



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DA SECRETÁRIA DE ESTADO  
ADJUNTA E DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

PARECER:

DECISÃO:

Visto com muito agrado.  
Remeta-se à Sra. Inspetora-Geral da Administração Interna  
para que junto dos seus colaboradores possa transmitir todo  
o meu apreço pelo excelente trabalho realizado.

24 Jan 2016

*Isabel Oneto*

**Isabel Oneto**  
Secretária de Estado Adjunta e  
da Administração Interna

## DESPACHO-IG-53/2016

**Assunto: Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.  
Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção de 1 de julho de 2015**

1. Aprovo o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, que entra imediatamente em vigor e que substitui o Plano anteriormente aprovado pelo Despacho IG 26/2009.
2. Mais aprovo as Propostas nele inscrito (ponto V).
3. Assim, nomeio responsáveis pela monitorização do Plano durante o ano de 2017:
  - o Exmo. Sr. Subinspetor-Geral da Administração Interna, Procurador da República Paulo Augusto da Guarda Oliveira Ferreira (área inspetiva);
  - o Técnico Superior Jurista Lic. João Luís da Silva Ferreira (área técnica) que fica também desde já designado como relator pela elaboração dos correspondentes relatórios semestrais.
4. **Mais determino:**
  - a) Divulgação por todos os colaboradores internos por protocolo (com menção escrita e assinada desse conhecimento a ser efetivada até 19 de dezembro de 2016);
  - b) Publicitação no sítio de internet da IGAI;
  - c) Remessa ao CPC (Tribunal de Contas).
5. Deverão ser-me presentes até 19 de janeiro de 2017:
  - a) Um plano de formação interna de sensibilização da totalidade dos colaboradores relativamente à gestão dos riscos a que se refere o Plano e à dimensão ética nele inscrito, cuja duração não ultrapasse três horas em até duas sessões e se efetive até 28 de fevereiro de 2017;

lmm

- b) Os formulários-modelo de uso interno de declaração de inexistência de conflito de interesses ou impedimentos e de requerimento de acumulação de funções, a aprovar até ao final da efetivação da formação a que se refere a alínea a);
- c) Proposta com a designação de cada um dos colaboradores das áreas inspetiva, técnica e de apoio administrativo que vão constituir o grupo de trabalho que vai proceder ao levantamento das necessidades organizacionais de regulamentação, elaboração de guiões de processo ou manuais procedimentais ou mera revisão dos instrumentos existentes;
- d) Será então designado de entre eles o Relator que apresentará à Direção no prazo de 30 dias de calendário um relatório que conterà, além de um levantamento e descrição sumária dos instrumentos já existentes, um alinhamento mínimo de propostas a serem consideradas.
6. Decorridos três dias úteis após a conclusão da formação referida na alínea a) do n.º 5, deverão dar-se por preenchidas e assinadas, por todos os colaboradores internos não integrantes da Direção, declarações individuais de ausência de conflito de interesses ou impedimentos.
- 7. Por fim, determino:**
- a) A elaboração de regulamento sobre a circulação e tramitação de expediente e comunicações, em suporte físico ou eletrónico, à luz da susceptibilidade de naqueles se conter informação reservada ou sensível, a submeter à discussão até 18 de abril de 2017 e a dar por aprovado até 28 de abril de 2017;
- b) A reformulação de modelo de formulário para apresentação de queixas e a criação de inquérito-tipo de satisfação, a submeter a apreciação da Direção até 05 de maio de 2017 e a disponibilizar no sítio de Internet da IGAI impreterivelmente até 15 de maio de 2017;
- c) A revisão do Regulamento Interno de Organização e Disciplina do Trabalho, a submeter à discussão até 05 de maio de 2017 e a dar por aprovado impreterivelmente até 31 de maio de 2017.

8. Dê-se conhecimento a Suas Excelências a Ministra da Administração Interna, Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna e Secretário de Estado da Administração Interna do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e deste Despacho.

Lisboa, 14 de dezembro de 2016

A Inspetora-Geral da Administração Interna,  
Juíza Desembargadora



*Margarida Blasco*



INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

# PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

Rua Martens Ferrão, n.º 11,  
pisos 3-6, 1050-159 Lisboa

Tel: 213583430 • Fax: 213583431  
Email: [geral@igai.pt](mailto:geral@igai.pt) • [www.igai.pt](http://www.igai.pt)

FICHA TÉCNICA

TÍTULO: *Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*

CONCEÇÃO E REDAÇÃO: Núcleo de Apoio Técnico (NAT)

EDITOR: Inspeção-Geral da Administração Interna

DATA DA EDIÇÃO REVISTA: 2016

LOCAL: Lisboa

MANDATO: Despacho IG n.º 32/2015, de 15 de julho, e Despacho IG n.º 45/2016, de 28 de novembro

## ÍNDICE

I. CONCEITO. ÂMBITO E OBJETIVOS .....	5
II. CARACTERIZAÇÃO SUMÁRIA DA IGAI: MISSÃO, ATRIBUIÇÕES, VALORES .....	7
III. METODOLOGIA .....	9
1. IDENTIFICAÇÃO DAS MEDIDAS DE PREVENÇÃO DOS RISCOS .....	11
2. CONTROLO E MONITORIZAÇÃO DO PLANO .....	11
IV. MEDIDAS DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS .....	12
V. RECOMENDAÇÃO .....	20
ANEXO 1: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E RECURSOS .....	22
ANEXO 2: REFERENCIAIS NORMATIVOS DE ATUAÇÃO .....	27
ANEXO 3: RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS — ESTUDO PREPARATÓRIO .....	29



## I. CONCEITO. ÂMBITO E OBJETIVOS

1. Atualmente existe um contexto internacional e nacional de incerteza e de mudança aceleradas que tem de ser acompanhado pelas organizações, traduzindo-se o papel da gestão do risco em significativo impacto no *modus faciendi* daquelas organizações, que têm uma função de intervenientes ativos.

A corrupção é um sério obstáculo ao normal funcionamento das instituições — quer no setor público, quer no setor privado, quer ainda nas transações internacionais. Trata-se de um fenómeno que assume carácter transnacional e constitui, atualmente, uma das grandes preocupações não apenas dos diversos Estados membros da União Europeia, mas também das organizações internacionais de âmbito global e regional. Revela-se, por conseguinte, como uma ameaça ao Estado de Direito Democrático e prejudica (gravemente) a fluidez das relações entre os cidadãos e a Administração Pública, bem como tem implicações negativas no (desejável) desenvolvimento das economias, no normal funcionamento dos mercados e na livre e sã concorrência.

O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), entidade administrativa independente que funciona junto do Tribunal de Contas, desenvolve a sua atividade, de âmbito nacional, na área da prevenção da corrupção e infrações conexas.<sup>1</sup> No quadro das respetivas atribuições e competências recomendou que os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos elaborassem planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas — Recomendação do CPC n.º 1/2009, de 1 de julho<sup>2</sup>.

O primeiro Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) data assim logo de 2009.<sup>3</sup> Importa agora, também na sequência de ulteriores recomendações do CPC<sup>4</sup>, proceder à sua revisão.

---

<sup>1</sup> Lei n.º 54/2008, de 04 de setembro.

<sup>2</sup> Publicada no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 140, de 22 de julho de 2009.

<sup>3</sup> Foi aprovado pelo Despacho IG n.º 26/2009, de 04 de dezembro de 2009.

<sup>4</sup> Nomeadamente a Recomendação de 01 de julho de 2015. De notar, entretanto, que logo a partir da Recomendação do CPC n.º 1/2010, de 07 de abril, o próprio CPC passou a adotar a designação «Plano de Prevenção», que se dá por estabilizada, assim substituindo a expressão «Plano de Gestão».

O Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da IGAI (doravante, Plano), visando o estabelecimento de orientações sobre a gestão de riscos, concorre para a consolidação de uma cultura de gestão preventiva da sua ocorrência — uma cultura de prevenção. É, pois, um instrumento dinâmico e revisível, mas igualmente modelar e estabilizador de referenciais e valores de transparência, prestação de contas (*accountability*), especialização e simplificação de procedimentos que norteiam a liderança de organizações segundo os princípios da Nova Gestão Pública (*New Public Management*).

O Plano tem por objetivo maior o reforço da generalização de práticas internas de responsabilização e sua própria monitorização, através da identificação das grandes áreas de risco por tipo de atividade, a fixação de critérios de graduação dos riscos e o estabelecimento de medidas para minimizar a sua ocorrência.

Tem necessariamente em conta mudanças nos ambientes operacionais, desde logo a crescente complexidade e dispersão de leis e fontes normativas ou o crescente uso de tecnologias continuamente em transformação.

Por fim, o Plano concita o envolvimento de todos os colaboradores da IGAI — desde logo, a própria Direção — com vista à interiorização dos princípios e valores que lhe são inerentes e a sua incorporação nas atividades desenvolvidas, nos projetos encetados e na missão prosseguida.

2. O Plano aplica-se à *totalidade das interações funcionais estabelecidas por ou com colaboradores a prestar serviço na IGAI* — quer entre si (relações estritamente internas, ainda que sem subordinação hierárquica), quer no relacionamento com terceiros (e em que se dão por incluídos órgãos, serviços, organismos ou entidades públicas ou prestadoras de serviço público e seus colaboradores ou agentes).

O próprio Serviço (IGAI) e os seus colaboradores sujeitam-se necessariamente a referenciais normativos *impositivos ou delimitadores (positivos e negativos)* — desde logo de ordem constitucional<sup>5</sup>, mas mais frequentemente de ordem legal<sup>6</sup>. Não é, pois, de alguma enumeração

---

<sup>5</sup> Cf., nomeadamente, artigo 266.º/1 da Constituição (CRP), que faz nortear o exercício das funções dos órgãos e agentes administrativos — que estarão «exclusivamente ao serviço do interesse público» (artigo 269.º/1) — pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé. Coerentemente, são logo assumidas uma proibição presuntiva de acumulação de empregos ou cargos públicos e uma tendencial incompatibilidade «entre o exercício de empregos ou cargos públicos e o de outras atividades» (n.ºs 4 e 5 do mesmo artigo 269.º).

<sup>6</sup> Na primeira linha, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), publicada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que é particularmente extensa na explicitação dos deveres gerais de qualquer trabalhador que, independentemente da modalidade de vínculo de emprego público, exerça funções públicas (cf. artigos 70.º e 73.º/2). Por sua vez, entre as normas delimitadoras negativas (proibitivas) avultam tipicamente as normas penais que exijam a

de deveres que cura o Plano, mas sim de uma explicitação de circunstâncias sistémicas de risco a carecerem de particular vigilância sistematizada.<sup>7</sup>

São assim objetivos do Plano: (i) a identificação dos riscos de corrupção e infrações conexas em função de cada área de atividade, de atribuição ou de missão; (ii) a especificação de medidas de prevenção e mecanismos de controlo de ocorrências geradoras ou propiciadoras de risco; (iii) a definição e identificação dos responsáveis pela aplicação e monitorização do Plano.

\*

Após uma caracterização sumária da IGAI (ponto II) e uma especificação metodológica (III), expor-se-á o Plano (IV) e formular-se-ão propostas associáveis, numa perspetiva de gestão, ao aprofundamento da cultura organizacional (V), relegando-se para anexos uma caracterização da estrutura organizacional e dos recursos disponíveis (Anexo 1), um quadro de referenciais normativos de atuação (Anexo 2) e um estudo preparatório sobre riscos de corrupção e infrações conexas (Anexo 3).

## II. CARACTERIZAÇÃO SUMÁRIA DA IGAI: MISSÃO, ATRIBUIÇÕES, VALORES

1. A IGAI é, aliás desde a sua criação, um organismo de controlo e fiscalização especialmente vocacionado para o *controlo da legalidade* num dos domínios seguramente mais delicados da atuação do Estado de Direito democrático, que é o do exercício dos poderes de autoridade e do uso legítimo de meios de coerção pelas Forças e Serviços de Segurança (FSS), cuja atuação, dadas as suas especiais características, poder conflitar com os *direitos, liberdades e garantias fundamentais* dos cidadãos.

Efetivamente, a IGAI — e esta é a formulação legal da sua missão<sup>8</sup> — assegura as funções de auditoria, inspeção e fiscalização de alto nível, relativamente a todas as entidades, serviços e organismos, dependentes ou cuja atividade é legalmente tutelada ou regulada pelo membro do Governo responsável pela área da administração interna. A IGAI identifica como expressões específicas da sua missão, decorrentes daquela formulação, a potenciação da dignificação das FSS através da indução e implementação de práticas policiais compatíveis com o exercício da

---

condição de «titular de cargo público, funcionário público ou agente da Administração» (cf. artigo 66.º/1 do Código Penal; cf. tb. o seu artigo 386.º), mas também normas não penais (v.g., artigo 24.º da LGTFP).

<sup>7</sup> Não se recusa a «virtude» consciencializadora de obrigações que a explicitação, no Plano, dos riscos e limites de atuação comporta em si mesmo, nem o correspondente reflexo nos planos intelectual e volitivo de atuação dos agentes.

<sup>8</sup> Artigo 2.º/1 do Decreto-Lei n.º 58/2012, de 14 de março.

cidadania, bem como a contribuição para uma melhor e mais célere administração da justiça disciplinar nas situações de maior relevância social.

