

# PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS

## Relatório de execução anual 2023<sup>1</sup>



**Abril de 2024**

---

<sup>1</sup> Extrato oficial para publicitação na *internet* e na *intranet* da Polícia Judiciária, nos termos do n.º 6 do artigo 6.º do Regime Geral de Prevenção da Corrupção, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

O Relatório de Execução do Plano de Prevenção de Riscos (PPR) da Polícia Judiciária (PJ) tem como objetivo central a apresentação dos resultados obtidos durante o exercício de 2023 no que toca à concretização das medidas nele previstas, seja no que concerne aos riscos identificados de corrupção ou de infrações conexas, seja, mais latamente, no que se prende com os riscos de gestão que igualmente já contempla, na certeza de que, com ele, a instituição responde ao imperativo legal de controlo a que alude a alínea b) do n.º 4 do artigo 6.º do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

O fenómeno da corrupção constitui uma ameaça ao Estado de direito democrático e aos direitos humanos, destrói os princípios da boa administração, da igualdade e da justiça social, falseia a concorrência, impede o desenvolvimento económico e faz perigar a estabilidade das instituições democráticas e os fundamentos éticos da sociedade<sup>2</sup>.

Numa abordagem mais subjetiva, a corrupção, bem como as práticas que lhe são próximas, mina a confiança dos cidadãos nas instituições públicas, gera sentimentos de impunidade e aprofunda a noção das desigualdades, assim enfraquecendo os alicerces da organização política e o próprio edifício do Estado de Direito democrático.

A PJ, ciente da importância do tema, da sua relevância prática e atenta a sua particular vocação como órgão de polícia criminal especializado, tendo como uma das suas principais atribuições a prevenção e o combate ao fenómeno da corrupção, desde cedo procurou adotar os instrumentos preventivos que, em cada conjuntura, se mostrassem adequados, neles materializando, desde logo, as boas práticas que sempre a orientaram, assim mantendo um *continuum* de modernização e atualização tendo em vista, não apenas a redução da probabilidade de ocorrência de fenómenos desviantes no desenvolvimento da sua atividade, mas sobretudo a melhoria da qualidade do seu desempenho.

Fê-lo, também, em conformidade com diversas disposições jurídicas e cânones internacionais e nacionais relacionados com a gestão do risco do fenómeno da corrupção e em alinhamento, primeiro, com as orientações do Conselho de Prevenção da Corrupção, criado pela Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, entidade independente a que sucedeu, depois, o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), presentemente responsável pela promoção da transparência e da integridade na ação pública e garante da aplicação do novo RGPC.

---

<sup>2</sup> Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 68/2001, de 26 de outubro, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 56/2001, de 26 de outubro.

Em retrospectiva histórica, fica o registo de que, em cumprimento da Recomendação n.º 1/2009, do Conselho de Prevenção da Corrupção, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 140, de 22 de julho de 2009, a PJ elaborou há cerca de 14 anos o seu primeiro Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), aprovado pelo Diretor Nacional em 31 de maio de 2010.

Foram efetuadas três revisões do PGRCIC/PJ, em 2012, 2015 e 2022. A primeira revisão foi aprovada por despacho do Diretor Nacional e publicada, com carácter obrigatório, na OS da Direção Nacional n.º 6/2012, de 18 de janeiro. Nesta revisão, foi adicionada a área de recursos humanos, reavaliada a classificação dos riscos e foram incluídas novas medidas preventivas a implementar.

A segunda revisão foi aprovada por despacho do Diretor Nacional de 6 de agosto de 2015, publicado na OS da Direção Nacional n.º 55/2015. Nesta revisão foram incluídas as classificações quanto à probabilidade de ocorrência, gravidade das consequências e identificados os responsáveis genéricos pela aplicação do plano.

Em face da publicação do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, surgiu a necessidade de, mais uma vez, rever e alargar a abrangência do plano, o que aconteceu em 2022, passando aquele a designar-se, então, Plano de Prevenção de Riscos - PPR/PJ; no essencial, foi o mesmo adaptado ao RGPC, destacando-se a alteração da sistematização dos riscos e das medidas e a inclusão das matérias respeitantes aos conflitos de interesses.

Em 2024 começa a esboçar-se a necessidade de empreender nova revisão do instrumento em apreço, catapultando-o para patamares superiores de exigência, clarificando, para lá dos responsáveis genéricos, os donos dos riscos e os responsáveis diretos pela execução das medidas, tudo devidamente contextualizado numa política de gestão de riscos apta a antecipar e ou mitigar situações comprometedoras para a instituição, salvaguardando-a de ameaças passíveis de prejudicar a lisura do seu funcionamento, a eficácia da sua atuação ou capazes de prejudicar a sua imagem.

