

GUARDA NACIONAL REPUBLICANA

INSPEÇÃO DA GUARDA



**RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO
ANUAL DO PLANO DE PREVENÇÃO DE
RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES
CONEXAS**

(PPR 2023 – 3.^a Versão)

ANO 2025

ÍNDICE

1.	OBJETIVO	4
2.	ENQUADRAMENTO.....	4
3.	IDENTIFICAÇÃO E CATEGORIZAÇÃO DOS RISCOS	5
4.	METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO.....	7
5.	ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	8
5.1.	Grau de Implementação das Medidas Preventivas do PPR	8
5.2.	Instrumentos complementares do Programa de Cumprimento Normativo	9
5.2.1.	Código de Conduta	9
5.2.2.	Canais de Denúncia.....	10
5.2.3.	Programa de Formação	11
5.3.	Mecanismos de Controlo Interno e Diagnóstico	12
5.3.1.	Auditorias Multidisciplinares	12
5.3.2.	Auditorias Financeiras.....	13
5.3.3.	Inspeções.....	13
5.3.4.	Controlo da Atividade Processual.....	14
5.3.5.	Queixas, Denúncias, Exposições e Reclamações	15
5.3.6.	Controlo da Acumulação de Funções	16
5.3.7.	Questionário de Prevenção da Corrupção.....	16
5.3.8.	Eficácia do Sistema de Controlo Interno	18
5.4.	Avaliação Global dos Resultados	18
6.	CONCLUSÕES	20
7.	RECOMENDAÇÕES	21
8.	ANEXOS	22

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

CARI – Comando da Administração dos Recursos Internos

CDF – Comando da Doutrina e Formação

DCI – Divisão de Controlo Interno

DepRF – Departamento de Recursos Financeiros

DepRH – Departamento de Recursos Humanos

DRL – Direção de Recursos Logísticos

EG – Escola da Guarda

GNR – Guarda Nacional Republicana

IG – Inspeção da Guarda

INE-P – Inspeção de Natureza Extraordinária Parcelar

INO-G – Inspeção de Natureza Ordinária Geral

ISST – Inspeção de Segurança e Saúde no Trabalho

MENAC – Mecanismo Nacional Anticorrupção

OSCD – Órgãos Superiores de Comando e Direção

PAAAIG – Plano Anual de Auditorias, Avaliações e Inspeções da Guarda

PAV – Processo de Averiguações

PD – Processo Disciplinar

PINQ – Processo de Inquérito

PCN – Programa de Cumprimento Normativo

PPR – Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização

RGPC – Regime Geral de Prevenção da Corrupção

SAD/GNR – Serviço de Assistência na Doença da Guarda Nacional Republicana

SCI – Sistema de Controlo Interno

SGRe/GNR – Sistema de Gestão da Receita da GNR

SNC-AP – Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

UCO – Unidades, Comandos e Órgãos

UNT – Unidade Nacional de Trânsito

UI – Unidade de Intervenção

USHE – Unidade de Segurança e Honras de Estado

1. OBJETIVO

O presente Relatório de Avaliação Anual tem por finalidade apresentar os resultados da execução do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPR) da Guarda Nacional Republicana (GNR) relativos ao ano de 2025, em cumprimento do disposto na alínea b) do n.º 4 do artigo 6.º do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

A elaboração deste relatório integra-se no segundo ano do ciclo de implementação do PPR 2023 – 3.ª versão, cuja metodologia de avaliação, instrumentos de monitorização e quadros de risco constituem a base estruturante da análise efetuada, visando a apreciação do grau de implementação das medidas preventivas e corretivas previstas no Plano, bem como a evolução registada face ao Relatório de Avaliação Anual de 2024.

Neste contexto, o presente relatório tem como objetivos principais:

- Avaliar o nível de execução das medidas preventivas e corretivas previstas no PPR;
- Apreciar a eficácia dos mecanismos de prevenção e controlo interno implementados;
- Identificar constrangimentos e oportunidades de melhoria relevantes para a consolidação do sistema de controlo interno;
- Contribuir para o processo de revisão do PPR, previsto ocorrer até ao final de 2026.

Com esta avaliação pretende-se reforçar o compromisso institucional da GNR com os princípios da integridade, transparência e boa administração pública, em alinhamento com a doutrina estruturante do PPR 2023.

2. ENQUADRAMENTO

O presente Relatório enquadra-se no regime jurídico instituído pelo RGPC, que criou o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e estabeleceu a obrigação das entidades abrangidas implementarem programas de cumprimento normativo, incluindo um PPR e os respetivos mecanismos de monitorização.

A GNR, enquanto entidade pública empregadora com mais de 50 trabalhadores, encontra-se abrangida por este regime, sendo responsável pela elaboração, execução, acompanhamento e avaliação anual do respetivo PPR, nos termos do artigo 6.º do RGPC.

O PPR 2023 – 3.^a versão, em vigor desde 1 de janeiro de 2024, resultou da atualização do Plano anterior, em função das exigências introduzidas pelo RGPC e do alinhamento com a Estratégia Nacional Anticorrupção, passando a integrar novos quadros de identificação e avaliação de riscos, medidas preventivas reforçadas e mecanismos de controlo interno transversais à estrutura da GNR.

Durante o ano de 2024, primeiro ano de vigência do Plano revisto, procedeu-se à consolidação dos novos quadros de risco e à adaptação gradual dos procedimentos internos, com a participação dos diferentes Comandos Funcionais, Unidades e Órgãos no processo de recolha e validação de informação.

Em 2025, conforme evidenciado no Relatório Intercalar relativo ao 1.º semestre, várias medidas introduzidas na revisão de 2023 encontravam-se ainda em fase de implementação, refletindo o carácter recente da atualização do Plano. Ainda assim, foram registados níveis elevados de execução das medidas preventivas aplicáveis e o reforço progressivo dos mecanismos de controlo interno.

