| Fraude na obtenção de subsídio | 1 | 0,2% |
| Usurpação de funções | 1 | 0,2% |
| Crime não especificado | 47 | 8,6% |
| TOTAL | 549 | 100,0% |

Leitura:

- Os principais crimes maioritariamente associados às comunicações judiciais que foram comunicadas ao CPC em 2022 são: a corrupção, o abuso de poder, o peculato e o peculato de uso, a prevaricação e a participação económica em negócio. Este conjunto expressivo de tipologias de crime surge associado a um total de 479 comunicações, representando quase 9/10 (87%) do total das comunicações.
- Segue-se depois um segundo grupo de comunicações associadas a tipos de crime com menor expressão, como sejam: o recebimento indevido de vantagem, a violação de regras urbanísticas, a falsificação de documento, o tráfico de influência, o acesso ilegítimo, a burla qualificada, a falsidade de testemunho, a falsidade informática, a fraude na obtenção de subsídio, e a usurpação de funções, para lá de um conjunto de 47 comunicações sem crime associado, por corresponderem, como se mostrará adiante, a comunicações de abertura de inquérito. Este segundo grupo de tipologias de



crime menos frequentes e mais dispersas corresponde às restantes 70 comunicações (13%).

Comentário:

Os elementos apurados evidenciam uma representatividade particularmente destacada dos crimes de corrupção, peculato, incluindo o peculato de uso, e o abuso de poder, para lá da prevaricação e da participação económica em negócio. Estes elementos concordam uma vez mais com os registos dos anos anteriores e também com os dados publicados anualmente pelas estatísticas oficiais do Ministério da Justiça relativamente a maiores frequências da ocorrência de crimes contra o Estado praticados por funcionário no exercício de funções públicas.

2.2 – Tipologias de Administração associadas às comunicações

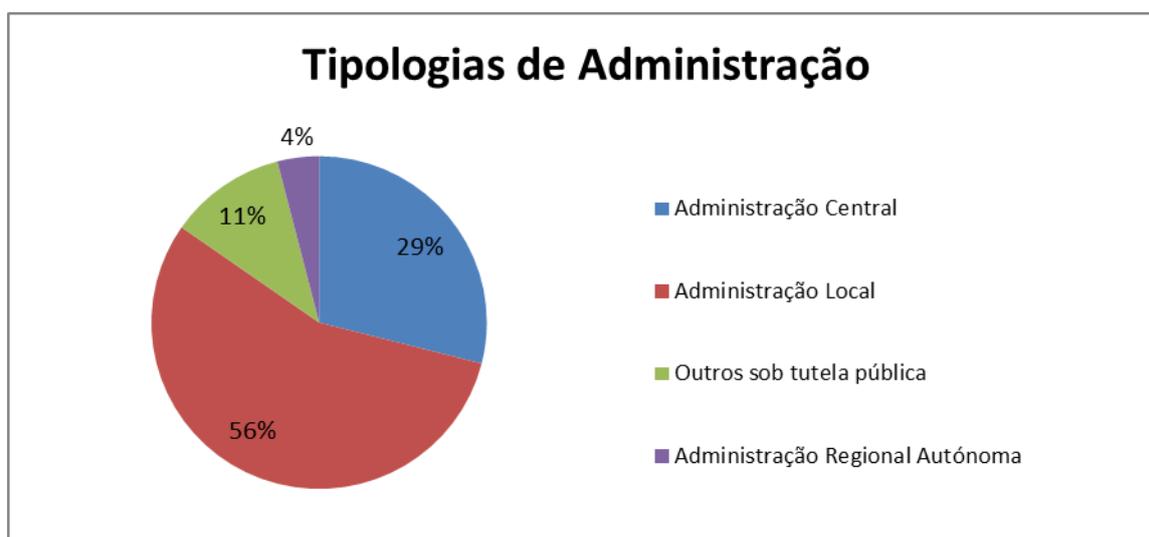
O quadro e gráfico seguintes mostram as tipologias e o perfil de entidades do setor público associadas às comunicações reportadas ao CPC durante o ano.

Tipologias de entidades públicas envolvidas nas comunicações judiciais

| | | |
|--|------------|-----|
| Administração Central (direta e indireta – p. ex. Direções Gerais, Inspeções Gerais, Institutos Públicos) | 159 | 29% |
| Forças e serviços de segurança | 57 | |
| Entidades com funções na área da saúde | 29 | |
| Entidades com funções na área da educação | 20 | |
| Entidades na área da Governação / Órgãos de soberania | 13 | |
| Entidades com funções na área da justiça | 10 | |
| Entidades com funções na área da gestão de recursos | 7 | |
| Entidades com funções na área da mobilidade e dos transportes | 5 | |
| Entidades com funções de âmbito financeiro | 5 | |
| Entidades com funções na área da defesa | 4 | |
| Entidades com funções na área dos apoios sociais | 3 | |
| Entidades com funções na área da cultura | 3 | |
| Entidades com função em áreas diversas e dispersas | 3 | |



