

Avaliação de Impacto Legislativo

Riscos de fraude, corrupção e infrações conexas

Título

Avaliação de Impacto Legislativo – Riscos de fraude, corrupção e infrações conexas

Ferramentas e Guias Metodológicos

Data de publicação

Março de 2024

Autoria

Gabinete da Ministra da Justiça

Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo (UTAIL) – PlanAPP

Revisão e layout

Equipa Multidisciplinar de Comunicação Estratégica (EMCE) – PlanAPP

Nota

O presente guia integra um conjunto de oito textos sobre avaliação de impacto legislativo, que foram preparados para dar apoio à utilização do instrumento desenvolvido para a sua concretização – a folha de informação.

Este guia insere-se na coleção de Ferramentas e Guias Metodológicos, elaborados no âmbito da Incubadora de Competências para as Políticas Públicas (icPP), do PlanAPP. Focada na capacitação para o desenvolvimento das grandes áreas do ciclo das políticas públicas, a icPP tem por objetivo a criação de conhecimento e de capacidade técnica e a harmonização de práticas e conceitos entre os organismos da administração pública, nas áreas do planeamento e prospetiva, da monitorização e da avaliação de políticas públicas, com vista a melhorar a qualidade da intervenção pública.

PlanAPP – Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública

Rua Filipe Folque, 44

1069-123 Lisboa

utail@planapp.gov.pt

www.planapp.gov.pt

Índice

1. Enquadramento.....	4
Necessidade e simplicidade	6
Imparcialidade e transparência	6
Riscos: aplicação e mitigação	7
Resultado	8

1. Enquadramento

O questionário subjacente à avaliação de impacto sobre os riscos de fraude, corrupção e infrações conexas foi recentemente revisto, tendo sido expandido e detalhado, conforme o modelo abaixo. Para além das alterações ao seu conteúdo, este questionário é agora de preenchimento obrigatório em todos os casos.

Genericamente, pretende-se com este questionário chamar a atenção para aspetos e consequências do texto legal e do procedimento legislativo que podem facilitar atos de corrupção, fraude e infrações conexas.

Em primeiro lugar, focam-se aspetos referentes à fundamentação do diploma, à sua sintaxe e à articulação com regimes gerais já vigentes.

Um diploma bem fundamentado é mais facilmente compreendido e escrutinado e favorece uma interpretação mais segura e uniforme das normas. Por isso, é importante elaborar exposições de motivos e preâmbulos claros quanto aos motivos de aprovação do diploma e que sejam igualmente úteis ao intérprete para a compreensão das suas principais soluções.

Por outro lado, frases longas e conceitos indeterminados ou desnecessários, para além de dificultarem a compreensão dos preceitos legais, promovem arbitrariedade ou discricionariedade na sua aplicação.

Criar normas curtas e, na medida do necessário, usar conceitos indeterminados tradicionais e conhecidos do nosso ordenamento jurídico é uma boa prática.

A remissão da definição de aspetos previstos no diploma para outros ou futuros diplomas legais ou regulamentares pode igualmente prejudicar a sua compreensão e diminuir as formas de escrutínio. Estas situações devem ser evitadas quando tal for possível e oportuno, a fim de prevenir estes riscos.

Nos casos em que o diploma estabelece soluções diferentes das que constam de regimes jurídicos de alcance geral, devem ser identificados os regimes gerais em causa e as razões subjacentes às soluções diferentes, a fim de ser devidamente ponderada a sua conveniência ou necessidade.

Em segundo lugar, focam-se aspetos relacionados com a imparcialidade e transparência do procedimento legislativo e na aplicação do diploma.

Procura-se garantir que as pessoas envolvidas na preparação do diploma não têm um interesse particular na sua aprovação, assentando a decisão em critérios de interesse público. Para tanto, deve ser completado o registo de pegada legislativa.

Deve ser ponderado se o diploma favorece, sem qualquer razão válida, interesses específicos de um determinado grupo de pessoas (singulares ou coletivas), pondo em causa o interesse público.

