

2º CICLO DE ESTUDOS
ÁREA DE ESPECIALIZAÇÃO:
MESTRADO EM CIÊNCIAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS

A Implementação de programas de cumprimento normativo na Administração Pública

Laura Godinho

Realizado sob a orientação do Professor Doutor António
Francisco de Sousa

M

2023



Resumo

No programa do XXII Governo Constitucional foi definido como uma das prioridades o combate à corrupção, devido aos escândalos financeiros e políticos assistidos nos últimos anos em Portugal. Assim, foi publicada a 6 de abril de 2021, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021 que aprovou a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024.

Essa Estratégia consiste na concretização de um regime geral da prevenção da corrupção, regime este que define a obrigatoriedade de implementação de programas de cumprimento normativo como medida de prevenção contra o fenómeno da corrupção e infrações conexas, aos serviços e às pessoas coletivas da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e do setor público empresarial que empreguem 50 ou mais trabalhadores.

Devido à recente obrigatoriedade de implementação dos programas de cumprimento normativo, a presente dissertação têm como principal objetivo analisar a implementação dos mesmos no setor público, devido às especificidades e características deste setor. A nossa atenção concentrar-se-á particularmente na necessidade de uma correta implementação dos programas de cumprimento normativo devido aos recursos públicos utilizados para a concretização destes programas e na problemática de ser a própria entidade pública a designar o Responsável pelo cumprimento normativo e como essa situação pode criar dúvidas quanto à separação de funções necessária entre o Responsável e a entidade pública para que este consiga exercer as suas funções de forma independente.

Palavras-chave: programas de cumprimento normativo; combate à corrupção; responsável pelo cumprimento normativo; Regulamento Geral da Prevenção da Corrupção; implementação.

Abstract

In the program of the XXII Constitutional Government, the fight against corruption was defined as one of the priorities, due to the financial and political scandals witnessed in Portugal in recent years. As a result, on April 6, 2021, Resolution of the Council of Ministers No. 37/2021 was published, approving the National Anti-Corruption Strategy 2020-2024.

This Strategy consists of implementing a general regime for corruption prevention, which mandates the implementation of compliance programs as a preventive measure against corruption and related offenses for services and corporate entities within the direct and indirect administration of the State, autonomous regions, local authorities, and public sector enterprises employing 50 or more workers.

Due to the recent requirement to implement compliance programs, this dissertation's main objective is to analyze their implementation in the public sector, considering its specificities and characteristics. Our focus will be particularly on the necessity of correctly implementing compliance programs, given the use of public resources for their implementation, and the issue of the public entity itself defining the Compliance Officer, which may raise concerns about the necessary separation of functions between the Compliance Officer and the public entity to ensure their independent exercise of duties.

Keywords: Compliance programs; Fight against corruption; Compliance Officer; Regulation on General Corruption Prevention; Implementation.

Lista de Siglas e Abreviaturas

DPO: *Data Protection Officer*

EUA: Estados Unidos da América

FATCA: *Foreign Account Tax Compliance Act*

FCPA: *Foreign Corrupt Practices Act*

ISO: *International Organization for Standardization*

MENAC: Mecanismo Nacional Anticorrupção

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PÁG.: Página

PCN: Programas de Cumprimento Normativo

PDCA: *Plan – Do – Check – Act*

PPR: Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e infrações conexas

RCN: Responsável pelo Cumprimento Normativo

RGDI: Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações

RGPC: Regime Geral da Prevenção da Corrupção

Índice

Resumo.....	1
Abstract	2
Lista de Siglas e Abreviaturas.....	3
Índice.....	4
Introdução.....	5
1. <i>Compliance</i>	7
2. Evolução histórica do <i>compliance</i>	10
3. A Implementação de programas de <i>compliance</i>	14
4. A Implementação de programas de <i>compliance</i> como estratégia no combate à corrupção.....	18
5. O <i>compliance</i> e a Administração pública	22
6. A Implementação de programas de cumprimento normativo na Administração pública.....	26
6.1. Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (PPR).....	28
6.2. Código de Conduta	32
6.3. Programas de Formação Interna	34
6.4. Canais de denúncia	35
6.5. Responsável pelo cumprimento normativo (RCN)	38
6.6. Procedimentos de controlo interno e avaliação prévia	40
7. Desafios associados à Implementação de programas de cumprimento normativo na Administração pública.....	42
Conclusão	48
Referências Bibliográficas	50

Introdução

A corrupção é apontada como uma das principais ameaças aos Estados de direito democrático, prejudicando a relação de confiança entre os cidadãos e as entidades e órgãos da Administração pública. Atualmente, a Administração pública tem vindo a perder credibilidade aos olhos da sociedade, devido aos escândalos financeiros e políticos ocorridos nas últimas décadas.

De forma a ser restituída a credibilidade, integridade e dignidade à Administração pública foi desenvolvida uma Estratégia nacional para combater a corrupção. Na sequência desta, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 109-E/2021 de 9 de dezembro, onde é constituído o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e estabelecido o Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC).

O RGPC originou a obrigatoriedade de implementação de programas de *compliance* ou programas de cumprimento normativo (PCN) aos serviços e às pessoas coletivas da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e do setor público empresarial que empreguem 50 ou mais trabalhadores.

Como veremos, já há vários anos que os programas de *compliance* são implementados pelas empresas no setor privado, tendo essa implementação sido um sucesso até aos dias de hoje no combate à corrupção, entre outras vantagens associadas.

A implementação de programas de *compliance* consiste num verdadeiro “escudo” contra as vulnerabilidades a que as empresas ou entidades públicas se encontram expostas na área de atividade em causa ou no exercício das suas funções.

Isto posto, num primeiro capítulo é feita uma breve alusão sobre o tema de *compliance* e quais as vantagens assistidas à implementação de programas de *compliance* no setor privado ao longo dos anos. Seguidamente, será feita referências à evolução histórica dos programas de *compliance* e como estes se tornaram numa estratégia mundialmente utilizada como forma de prevenir a corrupção e outros atos ilícitos.

Seguidamente, iremos-mos focar na ligação do tema *compliance* com a Administração pública, mais concretamente nas vantagens ocorridas com a implementação dos PCN no setor público, avaliando cada procedimento necessário na elaboração destes programas.

Como iremos constatar, para uma correta e eficaz implementação dos PCN será necessário a formulação de um plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (PPR) e a elaboração de códigos de conduta. Isto posto, haverá a necessidade de ocorrerem programas de formação interna aos trabalhadores da entidade pública, assim como será indispensável a criação de canais de denúncia idóneos e céleres, de forma a protegerem os denunciantes. Isto tudo irá resultar num sistema de controlo interno e numa avaliação prévia dos riscos de atividade a ser feito pela própria entidade pública, de forma a esta se proteger contra situações ilegais que possam porventura ocorrer. Por fim, iremos analisar as funções do Responsável pelo Cumprimento Normativo (RCN) e a importância de este exercer as mesmas de forma autónoma e independente face à entidade pública.

Para concluir, e devido apenas à recente obrigatoriedade da implementação do PCN, analisaremos possíveis pontos a serem aperfeiçoados com o passar do tempo, assim como situações potencialmente desafiadoras ao serem implementados os PCN.

1. *Compliance*

O *compliance* teve a sua origem através da expressão inglesa “*to comply*” que significa cumprir, agir em conformidade com algo, ou seja, pressupõem a satisfação, a realização e o cumprimento de algo¹, podendo ser um princípio, uma regra, uma ordem, uma solicitação, uma diretriz ou uma orientação interna.²

Segundo a língua portuguesa, podemos definir *compliance* como o cumprimento normativo voluntário³, sendo este cumprimento um ato de prevenção a um determinado acontecimento, segundo princípios éticos e com a finalidade de ser evitada uma sanção ao praticar atos previamente determinados e conforme as disposições legalmente aplicáveis.

A aplicabilidade do *compliance* encontra-se em expansão, sendo um dos temas mais relevantes no contexto económico atual, devido ao facto de ter havido uma progressiva tomada de consciência de que sanções, litígios, restrições regulatórias e danos à reputação das entidades públicas ou empresas poderiam ser evitadas se fossem desenvolvidos e implementados programas de *compliance* ou PCN.

Inicialmente, o *compliance* começou na administração privada, sendo algo indispensável nos dias de hoje para o seu bom funcionamento, especialmente nas médias e grandes empresas, tendo tido um grande desenvolvimento nos últimos anos sobretudo em empresas do setor financeiro.

Contudo, o *compliance* tem-se alastrado com grande intensidade a todo o setor empresarial e, mais recentemente, também a instituições públicas, com particular incidência naquelas que são mais fortemente regulamentadas e controladas.

Atualmente, o *compliance* é utilizado com sucesso pela Administração Pública⁴, mais concretamente são utilizados com sucesso PCN, tendo em conta que, lado a lado, a Administração Pública e o *compliance* têm objetivos e propósitos em comum e ambos visam

¹ PIRES, Alex Sander, ROSÁRIO, Pedro Trovão do, BAHAMONDE, Ruben, 2020, *Compliance: Perspetivas e novas dinâmicas*, COIMBRA: almedina.

² SOUSA, António Francisco de, 2019, *Manual de Direito Administrativo*, Porto: vida económica.

³ PALMA, Maria Fernanda, DIAS, Augusto Silva, MENDES, Paulo de Sousa, 2020, *Novos Estudos sobre Law enforcement, Compliance e Direito Penal*, COIMBRA: almedina.

⁴ SOUSA, António Francisco de, 2019, *Manual de Direito Administrativo*, Porto: vida económica, pág.445 e 446.

enobrecer os mesmos princípios éticos e deontológicos, como a boa aplicação e cumprimento da lei.

As empresas e as entidades públicas ao implementarem programas de *compliance* criam medidas internas a serem adotadas pelos agentes públicos ou privados, conforme o caso, para prevenir ou minimizar os riscos de violação das regras aplicáveis que disciplinam o ramo de atividade em causa.

O *compliance* é dirigido a pessoas, a procedimentos de ação, a culturas de gestão e à Administração. Daí que, o emprego do termo no ambiente de trabalho deve ser feito pelas empresas para com os seus trabalhadores. Estes devem intender que o *compliance* deve ser compreendido como uma forma de se fazer cumprir algo, e esse algo deve estar em conformidade com a lei. Deve-se executar os regulamentos internos e externos provenientes das atividades da organização, com o intuito de mitigar o risco de ocorrência de sanções ou litígios, bem como para fins legais.⁵

O *compliance* deve partir internamente das entidades públicas e das empresas, sendo uma estratégia que estas adotam com o fim de assegurar o bom cumprimento da lei ou regulamentos, tendo em conta determinados objetivos estabelecidos por estas e que, ao mesmo tempo, consiste num ato de prevenção contra eventuais sanções, ilegalidades ou litígios que possam porventura vir a suceder.

Apesar de, em certos casos, a implementação dos programas de *compliance* partir de imposição da legislação atual em vigor, estes não se devem limitar ao facto de serem uma exigência legal, na medida em que a integração destes programas têm como objetivo algo mais nobre, como a integridade e ética nos negócios e o cumprimento das normas deontológicas por parte dos funcionários das entidades públicas e das empresas.

Atualmente, cada vez mais se torna evidente o valor para uma empresa ou para uma entidade pública de terem uma imagem limpa, desvinculada de atitudes ilícitas ou comprometedoras. O bom nome é tudo, visto que se a sua reputação estiver afetada, a empresa ou entidade pública em causa deixará de ser confiável, sendo este um requisito

⁵ SOUSA, António Francisco de, 2019, Manual de Direito Administrativo, Porto: vida económica, pág.446.

obrigatório nos dias de hoje, para que as empresas tenham lucro ou sejam competitivas no mercado.⁶

Por isso, o *compliance* tornou-se num tema tão importante, que ao contrário do que era feito inicialmente pelas empresas, que direcionavam a atividade respeitante ao tema de *compliance* para o departamento jurídico da empresa apenas com o intuito de cumprir com as imposições legais impostas, hoje as empresas ao perceberem a utilidade da implementação dos programas de *compliance*, decidiram investir em departamentos especializados na área do *compliance* que trabalham em conjunto com o departamento jurídico para uma maior eficiência na implementação dos programas. Isto porque, além das empresas começaram a perceber a utilidade da implementação dos programas, estes tornaram-se numa necessidade devido aos inúmeros problemas que os mesmos visam resolver, o que fez com que estas investissem em técnicos especializados na área de *compliance* para uma melhor eficiência na implementação e manutenção dos programas em prol das consequências positivas provenientes dos mesmos.

Assim, as empresas começaram a assistir às vantagens que a implementação destes programas oferecem, conseguindo, além do mais, manter as informações seguras e a atividade de negócio a funcionar com maior eficiência. Deste modo, tornou-se numa necessidade para as empresas mostrarem e comprovarem para o mercado que adotam boas práticas de cumprimento normativo e que se encontram em conformidade com a lei, ou seja, em *compliance*.

Ao preencherem essa necessidade atual, imposta quer pela lei ou pelo mercado, as empresas foram recompensadas com um maior reconhecimento no setor de atividade, sendo estas mais confiáveis aos olhos dos consumidores, o que criou um maior número de oportunidades de negócio por estas demonstrarem, à partida que cumprem e que estão dispostas a cumprir com as disposições legais.⁷

É de realçar que, encontra-se associado à implementação de programas de *compliance*, além da boa interpretação e aplicação das leis que regem o setor de atividade da empresa, a

⁶ PIRES, Alex Sander, ROSÁRIO, Pedro Trovão do, BAHAMONDE, Ruben, 2020, Compliance: Perspetivas e novas dinâmicas, COIMBRA: almedina.

⁷ *What is corporate compliance, and why is it important?*, dezembro de 2020, Disponível em: <https://www.powerdms.com/policylearningcenter/whatcorporatecomplianceisandwhyitsimportant> Consultado a 8 de julho de 2023.

necessidade de haver um controlo interno e uma averiguação de potenciais riscos, ou seja, vai ter de ocorrer um estudo nesse sentido por parte da empresa.

Assim, as empresas começaram a perceber a necessidade de terem técnicos responsáveis pela análise do risco e pelo controlo interno, técnicos estes que sejam profissionais integrantes do departamento especializado na área de *compliance*, e que, além disso entendam as normas legais aplicáveis e as normas internas da empresa. Ou seja, o técnico ou técnicos responsáveis (consoante a dimensão e recursos da empresa) tem de ter um conhecimento externo das normas que regulam a área de atividade em que empresa atua, para conseguir assegurar que a mesma integra e aplica de forma correta as disposições legais aplicáveis, e ao mesmo tempo tem de ter conhecimento das normas internas da empresa, objetivos a curto e longo prazo, valores deontológicos e processo de eficiência e efetividade da empresa para conseguir implementar da melhor forma os programas.