| | | |
|--|------------|---------------|
| Administração Local (autarquias, freguesias e universo autárquico, incluindo entidades municipais e intermunicipais) | 306 | 56% |
| Municípios | 234 | |
| Freguesias | 63 | |
| Outras entidades municipais | 9 | |
| Outros sob tutela pública (entidades com poderes e funções públicas delegadas) | 62 | 11% |
| Solicitadores e agentes de execução | 19 | |
| Instituições Particulares de Solidariedade Social | 16 | |
| Área de exames de condução e inspeção técnica de veículos | 10 | |
| Entidades do setor cooperativo | 4 | |
| Corporações de bombeiros voluntários | 4 | |
| Entidades e competições desportivas | 3 | |
| Entidades com funções em áreas diversas e dispersas | 6 | |
| Administração Regional Autónoma (entidades das estruturas administrativas das Regiões Autónomas dos Açores (21) e da Madeira (1)) | 22 | 4% |
| Entidades com funções na área da gestão de recursos | 10 | |
| Entidades de com funções na área da saúde | 8 | |
| Entidades na área da Governação / Órgãos de soberania | 2 | |
| Entidades com funções na área da educação | 1 | |
| Entidades da área da mobilidade e transportes | 1 | |
| TOTAL | 549 | 100,0% |





Leitura

- Tal como se tem registado nos anos anteriores, a área da Administração Local subsiste como a mais representada, estando associada a mais de metade do total das comunicações (56% – 306 comunicações). Deste universo, assumem particular destaque os municípios, que por si só totalizam 234 comunicações (43% do total).
- Segue-se a área da Administração Central, que apresenta uma dimensão total de cerca de 1/3 das comunicações (159 casos – 29%). Deste universo destacam-se as comunicações envolvendo forças e serviços de segurança (57 comunicações), bem como as entidades que operam nas áreas da saúde (29 comunicações), educação (20 comunicações), entidades com natureza e funções nas áreas da governação e órgãos de soberania (13 comunicações), e ainda entidades com funções na área da justiça (10 comunicações).
- Identifica-se depois um terceiro conjunto de entidades, que tem sido designado por *Outros sob tutela pública*, por corresponderem a entidades que exercem funções de natureza pública que lhes são legalmente confiadas ou reconhecidas pelo Estado e pela Administração, ou também por entidades que são destinatárias e gestoras de apoios e benefícios públicos para fins de natureza diversa. Este conjunto de entidades surge associado a 62 comunicações, a que corresponde cerca de 11% do total. Deste grupo são de destacar as áreas dos solicitadores e agentes de execução (19 comunicações), as Instituições Particulares de Solidariedade Social (16 comunicações), bem como a área de realização de exames de condução e inspeção técnica de veículos (10 comunicações).
- Identifica-se ainda um grupo de comunicações associadas a entidades das estruturas de gestão pública das regiões autónomas de Açores e Madeira. Deste conjunto de comunicações (21 de estruturas dos Açores e 1 da Madeira), que representam cerca de 4% do total, são de destacar áreas como a gestão de recursos (10 comunicações) e da área da saúde (8 comunicações).



Comentário:

Os elementos indicados apresentam-se uma vez mais muito semelhantes aos registados nos anos anteriores. Eles permitem sustentar que as funções exercidas pelas entidades que exercem funções de natureza pública parecem estar particularmente expostas à possibilidade da ocorrência de atos de corrupção, de abuso de poder, de peculato, de prevaricação e de participação económica em negócio.

Esta maior exposição não será por certo alheia a fatores como: a natureza das funções que desenvolvem, a presença de situações de conflitos de interesses, o exercício de poderes, bem como a situações de alguma proximidade entre os serviços (leia-se funcionários) e os cidadãos, como sejam os exemplos da Administração Local ou das forças e serviços de segurança.

2.3 – Tipologia de comunicações judiciais

| Tipologia de comunicações judiciais | | |
|---|------------|---------------|
| Decisões com elementos indiciadores / probatórios | 71 | 13% |
| Despachos de arquivamento | 310 | 56% |
| Notificações de abertura de Inquérito | 168 | 31% |
| TOTAL | 549 | 100,0% |



Relativamente aos dados constantes do quadro e gráfico anteriores e tal como indicamos no início do texto, importa clarificar que traduzem apenas e só o número de cada tipologia de comunicações que foram apresentadas ao CPC durante o ano.



Os elementos apresentados não podem nem devem conjugar-se diretamente entre si, o que significa, por outras palavras, que eles não permitem sustentar leituras quanto a taxas reais de arquivamento, de acusação, nem de julgamento. Eles revelam apenas e só a expressão de cada tipologia de comunicação no contexto do total de comunicações recebidas no CPC durante o ano.

Leitura:

- Tal como se tem verificado nos anos anteriores, os dados revelam mais uma vez mais que mais de metade das comunicações apresentadas ao CPC em 2022 correspondem a despachos de arquivamento (310 reportes – 56%), ou seja, a Inquéritos (procedimentos de investigação criminal) no âmbito dos quais não se colheram elementos indiciadores ou probatórios da ocorrência de qualquer crime.
- No mesmo sentido, revela-se igualmente expressiva a dimensão das notificações de abertura de Inquérito (168 comunicações – 31%).
- As comunicações correspondentes a procedimentos criminais no âmbito dos quais foram colhidos elementos indiciadores ou demonstrativos da ocorrência de crimes representam 13% do total (71 comunicações). Adiante serão apresentados outros detalhes de análise relativamente a este conjunto de comunicações.

Comentário:

Os dados apresentados reforçam a tendência verificada nos anos anteriores, que é a do arquivamento de uma parte significativa dos Inquéritos realizados pelo Ministério Público devido à ausência de indícios ou elementos probatórios.