Enquanto autoridade abrangida pelo RGPC, que prevê medidas de prevenção da corrupção, à PJ impõe-se a adoção e a implementação de um programa de cumprimento normativo que inclui, pelo menos, o PPR, um código de conduta (em desenvolvimento ou a partir do Código Deontológico aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 105/2023, de 1 de setembro), um programa de formação (integrado no programa do IPJCC) e um canal de denúncias, medidas implementadas ou em curso de implementação, na alçada de um responsável da direção superior garante da sua aplicação e controlo, no exercício de poder independente, permanente e autónomo.

Na PJ esse encargo foi entregue, em 28 de dezembro de 2022, ao Diretor Nacional Adjunto com o pelouro do planeamento, da qualidade e da avaliação (PQA), por onde corre, institucionalmente, a responsabilidade geral pela execução, pelo controlo e pela revisão do PPR.

Matérias como a transparência administrativa, o conflito de interesses, a acumulação de funções e a promoção da concorrência na contratação pública foram objeto de ponderação na última revisão do PPR, dando lugar à inclusão de medidas que pretendem aumentar a transparência, proporcionando um maior controlo de eventuais conflitos de interesses, reduzindo os riscos de corrupção e aumentando a confiança das pessoas na instituição.

Estão em curso as ações tendentes e necessárias à concretização desses objetivos e correspondentes medidas, em conformidade com o PPR de 2022 e com as constatações, conclusões e recomendações vertidas nos relatórios de execução antecedentes, designadamente o anual daquele ano e o intercalar do ano de 2023, apresentados, respetivamente, em junho e outubro do ano transato.

Efetivamente, o PPR, no âmbito do programa de cumprimento normativo, pelo qual respondem todos os seus executantes diretos, as entidades fiscalizadoras de cada atividade, os serviços de PQA e o Diretor Nacional Adjunto com a responsabilidade pela área do planeamento, da qualidade e da avaliação, é sujeito a avaliação nos termos definidos no RGPC.

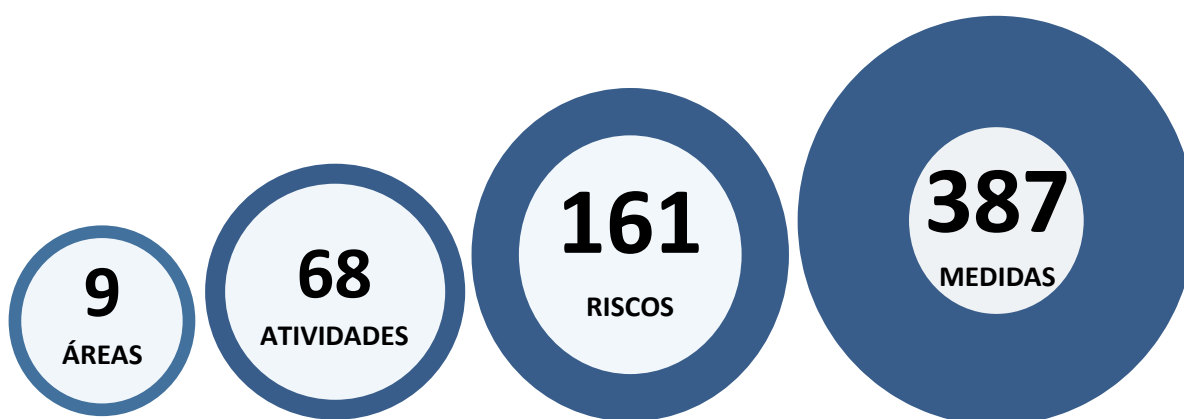
O relatório aqui extratado apresenta-se como o segundo exercício anual de avaliação do PPR/PJ ao abrigo do regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, recaindo sobre a primeira versão do plano revisto à luz dos princípios e orientações nele constantes, aos quais, como se referiu já, acresce o balanço intercalar de 2023, restrito à avaliação das situações identificadas de risco elevado ou máximo.

À sua elaboração foram convocados todos os dirigentes da PJ, cabendo à Direção de Planeamento, Qualidade e Avaliação a tarefa de congregação/concatenação e de harmonização da informação, validada em segundo nível pela direção superior, discorrendo-se depois sobre as conclusões que os factos evidenciem, base justificativa das recomendações que aquelas aconselhem, tudo num processo dialético que se pretende direcionado para a melhoria contínua, em diálogo permanente com todos os intervenientes.