O presente Relatório Anual deve, assim, ser interpretado:

- No quadro do ciclo avaliativo 2024–2026 definido pelo PPR 2023;
- Como continuidade das análises produzidas no Relatório Anual 2024;
- Como instrumento essencial para preparar o processo de revisão do PPR previsto para 2026.

Este enquadramento assegura coerência metodológica e integra a avaliação de 2025 num processo progressivo de consolidação dos mecanismos de prevenção, controlo interno e integridade institucional.

3. IDENTIFICAÇÃO E CATEGORIZAÇÃO DOS RISCOS

O PPR constitui o quadro de referência para a identificação, análise e tratamento dos riscos suscetíveis de afetar a integridade institucional, a legalidade da atuação e a confiança pública na Guarda.

A compreensão da sua estrutura é essencial para a correta interpretação dos resultados apresentados no presente Relatório de Avaliação Anual.

3.1. Estrutura Geral do Sistema de Gestão do Risco

O PPR 2023 adota uma abordagem sistemática e uniforme à gestão do risco, assente em três pilares fundamentais:

- Identificação do risco nas diferentes áreas orgânicas da GNR;
- Avaliação da probabilidade e da gravidade das ocorrências;
- Definição de medidas preventivas orientadas para evitar, mitigar ou controlar a sua materialização.

Cada risco é avaliado com base na Probabilidade de Ocorrência (PO), na Gravidade da Consequência (GC) e na respetiva Graduação do Risco (GR), sendo os riscos de graduação elevada objeto de acompanhamento reforçado.

3.2. Áreas Funcionais Abrangidas

O PPR estrutura a identificação dos riscos em cinco quadros setoriais:

- Aplicação Geral;
- Comando da Guarda;
- Órgãos Superiores de Comando e Direção (OSCD);
- Unidades, Comandos e Órgãos (UCO);
- Estabelecimento de Ensino.

Esta organização reflete a diversidade funcional da GNR e permite uma abordagem diferenciada e ajustada aos vários contextos operacionais e administrativos.

3.3. Tipologia dos Riscos Identificados

Os riscos identificados no PPR abrangem, designadamente, situações suscetíveis de configurar corrupção ativa e passiva, peculato, abuso de poder, violação do dever de isenção, favorecimento indevido e falhas críticas nos processos financeiros, administrativos e operacionais.

3.4. Medidas preventivas previstas

A cada risco identificado correspondem medidas preventivas específicas, enquadradas nas categorias de evitar, prevenir, aceitar ou transferir o risco, destacando-se o reforço do controlo hierárquico, a segregação de funções, a realização de auditorias e inspeções, a formação específica, os canais de denúncia e a uniformização procedimental.

4. METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO

A metodologia adotada na elaboração do presente Relatório segue o modelo definido no PPR 2023, assente na recolha sistemática de informação proveniente dos diversos mecanismos de controlo interno, com o objetivo de assegurar consistência, comparabilidade e continuidade ao longo do ciclo avaliativo 2024–2026.

Para a avaliação do grau de execução do Plano e das medidas preventivas nele previstas, foram utilizadas as seguintes fontes de informação:

4.1. Grau de implementação das medidas preventivas

Com base nos dados reportados pelas UCO, procedeu-se à avaliação do grau de implementação das medidas previstas no PPR, segundo a classificação de implementado, parcialmente implementado ou não implementado, permitindo apurar a taxa de execução global e a respetiva evolução face ao ano anterior.

4.2. Questionário de Prevenção da Corrupção

Foi aplicado o Questionário de Prevenção da Corrupção, previsto no Capítulo VI do PPR 2023, aos titulares de cargos relevantes para efeitos do PPR, cf. Anexo I do PPR, enquanto mecanismo de diagnóstico de natureza complementar e qualitativa, com o objetivo de recolher informação quanto à perceção interna sobre a maturidade e eficácia dos instrumentos de prevenção.

4.3. Auditorias, inspeções e atividade processual

Foram igualmente analisados os resultados das auditorias multidisciplinares e financeiras, das inspeções realizadas ao dispositivo e do controlo da atividade processual disciplinar e criminal, enquanto mecanismos objetivos de controlo interno e de monitorização da execução do PPR.

4.4. Mecanismos complementares de controlo

A metodologia integrou ainda o controlo das queixas, denúncias, exposições e reclamações, bem como da acumulação de funções, enquanto instrumentos complementares de deteção de riscos residuais e de prevenção de conflitos de interesse.

De forma global, a metodologia aplicada garantiu a estabilidade dos critérios de análise, a comparabilidade dos resultados e a recolha de contributos relevantes para a revisão futura do PPR.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A presente secção apresenta a análise dos resultados relativos à execução do PPR da GNR no ano de 2025, procurando, sempre que pertinente, estabelecer uma análise comparativa e evolutiva face aos dados apurados em 2024, em coerência com a metodologia e as fontes de informação descritas no ponto 4.

5.1. Grau de Implementação das Medidas Preventivas do PPR

Em coerência com a metodologia descrita no ponto 4.1, da análise global das informações reportadas pelas UCO relativamente ao grau de implementação das medidas preventivas previstas no PPR, verifica-se que, no ano de 2025, foi alcançada uma taxa de execução global de **93,9%**, o que representa um acréscimo de 3,6 pontos percentuais face ao ano de 2024.

Este resultado evidencia uma evolução positiva e consistente do nível de execução do PPR, correspondendo ao segundo ano do ciclo avaliativo 2024–2026, e traduz o progressivo amadurecimento do sistema de prevenção e controlo interno implementado na Guarda.

A análise agregada por Quadros de Risco permite constatar que:

- As medidas de Aplicação Geral apresentam níveis globalmente elevados de execução, subsistindo pontualmente medidas de natureza estrutural que carecem de maior consolidação organizacional;
- As medidas associadas ao Comando da Guarda encontram-se integralmente implementadas;
- Nos OSCD regista-se uma execução global positiva, persistindo algumas medidas em fase de consolidação, sobretudo nos domínios da gestão financeira, da assistência na doença e da segurança da informação;
- Ao nível das UCO, a execução das medidas revela-se consistente, embora determinadas medidas associadas a riscos elevados justifiquem acompanhamento reforçado;
- No domínio da Formação, a implementação apresenta maior variabilidade, refletindo constrangimentos relacionados com a operacionalização progressiva do Programa de Formação aprovado em 2025.

