



Tribunal de Contas



**CONSELHO DE
PREVENÇÃO DA
CORRUPÇÃO**

A ECONOMIA NÃO-REGISTADA E A CRIMINALIDADE ECONÓMICA ORGANIZADA A IMPORTÂNCIA DA AÇÃO PREVENTIVA

Por Guilherme d'Oliveira Martins

A economia não-registada ou economia subterrânea, como também é conhecida, é uma questão que tem preocupado, de modo crescente, os Estados e os Governos, sobretudo por constituir um fator de distorção do desenvolvimento económico, com todos os custos e efeitos negativos que comprovadamente lhe estão associados.

O problema não é de hoje nem é exclusivo de determinados países ou regiões do globo. Está presente em todas as latitudes, traduzindo-se naturalmente numa preocupação dos governantes e de todos os setores responsáveis pela prevenção e pelo controlo, nas áreas da justiça, da fiscalização e do controlo financeiros, sendo também objeto que da



Tribunal de Contas



CONSELHO DE
**PREVENÇÃO DA
CORRUPÇÃO**

máxima atenção pelas principais organizações internacionais.

Atualmente, vão sendo conhecidos alguns dos contornos que caracterizam a economia não-registada e a criminalidade económica organizada bem como os efeitos que estes fenómenos apresentam sobre a dinâmica de desenvolvimento da própria economia, da vida social e cultural das sociedades.

Estas problemáticas traduzem um fenómeno que exige mecanismos de controlo eficazes e eficientes, quer no plano da repressão e aplicação de sanções a todos os que se envolvem na sua prática, quer relativamente a medidas de carácter preventivo. Por isso, os Estados se têm esforçado em cooperar de uma forma ativa, na procura de soluções estratégicas que permitam alcançar quadros de controlo e prevenção de eficácia crescente.

É sabido que a existência, a persistência, o alastramento e a vulgarização destas problemáticas se encontra muitas vezes associada a contextos de crise



de cariz socioeconómico, a elevados índices de pobreza, principalmente quando se acentuam as desigualdades sociais e económicas na distribuição de riqueza e no acesso aos apoios de carácter social, quando vastas percentagens da população com grandes carências coexistem com um número reduzido de detentores de riqueza.

Dos efeitos decorrentes desta situação resultam, sobretudo, a perda de confiança e credibilidade das e nas instituições, o menosprezo pelo primado da lei, o desvirtuar do adequado funcionamento dos mercados, com os correspondentes efeitos negativos no investimento, externo e interno criando, deste modo, impactos nefastos no crescimento e no desenvolvimento económico e social.

Para que os mecanismos de prevenção, de controlo e de combate sobre a economia não-registada sejam potencialmente eficazes importa, naturalmente, que



Tribunal de Contas



CONSELHO DE
**PREVENÇÃO DA
CORRUPÇÃO**

haja um conhecimento prévio dos fatores que caracterizam e explicam o problema.

Por outro lado, no plano internacional, os Estados têm atuado concertadamente de modo a consensualizar e fazer aprovar diversas convenções, através das quais se vinculam à adoção de medidas tendentes à introdução, nos modelos políticos e nos ordenamentos jurídicos internos, de procedimentos que, no seu todo, assegurem uma maior eficácia no combate e no controlo da criminalidade económica internacional organizada e do branqueamento de capitais.

Estamos convictos de que a prevenção é a forma mais eficaz de controlar as práticas que desvirtuam o funcionamento correto e adequado da Economia e dos organismos da Administração Pública, sobretudo das mais vocacionadas em assegurar mecanismos de ação direta.



Salientamos, de entre os procedimentos preventivos, as atividades de controlo financeiro realizadas pelas Instituições Superiores de Controlo (ISC) e que incluem, entre outros, a avaliação dos sistemas de controlo interno, o zelo pela existência e pelo rigor de boas práticas de gestão, com a observância de exigentes princípios de economia e a verificação exame das demonstrações financeiras, inserindo-se todo este conjunto de procedimentos na prevenção.

O Tribunal de Contas de Portugal contribuiu para esta realidade através da defesa da legalidade e do interesse público tendo em vista o aperfeiçoamento do funcionamento das entidades que audita e fiscaliza, sobretudo dos seus sistemas de controlo e de gestão. A ação dos auditores do Tribunal de Contas permite detetar deficiências e apontar caminhos que contribuam para as suprimir. Destacando-se o estímulo que tem sido dado ao respeito pela ética que vincula os serviços públicos, particularmente no que toca aos conflitos de interesses, incompatibilidades e acumulações, e à



Tribunal de Contas



CONSELHO DE
**PREVENÇÃO DA
CORRUPÇÃO**

colaboração para o aperfeiçoamento da legislação pertinente, propondo alterações que considera adequadas, publicitando relatórios de auditorias e a verificação de práticas de delitos de natureza económica e de má ou inadequada gestão de valores ou património público. Sempre que são encontrados sinais de terem ocorrido práticas de crime, as informações que lhes correspondem são, nos termos da lei, comunicadas ao Ministério Público, a fim de que este desenvolva as diligências necessárias de investigação criminal.