Deste modo, no setor privado foi criado um departamento especializado na área de *compliance* ou o técnico/profissional especializado para o assunto, que na implementação dos programas de *compliance* e no decorrer destes certifica-se, ademais que os programas implementados são capazes de prevenir ou evitar fraudes e possíveis sanções, assegura a segurança da informação que decorre da implementação e manutenção dos programas e faz a gestão dos riscos tanto para a empresa como para as pessoas, encarrega-se do atendimento a auditorias internas e externas e certifica-se que os objetivos e valores da empresa se encontram a ser seguidos.

Devido ao leque de atividade que os programas de *compliance* integram, cada vez mais, se torna indispensável que o departamento ou técnico especializado no assunto se mostre alguém idóneo e capaz de dominar os conhecimentos necessários para o cargo.⁸

2. Evolução histórica do *compliance*

O *compliance* encontra-se como um dos temas mais procurados pelas empresas em pleno século XXI, mas porquê? Porque, dentro de todas as falhas que possam ocorrer, estas podem ser impedidas se as empresas ou entidades públicas se anteciparem ao implementarem

⁸ PALMA, Maria Fernanda, DIAS, Augusto Silva, MENDES, Paulo de Sousa, 2020, Novos Estudos *sobre Law enforcement, Compliance e Direito Penal*, COIMBRA: almedina.

programas de *compliance*, sendo a implementação destes programas uma medida de prevenção contra eventuais sanções ou ocorrência de factos ilícitos.

Deste modo, o *compliance* surgiu devido a uma necessidade. Necessidade essa existente mundialmente e motivo pela qual, os programas de *compliance* se encontram a ser estudados há vários anos. Dentro de todos os problemas que o *compliance* visa resolver, o combate à corrupção encontra-se entre os primeiros, devido ao, além de outros fatores, contexto histórico do surgimento destes programas.⁹ Assim, para perceber melhor a importância e o surgimento da necessidade de criação e implementação dos programas de *compliance*, torna-se fundamental entender a evolução histórica dos mesmos.

A ideia do *compliance* tem vindo a ser elaborada desde a segunda metade do séc. XIX, encontrando-se como tema em expansão até aos dias de hoje. O *compliance* teve origem nos Estados Unidos da América (EUA),¹⁰ mais concretamente em 1887 com o surgimento da *Interstate Commerce Act* (Lei do Comércio Interestadual).

Devido à implementação da Lei do Comércio Interestadual, foi criada a *Federal Interstate Commerce Commission* (Comissão de Comércio Interestadual) devido à necessidade de supervisionar as transportadoras comerciais. Assim, foi imposto regras de conduta às transportadoras de forma a evitar o monopólio ferroviário, tendo sido a primeira comissão reguladora a ser criada nos EUA.¹¹

Em junho 1972, aconteceu um dos maiores escândalos da história da política dos EUA, onde integrantes do partido do presidente Richard Nixon (partido Republicano) colocaram escutas telefónicas no escritório-sede do partido Democrata no Complexo Watergate, em Washington. O objetivo seria chantagear os democratas a realizar manobras políticas de forma a beneficiar o Presidente Nixon. O escândalo ficou mundialmente conhecido como o Caso de Watergate e levou a que fosse criada a Lei Anticorrupção *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) como resposta às investigações feitas, resultando na renúncia do Presidente Nixon ao cargo de Presidente dos EUA em 1974.¹²

⁹ Governo de Portugal, Estratégia Nacional de Combate à corrupção 2020-2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDAXMQAAAnRDZFAUAAAA%3D> Consultado a 10 de janeiro de 2023.

¹⁰ SOUSA, António Francisco de, 2019, Manual de Direito Administrativo, Porto: vida económica, pág.445.

¹¹ ROCHA, Arlindo Nascimento, A odisseia do *Compliance*: dos Estados Unidos da América ao Brasil, agosto de 2021. Disponível em: <https://www.colab.re/conteudo/odisseia-compliance> Consultado a 18 de junho de 2023.

¹² LUGARINHO, Helen, O QUE A LEI ANTICORRUPÇÃO AMERICANA TEM A VER COM COMPLIANCE?. Disponível em: <https://clickcompliance.com/lei-anticorruptcao-americana-compliance/> Consultado a 22 de junho de 2023.

A implementação da FCPA foi um sucesso e um marco mundial no combate à corrupção, estabelecendo regras de transparência e sanções para os funcionários que praticassem atos ilícitos. Foi a FCPA que contribuiu para o início da investigação de medidas preventivas da corrupção e originou a criação de vários eventos, como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção; a Convenção Interamericana contra a Corrupção; e em 1997 originou a criação da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em transações comerciais internacionais, realizada pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em 2010, após a crise financeira nos EUA ocorrida em 2008 foi criada a *Dodd-Frank Act*, passando esta a regular o sistema financeiro. No mesmo ano também foi criada a lei britânica anticorrupção *UK Bribery Act*, e ainda no mesmo ano, foi publicada nos EUA a *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA), que exige às entidades financeiras estrangeiras que reportem informações sobre as contas financeiras detidas por contribuintes americanos em países estrangeiros.¹³ Desde 2015 que Portugal assinou um acordo para implementar a FATCA.¹⁴

Em 2014 foi publicada a Norma Internacional ISO (*International Organization for Standardization*) 19600:2014. Esta norma denomina-se como *Compliance management systems Guidelines*, e fornece diretrizes sobre o sistema de gestão do *compliance*, servindo de orientação na criação e implementação de sistemas de gestão de *Compliance*, de forma a ajudar as empresas na implementação dos programas.

As diretrizes da norma ISO 19600:2014 são baseadas em princípios basilares do direito, como o da boa gestão, da proporcionalidade, da transparência e da integridade. Estas diretrizes fornecem uma orientação para as empresas melhorarem a performance dos seus programas de *compliance*, baseando-se no ciclo de *Deming* ou modelo PDCA (*Plan – Do – Check – Act*) ou (Planeamento – execução – verificação – ação).¹⁵

¹³ ALMEIDA, Arnaldo Quirino, *Compliance* Anticorrupção: FCPA e UKBA, um breve comparativo, janeiro de 2021. Disponível em: https://br.linkedin.com/in/arnaldoquirino?trk=article-ssr-frontend-pulse_publisher-author-card Consultado em 8 de julho de 2023.

¹⁴ Resolução da Assembleia da República n.º 183/2016 Aprova o Acordo entre a República Portuguesa e os Estados Unidos da América para Reforçar o Cumprimento Fiscal e Implementar o Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA), assinado em Lisboa em 6 de agosto de 2015. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-assembleia-republica/183-201675105953> Consultado a 8 de julho de 2023.

¹⁵ COSTA, Daniel Gobbi, A Norma ISO 19600:2014 – A implementação de um padrão global para o Gerenciamento da Conformidade (*Compliance*), outubro de 2015. Disponível em:

Estes sistemas de *compliance* são perfeitamente integráveis com outros sistemas de gestão que contenham a estrutura comum das normas ISO, como é exemplo a Norma Internacional ISO 37001:2016, publicada em 2016. Esta norma funciona como um sistema de gestão Antissuborno que especifica diretrizes de conduta e procedimentos a serem aplicados, com o objetivo de serem evitadas práticas fraudulentas de suborno. O suborno é uma das formas de corrupção mais comuns. Assim com a implementação destas diferentes normas as empresas protegem-se contra potenciais riscos de ocorrência de vários factos ilícitos.

Deste modo, a utilização destas normas com a implementação dos programas de *compliance*, proporcionam às empresas um verdadeiro escudo contra práticas ilícitas, como a corrupção, através da utilização de um sistema onde prevalece a transparência e integridade. Assim sendo, as empresas adotam medidas para prevenir atos ilícitos, como o suborno e a corrupção com o bom cumprimento da lei, comprometendo-se com essa tomada de posição ao implementarem estas normas.¹⁶

Isto posto, podemos concluir que, ao longo do tempo foi-se assistindo a alterações legislativas que só potenciaram o crescimento e a importância do *compliance* como o surgimento de legislações anticorrupção em diversos ordenamentos jurídicos.

Em Portugal, começou por entrar em vigor a Lei nº 83/2017, de 18 de agosto que estipula as Medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, que transpôs para o ordenamento jurídico português as Diretivas 2015/849/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, e 2016/2258/UE, do Conselho, de 6 de dezembro de 2016.¹⁷

Mais recentemente, foi complementada pelo Decreto-Lei nº 109-E/2021, diploma este que publicou o RGPC e a Lei nº 93/2021, que estabeleceu o Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações (RPDI). Este diploma veio transpor 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 para o ordenamento português.¹⁸

<https://pt.linkedin.com/pulse/norma-iso196002014implementa%C3%A7%C3%A3odeumpadr%C3%A3o-global-costa> Consultado em 7 de julho de 2023.

¹⁶ Certificação ISO 37001 do Sistema de gestão para prevenir o suborno nas organizações. Disponível em: <https://www.aenorportugal.com/certificacion/complianceebomgoverno/gestiaoantisuborno> Consultado em 7 de julho de 2022.

¹⁷ Lei nº 83/2017, de 18 de agosto. Diário da República n.º 159/2017, Série I de 2017-08-18.

¹⁸ Presidência do Conselho de Ministros, Secretaria-Geral. Regime geral de proteção de denunciantes de infrações. Disponível em: <https://www.sg.pcm.gov.pt/media/55984/rgpdi.pdf>. Consultado a 12 de julho de 2023.

3. A Implementação de programas de *compliance*

Como já foi referido, a implementação de programas de *compliance* tornou-se numa necessidade devido ao momento atual em que vivemos. Cada vez mais as entidades públicas e as empresas tomam consciência de como é importante além de se ser sério, parecer-se sério.

Consequentemente, é inegável que a essência destes programas se encontra relacionada com determinados Princípios Administrativos, como é o caso do Princípio da Transparência, da Ética, e da Boa Gestão.

Assim, o primeiro ponto a ter em consideração com a implementação destes programas é que, estes vão trazer ao de cima o que as entidades públicas e as empresas mais procuram atualmente, uma boa imagem, deixando de lado qualquer vestígio que lhes possa ligar a temas como os da corrupção ou branqueamento de capitais, sendo assim vistas aos olhos da sociedade como entidades “limpas” e confiáveis.¹⁹

A atividade exercida por uma entidade pública ou por uma empresa encontra-se revestida de diversas obrigações legais. E, normalmente, quanto maior a dimensão da mesma, maior o número de obrigações e normas a serem seguidas. O não cumprimento dessas obrigações leva a punições e sanções, que muitas das vezes poderiam ser evitadas se fossem adotadas estratégias de *compliance*, tendo em conta a atividade ou negócio que é desenvolvido, ao saberem quais são as vulnerabilidades existentes.²⁰

Até porque, cada vez mais, o mercado valoriza a ética e a transparência, bem como as boas práticas de conduta, sendo aqui que entram os programas de *compliance* como estratégia e fator de valorização.

Os programas de *compliance* são um conjunto de procedimentos a serem seguidos com o objetivo de evitar uma sanção ou litígio, podendo estes programas incidir sobre as mais variáveis matérias, como por exemplo, o branqueamento de capitais, a prevenção da corrupção, o conflito de interesses, o assédio, a responsabilidade de boas práticas e de controlo interno, o direito da concorrência ou o direito do ambiente, entre outros temas.

¹⁹ LUGARINHO, Helen, COMPLIANCE NO SETOR PÚBLICO: BENEFÍCIOS PARA A SOCIEDADE, janeiro de 2022. Disponível em: <https://clickcompliance.com/compliance-setor-publico-beneficios-sociedade/>. Consultado a 25 de julho de 2023.

²⁰ PIRES, Alex Sander, ROSÁRIO, Pedro Trovão do, BAHAMONDE, Ruben, 2020, Compliance: Perspetivas e novas dinâmicas, COIMBRA: almedina.

Consequentemente, quando se implementam os programas de *compliance* é necessário ter em atenção diversos fatores, como por exemplo, o envolvimento da administração da empresa ou entidade pública nos programas, a necessidade de redação e publicação de códigos de conduta, os valores da empresa ou instituição, a adoção de políticas e procedimentos internos adequados, a existência de recursos suficientes para a área de *compliance*, a formação e comunicação aos trabalhadores, a necessidade de haver uma análise periódica de situações de risco, entre outros fatores.

Enfatiza-se o facto de que, devido à atual legislação que entrou em vigor, para determinadas empresas ou instituições, tornou-se numa exigência legal a implementação dos programas de *Compliance*. Contudo, o objetivo e finalidade da implementação destes programas não deve ser esquecido. O objetivo destes é, e deve ser, o de evitar a prática de vários tipos de ilícitos, como ilícitos de corrupção, acidentes laborais, crimes ambientais, crimes contra os consumidores, crimes fiscais, entre outros. A estes objetivos, indiretamente encontra-se associados vantagens, como o facto de com a implementação dos programas de *compliance* as empresas ou instituições são mais credíveis, mantem uma imagem limpa o que indiretamente irá criar melhores oportunidades de negócio.²¹

Assim sendo, não é objetivo da implementação dos programas de *compliance* a obtenção de isenção de responsabilidades, pelo simples facto da implementação dos referidos programas. Pois se, porventura, e havendo algum defeito na implementação dos programas e ocorrendo algum facto ilícito, a empresa ou instituição deve ser responsabilizada.

A implementação dos programas de *compliance* funciona como uma medida interna para evitar sanções ou litígios, medida essa preventiva com o bom cumprimento e uso da lei, não é, nem deve ser um artifício ou estratagema de fuga à responsabilidade.