2. As atribuições da IGAI podem — tomando por referência primordial o *perímetro institucional da Administração Interna* (âmbito subjetivo), a estrutura organizacional e recursos da IGAI (Anexo I) e o referencial normativo que conforma a sua atuação (Anexo II) — ser assim sintetizadas:

[A] — Em função da sua *incidência objetiva*:

- a) Violação grave de direitos fundamentais de cidadãos por parte dos serviços ou seus agentes;<sup>9</sup>
- b) Violações da legalidade, incluindo de ordem disciplinar e factos com relevância jurídico-criminal;<sup>10</sup>
- c) Cumprimento das missões, de normas legais e regulamentares e de instruções que impendam sobre a atividade de serviços e entidades;
- d) Irregularidades ou deficiências no funcionamento dos serviços;
- e) Eficiência e eficácia dos serviços;
- f) Gestão e execução de projetos de financiamento participados por fundos externos<sup>11</sup>.

[B] — Em função dos *instrumentos jurídico-procedimentais* especificamente ao seu dispor:

- a') Inspeções de avaliação, utilizando métodos de auditoria e de verificação de legalidade;
- b') Auditorias e estudos orientados para a eficiência e eficácia dos serviços;
- c') Propositura de providências legislativas relativas à melhoria da qualidade e eficiência e aperfeiçoamento das entidades, serviços e organismos;
- d') Inquéritos, sindicâncias e peritagens (sob determinação superior);
- e') Processos de averiguações e disciplinares (sob determinação superior);
- f') Instrução ou cooperação na instrução de processos instaurados no âmbito dos serviços (sob solicitação e autorização de colaboração);
- g') Colaboração na obtenção de provas com os órgãos competentes para a investigação criminal (sob solicitação);
- h') Controlo de segundo nível sobre gestão e execução de projetos de financiamento;

---

<sup>9</sup> É de notar que a IGAI também pode investigar factos indiciadores de violação grave de direitos, liberdades e garantias de cidadãos praticados pelo pessoal das polícias municipais no exercício das suas funções policiais, verificadas que estejam as condições referidas no n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

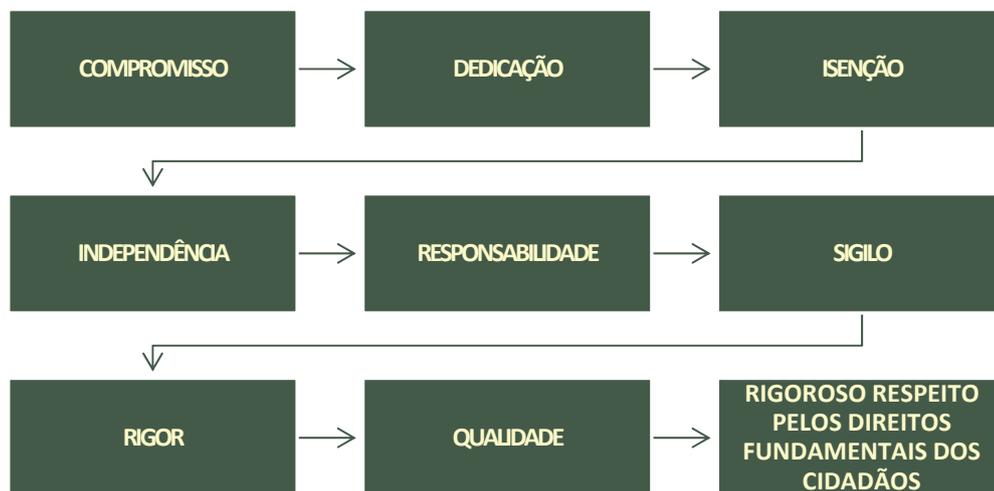
<sup>10</sup> A IGAI, na sua veste de inspeção sectorial, instrói processos de contraordenação por práticas discriminatórias com motivações de ordem racial ou étnica, a serem decididos pelo Alto-Comissário para as Migrações (cf. artigos 12.º e 13.º da Lei n.º 18/2004, de 11 de maio).

<sup>11</sup> Designadamente fundos da União Europeia (UE). A IGAI tem assim, no novo Quadro Financeiro Plurianual para o período 2014–2020 para a área dos Assuntos Internos, competência para exercer controlo sobre a execução do Fundo para a Segurança Interna (FSI) e do Fundo Asilo, Migração e Integração (FAMI).

- i') Averiguação de notícias;
- j') Apreciação de queixas, reclamações e denúncias;
- k') Participação de factos criminalmente relevantes.

Face às suas áreas de intervenção e de acordo com a estratégia delineada, a IGAI intenta ser reconhecida como entidade promotora da qualidade dos serviços prestados e da excelência dos organismos tutelados pelo MAI, sempre tendo em vista a *salvaguarda dos direitos fundamentais do cidadão na prossecução de uma melhor cidadania*. Muito especificamente, persegue objetivos e estratégias que têm no seu cerne a problemática do comportamento policial relativamente à cidadania e ao núcleo dos direitos fundamentais: quanto melhor, em termos de avaliação da qualidade, for o desempenho dos serviços e das FSS, mais bem assegurados estarão os direitos dos cidadãos, destacando-se a sua segurança como direito individual que se traduz em exercício da liberdade.

3. No desenvolvimento da sua atividade e tendo em vista assegurar uma cultura organizacional comum, a IGAI e os seus colaboradores norteiam-se pelos seguintes *princípios éticos*:



### III. METODOLOGIA

A *gestão de riscos* importa em atuação disciplinada em vários momentos:

- ▶ *Identificação e definição do risco* — reconhecimento e classificação de factos cuja probabilidade de ocorrência e respetiva gravidade de consequências contemplem riscos de gestão, incluindo riscos de corrupção e de natureza análoga;
- ▶ *Análise do risco* — classificação do risco segundo critérios de probabilidade e de gravidade na ocorrência, estabelecendo-se conjuntos de critérios, medidas e ações, em função de as consequências serem estratégicas ou operacionais;
- ▶ *Grau de risco* — resulta da combinação entre a probabilidade da ocorrência de facto (atividade, procedimento ou ação) em si suscetível de gerar ou conter risco (PO) com a gravidade da consequência da efetiva ocorrência do risco não eliminado, minimizado ou transferido (impacto estimado do dano ou prejuízo — IE):

Probabilidade da Ocorrência [PO]	Baixa [1]	Média [2]	Alta [3]
	Possibilidade de ocorrência de evento susceptível de gerar ou conter risco	Possibilidade de ocorrência de evento danoso, frequente em atividades rotinadas	Forte possibilidade de ocorrência de evento que comporte risco

Impacto Estimado [IE]	Baixa [1]	Média [2]	Alta [3]
	Dano na otimização do desempenho organizacional	Perda na gestão das operações. Requer a redistribuição de recursos por tempo e custos	Prejuízo na imagem e reputação de integridade institucional, bem como na eficácia e desempenho da missão

Graduação do Risco [GR]	FRACO [C]	MODERADO [B]	ELEVADO [A]
	Tem-se o risco por evitável ou controlado com as medidas inscritas no Plano; a sua ocorrência impõe calendarização das atividades ou projetos	O risco pode ser evitado ou controlado através de decisões e ações adicionais; propicia uma redistribuição de recursos por tempo e custos	Dificuldade em controlar o risco, mesmo através de decisões e ações adicionais; intolerabilidade da comissão de ações ou omissões que concorram para a sua verificação

### 1. Identificação das medidas de prevenção dos riscos

Uma vez identificados os riscos, cabe determinar medidas que os evitem (eliminação da causa), os previnam (minimização da probabilidade de ocorrência do risco ou do seu impacto negativo), os aceitem ou os transfiram para terceiros. Atender a que o tratamento dos riscos pode gerar riscos secundários e implicar custos adicionais em termos de tempo e desempenho, devendo, por isso, ponderar-se *in casu* a opção adequada.

O produto do levantamento e avaliação dos riscos e a especificação de medidas de prevenção e de mecanismos de controlo fica assim disposto:

Atividade/perfil funcional	Identificação dos Riscos	PO	IE	GR	Medidas de Prevenção	Mecanismo de controlo
aaa	bbb	#	#	A	yyy	zzz

### 2. Controlo e monitorização do plano

1. O acompanhamento e monitorização da implementação das medidas de prevenção deve ter *periodicidade semestral*. Materializa-se em relatório a apresentar ao IG no final de junho e no final de dezembro de cada ano.

O *relatório* contemplará minimamente, por referência ao relatório que lhe anteceda: (i) alterações aos ambientes referencial (legal e organizacional) e de controlo; (ii) descrição dos riscos eliminados ou cujo impacto foi reduzido e daqueles que se mantêm; (iii) identificação de medidas adotadas e de medidas a adotar; (iv) explicitação de riscos identificados ao longo do ano que não foram considerados no plano inicial; (v) referência sobre a gestão de conflitos de interesses.

2. O presente Plano é objeto de revisão e atualização sempre que necessário e, obrigatoriamente, no primeiro trimestre de 2018.

3. O IG nomeará, por períodos de dois semestres, responsáveis pela monitorização do Plano dentre o pessoal afeto às áreas inspetiva e técnica, e a quem competirá redigir e submeter a apreciação os correspondentes relatórios.

#### IV. MEDIDAS DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

ATIVIDADE *	IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS	PO	IE	GR	MEDIDAS DE PREVENÇÃO	MECANISMO DE CONTROLO
Representação da organização e interação com o ambiente exterior	Quebra de deveres funcionais e princípios éticos Excessos de representação da organização ou ausência de mandato	2	3	A	Comunicação obrigatória e imediata à Direção sempre que se suspeite que alguma ocorrência possa gerar aparência de falta de isenção ou de retidão da conduta. Proibição de recebimento de ofertas, salvo as permitidas pelos costumes e usos sociais.	Registo unitário de bens ofertados pela IGAI (ofertas institucionais) e da obtenção, sem contrapartida, de bens ou serviços ofertados no contexto do exercício de funções. Indicação nominativa de quem se apresentará junto de entidades externas em representação da IGAI. Confirmação escrita, por parte da Direção, da posição da IGAI que seja tomada em reuniões informais e sua remessa à entidade externa envolvida.
Relações Internacionais	Desadequação na promoção e defesa da imagem institucional	1	3	A	Estudo antecipado e documentado dos temas a tratar. Privilegiamento de partilha de informações e experiência com entidades congéneres e da cooperação com os PALOPS.	Calendarização/programação dos eventos. Relatos finais dos eventos, a remeter à tutela e com divulgação às FSS e demais serviços sob tutela do MAI.
Desempenho de funções contratadas ou de cargos sujeitos a nomeação	Inadequação do perfil técnico e comportamental Contaminação da desmotivação	1	2	C	Estimulação da partilha de conhecimentos e informação técnica e da troca de experiências. Adequação da formação ao perfil exigido. Promoção do trabalho em equipa. Ações de motivação individual.	Registo de aptidões técnicas dos trabalhadores (documentadas ou meramente declaradas). Plano de formação. Constituição imediata de equipas de trabalho após a aprovação do Plano de Atividades. Definição de períodos semanais de até 3,5 horas de duração para desenvolvimento de aptidões pessoais e sociais em contexto de trabalho ou de voluntariado.

ATIVIDADE *	IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS	PO	IE	GR	MEDIDAS DE PREVENÇÃO	MECANISMO DE CONTROLO
	<p>Quebra de deveres funcionais e princípios éticos</p> <p>Ocorrência de conflitos de interesses</p>	2	3	<b>A</b>	<p>Disponibilização permanente na Internet e na Intranet da missão, visão e valores da instituição.</p> <p>Declaração individual sobre inexistência de conflito de interesses ou impedimentos, a efetuar em início de funções.</p> <p>Solicitação obrigatória de autorização para acumulação de funções públicas ou privadas, conferindo-se prioridade ao correspondente processo decisório.</p> <p>Comunicação obrigatória e imediata à Direção, se necessário com apresentação de pedido de escusa, sempre que qualquer ocorrência pressuponha razoavelmente que possa suspeitar-se da isenção ou retidão da conduta.</p> <p>Acesso e acompanhamento dos processos por parte da Direção, nas suas diversas fases.</p> <p>Preferência pela colegialidade nas ações inspetivas (rotação de pessoal em 'ações de terreno' e visitas inspetivas).</p>	<p>Ações de formação e sensibilização quanto à dimensão ética (missão, valores, visão).</p> <p>Agregação em processo único (PGAB) das declarações de inexistência de conflitos e de acumulações de funções.</p> <p>Registo, junto da Direção, do estado de execução dos processos em função do seu faseamento e da efetiva imputação de tempos de trabalho.</p> <p>Relatórios inspetivos.</p>
	Acumulação de funções e responsabilidades	2	2	<b>B</b>	<p>Definição de perfis de competências.</p> <p>Delimitação de responsabilidades funcionais.</p>	Descrição de processos de produção e de responsabilidades envolvidas.
	Falta de acompanhamento das recomendações propostas em relatório, após aprovação pela tutela	2	2	<b>B</b>	<p>Definição de prazos para a efetivação de ações de seguimento.</p> <p>Inscrição de ações de seguimento no Plano de Atividades.</p>	<p>Regulamento da ação inspetiva.</p> <p>Relatórios das ações de seguimento.</p> <p>Questionários de acompanhamento dirigidos aos órgãos e serviços inspecionados ou auditados.</p>
Decisão processual e preparação técnica da decisão	Seleção de elevada discricionariedade de processos para decisão	1	2	<b>C</b>	<p>Regulação da distribuição de processos.</p> <p>Envolvimento necessário de apoio técnico superior nas propostas que comportem efeitos ou visibilidade para o exterior.</p>	<p>Escalas de distribuição de processos.</p> <p>Validação hierárquica das propostas de decisão.</p> <p>Estudos para consolidação da doutrina da</p>