De entre as atividades desenvolvidas pelo Tribunal destacam-se:

- Intensificação e aperfeiçoamento da avaliação dos sistemas de controlo interno;
- Reforço do controlo em áreas mais expostas a riscos de fraude, de má gestão pública, de conflitos de interesses e de corrupção;



- Reforço do controlo de falsificações e omissões contabilísticas;
- Elaboração de relatórios e subsequente publicitação;
- Criação de processos de gestão de pessoal na Função Pública com o objetivo de promoção, seleção e motivação de funcionários que se distingam pela sua integridade e competência;
- Reforço do intercâmbio de experiências e informações com outras entidades nacionais e internacionais empenhadas no combate à corrupção;
- Criação e aperfeiçoamento de mecanismos adequados à receção e tratamento de denúncias de irregularidades.

Devem ser tidas em linha de conta, na realização de auditorias, as normas internacionais de auditoria que o Comité de Normas de Auditoria da INTOSAI tem vindo a adaptar à especificidade das ações de fiscalização



Tribunal de Contas



**CONSELHO DE
PREVENÇÃO DA
CORRUPÇÃO**

levadas a cabo pelas instituições superiores de controlo.

A prática do Tribunal de Contas – à semelhança de outros congéneres – é a de assumir como áreas de especial risco as seguintes operações e setores da Administração:

- Privatizações e contratação pública, *v.g.*, contratos de empreitada de obras públicas e de fornecimento;
- Atribuição de subsídios;
- Gestão e venda de propriedade pública, licenciamento e Administração local;
- Recrutamento e gestão de pessoal;
- Administração fiscal.

É igualmente relevante a atenção dispensada às auditorias quer no seu planeamento quer na sua execução. Através delas é possível reunir uma série de elementos e indicadores que indiciam práticas que podem potenciar a ocorrência de situações de corrupção ou de deliberada má gestão pública:

- Uma excessiva concentração de poderes;



Tribunal de Contas



**CONSELHO DE
PREVENÇÃO DA
CORRUPÇÃO**

- A não alteração/correção de deficiências de controlo em situações anteriormente identificadas;
- Uma evidência de conflitos de interesses ou de ausência de controlo;
- Contratações sem efetiva necessidade;
- Utilização de procedimentos não concorrenciais;
- Falta ou irregularidade na publicitação dos concursos;
- Falta de preparação nos processos de contratação, no plano pessoal ou institucional, entre candidatos e responsáveis pela fiscalização.

Quanto à ação desenvolvida pelo Conselho de Prevenção da Corrupção neste âmbito, importa destacar o cuidado na definição e na adoção de uma estratégia que, em cooperação com outras entidades, designadamente com o Tribunal de Contas, o Ministério Público, os Tribunais e os Serviços de Inspeção setorial, permitiu já um conjunto alargado de medidas



específicas destinadas aos serviços da Administração Pública, destacando-se os seguintes instrumentos:

- Recomendações sobre Planos de Prevenção de Riscos de Gestão incluindo os de corrupção, que, neste momento, se encontram aplicadas em mais de 1000 entidades públicas, entre as quais se contam as de maior dimensão em recursos, e cuja eficácia tem estado a ser efetivamente acompanhada no terreno pelo CPC, através da realização de visitas pedagógicas;
- Recomendação sobre conflitos de interesses;
- Recomendação sobre prevenção da corrupção no âmbito dos processos de privatizações;
- Identificação e caracterização das grandes áreas de risco nas quais se inclui a contratação pública e a fiscalidade, que é reconhecidamente uma das áreas mais expostas a pressões e onde se consubstancia uma parte considerável da fraude tributária.



Tribunal de Contas



**CONSELHO DE
PREVENÇÃO DA
CORRUPÇÃO**

São estes, em traços gerais, os principais projetos e ações que o Tribunal de Contas e o Conselho de Prevenção da Corrupção têm procurado adotar no sentido de corresponder aos compromissos que o Estado português tem assumido relativamente a esta matéria e, sobretudo, porque estamos indubitavelmente perante um problema que é em simultâneo um desafio, relativamente ao qual importa urgentemente desenhar e adotar as estratégias mais eficazes de combate e mais adequadas para o seu controlo.