CONSELHO DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

MAPEAMENTO DE ÁREAS E FATORES DE RISCO

fevereiro 2018

PROJETO

PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA MAPEAMENTO DE ÁREAS E FATORES DE RISCO

NOTA DE APRESENTAÇÃO

O presente documento traduz o trabalho e a reflexão realizados pelo CPC tendo em vista a produção de um mapeamento de riscos específicos de corrupção e infrações conexas nas entidades do Setor Público.
O projeto desenvolveu-se segundo duas vertentes complementares, que se encontram traduzidas na estrutura do documento e que são as seguintes:

1 - Propósitos do CPC no âmbito do mapeamento de riscos.

2 - Fatores de risco associados às comunicações recebidas no CPC.

RESULTADOS ALCANÇADOS

Relativamente a cada uma das duas vertentes identificadas apresentam-se os resultados da reflexão e do trabalho desenvolvidos:

- Quanto ao mapeamento de riscos no Setor Público, foram identificadas diversas áreas consideradas prioritárias, relativamente às quais se suscita a necessidade de serem colhidos elementos informativos mais detalhados a partir da realização de audições a informantes qualificados.
- Quanto aos fatores de risco sistematizados a partir das comunicações recebidas no CPC (decisões judiciais e relatórios de auditoria) suscita-se a utilidade / necessidade de se reforçarem as medidas preventivas no âmbito dos planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas das entidades do Setor Público onde estes fatores de riscos estejam ou possam estar presentes.

Aprovado em reunião do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 7 de fevereiro de 2018

António João Maia

MAPEAMENTO DE ÁREAS E FATORES DE RISCO NA GESTÃO PÚBLICA

1 – Propósitos do CPC no âmbito do mapeamento de riscos

O Conselho de Prevenção da Corrupção estabeleceu em 2017 o propósito de proceder ao levantamento e mapeamento das principais áreas e fatores de risco de corrupção e infrações conexas nas entidades do Setor Público, particularmente naquelas que, pelas funções que exercem, se encontram potencialmente mais expostas a este tipo de riscos. Neste âmbito, assume particular relevância a problemática dos conflitos de interesses, dada a reconhecida relação que apresenta com os riscos de corrupção e infrações conexas.

As áreas prioritárias da gestão pública que foram identificadas pelo CPC e cujos riscos importa mapear de modo mais aprofundado são as que se identificam no quadro seguinte:

ÁREAS DE RISCO PRIORITÁRIAS DA GESTÃO PÚBLICA
contratação pública
administração pública eletrónica
ordenamento do território, urbanismo e ambiente
desportos e apostas
saúde e farmacêuticas
forças de fiscalização e de polícia, segurança e defesa
sistemas político e judicial

A metodologia considerada mais adequada para proceder a um mapeamento de riscos compreende a realização de audições a peritos em cada uma das áreas em análise, designadamente de Inspetores-Gerais setoriais e de outros técnicos com funções de Auditoria e Controlo do Setor Público.

2 – Fatores de risco associados às comunicações recebidas no CPC

Até final de 2017 o CPC recebeu um total de 2001 comunicações. Grande parte delas (1725) referiam-se a decisões judiciais, e um grupo menor (276) a relatórios de auditoria.

A análise de conteúdo realizada sobre este acervo de informações, incidindo sobretudo nas situações de comprovada prática delituosa, oferece a possibilidade de se conhecerem alguns contornos do contexto organizacional em que ocorreram essas práticas. Por esta razão, estes contornos perfilam-se como fatores de riscos, ou como potenciais fatores de risco, na gestão pública.

Vejamos nos dois pontos seguintes os fatores de risco identificados a partir dos documentos analisados.

2.1 – Elementos decorrentes da análise das comunicações judiciais

Do total dos 1725 reportes judiciais recebidos, verifica-se que em apenas 405 foram colhidos elementos probatórios da ocorrência de crime praticado por funcionário contra os serviços, correspondendo a despachos de acusação e a decisões condenatórias.