ATIVIDADE *	IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS	PO	IE	GR	MEDIDAS DE PREVENÇÃO	MECANISMO DE CONTROLO
					Análise ulterior do conteúdo das decisões. Existência e manutenção de registos dos processos em aplicação informática.	IGAI.
	Inconsistências técnicas ou irregularidades na feitura de propostas de decisão e de relatórios que contenham recomendações	2	3	C	Ações rotinadas de formação e atualização técnica. Manutenção intensiva dos recursos e materiais de natureza técnica.	Plano de formação. Consolidação de fontes normativas, jurisprudenciais e doutrinárias em base de acesso comum. Elencagem unitária e permanentemente atualizada de referenciais normativos. Modelação dos documentos mais relevantes ou de uso mais frequente.
Atendimento e relacionamento com terceiros/cidadãos	Prestação de informação não adequada Desinteresse pelo caso concreto	2	2	B	Definições de níveis de responsabilidade. Formação incidente sobre o comportamento no atendimento.	Recurso a formulários-tipo para receção de queixas e reclamações. Inquérito de satisfação de periodicidade pelo menos bienal.
Gestão de queixas, denúncias e reclamações e de certidões ou extratos documentais com informação sensível	Fuga de informação, violação de segredo, quebra de confidencialidade ou uso indevido de informação sensível	2	3	A	Apreciação sumária imediata das queixas, denúncias e reclamações. Encaminhamento prioritário de certidões e de extratos documentais de processos de natureza sancionatória. Classificação dos documentos em função das permissões de acesso. Regulamentação dos meios e modos de entrada e circulação de expediente e comunicações, em suporte físico ou eletrónico.	Registos de acesso à informação. Designação de responsáveis pelos processos de circulação documental.
Guarda, conservação e eliminação dos documentos e equipamentos	Extravio, furto ou descaminho de documentos e equipamentos ou sua inutilização Deterioração dos documentos e equipamentos por causas	1	3	A	Digitalização progressiva do acervo documental. Ações regulares de verificação do cumprimento da aplicação das normas aplicáveis. Controlo de níveis ambientais (temperatura, humidade).	Registos ou autos de abate ou eliminação. Mapas de verificação periódica de fatores ambientais. Auditorias aos processos de guarda e conservação, efetivadas pela Direção.

ATIVIDADE *	IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS	PO	IE	GR	MEDIDAS DE PREVENÇÃO	MECANISMO DE CONTROLO
	naturais				Rotinas de limpeza periódica dos depósitos de documentação.	
Apoio técnico e administrativo à Direção da IGAI	Redução da qualidade da informação prestada e de apoio técnico e administrativo com vista à tomada de decisão	2	2	B	Conferências da informação intermédia final. Análise e revisão permanente da execução dos procedimentos legais e dos estabelecidos no sistema de controlo interno.	Auditorias temáticas internas.
Articulação entre as áreas de apoio administrativo, técnica e inspetiva	Falha ou inoportunidade na prestação recíproca de apoio ou informação	2	2	B	Definição de pontos de contacto das áreas em função dos processos de trabalho (quando faltem chefias para esse efeito). Regramento dos modos de comunicação vinculadora. Reuniões periódicas de planeamento e acompanhamento das atividades.	Regulamento de organização e disciplina do trabalho. Agendamento das reuniões e especificação escrita das ações de curta duração em curso.
Implementação das diretrizes e normas de auditoria (nacionais e internacionais)	Falhas de uniformização na aplicação das normas e técnicas de auditoria	2	2	B	Digitalização dos processos. Estabelecimento de diretrizes e orientações internas sobre métodos e técnicas de auditoria.	Guião auxiliar da realização de auditorias. Controlo no quadro das auditorias temáticas/inspeções e fiscalizações, de acordo com as orientações superiores.
Formulação de relatórios de âmbito inspetivo	Redução da qualidade da análise e das recomendações	2	2	B	Mecanismos harmonizados de recolha e estabilização dos elementos de prova (evidências) e outros elementos de suporte («papéis») Interdisciplinaridade dos elementos constituintes de equipas inspetivas. Constituição de banco de peritos. Monitorização permanente, pela Direção, do estado de execução dos processos.	Pedidos normalizados de apresentação de documentos, de colaboração institucional e de nomeação de peritos. Designação de relator em cada processo. Registos do estado de execução dos processos.
Apoio ao planeamento	Intempestividade Deficiências no controlo dos instrumentos ao serviço do planeamento	2	2	B	Definição permanente de prazos obrigatórios para a recolha de elementos (calendarização). Designação de representantes das áreas técnica e de apoio administrativo. Realização de reuniões periódicas entre a Direção e os	Testes e cruzamento de informações. Agendamento de reuniões e especificação escrita de conclusões.

ATIVIDADE *	IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS	PO	IE	GR	MEDIDAS DE PREVENÇÃO	MECANISMO DE CONTROLO
					representantes.	
Acompanhamento e reporte de riscos de gestão	Falência no acompanhamento e reporte da execução do PPRCIC	2	1	C	Monitorização do PPRCIC. Designação de responsáveis pela monitorização.	Relatórios de monitorização do PPRCIC. Reporte à Direção de todas as novas situações suscetíveis de serem classificadas como de risco de elevada gravidade.
Gestão do programa de formação	Inexistência de uma política de formação dos colaboradores Baixa execução do programa de formação	1	1	C	Elaboração de plano anual de formação, com intervenção de representantes das áreas. Designação de responsável pela prospeção de ofertas formativas. Avaliação dos processos formativos. Criação de repositórios temáticos de materiais escritos ou multimédia.	Registo de diplomas conferidos aos trabalhadores. Relatórios-tipo a preencher pelos colaboradores intervenientes em ações de formação. Difusão interna de materiais e dos relatórios elaborados pelos formandos.
Produção de informação contabilística	Perturbação da qualidade da prestação de contas e da informação contabilística	2	2	B	Registos de fluxos por grupos de despesa.	Conferências da informação intermédia e final e registos e lançamentos informáticos. Auditorias internas.
Processamento de remunerações	Erros na fixação das remunerações fixas e variáveis	2	1	C	Registos de trabalho suplementar e de factos geradores de direito à percepção de abonos e subsídios. Publicitação interna dos tipos de subsídios e abonos suportados pela organização e do correspondente número de beneficiários.	Despachos relevantes para a organização do trabalho (deslocações de exterior, prestação de trabalho suplementar, reconhecimento de direito à percepção de abonos ou subsídios, etc.). Conferências da informação intermédia e final e registos e lançamentos informáticos.
Aquisição de bens e serviços	Redução da qualidade dos serviços Desadequação do bem ou serviço à necessidade ou interesse da organização	2	2	B	Vigilância da boa execução dos contratos celebrados e exercitação das garantias legais e contratuais. Levantamento permanente e escalonado de necessidades de aquisição. Revisão rotinada de bolsa referencial de fornecedores. Explicitação aos fornecedores do estado de satisfação.	Designação de responsável pela vigilância da qualidade dos serviços fornecidos e bens adquiridos. Conferências da informação intermédia e final. Relatórios especificadores de necessidades de aquisição.

ATIVIDADE *	IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS	PO	IE	GR	MEDIDAS DE PREVENÇÃO	MECANISMO DE CONTROLO
						(Obs.: funções partilhadas com a Secretaria-Geral do MAI, nomeadamente no que respeita a procedimentos aquisitivos não efetuados por ajuste direto.)
	Falhas nas práticas de aquisição e licenciamento de <i>software</i> e na aquisição, desenvolvimento e manutenção de infraestruturas tecnológicas	1	2	B	<p>Processos documentados de aquisição e manutenção, aplicados a toda a instituição.</p> <p>Criação, manutenção e avaliação de modelos de tecnologias a adquirir, assegurando os requisitos necessários à continuidade das atividades específicas da instituição.</p> <p>Implementação de processos consistentes e rápidos de instalação, atualização e monitorização de <i>software</i>.</p> <p>Identificação regular do parque informático e da infraestrutura de <i>software</i>.</p> <p>Gestão de ciclos de vida para a seleção, aquisição, manutenção e abate da infraestrutura tecnológica.</p>	(Obs.: em partilha com a RNSI.)
Recrutamento e seleção de pessoal	<p>Quebra dos deveres de transparência, isenção e imparcialidade</p> <p>Discricionariedade ou favorecimento de candidatos</p> <p>Intervenção no processo em situação de impedimento/conflito de interesses</p> <p>Utilização de critérios preferenciais pouco objetivos</p>	1	3	A	<p>Colegialidade na tomada de decisão.</p> <p>Rotatividade dos funcionários designados para constituição de júris.</p> <p>Adequação dos métodos de seleção ao perfil do cargo privilegiando, sempre que possível, a prova escrita de conhecimentos.</p> <p>Regras específicas do recrutamento para o «Corpo Especial de Fiscalização e Controlo».</p> <p>Definição de critérios objetivos e precisos quanto ao perfil de competências pretendidos.</p> <p>Declaração de inexistência de conflitos de interesses.</p> <p>Decisões fundamentadas em cada uma das fases do procedimento concursal.</p>	<p>Júris constituídos por não menos de 3 elementos.</p> <p>Avaliação objetiva, isenta e independente no decurso do procedimento.</p> <p>Atas elaboradas pelo júri.</p> <p>Registo de livre consulta e agrupamento num único processo dos documentos apresentados pelos candidatos.</p> <p>Mecanismos que obriguem à rotatividade dos elementos integrantes dos júris dos procedimentos concursais.</p> <p>Disponibilização aos interessados de acesso à informação relativa ao procedimento de</p>

ATIVIDADE *	IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS	PO	IE	GR	MEDIDAS DE PREVENÇÃO	MECANISMO DE CONTROLO
						recrutamento e seleção.
Registo individual de trabalhadores	Acesso não autorizado às informações e quebra de sigilo	2	2	B	Especificações de acesso restrito aos processos individuais.	Designação de colaborador(es) com permissões de acesso.
	Falhas no registo da informação das bases de dados do pessoal	2	1	C	Especificações de permissões de acesso e registo de dados.	Designação de colaborador(es) com permissões específicas.
Avaliação dos trabalhadores	Favorecimento Abuso de poder Discricionariedade	2	2	B	Adoção de indicadores mensuráveis e quantificáveis na definição dos objetivos individuais. Fundamentação das decisões.	Sistema vigente de avaliação do desempenho.
Arquitetura da informação	Não desenvolvimento da arquitetura de informação Baixa execução do plano estratégico de tecnologias de informação	1	2	B	Planeamento e adoção de planos operacionais e definição de objetivos de curto prazo. Manutenção do modelo de informação e do plano de infraestrutura tecnológica da instituição.	(Obs.: em partilha com a RNSI.)
	Falta de adequação do ambiente de controlo de informação	1	3	A	Revisão e comunicação dos regulamentos aplicáveis às Tecnologias de Informação, designadamente quanto à comunicação de informação.	(Obs.: em partilha com a RNSI.)
	Falta de adequação a requisitos externos que afetam as Tecnologias da Informação	1	2	B	Manutenção e revisão periódica dos procedimentos de conformidade que determinem a aplicação de requisitos externos legais ou outros, relacionados com práticas e controlos das Tecnologias de Informação, em razão da matéria.	(Obs.: em partilha com a RNSI.)
Manutenção e suporte da infraestrutura tecnológica	Não contratualização de níveis de serviço em áreas tecnológicas dependentes de infraestruturas	2	3	A	Definição e revisão de forma continuada de níveis de serviços com entidades/fornecedores externos tendo por base requisitos de disponibilidade, continuidade e segurança. Monitorização e comunicação das vulnerabilidades encontradas no cumprimento dos níveis de serviço acordados. Utilização de ferramentas automáticas de deteção e	(Obs.: em partilha com a RNSI e a Secretaria-Geral do MAI.)

ATIVIDADE *	IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS	PO	IE	GR	MEDIDAS DE PREVENÇÃO	MECANISMO DE CONTROLO
					comunicação de incidentes, de acordo com os níveis de serviço definido.	
	Perda de controlo sobre os recursos disponibilizados pelas Tecnologias de Informação	2	3	<b>A</b>	Definição de processos e utilização de ferramentas para medir a utilização e o desempenho dos sistemas e comunicações.	Gestão de ciclos de vida para seleção, aquisição, manutenção e abate da infraestrutura tecnológica. Estudos regulares (pelo menos anualmente) sobre opções de mercado.
	Perda do controlo do meio físico e ambiental que rodeia e protege os recursos tecnológicos de acidentes (incêndios, inundações, pó, calor e humidade excessivos, oscilações agudas de corrente elétrica)	2	2	<b>B</b>	Controlo, monitorização e correção de meio físico e ambiental para a base de dados, de acordo com as normas vigentes. Acesso físico à base de dados (controlado e restrito).	Inspeções físicas regulares de deteção de incidentes e de controlo de meio ambiente. Teste periódico dos sistemas redundantes e falhas.

(\*) Funções, ações ou procedimentos (cf. n.º 2 da Recomendação do CPC de 1 de julho de 2015).