Deste modo, as autoridades administrativas devem manter uma posição de neutralidade quando se depararem pela existência de programas de *compliance* até terem a certeza de que estes programas se encontram corretamente implementados e se encontram a cumprir o seu

²¹ LUGARINHO, Helen, *COMPLIANCE NO SETOR PÚBLICO: BENEFÍCIOS PARA A SOCIEDADE*, janeiro de 2022. Disponível em: <https://clickcompliance.com/compliance-setor-publico-beneficios-sociedade/>. Consultado a 20 de julho de 2023.

propósito, a minimização de situações de riscos com a boa implementação e o cumprimento da lei.²²

Assim, se no caso em concreto houver responsabilidade por parte da empresa ou entidade pública, é esta que tem de provar a existência de programas de *compliance*, a existência de sistemas efetivos de *compliance*, a identificação das medidas preventivas adequadas e realmente implementadas contra as vulnerabilidades e falhas organizacionais suscetíveis de originar a prática de infrações que as mesmas se encontram expostas, e a identificação dos riscos dessas mesmas infrações.²³

A implementação de programas de *compliance* deve ser feita com 100% de compromisso e dedicação, isto porque a sua implementação acarreta múltiplos desafios, como por exemplo, em relação às próprias empresas ou entidades públicas, estas podem sofrer uma agravação quando lhes forem aplicadas sanções, se estas apresentarem programas de *compliance* deficientemente implementados. Estas deficiências podem ser vistas como uma forma de fuga à responsabilidade e podem, inclusive as empresas ou entidades públicas acabarem por ser punidas de uma forma mais severa. Ou seja, pode suceder-se que o facto de a empresa ou entidades públicas apresentarem programas de *compliance* deficientemente implementados vir a ser mais penoso, tanto para a empresa ou entidade pública, como para o setor de atividade das mesmas, do que a própria ilegalidade que o programa implementado tinha como objetivo evitar.

Isto posto, os programas de *compliance* não podem ser implementado de forma descuidada. Estes devem ser implementados com rigor, para que este efeito “boomerang” não ocorra, até porque seria tempo, dinheiro e recursos investidos para ter um prejuízo maior do que o que teria se não tivesse implementado programa algum. Por isso mesmo, é que se mostra de extrema importância antes da implementação dos programas de *compliance*, que seja feita uma análise e averiguação, no sentido de ser concluído se existem condições financeiras e materiais para que ocorra uma correta implementação destes programas, e

²² PALMA, Maria Fernanda, DIAS, Augusto Silva, MENDES, Paulo de Sousa, 2020, Novos Estudos sobre *Law enforcement*, *Compliance* e Direito Penal, COIMBRA: almedina.

²³ PIRES, Alex Sander, ROSÁRIO, Pedro Trovão do, BAHAMONDE, Ruben, 2020, *Compliance: Perspetivas e novas dinâmicas*, COIMBRA: almedina.

também é de extrema importância que o técnico ou técnicos responsáveis sejam pessoas idóneas com conhecimentos para o cargo que exercem.²⁴

Outro desafio associado à implementação de programas de *compliance*, é o facto de as empresas ou entidades públicas terem de fazer uma redefinição interna das situações de risco que possam porventura vir a ocorrer, assim como os riscos associados ao concreto setor de atividade em causa.

Dentro da dimensão económica e financeira do ramo de atividade de uma empresa ou entidade pública, para serem implementados estes programas, vai ser necessário uma conformação das situações de risco que essa mesma atividade ou negócio possam vir a originar. Desta forma, as empresas ou entidades públicas ao saberem quais são as suas vulnerabilidades e pontos fracos conseguem antecipar-se aos problemas e situações de risco que possam ocorrer seguindo as normas preventivas constantes nos programas de *compliance* específicas para as situações de risco em concreto.²⁵

Assim, atualmente no setor privado, nas grandes empresas o RCN ou departamento de *compliance* é denominado de *compliance officer* que trabalha em articulação com o departamento jurídico já existente, para dar resposta aos desafios que o setor de atividade dessas empresas acarreta. Esta articulação estende-se aos outros departamentos da empresa, para que seja possível serem implementados os programas de *compliance*.

Isto porque, para uma melhor eficácia destes programas não é suficiente a implementação dos mesmos. Tem de haver um continuo acompanhamento dos programas em diversos fatores, como por exemplo, deve haver um acompanhamento das normas legais implementadas aos casos concretos, pois a lei não é estática, encontrando-se em constante alteração, podendo trazer uma novidade para o experto normativo da área de atividade em que a empresa incide e se mostrar necessário a alteração das normas constantes no programa de *compliance*.²⁶

Acresce que, é também exigência para uma boa implementação dos programas de *compliance* que estes sejam explicados aos trabalhadores da empresa dos vários

²⁴ PALMA, Maria Fernanda, DIAS, Augusto Silva, MENDES, Paulo de Sousa, 2020, Novos Estudos sobre *Law enforcement*, *Compliance* e Direito Penal, COIMBRA: almedina.

²⁵ PALMA, Maria Fernanda, DIAS, Augusto Silva, MENDES, Paulo de Sousa, 2020, Novos Estudos sobre *Law enforcement*, *Compliance* e Direito Penal, COIMBRA: almedina.

²⁶ MACHADO, Inês Alves, Programas de *compliance* como ferramenta preventiva da corrupção empresarial, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2021. Dissertação de Mestrado.

departamentos, independentemente da hierarquia dos cargos que estes ocupem.²⁷ Todos os trabalhadores devem executar as normas constantes nos códigos de conduta associados aos programas, devendo essa execução ser monitorizada pelo técnico ou técnicos responsáveis pela implementação dos programas.

Por isso mesmos, tem existindo um aumento de interesse por parte das empresas portuguesas em relação a este tema, estando estas cada vez mais atentas à importância e vantagens associadas ao acolhimento das práticas de *compliance*.

4. A Implementação de programas de *compliance* como estratégia no combate à corrupção

Os programas de *compliance* surgiram como uma necessidade para combater vários problemas. Devido ao seu surgimento, à sua evolução histórica e à essência associada na criação e implementação destes programas, podemos afirmar que a corrupção é o principal problema que os programas de *compliance* visam solucionar.²⁸

O crime de corrupção no quadro do exercício de funções públicas encontra-se definido nos artigos 372.º a 374.º-A do Código Penal Português²⁹, sendo genericamente definida pelo ato no qual uma pessoa, que ocupa uma posição dominante, aceita receber uma vantagem indevida em troca da prestação de um serviço.³⁰

Existe uma profunda ligação entre os dois temas, dado que a corrupção é um problema que assombra a sociedade causando graves prejuízos, danificando o crescimento económico e social da mesma. Para tentar resolver este problema, as empresas ou entidades públicas

²⁷ Plano de Prevenção de Riscos, Disponível em: <https://dgaj.justica.gov.pt/Instrumentos-de-gestao/Plano-de-prevencao-de-riscos>.

²⁸ LUGARINHO, Helen, O QUE A LEI ANTICORRUPÇÃO AMERICANA TEM A VER COM COMPLIANCE?. Disponível em: <https://clickcompliance.com/lei-anticorruptcao-americana-compliance/> Consultado a 22 de junho de 2023.

²⁹ DL n.º 48/95, de 15 de Março, Código Penal.

³⁰ Governo de Portugal, Estratégia Nacional de Combate à corrupção 2020-2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDAXMQAAnRDZFAUAAA%3D> Consultado a 10 de janeiro de 2023, pág.11.

investem na implementação de programas de *compliance* como tentativa de prevenir e solucionar o problema.³¹

Acresce que, apesar da implementação destes programas ter começado pelo setor privado, a corrupção é um problema transversal que afeta todos os setores, principalmente o setor público. Até poderíamos afirmar que, a corrupção afeta com maior gravidade o setor público do que o setor privado, tendo em conta as consequências subjacentes. Assim, a implementação dos programas de *compliance* ou PCN no setor público têm como principal objetivo combater a corrupção e restituir às entidades públicas credibilidade e confiança.

A corrupção foi considerada pelo Governo como uma ameaça aos Estados de direito democrático, prejudicando a fluidez das relações entre os cidadãos e a Administração pública, o normal desenvolvimento das economias, assim como o normal funcionamento dos mercados.

Devido há problematização da corrupção em Portugal e no mundo atualmente, no programa do XXII Governo Constitucional, uma das prioridades definidas foi o combate à corrupção e à fraude. Foi nesse seguimento que, a 6 de abril de 2021, foi publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021 que aprovou a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, elegendo a prevenção como vetor essencial contra o fenómeno da corrupção.³²

Assim, o Governo definiu uma estratégia nacional em que priorizou mecanismos preventivos para combater a corrupção, entre os quais, impor a obrigação às entidades administrativas de aderirem a um código de conduta ou a adotar códigos de conduta próprios, a dotar algumas entidades administrativas de um departamento de controlo interno que assegure a transparência e imparcialidade dos procedimentos e decisões, a melhorar os processos de contratação pública, e a obrigar as médias e grandes empresas a disporem de planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas.³³

³¹ MACHADO, Inês Alves, Programas de *compliance* como ferramenta preventiva da corrupção empresarial, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2021. Dissertação de Mestrado.

³² Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021 publicada no Diário da República que aprova a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 Disponível em: <https://justica.gov.pt/Estrategia-Nacional-Anticorruptcao-2020-2024> consultado a 20 de março de 2023.

³³ Governo de Portugal, Estratégia Nacional de Combate à corrupção 2020-2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAAAAABAAzNDAXMQAAnRDZFAUAAAA%3D> Consultado a 10 de janeiro de 2023.

Assim, Portugal dá um passo na direção certa para prevenir e detetar os riscos de corrupção.

Além disso, deve haver uma articulação de todos os requisitos acima referidos com o RGPC, regime este que entrou em vigor no dia 7 de junho de 2022. Este regime têm como principal função retirar do domínio *da soft law*, em termos gerais, a implementação de instrumentos como os PPR, os códigos de ética e de conduta, os canais de denúncia e a designação de um RCN.

Além de que, o RGPC estabelece sanções, nomeadamente contraordenacionais, aplicáveis quer ao setor público, quer ao setor privado pela não adoção ou adoção defeituosa dos PCN.

A adoção de PCN pela Administração Pública é uma forma de criar um sistema de prevenção da corrupção ao elevar princípios éticos e deontológicos que devem ser respeitados pelas entidades e órgãos integrantes da Administração pública.³⁴

Como já foi referido anteriormente, estes programas começaram por ser integrados no setor privado e apenas recentemente foram integrados no setor público,³⁵ por isso o maior número de informação e conhecimento sobre a efetividade dos programas existente é na aplicação e implementação destes no setor privado. Contudo, não é por isso que estes programas não são um sucesso no setor público, apenas será necessário ter em atenção as divergências existentes em ambos os setores e tentar adaptar da melhor forma possível estes programas aos organismos e serviços da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e do setor público empresarial.³⁶

Atualmente, tendo em conta a experiência e conhecimento sobre a implementação dos programas de *compliance*, a adoção destes programas deve ser feita por etapas e deve respeitar o PDCA ou Ciclo de *Deming*.³⁷

O PDCA ou Ciclo de *Deming* consiste numa metodologia de gerenciamento que tem como principal objetivo melhorar os processos de forma constante, respeitando quatro

³⁴ Governo de Portugal, Estratégia Nacional de Combate à corrupção 2020-2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAAAAABAAzNDAXMQAAAnRDZFAUAAAA%3D> Consultado a 10 de janeiro de 2023. Pág. 38 a 39.

³⁵ SOUSA, António Francisco de, 2019, Manual de Direito Administrativo, Porto: vida económica, pág.446.

³⁶ Segundo o DL n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro REGIME GERAL DA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO.

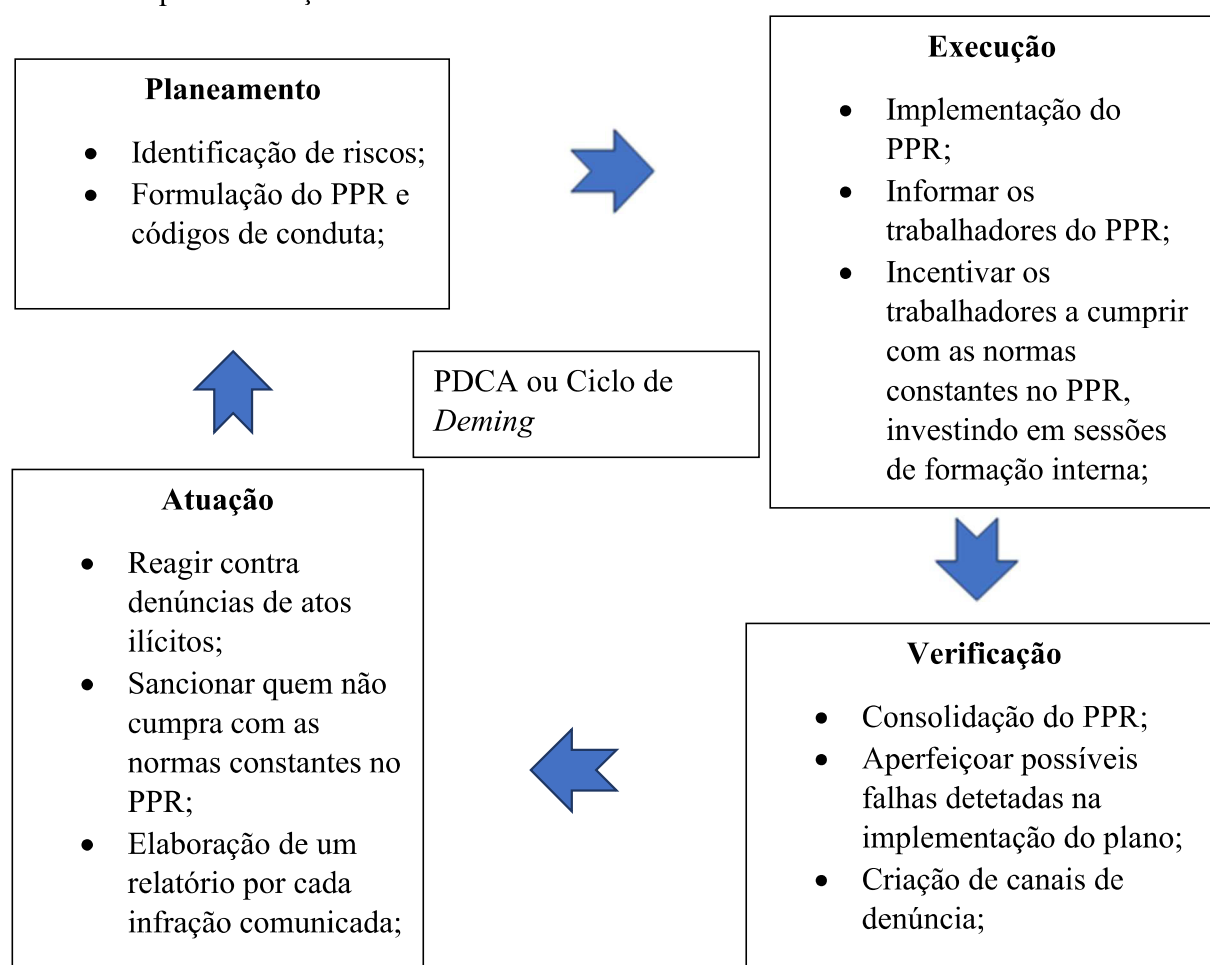
³⁷ Governo de Portugal, Estratégia Nacional de Combate à corrupção 2020-2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAAAAABAAzNDAXMQAAAnRDZFAUAAAA%3D> Consultado a 20 de julho de 2023. Pág. 39.

procedimentos ou etapas fundamentais: 1ª Planeamento – 2ª Execução – 3ª Verificação – 4ª Atuação.