De entre outras possíveis explicações, estes números podem ser reveladores da dificuldade das autoridades do Ministério Público e dos Órgãos de Polícia Criminal no processo de recolha de elementos probatórios nesta tipologia de crimes.



Estas dificuldades incluem, desde logo, os cuidados de ocultação e destruição dos indícios e provas pelos autores dos crimes.

As decisões de arquivamento incluirão também, por certo, algumas situações associadas a denúncias e suspeições que foram apresentadas sem fundamento, sem razão de ser, e que de um modo geral são apresentadas sob a forma de anonimato.

2.4 – Comunicações judiciais por tipologia de crime

| Comunicações judiciais por tipo de crime | | | | | | | |
|--|------------|----------|----------|-----------------------|-----------|------------|------------|
| Tipo de crime | TOTAL | Cond. | SPPP | Despacho de Pronúncia | Ac. | Arq. | Ab. Inq. |
| Corrupção | 205 | 1 | | | 12 | 138 | 54 |
| Abuso de poder | 91 | | 1 | 1 | 4 | 60 | 25 |
| Peculato | 86 | 3 | | | 25 | 38 | 20 |
| Peculato de uso | 12 | | | | 4 | 7 | 1 |
| Prevaricação | 48 | 3 | | 2 | 4 | 36 | 3 |
| Participação económica em negócio | 37 | 1 | | | 1 | 23 | 12 |
| Recebimento indevido de vantagem | 7 | | 1 | | 1 | 5 | |
| Violação de regras urbanísticas | 6 | | | | 1 | 1 | 4 |
| Falsificação de documento | 2 | | 1 | | 1 | | |
| Tráfico de influência | 2 | | | | 1 | | 1 |
| Acesso ilegítimo | 1 | | | | 1 | | |
| Burla qualificada | 1 | | | | 1 | | |
| Falsidade de testemunho | 1 | | | | | 1 | |
| Falsidade informática | 1 | | | | 1 | | |
| Fraude na obtenção de subsídio | 1 | | | | | 1 | |
| Usurpação de funções | 1 | | | | | | 1 |
| Crime não especificado | 47 | | | | | | 47 |
| TOTAIS | 549 | 8 | 3 | 3 | 57 | 310 | 168 |

Leitura:

- As 71 comunicações reveladoras da presença de indícios e provas da ocorrência de crimes traduzem 57 despachos de acusação, 3 despachos de



pronúncia, 3 despachos de suspensão provisória do processo e 8 acórdãos condenatórios.

- As 71 comunicações com indícios e provas da ocorrência de crimes estão associadas sobretudo ao peculato, incluindo o peculato de uso (32 comunicações) e à corrupção (13 comunicações), como adiante se verificará mais detalhadamente.
- Os 310 despachos de arquivamento encontram-se sobretudo associados aos crimes de corrupção (138 comunicações), abuso de poder (60 comunicações), peculato e peculato de uso (45 comunicações), prevaricação (36 comunicações) e participação económica em negócio (23 comunicações).
- Quanto às 168 notificações de abertura de inquérito, os números apresentados devem ser considerados como meras referências, uma vez que só depois da realização da correspondente investigação criminal será possível confirmar a presença dos crimes denunciados e/ou de outros. De todo o modo assumem maior expressão as denúncias ou notícias de crime relativamente a corrupção (54 comunicações), abuso de poder (25 comunicações), peculato e peculato de uso (21 comunicações), e participação económica em negócio (12 comunicações).

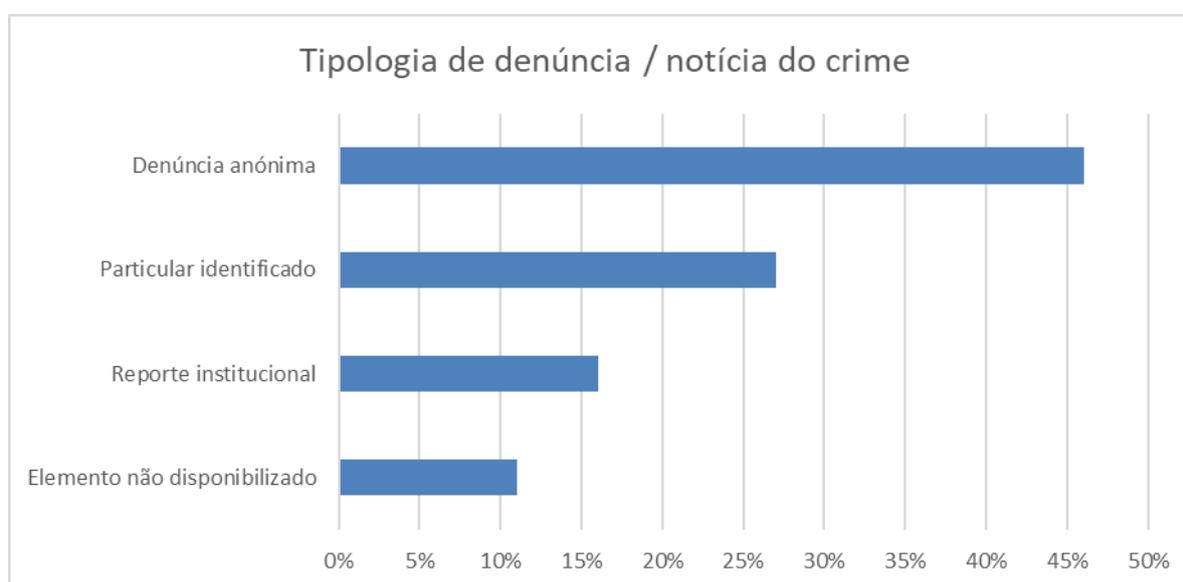
Comentário:

- Os elementos apresentados evidenciam uma vez mais as dificuldades da ação do Ministério Público e dos Órgãos de Polícia Criminal no acesso e recolha de indícios e elementos probatórios relativamente a este tipo de crimes.