## V. RECOMENDAÇÃO

Sendo o Plano um instrumento dinâmico e revisível, mas igualmente modelar e estabilizador de referenciais e valores, impõe-se considerar um conjunto de ações e decisões que propicie ou desencadeie a revisão e o estabelecimento de vetores de gestão que concorram para uma visada cultura organizacional de *valores* e de *segurança* — em verdadeiro encontro com a missão, a visão e as opções estratégicas já assumidas.

## PROPOSTAS

1. Com a aprovação do Plano deverá logo, no próprio Despacho IG e nos termos do fixado no ponto III.2., ser designado *um responsável de cada uma das áreas inspetiva e técnica* pela respetiva monitorização, ficando também desde logo designado dentre eles o responsável pela elaboração dos correspondentes relatórios semestrais (relator).

2. Propõe-se que, em *três dias úteis* após o Despacho referido no n.º 1, o Plano seja:

- a) Dado a conhecer aos colaboradores por protocolo (com menção escrita e assinada desse conhecimento);
- b) Publicado no sítio de internet da IGAI;
- c) Remetido ao CPC (Tribunal de Contas).

3. Propõe-se que, em *trinta dias de calendário* após o Despacho referido no n.º 1, sejam formulados, criados ou constituídos:

- a) Um plano de formação interna de sensibilização da totalidade dos colaboradores relativamente à gestão dos riscos a que se refere o Plano e à dimensão ética nele inscrita, cuja duração não ultrapasse três horas em até duas sessões e se efetive até 28 de fevereiro de 2017;
- b) Os formulários-modelo de uso interno de declaração de inexistência de conflito de interesses ou impedimentos e de requerimento de acumulação de funções, a aprovar até ao final da efetivação da formação a que se refere a alínea a);
- c) Um grupo de trabalho que, constituído por um elemento de cada uma das áreas inspetiva, técnica e de apoio administrativo — sendo logo dentre estes designado relator —, procederá ao levantamento das necessidades organizacionais de regulamentação, elaboração de guiões de processo ou manuais procedimentais ou mera revisão dos

instrumentos existentes; o relatório, a apresentar à Direção no prazo de 30 dias de calendário, conterà, além de um levantamento e descrição sumária dos instrumentos já existentes, um alinhamento mínimo de propostas a serem consideradas <sup>12</sup>.

4. Propõe-se que, em *três dias úteis* após a conclusão da formação referida na alínea *a)* do n.º 3, se dêem por preenchidas e assinadas, por todos os colaboradores internos não integrantes da Direção, declarações individuais de ausência de conflito de interesses ou impedimentos.

5. Propõe-se, por fim:

- a)* A elaboração de regulamento sobre a circulação e tramitação de expediente e comunicações, em suporte físico ou eletrónico, à luz da susceptibilidade de naqueles se conter informação reservada ou sensível <sup>13</sup>, a submeter à discussão até 18 de abril de 2017 e a dar por aprovado até 28 de abril de 2017;
- b)* A reformulação de modelo de formulário para apresentação de queixas e a criação de inquérito-tipo de satisfação, a submeter a apreciação da Direção até 05 de maio de 2017 e a disponibilizar no sítio de Internet da IGAI impreterivelmente até 15 de maio de 2017;
- c)* A revisão do Regulamento Interno de Organização e Disciplina do Trabalho, a submeter à discussão até 05 de maio de 2017 e a dar por aprovado impreterivelmente até 31 de maio de 2017.

---

<sup>12</sup> O grupo de trabalho considerará também, muito especificamente, a necessidade de rever ou criar um conjunto de formulários ou modelos de documentos mais relevantes ou de uso mais frequente ou marcante (*v.g.*, manual de acolhimento de novos colaboradores), bem como a eventual necessidade de formalização de procedimentos de controlo sistemático de património, inventário e economato.

<sup>13</sup> Nomeadamente, queixas, denúncias e reclamações que contenham dados pessoais, bem como certidões e extratos documentais de processos sancionatórios. O regulamento fará específica incidência nos meios e modos de receção, circulação interna e saída, bem como à definição de responsáveis dos processos que nele se descrevam.

## ANEXO 1: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E RECURSOS

A diferenciação interna de funções e responsabilidades — logo suscitada pela *dominante inspetiva* deste serviço de controlo, auditoria e fiscalização e pelo seu *modelo unicamente hierarquizado* de organização interna <sup>14</sup> — encontra o seu primeiro suporte, de ordem organo–normativa, nas leis orgânicas da própria IGAI <sup>15</sup> e do Ministério da Administração Interna (MAI) <sup>16</sup>.

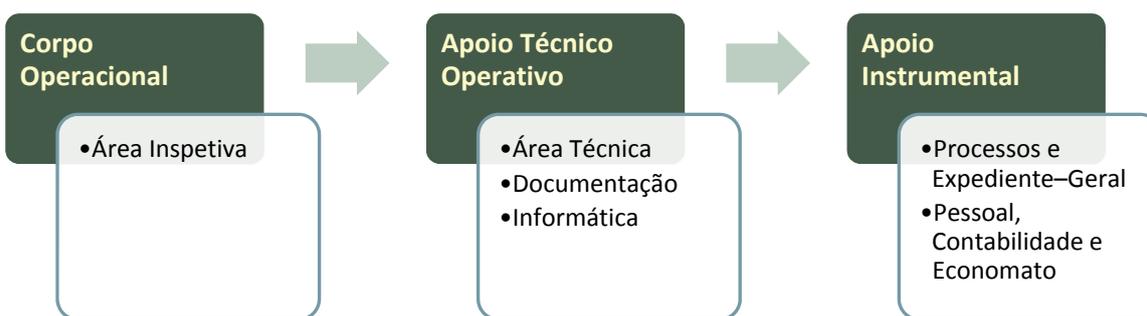
A IGAI é dirigida por um Inspetor–Geral (IG), coadjuvado por um Subinspetor–Geral (SIG), tendo como direção intermédia um Diretor de Serviços, a qual obedece ao modelo de estrutura hierarquizada.

Para desenvolvimento da sua atividade a IGAI conta com a estrutura decorrente da respetiva Lei Orgânica (Decreto–Lei n.º 58/2012, de 14 de março, com a alteração introduzida pelo Decreto–Lei n.º 146/2012, de 12 de julho), aguardando–se a publicação de portaria regulamentadora da estrutura nuclear de organização interna, bem como a definição das unidades orgânicas flexíveis.

Atualmente aguarda–se a conclusão do quadro normativo da IGAI, pelo que não se procede à representação gráfica do organograma desta Inspeção–Geral.

Com a atual Lei Orgânica da IGAI, apenas a Direção tem existência formal. No entanto, os serviços que compunham a IGAI no quadro orgânico anterior mantêm–se em pleno funcionamento, à exceção da vacatura do lugar relativo à direção intermédia — Diretor de Serviços —, embora continuando a assegurar a prestação dos mesmos serviços que lhes eram destinados a coberto da anterior Lei Orgânica, pelo que se aguarda a publicação do diploma legal relativo às unidades orgânicas flexíveis e a designação de dirigentes intermédios, facto pelo qual não é possível tornar exequível o ponto 3 da Recomendação de 1 de julho de 2015 – Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas: «Os Planos devem designar responsáveis setoriais e um responsável geral pela sua execução e monitorização, bem como pela elaboração dos correspondentes relatórios anuais de execução, os quais poderão constituir um capítulo próprio dos relatórios de atividade das entidades a que respeitam» (sublinhado nosso). Pelo que, enquanto este contexto se verificar, a responsabilidade pela execução e monitorização do presente Plano sempre partirá do próprio IG.

A IGAI é composta por um *corpo operacional*, por um *apoio técnico operativo* departamentado e por um *apoio instrumental* seccionado:



### 1. Área Inspetiva

A Área Inspetiva — anteriormente, Serviço de Inspeção, Auditoria e Fiscalização (SIAF) — é constituído pelo corpo de inspetores, incumbidos das funções de inspeção, auditoria e fiscalização. O corpo de inspetores é

<sup>14</sup> Respetivamente, artigos 16.º e 20.º/1 da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro (princípios e normas a que obedece a organização da administração direta do Estado).

<sup>15</sup> Decreto–Lei n.º 58/2012, de 14 de março, alterado pelo Decreto–Lei n.º 146/2012, de 12 de julho.

<sup>16</sup> Artigo 4.º, n.º 2, al. b), e artigo 11.º, ambos do Decreto–Lei n.º 128–B/2011, de 29 de dezembro. As posteriores alterações a este diploma nunca incidiram sobre aquelas normas.

presentemente composto por magistrados da Magistratura Judicial e do Ministério Público, por oficiais das Forças de Segurança e da Polícia Judiciária e por juristas.

No quadro da missão estabelecida e das atribuições legais da IGAI, as *competências do SIAF* são as seguintes:

COMPETÊNCIAS — SIAF	
a)	Realizar inspeções, inquéritos, sindicâncias e peritagens, processos de averiguações e disciplinares superiormente determinados, aos serviços centrais <sup>17</sup> às FSS integradas na orgânica do MAI
b)	Averiguar do cumprimento das disposições legais e regulamentares, das instruções superiores e dos programas e planos aprovados por parte dos serviços referidos na alínea anterior
c)	Instruir ou cooperar na instrução dos processos instaurados no âmbito dos respetivos serviços, cuja colaboração seja solicitada e autorizada superiormente
d)	Exercer o controlo de segundo nível sobre a gestão e a execução dos projetos de financiamento participados por fundos externos
e)	Realizar auditorias e estudos de organização e funcionamento, orientados para a eficiência e eficácia dos serviços, de acordo com o plano de atividades ou mediante determinação superior, e propor ao Ministro providências legislativas relativas à melhoria da qualidade e eficiência das forças de segurança, dos restantes organismos sob a tutela do MAI e, ainda, no que diz respeito ao aperfeiçoamento das instituições de segurança e de proteção e socorro
f)	Participar aos órgãos competentes para a investigação criminal os factos com relevância jurídico-criminal e colaborar com aqueles órgãos na obtenção de provas, sempre que isso for solicitado

## 2. Áreas de apoio técnico

As áreas do apoio técnico têm adstrito pessoal técnico superior e técnico, funcionalmente dependente da direção superior, e integram os anteriormente denominados Núcleo de Apoio Técnico (NAT), Núcleo de Documentação e Biblioteca (NDB) e Núcleo de Informática (NI).

As respetivas competências são as descritas no quadro seguinte:

COMPETÊNCIAS — NAT/CDB/NI	
a)	Assegurar as tarefas necessárias ao planeamento e ao acompanhamento e avaliação dos programas, objetivos e prioridades, cabendo-lhe preparar, analisar e apoiar tecnicamente a execução do plano de atividades e do relatório anual de atividades e outros instrumentos de gestão estratégica
b)	Organizar manuais, guias, programas de trabalho e outros instrumentos de apoio às ações de auditoria, de inspeção e de fiscalização, bem como de procedimentos internos
c)	Elaborar estudos, emitir pareceres, informações e propostas sobre matérias da competência do SIAF e de interesse dos serviços e preparação de elementos técnico-jurídicos de apoio à Direção
d)	Proceder ao tratamento e atualização da legislação (nacional, comunitária e internacional) e demais documentação de interesse para a IGAI, assegurando a difusão e promoção da sua utilização, em razão da matéria, pelos inspetores e restantes colaboradores

<sup>17</sup> O Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, procedeu à transferência das competências dos governos civis para outras entidades da Administração Pública, estabelecendo regras e procedimentos atinentes à liquidação do património daqueles e à definição do regime legal aplicável aos seus funcionários.

e)	Gerir sistemas e aplicações informáticas e de comunicação, conservar e valorizar a infraestrutura tecnológica, velar pelo bom funcionamento dos equipamentos e apoiar os utilizadores na exploração, gestão e manutenção daqueles equipamentos e sistemas
----	---

### 3. Apoio Instrumental

Para além da atividade desenvolvida pelos núcleos técnicos, a IGAI dispõe de apoio vocacionado para o desenvolvimento de atividades administrativas de suporte instrumental e logístico que, no âmbito da efetiva estrutura funcional da IGAI, se enquadram nas anteriormente denominadas Secção de Processos e Expediente Geral (SPEG) e Secção de Pessoal, Contabilidade e Económico (SPCE).

Segundo a matriz hierárquica que se mantém instituída, tais secções funcionam na direta dependência do IG, competindo-lhes as atividades descritas nos quadros seguintes:

COMPETÊNCIAS — SPEG	
a)	Registar os documentos dirigidos à IGAI, as ordens e instruções de serviço, os relatórios e os despachos do Ministro, do IG e do SIG
b)	Registar os processos, bem como os pareceres dos inspetores e dos técnicos superiores, na base de gestão documental e processual
c)	Praticar todos os atos relativos à movimentação dos processos e manter permanentemente atualizado os respetivos ficheiros
d)	Assegurar o apoio administrativo e o acompanhamento ao corpo inspetivo, secretariando processos de natureza disciplinar
e)	Assegurar a organização e manutenção do arquivo geral
f)	Assegurar e controlar a reprodução de documentos e praticar os demais atos de expediente geral

COMPETÊNCIAS — SPCE	
a)	Promover e executar as ações relativas à gestão do pessoal afeto à IGAI
b)	Organizar e atualizar o cadastro de pessoal
c)	Elaborar e executar o orçamento e a contabilidade, bem como o expediente a eles respeitante
d)	Preparar a aquisição e assegurar a gestão dos bens afetos à IGAI, bem como manter atualizado o respetivo inventário
e)	Assegurar as tarefas de planeamento e preparação da logística de suporte às atividades do corpo inspetivo

### 4. Identificação dos responsáveis e competências

A direção da IGAI é constituída pelo IG, que a dirige, equiparado a diretor-geral, coadjuvado por um único SIG, equiparado a subdiretor-geral, que podem ser magistrados judiciais ou do Ministério Público, nos termos do artigo 4.º/2 da Lei n.º 58/2012, de 14 de março.

