



ANÁLISE DE COMUNICAÇÕES JUDICIAIS RECEBIDAS NO MENAC EM 2023

ABRIL – 2024

PROJETO

Comunicações judiciais recebidas no MENAC em 2023 Análise descritiva

NOTA DE APRESENTAÇÃO

O presente documento traduz os resultados da análise de conteúdo realizada sobre o acervo das 194 comunicações judiciais que foram comunicadas ao MENAC durante o ano de 2023 no âmbito do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

SUMÁRIO EXECUTIVO

- Em 2023 foi comunicado ao MENAC um conjunto de 194 decisões judiciais por crimes de corrupção e conexos, correspondendo a 146 despachos de arquivamento (75%), 40 despachos de acusação (21%), 7 acórdãos condenatórios e 1 acórdão absolutório (4%);
- Em média, cada Inquérito necessitou de 26 meses para se traduzir num despacho de arquivamento, e de 40 meses para sustentar um despacho de acusação;
- Em média, cada processo-crime necessitou de 68 meses para se traduzir num acórdão condenatório ou absolutório;
- Os tipos legais de crime maioritariamente associados a estes processos-crime foram a corrupção (30%), o abuso de poder (20%), o peculato e peculato de uso (19%) e a prevaricação (12%);
- As tipologias de administração maioritariamente envolvidas nos processo-crime foram a administração local (49%) e a administração central (27%);
- A maioria dos processos-crime iniciaram-se através de denúncias anónimas (43%), de denúncias de autoria identificada (20%), e de denúncias apresentadas por entidades institucionais (12%);
- A maioria do Inquéritos arquivados (92%) tiveram início através de denúncias anónimas;
- Os tipos de crime maioritariamente presentes nos processos-crime que permitiram a recolha de material probatório foram o peculato e o peculato de uso (33%), e a corrupção (25%);
- As principais áreas da ação administrativa associadas à ocorrência dos crimes relativamente aos quais foram colhidos materiais probatórios foram a decisão administrativa, o exercício de funções públicas delegadas, a gestão patrimonial e financeira e a contratação pública, e os correspondentes fatores de risco identificados foram o exercício de poderes discricionários, os conflitos de interesses, e o controlo deficiente sobre a gestão patrimonial e financeira, bem como sobre a ação das entidades às quais foram delegadas funções de natureza pública.

COMUNICAÇÕES RECEBIDAS NO MENAC EM 2023

ANÁLISE DESCRITIVA

O presente documento traduz os resultados do trabalho de análise realizado sobre o conteúdo das 194 comunicações que, nos termos do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, foram remetidas ao Mecanismo Nacional Anticorrupção durante o ano de 2023.

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

Nota de abertura e enquadramento	4
1 – Resultados da análise de todo o conjunto de comunicações	8
1.1 – Tipologia de comunicações	10
1.2 – Tempos médios necessários para o decurso de cada fase processual	11
1.3 – Principais tipologias de crime	14
1.4 – Tipologia de entidades associadas às comunicações	17
1.5 – Comunicações judiciais por tipologia de crime	20
1.6 – Tipologia de denúncia (notícia do crime)	22
1.7 – Decisões judiciais por tipologia de denúncia	25
1.8 – Comarcas de origem das comunicações judiciais	27
2 – Resultados da análise do conjunto de comunicações com a presença de matéria probatória	31
2.1 – Tipologias de decisão	31
2.2 – Tipologias de crime	33
2.3 – Tipologias de entidades	36
2.4 – Principais crimes indiciados por tipologia de entidade	39
2.5 – Tipologias de áreas e fatores de risco nas entidades de natureza pública	40
3 – Principais conclusões decorrentes dos elementos apurados	42

Lisboa, abril de 2024

António João Maia
Consultor Coordenador

Comunicações recebidas no MENAC em 2023

—

Análise descritiva

Nota de abertura e enquadramento

O Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) foi criado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, com a missão de promover a transparência e a integridade na ação pública e na sociedade, e de assegurar a efetividade das políticas e dos instrumentos de prevenção e controlo da fraude, da corrupção e da má gestão das organizações em geral, e de acompanhar a execução do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC), também estabelecido no mesmo diploma.

No termos do referido normativo, designadamente dos artigos 2º e 7º, compete ao MENAC a recolha, organização e análise de informação relativa à prevenção e repressão da fraude, corrupção e criminalidade conexas, numa perspetiva de identificação, caracterização e partilha de áreas e fatores de risco e a posterior divulgação e disseminação, através de bancos de informação e relatórios anuais anticorrupção, no pressuposto de se tratarem de elementos informativos relevantes no quadro do conhecimento das circunstâncias e perfis de condutas desta natureza, e, sobretudo, de úteis indicadores de apoio, à sociedade em geral, e aos decisores políticos e gestores das entidades em particular, quanto à definição e adoção de estratégias, políticas, cuidados e medidas de controlo e prevenção.

O diploma estabelece o quadro de crimes que o MENAC deve considerar para efeito de realização dos mencionados trabalhos de análise e produção de elementos informativos. Os crimes em questão são os que são indicados na alínea g), do n.º 3,

do art.º 2º, do referido diploma, bem como no art.º 3º do seu Anexo, designadamente, a “*corrupção, ativa ou passiva, o recebimento e oferta indevidos de vantagem, o tráfico de influência, a fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito, a apropriação ilegítima de bens públicos, a administração danosa, o peculato, a participação económica em negócio, a concussão, o abuso de poder, a prevaricação, o tráfico de influência, a violação de dever de segredo, o branqueamento de vantagens provenientes destes crimes, bem como de aquisições de imóveis ou valores mobiliários em consequência da obtenção ou uso ilícitos de informação privilegiada no exercício de funções na Administração Pública ou no sector público empresarial*”.

A fonte privilegiada de elementos informativos que permitam a caracterização dos referidos crimes no sentido requerido são os procedimentos criminais, que, no modelo de justiça penal português, são tramitados pelo Ministério Público e pelos Tribunais.

Neste enquadramento, e com o propósito de aceder a tais elementos, foi criado e divulgado, em 16 de outubro de 2023, através da [Recomendação n.º 2/2023](#) da Procuradoria-Geral da República, o canal comunicacoes@mec-anticorruptcao.pt com essa especificidade. Este canal está direcionado ao MENAC, que o operacionaliza e gere, sem prejuízo de outras comunicações da mesma natureza que lhe sejam endereçadas, designadamente através de correio. Este canal de comunicações continuará operacional com o mesmo propósito e deve ser utilizado pelas instâncias judiciais (Ministério Público e Tribunais) para efeito de comunicação das decisões finais que sejam tomadas nas fases processuais que operem, e sempre que estejam em causa os referidos crimes.

Foi neste enquadramento que o MENAC recebeu um conjunto de 194 decisões relativas a outros tantos procedimentos criminais, os quais se constituíram como o acervo documental que foi objeto da análise cujos resultados agora se apresentam.

Em função dos propósitos associados a este projeto, nomeadamente dos elementos relevantes com potencial de utilidade a extrair da documentação comunicada, o trabalho de análise foi realizado tendo em consideração o conjunto de indicadores que se apresentam abaixo, por se considerarem adequados, dado o tipo de

elementos informativos que através deles podem ser mapeados, e também por se encontrarem já reconhecidos e validados pelos trabalhos da mesma natureza que até 2022 eram realizados anualmente pelo [Conselho de Prevenção da Corrupção](#), e que o MENAC considera como referenciais importantes neste âmbito.

Os indicadores de análise são os seguintes:

- Tipologia de comunicação e correspondente decisão judicial
- Tempos médios necessários para a realização de cada fase processual
- Principais tipos de crime associados às decisões judiciais comunicadas
- Tipologia das instituições 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 associados às decisões com a presença de matéria probatória

Importa ainda clarificar que os resultados desta análise traduzem apenas e só os números, taxas de incidência e conteúdos sobre o acervo das comunicações que chegaram ao MENAC entre outubro e dezembro de 2023, não sendo de excluir a provável existência de outros elementos da mesma natureza que, por razões diversas, nomeadamente por eventual menor conhecimento sobre a existência do canal de comunicações, acabaram por não ser devidamente comunicadas, e sobretudo pelo facto de 2023 ter sido o primeiro ano em que o MENAC promoveu esta análise. Neste âmbito, e como é pressuposto no próprio quadro legal aqui em questão, o MENAC procurará diligenciar futuramente na garantia de proceder à análise das decisões relativas a todos os procedimentos criminais tramitados em cada ano pelas autoridades relativamente ao mencionado quadro de crimes.

Apesar das limitações indicadas, os elementos tratados não deixam ainda assim de ser contributos muito importantes, relevantes e válidos para a caracterização do perfil e das circunstâncias de ocorrência de atos de fraude, corrupção e infrações conexas associadas à ação das organizações, públicas e privadas, incluindo áreas e

fatores de risco, as componentes da forma como foram denunciadas, bem como dos tempos médios que foram necessários para os operadores judiciais cumprirem as suas competências em tais procedimentos.

Importa acrescentar ainda que, como os dados mostram, uma parte significativa das decisões tratadas corresponde a procedimentos criminais no âmbito dos quais não se logrou alcançar matéria probatória. Em função deste elemento, e porque é importante relativamente a determinados indicadores de análise, nomeadamente quanto à caracterização de áreas de fatores de risco associados à ocorrência destes crimes, os elementos de análise são apresentados em dois pontos distintos: no primeiro apresentam-se os elementos relativos a todo o acervo documental tratado, e, no segundo, apresentam-se os dados relativos às decisões com presença de material probatório, com o correspondente detalhe de análise.