Deve igualmente ser avaliado, quando necessário, se o diploma (ou outro que lhe seja subsidiariamente aplicável) prevê mecanismos preventivos ou resolutivos de conflitos de interesse na sua aplicação (pensando-se sobretudo em diplomas que regulem processos decisórios de entidades públicas ou que tenham poderes públicos).

Ainda a este respeito, deve ser assinalado se o diploma pode ser escrutinado na sua aplicação prática e se é possível prestar contas da sua execução, a fim de corrigir falhas ou avaliar a sua pertinência.

Em terceiro lugar, focam-se possíveis consequências práticas da aprovação e aplicação do diploma, bem como matérias de risco acrescido.

Convida-se à reflexão sobre se o diploma promove ou permite a criação de esquemas legais aparentemente lícitos, ou formalmente lícitos, que facilitem a prática de atos de corrupção, fraude ou infrações conexas ou o encobrimento de vantagens, nomeadamente financeiras, que deles advenham.

Em relação às matérias de risco acrescido, como sejam a contratação pública, os investimentos públicos, a concessão de apoios/benefícios públicos, os licenciamentos ou o exercício de poderes de controlo e fiscalização, questiona-se se há algum mecanismo de controlo público da execução do diploma, nomeadamente a elaboração de relatórios periódicos de execução, que permitam compreender se o diploma promove ou facilita práticas corruptivas ou fraudulentas.

Deve ser avaliada a margem de discricionariedade ou arbitrariedade na aplicação de um determinado diploma legal por parte de entes públicos ou que exerçam poderes públicos, bem como o grau de concentração de poder nesses entes. Para o efeito, pode ser considerado o grau de indefinição ou obscuridade do texto legal que favoreça múltiplas interpretações para o mesmo tipo de casos, nomeadamente na concessão ou outorga de dinheiros ou licenças ou no exercício de poderes de supervisão e controlo, bem como a ausência de prazos razoáveis para o proferimento de uma decisão ou de vias de impugnação dessa decisão ou da inação administrativa.

Deve também ser evitada a criação de processos burocráticos excessivamente onerosos, quer para a administração pública, quer para os particulares.

Por fim, deve ser indicado se o diploma prevê quaisquer mecanismos específicos que previnam ou permitam avaliar eventuais riscos de corrupção ou fraude, bem como se foi ouvida, na preparação do diploma, qualquer entidade com atividade relevante na prevenção e combate à fraude, corrupção e infrações conexas.

Em função das respostas dadas ao questionário, é feita uma avaliação prévia sobre os riscos de corrupção, fraude e infrações conexas. Esta avaliação tem subjacente um sistema de pontos, atribuídos em função da resposta dada a cada questão, conforme descrito abaixo. Nem todas as perguntas têm a mesma valoração, que traduz o seu contributo para o nível de risco global do diploma, obtido por soma daquelas pontuações. Os diplomas são avaliados como tendo baixo risco, risco médio (em que pode ser recomendada a consagração de mecanismos de avaliação *ex post*, que permitam resolver em tempo útil eventuais riscos de atos corruptivos ou fraudulentos ou prevenir a sua verificação) ou risco alto (em que pode ser recomendada a reponderação do diploma ou uma justificação reforçada das suas soluções), correspondendo os riscos acima identificados à obtenção de certo número de pontos: risco baixo: 1-3 pontos; risco médio: 4-7 pontos; risco alto: 8 ou mais pontos.

Nota

No preenchimento deste questionário, e sem prejuízo das normas penais aplicáveis, pode entender-se por corrupção ou fraude o abuso de poderes ou funções públicas, a violação de deveres do cargo ou o ato de enganar alguém para obtenção de benefícios ou ganhos ilegítimos privados, da pessoa ou de terceiro, ou para causar prejuízos a outra pessoa.