Os constrangimentos reportados pelas Unidades incidem, maioritariamente, na operacionalização prática e na disseminação organizacional das medidas, bem como na

interiorização e consolidação dos instrumentos estruturantes do programa de cumprimento normativo, sendo menos frequente a identificação de constrangimentos associados à inexistência ou ausência de aprovação formal das medidas.

Em termos prospetivos, a generalidade das Unidades aponta o horizonte de 2026, coincidente com o final do ciclo avaliativo, como momento previsível para a plena consolidação das medidas cuja implementação se encontra em curso, em sintonia com o processo de revisão do PPR.

Em síntese, os resultados apurados permitem concluir que o PPR se encontra amplamente implementado, subsistindo, contudo, um conjunto delimitado de medidas cuja consolidação operacional deverá ser assegurada no último ano do ciclo avaliativo, constituindo um eixo prioritário de acompanhamento e melhoria contínua.

A análise detalhada por Quadro de Risco, a identificação das medidas com menor grau de implementação, os constrangimentos reportados e a previsão de implementação integral constam do **Anexo I**, classificado como Reservado.

5.2. Instrumentos complementares do Programa de Cumprimento Normativo

Para além do PPR, o Programa de Cumprimento Normativo (PCN) da GNR integra um conjunto de instrumentos complementares que visam reforçar a prevenção da corrupção, a deteção de situações de risco e a interiorização dos princípios de integridade e ética institucional.

5.2.1. Código de Conduta

O Código de Conduta da Guarda Nacional Republicana constitui um instrumento estruturante do PCN e uma medida preventiva transversal prevista no PPR, visando reforçar os princípios da ética, integridade, isenção e responsabilidade no exercício das funções.

Durante o ano de 2025, o Código de Conduta foi formalmente aprovado, tendo sido assegurada a sua divulgação interna, através dos canais institucionais em uso na Guarda, e a sua comunicação externa, em cumprimento das obrigações legais aplicáveis, incluindo a remessa à Tutela e às demais entidades competentes.

Não obstante a sua aprovação e publicitação, os contributos prestados pelas Unidades evidenciam que o Código se encontra ainda em fase de consolidação operacional, subsistindo desafios ao nível da interiorização prática e da apropriação do seu conteúdo, enquanto instrumento ativo de orientação do comportamento ético e profissional.

Neste contexto, o Código de Conduta deve ser entendido como um instrumento em fase de maturação institucional, cuja eficácia plena depende da sua integração continuada na formação, na liderança e nos mecanismos de supervisão, em articulação com as restantes medidas preventivas previstas no PPR.

5.2.2. Canais de Denúncia

Os canais de denúncia, interno e externo, constituem um mecanismo essencial de deteção e sinalização de situações suscetíveis de configurar corrupção ou infrações conexas, integrando o PCN da Guarda e assumindo relevância direta na execução do PPR.

Durante o ano de 2025, ambos os canais encontraram-se implementados e operacionais, em conformidade com o regime legal aplicável, assegurando condições de acesso, confidencialidade e proteção dos denunciantes.

A análise dos dados disponíveis evidencia que o canal externo, acessível através página institucional da GNR, registou um elevado número de comunicações (1775), no entanto, após a devida análise verificou-se que não eram enquadráveis no âmbito e objeto do Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações¹, o que indica a necessidade de clarificação do seu propósito específico enquanto instrumento de prevenção. Por outro lado, o canal interno, acessível através da página da Intranet, não apresentou qualquer registo.

Em resposta a esta situação, foram adotadas medidas de clarificação e ajustamento da informação disponibilizada ao público, com o objetivo de orientar a utilização dos canais para as finalidades legalmente previstas e reforçar a sua eficácia.

Em termos globais, os canais de denúncia encontram-se funcionalmente implementados, carecendo, contudo, de contínuo ajustamento comunicacional e pedagógico para maximizar o seu contributo efetivo para a prevenção da corrupção e infrações conexas.

¹ Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações (RGPD¹) aprovado pela Lei n.º 93/2021 que transpõe a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União Europeia, engloba infrações relativas, entre outros, aos seguintes domínios: Contratação pública; Serviços, produtos e mercados financeiros e prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo; Segurança e conformidade dos produtos; Segurança dos transportes; Proteção do ambiente; Proteção contra radiações e segurança nuclear; Segurança dos alimentos para consumo humano e animal, saúde animal e bem-estar animal; Saúde pública; Defesa do consumidor; Proteção da privacidade e dos dados pessoais e segurança da rede e dos sistemas de informação; Regras do mercado interno, incluindo as regras de concorrência e auxílios estatais, bem como as regras de fiscalidade societária; Criminalidade violenta, organizada e económico-financeira.

5.2.3. Programa de Formação

O Programa de Formação em matéria de prevenção da corrupção e infrações conexas constitui uma medida preventiva central do PPR, destinada a reforçar o conhecimento, a consciencialização e a capacidade de atuação do efetivo da Guarda no domínio da ética, integridade e gestão do risco.

Durante o ano de 2025, o Programa foi formalmente elaborado e aprovado, definindo conteúdos, objetivos e modalidades de implementação, em articulação entre o Comando da Doutrina e Formação (CDF) e a Inspeção da Guarda (IG).

Não obstante a aprovação formal, a execução do Programa revelou-se ainda limitada durante o período em análise, tendo sido ministrado pela IG de forma pontual em determinados cursos de formação, designadamente a 32 militares do 24.º Curso de Promoção a Capitão e a 4 militares do 5.º Curso de Formação de Sargentos de Administração Militar, não se encontrando ainda plenamente integrado de forma sistemática nos ciclos regulares de formação inicial e contínua.

Esta situação traduz uma implementação em fase inicial, sendo reconhecida pelas Unidades a necessidade de reforçar e generalizar a componente formativa, enquanto condição essencial para a consolidação das restantes medidas preventivas previstas no PPR.