1 – Resultados da análise de todo o conjunto de comunicações

Para efeito de enquadramento do trabalho de análise realizado pelo MENAC relativamente a decisões de procedimentos criminais, consideramos útil apresentar previamente, de forma muito simples e breve, quais são e como se caracterizam, no essencial, as fases próprias de um procedimento criminal, e que são as seguintes:

- A fase de Inquérito, destinada à realização da denominada fase de investigação criminal. Nesta fase, que é obrigatória para todos os procedimentos criminais, são realizadas, em respeito pela lei processual penal, as diligências necessárias e adequadas para se aferir a ocorrência do(s) crime(s) denunciado(s) e sob investigação, para se identificarem os suspeitos da sua autoria, e para se recolherem os correspondentes materiais probatórios. A fase de Inquérito é dirigida pelo Ministério Público, que pode ser coadjuvado pelos Órgãos de Polícia Criminal. Para a tipologia dos crimes que são objeto de análise pelo MENAC, a Polícia Judiciária é o Órgão de Polícia Criminal que em regra é chamado para esta coadjuvação. Esta fase processual culmina com: A) um despacho de acusação, se os materiais probatórios colhidos sustentarem adequadamente a ocorrência do(s) crime(s) investigado(s) e o envolvimento do(s) suspeito(s) na sua autoria; B) um despacho de suspensão provisória do processo, nas situações em os suspeitos assumem a autoria do(s) crime(s) investigado(s) e se vinculam, durante um determinado período de tempo, ao cumprimento de um conjunto de obrigações, injunções, e outras regras de conduta previstas na lei processual penal, incluindo, na medida do possível, o ressarcimento da danosidade provocada e o comprometimento de não praticarem atos de gravidade idêntica, sob pena de verem esta decisão transformada num despacho de acusação, e; C) um despacho de arquivamento, se os materiais probatórios não sustentarem a ocorrência do(s) crime(s) investigado(s), ou, ainda que os sustentem, não sustentam quem seja(m) o(s) seu(s) autor(es);

- A fase de Julgamento, que se destina à realização dos trabalhos de aferição da validade da matéria probatória colhida na fase de inquérito. Esta fase é realizada pelo tribunal e é dirigida por um Juiz ou por um coletivo de Juízes, em função da moldura penal abstrata do(s) tipo(s) legal(ais) de crime que esteja(m) a ser objeto do julgamento. A fase de julgamento só se realiza relativamente aos procedimentos em que se verificou uma decisão acusatória na fase de Inquérito, como se referiu no ponto anterior, e também nas situações em que, tendo havido recurso dessa decisão acusatória para o Juiz de Instrução Criminal, este confirmou a coerência da matéria probatória que a sustentou, como se indica no ponto seguinte. A fase de Julgamento culmina com: D) uma decisão condenatória, quando o Juiz (Sentença Condenatória) ou o Coletivo de Juízes (Acórdão Condenatório) considera(m) que ocorreu(ram) o(s) crime(s) que foram objeto de julgamento e condena pela sua autoria o(s) suspeito(s) julgado(s), e; E) uma decisão absolutória (Sentença Absolutória ou Acórdão Absolutória, consoante o caso), quando considera(m) o contrário, ou seja que a matéria probatória apresentada em tribunal não é suficientemente inequívoca quanto à ocorrência do(s) crime(s) objeto do julgamento ou, sobretudo, quanto ao envolvimento e responsabilidade do(s) suspeito(s) julgado(s) na sua autoria;
- Pode considerar-se ainda a denominada fase de recursos, que se pode desenvolver em paralelo a cada uma das anteriores, na medida em que o(s) suspeito(s) e o Ministério Público podem sempre recorrer das decisões tomadas em cada uma das fases processuais. Como se referiu anteriormente, no final da fase de Inquérito, e sobretudo em caso de despacho de acusação, o(s) suspeito(s) acusado(s) podem recorrer para o Juiz de Instrução Criminal para que proceda a uma espécie de reapreciação da decisão. No final desta fase de recurso, o Juiz de Instrução Criminal reavalia a matéria probatória e decide: F) pela confirmação da acusação (Despacho de Pronúncia), ou; G) considera o contrário, que o despacho de acusação do Ministério Público não é adequadamente coerente, determinando neste caso o arquivamento do procedimento (Despacho de Não Pronúncia). O Ministério Público pode, por sua vez, recorrer do

Despacho de Não Pronúncia. Finalmente, o Ministério Público e s(s) Condenado(s) podem também recorrer para os Tribunais de Instância Superior relativamente às decisões de Julgamento com as quais não concordem (Sentenças ou Acórdãos Condenatórios ou Absolutórios),

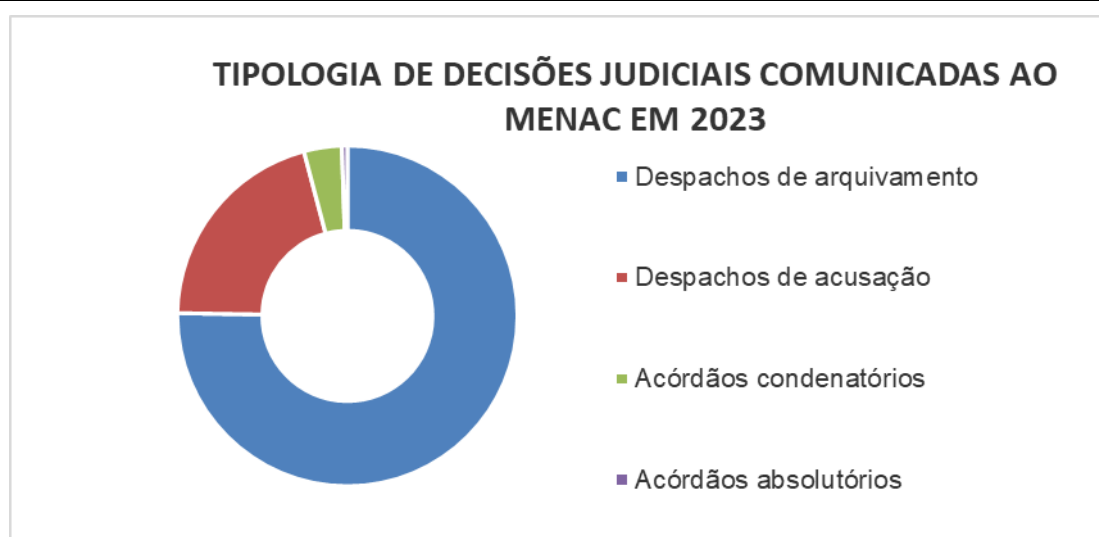
Vejamos então os elementos decorrentes da análise realizada sobre todo o acervo das 194 comunicações que chegaram ao MENAC durante o ano de 2023.

1.1 – Tipologia de comunicações

Relativamente aos elementos comunicados ao MENAC, como se mostra no quadro seguinte, foram identificados, para a fase de Inquérito, despachos de arquivamento e despachos de acusação, e, para a fase de Julgamento, acórdãos condenatórios e acórdãos absolutórios.

Quadro 1 – Tipologia de comunicações judiciais

Despachos de arquivamento	146	75,3%
Despachos de acusação	40	20,6%
Acórdãos condenatórios	7	3,6%
Acórdãos absolutórios	1	0,5%
TOTAL	194	100,0%



Leitura dos elementos apresentados:

- A grande maioria das comunicações (75%, ou seja 3 em cada 4) correspondem a despachos de arquivamento, ou seja, a inquéritos que não

lograram aceder a matéria probatória indiciadora da ocorrência dos crimes investigados, nem dos seus autores;

- As restantes comunicações (25%) correspondem a despachos de acusação (20% - o que corresponde a 1 comunicação em cada 5) e a acórdãos condenatórios (7 comunicações) e absolutórios (1 comunicação);

Comentário:

Os elementos apurados estão alinhados com as tendências que eram registadas nos relatórios do [Conselho de Prevenção da Corrupção](#) bem como pelas diversas análises estatísticas sobre este tipo de criminalidade, que tende a revelar-se de investigação particularmente complexa e difícil, incluindo sobretudo pelas competências de racionalidade associadas a quem geralmente pratica este tipo de crimes, que se traduzem por exemplo em grandes cuidados na dissimulação desses atos e na ocultação ou destruição das provas, precisamente para que uma eventual denúncia e investigação tenha como desfecho insucesso e a correspondente decisão de arquivamento.

Não podem deixar de incluir-se também, nesta explicação para a tendência para o arquivamento dos Inquéritos realizados por suspeita da ocorrência deste tipo de crimes, algumas situações de denúncias, nomeadamente anónimas, que na realidade não traduzem sem se associam a qualquer crime, mas que têm unicamente o propósito de “incomodar”, por colocar sob suspeita, nomes de pessoas relativamente às quais existem outros diferendos, ou por meras inimizades, ou ainda por motivos tão fúteis como a inveja.

1.2 – Tempos médios necessários para o decurso de cada fase processual

As fases processuais têm uma natureza sequencial, cada uma das quais com um propósito próprio, como se procurou elucidar no início deste ponto.

A primeira é a fase de Inquérito, cuja decisão final, como se referiu, pode ser objeto de recurso para o Juiz de Instrução Criminal, a que se sucede a fase de Julgamento (quando as decisões anteriores sustentam a acusação do(s) suspeito(s)), cuja decisão final (condenação ou absolvição) pode ser objeto de recurso de comprovação para os tribunais superiores.

Nestes termos, é obviamente natural que qualquer procedimento criminal cujo curso chegue à fase de julgamento requeira mais tempo do que aqueles que ficam unicamente pela fase de inquérito e que culminam num despacho de arquivamento.