2.5 – Tipologia de forma de início do procedimento (notícia do crime)

| Tipologia de forma de início dos procedimentos / notícia do crime | | |
|---|------------|---------------|
| Denúncia anónima | 252 | 46% |
| Particular identificado | 148 | 27% |
| Reporte institucional | 90 | 16% |
| Elemento não referido na documentação recebida | 59 | 11% |
| TOTAL | 549 | 100,0% |



Leitura:

- Quase metade das comunicações (46%) corresponde a procedimentos criminais que foram iniciados a partir de denúncias anónimas.
- Um pouco mais de 1/4 das comunicações (27%) traduzem situações em que as investigações tiveram por base uma denúncia de autor particular que se identificou.
- 16% dos reportes judiciais que foram apresentados ao CPC durante o ano correspondem a procedimentos criminais iniciados a partir de reportes institucionais, ou seja de comunicações apresentadas por entidades que detetaram ou tiveram conhecimento das suspeições (p. ex. relatórios de



auditoria ou de ações inspetivas, ou a partir de notícias de imprensa), ou ainda partir de certidões extraídas de outros procedimentos criminais.

- Existe ainda um conjunto de comunicações cujo conteúdo não continha elementos informativos relativamente à forma como se iniciou o correspondente procedimento criminal (11%).

2.6 – Comunicações judiciais por tipologia de denúncia

| Comunicações judiciais por tipologia de denúncia | | | | | | | |
|--|------------|----------|----------|-----------------------|-----------|------------|------------|
| Forma da denúncia | TOTAL | Cond. | SPP | Despacho de Pronúncia | Ac. | Arq. | Ab. Inq. |
| Anónima | 252 | | 1 | | 6 | 169 | 76 |
| Particular identificado | 148 | | | | 6 | 81 | 61 |
| Reporte institucional | 90 | | | | 10 | 54 | 26 |
| Elemento não reportado | 59 | 8 | 2 | 3 | 35 | 6 | 5 |
| TOTAIS | 549 | 8 | 3 | 3 | 57 | 310 | 168 |

Comentário:

À semelhança do que se tem verificado nos anos anteriores, os dados disponíveis suscitam a possibilidade de as denúncias anónimas poderem estar maioritariamente associadas a decisões de arquivamento.

Esta leitura sobre a relação entre denúncias anónimas e despachos de arquivamento sustenta-se igualmente no facto de o anonimato possibilitar o refúgio para a apresentação de suspeitas infundadas, como se indicou anteriormente, e também porque, por outro lado, a denúncia anónima impede que a investigação criminal possa estabelecer e aprofundar, de modo mais informado e direcionado, as pistas de investigação mais adequadas e facilitadoras do acesso aos indícios e aos elementos probatórios dos factos denunciados.



2.7 – Comarcas de origem das comunicações judiciais

Comarcas de origem das comunicações judiciais

Região Norte (acima do Douro) 198 reportes (36%)

| | |
|------------------------|----|
| Braga | 73 |
| Viana do Castelo | 43 |
| Porto | 33 |
| Vila Real | 10 |
| Mirandela | 9 |
| Bragança | 4 |
| Paredes | 4 |
| Penafiel | 4 |
| Póvoa de Lanhoso | 4 |
| Guimarães | 3 |
| Maia | 2 |
| Amares | 1 |
| Barcelos | 1 |
| Cabeceiras de Basto | 1 |
| Chaves | 1 |
| Paços de Ferreira | 1 |
| Valongo | 1 |
| Vila Flor | 1 |
| Vila Nova de Famalicão | 1 |
| Vila Pouca de Aguiar | 1 |

Região Centro (entre Douro e Tejo) 243 reportes (44%)

| | |
|----------------------|----|
| Lisboa | 62 |
| Aveiro | 27 |
| Sintra | 25 |
| Coimbra | 22 |
| Santa Maria da Feira | 20 |
| Guarda | 18 |
| Lamego | 16 |
| Leiria | 14 |
| Castelo Branco | 12 |
| Loures | 9 |
| Viseu | 9 |
| Caldas da Rainha | 2 |
| Santarém | 2 |
| Tomar | 2 |
| Almeirim | 1 |
| Pombal | 1 |
| Ovar | 1 |