Desta forma, o PPR e os códigos de conduta inerentes ao programa de *compliance* encontram-se constantemente a ser atualizados, tendo em conta que ao finalizar a quarta etapa e consoante os resultados obtidos, aperfeiçoa-se o PPR e o código de conduta quando necessário e volta a iniciar-se a primeira etapa do programa, e assim continuamente.

Consequentemente, irá resultar num constante aperfeiçoamento do programa e na minimização dos riscos de infrações que possam ocorrer, pois os programas com o passar do tempo, cada vez que se vão renovando, vão-se aproximando da excelência.

Assim, ao ser utilizado esta metodologia na implementação dos PCN, menor será a probabilidade de ocorrência de riscos, como os atos de corrupção, pois o programa cada vez mais se fortalece contra esses atos ilícitos, de forma que a próxima execução do programa seja melhor do que a execução anterior.³⁸



³⁸ Ciclo PDCA: como aplicar no gerenciamento de riscos? Disponível em: <https://segurancatemfuturo.com.br/index.php/2021/09/20/ciclo-pdca/>. Consultado a 20 de julho de 2023.

Esta metodologia é a forma mais eficiente de serem implementados os PCN, consistindo na necessidade, em primeiro lugar por parte da entidade pública ou empresa de fazer um plano onde se identifique as áreas de risco e as vulnerabilidades expostas para formalizar uma estratégia a ser definida, de forma a prevenir ou evitar a ocorrência de ilegalidades.

De seguida, é necessário implementar a estratégia definida e que ocorra uma avaliação da mesma. Concluindo-se pela eficiente implementação do programa e pela conformidade do inicialmente definido no plano, deve procurar-se aperfeiçoar possíveis falhas de forma a melhorar a eficácia do programa. De acordo com os resultados obtidos, pode haver a necessidade de gerir os casos não conformes com o plano e providenciar pelas sanções aplicáveis ao caso em concreto.³⁹

Além da utilização dessa metodologia, para uma correta implementação dos PCN deve ser incluído na criação dos programas, em conjunto com a análise de riscos e o PPR a execução de código de conduta e mecanismos de controlo interno do cumprimento das normas. Deve haver um investimento na formação aos trabalhadores do programa e na criação de mecanismos de deteção de incumprimento, ou seja, de canais de denúncia interna. Deve ocorrer a institucionalização de um RCN que exerça a avaliação periódica da correta implementação do programa e que deve exercer as suas funções com a maior transparência possível.⁴⁰

5. O *compliance* e a Administração pública

Como já foi referido, o *compliance* primeiramente surgiu no setor privado e só depois começou a ser implementado no setor público, tendo essa implementação sido um sucesso, até aos dias de hoje.

³⁹ COSTA, Daniel Gobbi, A Norma ISO 19600:2014 – A implementação de um padrão global para o Gerenciamento da Conformidade (*Compliance*), outubro de 2015. Disponível em: <https://pt.linkedin.com/pulse/norma-iso196002014implementa%C3%A7%C3%A3odeum padr%C3%A3o-global-costa> Consultado em 7 de julho de 2023.

⁴⁰ Governo de Portugal, Estratégia Nacional de Combate à corrupção 2020-2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDAXMQAAAnRDZFAUAAAA%3D> Consultado a 10 de janeiro de 2023. Pág. 38.

Existem várias razões para esse sucesso, mas a mais evidente é o facto de que, se analisarmos o Direito Administrativo Português, é facilmente possível concluir que a implementação dos PCN são extremamente compatíveis com a essência da Administração Pública. A implementação dos PCN vai enaltecer vários Princípios Administrativos, como o Princípio da Legalidade, Imparcialidade, Transparência, Publicidade, entre outros.⁴¹

Do mesmo modo, além dos Princípios do Direito Administrativo, a Administração Pública está eternamente ligada a vários Princípios Constitucionais, como o Princípio da Imparcialidade e Proporcionalidade, tendo como objetivo primordial a satisfação do interesse público.⁴² A implementação dos PCN nas entidades públicas também deve ser feito de forma a procurar alcançar esse mesmo objetivo.

O tema do *compliance* conjuntamente com os temas da integridade, ética e de uma correta gestão Pública ganham dimensão quando se começam a desenvolver cada vez mais leis focadas contra o combate à corrupção.

A implementação das medidas preventivas constantes nos programas, com o objetivo de combater a corrupção são uma urgência atualmente, tendo em conta os escândalos financeiros e políticos ocorridos nas últimas décadas. É urgente a implementação de normas que regulem e controlem as situações suscetíveis de provocarem atos de corrupção no setor público.⁴³

Devido à relevância do tema *compliance* e o sucesso da implementação de programas de *compliance* nas empresas, seria de prever a obrigatoriedade da implementação deste tipo de programas nas entidades e órgãos da Administração Pública, tendo em conta os escândalos de corrupção e favorecimento pessoal que viemos a assistir nos últimos anos.

Segundo o Exmo. Sr. Professor Doutor António Francisco de Sousa “*A situação é demasiado séria e exige séria e profunda reflexão se quisermos agora (já que não foi no passado) lançar as bases para uma futura Administração pública íntegra, digna, transparente e responsável*”.⁴⁴

Salvo melhor entendimento, penso que esse seja o pensamento a ser levado para o futuro. Assim, a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 109-E/2021, diploma este que publicou o RGPC

⁴¹ DL n.º 4/2015, de 07 de Janeiro, Código de Procedimento Administrativo.

⁴² Decreto de 10 de Abril de 1976, Constituição da República Portuguesa.

⁴³ ARAUJO, Warney Paulo Nery, *Compliance e Contratação Pública*, Universidade Autónoma de Lisboa “Luís de Camões”, 2020. Dissertação de Mestrado.

⁴⁴ SOUSA, António Francisco de, 2019, *Manual de Direito Administrativo*, Porto: vida económica, pág.447 (notas de rodapé).

e a Lei nº 93/2021, que estabeleceu o RGDI, foi uma forma de potenciar essa mudança tão necessária.

O aumento de legislação a potenciar o combate à corrupção, acontece pelo facto de que cada vez mais os valores éticos e morais vêm a ser procurados não só pelo indivíduo, mas também a nível institucional, pelas empresas e entidades públicas, com o objetivo de uma boa gestão. Conceitos como a transparência e equidade são agora metas a serem alcançadas pelas entidades públicas que querem passar uma boa imagem, uma imagem de confiabilidade, aproveitando-se de tal para se posicionarem melhor e por mais tempo no mercado.

Podemos definir os PCN como sistemas de controlo interno com o propósito de promover maior segurança sobre as atividades económicas e financeiras, com o fim de permitir atuações corretas e em conformidade com as normas legais, enquanto as protege contra situações de risco de corrupção, fraudes e outras atividades ilícitas.⁴⁵

Antes demais, há que ter em conta o seguinte, para uma correta implementação dos PCN na Administração pública, é necessário a existência de separação de funções. O *compliance* não pode ser uma ferramenta utilizada de forma a criar benefícios para uma determinada pessoa ou órgão, isso iria contra a essência de tudo o que o *compliance* visa proteger. Assim, para que exista uma efetiva separação de funções o órgão que toma as decisões não pode ser o órgão que as fiscaliza nem o órgão que as mete em prática.

Também para que a implementação do PCN seja bem-sucedida, deve ser implementado por técnicos com conhecimento na área do direito e com domínio nas matérias reguladoras do setor de atividade da entidade pública em causa.

Deste modo, na criação dos códigos de conduta é necessário considerar o facto de existirem quatro princípios básicos que devem fazer parte da estrutura dos códigos de conduta a serem exigidos aos órgãos e agentes da Administração Pública: o Princípio da transparência, o Princípio da equidade, a prestação de contas e a responsabilidade financeira.

O princípio da transparência é o princípio basilar, aliás não se pode falar de conduta por parte da Administração pública sem realçar a importância deste princípio. Deste modo, quando esteja em causa alguma situação onde seja necessário revelar algum tipo de informação, esta deve ser revelada, a não ser nos casos em que a lei expressamente o proíba.

⁴⁵ PIRES, Alex Sander, ROSÁRIO, Pedro Trovão do, BAHAMONDE, Ruben, 2020, Compliance: Perspetivas e novas dinâmicas, COIMBRA: almedina.

Este princípio também é muito importante para a imagem da Administração pública, pois uma Administração transparente transmite uma ideia de que “não têm nada a esconder” o que automaticamente irá fazer com que a imagem desta valorize.

Em relação ao Princípio da Equidade, a Administração pública deve exercer um tratamento justo dentro da própria instituição e para com outras instituições ou empresas.

Quanto à prestação de contas, a Administração pública deve prestar contas de todas as suas condutas, devendo fazê-lo de forma clara, cumprindo os prazos legais e solenemente, daí que o Princípio da transparência se relacione nesta matéria. Existindo uma clara prestação das contas e daí, porventura, venha a resultar alguma ilegalidade, deve a organização da Administração pública sofrer as devidas consequências.

Quanto à responsabilidade financeira, os responsáveis pela organização em causa devem ter especial atenção e cuidado na forma como distribuem ou direcionam os recursos públicos monetários, pois por se tratar da Administração Pública, pressupõem-se que exista manuseamento de dinheiro e recursos públicos, devendo haver especial atenção aos gastos desnecessários para haver uma maior exequibilidade financeira.

Como já foi referido, o Princípio da transparência é um princípio chave para a implementação do PCN na Administração Pública, sendo a implementação destes programas uma forma de controlo interno da entidade pública em causa.⁴⁶

Tendo em conta que, nos referimos a um ente público, também a ética faz parte do mesmo, devendo as entidades públicas conforme os valores e objetivos a serem seguidos criar o seu próprio código de ética, que deve constar no PCN.

O incentivo aos órgãos administrativos e agentes da Administração pública da obrigatoriedade de observância das condutas presentes no código de ética irá resultar em inúmeras vantagens. Uma delas será o considerável melhoramento do ambiente de trabalho, tendo em conta que os funcionários iram-se sentir mais protegidos e credíveis face à entidade pública e aos fins a prosseguir.⁴⁷

⁴⁶ SOUSA, António Francisco de, 2019, Manual de Direito Administrativo, Porto: vida económica, pág.447.

⁴⁷ LUGARINHO, Helen, *COMPLIANCE NO SETOR PÚBLICO: BENEFÍCIOS PARA A SOCIEDADE*, janeiro de 2022. Disponível em: <https://clickcompliance.com/compliance-setor-publico-beneficios-sociedade/>. Consultado a 17 de julho de 2023.

Assim, os trabalhadores ao adotarem os comportamentos constantes no código de conduta, comportamentos estes que devem ser exigência obrigatória de um trabalhador num cargo público, irá resultar num aumento da sua produtividade, dado que um ambiente de trabalho saudável, onde prevalece a ética e o respeito, vai fazer com que os trabalhadores se sintam mais confortáveis, e ao mesmo tempo irá aumentar a credibilidade da entidade pública aos olhos dos cidadãos. Além disso, a implementação destes programas também é uma forma de proteção para possíveis abusos de poder, atividades ilícitas e aproveitamento de dinheiro e recursos públicos.

De acordo com o ramo de atividade que esteja em causa no órgão ou entidade da Administração Pública, estes programas devem ser adequados com Princípios desses mesmos ramos de atividade e com Princípios como a moralidade, ética, respeito, honestidade e profissionalismo independentemente do setor de atividade em causa.

Deve ser da responsabilidade da organização pública, desenvolver os códigos de ética com o objetivo de contribuir para uma melhor conduta por parte dos seus trabalhadores. Os códigos de conduta implementam direitos e deveres aos trabalhadores, como por exemplo, o direito a garantir proteção dos mesmos contra abusos de poder e o dever de obrigação de exercer as condutas constantes no código como forma de controlo contra eventuais situações de risco.⁴⁸

Sendo assim, a implementação dos códigos de ética vão prezar pela garantia de um bom ambiente de trabalho aos trabalhadores, assim como aumentar a credibilidade da entidade pública face aos cidadãos.

6. A Implementação de programas de cumprimento normativo na Administração pública

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 109-E/2021 de 09 de dezembro, diploma este que publicou o RGPC, surgiu uma estratégia realizada pelo Governo português para implementar PCN no setor público. Assim, aos serviços e às pessoas coletivas da

⁴⁸ HADID, Darius, 2020, What Does Compliance Mean for the Public Sector?, Disponível em: <https://www.azeusconvene.com/articles/what-does-compliance-mean-for-the-public-sector>

administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e do setor público empresarial que empreguem 50 ou mais trabalhadores é aplicável o RGPC.⁴⁹

Deste modo, a partir do dia 7 de junho de 2022⁵⁰, o RGPC trouxe a obrigatoriedade da implementação de PCN que incluam, no mínimo, um PPR, um código de conduta, um programa de formação e um canal de denúncias, a fim de prevenirem, detetarem e sancionarem atos de corrupção e infrações conexas, levados a cabo contra ou através da entidade pública.

Acresce que, e segundo o disposto no RGPC, deve ser designado, dentro dos elementos constantes da direção superior ou equiparado um RCN que garanta e controle a boa aplicação e execução do PCN. É fundamental que o RCN exerça as suas funções de modo independente, permanente e com autonomia decisória, devendo ser assegurado, pela respetiva entidade, que dispõe da informação interna e dos meios humanos e técnicos necessários para o bom desempenho da sua função como RCN.⁵¹

A adoção de PCN de forma à promoção da ética na Administração pública complementam-se com a obrigação de formação interna, facilitando assim a criação de um sistema interno de combate à corrupção e outros atos ilícitos.⁵²

Apesar destes programas terem sido inicialmente implementados no setor privado, e seja neste setor onde haja maior número de conhecimento e informação em relação à eficiência dos mesmos, a implementação destes programas na Administração pública deve ser adaptado às características específicas dos organismos e serviços da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e do setor público empresarial.