Com o presente documento, dá-se, assim, cumprimento ao disposto no n.º 4 do artigo 6.º do RGPC, segundo o qual a *“execução do PPR está sujeita a controlo, efetuado nos seguintes termos: (...) b) (e)laboração, no mês de abril do ano seguinte a que respeita a execução, de relatório de avaliação anual, contendo nomeadamente a quantificação do grau de implementação das medidas preventivas e corretivas identificadas, bem como a previsão da sua plena implementação”*.

Como em 2023 não foi promovida qualquer alteração do PPR/PJ, a análise então realizada mantém-se inteiramente válida, no ano sob avaliação, na parte que concerne ao perfil e à caracterização dos riscos identificados e das correspondentes medidas.

Assim, quanto às atividades, aos riscos e às medidas, importa evidenciar que o PPR/PJ comporta 68 atividades distribuídas por oito áreas específicas setoriais e uma área comum, cobrindo toda a organização, incluindo as áreas de direção, superior e intermédia, de administração, operacionais e de suporte, 161 riscos, a maioria deles com graduação moderada (64%) ou elevada (19%), e 387 medidas.

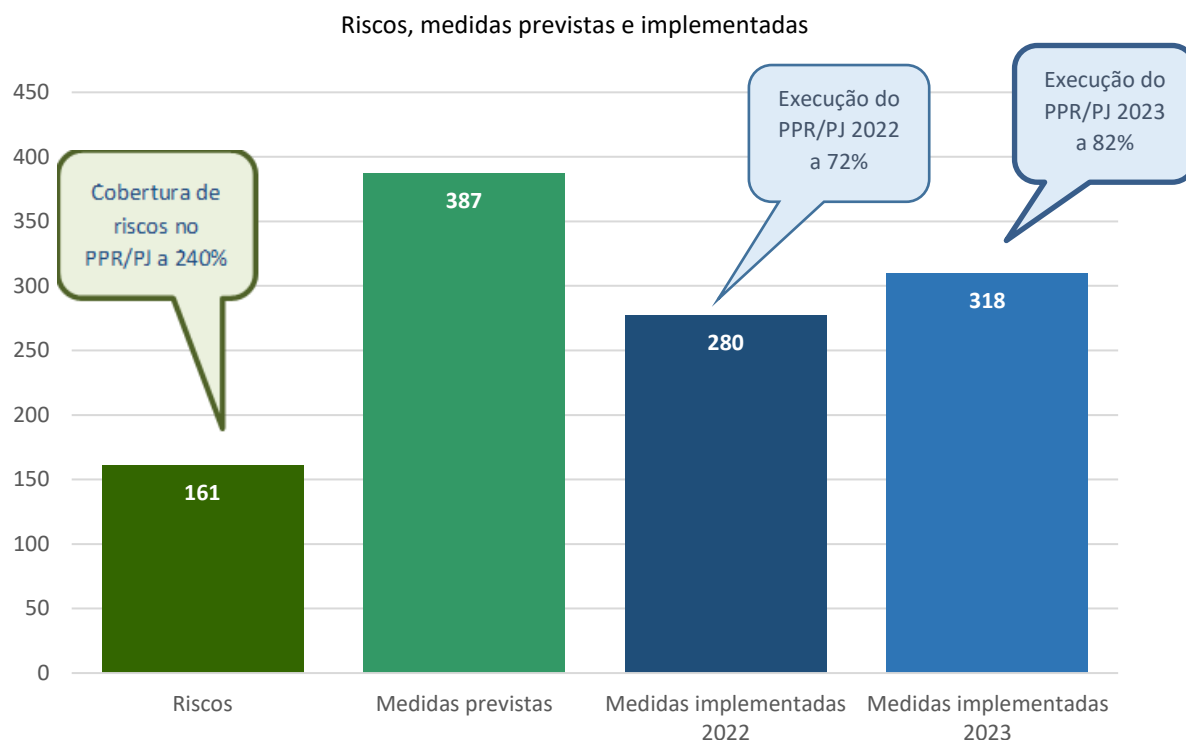


De acordo com o PPR/PJ, a área mais arriscada da instituição é a encarregada da gestão e do desenvolvimento organizacional (22,4% dos riscos e 30,5% das medidas), seguida da área da prevenção e investigação criminal (21,1% e 18,1% de riscos e medidas, respetivamente) e da área do apoio técnico (16,8% e 16%, para as mesmas realidades).