Ainda assim, considera-se que a análise deste indicador pode ser revelador de elementos importantes e de eventual utilidade, incluindo nas componentes de eficácia e eficiência processual.

Os dois quadros seguintes revelam precisamente os resultados desta análise a partir do acervo de comunicações trabalhado.

Quadro 2 – Tempos médios necessários para cada fase processual		
Fase processual associada a cada decisão	Anos	Meses
Despachos de arquivamento (encerramento do Inquérito)	2,2	26
Despachos de acusação	3,3	40
Acórdãos (condenatórios e absolutórios)	5,6	68
Tempo médio do conjunto das comunicações	2,6	31

Quadro 3 – Tempos mínimos e máximos registados em cada fase processual		
Fase processual associada a cada decisão	Mínimo	Máximo
Despachos de arquivamento (encerramento do Inquérito)	No mesmo ano	7 anos
Despachos de acusação	No mesmo ano	8 anos
Acórdãos (condenatórios e absolutórios)	1 ano	9 anos

Leitura:

- Em média, cada inquérito que não permitiu alcançar matéria probatória sobre a ocorrência do(s) crime(s) investigado(s), nem sobretudo do(s) seu(s)

autor(es), ocupou as estruturas do Ministério Público e dos Órgãos de Polícia Criminal durante cerca de 26 meses, ou seja, mais de dois anos;

- Os inquéritos que resultaram em despachos de acusação, ou seja, que lograram alcançar esses materiais probatórios, careceram em média de mais 14 meses dos que os arquivados, o que se explica muito provavelmente pelo maior e mais apurado detalhe investigatório necessário para localizar e colher todos esses materiais;
- A fase de julgamento parece requerer em média de um adicional de mais de dois anos (28 meses) relativamente aos despachos de acusação, embora em relação a este elemento importe ter uma particular prudência dado o número reduzido de decisões desta natureza (8 casos) no contexto do universo de análise;
- Apesar dos tempos médios associados à realização de cada uma das fases, foi possível identificar, relativamente a cada uma delas, os exemplos de maior e menor longevidade. Neste particular, o quadro 3 revela que foi possível ter despachos de arquivamento e de acusação no mesmo ano de início das investigações, o que provavelmente se associará a uma maior simplicidade da matéria denunciada e das correspondentes investigações, e que os acórdãos condenatórios ou absolutórios careceram de pelo menos um ano desde a instauração do correspondente inquérito;
- Por outro lado, temos Inquéritos de necessitaram de 7 anos de trabalho de investigação criminal até culminarem em despachos de arquivamento, e de 8 anos para a produção de despachos de acusação, o que provavelmente, em qualquer dos casos, se explica pela maior complexidade da matéria denunciada e investigada, a que se pode associar igualmente a componente da gestão e disponibilidade de recursos e meios humanos para a realização das investigações;
- Existiram casos em que foram necessários 9 anos desde o início das investigações até ao final da fase de julgamento, salientando-se uma vez mais que a exiguidade do número de decisões de julgamento em presença

relativiza qualquer leitura conclusiva quanto a esta componente específica de análise;

Comentário:

Os procedimentos criminais são distintos entre si – cada caso é um caso.

Uns são mais simples e por isso tendem a ser mais rápidos nas diversas fases que os compõem, incluindo para a realização da fase de julgamento, quando e sempre que os materiais probatórios o justifiquem.

Outros são de complexidade maior, requerendo também um tempo mais longo para os operadores realizarem as suas tarefas de recolha, análise e validação do material probatório, ainda que o final desse trabalho se traduza em despachos de arquivamento ou mesmo em acórdãos absolutórios;

Outros são aparentemente simples, na fase inicial, mas depois as próprias investigações e fases subsequentes acabam por trazer complexidade e, com ela, a necessidade de mais tempo para a realização das diversas fases processuais.

1.3 – Principais tipologias de crime

Os procedimentos criminais no seu todo (inquérito, julgamento e recursos) têm por objeto a procura e validação de materiais probatórios que confirmem a ocorrência dos crimes denunciados e sob suspeita, que permitam conhecer as circunstâncias da sua ocorrência, e sobretudo as responsabilidades e o grau de culpabilidade dos seus autores, 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 criminal acaba por revelar a presença de mais do que um tipo legal de crime e também de múltiplas ocorrências do mesmo tipo de crime.

Considerando estas características e por razões puramente metodológicas de análise, como já sucedia nos trabalhos do Conselho de Prevenção da Corrupção,

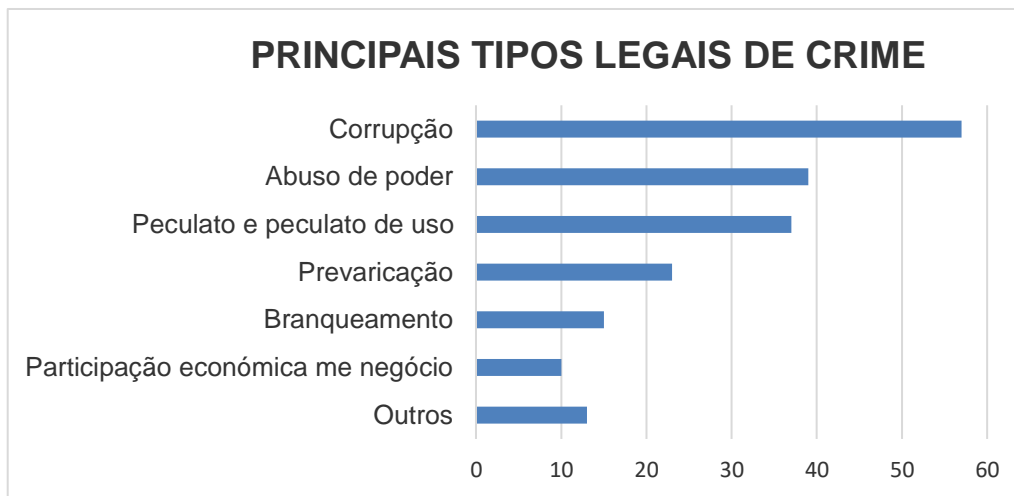
optou-se pelo critério de escolha, relativamente a cada uma das decisões comunicadas, do crime de maior censurabilidade, aferida a partir das correspondentes molduras penais abstratas,

Importa acrescentar, no entanto, que adiante, no ponto 2.2, quando a análise se focar unicamente nas 48 comunicações com a presença de material probatório, serão apresentados também elementos relativos a tipologias de crime associados aos crimes principais (Quadro 13).

Por ora, o quadro e gráfico seguintes mostram a frequência dos principais tipos de crime associados ao acervo total das 194 comunicações.

Quadro 4 – Principais tipos de crime associados às comunicações

Corrupção	57	29,4%
Abuso de poder	39	20,1%
Peculato	34	17,5%
Peculato de uso	3	1,5%
Prevaricação	23	11,9%
Branqueamento	15	7,7%
Participação económica em negócio	10	5,2%
Fraude na obtenção de subsídio	3	1,3%
Concussão	2	1,0%
Insolvência dolosa	2	1,0%
Recebimento indevido de vantagem	2	1,0%
Administração danosa	1	0,5%
Crime não especificado	3	1,5%
TOTAL	194	100,0%

**Leitura:**

- Os crimes mais frequentes são a corrupção, que se associa a 29% dos casos (representando 1 em cada 3 procedimentos criminais), seguindo-se um conjunto de crimes com expressões muito idêntica, que são o abuso de poder e o peculato, a que se pode associar o peculato de uso, que representam respetivamente 20% e 19% (o que significa que cada um destes crimes surge associado a 1 de cada 5 procedimentos);
- Os restantes crimes surgem com menor presença, sendo ainda assim de destacar a prevaricação (12% dos casos), o branqueamento (8% dos casos) e a participação económica em negócio (5% dos casos)

Comentário:

A corrupção, o abuso de poder e o peculato, incluindo o peculato de uso, são os crimes maioritariamente denunciados e investigados, surgindo associados a 70% (7 em cada 10 procedimentos) dos processos criminais relativos ao quadro de crimes em consideração.

No essencial, estes elementos estão alinhados com as tendências registadas nas análises da mesma natureza realizadas nos anos anteriores pelo Conselho de Prevenção da Corrupção.

1.4 – Tipologia de entidades associadas às comunicações

Uma componente importante na análise prende-se com o conhecimento do quadro circunstancial de ocorrência dos crimes objeto dos procedimentos criminais.

Um dos elementos que importa considerar relativamente ao quadro circunstancial de ocorrência de um crime é precisamente o local onde ocorreu. No caso do quadro de crimes que é objeto da atenção do MENAC (crimes essencialmente de natureza económica e financeira), verifica-se que se associam maioritariamente (e os dados que se apresentam confirmam-no) a organizações, sobretudo de natureza pública, ao modo como se faz a sua gestão, como estão organizadas, como funcionam e também à tipologia de funções que exercem.

Os quadros seguintes apresentam a tipologia de entidades, públicas e privadas, que se associam, ou que estão envolvidas na ocorrência dos procedimentos criminais que foram objeto da análise.

