



CONSELHO DE
PREVENÇÃO DA
CORRUPÇÃO

Comunicações Recebidas
análise descritiva

2020

aprovado em março de 2021



PROJETO

Comunicações recebidas no CPC em 2020

Análise descritiva

NOTA DE APRESENTAÇÃO

O documento de trabalho que se segue traduz os resultados da análise de conteúdo realizada sobre o total das 763 comunicações que foram reportadas ao CPC durante o ano de 2020 no âmbito da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro.

SUMÁRIO EXECUTIVO

- A grande maioria das comunicações (97%) corresponde a decisões judiciais, sendo escasso o número de comunicações de outra natureza (3%), as quais correspondem na sua totalidade a relatórios de auditoria;
- As 738 comunicações judiciais correspondem a 396 despachos de arquivamento, 240 notificações de abertura de Inquérito e 102 decisões baseadas na presença de elementos indiciadores ou probatórios da ocorrência de delitos penais em entidades e organismos públicos ou às quais foi confiado o exercício de funções com essa natureza;
- As principais tipologias de crime associadas às 738 comunicações judiciais recebidas foram essencialmente a corrupção (237 comunicações) e o peculato (190 comunicações), a que se juntam, em menor dimensão, crimes como o abuso de poder (82 comunicações), a participação económica em negócio (70 comunicações), a prevaricação (57 comunicações), e um conjunto de comunicações associadas a diversos crimes dispersos (32 comunicações);
- As 738 comunicações judiciais referem-se à ocorrência ou à suspeição da ocorrência de crimes em entidades ou organismos: da Administração Local (382 comunicações); da Administração Central, direta e indireta, (187 comunicações); em entidades com poderes ou funções públicas delegadas (151 comunicações), e das Administrações Regionais dos Açores (15 comunicações) e da Madeira (3 comunicações);
- As comarcas que apresentaram estas comunicações situam-se essencialmente no litoral, sendo 293 delas da Região Norte (acima do rio Douro), 325 da Região Centro (entre Douro e Tejo), 55 da Região Sul (abaixo do Tejo), e 65 das Regiões Autónomas dos Açores (57 comunicações) e da Madeira (8 comunicações). Estes valores, sobretudo no continente, apresentam-se naturalmente compatíveis com os maiores índices de concentração e atividade urbana caracterizadores do litoral norte e centro do país;
- As principais áreas da Administração Pública onde ocorreram as 102 comunicações judiciais relativas a decisões com elementos indiciadores ou probatórios da ocorrência de práticas de crime, foram: o processo de tomada da decisão administrativa; a gestão de recursos; o exercício de funções públicas delegadas; a gestão das áreas da tesouraria e da contabilidade; a gestão dos sistemas informáticos; o exercício de funções públicas em acumulação com outras funções; a contratação pública; e ainda as áreas da concessão de benefícios e apoios financeiros;
- Das 102 entidades associadas a decisões com elementos indiciadores da ocorrência de práticas de crimes, apenas 68 dispunham de planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, 42 das quais têm procedido à elaboração e apresentação dos correspondentes relatórios de execução;
- Os resultados desta análise suscitam uma vez mais e tal como nos anos anteriores, 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.



COMUNICAÇÕES RECEBIDAS NO CPC EM 2020

ANÁLISE DESCRITIVA

Este documento traduz os resultados da análise realizada sobre o conteúdo das 763 comunicações que foram remetidas ao Conselho de Prevenção da Corrupção durante o ano de 2020 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 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	13
2.5 – Tipologia de forma de início do procedimento (notícia do crime)	15
2.6 – Comunicações judiciais por tipologia de denúncia	16
2.7 – Comarcas de origem das comunicações judiciais	16
3 – As comunicações judiciais com indícios ou elementos probatórios da ocorrência de crime	19
3.1 – Tipologias de decisão	19
3.2 – Tipologias de crime	20
3.3 – Tipologias de entidades	21
3.4 – Tipologias de áreas e fatores de risco	23
3.5 – Relação com a adoção das recomendações do CPC sobre planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas	25
4 – Outras comunicações	27
5 – Sugestões decorrentes dos elementos apurados	28

Lisboa, fevereiro de 2021



Comunicações recebidas no CPC em 2020

—

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 2020 um total de 763 comunicações relativas a procedimentos judiciais e relatórios de auditoria. O conteúdo destas comunicações foi tratado e sumariado nos diversos relatórios-síntese que foram apresentados ao longo do ano nas reuniões mensais do Conselho.

Tal como nos anos anteriores, procedemos no final do ano a uma análise global sobre o conteúdo dessas comunicações tendo em consideração os indicadores mais relevantes e pertinentes presentes em tais documentos.

Estas análises têm sido realizadas com o propósito de dotar o Conselho de elementos informativos de carácter transversal sobre alguns traços caracterizadores das práticas delituosas e fraudulentas ocorridas no âmbito da gestão pública e dos contextos da sua ocorrência, incluindo as áreas e os fatores de risco que tendem a estar-lhes associados.

Em conformidade com estes propósitos, os indicadores 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, e;
- Tipologia de áreas e fatores de risco e sua relação com os planos de prevenção de riscos de corrupção.

Como tem sido assinalado nos relatórios dos anos anteriores, importa reforçar uma vez mais que os resultados que aqui são apresentados traduzem apenas e só o conteúdo das informações que foram remetidas ao CPC. Por si só, eles não permitem sustentar, com a necessária objetividade e segurança, estarmos perante a totalidade dos elementos trabalhados pelas Polícias, pelo Ministério Público e pelos Tribunais, relativamente às tipologias de crime associadas à gestão pública, designadamente à corrupção e crimes conexos, nem também das auditorias realizadas durante o ano nas entidades do setor público.