Quanto a riscos elevados ou máximos – aqueles para os quais deve existir uma preocupação particular no que concerne à célere implementação das medidas preventivas ou corretivas, por serem de ocorrência muito provável e consequência gravosa e que constituem objeto do relatório intercalar a que se refere o artigo 6.º do RGPC – o apuramento realizado permite discernir 30 situações, sendo que as áreas mais vulneráveis são as de gestão e desenvolvimento organizacional e de apoio técnico à investigação criminal (20%), seguidas da área comum ou transversal a todas as unidades orgânicas (17%) e da imagem e comunicação (13%).

Sobre o *ratio* estabelecido entre riscos e medidas apurou-se uma taxa de cobertura de 240%, significando isto que, em média global, para cada risco foram definidas cerca de duas medidas e meia para o prevenir, mitigar ou remediar os seus efeitos.

Quanto à execução das medidas, apurados os resultados obtidos junto dos diferentes serviços da PJ, com uma taxa de resposta de 92,9%, conclui-se, em termos globais, que o Plano de Prevenção de Riscos da Polícia Judiciária se mostra, em 2023, implementado a 82% (72% em 2022), significando isto que se encontram em prática, no terreno, total ou parcialmente, 318 (280 em 2022) das 387 medidas de prevenção e de controlo gizadas para fazer face aos 161 riscos que nele foram identificados.



Em termos percentuais, as áreas com taxas de execução mais elevadas continuam a ser as da direção, coordenação e chefia (100% em 2023 e em 2022), do apoio técnico-científico especializado, da prevenção e investigação criminal e da formação (97%, 93% e 88% em 2023; 92%, 89% e 88% em 2022).

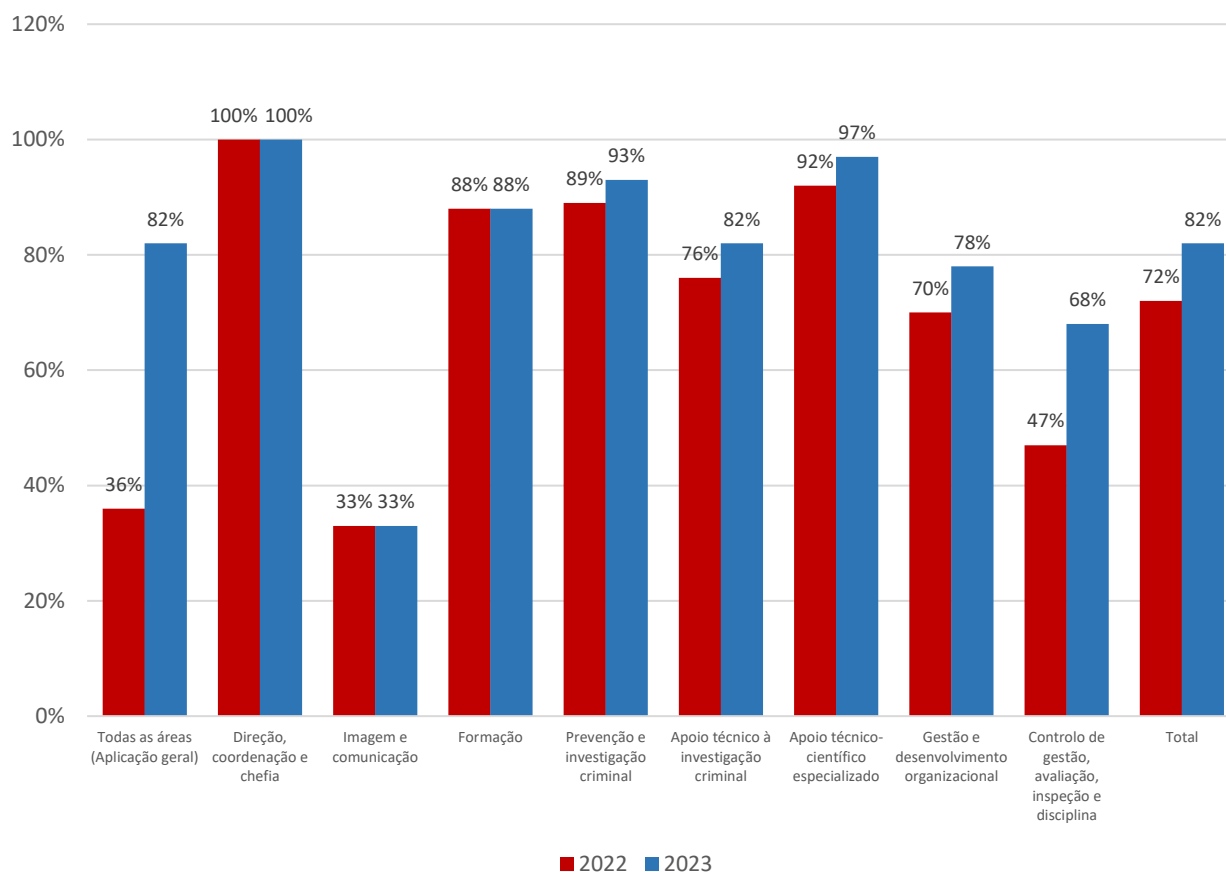
Num patamar intermédio encontram-se as áreas do apoio técnico à investigação criminal e comum (ambas com 82% em 2023, em linha com a média geral; 76% e 36% em 2022), surgindo os domínios da gestão e do desenvolvimento organizacional e do controlo de gestão, avaliação, inspeção e disciplina num patamar logo abaixo, na casa dos 78% e 68% (70% e 47% em 2022), sendo que o setor da imagem e da comunicação é o que apresenta execução com menor expressão percentual (33% em 2023, tal como em 2022).