Neste contexto, e com vista ao alargamento progressivo da sensibilização do efetivo para as matérias da ética, integridade, código de conduta e prevenção da corrupção, foi incluído no Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), relativo ao ano 2026, um objetivo específico de aumento do número militares sensibilizados nestes domínios, com monitorização trimestral e reporte à Tutela.

No âmbito da formação e capacitação sobre o tema, ao longo do ano 2025, destaca-se ainda a participação da GNR, através do Tenente-Coronel Abel Adriano da IG, na *Working Activity* da CEPOL² sob o tema “*Investigating and Preventing Corruption*” que decorreu em Bucareste – Roménia, de 2 a 6 de junho; e a participação nos *Webinars* promovidos pelo MENAC sobre a elaboração de Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e sobre o Responsável pelo Cumprimento Normativo, e ainda pelo INA sobre o Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações.

Em suma, o Programa de Formação assume-se como um instrumento prioritário a desenvolver no último ano do ciclo avaliativo, devendo a sua operacionalização plena ser integrada no

² CEPOL – Agência da União Europeia para a Formação Policial dedicada a desenvolver, implementar e coordenar a formação de agentes das autoridades policiais e de aplicação da lei.

processo de acompanhamento e revisão do PPR, em articulação com os instrumentos estratégicos e de gestão já em vigor.

5.3. Mecanismos de Controlo Interno e Diagnóstico

O Sistema de Controlo Interno (SCI) constitui um pilar essencial do PCN e um elemento estruturante para a execução do PPR, assegurando a monitorização contínua, a deteção de desvios e a mitigação dos riscos identificados, enquanto componente central do sistema de prevenção da corrupção e de infrações conexas.

Conforme previsto nos pontos 4.3 e 4.4 da metodologia, a avaliação deste sistema assenta, em particular, nos resultados das auditorias multidisciplinares e financeiras, das inspeções e da monitorização da atividade processual, sendo ainda complementada pela análise de outros mecanismos e instrumentos de diagnóstico que permitem aferir, de forma integrada, a eficácia global do sistema preventivo.

5.3.1. Auditorias Multidisciplinares

As auditorias internas multidisciplinares realizadas em 2025 constituíram um instrumento relevante de avaliação integrada dos procedimentos de gestão de recursos humanos, financeiros, logísticos e da assistência na doença, permitindo aferir a eficácia dos controlos internos associados aos riscos identificados no PPR.

Os resultados apurados com base nas 3 (três) auditorias realizadas, em linha com o número verificado no ano de 2024, evidenciam um funcionamento globalmente adequado dos mecanismos de controlo interno, não tendo sido identificados indícios relevantes de incumprimento das medidas estruturantes de prevenção da corrupção e infrações conexas.

Sem prejuízo deste quadro globalmente positivo, foram assinaladas situações pontuais de implementação parcial de determinadas medidas preventivas, sobretudo nos domínios da gestão financeira, do planeamento da contratação, dos procedimentos pré-contratuais e da execução contratual. Estas situações foram enquadradas como oportunidades de melhoria contínua, próprias de um sistema em fase de consolidação progressiva, não indiciando falhas sistémicas.

A análise técnica detalhada das auditorias multidisciplinares realizadas em 2025 consta do **Anexo II**, classificado como Reservado.

5.3.2. Auditorias Financeiras

As auditorias financeiras realizadas em 2025 assumiram particular relevância na avaliação dos riscos associados à gestão financeira, permitindo monitorizar o cumprimento dos princípios da legalidade, da segregação de funções, da rastreabilidade contabilística e do controlo da arrecadação e utilização de receitas.

A análise efetuada com base nos relatórios disponíveis relativos às 3 (três) auditorias realizadas (mais uma que em 2024), evidencia a existência de procedimentos e mecanismos de controlo financeiro implementados, coexistindo, contudo, com fragilidades transversais em alguns processos, designadamente no que respeita à segregação de funções no ciclo da despesa, à assunção e pagamento da despesa e ao registo contabilístico de determinadas operações.

Estas fragilidades enquadram-se, na sua maioria, em riscos de graduação fraca a moderada, tendo sido identificadas ocorrências pontuais de risco elevado, cuja mitigação depende do reforço de procedimentos internos, da uniformização de práticas e da consolidação dos controlos já existentes.

A análise técnica detalhada das auditorias financeiras realizadas em 2025 consta igualmente do **Anexo II**, classificado como Reservado.

5.3.3. Inspeções

A atividade inspetiva desenvolvida pela IG em 2025 constitui um mecanismo essencial de monitorização do cumprimento das normas legais, regulamentares e dos procedimentos internos, permitindo identificar vulnerabilidades estruturais e procedimentais relevantes para a execução do PPR.

Das 63 inspeções realizadas ao dispositivo da GNR (mais 18 que em 2024) verificou-se a existência de inconformidades significativas em áreas relacionadas com os riscos previstos no PPR, em particular ao nível dos sistemas de segurança física e eletrónica, do controlo do armamento e do material sensível, da gestão documental e arquivística, dos locais de detenção e do cumprimento de requisitos de formação operacional obrigatória.

Estas vulnerabilidades justificam o reforço do sistema de controlo interno, designadamente através da aplicação rigorosa das medidas preventivas, da supervisão hierárquica e do acompanhamento corretivo das situações identificadas, com vista a mitigar os riscos de corrupção e infrações conexas.

A caracterização pormenorizada das anomalias detetadas no âmbito da atividade inspetiva desenvolvida em 2025 consta do **Anexo III**, classificado como Reservado.

5.3.4. Controlo da Atividade Processual

A análise da atividade processual constitui um indicador relevante para a avaliação da execução do PPR, na medida em que permite identificar a eventual manifestação prática dos riscos identificados, bem como aferir o funcionamento dos mecanismos de prevenção, deteção e reação institucional.