No final do texto e tendo por base os resultados verificados, apresentam-se algumas considerações conclusivas que suscitam uma reflexão mais aprofundada que permita estabelecer eventuais propostas complementares sobre as medidas já recomendadas pelo CPC, nomeadamente no âmbito do controlo da gestão pública e dos instrumentos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas nas entidades do setor público.



1 – Número total de comunicações recebidas

Número e tipo de comunicações recebidas em 2020			
Mês	Total de comunicações	Comunicações Judiciais	Outras comunicações
janeiro	55	55	-
fevereiro	63	63	-
março e abril	89	83	6
maio	45	45	-
junho	81	81	-
julho / agosto	97	95	2
setembro	47	47	-
outubro	54	54	-
novembro	109	92	17
dezembro	123	123	-
TOTAL	763	738 (97%)	25 (3%)

Leitura:

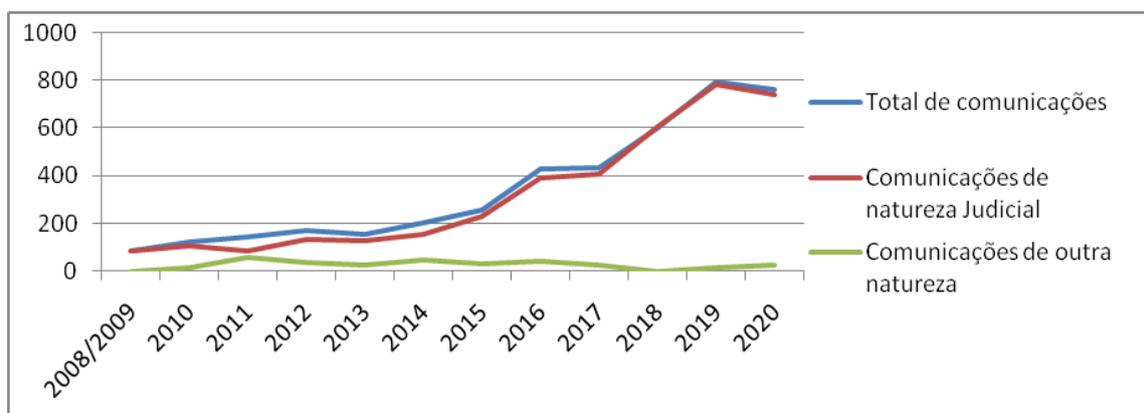
- No ano de 2020 o CPC recebeu um total de 763 comunicações, 738 relativas a procedimentos criminais e 25 correspondentes a comunicações de outra natureza, designadamente a relatórios de auditoria;
- Comparativamente com os anos anteriores, será de salientar que o volume de comunicações se apresenta com um valor ligeiramente inferior ao de 2019, ano em que se registou um total de 796 comunicações, estabilizando a tendência de crescimento que se tem vindo a verificar ao longo dos anos.

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 que a grande maioria das comunicações têm estado associadas a decisões judiciais, e que tende a ser pouco expressivo o número de outra tipologia de comunicações, designadamente de relatórios de auditoria e de ações de natureza inspetiva.



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
TOTAL	4164	3850	314





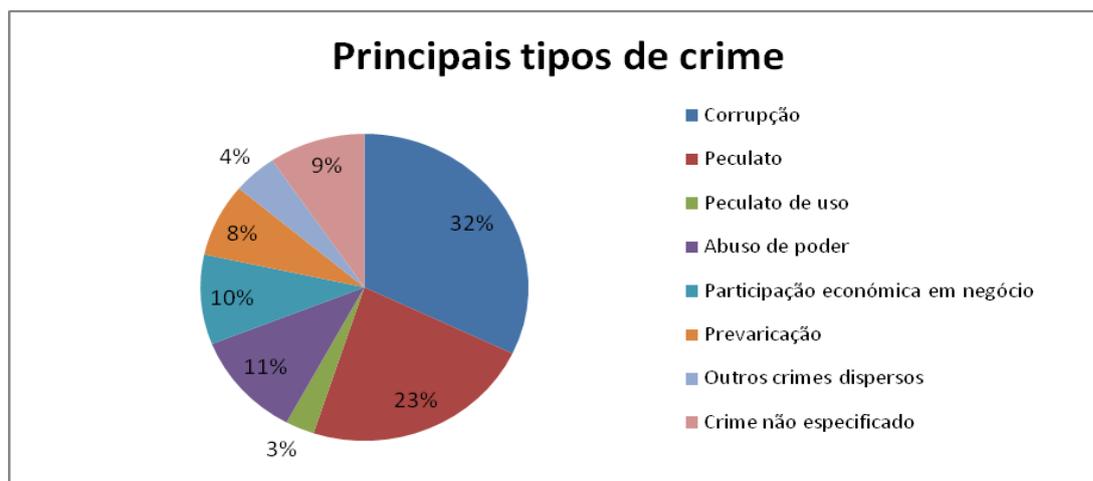
2 – Comunicações de natureza judicial

2.1 – Principais tipologias de crime

No seu essencial, os procedimentos criminais têm por objeto confirmar a ocorrência e as circunstâncias dos crimes, identificar os seus autores e a sua responsabilidade, e aplicar as correspondentes medidas punitivas. O esclarecimento do quadro factual no âmbito de cada procedimento criminal inclui, muitas vezes, a ocorrência 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 objetivo que considera, relativamente a cada comunicação, uma única ocorrência e 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 de natureza judicial apresentadas ao CPC em 2020.