Quadro 5 – Tipologia de entidades associadas às comunicações		
Administração Pública Local	94	48,5%
Administração Pública Central	52	26,8%
Outros sob tutela pública	20	10,3%
Administração Regional Autónoma	14	7,2%
Entidades do setor privado	14	7,2%
TOTAL	194	100,0%



Quadro 6 – Tipologias de entidades públicas envolvidas nas comunicações judiciais

Administração Pública Local (Municípios, Freguesias e universo autárquico, incluindo entidades municipais e intermunicipais)	94	52,2%
Municípios	75	
Freguesias	18	
Outras entidades municipais	1	
Administração Central (direta e indireta – p. ex. Direções Gerais, Inspeções Gerais, Institutos Públicos)	52	28,9%
Forças e serviços de segurança	21	
Entidades da área da saúde	7	
Entidades da área da atribuição de subsídios e apoios sociais	7	
Entidades da área da educação	6	
Entidades da área tributária	4	
Entidades da área da defesa	3	
Entidades da área da Governação / Órgãos de Soberania	2	
Entidades da área do ambiente	1	
Entidades da área dos registos e notariado	1	
Outros sob tutela pública (entidades com poderes e funções públicas delegadas)	20	11,1%
Instituições Particulares de Solidariedade Social	6	
Entidades do setor associativo e cooperativo	4	
Solicitadores e agentes de execução	3	
Exames de condução e inspeção técnica de veículos	3	
Entidades, estruturas e competições desportivas	3	
Fundações	1	

Administração Regional Autónoma (entidades das estruturas administrativas das Regiões Autónomas dos Açores (13) e da Madeira (1))	14	7,8%
Entidades da área da gestão de recursos	9	
Entidades da área do ambiente	1	
Entidades da área da atribuição de subsídios e apoios sociais	1	
Entidades, estruturas e competições desportivas	1	
Entidades da área da saúde	1	
Entidades na área da mobilidade e dos transportes	1	
TOTAL	180	100,0%

Leitura:

- A grande maioria das comunicações (93%) associa-se a entidades de natureza pública;
- A Administração Pública Local representa mais de metade (52%) do universo das entidades de natureza pública;
- Segue-se a Administração Pública Central, que representa 27% do mesmo universo;
- Das entidades da Administração Local são de destacar, com representatividade mais expressiva, os municípios, e, da Administração Central, as forças e serviços de segurança;
- As entidades do setor privado surgem escassamente associadas a estas comunicações, com uma representação de 14 comunicações no contexto das 194 que foram trabalhadas (representando apenas em 7% do universo)

Comentário:

O universo de crimes em consideração surge tendencialmente mais associado ao denominado setor público, particularmente a entidades dos universos da administração autárquica e administração central, que, no seu todo, representam mais de 75% do total.

Por outro lado, pode considerar-se escassa a associação ao universo das entidades do setor privado.

Apesar do notório desequilíbrio de representatividade entre os universos do setor público face ao privado, consideramos que seja adequado ter alguma cautela quanto a grandes conclusões que possam extrair-se destes dados, nomeadamente porque, como se sabe, a criminalidade desta natureza se apresenta sempre tendencialmente com uma dimensão considerável de “cifras negras” (o que significa que se estima que uma parte considerável das ocorrências dos crimes não seja denunciada, nem despistada, e, por essa razão, não se traduz em nenhum procedimento criminal e por isso não surja representada em nenhuma estatística) e também por ser socialmente mais censurável nas entidades de natureza pública, do que em entidades de natureza privada.

A maior representatividade dos municípios, no universo da administração local, e das forças e serviços de segurança, no universo da administração central, poderá explicar-se, pelo menos em parte, pela natureza das próprias funções, sobretudo por serem realizadas em contexto de grande proximidade com os cidadãos, em ambos os casos, e de, muitas das suas funções se realizarem em circunstâncias de elevado poder discricionário, o que, como se reconhece, é um dos principais fatores de risco associados à fraude e à corrupção, como aliás se poderá ver adiante, no quadro 17.

1.5 – Comunicações judiciais por tipologia de crime

Depois de conhecermos os principais tipos legais de crime associados a cada uma das comunicações recebidas no MENAC (ponto 1.3 – Quadro 4), consideramos importante conjugar esses elementos com as diversas tipologias de decisões associadas a cada uma das mesmas comunicações. Esta análise permite perceber, de entre outros elementos, quais os crimes que são objeto de maior número de investigações e quais aqueles cuja investigação permite maioritariamente o acesso e a recolha de materiais probatórios, de modo a sustentar decisões de acusação e posterior passagem à fase de julgamento, onde vamos encontrar as decisões de condenação e absolvição

Os dados decorrentes desta análise cruzada dos dois indicadores considerados são os que constam do quadro seguinte.

Quadro 7 – Comunicações judiciais por tipo de crime					
Tipo de crime	TOTAL	Arquivamento	Acusação	Condenação	Absolvição
Corrupção	57	45	8	3	1
Abuso de poder	39	34	4	1	
Peculato	34	19	13	2	
Peculato de uso	3	2	1		
Prevaricação	23	20	3		
Branqueamento	15	8	6	1	
Participação económica em negócio	10	9	1		
Fraude na obtenção de subsídio	3	1	2		
Concussão	2	2			
Insolvência dolosa	2		2		
Recebimento indevido de vantagem	2	2			
Administração danosa	1	1			
Crime não especificado	3	3			
TOTAIS	194	146	40	7	1

Leitura:

- Apesar de a corrupção ser o crime principal que surge associado ao maior número de procedimentos criminais (57 casos), verificamos que, na sua maioria, tais procedimentos acabam arquivados (esta circunstância verificou-se em 45 do universo dos 57 casos, o que corresponde a 79%);
- Verificou-se uma relação no mesmo sentido relativamente aos crimes de abuso de poder (34 despachos de arquivamento em 39 procedimentos criminais – o que corresponde a uma taxa de 87%), prevaricação (20 despachos de arquivamento em 23 procedimentos criminais – o que corresponde a 87%) e participação económica em negócio (9 despachos de arquivamento em 10 procedimentos criminais – o que traduz uma relação de 90%);
- Dos crimes mais representados, verificamos que o peculato (a que se pode adicionar o muito menos expressivo peculato de uso) e o branqueamento apresentam relações menos desequilibrada entre o número de procedimentos

arquivados e aqueles em que se verificou a presença de matéria probatória. 21 processos arquivados por peculato e peculato de uso, num total de 37 processos com a sua presença (o que equivale a uma relação de 57% de taxa de arquivamento), e 8 arquivamentos em 15 processos por branqueamento (o que equivale a quase metade do universo – 53%)

- Todos os demais crimes apresentam dimensões muito menores, o que impede qualquer leitura minimamente realista quanto a tendências de maior ou menor eficácia na capacidade de acesso a recolha de matéria probatória);

Comentário:

O crime de corrupção parece ser dos mais denunciados, mas parece ser igualmente dos mais difíceis de comprovar, o que explicará a elevada taxa de arquivamento dos procedimentos em que está presente.

De entre os crimes mais denunciados, o peculato parece ser aquele em que se regista a presença de alguns sinais reveladores de uma maior eficácia no acesso e recolha de materiais probatórios.

De uma maneira geral regista-se uma tendência, mais evidente nalguns crimes do que noutros, para alguma dificuldade no acesso e recolha de matéria probatória, e, por isso, da maior presença de decisões de arquivamento.

1.6 – Tipologia de denúncia (notícia do crime)

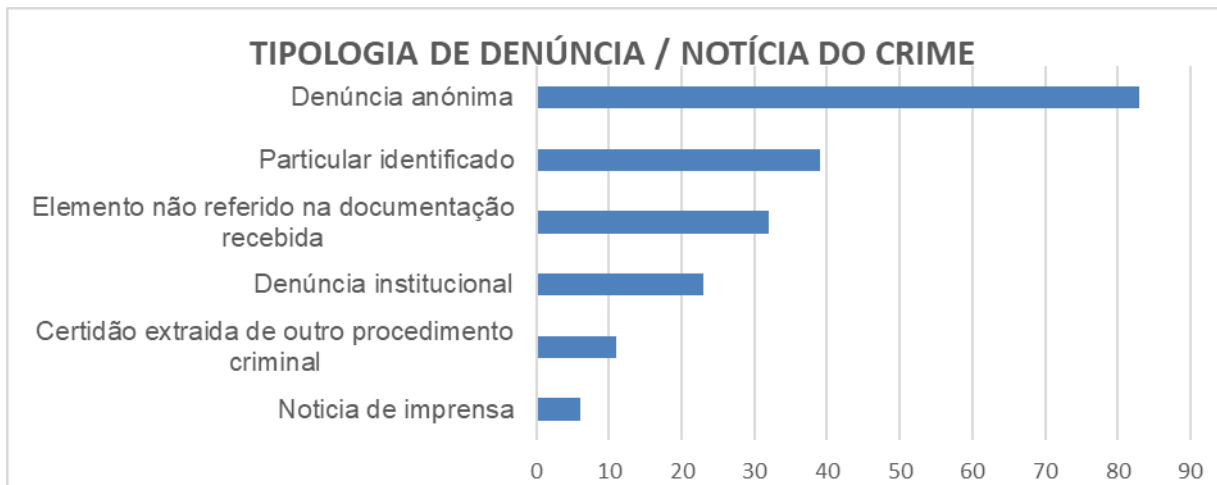
Um dos elementos importantes que se associam aos procedimentos criminais reside na forma como tiveram origem, a denominada notícia do crime. Este elemento permite perceber quais as formas e correspondentes frequências como as suspeitas de ocorrência dos crimes chegam ao conhecimento das instâncias judiciais de controlo, nomeadamente ao Ministério Público, para darem origem à abertura dos correspondentes inquéritos:

Relativamente a este indicador, as diversas formas conhecidas de se iniciar um procedimento criminal são fundamentalmente as seguintes:

- A denúncia anónima, quando o denunciante opta por ocultar a sua identidade;
- A denúncia de autoria identificada, quando o denunciante opta por se identificar;
- A denúncia institucional, quando a denúncia é formalmente apresentada por uma entidade ou instituição, independentemente da sua natureza pública ou privada;
- A denúncia decorre de certidão extraída de um outro procedimento judicial, nomeadamente porque, no desenvolvimento desse outro procedimento, se revelam ou suscitam suspeições da presença ou da possibilidade da presença de ocorrências criminais distintas e não conexas com as que se encontrem já a ser objeto de procedimento criminal;
- A denúncia decorre de notícias ou informações tornadas públicas, nomeadamente através da comunicação social, ou das redes sociais, entre outras formas de publicitação;

O quadro seguinte apresenta os resultados desta análise.