O pessoal dirigente exerce ainda todas as competências específicas que lhe forem conferidas por lei, respetivas leis orgânicas ou estatutos, assim como as que lhe forem delegadas e subdelegadas pelo membro do Governo ou superior hierárquico respetivo.

## 5. Recursos humanos

O mapa de pessoal aprovado para o ano de 2017 comporta 48 efetivos, apresentando a seguinte composição:

Recursos Humanos				
Grupo/Profissional	Cargo/Categoria	Mapa aprovado p/ 2016	Efetivos reais a 01/11/2016	Mapa aprovado p/ 2017
Direção superior (1.º grau)	Inspetor–Geral	1	<b>1</b>	1
Direção superior (2.º grau)	Subinspetor–Geral	1	<b>1</b>	1
Direção intermédia (1.º grau)	Diretor de serviços	1	—	1 <i>a)</i>
Inspeção	Inspetor	14	<b>7</b>	14
Técnico superior	Técnico superior	7	<b>6 b)</b>	7
Informática	Técnico de informática	2	<b>2</b>	2
Chefia de secção	Coordenador técnico	2	<b>2</b>	2
Assistente técnico	Assistente técnico	11	<b>9 c)</b>	11
Assistente operacional	Assistente operacional	9	<b>7 d)</b>	9
<b>TOTAIS</b>		<b>48</b>	<b>35</b>	<b>48</b>

*a)* Lugar nunca preenchido, atenta a falta de fixação da estrutura nuclear do serviço.

*b)* Dois lugares estão ocupados em regime de mobilidade interna desde 05 de Setembro de 2016; um outro lugar não está efectivamente ocupado, pois o colaborador encontra-se, desde 18 de julho de 2016, em estágio com vista à integração em mapa de outro serviço.

*c)* Um dos quais ocupado em regime de mobilidade intercarreiras dentro da IGAI.

*d)* Um dos quais em mobilidade noutro organismo desde 01 de julho de 2016 e o outro em mobilidade intercarreiras dentro da IGAI [já referido *supra*, na alínea *b)*]. Por outro lado, um dos motoristas ao serviço da IGAI provém de força de segurança (PSP), desempenhando tais funções em regime de mobilidade.

## 6. Recursos financeiros

Quanto aos meios financeiros alocados ao Serviço para prosseguir a sua atividade e concretizar o plano delineado para 2017, são os seguintes:

Orçamento de funcionamento para 2017 (dotação inicial)		
Classificação económica da despesa		Dotação (em euros)
DESPESAS CORRENTES		
01	Despesas com pessoal	2 046 996
02	Aquisição de bens e serviços	484 949
06	Outras despesas correntes	41 880
<b>Total de despesas correntes</b>		<b>2 573 825</b>
DESPESAS DE CAPITAL		
07	Aquisição de bens de capital	26 500
<b>Total de despesas de capital</b>		<b>26 500</b>
<b>Total Geral</b>		<b>2 600 325</b>

O projeto de orçamento da IGAI contém, em cada ano, a afetação dos recursos humanos e financeiros, devendo, no âmbito da gestão dos riscos, ser aplicado o princípio da otimização dos recursos, tendo em conta a gravidade dos riscos, a manutenção de um registo da avaliação do risco e as medidas a aplicar para a sua prevenção — designadamente, de entre outras, o *princípio de segregação de funções*, princípio este igualmente aplicável à gestão dos recursos humanos e financeiros.

## ANEXO 2: REFERENCIAIS NORMATIVOS DE ATUAÇÃO

A IGAI orienta a sua atividade pelas seguintes grandes referências gerais de atuação:

- Constituição da República Portuguesa
- Programa do Governo
- Grandes Opções do Plano
- Proposta de Orçamento de Estado para 2017
- Lei do Enquadramento Orçamental
- Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP)
- Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho)
- Orgânica do Ministério da Administração Interna (Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 161-A/2013, de 02 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 112/2014, de 11 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro), confirmada nos termos do artigo 16.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro
- Orgânica da Inspeção-Geral da Administração Interna (Decreto-Lei n.º 58/2012, de 14 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 146/2012, de 12 de julho)
- Regime jurídico da atividade de Inspeção da administração direta e indireta do Estado (Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, alterado nos termos do artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro)
- Regime da carreira especial de inspeção (Decreto-Lei n.º 170/2009, de 03 de agosto)
- Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, que altera o regime jurídico do exercício da atividade de segurança privada
- Decreto-Lei n.º 297/99, de 04 de agosto, que regula a ligação às forças de segurança de equipamentos de segurança com sistemas de alarme contra roubos ou intrusão e que atribui à IGAI competência para aplicar as coimas ali previstas
- Lei n.º 134/99, de 28 de agosto, e Lei n.º 18/2004, de 11 de maio, que punem como contraordenação práticas discriminatórias baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica
- Lei n.º 46/2006, de 28 de agosto, e Decreto-Lei n.º 34/2007, de 15 de fevereiro, que punem como contraordenação práticas discriminatórias baseadas na deficiência ou em risco agravado de saúde
- Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (ultimamente alterada pela Lei n.º 18/2016, de 20 de junho).

### PROCEDIMENTO DISCIPLINAR

- Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública (Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro)
- Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana (Lei n.º 145/99, de 1 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 66/2014, de 28 de agosto)
- Código Deontológico do Serviço Policial (Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 07 de fevereiro)

### PROCEDIMENTO INSPETIVO

#### 1. Visitas sem aviso prévio às forças de segurança:

- Decreto-Lei n.º 58/2012, de 14 de março (LOGAI)
- Despacho n.º 5863/2015 (*D.R.*, 2.ª Série, de 02 de junho de 2015)
- Despacho n.º 10529/2013 (*D.R.*, 2.ª Série, de 13 de agosto de 2013)
- Despacho n.º 10717/2000 (*D.R.*, Série II, de 25 de maio de 2000)
- Regulamento n.º 10/99, de 29 de abril, do Ministério da Administração Interna: Regulamento das Ações Inspetivas e de Fiscalização da IGAI (*D.R.*, Série II, de 07 de maio de 1999)

2. Visitas sem aviso prévio a CIT/EE, bem como procedimentos de monitorização de regressos forçados (SEF):
  - Decreto–Lei n.º 58/2012, de 14 de março (LOGAI)
  - Despacho n.º 10728/2015 (D.R., 2.ª Série, de 28 de setembro de 2015)
3. Fiscalização da atividade de empresas de segurança privada:
  - Decreto–Lei n.º 58/2012, de 14 de março (LOGAI)
  - Lei n.º 34/2013, de 16 de maio

#### AUDITORIA

1. Auditoria anual ao procedimento das autorizações de residência para atividade de investimento
  - Artigo 65.º–I do Decreto–Regulamentar n.º 84/2007, de 05 de novembro, alterado e republicado pelo Decreto Regulamentar n.º 15–A/2015, de 02 de setembro
2. Auditorias ordinárias/extraordinárias
  - Decreto–Lei n.º 58/2012, de 14 de março (LOGAI)

#### PROCEDIMENTO CONTRAORDENACIONAL

1. Processos de contraordenação por discriminação:
  - Lei n.º 134/2009, de 28 de agosto
  - Lei n.º 18/2004, de 11 de maio
  - Decreto–Lei n.º 34/2007, de 15 de fevereiro
  - Decreto–Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro (orgânica, atribuições e competências do ACM)
  - Decreto–Lei n.º 58/2012, de 14 de março (LOGAI)
2. Processos de contraordenação por falso alarme:
  - Decreto–Lei n.º 279/99, de 04 de agosto, que regula a ligação às Forças de Segurança de equipamentos de segurança contra roubos ou intrusão com sistemas de alarme e que atribui à IGAI competência para aplicar as coimas ali previstas
  - Decreto–Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, que fixa o regime geral das contraordenações.

A IGAI dispõe ainda de manuais temáticos, regulamentos e guias que comportam os aspetos procedimentais e de sua atuação, em cumprimento da respetiva missão e atribuições, quer os que prosseguem a ação inspetiva e fiscalizadora, quer os que visam os procedimentos internos.

## ANEXO 3: RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS — ESTUDO PREPARATÓRIO

### 1. CONTEXTO INTERNACIONAL

#### 1.1. CONVENÇÃO DA OCDE

No sentido de prevenir e combater a corrupção, têm sido adotados, nos últimos anos, vários instrumentos jurídicos internacionais a que Portugal aderiu, nomeadamente a Convenção Relativa à Luta contra a Corrupção em Que Estejam Implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia (1997), a Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (1997), a Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa (1999), bem como a Convenção contra a Corrupção, das Nações Unidas (2003).

A referida *Convenção da OCDE* (também conhecida como *OECD Anti-Bribery Convention*) foi adotada pelos países integrantes da organização em 1997, entre os quais se conta o Estado português. Trata, essencialmente, da adequação da legislação dos Estados signatários às medidas necessárias em termos de prevenção e combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros no contexto do comércio internacional. Além de abarcar os três poderes dos Estados signatários, a Convenção considera que na expressão «país estrangeiro» se incluem todos os níveis e subdivisões da Administração, do nível nacional ao nível local.

Desta forma, a Convenção — que tem por objetivo primordial assegurar uma livre concorrência, não influenciada por práticas corruptas — determina que os Estados signatários criminalizem a oferta, a promessa ou a concessão de vantagem indevida, pecuniária ou de qualquer outra natureza, a funcionários públicos estrangeiros que, direta ou indiretamente, por meio de ação ou omissão no desempenho das suas funções públicas, realizem ou dificultem transações na condução de negócios internacionais.

No sentido de alargar o *âmbito de aplicação da Convenção*, ficou estipulado que qualquer indivíduo ou entidade, independentemente da sua nacionalidade, que cometesse atos de suborno de um funcionário público estrangeiro no território de um Estado signatário estaria sujeito a sancionamento, tal como estabelece a Convenção.

Os países signatários comprometeram-se assim a introduzir nos seus ordenamentos jurídicos nacionais as alterações legais necessárias para poderem sancionar os atos de suborno a funcionários públicos estrangeiros realizados pelos seus cidadãos com o fim de obter ou conservar um contrato ou uma outra vantagem indevida no âmbito do comércio internacional.

A Convenção da OCDE obriga os Estados signatários, no seu artigo 1.º, a tomar as medidas necessárias para que, nos termos da sua legislação, constitua infração penal:

- ▶ O facto intencional de oferecer, de prometer ou de atribuir uma vantagem, pecuniária ou outra, indevida, diretamente ou através de intermediários, a um agente público estrangeiro, em seu proveito ou em proveito de um terceiro, para que esse agente aja ou se abstenha de agir na execução de funções oficiais, tendo em vista obter ou conservar um contrato ou uma outra vantagem indevida no âmbito do comércio internacional;
- ▶ A cumplicidade num ato de corrupção de um agente público estrangeiro, nomeadamente por instigação, apoio ou autorização;
- ▶ A tentativa e o conluio com o objetivo de corromper um agente público estrangeiro.

#### 1.2. CONVENÇÃO CONTRA A CORRUPÇÃO, DAS NAÇÕES UNIDAS

A Convenção contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro. O artigo 7.º/1 deste instrumento internacional, que tem por epígrafe «Setor público», dispõe assim:

*«Cada Estado Parte deverá, quando apropriado e em conformidade com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, esforçar-se no sentido de adotar, manter e reforçar sistemas de recrutamento, contratação, manutenção, processo e reforma dos funcionários públicos e, quando apropriado, de outros agentes públicos não eleitos:*

- a) *Que se baseiem em princípios de eficácia e transparência, bem como em critérios objetivos tais como o mérito, a equidade e a aptidão;*
- b) *Que incluam procedimentos adequados de seleção e de formação de pessoas para cargos públicos considerados especialmente expostos à corrupção e, quando apropriado, à rotatividade nesses cargos;*
- c) *Que promovam uma remuneração adequada e tabelas de vencimentos equitativos, tendo em conta o nível de desenvolvimento económico do Estado Parte;*
- d) *Que promovam programas de educação e de formação que lhes permitam satisfazer os requisitos para o correto, digno e adequado desempenho de funções públicas e os dotem de uma formação especializada e adequada que vise uma maior consciencialização, por parte dos mesmos, dos riscos de corrupção inerentes ao desempenho das suas funções. Esses programas podem fazer referência a códigos ou normas de conduta aplicáveis.»*

E, em conformidade com o seu artigo 2.º, «aquele que desempenhe uma função pública, incluindo para um organismo público ou para uma empresa pública, ou preste um serviço público, de acordo com o disposto no direito interno do Estado Parte e conforme o estabelecido na área do direito relevante desse Estado» é tido por «agente público».