Principais tipos de crime associados às decisões judiciais reportadas em 2020		
Tipo legal de crime	Número de comunicações	%
Corrupção	237	32,1%
Peculato	169	22,9%
Peculato de uso	21	2,8%
Abuso de poder	82	11,1%
Participação económica em negócio	70	9,5%
Prevaricação	57	7,7%
Recebimento indevido de vantagem	7	0,9%
Violação de regras urbanísticas	4	0,5%
Administração danosa	3	0,4%
Tráfico de influência	3	0,4%
Violação de segredo por funcionário	3	0,4%
Concussão	2	0,3%
Falsificação de documento	2	0,3%
Infidelidade	2	0,3%
Violação de normas de execução orçamental	2	0,3%
Acesso ilegítimo	1	0,1%
Favorecimento de credores	1	0,1%
Favorecimento pessoal	1	0,1%
Fraude na obtenção de subsídio	1	0,1%
Crime não especificado	70	9,5%
TOTAL	738	100,0%



Leitura:

- Tal como tem sido verificado nos anos anteriores, os crimes maioritariamente associados aos reportes de natureza judicial têm sido a corrupção e o peculato, nas suas diversas formas, traduzindo um total de 427 comunicações, o que representa mais de metade do total deste tipo de reportes.
- Segue-se depois um segundo grupo de comunicações associadas a tipos de crime com menor expressão, como sejam o abuso de poder (82 comunicações), a participação económica em negócio (70 comunicações) e a prevaricação (57 comunicações), entre outras tipologias menos frequentes e dispersas (32 comunicações), para lá de 70 comunicações sem crime associado. Este segundo grupo de tipologias de crime corresponde às restantes 311 comunicações.

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



gênese destas práticas delituosas. O crime de corrupção deriva de relacionamentos inadequados e impróprios dos servidores públicos com terceiros, em razão das suas funções. E o peculato associa-se a uma relação, igualmente imprópria e inadequada, do servidor público relativamente à utilização e gestão dos bens, valores e património dos serviços onde exerce funções, ou que, em razão delas, estejam sob a sua responsabilidade ou à sua guarda, e que na prática se traduzem na apropriação ou utilização abusiva de tais bens patrimoniais.

Todavia e porque estas tipologias de crime têm reconhecidamente uma natureza oculta, marcada por fatores como sejam a criação e subsistência de fortes pactos de silêncio que se estabelecem entre os intervenientes dos factos, ou a ausência de testemunhas dessas ocorrências, importa que se tenha sempre algum cuidado interpretativo quanto a leituras conclusivas acerca de taxas efetivas da incidência destes tipos de crimes. Por outras palavras, a maior representatividade estatística de determinados tipo de crimes não permite sustentar, por si só e de modo inequívoco, que sejam os que tenham maior prevalência efetiva quanto à real dimensão do fenómeno da fraude e da corrupção na gestão pública.

2.2 – Tipologias de Administração associadas às comunicações

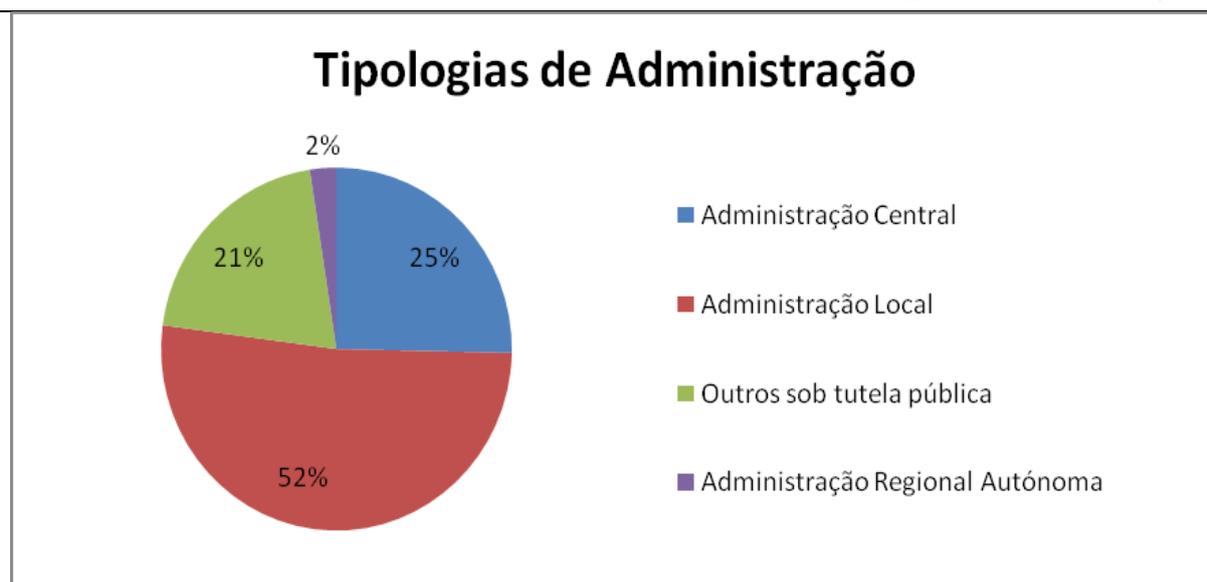
O quadro e gráfico seguintes mostram as tipologias e o perfil de entidades do setor público associadas às comunicações judiciais reportadas ao CPC durante o ano.

Tipologias de entidades públicas envolvidas nas comunicações judiciais

Administração Central (direta e indireta – p. ex. Direções Gerais, Inspeções Gerais, Institutos Públicos)	187	25,3%
Forças e serviços de segurança	54	
Entidades com funções na área da educação	28	
Entidades com funções na área da saúde	25	
Entidades com funções na área tributária e aduaneira	17	
Entidades com funções no âmbito da gestão de recursos	13	
Entidades com funções na área da mobilidade e dos transportes	11	
Entidades das áreas da governação / Órgãos de soberania	8	
Entidades com funções na área dos apoios sociais	8	
Entidades com funções na área da justiça	6	
Entidades com funções de controlo de natureza inspetiva	4	
Entidades com funções na área dos registos e notariado	4	
Entidades com funções na área da defesa	3	
Entidades com função em áreas diversas e dispersas	6	