Quadro 8 – Tipologia de forma de início dos procedimentos / notícia do crime		
Denúncia anónima	83	42,8%
Particular identificado	39	20,1%
Denúncia institucional	23	11,9%
Certidão extraída de outro procedimento criminal ou judicial	11	5,7%
Notícia publicada na imprensa	6	3,1%
Elemento não referido na documentação recebida	32	16,5%
TOTAL	194	100,0%



Leitura:

- O anonimato parece ser a forma mais comum como esta tipologia de crimes é denunciada, representando quase metade (43%) do total das decisões judiciais apresentadas ao MENAC;
- Seguem-se os procedimentos criminais iniciados com denúncias de autoria identificada (o que se verifica em 20% dos procedimentos – 1 em cada 5) e institucional (12% do total);
- Verifica-se, no entanto, que um conjunto de 32 comunicações (17% do total) que chegou ao MENAC não continha elementos informativos quanto a este indicador, e que, como se verá no ponto seguinte, estas comunicações são essencialmente aquelas em que há a presença de matéria probatória. Esta ausência parece dever-se sobretudo à estrutura modular como tendem a ser elaborados os despachos de arquivamento, comparativamente com o modo como se apresentam os despachos de acusação e os acórdãos;

Comentário:

A opção pelo anonimato neste tipo de denúncias parece ser um dado relevante, nomeadamente como eventual indicador da forma como as denúncias poderão ser apresentadas através dos canais de denúncia agora requeridos no âmbito do Programa de Cumprimento Normativo do RGPC.

1.7 – Decisões judiciais por tipologia de denúncia

Um elemento particularmente relevante por associação ao tipo de denúncia será o desfecho do procedimento criminal, no pressuposto de que os elementos denunciados, nomeadamente as indicações sobre as fontes de informação, modos de atuação dos suspeitos e localização de matérias probatórias, são importantes auxiliares para a realização da fase de inquérito e para o seu sucesso.

O quadro seguinte mostra precisamente a articulação entre a tipologia de denúncia e a correspondente decisão comunicada ao MENAC.

Quadro 9 – Comunicações judiciais por tipologia de denúncia

Forma da denúncia	TOTAL	Arquivamento	Acusação	Condenação	Absolvição
Anónima	83	76	7		
Particular identificado	39	35	3	1	
Denúncia institucional	23	13	10		
Certidão extraída de outro procedimento criminal	11	10	1		
Notícia publicada na imprensa	6	5	1		
Elemento não indicado na documentação recebida	32	7	18	6	1
TOTAIS	194	146	40	7	1

Leitura:

- Os procedimentos iniciados com denúncias anónimas parecem tender fortemente para decisões finais de arquivamento, ou seja, as denúncias anónimas revelam-se geradoras de menor eficácia para o sucesso na recolha de matéria probatórias (76 dos 83 procedimentos criminais iniciados de forma anónima acabaram arquivados, o que equivale a 92%):
- Os procedimentos iniciados com denúncias de autoria identificada, com certidões extraídas de outros procedimentos criminais e com notícias publicadas na imprensa, apresentam tendências muito semelhantes à registada para os procedimentos iniciados com denúncias anónimas, ou seja, na sua maioria conduziram a despachos de arquivamento (35 dos 39

procedimentos, no primeiro caso, 10 dos 11 procedimentos, no segundo, e 5 nos 6 procedimentos, no terceiro). No entanto, importa ressaltar que estes três universos de análise são muito menos expressivos do que o das denúncias anónimas, requerendo por isso algum cuidado quanto a leituras correlativas com a eficácia na investigação;

- Os procedimentos criminais iniciados com denúncias institucionais parecem ser os que revelam uma tendência distinta quanto a possibilitarem maior sucesso na recolha de materiais probatórios. 10 dos 23 procedimentos criminais iniciados desta forma permitiram essa recolha e por isso traduziram-se em comunicações de despachos de acusação (o que equivale a 43% deste universo);
- A existência de um conjunto de 32 comunicações, que traduzam sobretudo despachos de acusação e acórdãos condenatórios e absolutórios, ou seja, com a presença de matéria probatória (que totalizam 25 comunicações, o que corresponde a 78% deste universo), sem indicação da forma como se iniciaram os correspondentes inquéritos é um dado que reduz muito a leitura sobre eventuais tendências decorrentes da associação entre tipologia de denúncia e sucesso do procedimento criminal quando à recolha e validação de materiais probatórios. Reitera-se que esta ausência se deve à estrutura modular como tendem a ser elaborados os despachos de acusação e os acórdãos;

Comentário:

O elemento mais consistente que se pode retirar da análise correlativa realizada entre a tipologia de denúncia e a decisão judicial comunicada ao MENAC será a de que as denúncias anónimas tendem a associar-se a despachos de arquivamento.

Por outras palavras, as denúncias anónimas reduzem a probabilidade de êxito do inquérito na sua função de acesso e recolha de materiais probatórios que sustentem e permitam o avanço para as fases processuais subsequentes.

Esta verificação pode explicar-se muito simplesmente pelo facto de a denúncia se revelar vaga ou muito escassa quanto a indicações concretas sobre a localização de elementos de probatórios ou, pelo menos, de linhas de pesquisa que permitam chegar a esses elementos, a que se junta a impossibilidade de se poder contactar o autor da denúncia, e de se colher do seu testemunho os elementos informativos sobre as referidas pistas de investigação.

E será fundamentalmente por esta razão que as plataformas associadas aos canais de denúncia devem disponibilizar uma modelação que permita ao denunciante fornecer determinadas indicações sobre a factualidade denunciada, e a localização dos correspondentes materiais probatórios, de modo a potenciar a probabilidade de maior eficácia deste tipo de denúncias.

1.8 – Comarcas de origem das comunicações judiciais

O último indicador que consideramos neste primeiro ponto de análise de todo o acervo documental é o da Comarca de origem das comunicações judiciais, numa perspetiva de termos uma noção dos territórios onde ocorrem as suspeitas sobre a ocorrências destes crimes e os correspondentes procedimentos criminais, no pressuposto muito natural de que se associem sobretudo aos espaços de maior concentração urbana, e, por isso, de maior atividade e dinâmica social, económica e administrativa.

Para efeito de análise foi considerada uma segmentação do território em Regiões Autónomas e Território Continental.

No primeiro caso, consideramos a segmentação natural entre os territórios dos Açores e da Madeira.

E, no segundo, optámos por uma segmentação também a partir de elementos naturais, no caso os rios Douro e Tejo, para segmentar as Regiões Norte, Centro e Sul, o que corresponde aos mesmos critérios que eram já utilizados e foram validados pelo Conselho de Prevenção da Corrupção nos trabalhos de natureza idêntica que realizava anualmente.

O quadro seguinte mostra os resultados desta análise.

Quadro 10 – Comarcas de origem das comunicações judiciais

Região Norte (acima do Douro) 43 comunicações (22,2%)

Vila Real	16
Viana do Castelo	12
Porto	10
Braga	5

Região Centro (entre Douro e Tejo) 83 comunicações (42,8%)

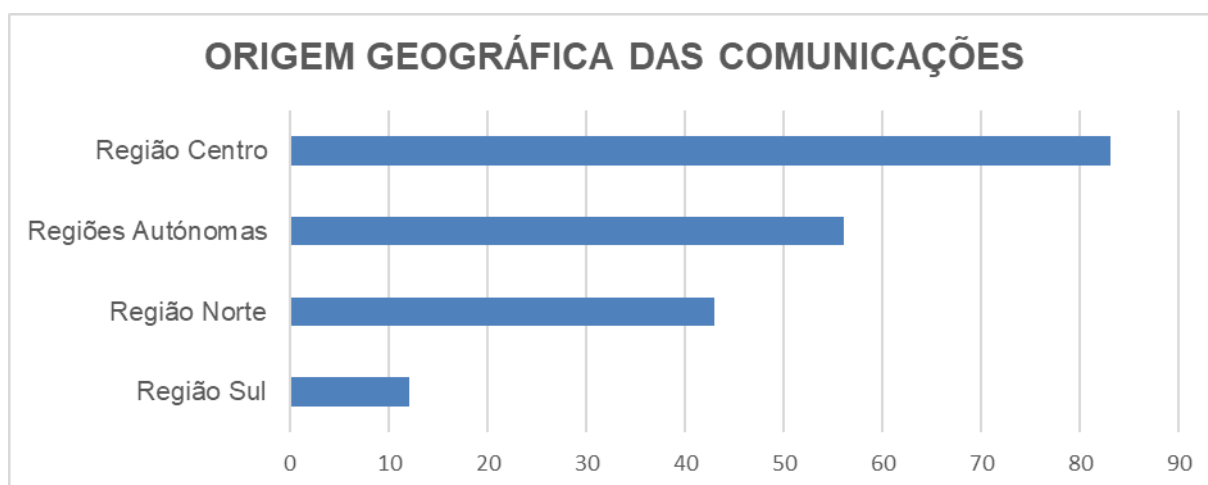
Lisboa	34
Viseu	12
Coimbra	11
Guarda	10
Castelo Branco	7
Aveiro	3
Lamego	2
Santarém	2
Leiria	1
Santa Maria da Feira	1