No ano de 2025, foram instaurados, no âmbito da justiça interna das UCO, um total de 1455 processos, distribuídos pelas tipologias de inquérito, de averiguações e disciplinares. A análise dos dados evidencia a dimensão e diversidade da atividade processual interna, verificando-se uma predominância de processos de natureza disciplinar, em consonância com o regime disciplinar em vigor na Guarda.

Neste contexto, a factualidade enquadrável no âmbito dos crimes e infrações conexas abrangidos pelo RGPC representa uma percentagem residual do universo processual disciplinar, correspondendo a cerca de 1,5%.

No plano judicial, foram instaurados 451 processos-crime envolvendo militares da GNR. A análise dos processos de justiça interna disponíveis evidencia que as tipologias criminais mais frequentemente associadas a situações enquadráveis no contexto do RGPC correspondem, essencialmente, a crimes de abuso de poder, peculato e corrupção passiva.

A leitura destes dados deve ser efetuada de forma articulada com os restantes mecanismos de controlo interno analisados no presente Relatório, designadamente auditorias, inspeções e instrumentos complementares de monitorização e diagnóstico, não sendo adequada a interpretação isolada da atividade processual para efeitos de avaliação dos riscos de corrupção e infrações conexas.

Foram ainda identificadas oportunidades de melhoria ao nível da recolha, tratamento e consolidação da informação processual, designadamente no que respeita à uniformização dos critérios de classificação, à distinção entre processos instaurados no período em análise e processos transitados de anos anteriores, e ao reforço dos mecanismos de validação e reporte, aspetos que deverão ser considerados no próximo ciclo avaliativo.

A análise detalhada da atividade processual, incluindo a caracterização das tipologias de processos, dos crimes associados e dos dados estatísticos de suporte, consta do **Anexo IV**, classificado como Reservado.

5.3.5. Queixas, Denúncias, Exposições e Reclamações

O acompanhamento das queixas, denúncias, exposições e reclamações constitui um mecanismo complementar do SCI, relevante para a avaliação da execução do PPR, enquanto instrumento de transparência institucional e de sinalização inicial de situações potencialmente suscetíveis de enquadramento disciplinar ou criminal.

No ano de 2025, registou-se um volume significativo de comunicações (2378) dirigidas à IG, provenientes de diferentes canais institucionais. A análise efetuada evidencia que apenas uma fração reduzida dessas comunicações deu origem à instauração de procedimentos de justiça interna, por indiciar factualidade suscetível de enquadramento disciplinar.

Os dados apontam inclusivamente que as comunicações recebidas não se enquadram, materialmente, nos riscos de corrupção ou infrações conexas abrangidos pelo PPR, traduzindo antes manifestações de insatisfação, pedidos de esclarecimento ou comunicações de natureza diversa, genericamente sem relevância disciplinar ou criminal substancial.

Não obstante, a análise da informação disponível evidencia oportunidades de melhoria ao nível da consolidação e monitorização dos dados, designadamente no que respeita à normalização de critérios de classificação e registo, à integração progressiva de informação relativa às comunicações tratadas ao nível das Unidades e ao reforço das capacidades analíticas do sistema.

Ainda assim, a leitura integrada das comunicações recebidas e do respetivo tratamento permite concluir que o mecanismo se encontra funcionalmente implementado, contribuindo para a transparência institucional e para a triagem adequada das situações com relevância disciplinar ou criminal, não se evidenciando, com base na informação disponível, padrões sistémicos de risco associados à corrupção ou infrações conexas.

Neste contexto, identificam-se oportunidades de melhoria ao nível da consolidação e monitorização da informação disponível, cujo reforço poderá potenciar a fiabilidade dos dados utilizados para efeitos de avaliação futura do PPR.

A análise quantitativa detalhada das comunicações recebidas, bem como os elementos metodológicos complementares, consta do **Anexo V**, classificado como Reservado.

5.3.6. Controlo da Acumulação de Funções

O controlo da acumulação de funções constitui um mecanismo complementar do SCI e uma medida preventiva expressamente prevista no PPR, visando prevenir situações suscetíveis de gerar conflitos de interesse, comprometer o dever de isenção ou afetar a imparcialidade no exercício das funções públicas.

No ano de 2025, manteve-se o acompanhamento sistemático dos pedidos de acumulação de funções formulados pelos militares da Guarda, tendo sido instruídos 443 pedidos (menos 22 face a 2024), dos quais 355 foram deferidos e 88 indeferidos (menos 8 indeferimentos face ao ano anterior), após apreciação do respetivo enquadramento legal e funcional, em conformidade com o regime aplicável.

Esta evolução evidencia uma redução global do número de requerimentos e, em particular, dos indeferimentos, tendência que poderá refletir uma maior adequação dos pedidos apresentados ao enquadramento legal vigente, bem como uma progressiva consolidação do conhecimento das regras de incompatibilidades por parte dos militares.

Os indeferimentos verificados em 2025 resultaram essencialmente de situações consideradas potencialmente incompatíveis com o exercício das funções militares, por poderem colocar em causa a isenção, imparcialidade ou disponibilidade exigidas, designadamente quando as atividades privadas se revelavam concorrentes, conflituantes ou suscetíveis de interferir com o serviço.

De forma global, os resultados evidenciam que o mecanismo de controlo da acumulação de funções se encontra funcionalmente implementado, constituindo um instrumento eficaz de mitigação do risco de conflitos de interesse e um contributo relevante para a prevenção dos riscos identificados no PPR.

A análise quantitativa detalhada, bem como a caracterização das principais tipologias de atividades deferidas e indeferidas, constam do **Anexo VI**, classificado como Reservado.

5.3.7. Questionário de Prevenção da Corrupção

O Questionário de Prevenção da Corrupção constitui um instrumento complementar de diagnóstico qualitativo e monitorização previsto no PPR, destinado a aferir a perceção interna dos titulares de cargos relevantes quanto ao grau de maturidade, eficácia e aplicação prática do sistema de prevenção implementado na GNR.