A implementação do PCN deve ser feito por etapas, de acordo com o PDCA ou ciclo de *Deming*, primeiramente deve ser identificado, definido e estruturado um PPR, em segundo lugar deve ser informado o plano e código de condutas associado ao mesmo aos trabalhadores, assim como, deve-se prover pelo incentivo do mesmo e pela sua organização. Por último, deve-se sancionar quem não cumpra com as normas estipuladas, e consoante a

⁴⁹ DL n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro REGIME GERAL DA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO (RGPC), artigo 2º.

⁵⁰ Data de entrada em vigor do DL n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro, REGIME GERAL DA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO.

⁵¹ DL n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro, REGIME GERAL DA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO, artigo 5º.

⁵² HADID, Darius, 2020, *What Does Compliance Mean for the Public Sector?*, Disponível em: <https://www.azeusconvene.com/articles/what-does-compliance-mean-for-the-public-sector> Consultado a 5 de julho de 2023.

passagem do tempo e a experiência obtida através da implementação destes programas na Administração pública deve proceder-se ao aperfeiçoamento do mesmo.⁵³

6.1. Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (PPR)

Em primeiro lugar, é fundamental que o PPR abrange toda a organização da Administração, direção, operacionais e trabalhadores, independentemente da hierarquia dos mesmos. Este, tem como principais objetivos a identificação, análise e classificação de potenciais riscos e situações a que a entidade pública se encontre exposta, face às vulnerabilidades existentes no exercício da sua atividade, relativamente a atos de corrupção e infrações conexas. Acresce que, um dos objetivos do PPR deverá ser a consagração de medidas preventivas e corretivas que permitam reduzir a probabilidade de ocorrência e o impacto dos riscos face às situações identificadas.

O PPR deve identificar, analisar e classificar os riscos que possam expor a entidade pública à prática de atos de corrupção e infrações conexas, consagrando medidas preventivas e corretivas que devem constar no plano, pois só assim podem esses comportamentos ser exigidos aos trabalhadores, com exceção das condutas ilícitas mais gravosas que a própria lei proíba, em que o facto de as mesmas se encontrarem consagradas ou não no plano ou códigos de conduta os comportamentos exigidos advém da própria lei.⁵⁴

É de especial importância que conste do PPR as áreas de atividade da entidade com risco de prática de atos de corrupção e infrações conexas, assim como a probabilidade de ocorrência e o impacto previsível de cada situação, isto porque é uma forma de se graduar os riscos e até mesmo tentar eliminar as situações que potenciem os mesmos.

A constatação das medidas preventivas e corretivas que permitam reduzir a possibilidade de ocorrência e o impacto dos riscos no plano é fundamental, principalmente nas situações de

⁵³ COSTA, Daniel Gobbi, A Norma ISO 19600:2014 – A implementação de um padrão global para o Gerenciamento da Conformidade (*Compliance*), outubro de 2015. Disponível em: <https://pt.linkedin.com/pulse/norma-iso196002014implementa%C3%A7%C3%A3odeumpadr%C3%A3o-global-costa> Consultado em 7 de julho de 2023.

⁵⁴ INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS AUTORIDADE DE AUDITORIA, Plano de Prevenção de Riscos de Gestão Incluindo Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, abril de 2023. Disponível em: <https://www.igf.gov.pt/institucional1/instrumentos-de-gestao/planodeprevencaoderiscosdegestao.aspx> Consultado a 17 de junho de 2023.

risco elevado ou máximo, onde devem ser implementadas as medidas preventivas de maior impacto.⁵⁵

Atualmente, torna-se necessário aceitar as vulnerabilidades a que a Administração pública no âmbito da sua atividade se encontra exposta e que isso pode comprometer os Princípios e objetivos primordiais da mesma, como o Princípio da Transparência, da Ética e de uma Boa Gestão.⁵⁶

O PPR estabelece assim um importante instrumento de controlo e gestão do risco interno, ou seja, é a própria entidade pública que faz esse controlo e gestão de potenciais ocorrências de algum evento com impacto e que possam ser suscetíveis de desviar os princípios, finalidades e boas condutas a serem adotados pela organização.⁵⁷

Em segundo lugar, é importante que a implementação do PPR seja feito por etapas, a organização da Administração pública (mais concretamente o RCN) deve em primeiro lugar, avaliar os riscos associados ao tipo de atividade que é desenvolvida na organização, à natureza dos serviços prestados e à forma e contexto em que esses serviços são prestados. Na elaboração do PPR devem ser identificados os serviços com maior risco de suscetibilidade de ocorrência de atos ilícitos e assim adotar medidas preventivas ou corretivas de redução do risco contra potenciais condutas ilícitas.

Assim, na elaboração do PPR deve-se ter em atenção a quatro momentos relevantes no processo de identificação de riscos e de prevenção de condutas ilícitas. Em primeiro lugar, deve ocorrer um planeamento, onde se identifique todos os níveis hierárquicos presentes no órgão ou entidade da Administração pública e quais os riscos associados às atividades praticadas por aqueles, devendo estipular-se medidas de prevenção contra esses riscos.⁵⁸

De seguida, deve-se pôr em execução as medidas preventivas e corretivas constantes no plano, devendo prover-se pela formação interna aos trabalhadores, pois só assim se pode ter a certeza de que estes compreendam as medidas que lhes serão exigidas. Depois, deve ser

⁵⁵ TRIBUNAL DE CONTAS. DGTC- Sede e Secções Regionais: Plano de Prevenção de Risco de Gestão. 2021. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/Documents/pprg-2021.pdf>. Consultado a 15 de julho de 2023.

⁵⁶ Governo de Portugal, Estratégia Nacional de Combate à corrupção 2020-2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAAAAABAAZNDAXMQAAAnRDZFAUAAAA%3D> Consultado a 10 de janeiro de 2023. Pág 12.

⁵⁷ DL n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro, REGIME GERAL DA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO, artigo 6º.

⁵⁸ Plano de prevenção de riscos, Disponível em: <https://dgaj.justica.gov.pt/Instrumentos-de-gestao/Plano-de-prevencao-de-riscos> Consultado a 7 de julho de 2023.

confirmado a implementação dessas medidas por parte dos trabalhadores da Administração pública, devendo haver um investimento por parte da mesma em canais de denúncia por práticas que não se encontrem conforme o estipulado no plano ou que possam futuramente vir a ser situações de risco em desenvolver-se em práticas ilícitas.⁵⁹

Por último, deve haver uma análise da eficácia do PPR, bem como a elaboração de um relatório por cada violação comunicada ou denunciada com as consequências disciplinares associadas. Se for caso disso, deve proceder-se à alteração do plano e às medidas preventivas aplicadas, provendo-se pelo aperfeiçoamento das mesmas, de forma que a mesma situação ilícita não torne a suceder. Com o PPR aperfeiçoado face aos resultados obtidos, voltamos à fase de planeamento e execução do mesmo, sendo um ciclo sem fim, pois o PPR posteriormente implementado vai sempre ser melhor do que o anteriormente implementado.⁶⁰

Além dos momentos relevantes na formação do PPR, de forma genérica, estes devem conter, além do mais, a identificação, análise e classificação dos riscos e das situações que possam expor a Administração a atos de corrupção e infrações conexas, devendo-se ter em conta os órgãos de administração e direção a que o plano se destina e as áreas geográficas em que a entidade exerce funções.

Da mesma forma, o PPR deve conter concretamente as medidas preventivas e corretivas que permitam reduzir a probabilidade de ocorrência e o impacto dos riscos nas situações identificadas no plano, e dentro do plano deve ser dada prioridade às situações de elevado risco, devendo a execução destas medidas preventivas ser levada a cabo primeiramente que as outras, ou seja, deve haver uma ordem de forma decrescente de execução das medidas preventivas e corretivas consoante a situação seja de elevado, médio ou baixo risco, para que haja uma melhor eficiência no uso dos recursos públicos na execução das medidas preventivas, assim provendo por uma melhor exequibilidade dos recursos públicos a serem utilizados.

É essencial que conste no PPR o responsável geral pela execução, controlo e revisão do plano, podendo ser o RCN, tendo também como funções garantir e controlar a implementação

⁵⁹ INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS AUTORIDADE DE AUDITORIA, Plano de Prevenção de Riscos de Gestão Incluindo Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, abril de 2023. Disponível em: <https://www.igf.gov.pt/institucional1/instrumentos-de-gestao/planodeprevencaoderiscosdegestao.aspx> Consultado a 17 de junho de 2023.

⁶⁰ Governo de Portugal, Estratégia Nacional de Combate à corrupção 2020-2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAABAAZNDAXMQAAnRDZFAUAAA%3D> Consultado a 10 de janeiro de 2023.

do PCN e devendo exercer as suas funções com autonomia decisória e de forma independente.⁶¹

Para que o PPR seja corretamente implementado, os trabalhadores da Administração pública devem ser informados do mesmo, a publicidade do plano é primordial. O PCN é destinado às pessoas⁶², mais concretamente aos trabalhadores que fazem parte do órgão ou entidade pública em questão, e são estes que seguindo o plano e as medidas preventivas e corretivas constantes no mesmo, vão assegurar que a Administração pública não exerce atos ilícitos, e assim diminuir a corrupção que é associada à Administração pública devido aos escândalos financeiros e políticos ocorridos nos últimos anos.⁶³

Assim, as entidades devem assegurar a publicidade do PPR e dos relatórios de controlo a este associado aos trabalhadores no prazo de 10 dias a contar desde a implementação do programa e das respetivas revisões do mesmo.

Em caso de relação de grupo, e conforme resulta no disposto no artigo 5º n.º 4 do RGPC⁶⁴, pode ser adotado e implementado um único PPR que abranja toda a organização e atividade do grupo, incluindo áreas de administração, de direção, operacionais ou de suporte das entidades do grupo, podendo estas entidades em relação de grupo nomear um único RCN.

Além da implementação do PPR pelas entidades públicas com aplicabilidade segundo o RGPC, este deve ser revisto a cada 3 anos, ou sempre que uma outra situação excecional o justifique, para que seja efetuada uma boa gestão do plano e que este se encontre sempre atualizado conforme a lei em vigor para a situação em concreto.⁶⁵

⁶¹ Governo de Portugal, Estratégia Nacional de Combate à corrupção 2020-2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDAXMQAAAnRDZFAUAAAA%3D> Consultado a 10 de janeiro de 2023.

⁶² SOUSA, António Francisco de, 2019, Manual de Direito Administrativo, Porto: vida económica, pág.446.

⁶³ MACHADO, Inês Alves, Programas de *compliance* como ferramenta preventiva da corrupção empresarial, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2021. Dissertação de Mestrado.

⁶⁴ DL n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro, REGIME GERAL DA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO.

⁶⁵ MVCOMPLIANCE PROGRAMAS DE CUMPRIMENTO NORMATIVO. Disponível em: https://www.macedovitorino.com/xms/files/20220420Programa_de_Cumprimento_Normativo.pdf Consultado a 21 de junho de 2023.

6.2. Código de Conduta

De acordo com o disposto no RGPC, para a implementação do PCN devem ser adotados códigos de conduta ou de ética.⁶⁶ Estes códigos encontram-se profundamente associados ao *compliance*, sendo uma das principais medidas a serem adotadas pela Administração pública no combate à corrupção⁶⁷, pois estes códigos estipulam o comportamento que deve ser seguido pelos trabalhadores que exercem funções na organização da Administração pública, comportamento este idóneo e que é o esperado por um trabalhador num serviço público, devendo este comprometer-se em exercer comportamentos em prol do interesse público.⁶⁸

Os códigos de conduta devem descrever de forma objetiva e clara os comportamentos esperados de todos os trabalhadores da organização ou entidade da Administração pública. Estes instrumentos devem ser simples, de fácil compreensão e adaptados às especificidades da respetiva atividade de cada trabalhador.

Para alcançar os melhores resultados possíveis é recomendado que sejam também desenvolvidos manuais de boas práticas, assim como medidas de controlo de conflitos de interesses (medidas de controlo interno).

Assim, o código de conduta integra um conjunto de valores e regras de natureza ética e deontológica que regem a atividade da Administração pública e pelas quais se devem seguir os membros dos seus órgãos nas suas relações internas e externas.

Para uma boa implementação dos códigos de conduta, devem os mesmos ser respeitados por todos trabalhadores da Administração pública, devendo começar pelo órgão superior com o maior número de responsabilidades, devendo estes esforçarem-se pelo cumprimento das regras constantes no código de conduta e assim servirem de exemplo aos órgãos e trabalhadores hierarquicamente inferiores. Só assim estes códigos de conduta servem o seu propósito de exigibilidade de um comportamento idóneo para combater a corrupção e infrações conexas na Administração pública.

O código de conduta deve estabelecer um conjunto de princípios, valores e regras de atuação de todos os trabalhadores, em matéria de ética profissional, devendo assim indicar as

⁶⁶ DL n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro, REGIME GERAL DA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO, artigo 7º.

⁶⁷ SOUSA, António Francisco de, 2019, Manual de Direito Administrativo, Porto: vida económica, pág.447

⁶⁸Código de Ética e Conduta dos Trabalhadores da DGAEP, Disponível em: https://www.dgaep.gov.pt/upload/Instrumentos_Gestao/Codigo_Etica_Conduta.pdf Consultado a 9 de julho de 2023.

sanções disciplinares que podem ser aplicadas em caso de incumprimento das normas constantes no código, bem como as sanções criminais associadas a atos de corrupção e infrações conexas.⁶⁹

Assim, e porque por cada infração deve ser formulado um relatório no qual seja explicado qual foi a norma infringida, pressupõem-se que a norma ou comportamento esperado pelo trabalhador e não cumprido, se encontrasse explicitamente expresso no código de conduta. Só assim este sistema de controlo interno pode ser posto em prática, porque se o trabalhador não sabia que o seu comportamento violava as normas dispostas no código de conduta a aplicação de uma sanção disciplinar ao mesmo terá de ser reduzida ou não aplicada, exceto se o comportamento for gravoso de tal forma que resulte de imposição legal expressa. Deste modo, por cada infração praticada deve ser realizado um relatório a identificar as regras infringidas, a sanção aplicada e as medidas a serem adotadas no próximo PPR para controlar e minimizar as situações potenciadoras de risco, aperfeiçoando o mesmo o máximo possível.