Efetivamente, e de acordo com o Código Penal Português, só pode cometer-se certo tipo de crimes se o agente possuir certas qualidades ou características. É o caso dos crimes de abuso de poder (artigo 382.º), concussão (artigo 379.º), corrupção ativa (artigo 374.º), corrupção passiva (artigo 373.º), participação económica em negócio (artigo 377.º), peculato (artigo 375.º), peculato de uso (artigo 376.º), recebimento indevido de vantagem (artigo 372.º), suborno (artigo 363.º) e tráfico de influência (artigo 335.º). Exige o Código Penal que o infrator tenha a qualidade de «funcionário»: daí que o legislador integre a maior parte daqueles tipos de crime no capítulo respeitante aos «crimes cometidos no exercício de funções públicas» e estabeleça o conceito de funcionário para os efeitos da Lei penal (cfr. artigo 386.º).

A mesma Convenção, no respetivo artigo 8.º («Códigos de conduta para os agentes públicos») recomenda o esforço dos Estados e organismos no sentido de «*aplicar, no quadro dos seus próprios sistemas institucionais e jurídicos, códigos ou normas de conduta para o correto, digno e adequado desempenho de funções públicas*» (n.º 2).

Depreende-se assim que, quer um estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas (hoje integrado na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho), quer a «Carta ética — Dez princípios éticos da Administração Pública» a que se refere a Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/97, de 27 de fevereiro, não bastam por si mesmos, tornando-se necessário que a conduta dos trabalhadores da administração pública seja regulada por normas jurídicas, gerais e especiais, relativas ao concreto exercício da função do trabalhador (conteúdo das carreiras), por normas jurídicas e éticas que garantam que a conduta do trabalhador reflete a credibilidade e transparência do organismo que representa e por normas jurídicas e éticas que garantam aos utentes dos serviços do Estado o direito à conduta clara e eficaz dos trabalhadores com quem se relacionem.

Neste contexto, o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) divulga na sua página da intranet um *Guião de Boas Práticas para a Prevenção e o Combate à Corrupção na Administração Pública*, datado de novembro de 2011 e elaborado pelos organismos estratégicos do controlo interno dos Estados—membros da CPLP.

### 1.3. CONVENÇÕES DO CONSELHO DA EUROPA

Portugal aderiu ao Grupo de Estados Contra a Corrupção (GRECO) em 1 de janeiro de 2002, na sequência da aprovação, em 20 de setembro de 2001, da Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa<sup>18</sup>.

De acordo com o seu Estatuto, o GRECO tem por objetivo principal impulsionar os Estados—membros na luta contra a corrupção, através de um *processo de avaliação* das diversas medidas legislativas e institucionais em vigor em cada um dos Estados parte da mesma Convenção.

---

<sup>18</sup> Resolução da Assembleia da República n.º 68/2001 (*Diário da República*, I Série—A, n.º 249, de 26 de outubro de 2001).

#### 1.4. UNIÃO EUROPEIA

Neste quadro, a IGAI integra, também, a rede EPAC/EACN (*European Partners against Corruption/European Anticorruption Network*), a qual tem raízes numa rede de organizações de controlo policial da União Europeia (UE) que, desde 2001, mantém reuniões anuais informais. A rede evoluiu para uma estrutura mais formal a partir de 2004, ano em que adotou a designação EPAC, à qual foi agregada, a partir de 2008, a EACN.<sup>19</sup>

Conforme expressamente consagrado no texto da Decisão 2008/852/JAI, do Conselho, de 24 de outubro de 2008, foi constituída uma rede de pontos de contacto dos Estados–membros da UE — a EPAC/EACN — com o objetivo de melhorar a cooperação entre autoridades e serviços na prevenção e combate à corrupção na Europa. A Comissão Europeia, a Europol e a Eurojust são plenamente associadas às atividades da Rede.

À Rede EPAC/EACN cabe, nos termos do artigo 3.º daquela Decisão:

- Constituir uma instância, a nível da UE, para a troca de informações sobre medidas eficazes e experiências na prevenção e combate à corrupção;
- Facilitar a criação e a manutenção ativa de contactos entre os seus membros e, para esse efeito, mantém devidamente atualizada uma lista dos pontos de contactos que integram a Rede e um portal próprio na Internet;

Para a concretização das tarefas atribuídas à Rede, os respetivos membros devem reunir pelo menos uma vez por ano, tendo reunido, pela última vez, no final de novembro de 2015, em Paris, de que resultou a Declaração de Paris.

Segundo determinação do artigo 5.º/1 daquela Decisão, a Rede deve organizar-se a partir da colaboração informal existente entre a EPAC e os Estados–membros da UE. Por indicação do Estado português, a IGAI passou a integrar a EPAC/EACN (comunicação do Secretariado Geral do Conselho da União Europeia datada de 9 de março de 2009) a par da Procuradoria–Geral da República, do CPC (Tribunal de Contas) e da Polícia Judiciária.

Em 2009, no âmbito da 9.ª reunião anual (e conferência) realizada em Nova Gorica, Eslovénia, os representantes das várias organizações presentes, reunidos em Assembleia Geral, adotaram a Constituição da EPAC.<sup>20</sup> De acordo com esta, os *objetivos da EPAC/EACN* são os seguintes:

- Criação, manutenção e desenvolvimento de contactos entre as autoridades especializadas que a integram;
- Promoção da independência, imparcialidade e legitimidade, bem como prestação de contas, transparência e acessibilidade em todos os sistemas criados e mantidos no âmbito do controlo e supervisão independentes da atividade policial e no trabalho de combate à corrupção;
- Promoção de instrumentos jurídicos internacionais e mecanismos, segundo uma perspetiva profissional;
- Apoio ao desenvolvimento e à promoção de padrões de trabalho e das melhores práticas para órgãos e autoridades de controlo policial e autoridades com atribuições na luta contra a corrupção;
- Constituição de uma plataforma para o intercâmbio de informações e conhecimentos sobre a evolução no controlo externo da atividade policial e na luta contra a corrupção;
- Prestação de apoio a outros países e organizações que procuram estabelecer ou desenvolver mecanismos de fiscalização e combate à corrupção;
- Cooperação com outras organizações, entidades, redes e partes interessadas, em conformidade com os objetivos anteriores.

Em 2011, no âmbito da 11.ª Conferência realizada em Laxenburg, Áustria, a Rede EPAC/EACN aprovou, em Assembleia Geral, o manual *Setting Standards for Europe Handbook*, o qual inclui o «padrão de modelação» da atividade de autoridades de combate à corrupção e os «Princípios do Controlo Policial»<sup>21</sup>. O manual é produto de múltiplas reuniões de um grupo de trabalho que, constituído em 2006, foi sofrendo alterações

<sup>19</sup> Sobre os países representados e as organizações integrantes da Rede, cf. <http://epac.iaca.int/constituency/members>.

<sup>20</sup> Consultável em [www.epac.at/downloads/declarations](http://www.epac.at/downloads/declarations) ou <http://epac.iaca.int/downloads/constitutions-council-decision>.

<sup>21</sup> Consultáveis em <http://epac.iaca.int/downloads/recommendations>.

ao longo do tempo e que incluiu representantes de vários organismos (entre eles, um representante da IGAI).

Em 15 de novembro de 2013, no decurso da Assembleia Geral da EPAC/EACN, a Inspetora-Geral da Administração Interna, Juíza Desembargadora Margarida Blasco, foi eleita, por unanimidade, Vice-Presidente da EPAC/EACN, com o pelouro do controlo policial da Rede (*Police Oversight Body*).

Na 15.ª Conferência Anual e Profissional da EPAC/EACN, que teve lugar em Paris de 18 a 20 de novembro de 2015, foi referida, em Declaração final, a necessidade de «...to ensure police integrity and strengthen objective, democratic and effective oversight of police services to reinforce public trust in institutions...»<sup>22</sup>. Trata-se de um reforço do entendimento da Rede, por várias vezes afirmado, quanto à *necessidade de o órgão de controlo policial gozar de independência*.

Neste contexto, o PPRCIC é um instrumento dinâmico e multidimensional de gestão estratégica, que carece de aperfeiçoamento e de atualização constantes. A integridade do serviço público e dos trabalhadores requer frequentemente mais do que o simples cumprimento da lei.

## 2. GESTÃO DOS RISCOS: GENERALIDADES

As «áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos contêm riscos elevados de corrupção que importa prevenir através de um planeamento adequado» (preâmbulo da Recomendação do CPC n.º 1/2009).

Não se inscreve nas atribuições da IGAI a *concessão de benefícios* de qualquer natureza. Neste domínio, os riscos são desprezíveis ou mesmo inexistentes.

Na *adjudicação de bens e serviços*, e por não envolver verbas avultadas, o procedimento habitualmente utilizado é o do ajuste direto, obedecendo-se aos procedimentos estabelecidos na legislação da contratação pública.

Neste contexto, há que referir que a IGAI não dispõe de autonomia financeira. A IGAI recorre à Unidade Ministerial de Compras da Secretaria-Geral do MAI, a quem cabe, no quadro orgânico atual e na esteira da aprovação do Decreto-Lei n.º 112/2014, de 14 de julho (2.ª alteração à Lei Orgânica do MAI), assegurar as necessidades de aprovisionamento e logísticas, assim como assegurar a centralização e a desmaterialização dos procedimentos de contratualização pública relativamente a todas as aquisições superiores a 150 mil euros [alíneas *d*, *f*) e *h*) do artigo 3.º da Portaria n.º 145/2014, de 16 de julho]. Tem-se assim por residual, senão mesmo improvável, o risco relativamente à adjudicação de bens e serviços.

Na sequência da Recomendação do CPC n.º 5/2012, de 7 de novembro de 2012, o Plano incluirá referência à *gestão do conflito de interesses*.

Ora, com o sentido e propósito de melhorar os resultados da sua ação, a IGAI tem procurado formas complementares de desenvolvimento da atuação, aperfeiçoamento de estratégias e instrumentos inspetivos.

No desenvolvimento da sua atividade inspetiva, de auditoria e fiscalização, os inspetores pautam o exercício das respetivas funções pelos princípios gerais sob os quais se rege a Administração Pública (nomeadamente, artigo 266.º da Constituição). Neste quadro, a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos e os órgãos e agentes administrativos, subordinados que estão à Constituição e à lei, devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé. Merece aqui evidenciar a elencagem de princípios que se encontra no Código do Procedimento Administrativo (CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro), designadamente da legalidade (artigo 3.º), da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos (artigo 4.º), da boa administração (artigo 5.º), da igualdade (artigo 6.º), da proporcionalidade (artigo 7.º), da justiça e da razoabilidade (artigo 8.º) e da imparcialidade (artigo 9.º) — traduzindo-se este último na consideração com objetividade de «todos e apenas os interesses relevantes

---

<sup>22</sup> «(...) garantir a integridade policial e fortalecer o controlo objetivo, democrático e eficaz dos serviços policiais de modo a reforçar a confiança do público nas instituições (...).»

no contexto decisório (...) adotando as soluções organizativas e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção». Este princípio da imparcialidade veda então ao decisor intervenção em atos administrativos em que seja diretamente interessado.

Merece, por outro lado, especial destaque o regime de *incompatibilidades e impedimentos* especificamente dirigido a quem desempenhe funções de inspeção, auditoria e fiscalização (artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho). O pessoal dos serviços de inspeção, que está desde logo sujeito ao regime geral de incompatibilidades e impedimentos aplicável a toda a Administração Pública, encontra-se adicionalmente impedido de efetuar quaisquer ações de natureza inspetiva ou disciplinar em serviços, organismos e empresas onde exerçam funções ou prestem serviços parentes seus ou afins em qualquer grau da linha reta ou até ao 3.º grau da linha colateral ou onde tenham eles próprios exercido funções há menos de três anos ou onde as exerçam em regime de acumulação, bem como está impedido de aceitar hospedagem, onerosa ou gratuita, em estabelecimento que seja propriedade de titulares dos órgãos ou dirigentes das entidades inspecionadas quando estas sejam objeto de qualquer ação de natureza inspetiva.