Região Sul (abaixo do Tejo) 12 comunicações (6,2%)

Évora	5
Portalegre	4
Beja	2
Seixal	1

Regiões Autónomas (Açores e Madeira) 56 comunicações (28,9%)

Ponta Delgada	49
Funchal	7



Leitura:

- A Região Centro apresentou o maior número de comunicações, correspondendo a 43% do total, destacando-se naturalmente a Comarca de Lisboa (com 34 comunicações) e, numa segunda linha, as Comarcas de Viseu (12 comunicações), Coimbra (11 comunicações) e Guarda (10 comunicações);
- As Regiões Autónomas, nomeadamente a dos Açores (com 49 comunicações provenientes de Ponta Delgada) surgem com a segunda representação mais expressiva (29% do total), o que não deve deixar de ser lido com algum cuidado e relatividade, nomeadamente pelo facto, já referido no início, de estarmos num primeiro ano de realização deste projeto pelo MENAC, e também pelo facto de o canal de comunicações ter sido criado no quarto trimestre do ano, o que pode ter-se traduzido numa menor eficácia na sua divulgação e no conhecimento pleno da sua existência em muitas Comarcas;
- A Região Norte surge como a terceira mais representada (com 22% do total das comunicações), com destaque para as Comarcas de Vila Real (16 comunicações), Viana do Castelo (12 comunicações) e Porto (10 comunicações);
- A Região Sul é a que apresenta menor representatividade, com 6% do total das comunicações, com destaque muito pouco expressivo para as Comarcas de Évora (5 comunicações) e Portalegre (4 comunicações).

Comentário:

A leitura destes elementos quanto à prevalência territorial destes crimes deve ser muito prudente pelas razões já referidas, de este ser o primeiro exercício desta natureza a ser realizado pelo MENAC e também pelo facto de o canal de comunicações ter sido criado e divulgado apenas em outubro de 2023, o que naturalmente pode ter-lhe retirado alguma eficácia.

É por isso expectável e muito natural que nos próximos anos o número de comunicações se aproxime do universo dos procedimentos criminais tramitados pelas diversas Comarcas do país, e que, nesse sentido, os resultados de toda a análise, incluindo a prevalência territorial, sejam mais ricos e concordantes com a realidade.

De todo modo e talvez com exceção das Regiões Autónomas, os elementos apresentados suscitam a presença de sinais de uma natural maior prevalência de procedimentos criminais por este elenco de crimes nas Regiões com maior concentração populacional, ou seja, as Regiões Centro e Norte, como também era já revelado pelos relatórios dos trabalhos realizados pelo Conselho de Prevenção da Corrupção.

2 – Resultados da análise do conjunto de comunicações com a presença de matéria probatória

Neste ponto são apresentados os elementos decorrentes de uma análise mais focada sobre o conteúdo das comunicações com a presença de materiais probatórios.

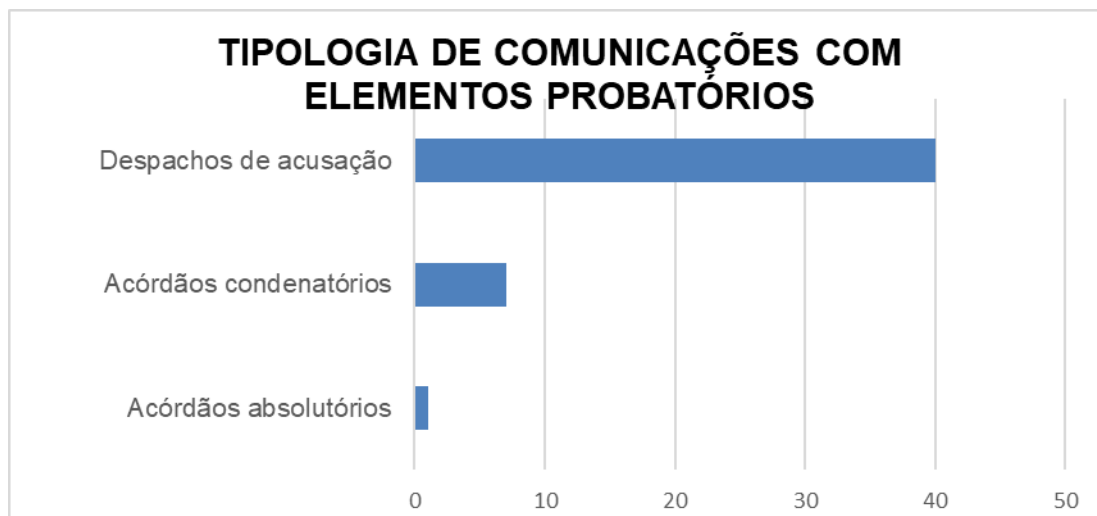
Este foco de análise permite o conhecimento de detalhes particularmente importantes quanto ao quadro circunstancial de ocorrência dos factos associados à matéria probatória presente nos procedimentos criminais, e, a partir desses elementos, possibilita a identificação de fragilidades nas diversas áreas da gestão das organizações e dos seus procedimentos, bem como dos correspondentes fatores de risco. O conhecimento de áreas e fatores de risco a partir de ocorrências concretas tem-se revelado um elemento importante no campo da prevenção, nomeadamente por possibilitar a identificação de soluções e medidas de controlo mais ajustadas relativamente a idênticas circunstâncias que se verifiquem em qualquer entidade.

2.1 – Tipologias de decisão

Neste primeiro indicador desta componente de análise, retomamos uma parte dos dados que foram já apresentados anteriormente (Quadro 1), considerando agora unicamente o conjunto das 48 comunicações com a presença de materiais probatórios.

Os dados são o que se apresentam seguidamente.

Quadro 11 – Comunicações com a presença de indícios ou elementos probatórios			
Despachos de acusação	40	83,3%	
Acórdãos condenatórios	7	14,6%	
Acórdãos absolutórios	1	2,1%	
TOTAL	48	100,0%	

**Leitura:**

- O maior número de comunicações com a presença de materiais probatórios são os despachos de acusação (40, num total de 48, a que corresponde uma taxa de 83%);
- A que se seguem, com uma expressão reduzida (8 casos), os acórdãos condenatórios (7 comunicações) e absolutório (1 comunicação);
- A presença de um número escasso de decisões associadas à fase de Julgamento ficará a dever-se com alguma probabilidade, como se explicou no início, a algum relativo menor conhecimento sobre a existência do canal de comunicações.

Comentário:

As possíveis leituras realizadas sobre este conjunto de elementos devem ser relativizadas e prudentes, sobretudo quanto a eventuais tendências que se pretendam colher, dada a exiguidade do número de casos em consideração, particularmente quanto aos elementos associados aos acórdãos condenatórios e absolutórios.

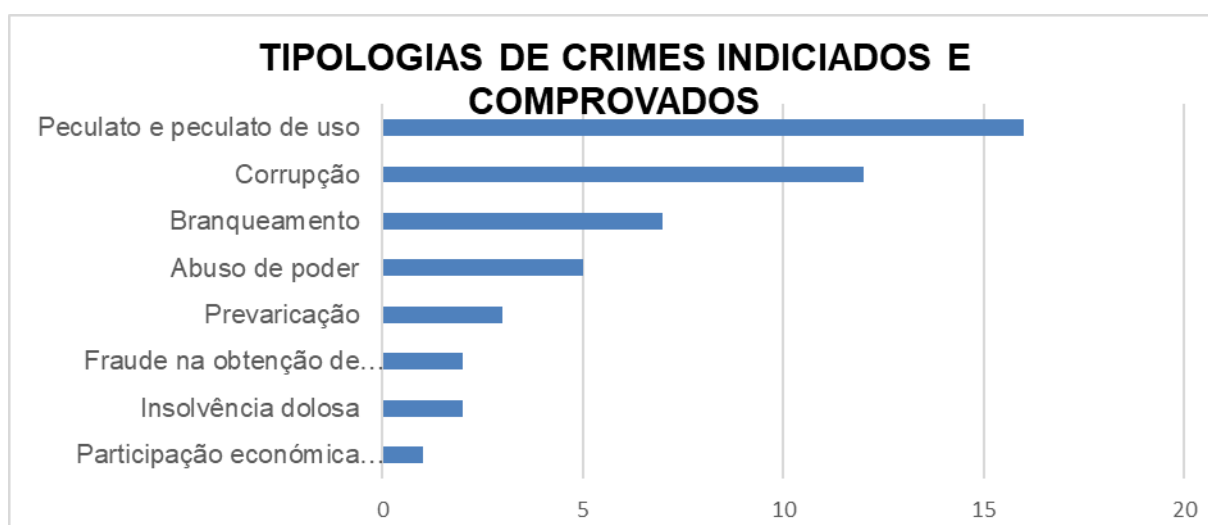
Ainda assim, como se referiu, importa considerar como potencialmente úteis os elementos que estes 48 casos mostrem relativamente a áreas e fatores de risco, os quais serão abordados adiante (Ponto 2.5 – Quadro 17).

2.2 – Tipologias de crime

Nesta componente de análise, retomamos igualmente uma parte dos dados que foram já apresentados anteriormente (Ponto 1.5 – Quadro 7), considerando agora os principais tipos de crime associados a esta componentes das decisões com a presença de matéria probatória, bem como, nos casos em que tal se verifica, a presença de outros crimes paralelamente aos principais.

Os dois quadros seguintes mostram esses elementos.