Em 2025, o Questionário foi aplicado aos titulares de cargos identificados no Anexo I do PPR 2023, tendo sido obtida uma taxa de resposta globalmente satisfatória, permitindo uma leitura qualitativa relevante, ainda que condicionada pelas limitações próprias deste tipo de instrumento.

A análise integrada das respostas evidencia uma percepção globalmente positiva quanto ao compromisso institucional com a prevenção da corrupção, destacando-se o reconhecimento generalizado da existência de uma doutrina de tolerância zero, do empenhamento da liderança e da implementação formal dos instrumentos estruturantes do Programa de Cumprimento Normativo.

No domínio da gestão do risco e dos controlos internos, a maioria dos respondentes reconhece a realização de avaliações de risco, a existência de mecanismos de auditoria e a atuação da liderança enquanto garante do sistema preventivo, embora se observe alguma assimetria no grau de conhecimento concreto desses mecanismos.

Relativamente às políticas sensíveis e à sua aplicabilidade operacional, as respostas revelam dificuldades de interpretação e uma percepção dominante de não aplicabilidade em matérias como contribuições políticas, doações, patrocínios ou pagamentos de facilitação, o que sinaliza limitações do Questionário e a necessidade de maior clarificação conceptual e contextual.

No que respeita à formação e capacitação, os resultados apontam para fragilidades ao nível da formação contínua específica e, sobretudo, da formação dirigida a terceiros, evidenciando um domínio prioritário de reforço no próximo ciclo avaliativo.

Quanto aos canais de denúncia e à resposta a incidentes, a maioria dos respondentes reconhece a existência de canais seguros, bem como a capacidade do sistema para lidar com situações de acumulação de funções inadequadas, refletindo coerência com os resultados apurados noutros mecanismos de controlo.

Finalmente, no plano da transparência e da maturidade do programa, os resultados revelam limitações ao nível da comunicação externa, da revisão independente e da certificação do sistema, aspetos compatíveis com uma fase de consolidação ainda recente do Programa de Cumprimento Normativo.

Os resultados do Questionário devem ser interpretados como um diagnóstico qualitativo complementar, não constituindo uma medição objetiva da execução do PPR, devendo ser apreciados em articulação com os resultados das auditorias, inspeções e demais mecanismos de controlo analisados no presente Relatório.

A evidência quantitativa e gráfica subjacente às respostas recolhidas encontra-se apresentada no **Anexo VII**, classificado como Reservado.

5.3.8. Eficácia do Sistema de Controlo Interno

De forma global, o Sistema de Controlo Interno da GNR revela um nível de maturidade consistente, sustentado por mecanismos formais de auditoria, inspeção e monitorização da atividade processual, permitindo identificar atempadamente fragilidades e implementar medidas corretivas adequadas.

Persistem, contudo, desafios associados à harmonização de procedimentos, à consolidação operacional de algumas medidas preventivas e ao reforço da componente preventiva, desafios esses que se enquadram no ciclo normal de evolução de sistemas de controlo interno complexos e de grande dimensão organizacional, como é o caso da Guarda Nacional Republicana.

5.4. Avaliação Global dos Resultados

A análise dos resultados da execução do PPR no ano de 2025 evidencia um nível global de implementação elevado, refletido na taxa de execução das medidas preventivas, bem como na consolidação progressiva dos principais instrumentos do programa de cumprimento normativo.

O grau de implementação das medidas previstas no PPR apresenta uma evolução positiva face ao ano anterior, destacando-se a consolidação das medidas de aplicação geral, a institucionalização dos mecanismos de controlo interno e a integração progressiva dos instrumentos estruturantes, como o Código de Conduta, os Canais de Denúncia e o Programa de Formação. Subsistem, contudo, um conjunto delimitado de medidas e domínios cuja plena operacionalização depende de consolidação organizacional e de reforço da interiorização prática.

Os mecanismos objetivos de controlo interno – auditorias multidisciplinares, auditorias financeiras, inspeções e monitorização da atividade processual – evidenciam um funcionamento globalmente adequado, não tendo sido identificados padrões sistémicos de incumprimento ou manifestação generalizada de riscos de corrupção ou infrações conexas. As vulnerabilidades e fragilidades detetadas assumem natureza predominantemente procedimental, organizacional ou operacional, compatíveis com a dimensão e a complexidade funcional da Guarda, e enquadram-se num processo normal de melhoria contínua.

A análise da atividade processual disciplinar e criminal confirma que os crimes e infrações conexas abrangidos pelo RGPC se manifestam de forma residual, sustentando a eficácia global do sistema preventivo, embora se identifiquem limitações metodológicas que condicionam

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO ANUAL 2025

Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

análises evolutivas mais rigorosas e que deverão ser objeto de aperfeiçoamento no próximo ciclo avaliativo.

Os instrumentos complementares de monitorização, designadamente as queixas, denúncias, exposições e reclamações, o controlo da acumulação de funções e o Questionário de Prevenção da Corrupção, contribuem para uma leitura mais abrangente do sistema de prevenção, permitindo identificar riscos residuais, perceções internas e oportunidades de reforço dos mecanismos de controlo e de reporte, sem evidenciar sinais de fragilidade estrutural do PPR.

Em termos globais, os resultados apurados em 2025 confirmam que o PPR se encontra amplamente implementado e funcional, integrando-se num processo de maturação institucional compatível com a fase intermédia do ciclo avaliativo 2024–2026, sendo o último ano desse ciclo determinante para a consolidação das medidas ainda em desenvolvimento e para a preparação do processo de revisão do Plano, conforme previsto no RGPC.