Além do mais, o código de conduta deve ser comunicado aos trabalhadores no prazo de 10 dias após a sua implementação, para que estes consigam seguir as normas e regras deontológicas exigidas pelo mesmo.

É importante salientar que tal como o PPR, o código de conduta também deve de ser revisto a cada 3 anos ou sempre que alguma alteração na entidade da Administração pública o justifique. As entidades públicas têm uma obrigação acrescida, pois estas devem comunicar o código de conduta aos membros do Governo responsáveis e aos serviços de inspeção da respetiva área governativa, caso existam, bem como ao MENAC, no prazo de 10 dias a contar da sua implementação ou revisão. As comunicações serão feitas através de plataforma eletrónica gerida pelo MENAC, conforme o disposto no artigo 7º do RGPC.⁷⁰

⁶⁹ Governo de Portugal, Estratégia Nacional de Combate à corrupção 2020-2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAAAABAAzNDAXMQAAAnRDZFAUAAAA%3D> Consultado a 10 de janeiro de 2023, pág. 39.

⁷⁰ PROENÇA DE CARVALHO, Uría Menéndez, Regime Geral de Prevenção da Corrupção e Proteção de Denunciantes Obrigações para entidades com 50 ou mais trabalhadores. Disponível em: <https://www.uria.com/documentos/circulares/1536/documento/12820/notaUMPC.pdf?id=12820&forceDownload=true> Consultado a 18 de junho de 2023.

6.3. Programas de Formação Interna

Face ao disposto no RGPC, a Administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e do setor público empresarial que empreguem 50 ou mais trabalhadores são obrigadas a assegurar a realização de programas de formação interna a todos os trabalhadores sobre o PCN.⁷¹ Isto porque, é fundamental que os trabalhadores compreendam as medidas preventivas e corretivas a serem adotadas. Dependendo da hierarquia do órgão, assim como, da área de atividade, as horas de formação aos trabalhadores e a frequência das mesmas deve variar, conforme exerçam funções numa posição mais suscetível de exposição a situações de risco ou não.

Acresce que, as horas de formação dadas no âmbito do PCN contam para as quarenta horas de formação profissional contínua anual que o empregador deve assegurar ao trabalhador. É imperativo que todos os trabalhadores da Administração Pública sejam formados sobre as normas, regras de conduta, políticas e procedimentos das medidas de prevenção. Além do fator educativo que estas formações acarretam, as mesmas também devem servir como fator de sensibilização sobre os problemas e infrações que se pretendem evitar, principalmente sobre o combate à corrupção.⁷²

O RGPC não define o conteúdo específico a ser dado nas seções de formação nem a periodicidade das mesmas. Assim, a cada entidade da Administração pública caberá definir o conteúdo do programa de formação e desenvolver as necessárias ações de formação aos trabalhadores, consoante estes estejam mais expostos a situações de risco ou não.

Os programas de formação interna devem ter em consideração as funções exercidas pelo trabalhador a que se destinam. Devem, assim as mesmas ser adaptadas ao seu destinatário, tendo em conta que a formação interna deve ter em consideração as diferentes funções dos órgãos de administração e os cargos que os trabalhadores desempenham, consoante se encontrem mais expostos a situações de risco ou não.

Assim, se um trabalhador exerce um cargo onde existe uma maior probabilidade de ocorrência de situações de gerar a ocorrência de factos ilícitos, este trabalhador deve ter um

⁷¹ DL n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro, REGIME GERAL DA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO, artigo 9º.

⁷² INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA E EQUIPAMENTOS DA JUSTIÇA I.P., PROGRAMA DE CUMPRIMENTO NORMATIVO (PCN). Disponível em: https://igfej.justica.gov.pt/Portals/8/Programa%20de%20Cumprimento%20Normativo/PCN_set2022_IGFEJ.pdf?ver=x92J_0PV1pDTH0PqwdrhTQ%3d%3d Consultado a 21 de junho de 2023.

maior número de horas de formação interna sobre o PCN em comparação com outro trabalhador que durante a execução das suas funções não se depara com tanta frequência com essas situações potenciadoras de risco. Esta forma irá resultar numa gestão prudente dos recursos e dinheiro público a serem gastos, na medida em que não se justifica que a formação seja feita de forma igual para todos os trabalhadores, se dentro do órgão ou entidade da Administração pública estes exercem diferentes funções e se encontram em diferentes graus de exposição a situações de risco.⁷³

A formação interna além de educativa e de ser uma forma de sensibilização sobre os riscos que os trabalhadores da Administração pública se encontram expostos, também deve ser um meio de explicação sobre os procedimentos a serem seguidos, em caso de denúncia, por exemplo, assim como das eventuais responsabilidades disciplinares e sanções a serem aplicadas pelo não cumprimento do programa.⁷⁴

6.4. Canais de denúncia

Conforme o disposto nos instrumentos jurídicos vigentes na União Europeia, como é o caso da 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, a Administração e os serviços Públicos devem criar canais de denúncia interna de forma a poderem ser denunciadas situações que ponham em risco a organização, nas variadas situações, como é o caso do incumprimento das normas estabelecidas no plano e código de conduta face a atos de corrupção e outros factos ilícitos.⁷⁵

A existência destes canais de denúncia é uma forma adequada de proteção dos denunciantes sobre possíveis violações das normas constantes no PCN, sendo um meio essencial para garantir que quem cumpre a lei não se torna alvo de retaliações. Quem denuncia, cumpre a lei ao revelar ao superior hierárquico ou ao RCN uma situação de risco e,

⁷³ SGM TSSS, Secretaria-geral Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, PROGRAMA DE CUMPRIMENTO NORMATIVO – PCN. Disponível em: <https://www.sg.mtsss.gov.pt/documents/12512/23347/Programa+de+Cumprimento+Normativo+-+vers%C3%A3o+integral/8d930830-e3cb-4986-9651-ceb695e612c6> Consultado a 17 de junho de 2023.

⁷⁴ MV COMPLIANCE PROGRAMAS DE CUMPRIMENTO NORMATIVO. Disponível em: https://www.macedovitorino.com/xms/files/20220420-Programa_de_Cumprimento_Normativo.pdf Consultado a 21 de junho de 2023.

⁷⁵ 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.

assim, previne a ocorrência de um ato ilícito. Face ao exposto, além da obrigação de dar seguimento às denúncias para averiguação dos riscos inerentes da situação denunciada, é também imperativo que se proteja o denunciante, pois este encontra-se numa posição de fragilidade.

Deste modo, o trabalhador que denuncie atos de corrupção e infrações conexas também se encontra protegido pelo RGDI, podendo beneficiar da tutela do mesmo, se estiverem cumulativamente preenchidos as seguintes condições: o denunciante esteja de boa-fé; o denunciante tenha fundamento sério para crer que as informações são verdadeiras aquando da denúncia ou da divulgação pública; a informação diga respeito a uma violação abrangida e suscetível de denúncia (seja uma infração); e o procedimento para efetuar a denúncia seja efetuado através de meio idóneo para o efeito.⁷⁶

Mais uma vez, podemos constatar a importância da formação interna aos trabalhadores, tendo em conta que é nessas formações que os mesmos são informados sobre quais os procedimentos e meios a serem utilizados em caso de denúncia, e só ao serem idóneos os meios utilizados, estes podem beneficiar da proteção legalmente estabelecida.⁷⁷

Em relação ao meio facultado aos trabalhadores para estes utilizarem os canais de denúncia a lei não especifica, o que leva a concluir que é livre a escolha e que, assim cada entidade da Administração pública pode livremente escolher. Contudo, e independentemente do meio selecionado é imperativo que se assegure a confidencialidade da identidade do trabalhador denunciante ou em certos casos que o justifiquem seja permitida o anonimato do mesmo.

No que se refere à forma de como é feita a denúncia, o canal de denúncia deve garantir que a denúncia possa ser feita por escrito, verbalmente ou de ambas as formas. Ao ser feito por escrito, deve haver um correio físico e eletrónico, através de uma ou mais caixas de reclamações físicas ou através de uma plataforma online, por exemplo, na Intranet ou Internet. Ao ser feito verbalmente, deve haver um número de telefone ou um sistema de mensagens de voz destinado para o efeito.

⁷⁶ Lei n.º 93/2021, de 20 de Dezembro, REGIME GERAL DE PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES DE INFRAÇÕES.

⁷⁷ MVCOMPLIANCE PROGRAMAS DE CUMPRIMENTO NORMATIVO. Disponível em: https://www.macedovitorino.com/xms/files/20220420-Programa_de_Cumprimento_Normativo.pdf Consultado a 21 de junho de 2023.

Além dos meios idóneos a serem respeitados pelo denunciante e da forma que o mesmo pode efetuar a denúncia, é importante salientar que a denúncia interna está obrigada a respeitar prazos imperativos, ou seja, ou a denúncia é feita no prazo estipulado para o efeito ou o direito que o denunciante têm de poder fazer a denuncia prescreve.⁷⁸

Conforme o disposto no artigo 15º da RGDI⁷⁹, no prazo de sete dias, a entidade notifica o denunciante da receção da denúncia e informá-lo, de forma clara e acessível, dos requisitos, autoridades competentes, da forma e admissibilidade de uma denúncia externa. E no prazo de três meses a contar da receção da denúncia, a entidade comunica ao denunciante as medidas previstas ou adotadas para dar seguimento à denúncia, assim como a respetiva fundamentação que justificam o seguimento da denúncia.

No seguimento da denúncia, a entidade pratica os atos internos necessários e que se mostrem adequados à verificação das alegações abrangidas na denúncia, através da abertura de um inquérito interno ou da comunicação à autoridade competente para a investigação da infração, incluindo as instituições, órgãos ou organismos da União Europeia. Isto posto, quinze dias após a respetiva conclusão o denunciante pode requerer, a qualquer momento, que a entidade lhe comunique o resultado da análise efetuada à denúncia.

No âmbito dos canais de denúncia torna-se prudente a adoção de uma política de denúncia de irregularidades *whistleblowing* com procedimentos específicos de informação, resposta e tratamento de denúncias.⁸⁰ O termo *whistleblowers* é utilizado quando nos referimos ao trabalhador, denunciante ou informador que comunica a ocorrência de atos ilícitos. O *whistleblowers* deve fazer essa comunicação através dos canais internos criados para o efeito à entidade competente para iniciar um relatório sobre a situação de risco ocorrida. A operação dos canais de denúncia pode ser feita a nível interno ou externo.⁸¹

Deste modo e segundo o que se encontra disposto no RGPC, a utilização de uma entidade externa para avaliar a situação até se mostra o mais adequado face ao exposto na lei, tendo em

⁷⁸Governo de Portugal, Estratégia Nacional de Combate à corrupção 2020-2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDaxMQAAAnRDZFUAUAAA%3D> Consultado a 10 de janeiro de 2023, pág. 40.

⁷⁹ Lei n.º 93/2021, de 20 de Dezembro, REGIME GERAL DE PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES DE INFRAÇÕES, artigo 15º.

⁸⁰European Commission, Protection for whistleblowers. Disponível em: https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/protection-whistleblowers_en.

⁸¹Whistleblowing Portugal: Como implementar na sua empresa?, junho de 2022. Disponível em: <https://www.artsoft.pt/blog-rh/whistleblowing-portugal/#whistleblowing> Consultado a 1 de julho de 2023.

conta que para ocorrer uma efetiva separação de funções⁸² entre a entidade que fiscaliza e averigua a situação de risco potencialmente ocorrida e a entidade onde a situação de risco potencialmente ocorreu, só assim, pode-se garantir com certeza a independência, imparcialidade, confidencialidade, proteção de dados, sigilo e ausência de conflitos de interesses de quem esteja encarregue de gerir o canal e dar seguimento às denúncias.

Salvo melhor entendimento, mesmo que a entidade optasse por ser ela própria a gerir o canal de denúncias, para que seja garantido uma efetiva separação de funções e a independência e imparcialidade de quem dá seguimento ao canal de denúncias, seria aconselhável ser feita uma avaliação por um terceiro independente.

6.5. Responsável pelo cumprimento normativo (RCN)

De acordo com o disposto no artigo 5º n.º 3 do RGPC, as pessoas coletivas da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e do setor público empresarial que empreguem 50 ou mais trabalhadores devem designar como elemento da direção superior ou equiparado, um RCN que garanta e controle a aplicação do PCN.⁸³

Assim, torna-se imperativo a designação de um RCN para que ocorra uma boa aplicação do programa. O RGPC apenas estipula que o RCN deve ser um elemento da direção superior ou equiparado, mas não especifica as qualificações que o responsável deverá ter para o exercício dessas funções.

Contudo, é de salientar o facto de que a entidade deve designar alguém idóneo para o cargo, de preferência com conhecimentos técnicos especializados no domínio do direito e das práticas de conformidade, que acompanhe a implementação dos programas e que exerça as suas funções de modo independente, permanente e com autonomia decisória, devendo ser

⁸² SOUSA, António Francisco de, 2019, Manual de Direito Administrativo, Porto: vida económica.

⁸³ DL n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro, REGIME GERAL DA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO, artigo 5º n.º2 e n.º3.

assegurado pela respetiva entidade que dispõe da informação interna e dos meios humanos e técnicos necessários o bom desempenho das funções do RCN.⁸⁴

Antes da entrada em vigor do RGPC, em Portugal já era reconhecida a figura de um RCN, no âmbito da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, que estabelece as medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. No artigo 12.º n.º 2 alínea d) da referida Lei, esclarece que tendo em conta a dimensão e a complexidade da entidade obrigada às políticas e aos procedimentos de controlo, quando for caso disso, deve ser designado um responsável pelo controlo do cumprimento do quadro normativo aplicável.⁸⁵

Além do disposto na Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, a figura do RCN pode ser encontrado no setor privado, sendo esta figura equivalente ao cargo de *compliance officer*. Também, em termos similares, existe a figura do Encarregado de Proteção de Dados, *Data Protection Officer* (DPO) estipulado no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD).