Administração Local (autarquias, freguesias e universo autárquico, incluindo entidades municipais e intermunicipais)	382	51,8%
Municípios	293	
Freguesias	70	
Empresas e outras entidades de gestão municipal	19	
Outros sob tutela pública (entidades com poderes e funções públicas delegadas)	151	20,5%
Instituições Particulares de Solidariedade Social	64	
Solicitadores e agentes de execução	27	
Área de exames de condução e inspeção técnica de veículos	16	
Entidades e competições desportivas	13	
Entidades com atividades de natureza associativa e cooperativa	12	
Corporações de bombeiros voluntários	7	
Entidades com funções de âmbito financeiro	5	
Entidades com funções na área da prestação de serviços de comunicações	3	
Fundações	2	
Entidades com funções em áreas diversas e dispersas	2	
Administração Regional Autónoma (entidades das estruturas administrativas das Regiões Autónomas dos Açores (15) e da Madeira (3))	18	2,4%
Entidades com funções na área da saúde	5	
Entidades com funções na área da educação	3	
Entidades da área da agricultura e pescas	3	
Entidades das áreas da Governação	2	
Entidades com funções em áreas diversas	5	
TOTAL	738	100,0%





Leitura

- A área da Administração Local é a que surge destacadamente representada, estando associada a mais de metade dos reportes judiciais (51,8% - 382 comunicações). Deste universo, assumem particular relevo os municípios, que por si só totalizam 293 comunicações.
- Segue-se a área da Administração Central, que apresenta uma dimensão total de cerca de 1/4 das comunicações (187 casos – 25,3%). Deste universo destacam-se as comunicações envolvendo forças e serviços de segurança (54 comunicações), bem como as entidades que operam nas áreas da educação (28 comunicações) e da saúde (25 comunicações).
- Identifica-se ainda um terceiro conjunto de entidades, que tem sido designado por *Outros sob tutela pública*, na medida em 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 têm de gerir apoios e benefícios sociais. Este conjunto de entidades representa cerca de 1/5 do total dos reportes (151 casos – 20,5% do acervo). Deste grupo são de destacar as áreas das Instituições Particulares de Solidariedade Social (64 comunicações), bem como o exercício de funções de solicitador e agente de execução (27 comunicações).

Comentário:

Os dados apresentados evidenciam contornos semelhantes aos verificados nos anos anteriores. Eles permitem sustentar uma vez mais que as entidades com tipologias de funções mais representadas parecem estar particularmente expostas à possibilidade da ocorrência de atos de corrupção, de peculato e outros ilícitos conexos.

Esta maior exposição associa-se com alguma probabilidade a fatores como a natureza das funções 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 ou das forças e serviços de segurança.

2.3 – Tipologia de comunicações judiciais

Tipologia de comunicações judiciais		
Decisões com elementos indiciadores / probatórios	102	13,8%
Despachos de arquivamento	396	53,7%
Notificações de abertura de Inquérito	240	32,5%
TOTAL	738	100,0%



Leitura:

- Mais de metade das comunicações apresentadas ao CPC correspondem a despachos de arquivamento (396 reportes – 53,7%), ou seja, a Inquéritos no âmbito dos quais não se colheram elementos indiciadores ou probatórios da ocorrência dos crimes cujas suspeitas ou denúncias lhes deram origem.
- É igualmente expressiva a dimensão das notificações de abertura de Inquérito em 2020 (240 comunicações – 32,5%), a qual traduz apenas e só o número de Inquéritos iniciados no ano, não se podendo por isso conjugar este número com as restantes tipologias de reporte, designadamente com os despachos de arquivamento e com as decisões com elementos indiciadores e probatórios alcançados também no mesmo ano.
- Apenas 13,8% das comunicações (102 reportes) correspondem a procedimentos criminais no âmbito dos quais foram colhidos elementos indiciadores ou demonstrativos da ocorrência de crimes. Adiante serão apresentados elementos de análise complementar sobre este conjunto de comunicações



Comentário:

Os elementos apresentados reforçam a tendência já registada nos anos anteriores, que é a do arquivamento de uma grande parte dos Inquéritos realizados pelo Ministério Público, devido à ausência de indícios ou elementos probatórios. De entre outras possíveis explicações, estes números evidenciam alguma dificuldade na realização do trabalho de investigação criminal na sua tarefa de recolher os indícios e as provas neste tipo de crimes. Estas dificuldades incluem, desde logo, os cuidados na ocultação dos indícios e das provas pelos autores dos crimes. Por outro lado, as decisões de arquivamento incluirão também, por certo, as situações de denúncias e suspeições realizadas sem razão de ser e sem grandes fundamentos objetivos.

2.4 – Comunicações judiciais por tipologia de crime

Comunicações judiciais por tipo de crime							
Tipo de crime	TOTAL	Cond.	Abs.	SPP	Ac.	Arq.	Ab. Inq.
Corrupção	237	4			15	145	73
Peculato	169	3	1		45	84	36
Peculato de uso	21			2	1	16	2
Abuso de poder	82				3	62	17
Participação económica em negócio	70	2			4	42	22
Prevaricação	57				12	33	12
Recebimento indevido de vantagem	7				2	3	2
Violação de regras urbanísticas	4				1	2	1
Administração danosa	3						3
Tráfico de influência	3					3	
Violação de segredo por funcionário	3				2	1	
Concussão	2	1					1
Falsificação de documento	2				1	1	
Infidelidade	2					2	
Violação de normas de execução orçamental	2			1		1	
Acesso ilegítimo	1				1		
Favorecimento de credores	1					1	
Favorecimento pessoal	1				1		
Fraude na obtenção de subsídio	1						1
Crime não especificado	70						70
TOTAIS	738	10	1	3	88	396	240



Leitura:

- As 102 comunicações que contêm indícios e provas da ocorrência de crimes (88 despachos de acusação, 3 despachos de suspensão provisória do processo, 10 acórdãos condenatórios e 1 acórdão absolutório – este último por traduzir 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 peculato e peculato de uso (52 comunicações), corrupção (19 comunicações) e prevaricação (12 comunicações).
- Quanto às decisões de arquivamento, importa destacar a tendência para estarem associadas sobretudo aos crimes de corrupção (145 comunicações), peculato e peculato de uso (100 comunicações), abuso de poder (62 comunicações), participação económica em negócio (42 comunicações) e prevaricação (33 comunicações).
- Relativamente às notificações de abertura de inquérito iniciados em 2020, 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. De todo o modo assumem maior expressão as denúncias ou notícias de crime relativamente a corrupção (73 comunicações), peculato (36 comunicações), participação económica em negócio (22 comunicações), abuso de poder (17 comunicações) e prevaricação (12 comunicações).