Quadro 12 – Principais tipos de crime indiciados e comprovados				
Tipo de crime	TOTAL	Acusação	Condenação	Absolvição
Peculato	15	13	2	
Peculato de uso	1	1		
Corrupção	12	8	3	1
Branqueamento	7	6	1	
Abuso de poder	5	4	1	
Prevaricação	3	3		
Fraude na obtenção de subsídio	2	2		
Insolvência dolosa	2	2		
Participação económica em negócio	1	1		
TOTAIS	48	40	7	1



Quadro 13 – Outras tipologias de crime associadas às comunicações com indícios da ocorrência de práticas delituosas

Crime principal identificado	Outros crimes associados	Número de comunicações
Peculato (15)	-----	5
	Falsidade informática	3
	Abuso de poder	2
	Peculato de uso	2
	Fraude na obtenção de subsídio	1
	Participação económica em negócio	1
	Prevaricação	1
Peculato de uso (1)	Prevaricação	1
Corrupção (12)	-----	5
	Abuso de poder	3
	Falsificação de documento	1
	Peculato	1
	Recebimento indevido de vantagem	1
	Injúria	1
Branqueamento (7)	-----	1
	Recetação	2
	Abuso de confiança	1
	Burla	1
	Fraude fiscal	1
	Fraude na obtenção de subsídio	1
Abuso de poder (5)	-----	3
	Falsidade informática	1
	Falsificação de documento	1
Prevaricação (3)	-----	2
	Abuso de poder	1
Fraude na obtenção de subsídio (2)	-----	1
	Falsificação de documento	1
Insolvência dolosa (2)	-----	2
Participação económica em negócio (1)	-----	1

Leitura:

- Os principais crimes associados às decisões com a presença de matéria probatória são o peculato, a que se pode associar o peculato de uso (16 casos no total), que representam 33% do total, ou seja 1 em cada 3 processos deste acervo;
- Segue-se o crime de corrupção, associado a 12 comunicações, o que traduz um percentual de 25% (1 em cada 4 processos) deste conjunto de comunicações;

- Seguem-se depois, com representatividade mais escassa, os crimes de branqueamento e abuso de poder, respetivamente com 7 e 5 casos;
- Por outro lado, os dados do quadro 13 indicam, quando tal se verifica, os tipos legais de crime que acompanham os crimes principais e a correspondente frequência. Destes dados são de destacar, ainda que com frequências muito pontuais, a presença dos crimes de falsidade informática (3 casos), abuso de poder (2 casos) e peculato de uso (2 casos), por associação ao crime de peculato, o abuso de poder (3 casos) associado com o crime de corrupção, e a recetação (2 casos) em paralelo ao crime de branqueamento;

Comentário:

Se, como vimos no ponto 1.5 (Quadro 7), a corrupção foi o principal crime associado ao acervo de comunicações no seu todo, quando olhamos apenas para a componente relativa à presença de material probatório, verificamos que o peculato acaba por assumir maior presença.

Apesar da prudência que naturalmente se deve adotar nesta componente de análise, dado o número reduzido de comunicações com a presença de matéria probatória, como se referiu anteriormente, os dados verificados não deixam ainda assim de suscitar a possibilidade de, olhando unicamente para as duas tipologias de crime mais presentes nas comunicações (corrupção e peculato), ser particularmente mais difícil o acesso e recolha de materiais probatórios quando está em causa a investigação de uma suspeita de ocorrência de corrupção do que relativamente ao crime de peculato.

Efetivamente, a comparação entre os dados relativos aos dois crimes inscritos nos Quadros 7 e 12, permite verificar que do total das 57 comunicações inicialmente associadas ao crime de corrupção (Quadro 7), apenas 12 se associam à presença de matéria probatória (o que corresponde a 21%), enquanto que, para os crimes de peculato e peculato de uso, essa relação é de 16 despachos com a presença de

matéria probatória (Quadro 12) para um total de 37 comunicações (o que corresponde a 43%).

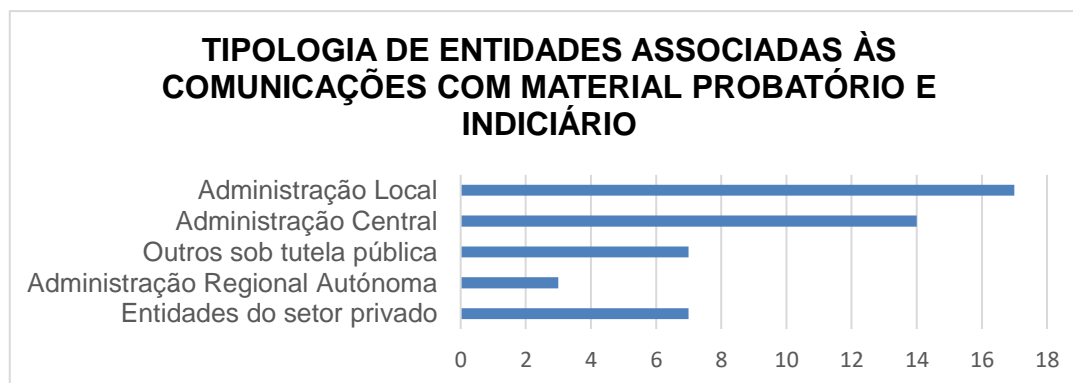
Estes dados induzem uma certa possibilidade, a confirmar em futuras análises com dados mais robustos, de ser potencialmente mais eficaz, ou menos complexo, o trabalho de identificação e acesso a matéria probatória nos processos criminais em que estejam em causa os referidos crimes de peculato e peculato de uso (apropriação ou utilização abusiva de equipamentos e valores materiais e financeiros pertencentes às entidades ou à sua guarda) do que o que sucede quando o crime em causa é o de corrupção (o recebimento de um suborno em troca de uma decisão administrativa em favor dos interesses de quem subornou).

Importa acrescentar ainda, como nota de reforço desta leitura, que ela está muito concordante com os já mencionados trabalhos de análise que eram anteriormente realizados pelo Conselho de Prevenção da Corrupção.

2.3 – Tipologias de entidades

Mostra-se agora a tipologia e o perfil de entidades associadas às comunicações com a presença de matéria probatória, na medida em que podem ser úteis indicadores de cuidado preventivo para outras entidades com perfil e funções similares. Os dois quadros que se seguem mostram essa tipologia de perfis de entidades.

Quadro 14 – Tipologia de entidades associadas às comunicações com a presença de matéria probatória e indiciária		
Administração Pública Local	17	35,4%
Administração Pública Central	14	29,2%
Outros sob tutela pública	7	14,6%
Administração Regional Autónoma	3	6,3%
Entidades do setor privado	7	14,6%
TOTAL	48	100,0%



Quadro 15 – Tipologias de entidades de natureza pública envolvidas nas comunicações judiciais com a presença de matéria probatória e indiciária

Administração Pública Local (Municípios, Freguesias e universo autárquico, incluindo entidades municipais e intermunicipais)	17	41,5%
Municípios	14	
Freguesias	3	
Administração Central (direta e indireta – p. ex. Direções Gerais, Inspeções Gerais, Institutos Públicos)	14	34,1%
Forças e serviços de segurança	4	
Entidades da área da saúde	4	
Entidades da área da atribuição de subsídios e apoios sociais	4	
Entidades da área da educação	1	
Entidades da área do ambiente	1	
Outros sob tutela pública (entidades com poderes e funções públicas delegadas)	7	17,1%
Instituições Particulares de Solidariedade Social	3	
Exames de condução e inspeção técnica de veículos	2	
Solicitadores e agentes de execução	1	
Entidades, estruturas e competições desportivas	1	
Administração Regional Autónoma (entidades das estruturas administrativas das Regiões Autónomas dos Açores (3))	3	7,3%
Entidades da área da gestão de recursos	1	
Entidades da área da atribuição de subsídios e apoios sociais	1	
Entidades na área da mobilidade e dos transportes	1	
TOTAL	41	100,0%

Leitura:

- As entidades do setor privado apresentam uma expressão reduzida neste contexto, com um total de 7 casos em 48, confirmando as indicações que tínhamos já verificado anteriormente, aquando da análise de todo o acervo de comunicações (ponto 1.4 – Quadro 5). Destes 7 casos, 4 associam-se ao crime de branqueamento envolvendo indivíduos particulares, e os restantes 3 casos associam-se a atividades empresariais (1 caso de corrupção privada no setor da distribuição; 1 caso de fraude na obtenção de subsídio na área comercial, e 1 caso de insolvência dolosa);
- Quanto às entidades de natureza pública, em maior número e por isso mais detalhadas no Quadro 15, verifica-se que as áreas da Administração Local e Central são as que surgem mais associadas a procedimentos criminais com a presença de matéria probatória, com 17 e 14 casos, num universo de 41 comunicações, a que correspondem respetivamente taxas de 41% e 34%.
- Os municípios assumem um claro destaque como entidades mais associadas a procedimentos criminais com a presença de matéria criminal, representando 34% de todo este universo de análise. Este dado significa que 1 em cada 3 procedimentos com a presença de matéria probatória está associado ao exercício de atividade municipal;

Comentário:

Os dados apresentados suscitam a possibilidade de o quadro de crimes em análise surgir maioritariamente associado a entidades do setor público, como tínhamos já indicado a propósito do ponto 1.4.

Por outro lado, e pelas explicações também já apresentadas anteriormente, nomeadamente quanto ao perfil e dinâmica das funções exercidas, os municípios parecem oferecer circunstâncias mais propícias ao desenvolvimento de atos desta natureza.

2.4 – Principais crimes indiciados por tipologia de entidade

Importa conhecer ainda a frequência e distribuição dos principais tipos legais de crime relativamente a cada tipologia de entidade associada ao universo das comunicações com presença de matéria probatória.

O quadro seguinte apresenta esses elementos.