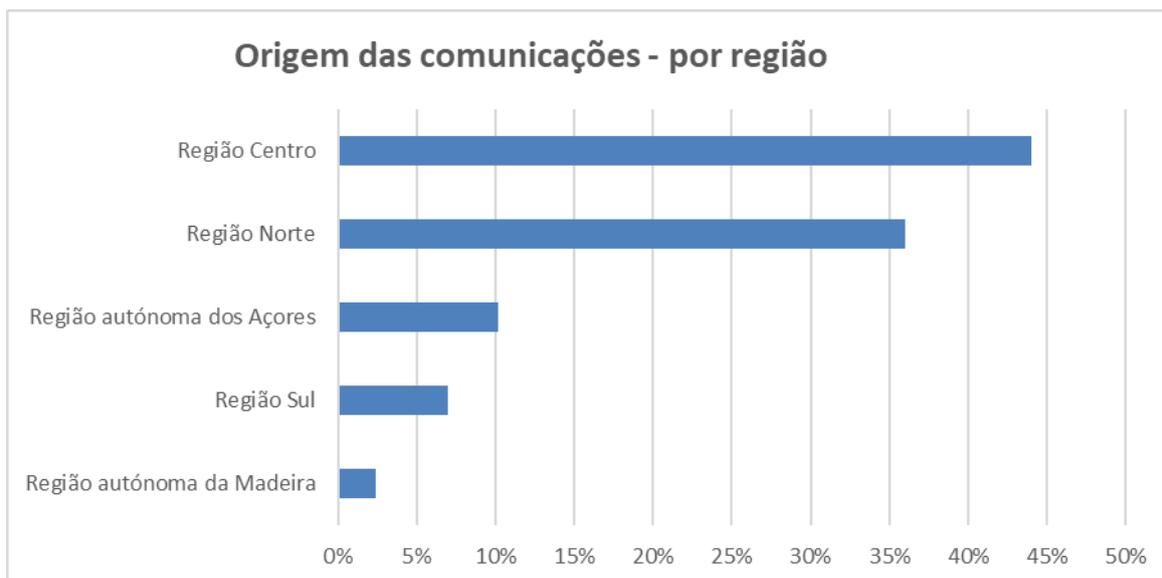


Região Sul (abaixo do Tejo) 41 reportes (7%)

| | |
|-------------------|----|
| Évora | 16 |
| Portimão | 11 |
| Almodôvar | 2 |
| Beja | 2 |
| Elvas | 2 |
| Seixal | 2 |
| Barreiro | 1 |
| Faro | 1 |
| Grândola | 1 |
| Portalegre | 1 |
| Santiago do Cacém | 1 |
| Setúbal | 1 |

Regiões Autónomas 67 reportes (12%)

| | |
|------------------------|----|
| Açores – Ponta Delgada | 56 |
| Madeira - Funchal | 11 |



Leitura:

- As Regiões Centro e Norte de Portugal continental continuam a surgir como as mais representadas (44% e 36%) relativamente à Região Sul e as Regiões Autónomas (7% e 12%).
- Nas Regiões Autónomas assistiu-se a uma maior prevalência dos Açores (56 comunicações) relativamente à Madeira (11 comunicações).

Comentário:

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



3 – As comunicações judiciais com indícios ou elementos probatórios da ocorrência de crime

Neste ponto são apresentados os elementos decorrentes de uma análise mais detalhada que, tal como nos anos anteriores, temos realizado sobre o conteúdo das comunicações com elementos indiciadores e probatórios da ocorrência de crimes, que, como se indicou anteriormente, totalizaram 71 comunicações no ano de 2022.

Esta análise tem permitido o conhecimento das principais áreas e fatores de risco associados à ocorrência dos crimes indiciados e comprovados nestas comunicações. O conhecimento das áreas e fatores de risco revela-se um elemento importante no campo da prevenção, nomeadamente por possibilitar a identificação de soluções e medidas de controlo potencialmente mais ajustadas relativamente a idênticas circunstâncias que possam vir a verificar-se em qualquer entidade de natureza pública.

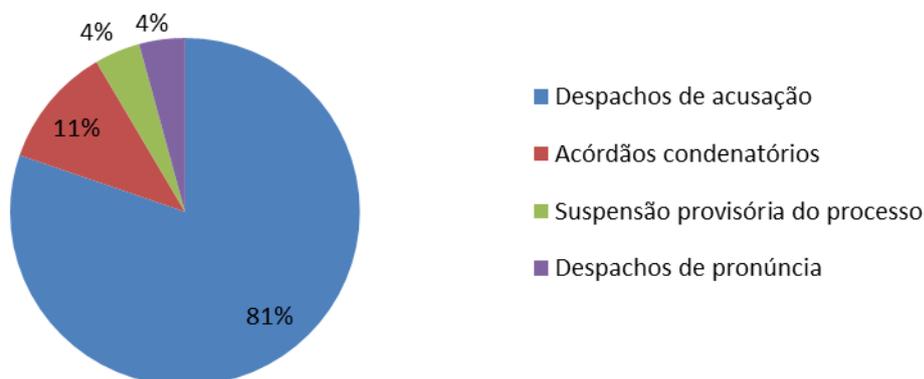
3.1 – Tipologias de decisão

O quadro e gráfico seguintes caracterizam a tipologias de decisão associadas a este acervo de 71 comunicações. Eles permitem verificar que a maioria destas comunicações está associada a despachos de acusação (57 comunicações) e, em menor número, a acórdãos condenatórios (8 comunicações) e outras decisões (3 despachos de suspensão provisória do processo e 1 despacho de pronúncia).

| Decisões judiciais com indícios ou elementos probatórios | | |
|---|-----------|---------------|
| Despachos de acusação | 57 | 81% |
| Acórdãos condenatórios | 8 | 11% |
| Suspensão provisória do processo | 3 | 4% |
| Despachos de pronúncia | 3 | 4% |
| TOTAL | 71 | 100,0% |



Decisões com indícios ou elementos probatórios



3.2 – Tipologias de crime

O quadro seguinte identifica os principais tipos de crime associados às 89 comunicações relativas a procedimentos com elemento indiciários e probatórios.