Isto posto, podemos colocar a seguinte questão: o responsável pelo controlo do cumprimento estipulado pela Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto ou o DPO pode exercer ao mesmo tempo também as funções de RCN no âmbito do RGPC? Não existe uma resposta exata para esta questão, devendo ser avaliado o caso em concreto, pois é necessário ter em conta diversos fatores como a dimensão da organização em causa ou as funções a serem exercidas pelo RCN. Só assim se consegue saber se existe risco de ocorrer situações que suscitem violações de normas legais ou alguma situação de conflito entre as duas funções.⁸⁶

No caso das entidades abrangidas se encontrarem em relação de grupo, pode ser designado um único RCN, conforme o disposto no artigo 5.º n.º 4 do RGPC.⁸⁷

Deste modo e com a recente entrada em vigor do RGPC, o RCN na Administração pública deve participar na elaboração dos PPR e na execução das medidas preventivas e corretivas, devendo tentar ao máximo aperfeiçoar o PCN. A exigência da lei é de que o PPR deve ser

⁸⁴Governo de Portugal, Estratégia Nacional de Combate à corrupção 2020-2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDaxMQAAAnRDZFAUAAAA%3D> Consultado a 10 de janeiro de 2023, pág. 40.

⁸⁵ Lei n.º 83/2017, de 18 de Agosto, MEDIDAS DE COMBATE AO BRANQUEAMENTO DE CAPITALIS E AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO, artigo 12.º n.º 2 alínea d).

⁸⁶MVCOMPLIANCE PROGRAMAS DE CUMPRIMENTO NORMATIVO. Disponível em: https://www.macedovitorino.com/xms/files/20220420-Programa_de_Cumprimento_Normativo.pdf Consultado a 21 de junho de 2023.

⁸⁷ DL n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro, REGIME GERAL DA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO, artigo 4.º n.º 4.

atualizado no período 3 anos, contudo e conforme as situações de riscos forem ocorrendo, para que o plano se encontre sempre adequado e atualizado durante a sua vigência, deve o mesmo ser alterado de forma a ser aperfeiçoado o máximo possível.⁸⁸

Também é uma das funções do RCN a participação ativa nas seções de formação realizadas pela entidade pública aos seus trabalhadores.⁸⁹ Partindo do pressuposto de que, o RCN têm conhecimentos técnicos na área, não haverá melhor pessoa para acompanhar as seções de formação, assim como controlar as matérias constantes no programa e se as mesmas são adequadas e suficientes para o trabalhador específico que as recebe conseguir evitar as situações de risco, tendo em conta o cargo que o mesmo exerce.

Deve ser responsabilidade do RCN analisar se o trabalhador em questão exerce as suas funções num cargo onde existe um alto perigo de o mesmo cair em situações de risco, devendo proteger o trabalhador da vulnerabilidade que o seu cargo acarreta através de uma correta formação sobre os riscos associados ao cargo específico do mesmo, ou seja, o responsável deve assegurar que a formação interna se mostre suficiente e adequada para o cargo que o trabalhador exerce.

Por fim, no exercício das suas funções o RCN deve assegurar a revisão do PPR e código de conduta, assim como dar início à realização e formulação de um relatório de averiguação de denúncia feita pelos trabalhadores através do canal de denúncia idóneo para o efeito.⁹⁰

6.6. Procedimentos de controlo interno e avaliação prévia

As pessoas coletivas da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e do setor público empresarial que empreguem 50 ou mais trabalhadores, devem implementar sistemas de controlo interno que devem sujeitar-se a avaliações periódicas encontrando-se assim aptos a prevenir situações de conflitos de interesses.⁹¹

⁸⁸ DL n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro, REGIME GERAL DA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO.

⁸⁹ Governo de Portugal, Estratégia Nacional de Combate à corrupção 2020-2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAAAAABAAzNDaxMQAAAnRDZFAUAAAA%3D> Consultado a 10 de janeiro de 2023.

⁹⁰ Governo de Portugal, Estratégia Nacional de Combate à corrupção 2020-2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAAAAABAAzNDaxMQAAAnRDZFAUAAAA%3D> Consultado a 10 de janeiro de 2023.

⁹¹ DL n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro, REGIME GERAL DA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO, artigo 15º.

De acordo com o artigo 13º do RGPC, as entidades devem adotar medidas que assegurem a isenção e a imparcialidade dos membros dos respetivos órgãos de administração, dos seus dirigentes e trabalhadores de forma a prevenir situações de favorecimento, designadamente no âmbito do sistema de controlo interno.⁹²

Assim, as entidades públicas devem implementar um sistema de controlo interno que seja proporcional à dimensão da entidade e da sua atividade. Esse sistema deve englobar um plano de organização, as políticas, os métodos, procedimentos e boas práticas de controlo definidos pelos responsáveis, que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada, eficiente e transparente e que tenham em conta as principais situações de risco de corrupção indicadas no PPR.⁹³

O sistema de controlo interno deve constar de manuais de procedimentos, tendo por base as melhores práticas nacionais e internacionais e para efeitos de avaliação da respetiva adequação e eficácia. As entidades públicas abrangidas promovem o regular acompanhamento da implementação do sistema de controlo interno, designadamente através da realização de auditorias aleatórias, reportando superiormente os seus resultados e eventuais condicionantes, e implementam as necessárias medidas preventivas e corretivas de forma a aperfeiçoar e complementar o PPR.

Isto posto, importa agora referir qual o principal objetivo da implementação do sistema de controlo interno. O principal objetivo é que este se encontre apto a prevenir ou sanar situações de conflito de interesses entre entidades públicas, membros dos órgãos de administração, dirigentes e trabalhadores.

Assim, antes demais, é fundamental que os trabalhadores assinem uma declaração de inexistência de conflitos de interesses nos procedimentos em que o risco de situações ilícitas seja de risco elevado, como é o caso dos procedimentos relativos à contratação pública, à concessão de subsídios, subvenções ou benefícios, a procedimentos de licenciamentos ambientais, comerciais, urbanísticos e industriais e a procedimentos sancionatórios.

Tendo em conta as medidas preventivas constantes no PPR, nas situações em que seja previsível a ocorrência de uma situação de conflito de interesses a situação deve ser

⁹² DL n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro, REGIME GERAL DA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO, artigo 13º.

⁹³ MVCOMPLIANCE PROGRAMAS DE CUMPRIMENTO NORMATIVO. Disponível em: https://www.macedovitorino.com/xms/files/20220420-Programa_de_Cumprimento_Normativo.pdf Consultado a 21 de junho de 2023.

comunicada ao superior hierárquico do trabalhador que se encontre na situação de conflito, assim como ao RCN para que estes possam agir de forma a evitar a situação de conflito e potenciais ilegalidades.⁹⁴

7. Desafios associados à Implementação de programas de cumprimento normativo na Administração pública

Podemos afirmar que, a implementação de PCN nas entidades públicas é um passo no caminho certo na luta contra a corrupção. Também é uma forma de limpar a imagem da Administração pública, tendo em conta que a credibilidade desta se encontra afetada face aos escândalos de corrupção ocorridos nos últimos anos.

Contudo, e devido apenas à recente obrigatoriedade da implementação dos PCN nas entidades do setor público, e tendo em conta que o maior conhecimento existente na matéria da implementação destes programas é no setor privado, a implementação dos PCN no setor público pode ser suscetível de criar situações desafiadoras a serem aperfeiçoadas com o tempo.

Para uma boa implementação dos PCN torna-se necessário que a Administração pública invista no programa a 100%, pois a implementação de um programa deficiente e com falhas na sua organização não irá resolver o problema a que o programa se propõem a solucionar.⁹⁵

Assim, para a implementação dos PCN é necessário que seja definido um bom orçamento para o efeito. Orçamento este que seja viável e proporcional com o que se pretende fazer, e acima de tudo, que a prestação de contas resultantes da implementação do programa seja clara em termos de distribuição do orçamento, para se evitar possíveis aproveitamentos dos próprios órgãos ou entidades públicas.⁹⁶

⁹⁴ DL n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro, REGIME GERAL DA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO, artigo 13º.

⁹⁵Governo de Portugal, Estratégia Nacional de Combate à corrupção 2020-2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDAXMQAAnRDZFAUAAAA%3D> Consultado a 10 de janeiro de 2023.

⁹⁶ SOUSA, António Francisco de, 2019, Manual de Direito Administrativo, Porto: vida económica, pág.447.

Ou seja, a implementação dos PCN irá resultar em elevados gastos de dinheiro e recursos públicos. Se o combate à corrupção e demais infrações conexas são o que se pretende evitar com a implementação destes programas, será um bom investimento, visto que o valor dos recursos públicos que são desviados por quem pratica estes crimes é maior do que o investimento que será necessário ser feito para uma correta implementação dos PCN.

Contudo, e apesar das vantagens associadas, existe um tópico que é importante ser referido, pois o gasto dos recursos públicos com a implementação dos programas traduz-se na necessidade, entre outras questões, da existência, consoante a dimensão da entidade, de não apenas um RCN, mas sim de uma equipa ou departamento de RCN. Também para que os programas sejam corretamente implementados será necessário investir em sessões de formação interna, na criação de códigos de conduta e na criação de canais de denúncia céleres, sigilosos e independentes que integram os PCN.⁹⁷

Outra questão suscetível de criar desafios, é o facto de a lei não especificar as qualificações necessárias para exercer o cargo de RCN e o facto de serem as próprias entidades públicas a designar o mesmo. No artigo 5º nº2 do RGPC, apenas resulta como exigência legal que as próprias entidades designem o RCN como alguém constante do elemento da direção superior ou equiparado.

Apesar de não resultar diretamente como exigência da lei, ao ser escolhido o responsável para o cargo de RCN, deve ser escolhido alguém com conhecimentos técnicos especializados, conhecimentos na área do direito, mais concretamente, com conhecimento das normas reguladoras da área de atividade em causa.⁹⁸

Como já foi referido, o RGPC apenas especifica que o RCN deve ser elemento da direção superior ou equiparado e que são as próprias entidades públicas abrangidas pelo regime que designam o responsável para o cargo. Outra questão que se pode colocar é a seguinte: existe efetivamente uma separação de funções?

Segundo o Exmo. Professor Doutor António Francisco de Sousa “*O compliance exige, antes de mais, separação de funções. Por exemplo, quem toma as decisões não pode ser a*

⁹⁷ HADID, Darius, 2020, *What Does Compliance Mean for the Public Sector?*, Disponível em: <https://www.azeusconvene.com/articles/what-does-compliance-mean-for-the-public-sector>. Consultado a 8 de julho de 2023.

⁹⁸ Governo de Portugal, Estratégia Nacional de Combate à corrupção 2020-2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDxMQAAnRDZFAUAAAA%3D> Consultado a 10 de janeiro de 2023.

*mesma pessoa ou órgão que fiscaliza a decisão tomada e mesmo, em certos casos, que cria a norma de regulação interna. Por exemplo, viola o compliance criar, ainda que por norma legal, benefícios para si próprio”.*⁹⁹

Devido ao facto de que é a própria entidade pública que designa o RCN e que é este que toma as decisões respeitantes às normas e condutas constantes no PPR e nos códigos de conduta que serão aplicáveis no PCN, e que as condutas constantes no programa serão exigidas a todos os trabalhadores da entidade pública, é extremamente necessário que quem exerça esta função, realmente a exerça de modo independente, sem cair na tentação de face ao seu poder em mãos nas tomadas de decisões, crie normas ou condutas nos programas em proveito próprio ou com o objetivo de beneficiar terceiros.

O RCN ao encarregar-se do controlo, execução e revisão do PPR constante nos PCN vai ter de tomar um grande número de importantes decisões. Essas decisões devem ser sempre tomadas em prol do interesse público e deve ser feito o melhor aperfeiçoamento possível aos programas de forma a minimizar ao máximo a prática de atos ilícitos, como a corrupção ou infrações conexas. O facto de o RCN ter de tomar essas importantes decisões, vai fazer com que o mesmo tenha um grande poder em mãos, o poder de fiscalização de todos os trabalhadores na entidade pública. Apesar de as funções do RCN terem limites, como por exemplo o mesmo não pode intrometer na vida privada dos trabalhadores, para que este consiga exercer com eficácia e eficiência as suas funções, o mesmo terá de fiscalizar os atos dos trabalhadores, quer seja para averiguar se estes se encontram a cumprir as normas constantes nos códigos de conduta, se cumprem as medidas preventivas e corretivas constantes no PPR para minimizar as situações potenciadores de risco, ou até na eventualidade de ser feita uma denúncia através do meio idóneo para o efeito, realizar um relatório de averiguação do ocorrido.

Pois, para que os programas se encontrem atualizados e para que o PPR constantes nos mesmo se encontre constantemente a ser aperfeiçoado, o RCN tem de saber quais foram as falhas ocorridas no anterior PPR, as vulnerabilidades a que a entidade pública se encontrou exposta e quais os pontos a serem melhorados. Os PCN funcionam como um “escudo” ao protegerem as entidades públicas contra as vulnerabilidades existentes no exercício das suas atividades.

⁹⁹ SOUSA, António Francisco de, 2019, Manual de Direito Administrativo, Porto: vida económica, pág.446.

Para a entidade pública se encontrar o mais protegida possível, é fundamental que o RCN no correto exercício das suas funções consiga obter determinados tipos de informação, como os resultados obtidos com a implementação e execução do PPR. Para ter acesso a toda a informação possível o RCN tem de tomar uma posição de fiscalização para poder realmente averiguar o ocorrido e constatar se os programas se encontram corretamente implementados.

Com a correta implementação dos PCN e a existência de canais seguros de comunicação, ao chegar algum tipo de informação que seja propícia a criar falhas nos programas implementados e a ter de ser feito um relatório de averiguação, o RCN vai ter em mãos a responsabilidade de, caso seja descoberto que foi exercido um ato ilícito ou que as normas constantes do código de conduta não foram cumpridas, de sancionar o infrator disciplinarmente e consoante a gravidade da situação ocorrida até mesmo pode ser iniciado procedimento criminal.

Isto posto, para que RCN consiga exercer da melhor forma possível as suas funções, deve existir uma efetiva separação de função e este não deve depender hierarquicamente de nenhum órgão específico. Só assim se pode garantir a autonomia e independência do RCN, exercendo funções de fiscalização interna dentro da entidade pública. Para garantir a efetividade e eficácia das suas funções deve ser obrigatório que este apresente os relatórios da efetividade dos PCN implementados com regularidade ao órgão de fiscalização deste.