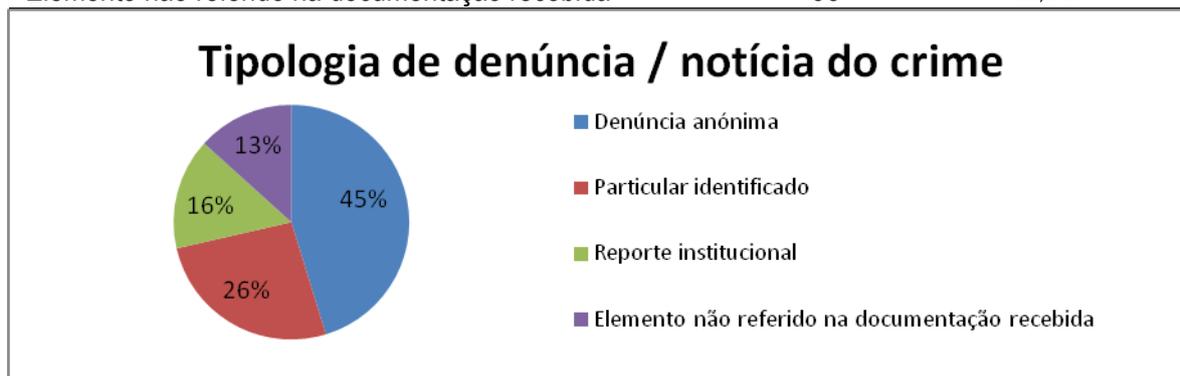
Comentário:

- Os elementos apresentados evidenciam novamente 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 do procedimento (notícia do crime)

Tipologia de forma de início dos procedimentos / notícia do crime		
Denúncia anónima	334	45,3%
Particular identificado	193	26,2%
Reporte institucional	113	15,3%
Elemento não referido na documentação recebida	98	13,3%



Leitura:

- Praticamente metade das comunicações (45,3%) corresponde a procedimentos criminais que foram iniciados a partir de denúncias anónimas;
- Um pouco mais de 1/4 das comunicações (26,2%) traduzem situações em que as investigações tiveram por base uma denúncia de autor particular que se identificou.
- 15,3% dos reportes judiciais que foram apresentados ao CPC correspondem a procedimentos criminais iniciados a partir de reportes institucionais, ou seja através de comunicações formais apresentadas por entidades que detetaram ou tiveram conhecimento das suspeições (p. ex. relatórios de auditoria ou de ações inspetivas e de notícias de imprensa), ou a partir de certidões extraídas de outros procedimentos criminais.
- Existe ainda um conjunto de comunicações que foram apresentadas ao CPC e que não continham elementos informativos relativamente à forma como se iniciou o correspondente procedimento criminal (13,3%).



2.6 – Comunicações judiciais por tipologia de denúncia

Comunicações judiciais por tipologia de denúncia							
Tipo de denunciante	TOTAL	Cond.	Abs.	SPP	Ac.	Arq.	Ab. Inq.
Denúncia anónima	334				7	199	128
Particular identificado	193				8	112	73
Reporte institucional	113			1	12	66	34
Elemento não referido	98	10	1	2	61	19	5
TOTAIS	738	10	1	3	88	396	240

Comentário:

Os dados disponíveis suscitam, à semelhança dos anos anteriores, a hipótese de as denúncias anónimas apresentarem uma tendência para se associarem maioritariamente 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, e também por impedir que a investigação criminal possa aprofundar, de modo mais informado e direcionado, as pistas de investigação mais adequadas e facilitadoras no 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) 293 reportes (39,7%)

Braga	117
Porto	109
Viana do Castelo	20
Bragança	15
Paredes	13
Mirandela	4
Penafiel	4
Guimarães	3
Amarante	1
Esposende	1
Gondomar	1
Marco de Canaveses	1
Matosinhos	1
Melgaço	1
Mirando do Douro	1
Póvoa do Varzim	1



Região Centro (entre Douro e Tejo) 325 reportes (44,0%)

Aveiro	77
Coimbra	70
Lisboa	64
Viseu	28
Santarém	24
Leiria	21
Guarda	13
Loures	11
Lamego	4
Castelo Branco	4
Sintra	3
Caldas da Rainha	2
Ourém	1
Ovar	1
Pombal	1
Tomar	1

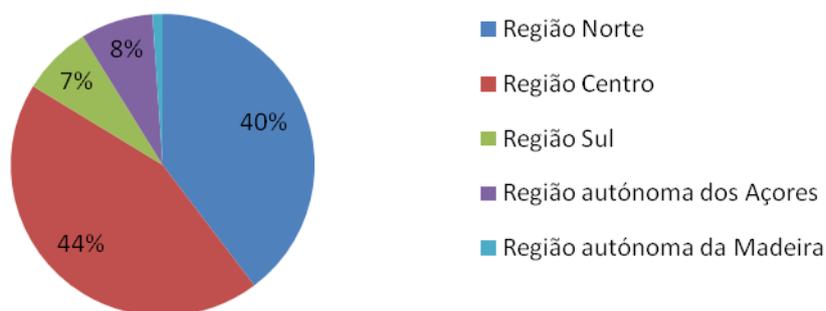
Região Sul (abaixo do Tejo) 55 reportes (7,5%)

Évora	24
Faro	8
Portimão	8
Setúbal	6
Almada	4
Beja	3
Portalegre	2

Regiões Autónomas 65 reportes (8,8%)

Açores – Ponta Delgada	57
Madeira - Funchal	8

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.
- Nas Regiões Autónomas assistiu-se a uma maior prevalência dos Açores (57 comunicações) relativamente à Madeira (8 comunicações).