Quadro de Situação Global

GUARDA NACIONAL REPUBLICANA INSPEÇÃO DA GUARDA PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS QUADRO DE SITUAÇÃO GLOBAL - ANO 2025			
KPIs Principais			
Grau de execução do PPR 93,9% (+3,6%)	Processos de justiça interna 1455 RGPC 22 1,5%	Queixas, Denúncias, Exposições e Reclamações (Via IG) 2378 RGPC 0 0%	Pedidos de acumulação de funções 443 Indeferimentos 88 19,9%
Estado dos Instrumentos do PCN			
PPR Aprovado, publicado e implementado 2.º ano do ciclo avaliativo Revisão a ocorrer em 2026	Código de Conduta Aprovado e publicado (Ago25) Em implementação	Canais de Denúncia Canal interno e externo implementado Com limitações ao nível da utilização e enquadramento das denúncias (1775 fora do âmbito do RGPD)	Programa de Formação Aprovado e publicado (Mar25) Em implementação
Sistema de Controlo Interno			
Auditorias Multidisciplinares 3 (=)	Auditorias Financeiras 3 (+1)	Inspecções realizadas 63 (+18)	Sistema de Controlo Interno Globalmente Funcional
Mecanismos complementares			
Atividade Processual Processos de justiça interna 1455 Processos crime (gerais) 451 Processos internos c/ crime RGPC 22 Principais tipologias (RGPC) Abuso de poder Peculato Corrupção passiva	Comunicações (IG) Total 2378 Canal de Denúncias 1775 Livro de Reclamações 423 Email GNR 84 Site GNR 96	Acumulação de Funções Total de requerimentos 443 Deferidos 555 Indeferidos 88 (-22) (-8)	Formação Ações realizadas (IG) 2 Militares abrangidos 36 Ações de formação externa 4 Indicadores de qualidade Formação genérica ao CPC (palestra 2h) Formação intensiva ao CFS AdM II (âmbito UC Criminalidade Económica e Financeira e Prevenção da Corrupção) Formação externa na Roménia (5 dias)
Síntese Global			
Elevada execução do PPR (93,9%) Sistema de controlo interno funcional Utilização do canal de denúncias com limitações Redução de indeferimentos na acumulação de funções Reforço gradual da formação em matérias de integridade Ausência de padrões sistémicos de corrupção			

O Quadro de Situação Global dos principais resultados e indicadores é apresentado em formato ampliado e de natureza pública no **Anexo VIII**, facilitando a leitura e utilização institucional.

6. CONCLUSÕES

O Relatório de Avaliação Anual relativo ao ano de 2025 permite concluir que o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da Guarda Nacional Republicana se encontra **amplamente implementado, funcional e alinhado com as exigências do Regime Geral de Prevenção da Corrupção**, integrando um sistema coerente de medidas preventivas, instrumentos e mecanismos de controlo interno.

A taxa global de execução das medidas preventivas, a evolução positiva face ao ano anterior e a consolidação progressiva dos instrumentos estruturantes evidenciam um **nível de maturidade consistente**, compatível com o segundo ano do ciclo avaliativo 2024–2026. As situações de implementação parcial identificadas são limitadas, circunscritas e maioritariamente associadas a constrangimentos operacionais e organizacionais próprios de processos de mudança estrutural, não comprometendo a eficácia global do sistema preventivo.

Os mecanismos de controlo interno, designadamente auditorias multidisciplinares, auditorias financeiras, inspeções, controlo da atividade processual e outros instrumentos complementares de monitorização e diagnóstico, revelam-se **adequados, proporcionais e eficazes**, não tendo sido identificados padrões sistémicos de incumprimento ou de manifestação generalizada de riscos de corrupção ou infrações conexas. As vulnerabilidades detetadas assumem natureza predominantemente procedimental ou organizacional e enquadram-se num processo normal de melhoria contínua.

A análise da atividade processual disciplinar e criminal confirma que a ocorrência de crimes e infrações conexas abrangidos pelo RGPC é **residual**, reforçando a leitura de eficácia do sistema preventivo implementado. Paralelamente, foram identificadas limitações metodológicas na recolha e consolidação de dados, bem como fragilidades informacionais em alguns mecanismos complementares, que condicionam análises evolutivas mais rigorosas, sem, contudo, pôr em causa a funcionalidade global do sistema.

Além do PPR, os demais instrumentos do Programa de Cumprimento Normativo — Código de Conduta, Canais de Denúncia e Programa de Formação — encontram-se formalmente instituídos e em fase de consolidação operacional. Em particular, a formação em matéria de ética, integridade e prevenção da corrupção encontra-se numa fase inicial de implementação, estando já em curso medidas estratégicas de reforço que visam alargar progressivamente a sensibilização do efetivo.

A avaliação desenvolvida permitiu igualmente identificar que algumas das limitações observadas ao nível da recolha, consolidação e monitorização da informação decorrem da implementação ainda insuficiente e não plenamente estabilizada de alguns mecanismos formais de controlo, bem como da necessidade de clarificação e harmonização dos procedimentos, responsabilidades e metodologias de reporte, o que condiciona a robustez e a comparabilidade da informação utilizada na avaliação do PPR.

Neste contexto, a experiência acumulada ao longo da execução do PPR em 2024 e 2025 aconselha a realização de uma reavaliação integrada da estrutura dos quadros de risco e das medidas preventivas no contexto do processo de revisão previsto para 2026, garantindo a sua atualização, adequação à realidade institucional e coerência funcional, designadamente no que respeita à cobertura dos riscos identificados, à redução de redundâncias e à clarificação dos destinatários e modalidades de aplicação das medidas.

Por fim, os instrumentos complementares de diagnóstico e monitorização, como o Questionário de Prevenção da Corrupção, contribuem para uma leitura abrangente e integrada do sistema, evidenciando uma perceção interna globalmente positiva quanto ao compromisso institucional, coexistindo com oportunidades claras de aperfeiçoamento metodológico e operacional.

Em síntese, os resultados da avaliação de 2025 confirmam que o PPR da GNR se apresenta **globalmente eficaz, equilibrado e em trajetória de consolidação**, sendo o último ano do ciclo avaliativo determinante para o reforço das medidas ainda em desenvolvimento e para a preparação do processo de revisão do Plano, nos termos do RGPC.