Principais tipos de crime indiciados e comprovados

| Tipo de crime | TOTAL | Cond. | SPPP | Despacho de Pronúncia | Ac. |
|-----------------------------------|-----------|----------|----------|-----------------------|-----------|
| Peculato | 28 | 3 | | | 25 |
| Peculato de uso | 4 | | | | 4 |
| Corrupção | 13 | 1 | | | 12 |
| Prevaricação | 9 | 3 | | 2 | 4 |
| Abuso de poder | 6 | | 1 | 1 | 4 |
| Participação económica em negócio | 2 | 1 | | | 1 |
| Recebimento indevido de vantagem | 2 | | 1 | | 1 |
| Falsificação de documento | 2 | | 1 | | 1 |
| Violação de regras urbanísticas | 1 | | | | 1 |
| Tráfico de influência | 1 | | | | 1 |
| Acesso ilegítimo | 1 | | | | 1 |
| Burla qualificada | 1 | | | | 1 |
| Falsidade informática | 1 | | | | 1 |
| TOTAIS | 71 | 8 | 3 | 3 | 57 |



Os dados evidenciam que os principais crimes associados a procedimentos com elementos indiciários e probatórios foram: o peculato e o peculato de uso (com um total de 32 comunicações), a corrupção (13 comunicações), a prevaricação (9 comunicações) e o abuso de poder (6 comunicações).

Como foi indicado anteriormente, muitas vezes a prática de um crime é acompanhada por outros que se lhes associam, habitualmente designados por crimes acessórios.

Relativamente ao acervo das 71 comunicações com elementos indiciários e probatórios, procedemos a uma análise tendente à verificação da presença e à identificação desses outros crimes.

Neste sentido, o quadro seguinte identifica os crimes acessórios associados aos crimes principais identificados em cada uma das comunicações deste conjunto.



Outras tipologias de crimes associadas às comunicações com indícios da ocorrência de práticas delituosas

| Crime principal considerado | Outros crimes associados | Número de reportes |
|--|-----------------------------|--------------------|
| Peculato (28) | ----- | 20 |
| | Abuso de poder | 4 |
| | Falsidade informática | 2 |
| | Falsificação de documento | 1 |
| | Violação de correspondência | 1 |
| Peculato de uso (4) | ----- | 3 |
| | Abuso de poder | 1 |
| Corrupção (13) | ----- | 9 |
| | Abuso de poder | 2 |
| | Falsidade informática | 1 |
| | Burla | 1 |
| Prevaricação (9) | ----- | 7 |
| | Falsificação de documento | 2 |
| Abuso de poder (6) | ----- | 5 |
| | Prevaricação | 1 |
| Participação económica em negócio (2) | Abuso de poder | 2 |
| Recebimento indevido de vantagem (2) | ----- | 1 |
| | Abuso de poder | 1 |
| Falsificação de documento (2) | ----- | 1 |
| | Falsidade informática | 1 |
| Violação de regras urbanísticas (1) | Falsificação de documento | 1 |
| Tráfico de influência (1) | ----- | 1 |
| Acesso ilegítimo (1) | Falsidade informática | 1 |
| Burla qualificada (1) | ----- | 1 |
| Falsidade informática (1) | Burla | 1 |

Desta a análise será de destacar o peculato surge isolado em 20 comunicações, e associado, nas restantes 8, aos crimes de: abuso de poder (4 comunicações), falsidade informática (2 comunicações) e ainda à falsificação de documento (1 comunicação) e violação de correspondência (1 comunicação).

De destacar ainda o crime de corrupção, que surge isolado em 9 comunicações, e associado nas restantes 4 aos crimes de: abuso de poder (2 comunicações), falsidade informática (1 comunicação) e burla (1 comunicação).

3.3 – Tipologias de entidades

Quanto à tipologia de entidades públicas onde foram indiciadas essas práticas, como se mostra no quadro seguinte, são de destacar, na Administração Central, as



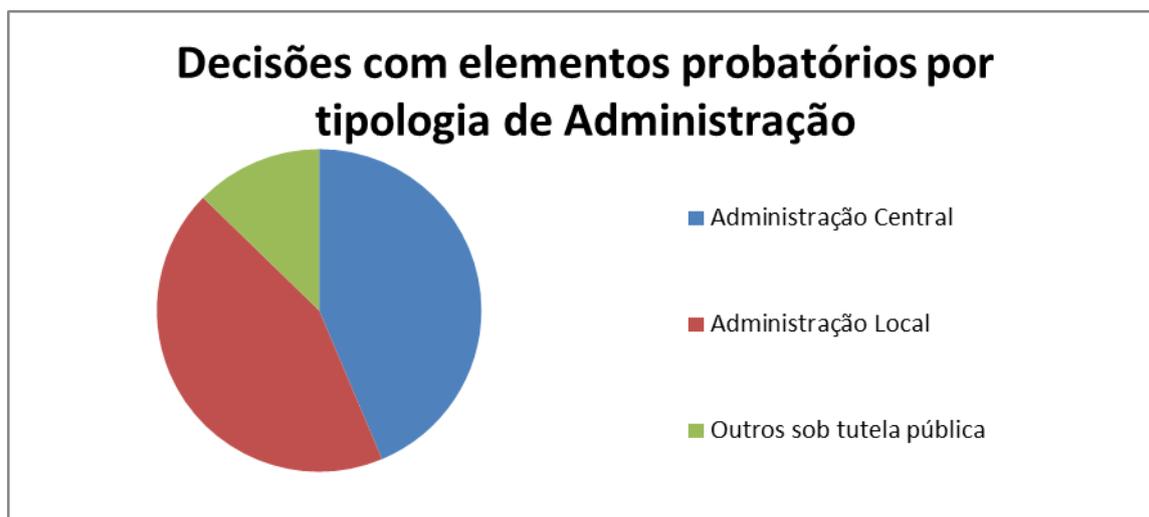
forças e serviços de segurança, que correspondem praticamente a metade deste conjunto (15 em 31 comunicações).