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 – Porto e Braga, na Região Norte, e Lisboa, Coimbra e Aveiro, na Região Centro.



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

Neste ponto analisa-se de modo mais específico o conteúdo das 102 comunicações judiciais associadas à existência de elementos indiciadores 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 aos contextos de ocorrência deste conjunto de reportes. 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 prevenção mais ajustadas a tais circunstâncias, na medida em que elas estejam presentes ou possam estar presentes no âmbito da ação de 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 102 comunicações. Ele deixa perceber que a maioria destas comunicações está associada a despachos de acusação (88 comunicações) e, em menor número, a acórdãos condenatórios (10 comunicações).

Decisões judiciais com indícios ou elementos probatórios		
Despachos de acusação	88	86,3%
Acórdãos condenatórios	10	9,8%
Suspensão provisória do processo	3	2,9%
Acórdãos absolutórios	1	1,0%
TOTAL	102	100,0%





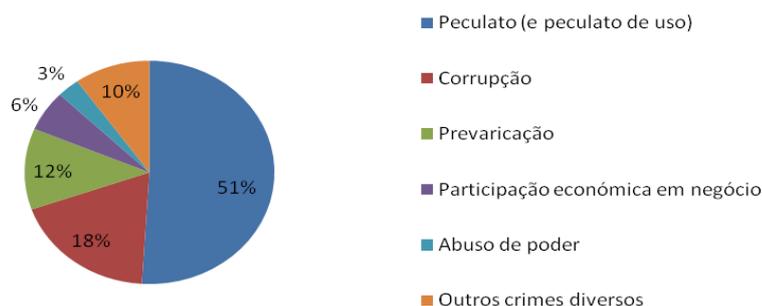
3.2 – Tipologias de crime

O próximo quadro permite perceber mais em detalhe, para este conjunto de 102 comunicações, a segmentação entre o crime principal em cada comunicação e, quando exista, outros crimes que lhe estiveram associados.

Tipologias de crimes associados às comunicações com indícios da ocorrência de práticas delituosas

Crime principal considerado	Outros crimes associados	Número de reportes
Peculato (49)	-----	29
	Falsificação de documento	10
	Falsidade informática	6
	Abuso de poder	2
	Participação económica em negócio	2
Peculato de uso (3)	-----	2
	Abuso de poder	1
Corrupção (19)	-----	9
	Falsificação de documento	7
	Recebimento indevido de vantagem	3
Prevaricação (12)	-----	4
	Abuso de poder	5
	Participação económica em negócio	3
Participação económica em negócio (6)	-----	4
	Abuso de poder	2
Abuso de poder (3)	-----	2
	Falsificação de documento	1
Recebimento indevido de vantagem (2)	-----	1
	Falsificação de documento	1
Violação de segredo por funcionário (2)	-----	1
	Difamação	1
Acesso ilegítimo (1)	-----	1
Concussão (1)	-----	1
Falsificação de documento (1)	-----	1
Favorecimento pessoal (1)	-----	1
Violação de normas de execução orçamental (1)	-----	1
Violação de regras urbanísticas (1)	Falsificação de documento	1

Principais tipos de crime nas comunicações com elementos indiciários e probatórios





Os dados denotam que os crimes principais registados com maior frequência foram o peculato (49 reportes), a corrupção (19 reportes) e a prevaricação (12 reportes). Para lá das circunstâncias maioritárias em que surgem com único tipo de crime indiciado ou comprovado, alguns deles surgem também associados a outros tipos de crimes. São de destacar o peculato, que surge também associado a crimes como a falsificação de documento, a falsidade informática, o abuso de poder e a participação económica em negócio; a corrupção, que surge associada à falsificação de documento e recebimento indevido de vantagem; e ainda a prevaricação, que aparece associada ao abuso de poder e à 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 e as entidades com funções nas áreas da saúde e da educação. Na área da Administração Local, os municípios e as juntas de freguesia surgem particularmente destacados. E, no denominado grupo *Outros sob tutela pública*, são de destacar o exercício de funções no âmbito da solicitadoria e agentes de execução, bem como as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSSs).

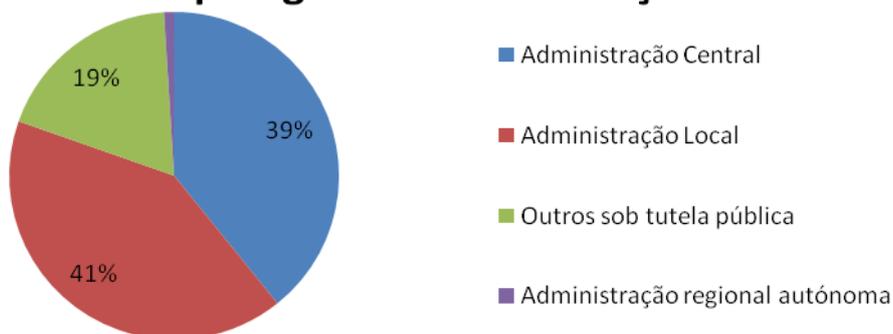
Tipologias de entidades públicas onde foram indiciadas práticas delituosas