Necessidade e simplicidade

QUESTÃO	PONTUAÇÃO
4.4.1. As finalidades deste diploma são perceptíveis e justificadas?	Não = 2 pontos
4.4.2. A exposição de motivos permite compreender a razão de ser do diploma e facilita a interpretação das suas principais soluções jurídicas?	Não = 1 ponto
4.4.3. O diploma contém frases longas não necessárias, faz uso de conceitos indeterminados não necessários ou remete a sua definição ou condições de aplicabilidade para outros diplomas?	Sim = 2 pontos
4.4.4. O diploma contém exceções a algum regime geral instituído?	Sim, sem identificar o regime geral em causa ou sem ser perceptível/justificado o motivo da exceção = 1 ponto
4.4.5. O diploma contém um regime especial para um grupo específico/restrito de destinatários?	Sim, sem ser perceptível/justificado o motivo da exceção = 1 ponto

Imparcialidade e transparência

QUESTÃO	PONTUAÇÃO
4.4.6. Foi completado o registo da “pegada legislativa”?	Não = 4 pontos
4.4.7. Este diploma favorece um específico grupo de interesses?	Sim = 4 pontos
4.4.8. O diploma (ou outro subsidiariamente aplicável) prevê mecanismos de gestão e controlo de situações de conflitos de interesses?	Não = 3 pontos

Riscos: aplicação e mitigação

QUESTÃO	PONTUAÇÃO
4.4.9. O diploma facilita a criação de mecanismos (ou pessoas jurídicas) passíveis de serem aproveitados para a prática de atos ilícitos (fraude, corrupção, infrações conexas)?	Sim = 3 pontos
4.4.10. O diploma incide sobre área de risco acrescido como, por exemplo, contratação pública, investimentos públicos, concessão de apoios/benefícios públicos, licenciamentos ou exercício de poderes de controlo e fiscalização?	Sim = 2 pontos
4.4.11. No caso de área de risco acrescido (contratação pública, investimentos públicos, concessão de apoios/benefícios públicos, licenciamentos ou exercício de poderes de controlo e fiscalização) prevê-se a elaboração de relatório público referente à execução do diploma?	Não = 2 pontos
4.4.12. O diploma contém critérios normativos ou técnicos pouco claros ou indefinidos para concessão/outorga de apoios, subsídios, contratos públicos, licenças, ou exercício de poderes de controlo e fiscalização?	Sim = 4 pontos
4.4.13. Este diploma confere à Administração Pública ampla discricionariedade na sua aplicação?	Sim = 3 pontos
4.4.14. Este diploma concentra em determinados órgãos ou agentes um poder de decisão significativo na atribuição de benefícios, licenças, contratos, concessões, títulos, rendas ou dinheiro ou na disposição de recursos financeiros?	Sim = 3 pontos
4.4.15. Este diploma impõe à Administração Pública, aos cidadãos ou às empresas barreiras burocráticas desnecessárias ou excessivas?	Sim = 2 pontos
4.4.16. Se se tratar de um procedimento administrativo, este diploma (ou outro subsidiariamente aplicável) prevê prazos razoáveis para a tomada de uma decisão por parte da Administração Pública e meios de reação dos cidadãos e das empresas em casos de decisões administrativas ilegais ou de ausência de decisão?	Não = 2 pontos
4.4.17. O diploma (ou outro subsidiariamente aplicável) prevê mecanismos de mitigação, controlo e avaliação de riscos de corrupção e infrações conexas?	Não = 2 pontos
4.4.18. Foram ouvidas entidades ou organismos com atividade relevante na prevenção e combate à fraude, corrupção e infrações conexas?	Não = 2 pontos

Resultado

O diploma contém um risco de corrupção/fraude ou infração conexa na sua aplicação

- Risco baixo: 1-3 pontos;
- Risco médio: 4-7 pontos – ponderar submissão do diploma a avaliação *ex post*;
- Risco alto: 8 ou mais pontos – ponderar devolução do diploma aos seus autores para reavaliação ou justificação dos riscos assinalados.



www.planapp.gov.pt



[PlanAPP](#)



[@planapp_](#)



[Newsletter](#)