Em suma, o princípio básico que regula a gestão do conflito de interesses é o da prevalência do interesse público. O objetivo principal desta gestão traduz-se na promoção da confiança pública na integridade, objetividade e imparcialidade do agente público, podendo o princípio sintetizar-se assim: *o agente público será diligente na organização da sua vida privada, de modo tal que impeça o surgimento de conflitos de interesse reais, potenciais ou meramente aparentes; se surgirem conflitos de interesse entre os seus interesses privados e as suas responsabilidades e deveres no exercício de funções públicas, o conflito será resolvido em favor do interesse público.*

Em termos práticos, a gestão de eventual conflito de interesses (cf. artigos 69.º a 76.º do novo CPA) atenderá às seguintes linhas orientadoras:

- a) Recurso a manuais de boas práticas e códigos de conduta no que diz respeito a todas as áreas de atuação, o que inclui o período que sucede ao exercício de funções públicas, em conformidade com o quadro legal e os valores éticos da organização;
- b) Identificação de potenciais situações de conflitos de interesses no que toca a cada área funcional da respetiva estrutura orgânica;
- c) Identificação de situações que possam dar origem a um conflito real, aparente ou potencial de interesses que envolvam trabalhadores que deixaram o cargo público para exercerem funções privadas como trabalhadores, consultores ou outras;
- d) Promoção de medidas adequadas a prevenir e gerir conflitos de interesses relativamente a situações que envolvam trabalhadores que aceitem cargos em entidades privadas que foram abrangidas por decisões em que, direta ou indiretamente, aqueles que participaram no exercício de funções públicas, ou porque, por via desse exercício, tiveram acesso a informação privilegiada com interesse para a entidade privada, ou ainda que possam ter influência na entidade pública onde exerceram funções, através de ex-colaboradores;
- e) Identificação e caracterização de áreas de risco, designadamente as que resultem das situações de acumulação de funções, cujo tratamento deve ser efetuado no âmbito e nos mesmos termos do Plano;
- f) Identificação das situações concretas de conflitos de interesses e respetiva sanção aplicável aos infratores, em conformidade com o quadro punitivo existente;
- g) Implementação de uma cultura organizacional na qual impere forte intolerância face às situações de conflitos de interesses;
- h) Implementação da responsabilidade individual de todos os trabalhadores, reconhecendo e destacando as boas práticas e os bons exemplos de serviço público e promovendo atitudes ativas de contacto e processamento relativamente a procedimentos administrativos em que, sob qualquer forma, tenham um interesse, ainda que através de terceiro;
- i) Implementação de ações de formação profissional de reflexão e de sensibilização sobre esta matéria, junto de todos os colaboradores do Serviço;
- j) Subscrição, por todos os funcionários que se encontrem em regime de acumulação de funções, de uma declaração atualizada em que assumam de uma forma inequívoca que as funções acumuladas não colidem sob forma alguma com as funções públicas que exercem, nem colocam em causa a isenção e o rigor que deve pautar a sua ação;

- k) Declaração de obtenção, sem contrapartida, de bens ou serviços ofertados no contexto do exercício de funções (que se têm por ofertas institucionais);
- l) Implementação de mecanismos de monitorização da aplicação destas medidas e das correspondentes sanções.

*Risco* é definido como o evento, situação ou circunstância futura com probabilidade de ocorrência e potencial consequência positiva ou negativa na consecução dos objetivos de uma unidade organizacional, e *gestão de risco* como processo de análise metódica dos riscos inerentes às atividades da unidade, com o objetivo de ser atingida uma vantagem sustentada em cada atividade individual e no conjunto de todas as atividades (Norma de gestão de riscos, FERMA 2003).

Tendo presente os conceitos associados a «corrupção» nas suas múltiplas variantes, bem como das infrações conexas, importa ter presente, considerando as funções desempenhadas na IGAI, qual o grau de potenciais riscos em função da atividade de cada uma das áreas temáticas. Importa assim delimitar o seu objeto, o que impõe recurso às seguintes fontes:

- Código Penal;
- Código de Procedimento Administrativo;
- Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas;
- Recomendações do CPC de 7 de novembro de 2012 (gestão de conflitos de interesse no setor público, de 7 de janeiro de 2015 (prevenção de riscos de corrupção na contratação pública) e de 1 de julho de 2015 (planos de prevenção de risco de corrupção e infrações conexas).

Do que resulta o seguinte grupo de situações de risco de corrupção e infrações (penais e não penais) conexas:

TIPO LEGAL	INFRAÇÃO
<b>Crimes de corrupção</b> (Código Penal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Corrupção (artigo 372.º)</li> <li>✓ Corrupção ativa (artigo 374.º)</li> <li>✓ Corrupção passiva (artigo 373.º)</li> </ul>

*Infrações conexas (penais):*

TIPO LEGAL	CIRCUNSTÂNCIAS	ENQUADRAMENTO NORMATIVO
<i>Corrupção</i>	Prática de um qualquer ato ou omissão, seja lícito ou ilícito, contra o recebimento ou a promessa de uma qualquer compensação que não seja devida, para o próprio ou para terceiro.	Artigo 372.º Código Penal
<i>Abuso de poder</i>	Comportamento do funcionário que abusar de poderes ou violar deveres inerentes às suas funções, com intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa.	Artigo 382.º Código Penal
<i>Tráfico de influência</i>	Comportamento de quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para abusar da sua influência, real ou suposta, junto de qualquer entidade pública.	Artigo 335.º Código Penal

TIPO LEGAL	CIRCUNSTÂNCIAS	ENQUADRAMENTO NORMATIVO
<i>Peculato</i>	Conduta do funcionário que ilegitimamente se apropriar, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer coisa móvel, pública ou particular, que lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe seja acessível em razão das suas funções.	Artigo 375.º/1 Código Penal
<i>Peculato de uso</i>	Conduta do funcionário que fizer uso ou permitir que outra pessoa faça uso, para fins alheios àqueles a que se destinem, de coisa imóvel, de veículos ou de outras coisas móveis de valor apreciável, públicos ou particulares, que lhes forem entregues, estiverem na sua posse ou lhe forem acessíveis em razão das respetivas funções.	Artigo 376.º/1 Código Penal
<i>Concussão</i>	Conduta do funcionário que, no exercício das suas funções ou de poderes de facto dela decorrentes, por si ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou ratificação, receber, para si, para o Estado ou para terceiro, mediante indução em erro ou aproveitamento de erro da vítima, vantagem patrimonial que lhe não seja devida, ou seja superior à devida, nomeadamente contribuição, taxa, emolumento, multa ou coima.	Artigo 379.º Código Penal
<i>Participação económica em negócio</i>	Comportamento do funcionário que, com intenção de obter, para si ou para terceiro, participação económica ilícita, lesar em negócio jurídico os interesses patrimoniais que, no todo ou em parte, lhe cumpre, em razão da sua função, de administrar, fiscalizar, defender ou realizar Infrações Conexas (crimes contra o setor público agravados pela qualidade do agente).	Artigo 377.º Código Penal
<i>Apropriação ilegítima de bens públicos</i>	Conduta do funcionário que, por força do cargo que desempenha, detiver a administração, gerência ou simples capacidade de dispor de bens do setor público ou cooperativo, e por qualquer forma se apropriar deles ilegitimamente ou permitir intencionalmente que outra pessoa ilegitimamente se aproprie.	Artigo 234.º Código Penal
<i>Administração danosa</i>	Conduta do funcionário que, infringindo intencionalmente normas de controlo ou regras económicas de uma gestão racional, provocar dano patrimonial importante em unidade económica do setor público.	Artigo 235.º Código Penal
<i>Violação de segredo por funcionário</i>	Conduta do funcionário que, sem estar devidamente autorizado, revelar segredo de que tenha tomado conhecimento ou que lhe tenha sido confiado no exercício das suas funções, ou cujo conhecimento lhe tenha sido facilitado pelo cargo que exerce, com intenção de obter, para si ou para outra pessoa, benefício ou com a consciência de causar prejuízo ao interesse público ou a terceiros.	Artigo 383.º/1 Código Penal
<i>Violação de segredo por funcionário</i>	Conduta do funcionário que, sem estar devidamente autorizado, revelar segredo de que tenha tomado conhecimento ou que lhe tenha sido confiado no exercício das suas funções, ou cujo conhecimento lhe tenha sido facilitado pelo cargo que exerce, com intenção de obter, para si ou para outra pessoa, benefício ou com a consciência de causar prejuízo ao interesse público ou a terceiros.	Artigo 383.º/1 Código Penal

TIPO LEGAL	CIRCUNSTÂNCIAS	ENQUADRAMENTO NORMATIVO
<i>Falsificação praticada por funcionário</i>	Conduta do funcionário que, no exercício das suas funções: a) Omitir em documento, a que a lei atribui fé pública, facto que esse documento se destina a certificar ou autenticar; b) Intercalar ato ou documento em protocolo, registo ou livro oficial, sem cumprir as formalidades legais; c) Com intenção de causar prejuízo a outra pessoa ou ao Estado, ou de obter para si ou para outra pessoa benefício ilegítimo.	Artigo 257.º Código Penal
<i>Usurpação de funções</i>	Conduta de funcionário que: a) Sem para tal estar autorizado, exercer funções ou praticar atos próprios de funcionário, de comando militar ou de força de segurança pública, arrogando-se, expressa ou tacitamente, essa qualidade; b) Exercer profissão ou praticar ato próprio de uma profissão para a qual a lei exige título ou preenchimento de certas condições, arrogando-se, expressa ou tacitamente, essa qualidade; c) Continuar no exercício de funções públicas, depois de lhe ter sido oficialmente notificada demissão ou suspensão de funções.	Artigo 358.º Código Penal

*Infrações conexas (não penais):*

<b>Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP)</b> <b>Código Procedimento Administrativo (CPA)</b> <b>Recomendação CPC de 7/12/2012</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Violação de garantias de imparcialidade</li> <li>✓ Violação de incompatibilidades e impedimentos (artigo 19.º); Violação de incompatibilidades com outras funções (artigo 20.º); Acumulação com outras funções públicas (artigo 21.º)</li> <li>✓ Acumulação com outras funções públicas ou privadas</li> <li>✓ Violação de proibições específicas (artigo 22.º)</li> <li>✓ Quebra de deveres do trabalhador (artigo 73.º)</li> <li>✓ Violação do regime de impedimentos de titulares de órgãos e agentes da AP (artigo 69.º do CPA)</li> <li>✓ Conflito de interesses<sup>23</sup></li> </ul>
---	--

### 3. PENSAMENTO BASEADO NO RISCO

As ações preventivas são inerentes às atividades de planeamento, operação, análise e avaliação (ISO 9001:2015, que considera o pensamento baseado no risco desde o princípio e ao longo de todo o sistema): consideração integral dos riscos (proatividade).

As principais metodologias de gestão do risco são as seguintes:

- Modelo COSO-ERM (gestão de risco das empresas privadas);
- Norma FERMA (*Federation of European Risk Management Associations*, que agrega as principais organizações europeias de gestão de riscos);
- Norma ISO 9001:2015 (enfoque no desempenho organizacional, pensamento baseado no risco na gestão de processos).

<sup>23</sup> Situação em que o agente público, por força do exercício das suas funções ou por causa delas, tenha de tomar decisões ou tenha contacto com procedimentos administrativos de qualquer natureza que possam afetar, ou em que possam estar em causa, interesses particulares seus ou de terceiros e que por essa via prejudiquem ou possam prejudicar a isenção e o rigor das decisões administrativas que tenham de ser tomadas ou possam suscitar a mera dúvida sobre a isenção e o rigor que são devidos ao exercício de funções públicas, incluindo o período que lhe sucede.

O pensamento baseado no risco melhora a governança, estabelece uma cultura proactiva de melhoria, assegura a consistência da qualidade de produtos e serviços e melhora a confiança e satisfação dos clientes/interessados (*stakeholders*). Ao considerar o risco ao longo de todo o sistema e de todos os processos, a probabilidade de atingir os objetivos definidos é melhorada, o *output* é mais coerente e os *stakeholders* podem confiar que irão receber o serviço esperado.

A gestão do risco constitui assim um elemento central na gestão estratégica da organização, devendo ser organizada ao nível dos programas, projetos e atividades e ao nível de funções e departamentos, com vista à identificação de potenciais riscos com potencial danoso na organização, prevenindo-os atempadamente. O pensamento baseado no risco considera tanto a situação atual como as possibilidades de mudança.

A análise e o tratamento dos riscos encontram-se facilitados por uma adequada quantificação dos objetivos. Com esta quantificação poder-se-á avaliar com rigor se os objetivos são ultrapassados, atingidos, parcialmente atingidos ou, porventura, não atingidos, e, por conseguinte, até que ponto são positiva ou negativamente influenciados pela ocorrência do(s) risco(s).

A elaboração de planos de gestão de riscos, a par da existência de manuais de procedimentos, as atividades de controlo, a divulgação da informação relevante no que toca aos vários tipos de risco e respetivas medidas de minimização, bem como o acompanhamento da eficácia da implementação destas medidas traduzem-se nalguns fatores que fazem diminuir a ocorrência dos riscos em geral e a prática de corrupção ou infrações conexas em particular.

Cada plano de gestão de riscos inclui os objetivos estratégicos e operacionais estabelecidos. O Plano cumpre os princípios da integridade institucional, da disciplina, da responsabilidade e da transparência de atos e de decisões, inerentes à otimização dos recursos próprios da governação ética e da gestão por objetivos.

#### 4. QUALIFICAÇÃO DO RISCO

O grau de risco (GR) pode classificar-se em *elevado* [A], *moderado* [B] ou *fraco* [C], em função de duas variáveis que integram as definições de risco:

- a) Probabilidade de ocorrência (PO) das situações que comportam «risco»:
  - *Alta*: o risco decorre de um processo corrente e frequente da organização;
  - *Média*: o risco está associado a um processo esporádico da organização que se admite que venha a decorrer ao longo do ano;
  - *Baixa*: o risco de um processo que apenas ocorrerá em circunstâncias excecionais.
- b) Impacto estimado das infrações (IE) — gravidade, para a organização, da consequência de ocorrência:
  - *Alto*: quando da situação de risco identificada podem decorrer prejuízos significativos (mormente de ordem financeira) para o Estado ou grave violação dos princípios associados ao interesse público, lesando a credibilidade do organismo e do próprio Estado;
  - *Médio*: a situação de risco pode comportar prejuízos para o Estado e perturbar o normal funcionamento do organismo (ex., repercussões na execução do Plano de Atividades);
  - *Baixo*: a situação de risco em causa não tem potencial para provocar prejuízos financeiros ao Estado, não sendo as infrações causadoras de danos relevantes na imagem e operacionalidade da instituição.