Administração Central (direta e indireta – p.ex. Direções Gerais e Institutos Públicos)	40	39,2%
Forças e serviços de segurança	11	
Entidades com funções na área da educação	5	
Entidades com funções na área da saúde	6	
Entidades com funções na área tributária e aduaneira	3	
Entidades com funções no âmbito da gestão de recursos	1	
Entidades com funções na área da mobilidade e dos transportes	3	
Entidades das áreas da governação / Órgãos de soberania	1	
Entidades com funções na área dos apoios sociais	3	
Entidades com funções na área da justiça	3	
Entidades com funções de controlo de natureza inspetiva	2	
Entidades com funções na área dos registos e notariado	1	
Entidades com funções na área da defesa	1	



Administração Local (autarquias e universo autárquico, incluindo entidades e empresas municipais e intermunicipais)	42	41,2%
Municípios	25	
Freguesias	13	
Empresas e outras entidades de gestão municipal	4	
Outros sob tutela pública (entidades com poderes e funções públicas delegadas)	19	18,6%
Instituições Particulares de Solidariedade Social	5	
Solicitadores e agentes de execução	8	
Área de exames de condução e inspeção técnica de veículos	1	
Entidades e competições desportivas	1	
Entidades com atividades de natureza associativa e cooperativa	2	
Entidades com funções de âmbito financeiro	1	
Entidades com funções na área da prestação de serviços de comunicações	1	
Administração Regional Autónoma (entidades das estruturas administrativas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira)	1	1,0%
Entidades com funções em áreas dos apoios sociais	1	
TOTAL	102	100,0%

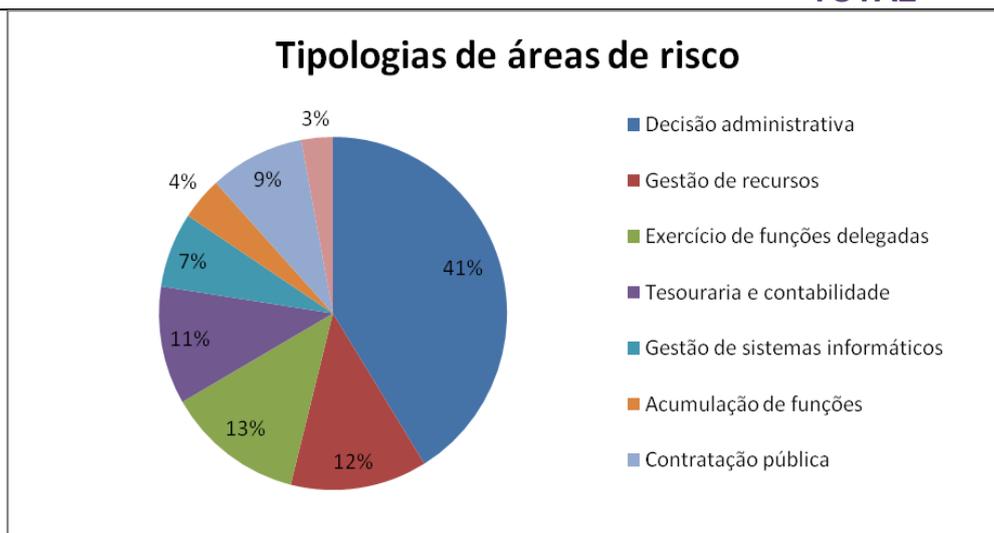
Decisões com elementos probatórios por tipologia de Administração





3.4 – Tipologias de áreas e fatores de risco

Tipologias de áreas e fatores de risco referenciados		
Áreas	Fatores de risco	Frequência
Decisão administrativa	Controlo deficiente sobre situações de conflitos de interesses	18
	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	12
Exercício de funções públicas delegadas	Controlo sobre o exercício de funções públicas delegadas (recebimento, contabilização e acondicionamento de verbas cobradas)	7
	Controlo deficiente sobre a gestão e a ação das entidades às quais é delegado o exercício de funções de natureza pública	6
Gestão de recursos	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	13
Tesouraria e contabilidade	Controlo deficiente sobre procedimentos de cobrança, registo e contabilização de verbas e valores pelos serviços	11
Gestão de sistemas informáticos	Controlo deficiente sobre acessos a registos informáticos, bases de dados e informações reservadas	7
Acumulação de funções	Controlo deficiente sobre situações de conflitos de interesses	4
Contratação pública	Controlo deficiente sobre a execução dos procedimentos	5
	Controlo deficiente sobre situações de conflitos de interesses	4
Concessão de benefícios e apoios financeiros	Controlo deficiente sobre o procedimento de atribuição de apoios e financiamentos públicos	3
TOTAL		102



Quanto às áreas e fatores de risco associados a este conjunto de comunicações, como mostra o quadro anterior, são de destacar:



- A decisão administrativa associada a controlos deficientes sobre situações de conflitos de interesses, sobre a execução dos procedimentos e o exercício de poderes discricionários e ainda sobre os procedimentos de registo, contabilização e acondicionamento de verbas e valores.
- O exercício de funções públicas delegadas associado a um controlo deficiente sobre a gestão e ação das entidades às quais essas funções são delegadas, incluindo sobre a gestão patrimonial.
- A gestão de recursos nas organizações associada a um controlo deficiente 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 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 acumulação de funções associada a um controlo deficiente sobre os conflitos de interesses.
- A contratação pública associada a um controlo deficiente sobre a execução dos procedimentos, bem como sobre as situações de conflitos de interesses.
- A concessão de benefícios e apoios financeiros associada a um controlo deficiente sobre os procedimentos de atribuição destes apoios e financiamentos públicos.

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 no próximo quadro.