Significa isto que quase 95% da PJ já ultrapassou, no que concerne à execução do PPR, o limiar dos 80% de concretização das medidas previstas e que um pouco mais de 80% já alcançou, ou mesmo superou, a fronteira dos 90% de medidas implementadas.

Quanto a medidas de prevenção ou remédio para situações de risco elevado ou máximo, de execução prioritária, verifica-se uma razoável prevalência quantitativa dos casos implementados, 80%, tal como na avaliação intercalar de outubro de 2023 (74% em 2022), em linha com a média geral, sem prejuízo de se reforçar a constatação de que, no plano qualitativo, o que se encontra por fazer releva de domínios e corresponde a ações a desenvolver em matérias que exigem ponderação e cautela, que não se compadecem com o mero desejo do cumprimento de prazos, como sejam os da relação com o público e com a comunicação social, com o controlo dos conflitos de interesses e, na esfera diretiva, com a assunção da gestão de risco como instrumento fundamental de apoio ao governo da instituição, no quadro de uma política de procura contínua de oportunidades de melhoria, com o objetivo de confirmar a PJ como centro de excelência no que à investigação criminal respeita.

Em síntese e em retrospectiva, a execução do PPR/PJ mostra, nos últimos dois anos, uma progressão francamente favorável, não apenas em total, como igualmente na generalidade das áreas de atividade da instituição.

Evolução da execução do PPR/PJ (2022-2023)



Para além destas, o Relatório de Execução de 2023 do PPR/PJ permitiu alcançar outras conclusões no plano executivo, com relevância externa, com destaque para as seguintes:

- As 387 medidas previstas no PPR/PJ continuam, em regra, a ser genericamente reputadas tendencialmente corretas e adequadas, contribuindo para o evitamento ou para a eliminação total ou parcial dos 161 riscos, ou seus efeitos, identificados em 68 atividades distribuídas pelas nove áreas de atividade da PJ, cuja pertinência igualmente se constata em termos globais;
- Esta avaliação permite validar os riscos recenseados e a definição das correspondentes e adequadas medidas preventivas e corretivas, que, com uma taxa média de cobertura de 240%, abarcam toda a organização, incluindo as áreas da direção, de administração, operacionais e de suporte, embora algumas daquelas correspondam a poderes e a ações normais da gestão numa organização hierarquizada (*p.e.*, o controlo hierárquico) ou derivadas de imperativos comuns em organizações públicas (*p.e.*, o cumprimento da lei ou de regulamentos, em razão do princípio da legalidade), tal como outras, encontrando-se rotinadas, já se mostram um *acquis* da gestão organizacional;
- Não são identificados, em qualquer das área de atividade da instituição, riscos com elevada probabilidade de ocorrência, das mesma forma que não foram recenseados riscos com consequência de baixa gravidade, o que poderá significar que a PJ não percebe uma alta probabilidade de surgimento de eventos negativos ou com consequência negativa no seu seio, ou implicando elementos da sua estrutura, na certeza de que está bem interiorizada a antevisão institucional de que, se os mesmos acontecerem, terão certamente consequências graves ou mesmo muito graves;
- Especificamente sobre a execução do Plano verifica-se um bom nível de implementação das medidas previstas, de 82% em média geral e de 80% para as medidas relativas a situações de risco elevado ou máximo, o que corresponde a um estado muito positivo de execução do PPR/PJ, constatação que, a par da realizada para o processo de avaliação, confirma a conclusão já alcançada no relatório de 2022 sobre a cultura de responsabilidade reconhecida à Polícia Judiciária e aos seus dirigentes, chefias e demais funcionários;
- Em suma, significa isto que se encontram em prática, no terreno, 318 das 387 medidas de prevenção e de controlo gizadas para fazer face aos 161 riscos identificados no PPR/PJ, bem como 24 das 30 que fazem face a riscos de gravidade máxima ou elevada;