Quadro 16 – Principais crimes indiciados por tipologia de entidade						
Tipo de crime	TOTAL	A Local	A Central	Outros	A Regional	S Privado
Peculato	15	9	3	1	2	
Peculato de uso	1	1				
Corrupção	12	2	6	2	1	1
Branqueamento	7		1	2		4
Abuso de poder	5	2	3			
Prevaricação	3	3				
Fraude na obtenção de subsídio	2		1			1
Insolvência dolosa	2			1		1
Participação económica em negócio	1			1		
TOTAIS	48	17	14	7	3	7

Leitura:

- O crime de peculato e peculato de uso surge particularmente associado à Administração Local (10 casos) e à Administração Central (3 casos);
- O crime de corrupção surge particularmente associado à Administração Central (6 casos) e, com menor expressão, à Administração Local e Outras entidades sob tutela pública (2 casos em cada uma das áreas);
- Os demais crimes surgem essencialmente de modo disperso pelas diversas tipologias de áreas da administração;

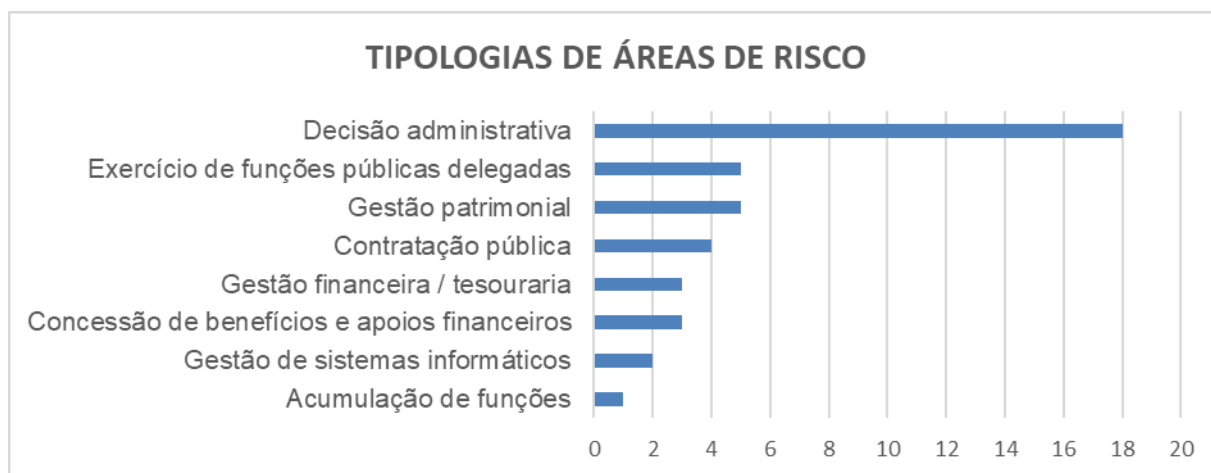
2.5 – Tipologias de áreas e fatores de risco nas entidades de natureza pública

A fechar a análise, apresentamos o quadro com a identificação das áreas e fatores de risco que surgem maioritariamente associadas a cada uma das 41 comunicações com a presença de matéria probatória e relativas a ocorrências em entidades de natureza pública.

As áreas referem-se essencialmente a setores e tipologias de procedimentos administrativos próprios das organizações, e os fatores de risco associam-se, dentro de cada área, a componentes deficitárias ou ausentes de cuidados de controlo.

O quadro seguinte mostra os resultados da análise relativamente às comunicações com matéria probatória associadas a entidades de natureza pública.

Quadro 17 – Tipologias de áreas e fatores de risco referenciados nas entidades de natureza pública		
Áreas	Fatores de risco associados	Frequência
Decisão administrativa (18)	Controlo deficiente sobre o exercício de poderes discricionários	13
	Controlo deficiente sobre situações de conflitos de interesses	5
Exercício de funções públicas delegadas (5)	Controlo deficiente sobre o exercício de poderes discricionários	3
	Controlo deficiente sobre a ação das entidades às quais é delegado o exercício de funções públicas	2
Gestão patrimonial (5)	Controlo deficiente sobre procedimentos de utilização de equipamentos, veículos e outros bens ou valores patrimoniais ou financeiros, dos serviços ou à sua guarda	4
	Controlo deficiente sobre situações de conflitos de interesses	1
Gestão financeira / tesouraria (3)	Controlo deficiente sobre procedimentos de cobrança, registo e contabilização de verbas e valores	3
Gestão de sistemas informáticos (2)	Controlo deficiente sobre acessos a bases de dados e registos informáticos, incluindo controlo sobre gestão e partilha de passwords, perfis de acesso e proteção de dados	2
Contratação pública (4)	Controlo deficiente sobre situações de conflitos de interesses	2
	Controlo deficiente sobre o exercício de poderes discricionários	2
Concessão de benefícios (3)	Controlo deficiente sobre a adequada aplicação dos valores concedidos / execução de projetos financiado	3
Acumulação de funções (1)	Controlo deficiente ou inexistente nos processos de autorização de acumulação de funções	1
TOTAL		41

**Leitura:**

- A área de risco que surgem mais representada nesta análise são a decisão administrativa (18 casos), o exercício de funções públicas delegadas (5 casos), a gestão patrimonial (5 casos) e a contratação pública (4 casos);
- E os fatores de risco mais associados às diversas áreas identificadas são o exercício de poderes discricionários (presente em 18 casos) e os conflitos de interesses (presentes em 8 casos)

Comentário:

As áreas da gestão pública que parecem mais vulneráveis aos riscos de ocorrência do quadro de crimes considerado parecem ser particularmente as relativas aos procedimentos de tomada de decisão, ao exercício de funções públicas delegadas, à gestão patrimonial e à contratação pública, embora não possa deixar de se reconhecer que todas as que surgem identificadas no quadro 17 são potencialmente problemáticas, nomeadamente se realizadas na ausência ou com deficientes medidas de controlo e prevenção sobre os correspondentes fatores de risco, e sobretudo se, nestas circunstâncias, forem operadas por pessoas com menor índice de integridade.

3 – Principais conclusões decorrentes dos elementos apurados

O presente relatório traduz os resultados do primeiro exercício de análise realizado pelo MENAC sobre as comunicações judiciais que lhe foram apresentadas em 2023.

Este processo de análise sucede aos trabalhos da mesma natureza que eram realizados anualmente pelo [Conselho de Prevenção da Corrupção](#), pela pertinência e potencial de utilidade que sempre lhe foi reconhecida, e também, muito naturalmente, porque o quadro funcional do MENAC sucede ao que, até à entrada em vigor do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro), estava confiado ao referido Conselho de Prevenção da Corrupção.

Foi por isso que, como muita naturalidade, foram considerados pressupostos e critérios de análise idênticos aos que eram utilizados nos referidos estudos. E, em resultado deste primeiro exercício de análise realizado pelo MENAC, cujos resultados foram apresentados, descritos e interpretados nos pontos anteriores, cabe dar nota dos principais elementos conclusivos que deles se podem extrair, e que consideramos se os seguintes:

- O MENAC recebeu em 2023 um total de 194 comunicações judiciais relativas a decisões tomadas nas diversas fases processuais pelos correspondentes titulares da ação penal (Ministério Público, relativamente ao Inquérito, e Tribunais, relativamente ao Julgamento) relativamente ao quadro de crimes associado ao Regime Geral de Prevenção da Corrupção e à função do próprio MENAC;
- Uma parte significativa das decisões comunicadas (75%) corresponde a despachos de arquivamento, o que, aliado aos tempos médios tendencialmente alongados que foram necessários para a sua produção (31 meses), suscita a possibilidade de estarmos em presença de um quadro criminal de comprovação particularmente complexa, exigente e difícil;
- Os crimes que maioritariamente surgem associados a estes procedimentos criminais são a corrupção, o abuso de poder, o peculato e a prevaricação

(que no seu conjunto estão presentes em 80% dos processos), e aqueles relativamente aos quais a investigação revela sinais de melhor eficácia no acesso e recolha a materiais probatórios são o peculato (em 33% dos processos) e a corrupção (em 25% dos processos), que por vezes surgem associados a crimes acessórios como a falsidade informática, o abuso de poder e o peculato de uso;

- A maioria dos procedimentos criminais associa-se a suspeitas envolvendo entidades de natureza pública (93%) e, de entre elas, destacam-se os setores da Administração Pública Local (49%) e da Administração Pública Central (27%);
- Quase metade dos procedimentos criminais por estes tipos de crime tem início a partir de denúncias anónimas (43%), sendo ainda de destacar os procedimentos que são iniciados a partir de denúncias de autoria identificada (20%) e de origem institucional (12%);
- As denúncias de origem institucional parecem as que melhor se associam a procedimentos com sucesso no acesso e recolha de material probatório, apesar de se reconhecer que a associação entre tipologia de denúncia e eficácia processual no acesso e recolha de elementos probatórios carecer de dados mais robustos que lhes confirmem maior consistência;
- As principais áreas de risco associadas às práticas criminosas evidenciadas nos procedimentos com a presença de matéria probatória, são a decisão administrativa, o exercício de funções públicas delegadas, a gestão patrimonial e a contratação pública. E os fatores de risco que mais lhes estão associados compreendem o exercício de poderes discricionários, os conflitos de interesses, e a gestão de bens materiais e financeiros das entidades.

No seu todo, estes elementos traduzem um conjunto de indicadores relativamente ao modo como os procedimentos criminais processados por este tipo de crimes são tramitados pelo sistema de justiça criminal português, e traduzem igualmente alguns elementos de utilidade tendo em vista uma maior eficácia no controlo e prevenção de riscos de fraude, corrupção e infrações conexas pelas entidades, nomeadamente as de natureza pública.