A análise deste acervo de comunicações com elementos indiciadores da ocorrência de delitos criminais praticados por funcionário contra os serviços revelou os elementos que apresentamos nos pontos seguintes.

2.1.1 – Quanto ao tipo de crime:

- São mais frequentes o peculato e a corrupção, crimes que ora surgem isolados, ora surgem associados entre si no mesmo quadro factual indiciado, havendo igualmente situações em que surgem associados a outros tipos de crime, como os relatórios anuais do CPC relativos a comunicações recebidas têm evidenciado;
- O peculato tende a surgir associado sobretudo aos crimes de falsificação de documento e abuso de poder, enquanto a corrupção surge mais associada à participação económica em negócio e ao tráfico de influência;
- Na sua grande maioria as ações delituosas objeto das situações reportadas são praticadas individualmente por funcionários de todos os níveis hierárquicos das estruturas dos serviços;

2.1.2 – Quanto à tipologia de entidade onde ocorreram:

- Em entidades da denominada Administração Central (41% do universo analisado), de que cabe destacar as Forças e Serviços de Segurança; as entidades das áreas da Saúde; da Educação; dos Registos e do Notariado e da Justiça, e ainda um conjunto de entidades dispersas de áreas como o ambiente, a concessão de apoios sociais, a juventude e o desporto, os serviços tributários;
- Seguindo-se as entidades da Administração Local (35% do universo), de que se destacam os Municípios, as Juntas de Freguesia e ainda as Empresas e outras entidades municipais e intermunicipais;
- Um conjunto de outras entidades sob tutela pública (23% do universo), das quais se destacam os Agentes de Execução, Administradores de Falência e Solicitadores; as áreas do ensino e dos exames de condução; das inspeções técnicas a veículos automóveis; e ainda as Instituições Particulares de

Solidariedade Social, e um conjunto residual de tipologias de entidades dispersas como as corporações de Bombeiros ou as agremiações desportivas e culturais;

2.1.3 – Quanto à tipologia de fragilidade detetada:

- Gestão dos acessos informáticos, particularmente quanto à garantia de confidencialidade de *passwords* e acessos a sistemas com informações com carater reservado*;*
- Acumulação de funções e conflitos de interesses;
- Controlo deficiente do exercício de poderes públicos delegados;
- Exercício de poderes discricionários, decorrentes sobretudo de situações de necessidade de tomada imediata de decisão administrava por um funcionário relativamente a um determinado quadro factual;
- Gestão e manuseamento de verbas, sobretudo em áreas de tesouraria e de cobrança de taxas e emolumentos,
- Gestão de bens financeiros e materiais dos serviços, designadamente do economato, de parques e armazéns de materiais e equipamentos, bem como da utilização de veículos dos serviços;
- Indefinição ou definição menos clara de critérios, normativos e / ou técnicos, nos cadernos de encargos em procedimentos de contratação pública;
- Indefinição ou definição menos clara de critérios para atribuição de apoios e / ou concessão de subsídios sobretudo financeiros.

No final do texto, apresenta-se o quadro 1 com a segmentação entre tipologias de administração e fragilidades identificadas e o quadro 2 com uma descrição dos principais fatores caraterizadores dessas mesmas fragilidades.

2.2 – Elementos decorrentes da análise dos relatórios de auditoria

Foi igualmente realizada uma análise sobre o conteúdo dos relatórios de auditoria que foram comunicados ao CPC, cujos resultados revelam a presença de fragilidades muito semelhantes às anteriormente identificadas.

As fragilidades detetadas neste âmbito são essencialmente as seguintes:

- Dificuldade ou ausência de execução das medidas de controlo interno previstas relativamente aos procedimentos administrativos;
- Dificuldade ou ausência de controlo nos acessos aos sistemas informáticos e à gestão dos seus conteúdos, incluindo nos sistemas de informações com caráter reservado;
- Menor rigor e objetividade na definição prévia de critérios gerais e abstratos, sobretudo em procedimentos de contratação pública;
- Subsistência de situações de conflitos de interesses nas áreas técnicas e na contratação pública.