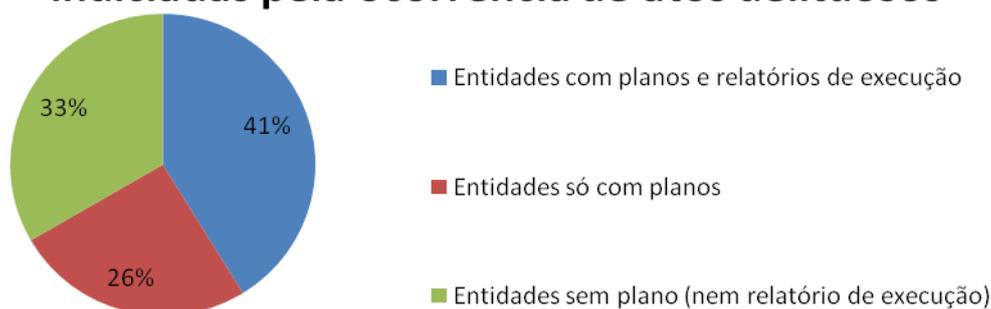


3.5 – Relação com a adoção das recomendações do CPC sobre planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas

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	Adm. Regional	Outras
A entidade tem um plano de prevenção de riscos de corrupção e tem apresentado os correspondentes relatórios anuais de execução	42 (41,2%)	26	12		4
A entidade apresentou um plano de prevenção de riscos de corrupção, mas não tem apresentado os correspondentes relatórios anuais de execução	26 (25,5%)	3	17	1	5
A entidade não apresentou qualquer plano de prevenção de riscos de corrupção – inclui entidades que desenvolvem atividades de interesse público com um cariz social	34 (33,3%)	11	13		10
TOTAL	102 (100,0%)	40	42	1	19

Instrumentos de prevenção nas entidades indiciadas pela ocorrência de atos delituosos



Leitura:

O quadro e gráfico anteriores mostram que:

- 2 em cada 3 das entidades (68 entidades – 67%) onde foram sinalizadas práticas delituosas dispõem de instrumentos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas.



- No entanto, algumas dessas entidades (26%) não têm apresentado ao Conselho de Prevenção da Corrupção os correspondentes relatórios de execução.
- 1 em cada 3 entidades deste conjunto (34 entidades – 33%) 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 metodologias que compreendam a elaboração de planos de prevenção de riscos e o reforço do acompanhamento efetivo das medidas preventivas neles previstas, incluindo medidas decorrentes de situações delituosas que sejam detetadas.

Neste âmbito suscita-se a eventual necessidade de se reforçar a divulgação das diversas recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção já existentes sobre prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, nomeadamente com a comunicação dos resultados desta análise às entidades com funções de inspeção, auditoria e controlo sobre a ação da Administração Pública, designadamente ao Tribunal de Contas e às diversas inspeções setoriais e regionais.



4 – Outras comunicações

De acordo com os dados inicialmente apresentados, e para lá das comunicações relativas a procedimentos judiciais, o CPC recebeu igualmente, durante o ano de 2020, um total de 25 relatórios de auditoria, provenientes da Inspeção-Geral das Atividades Culturais (17 comunicações), da Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça (6 comunicações), da Inspeção-Geral de Finanças (1 comunicação) e do Estado-Maior das Forças Armadas (1 comunicação).

Os relatórios de auditoria apresentados traduzem os resultados do acompanhamento do modo como 25 entidades e serviços das estruturas dos respetivos Ministérios têm vindo a adotar e a dinamizar os seus instrumentos e medidas de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas.

De um modo geral, estes relatórios evidenciam que a maioria das entidades (20 das 25 entidades auditadas) dispõem de instrumentos de gestão e prevenção de riscos, os quais se apresentam tendencialmente claros e precisos no modo como identificam os riscos de corrupção e infrações conexas e as correspondentes medidas preventivas.

No seu conjunto, os relatórios de auditoria recomendam o aprofundamento e atualização dos planos de prevenção de riscos existentes relativamente às 20 entidades que deles dispõem, e a necessidade da sua elaboração e adoção relativamente às 5 entidades (3 da área da Cultura, 1 da área da Justiça e 1 da área da Defesa) que não dispõem ainda destes instrumentos de gestão e prevenção de riscos.



5 – Sugestões decorrentes dos elementos apurados

A encerrar esta análise e tendo por base os diversos elementos apurados e apresentados, reforçam-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 gestão e prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas:

- Dar continuidade ao processo de adoção das diversas Recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção relativas a planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, com particular incidência nas componentes da contratação pública, da gestão de recursos, da acumulação de funções e da gestão e prevenção de conflitos de interesses no setor público, dada a importância que estes instrumentos representam para o incremento das políticas de prevenção de riscos.
- Reforçar o sentido de utilidade dos planos de gestão e prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas enquanto instrumentos que contribuem para a melhorar os índices de transparência da gestão pública e para o reforçar a existência de culturas organizacionais responsabilmente mais envolvidas na prevenção dos riscos, dado que subsistem ainda alguns setores que denotam algum 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 das entidades organizadoras e participantes em competições desportivas.
- Reforçar a importância de as entidades do setor público sedimentarem e partilharem internamente os seus próprios Códigos de Ética e de Conduta e Manuais de Boas Práticas, por oferecerem a possibilidade de consolidação das práticas administrativas mais ajustadas 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 da integridade.



- A manutenção das ações de natureza pedagógica, das audições e das 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 igualmente úteis para o reforço de uma cultura administrativa responsabilmente mais envolvida com os riscos e a sua prevenção.
- A eventual distribuição dos resultados deste trabalho de análise junto do Conselho Superior da Magistratura e da Procuradoria-Geral da República, bem como das entidades com funções de auditoria, controlo e inspeção do setor público, designadamente do Tribunal de Contas, das inspeções setoriais e regionais, é igualmente uma forma de promover e reforçar o envolvimento da cultura administrativa relativamente aos riscos e à importância da adoção eficaz de medidas e instrumentos de prevenção.

PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO



CONSELHO DE
**PREVENÇÃO DA
CORRUPÇÃO**

Av. da República, 65 | 1050-189 LISBOA

Telefones. +351 217945138 / 9

www.cpc.tcontas.pt