Na área da Administração Local destacam-se os municípios e as juntas de freguesia.

E, no denominado grupo *Outros sob tutela pública*, são de destacar o exercício de funções de solicitador e agentes de execução.

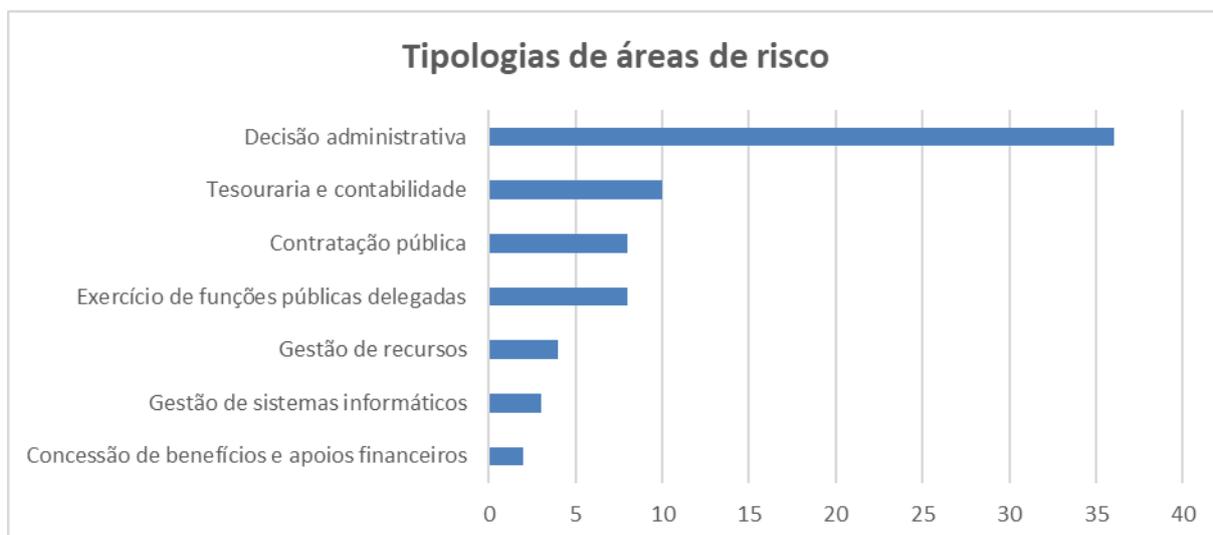
Tipologias de entidades públicas onde foram indiciadas práticas delituosas

| | | |
|---|-----------|---------------|
| Administração Central (direta e indireta – p. ex. Direções Gerais, Inspeções Gerais, Institutos Públicos) | 31 | 44% |
| Forças e serviços de segurança | 15 | |
| Entidades com funções na área da saúde | 6 | |
| Entidades com funções na área da educação | 4 | |
| Entidades na área da Governação / Órgãos de soberania | 2 | |
| Entidades com funções na área da justiça | 2 | |
| Entidades com funções de âmbito financeiro | 1 | |
| Entidades com funções na área dos apoios sociais | 1 | |
| Administração Local (autarquias, freguesias e universo autárquico, incluindo entidades municipais e intermunicipais) | 31 | 44% |
| Municípios | 20 | |
| Freguesias | 10 | |
| Outras entidades municipais | 1 | |
| Outros sob tutela pública (entidades com poderes e funções públicas delegadas) | 9 | 12% |
| Solicitadores e agentes de execução | 7 | |
| Instituições Particulares de Solidariedade Social | 1 | |
| Área de exames de condução e inspeção técnica de veículos | 1 | |
| TOTAL | 71 | 100,0% |



3.4 – Tipologias de áreas e fatores de risco

| Tipologias de áreas e fatores de risco referenciados | | |
|---|--|-------------------|
| Áreas | Fatores de risco | Frequência |
| Decisão administrativa (36) | Controlo deficiente sobre situações de conflitos de interesses | 19 |
| | Controlo deficiente sobre a execução dos procedimentos e o exercício de poderes discricionários | 12 |
| | Controlo deficiente sobre procedimentos de registo, contabilização e acondicionamento de verbas e valores | 5 |
| Exercício de funções públicas delegadas (8) | Controlo deficiente sobre a gestão patrimonial e financeira das entidades às quais é delegado o exercício de funções de natureza pública (recebimento, contabilização e acondicionamento de verbas cobradas) | 8 |
| Gestão de recursos (4) | 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 | 4 |
| Tesouraria e contabilidade (10) | Controlo deficiente sobre procedimentos de cobrança, registo e contabilização de verbas e valores pelos serviços | 10 |
| Gestão de sistemas informáticos (3) | Controlo deficiente sobre acessos a registos informáticos, bases de dados e informações reservadas | 3 |
| Contratação pública (8) | Controlo deficiente sobre a execução dos procedimentos | 5 |
| | Controlo deficiente sobre situações de conflitos de interesses | 3 |
| Concessão de benefícios e apoios financeiros (2) | Controlo deficiente sobre o procedimento de atribuição de apoios e financiamentos públicos | 2 |
| TOTAL | | 71 |