- Em termos evolutivos, a comparação com a situação relatada para 2022 demonstra progressão em todas os parâmetros passíveis de avaliação, sobretudo no que concerne ao incremento do número de medidas implementadas totalmente (201 para 226, ou seja mais 25), parcialmente (79 para 92: mais 13) – globalmente, mais 13,6% - e à redução das que se encontram por iniciar (de 91 em 2022 para 37 em 2023: menos cerca de 55%), ainda que essa redução possa ser explicada pelo acentuado incremento das medidas “*em planeamento*” e “*em execução*”, cujo número, no conjunto, duplicou entre os dois anos, passando de 16 no ano transato, para 32 casos no ano de referência do presente relatório, o que não deixa, igualmente, de ser um sinal positivo;
- Esta quantificação é confirmada pelo facto de, em 2023, não ter sido identificado dentro, ou em relação à PJ, qualquer caso em que se tenham apurado indícios da prática de crime de corrupção e ou de infrações conexas por dirigentes ou outros trabalhadores da instituição; e, quanto a outras situações que envolvem hipotéticas responsabilidades disciplinar ou criminal, em processos que se encontrem em instrução, sempre que se justifique, serão os factos relevantes comunicados ao Ministério Público, nos termos da lei;
- Com base nas conclusões antecedentes, confirma-se, assim, que a polícia de investigação criminal portuguesa se afirma como uma instituição pautada vincadamente por valores perenes, caldeados numa cultura singular de integridade e responsabilidade, atributo que se reputa como poderoso escudo relativamente a práticas desviantes, porventura até com recorte criminal.

Em consequência e em alinhamento, foram aprovadas recomendações com efeitos internos e com pertinência externa, destas últimas merecendo evidenciação as que de seguida se apresentam:

- Em relação às medidas já total ou parcialmente implementadas, recomenda-se que seja assegurada a sua continuidade, totalização, consolidação ou aperfeiçoamento;
- Relativamente às medidas que não foi ainda possível implementar, alvo de avaliação particular no próximo relatório de monitorização, recomenda-se o desenvolvimento das ações necessárias para a sua concretização em prazo razoável, internamente determinado, para a generalidade das em falta e para as que visem riscos de gravidade elevada ou máxima, a avaliar no relatório intercalar de outubro de 2024;

- Em particular, impõe-se o desenvolvimento, em articulação com os sistemas de controlo interno e para além das medidas permanentes já implementadas que concorrem para a prevenção do fenómeno da corrupção e infrações conexas, refletidas em diversos procedimentos e normas de serviço, dos instrumentos normativos ainda em falta / em desenvolvimento, visando o cumprimento integral do RGPC;
- Ainda em particular, impõe-se seja dirigida especial atenção à total e efetiva implementação das medidas associadas a riscos máximos ou elevados, designadamente das cinco que se encontram, ainda, por iniciar, habilitando a PJ ao cabal e efetivo cumprimento do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 6.º do RGPC;
- Finalmente e dando corpo à determinação legal contida no RGPC, renova-se a necessidade de desenhar um amplo programa de formação, a desenvolver sob a égide do IPJCC, se necessário em parceria com os demais serviços do Ministério da Justiça / Administração Pública e com a Universidade, assim contribuindo para o suprimento de eventuais insuficiências ao nível das competências.

O Relatório de Execução de 2023 do PPR/PJ foi, após elaboração e, sob proposta do responsável pelo cumprimento normativo, consulta aos Diretores Nacionais Adjuntos e demais dirigentes intermédios da Instituição, aprovado por despacho do Diretor Nacional da Polícia Judiciária de 9 de maio de 2024, tendo sido, nos termos legais, remetido, em versão integral, ao Gabinete de Sua Excelência a Ministra da Justiça (GMJ), ao Exmo. Presidente do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e ao Senhor Inspetor-Geral dos Serviços de Justiça (IGSJ).