A conjugação destas duas variáveis pode efetivar-se do seguinte modo:

Grau de Risco (GR)		Probabilidade de Ocorrência (PO)		
		Baixa	Média	Alta
Impacto Estimado (IE)	Baixo	C	C	B
	Médio	C	B	A
	Elevado	A	A	A

## 5. ÁREAS E FATORES DE RISCO

Os riscos de gestão, incluindo os riscos de corrupção e as infrações conexas, configuram factos que implicam potenciais desvios no desenvolvimento da atividade, gerando impactos negativos nos seus resultados.

Com base na informação recolhida, e analisados os processos e as áreas críticas, na IGAI identificam-se as seguintes *áreas de risco*:

- ▶ Gestão;
- ▶ Avaliação do desempenho organizacional;
- ▶ Planeamento orçamental;
- ▶ Gestão das disponibilidades;
- ▶ Gestão da receita;
- ▶ Gestão de controlo de existências;
- ▶ Auditoria e Controlo;
- ▶ Administração económica/financeira;
- ▶ Tecnologias de informação;
- ▶ Gestão de recursos humanos;
- ▶ Gestão de recursos financeiros;
- ▶ Gestão processual;
- ▶ Auditoria interna;
- ▶ Gestão de sistemas de informação.

São vários os *fatores* que levam a que o desenvolvimento de uma atividade compreenda um maior ou menor risco. De entre esses fatores merecem especial destaque os seguintes:

- ▶ Qualidade da gestão;
- ▶ Integridade da qualidade do sistema de controlo interno;
- ▶ Motivação do pessoal.

## 6. CARTOGRAFIA SECTORIAL

*Em qualquer Estado democrático estão regulados os mecanismos de controlo e fiscalização das FSS. Só assim se pode concatenar a difícil tarefa de responsabilização dos serviços, credibilizando o sistema e respondendo a questões cada vez mais prementes decorrentes da evolução das novas ameaças. É basilar que o cidadão reconheça a atividade das FSS e restantes serviços do Estado e, corresponsavelmente, que estes respeitem, efetivamente, os seus direitos.*

Os debates a que se tem assistido nos últimos anos têm levado à consciencialização dos poderes públicos para a necessidade de alteração das orgânicas das FSS, compatibilizando-as, por um lado, com a sociedade civil e, por outro, trabalhando um conjunto de aspetos ligados à operacionalidade dos serviços, de molde a colocá-los a um determinado e necessário nível que possibilite o combate aos novos riscos resultantes da alteração da situação a nível mundial. A evolução do conceito de «segurança», acentuado sobretudo após os ataques terroristas nos EUA, de 11 de setembro de 2001, conduziu-nos à conclusão de que o Estado

Constitucional tal como até aí o conhecíamos se fragilizara, passando a cidadania a exercer-se em sociedades de risco, quer no plano interno, quer ao nível supraestadual.<sup>24</sup>

Em primeira linha, é necessário manter, comunicando ao exterior, a certeza de que a criação de novos instrumentos é compatível com a proteção dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos, contribuindo e não cerceando a sua liberdade e segurança. Neste contexto, a sua responsabilização traduz-se na credibilização do sistema, tendo órgãos e mecanismos próprios que os controlam e fiscalizam, sejam estes externos, internos, governamentais, judiciais ou parlamentares.

As entidades de fiscalização e controlo caracterizam-se pela sua *autonomia funcional e independência* e respondem, em alguns Estados ocidentais, perante os respetivos parlamentos (a exemplo da Bélgica, o Comité P), noutros como em Portugal são de natureza externa (IGAI), havendo ainda outros, como em França, de natureza interna (Inspection Générale de la Police Nationale — IGPN).

Tem sido prática da IGAI, desde que iniciou a sua Missão, absorver os princípios nacionais e internacionais de uma maior transparência das boas práticas. Cabe-nos, agora, respondendo ao desafio lançado em vários Estados europeus, fazer uma reflexão de todo o manancial do conhecimento adquirido.

A IGAI foi acumulando no decurso da sua experiência de 20 anos de controlo independente e externo das FSS tuteladas pelo Ministro da Administração Interna, um conhecimento e pensamento profundo sobre a relação cidadão/agente policial, sendo agora necessário reconvertê-lo em linhas orientadoras e programáticas da sua Missão.

Definiu-se, assim, como orientação estratégica para o período 2015–2018, a realização de uma *auditoria temática com a designação abrangente de cartografia/geografia do risco*, procurando resposta a algumas questões básicas que aqui se elencam: tendo em conta toda a gama de procedimentos criados para assegurar a fiscalização das FSS, será que a situação está controlada? Os instrumentos ao dispor da fiscalização e controlo serão os adequados? As FSS dispõem de infraestruturas e têm ao seu dispor as ferramentas necessárias ao seu bom desempenho? O recrutamento e a formação nas FSS é o ideal face aos novos riscos resultantes da alteração da situação a nível mundial?

Estas as questões mais evidentes.

Desenhado o esboço da auditoria, foram traçados os seus objetivos e as áreas de trabalho necessárias à identificação de um mapa de riscos e à definição do envolvimento dos seus atores.

Como *objetivo genérico* definiu-se a realização de estudos que radiografem a evolução e a transformação do tecido social e que obriguem a um permanente esforço e melhoria na compreensão ética dos fenómenos que impliquem um equilíbrio na relação cidadão/agente policial. Para tal e na prática, pretende-se fazer uma *avaliação* de:

- Organização dos serviços: organigramas; *job descriptions* (recursos humanos);
- Padrões, regras, circulares, normas de execução permanente, recomendações;
- Métodos e procedimentos utilizados;
- Boas práticas, análise de incidentes e acidentes;
- Diagnóstico;
- Outros.

Com base nestes e noutros mecanismos de controlo, cumpre traçar orientações para uma correta (ou melhor) gestão do risco, através de uma abordagem ao risco que seja universal, adaptada a todos e a cada um dos agentes das FSS, colocando-os numa posição de pró-atividade.

A *análise do risco* é o fator que reforça o *controlo interno e externo* das forças de segurança, possibilitando identificar o risco nas ações operacionais, determinar a prioridade das ações, identificar o mapa de riscos e estabelecer uma constante atualização do risco (a noção dos riscos é um dado em constante mudança).

A *atualização contínua da avaliação do risco* vai contribuir necessariamente para um melhor desempenho e gestão das ações operacionais.

---

<sup>24</sup> «Direito Constitucional da Segurança», in GOUVEIA, Jorge Bacelar, e SANTOS, Sofia (2015), *Enciclopédia de Direito e Segurança*, Almedina, pp. 133 ss., em que aquele A. convoca o conceito de *Weltrisikogesellschaft* (sociedade de risco mundial) de Ulrich Beck.

Se estas medidas são já uma realidade das FSS, outras áreas de trabalho têm de ser analisadas de molde a que haja um envolvimento de todos os atores, desde a base da pirâmide até ao topo das FSS, em diálogo com magistrados, consultores, sociólogos e outros agentes da sociedade civil.

As conclusões desta auditoria registarão um conjunto de *princípios fundamentais* e de *recomendações* de onde realcem os elevados níveis dos agentes das FSS, de que se salientam os seguintes:

- ▶ Respeito pela regra do direito e atividades de polícia em prol dos direitos humanos;
- ▶ Uma maior confiança do público nas FSS;
- ▶ Maior transparência e compreensão da ação policial pelos cidadãos;
- ▶ Análise e rápido tratamento das queixas dos cidadãos, possibilitando respostas rápidas e claras (as queixas contêm informação importante para a gestão de programas);
- ▶ Sistemas próprios de prestação de contas pelos agentes das FSS;
- ▶ Efetiva reparação para aqueles que são vítimas de má conduta policial;
- ▶ Melhoria das infraestruturas das FSS, nomeadamente postos e esquadras;
- ▶ Dignificação de carreiras;
- ▶ Aposta efetiva na formação;
- ▶ Outros que decorreram da evolução da auditoria.

Constituem *fontes de verificação*:

- ▶ Relatórios globais das Inspeções Sem Aviso Prévio (ISAP);
- ▶ Acompanhamento e fiscalização da aplicação do Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimentos Policiais;
- ▶ Despachos ministeriais de 16 de janeiro de 2013 e de 8 de abril de 2013 (que aprovaram normas para a construção de novas unidades e adaptação das antigas);
- ▶ Acompanhamento e fiscalização da aplicação do Regulamento dos Procedimentos de Inspeção e Fiscalização dos Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados, bem como procedimentos de monitorização de retornos forçados (SEF) — Despacho n.º 10728/2015, de 28 de setembro, *in* D.R., 2.ª Série, n.º 189;
- ▶ Análise de queixas, denúncias e participações;
- ▶ Planos de Prevenção contra a corrupção e infrações conexas;
- ▶ Conclusões e recomendações de Auditorias (temáticas, financeiras).

Os trabalhos transversais tiveram início com um projeto conjunto, coordenado com as demais Inspeções–Gerais (IG) sectoriais e também com a Inspeção–Geral das Finanças (IGF). Na sequência da preparação ao longo do primeiro semestre de 2014, a IGAI deu início a uma ação concertada de concretização de uma *Cartografia do Risco*. A ação da IGAI incidiu especificamente sobre o universo dos organismos e serviços inseridos na esfera jurídica de atuação do MAI. Assim, à semelhança das demais Inspeções–Gerais, a IGAI dirigiu um questionário ao universo organizacional do MAI, tendo para o efeito sido elaborados documentos de suporte a essa ação.

Genericamente, e para efeitos de auditoria, o questionário propriamente dito tinha como pano de fundo uma abordagem pelo risco, assente num exercício de autoavaliação de cada organismo, mediante o qual se procuravam identificar as áreas que, na ótica de cada organismo, apresentavam maior propensão para serem afetadas pelo risco (*fontes de risco*) de incumprimento ou desvio em relação a um padrão de funcionamento, observância e adequação ao quadro legal aplicável.

Considerando que se tratou de uma ação conjunta de várias inspeções-gerais, houve necessidade de encontrar um mínimo denominador comum ajustado à missão e atribuição de cada uma delas. Nessa medida, o questionário tinha uma forte incidência na área financeira de cada organismo.

Os documentos de suporte à ação que foram elaborados, com ligeiros ajustamentos, seguiam um modelo assente no artigo 62.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 21/2001, de 20 de agosto, na sua versão consolidada) e no conceito estratégico de *auditoria integrada*<sup>25</sup>.

No horizonte da ação que a IGAI lançou no seio dos organismos do MAI estava o objetivo de definir um sistema de Cartografia do Risco Sectorial. A ação fundou-se em quatro documentos, entre os quais relevava o modelo de questionário que, para efeitos do exercício de autoavaliação, veio a ser respondido pelos organismos do MAI, a partir de um convite que nesse sentido lhes foi dirigido pela IGAI, em simultâneo com ação idêntica que foi conduzida pelas demais inspeções-gerais nos respetivos ministérios.

A resposta ao questionário implicou a atribuição de uma classificação, utilizando uma escala de um a cinco, segundo a aplicação da matriz de risco que constituía também um dos quatro documentos analisados.

O questionário estava dividido em três partes. A primeira destinava-se a recolher um conjunto de elementos que permitiam identificar a organização, fazer o seu enquadramento na estrutura da Administração Pública e conhecer a sua estrutura financeira. A segunda visava a autoavaliação do ambiente de controlo em função dos fatores críticos de sucesso de um sistema de controlo interno, tendo em conta a sua transversalidade a todos os processos da organização. A terceira tinha por objetivo a autoavaliação dos processos críticos associados às 10 áreas de risco definidas, sendo que para cada processo foi elaborada uma caixa de texto com algumas notas que, de forma exemplificativa, pretendiam ser um auxílio à autoavaliação do processo.

No que ao MAI diz respeito, um dos produtos obtidos no âmbito desta ação foi a *matriz síntese dos riscos sectoriais*, com a qual foi possível construir uma imagem gráfica das fontes de risco e respetiva intensidade, obtida a partir da autoavaliação que cada organismo efetuou com base nas respostas dadas ao questionário que lhes foi dirigido.

Embora seja o resultado de uma autoavaliação, essa matriz de síntese dos riscos setoriais, integrando uma primeira representação das fontes de risco e sua intensidade no seio do MAI, pode constituir-se como uma base estruturada e fundamentada para estabelecer linhas de rumo, tanto em relação às organizações como às áreas onde, prioritariamente, as ações de auditoria e inspeção poderão e deverão fazer incidir a respetiva atenção.

Ao elaborar-se a matriz de risco pretendeu-se alcançar respostas mais objetivas e fundamentadas, mediante a ponderação das respostas obtidas em cada subdivisão, atenta cada uma das interrogações, ponderando o grau de relevância que se atribui a cada processo e ao nível de controlo existente.

Para além do estudo ao universo organizacional do MAI realizado em 2014 e referido no ponto anterior, foi efetivada pela IGAI resposta ao questionário do CPC sobre a avaliação da gestão dos PPRCIC junto de todas as instituições do MAI.

---

<sup>25</sup> Aborda a integração de sistemas de gestão a partir da perspetiva da gestão de riscos, incentivando os colaboradores a adotarem uma visão mais ampla possível dos processos da respetiva organização e das *fontes de risco* que precisam de ser *identificadas, controladas e melhoradas*, levando em conta as consequências da certificação em diferentes normas, além de desenvolver a base para uma abordagem integrada à auditoria de sistemas de gestão.