Quanto às áreas e fatores de risco associados a este conjunto de comunicações, como mostram o quadro e gráfico anteriores, são de destacar:

- A decisão administrativa (com um total de 36 comunicações), que surge associada a controlos deficientes sobre: situações de conflitos de interesses (19 comunicações), execução dos procedimentos e exercício de poderes discricionários (12 comunicações), e procedimentos de registo, contabilização e acondicionamento de verbas e valores (5 comunicações).
- A tesouraria e contabilidade surge, na sua totalidade (10 comunicações), associada ao controlo deficiente sobre os procedimentos de cobrança, registo e contabilização de verbas e valores pelos serviços.
- A contratação pública (com 8 comunicações), surge associada ao controlo deficiente sobre: execução dos procedimentos (5 comunicações), e situações de conflitos de interesses (3 comunicações).
- E o exercício de funções públicas delegadas surge associado, também na sua totalidade, (8 comunicações) ao controlo deficiente sobre a gestão patrimonial e financeira.



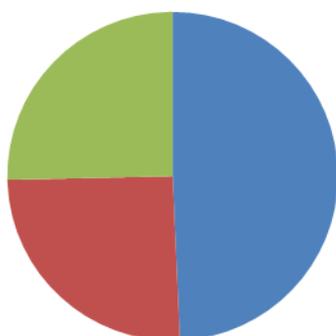
3.5 – Relação com a adoção das recomendações do CPC sobre planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas

Quanto 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 de seguida.

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

| | TOTAL | Adm. Central | Adm. Local | Outras |
|---|------------------|--------------|------------|----------|
| A entidade tem um plano de prevenção de riscos de corrupção e tem apresentado os correspondentes relatórios anuais de execução | 35 (50%) | 22 | 7 | 6 |
| A entidade apresentou um plano de prevenção de riscos de corrupção, mas não tem apresentado os correspondentes relatórios anuais de execução | 18 (25%) | 3 | 13 | 2 |
| A entidade não apresentou qualquer plano de prevenção de riscos de corrupção – inclui entidades que desenvolvem atividades de interesse público com um cariz social | 18 (25%) | 6 | 11 | 1 |
| TOTAL | 71 (100%) | 31 | 31 | 9 |

Instrumentos de prevenção nas entidades indiciadas pela ocorrência de atos delituosos



- Entidades com planos e relatórios de execução
- Entidades só com planos
- Entidades sem plano (nem relatório de execução)

Leitura:

O quadro e gráfico anteriores mostram que:

- Cerca de 3/4 das entidades onde foi sinalizada a presença de práticas delituosas dispõem de instrumentos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, com tem sido recomendado pelo CPC (75% – 53 comunicações).
- No entanto, algumas delas (18 entidades – 25% deste conjunto) não têm apresentado ao Conselho de Prevenção da Corrupção os correspondentes relatórios de execução, contrariando neste ponto as mesmas recomendações do CPC.
- Cerca de 1/4 deste conjunto de entidades (18 entidades – 25%) não apresentou ao Conselho de Prevenção da Corrupção qualquer plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas.

Comentário:

Os resultados apresentados reforçam a necessidade de as entidades do setor público adotarem cuidados de gestão que compreendam a elaboração de planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, bem como o reforço do acompanhamento efetivo das medidas preventivas neles previstas.

Quanto a este particular, deve referir-se que as medidas do atual Regime Geral de Prevenção da Corrupção, nomeadamente devido à sua componente sancionatória, poderão traduzir-se num futuro próximo num significativo incremento do número de entidades que venham a adotar planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas.



4 – Sugestões decorrentes dos elementos apurados

A encerrar esta análise e tendo por base os diversos elementos apurados e apresentados, suscitam-se algumas indicações para eventual reflexão e consideração pelas entidades e organismos do setor público relativamente ao processo de estabelecimento e adoção de estratégias, políticas e instrumentos de promoção da integridade, de prevenção de riscos de fraude e corrupção, nomeadamente pelo enquadramento do atual Regime Geral de Prevenção da Corrupção. São as seguintes essas indicações, as quais foram também indicadas em relatórios de anos anteriores:

- Reforçar o sentido de utilidade destes instrumentos, a que a lei adiciona agora os canais de denúncia, numa perspetiva de incremento dos índices de transparência, integridade e qualidade da gestão pública, dada a subsistência de setores que denotam algum desconhecimento deste potencial, como por exemplo os municípios, as forças e serviços de segurança, e os solicitadores e agentes de execução.
- Reforçar a prevenção de riscos relativamente a áreas como a decisão administrativa, a contratação pública, o exercício de funções públicas delegadas, a gestão de recursos e sistemas informáticos, as áreas da tesouraria e contabilidade, e as situações de acumulação de funções e conflitos de interesses.
- Reforçar a importância de as entidades partilharem internamente os seus Códigos de Ética e de Conduta, Manuais de Boas Práticas e Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, tendo em vista a consolidação do adequado exercício de cada tarefa funcional.