Isto porque, os RCN apesar de exercerem funções de fiscalização interna e não depender hierarquicamente de outro órgão, também as funções destes devem ser fiscalizadas para evitar aproveitamentos em benefício próprio ou de terceiro. Assim, devem ser realizadas auditorias externas periódicas para se ter a certeza de que o PCN se encontra bem implementado, assim como, para que outra entidade externa consiga avaliar a correta implementação do PCN.¹⁰⁰

Apesar dos desafios associados à implementação dos PCN no setor público, estes são uma boa iniciativa para combater a corrupção na Administração pública.¹⁰¹

Deste modo, deve existir um compromisso na implementação destes programas por parte de todos os intervenientes do mesmo, para que todos respeitem e cumpram as medidas

¹⁰⁰ Conforme disposto no artigo 34º do DL n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro, REGIME GERAL DA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO.

¹⁰¹ Governo de Portugal, Estratégia Nacional de Combate à corrupção 2020-2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAAAAABAAzNDaxMQAAnRDZFAUAAAA%3D> Consultado a 10 de janeiro de 2023.

preventivas e corretivas constantes do programa. Uma Administração pública corrupta é uma administração que não funciona, pois, se o interesse público é a meta a ser alcançada, com uma administração corrupta esse fim nunca será obtido. Além disso, as consequências que a prática destes crimes origina, tanto para a própria organização, como para a área de atividade ou até para o mercado em que a mesma se insere são arrasadoras.

É essencial que ocorra uma mudança no futuro e que a cultura do *compliance* seja interiorizada e canalizada em toda a hierarquia da entidade pública.¹⁰² A existência de códigos de conduta é fundamental, devendo até mesmo, futuramente estes serem inseridos nos contratos de trabalho dos trabalhadores em funções públicas, no sentido de ser exigido aos mesmo a obrigação de cumprimento destes mesmos códigos de conduta já desde o início da vinculação do trabalhador com a entidade pública.

Não podem ser esquecidas, depois da implementação do PCN, as sessões de formação interna e a necessidade de existir um continuo acompanhamento do programa, para se ter a certeza de que o mesmo está efetivamente a ser cumprido. Para esse efeito, deve partir da iniciativa das entidades públicas a ocorrência de inquéritos de verificação, ou até mesmo, sistemas de prémio para os trabalhadores que cumpram o programa de forma exemplar.

Isto porque, é e deve ser do interesse de todos que o programa seja cumprido para se evitar sanções ou ilegalidades, para se evitar a prática de crimes como a corrupção e infrações conexas.¹⁰³ Não nos podemos esquecer que, encontramos-nos perante a utilização de dinheiro e recursos públicos, recursos estes que poderiam ser utilizados noutras situações. O facto de ser distribuído recursos públicos para a implementação destes programas exige que a implementação dos mesmos seja levada com rigor e que se tire o máximo de proveito da implementação dos mesmos.

A credibilidade das entidades públicas necessita de ser restituída¹⁰⁴, não é só a imagem da entidade que fica manchada, é também a imagem de um país que fica manchada por permitir que estes crimes ocorram e nada fazer para combater os mesmos. Para que isso não aconteça, tem de partir de dentro, segundo princípios éticos e morais de que estamos perante recursos públicos. A correta implementação do PCN vai solucionar vários problemas

¹⁰² Plano de Prevenção de Riscos, Disponível em: <https://dgaj.justica.gov.pt/Instrumentos-de-gestao/Plano-de-prevencao-de-riscos> Consultado a 9 de julho de 2023.

¹⁰³ PALMA, Maria Fernanda, DIAS, Augusto Silva, MENDES, Paulo de Sousa, 2020, Novos Estudos sobre *Law enforcement*, *Compliance* e Direito Penal, COIMBRA: almedina.

¹⁰⁴ SOUSA, António Francisco de, 2019, Manual de Direito Administrativo, Porto: vida económica, pág.446.

e evitar aproveitamentos e benefícios em proveito próprio, e no interesse de um só indivíduo, tendo em conta a necessidade desses recursos serem gastos em prol do interesse público e no interesse de vários indivíduos.

Em suma, vivemos na era do *compliance*, trazendo uma nova realidade que há muito tempo se mostrava necessária, em que além da necessidade das entidades públicas serem sérias têm de parecer sérias, para um melhor posicionamento no mercado, melhores oportunidades de negócio e para uma maior confiança por parte dos cidadãos para com a Administração Pública. Com sucesso, foram implementados programas de *compliance* no setor privado, onde era encarregado pela implementação dos mesmos o *compliance officer*. O setor público não se pode deixar ficar para trás, tal como o setor privado, este deve acompanhar a evolução da sociedade e as novas necessidades trazidas pelo mercado. Assim, a implementação dos PCN irá ajudar a combater problemas sérios que são uma realidade atualmente em Portugal, é necessário que o Governo tenha mais iniciativas como a obrigatoriedade da implementação dos PCN para combater a corrupção e infrações conexas.¹⁰⁵ É necessário olhar para o futuro de outra forma e não cair nos erros do passado, é necessário fazer uma melhor gestão do dinheiro e dos recursos públicos e é necessário que a Administração pública seja séria, íntegra e responsável.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Governo de Portugal, Estratégia Nacional de Combate à corrupção 2020-2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAAAAABAAzNDAXMQAAAnRDZFAUAAAA%3D> Consultado a 10 de janeiro de 2023.

¹⁰⁶ SOUSA, António Francisco de, 2019, Manual de Direito Administrativo, Porto: vida económica.

Conclusão

Da matéria tratada supra, foi debruçado os PCN e as vantagens trazidas com a implementação dos mesmos nas entidades públicas, tanto como uma forma estratégica a ser utilizada no combate à corrupção e infrações conexas, mas também como forma de devolver credibilidade, integridade e dignidade à Administração pública.

Salienta-se a importância de, por na presente dissertação nos focarmos em entidades públicas, ao serem desenvolvidos os PCN, irão ser gastos dinheiro e recursos públicos. Assim, os mesmos não podem ser implementados de forma leviana, devendo haver uma correta implementação dos mesmos e, assim a cultura do *compliance* deve ser interiorizada em toda a hierarquia da Administração pública.

Com efeito, o cargo de RCN é de extrema importância, devendo ser uma pessoa com independência da entidade pública a exercer essas funções, pois só assim se poderia garantir com 100% certeza a autonomia na tomada de decisões.

O facto de ser a entidade pública a designar o RCN e ser este que controla as decisões face às medidas preventivas e corretivas constantes no PPR e comportamentos a ser exigidos nos códigos de conduta, e que ao mesmo tempo tem o dever de fiscalizar as decisões tomadas para conseguir fazer corretamente o seu trabalho, pode criar dúvidas face à independência e separação de funções necessária no exercício da sua atividade como RCN.

Como podemos ter a certeza, se o RCN no exercício das suas funções de controlo e aplicação do PCN não irá criar normas internas para benefício próprio? Como podemos ter a certeza de que, a entidade pública ao designar o RCN, designa alguém com capacidades técnicas e conhecimentos, tanto a nível interno da entidade pública, como a nível externo, com conhecimentos sobre as normas reguladoras do setor de atividade? O facto de as entidades públicas designarem alguém para o cargo do RCN como elemento da direção superior ou equiparado pressupõem que o mesmo é pessoa idónea com os conhecimentos técnicos necessários para o cargo? Muitas questões são levantadas ao aprofundar a implementação dos PCN, e ao longo da presente dissertação as mesmas foram abordadas.

Não se pode esquecer, que estamos perante manuseamento de recursos públicos, e que os PCN como estratégia no combate à corrupção apesar de ser uma boa iniciativa, para a mesma funcionar é necessário que os PCN sejam corretamente implementados, de forma a

limpar a imagem da Administração pública, restituindo à mesma a dignidade e credibilidade que o setor público merece, assim como forma de enaltecer e reconhecer a importância deste mesmo setor para Portugal.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Arnaldo Quirino, Compliance Anticorrupção: FCPA e UKBA, um breve comparativo, janeiro de 2021. Disponível em: https://br.linkedin.com/in/arnaldoquirino?trk=article-ssr-frontend-pulse_publisher-authorcard.

ARAUJO, Warney Paulo Nery, *Compliance e Contratação Pública*, Universidade Autónoma de Lisboa “Luís de Camões”, 2020. Dissertação de Mestrado.

Certificação ISO 37001 do Sistema de gestão para prevenir o suborno nas organizações. Disponível em: <https://www.aenorportugal.com/certificacion/complianceebomgoverno/gestiaoantisuborno>.

Ciclo PDCA: como aplicar no gerenciamento de riscos? Disponível em: <https://segurancatemfuturo.com.br/index.php/2021/09/20/ciclo-pdca/>.

Código de Ética e Conduta dos Trabalhadores da DGAEP, Disponível em: https://www.dgaep.gov.pt/upload/Instrumentos_Gestao/Codigo_Etica_Conduta.pdf.

COSTA, Daniel Gobbi, A Norma ISO 19600:2014 – A implementação de um padrão global para o Gerenciamento da Conformidade (*Compliance*), outubro de 2015. Disponível em: <https://pt.linkedin.com/pulse/normaiso196002014implementa%C3%A7%C3%A3odeumpadr%C3%A3o-global-costa>.

European Commission, *Protection for whistleblowers*. Disponível em: https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/protection-whistleblowers_en.

Governo de Portugal, Estratégia Nacional de Combate à corrupção 2020-2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAABAAzNDAXMQAAAnRDZFAUAAAA%3D>.

HADID, Darius, 2020, *What Does Compliance Mean for the Public Sector?*, Disponível em: <https://www.azeusconvene.com/articles/what-does-compliance-mean-for-the-public-sector>.

INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS AUTORIDADE DE AUDITORIA, Plano de Prevenção de Riscos de Gestão Incluindo Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, abril de 2023. Disponível em: <https://www.igf.gov.pt/institucional1/instrumentos-de-gestao/planodeprevencaoderiscosdegestao.aspx>.

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA E EQUIPAMENTOS DA JUSTIÇA I.P., PROGRAMA DE CUMPRIMENTO NORMATIVO (PCN). Disponível em: https://igfej.justica.gov.pt/Portals/8/Programa%20de%20Cumprimento%20Normativo/PCN_s et2022_IGFEJ.pdf?ver=x92J_0PV1pDTH0PqwdrhTQ%3d%3d.

LUGARINHO, Helen, COMPLIANCE NO SETOR PÚBLICO: BENEFÍCIOS PARA A SOCIEDADE, janeiro de 2022. Disponível em: <https://clickcompliance.com/compliance-setor-publico-beneficios-sociedade/>.

LUGARINHO, Helen, O QUE A LEI ANTICORRUPÇÃO AMERICANA TEM A VER COM COMPLIANCE?. Disponível em: <https://clickcompliance.com/lei-anticorruptcao-americana-compliance/>.

MACHADO, Inês Alves, Programas de compliance como ferramenta preventiva da corrupção empresarial, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2021. Dissertação de Mestrado.

MVCOMPLIANCE PROGRAMAS DE CUMPRIMENTO NORMATIVO. Disponível em: https://www.macedovitorino.com/xms/files/20220420Programa_de_Cumprimento_Normativo.pdf.

PALMA, Maria Fernanda, DIAS, Augusto Silva, MENDES, Paulo de Sousa, 2020, Novos Estudos sobre Law enforcement, Compliance e Direito Penal, COIMBRA: almedina.

PIRES, Alex Sander, ROSÁRIO, Pedro Trovão do, BAHAMONDE, Ruben, 2020, Compliance: Perspetivas e novas dinâmicas, COIMBRA: almedina.

Plano de Prevenção de Riscos, Disponível em: <https://dgaj.justica.gov.pt/Instrumentos-de-gestao/Plano-de-prevencao-de-riscos>.

Presidência do Conselho de Ministros, Secretaria-Geral. Regime geral de proteção de denunciadores de infrações. Disponível em: <https://www.sg.pcm.gov.pt/media/55984/rgpdi.pdf>.

PROENÇA DE CARVALHO, Uría Menéndez, Regime Geral de Prevenção da Corrupção e Proteção de Denunciantes Obrigações para entidades com 50 ou mais trabalhadores. Disponível em: <https://www.uria.com/documentos/circulares/1536/documento/12820/notaUMPC.pdf?id=12820&forceDownload=true>.

Resolução da Assembleia da República n.º 183/2016 Aprova o Acordo entre a República Portuguesa e os Estados Unidos da América para Reforçar o Cumprimento Fiscal e Implementar o Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA), assinado em Lisboa em 6 de agosto de 2015. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-assembleia-republica/183-201675105953>.

Resolução do Conselho de Ministros nº37/2021 publicada no Diário da República que aprova a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 Disponível em: <https://justica.gov.pt/Estrategia-Nacional-Anticorruptcao-2020-2024>.

ROCHA, Arlindo Nascimento, A odisseia do Compliance: dos Estados Unidos da América ao Brasil, agosto de 2021. Disponível em: <https://www.colab.re/conteudo/odisseia-compliance>.

SGMTSSS, Secretaria-geral Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, PROGRAMA DE CUMPRIMENTO NORMATIVO – PCN. Disponível em: <https://www.sg.mtsss.gov.pt/documents/12512/23347/Programa+de+Cumprimento+Normativo+-+vers%C3%A3o+integral/8d930830-e3cb-4986-9651-ceb695e612c6>.

SOUSA, António Francisco de, 2019, Manual de Direito Administrativo, Porto: vida económica.

TRIBUNAL DE CONTAS. DGTC- Sede e Secções Regionais: Plano de Prevenção de Risco de Gestão. 2021. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/Documents/pprg-2021.pdf>.

What is corporate compliance, and why is it important?, dezembro de 2020, Disponível em: <https://www.powerdms.com/policylearningcenter/whatcorporatecomplianceisandwhyitsimportant>.

Whistleblowing Portugal: Como implementar na sua empresa?, junho de 2022. Disponível em: <https://www.artsoft.pt/blog-rh/whistleblowing-portugal/#whistleblowing>.

Legislação:

Decreto de 10 de Abril de 1976, Constituição da República Portuguesa.

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.

DL n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro, Regime Geral da Prevenção da Corrupção.

DL n.º 4/2015, de 07 de Janeiro, Código de Procedimento Administrativo.

DL n.º 48/95, de 15 de Março, Código Penal.

Lei n.º 93/2021, de 20 de Dezembro, Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações.

Lei nº 83/2017, de 18 de agosto, Diário da República n.º 159/2017, Série I de 2017-08-18, Medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

FACULDADE DE DIREITO