7. RECOMENDAÇÕES

Atendendo aos resultados da avaliação da execução do PPR da GNR relativos ao ano de 2025, e considerando que o ciclo avaliativo 2024–2026 se encontra na sua fase intermédia, formulam-se as seguintes recomendações, orientadas para a consolidação e aperfeiçoamento do sistema preventivo no último ano de vigência do Plano:

i) **Reforço da consolidação operacional das medidas preventivas**

Recomenda-se o reforço da consolidação operacional das medidas preventivas que, embora formalmente implementadas, apresentam ainda níveis de implementação parcial, designadamente nos domínios da formação, da gestão financeira, da segurança da informação e da operacionalização de procedimentos estruturantes, assegurando a sua integração plena na prática quotidiana das UCO.

ii) Aperfeiçoamento dos mecanismos de recolha e consolidação de dados

Recomenda-se o aperfeiçoamento dos mecanismos de recolha, monitorização e consolidação da informação utilizada na avaliação do PPR, em particular nos domínios da atividade processual disciplinar e criminal e do tratamento das queixas, denúncias, exposições e reclamações, promovendo a clarificação dos procedimentos de reporte, das responsabilidades das UCO envolvidas e das metodologias de compilação e análise dos dados, por forma a assegurar maior fiabilidade, comparabilidade e continuidade do processo avaliativo ao longo ciclo de vigência do Plano.

iii) Reforço e sistematização da formação em matéria de ética e prevenção da corrupção

Recomenda-se a generalização e sistematização da formação em matéria de ética, integridade, Código de Conduta e prevenção da corrupção, integrando de forma estruturada o Programa de Formação previsto no PPR nos ciclos regulares de formação inicial, contínua e de promoção, em articulação com os objetivos definidos no Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR).

iv) Aperfeiçoamento dos instrumentos complementares de diagnóstico

Recomenda-se o aperfeiçoamento metodológico dos instrumentos complementares de monitorização, designadamente do Questionário de Prevenção da Corrupção, com vista a clarificar conceitos, alinhar o nível estratégico e operacional das questões e reforçar a utilidade do instrumento enquanto ferramenta de diagnóstico qualitativo a integrar no processo de revisão do PPR.

8. ANEXOS

Os anexos de natureza técnica, contendo informação detalhada sobre o grau de implementação das medidas preventivas, os mecanismos de controlo interno, as auditorias, as inspeções, a atividade processual e os instrumentos complementares de monitorização, encontram-se classificados como **Reservado**, por conterem elementos sensíveis relativos à organização interna, aos procedimentos e ao funcionamento do sistema de controlo interno da GNR.

Esta classificação é adotada em conformidade com as boas práticas de gestão do risco e de proteção do funcionamento institucional, sem prejuízo do cumprimento integral das obrigações de transparência, reporte e publicitação previstas no RGPC.

Anexo I – Grau de Implementação das Medidas Preventivas do PPR (*Reservado*)

Anexo II – Análise das Auditorias Multidisciplinares e Financeiras (*Reservado*)

Anexo III – Análise da Síntese de Anomalias Detetadas nas Inspeções (*Reservado*)

Anexo IV – Controlo da Atividade Processual (*Reservado*)

Anexo V – Queixas, Denúncias, Exposições e Reclamações (*Reservado*)

Anexo VI – Controlo da Acumulação de Funções (*Reservado*)

Anexo VII – Apresentação dos Resultados do Questionário de Prevenção da Corrupção (*Reservado*)

Anexo VIII – Avaliação Global dos Resultados (*Público*)

Quartel em Lisboa, 11 de maio de 2026

O responsável geral pela execução, controlo e revisão do PPR



ANEXOS I – VII
(Reservados)

GUARDA NACIONAL REPUBLICANA

INSPEÇÃO DA GUARDA



ANEXO VIII

AO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO ANUAL DO PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

(PPR 2023 – 3.^a Versão)

ANO 2025

(PÚBLICO)

ANEXO VIII

AVALIAÇÃO GLOBAL DOS RESULTADOS

GUARDA NACIONAL REPUBLICANA INSPEÇÃO DA GUARDA				
PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS				
QUADRO DE SITUAÇÃO GLOBAL - ANO 2025				
KPIs Principais				
Grau de execução do PPR 93,9% (+3,6%)	Processos de Justiça Interna 1455 RGPC 22 1,5%	Queixas, Denúncias, Exposições e Reclamações (via IG) 2378 RGPC 0 0%	Pedidos de acumulação de funções 443 Indeferimentos 88 19,9%	
Estado dos Instrumentos do PCN				
PPR Aprovado, publicado e implementado 2.º ano do ciclo avaliativo Revisão a ocorrer em 2026	Código de Conduta Aprovado e publicado (Ago25) Em implementação	Canais de Denúncia Canal interno e externo implementado Com limitações ao nível da utilização e enquadramento das denúncias (1775 fora do âmbito do RGPDI)	Programa de Formação Aprovado e publicado (Mar25) Em implementação	
Sistema de Controlo Interno				
Auditorias Multidisciplinares 3 (=)	Auditorias Financeiras 3 (+1)	Inspeções realizadas 63 (+18)	Sistema de Controlo Interno Globalmente funcional	
Mecanismos complementares				
Atividade Processual Processos de justiça interna 1455 Processos-crime (gerais) 451 Processos internos c/ crime RGPC 22 Principais tipologias (RGPC) Abuso de poder Peculato Corrupção passiva	Comunicações (IG) Total 2378 Canal de Denúncias 1775 Livro de Reclamações 423 Email GNR 84 Site GNR 96	Acumulação de Funções Total de requerimentos 443 Deferidos 355 Indeferidos 88 (-22) (-8)	Formação Ações realizadas (IG) 2 Militares abrangidos 36 Ações de formação externa 4 Indicador de qualidade Formação genérica ao CPC (palestra 2h) Formação intensiva ao CFS AdMil (âmbito UC Criminalidade Económica e Financeira e Prevenção da Corrupção) Formação externa na Roménia (5 dias)	
Síntese Global				
Elevada execução do PPR (93,9%) Sistema de controlo interno funcional Utilização do canal de denúncias com limitações Redução de indeferimentos na acumulação de funções Reforço gradual da formação em matérias de integridade Ausência de padrões sistémicos de corrupção				