Quadro 1 – Segmentação de frequências entre fragilidades identificadas por tipologia de administração / área de ação

Tipo de administração	Áreas de ação	Tipologia de fragilidades detetadas							
		Gestão dos acessos informáticos	Acumulação de funções e conflitos de interesses	Controlo deficiente do exercício de poderes públicos delegados	Exercício de poderes discricionários	Gestão e manuseamento de verbas	Gestão de bens financeiros e materiais dos serviços	Indefinição de critérios, normativos e / ou técnicos, nos cadernos de encargos na contratação pública	Indefinição de critérios para atribuição de apoios e/ ou subsídios sobretudo financeiros
Administração Central (168 reportes)	Forças e serviços de segurança (50 reportes)	9			34	20	10		
	Saúde (33 reportes)	11	13			7	10	4	
	Educação (20 reportes)					17	2	3	
	Tributária e Segurança Social (18 reportes)	11	7			6		3	
	Registos e Notariado (11 reportes)	10				1			
	Justiça (10 reportes)	3			1	4	5		
	Outro tipo de entidades (26 reportes)	8	9			14	3	4	
Administração Local (144 reportes)	Municípios (87 reportes)	2	26		64	14	8	34	6
	Freguesias (34 reportes)		4		19	20	6	6	7
	Entidades municipais (23 reportes)	2	7		13	9	3	8	
Outros sob tutela pública (93 reportes)	Agentes de execução / solicitadores (28 reportes)			26	19	26			
	Ensino e exames de condução e inspeções técnicas de veículos (20 reportes)			19	16				
	IPSSs (22 reportes)		14	10	13	18	2	1	
	Outras diversas (23 reportes)	2	8	9	19	3			

Nota explicativa:
Nos campos *Tipologia de fragilidades detetadas* assinala-se o número de vezes em que cada fragilidade foi sinalizada relativamente às comunicações analisadas

Quadro 2 – Principais fatores de caraterização das fragilidades identificadas	
Fragilidade identificada	**Principais fatores de caraterização**
Gestão dos acessos informáticos	Utilização indevida de *passwords* de outros funcionários para aceder de forma "encapotada" aos sistemas informáticos e aos elementos informativos que os integram Inserção de alterações dos elementos informativos constantes dos sistemas informáticos, incluindo registos contabilísticos e de valores cobrados Acesso a informação reservada e partilha indevida e ilícita com terceiros
Acumulação de funções e conflitos de interesses	Acumulação de funções privadas com funções públicas com prejuízo destas, por conflitos de interesses Conflito entre interesse público e interesses particulares dos funcionários e/ou de terceiros
Controlo deficiente do exercício de poderes públicos delegados	Exercício deficiente do controlo pelos serviços públicos competentes sobre as atividades de interesse público delegadas pelo Estado a entidades com um caráter privado
Exercício de poderes discricionários	Ausência da necessária ação e decisão administrativa em troca de subornos Decisão administrativa distinta da adequada motivada por subornos Controlo deficiente sobre o exercício de funções públicas de decisão individual imediata
Gestão e manuseamento de verbas	Controlo deficiente do exercício de funções e tarefas de cobrança e registo de valores Registo dos valores cobrados inferiores aos reais
Gestão de bens financeiros e materiais dos serviços	Controlo deficiente no acondicionamento de valores monetários e bens materiais dos serviços ou à sua guarda Controlo deficiente no acondicionamento e utilização de bens e equipamentos dos serviços ou à sua guarda
Indefinição de critérios, normativos e / ou técnicos, nos cadernos de encargos na contratação pública	Indefinição ou menor rigor e clareza de critérios e / ou de objetividade e transparência nos procedimentos de contratação pública
Indefinição de critérios para atribuição de apoios e/ ou subsídios sobretudo financeiros	Indefinição ou menor rigor e clareza de critérios e / ou de objetividade e transparência nos procedimentos de concessão apoios, benefícios e subsídios públicos
Nota explicativa: **Os fatores de caraterização das fragilidades decorrem dos elementos mais frequentes nas comunicações analisadas**	