



**Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção  
e Infrações Conexas na Administração Pública**

**Plans for the Prevention of Corruption-Related  
Risks in the Public Sector**

**Diogo Santana Lopes**

Vol. 9 No. 2  
outubro 2022  
[e-publica.scholasticahq.com](http://e-publica.scholasticahq.com)

ISSN 2183-184x

Com o apoio de:

**FCT** Fundação  
para a Ciência  
e a Tecnologia

## PLANOS DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### PLANS FOR THE PREVENTION OF CORRUPTION-RELATED RISKS IN THE PUBLIC SECTOR

**DIOGO SANTANA LOPES**

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
Alameda da Universidade - Cidade Universitária  
1649-014 Lisboa - Portugal

[diogosantanalopes@fd.ulisboa.pt](mailto:diogosantanalopes@fd.ulisboa.pt)

**Sumário:** 1 - Enquadramento; 1.1. Programas de cumprimento normativo; 1.2. Enquadramento normativo extranacional; 1.3. Enquadramento normativo nacional; 1.4. O Regime Geral de Prevenção da Corrupção; 2. A identificação de riscos; 2.1. Definição de responsáveis; 2.2. Identificação de riscos relevantes; 2.3. Elaboração da matriz de risco; 3. O Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas; 3.1. Forma e conteúdo; 3.2. Aprovação, publicação e divulgação; 3.3. Execução e monitorização; 4. Notas conclusivas.

**Summary:** 1. Introduction; 1.1. Compliance programs; 1.2. Extranational normative framework; 1.3. National normative framework; 1.4. General Framework for the Prevention of Corruption; 2. Risk mapping; 2.1. Definition of responsibilities; 2.2. Mapping of relevant risks; 2.3. Drafting of a risk matrix; 3. The Plan for the Prevention of Corruption-Related Risks; 3.1. Form and content; 3.2. Approval, publication, and dissemination; 3.3. Execution and monitoring; 4. Concluding remarks.

**Resumo:** O presente artigo começará por abordar, em jeito de enquadramento, o surgimento e evolução da figura do plano de prevenção de riscos em matéria de corrupção e infrações conexas em Portugal, designadamente através da evocação de instrumentos internacionais e nacionais relevantes. De seguida, procurará contribuir-se para a clarificação do exercício que lhe está necessariamente subjacente, respeitante ao mapeamento de riscos, identificando os respetivos pilares. Finalmente, examinar-se-ão criticamente os requisitos formais e materiais que os planos de prevenção devem contemplar, através da densificação dos critérios legais, com base nas melhores práticas internacionais e em exemplos comparativos, procurando, por essa via, colmatar o vazio de orientações existentes à presente data.

**Abstract:** The present paper will begin by providing a framework relating to the development of plans for the prevention of corruption-related risks in Portugal, namely through the citation of select international and national instruments. It will then attempt to provide a contribution to the clarification of the essential requirements of risk mapping, which necessarily precedes the drafting of the abovementioned plans. Finally, the article will provide a commentary on the formal and material requirements that prevention

plans must fulfill, through the densification of legal criteria, and based on international best practices and comparative examples, with the aim of circumventing the lack of guidance relating to said plans to date.

**Palavras-chave:** corrupção; prevenção; riscos; PPR; cumprimento

**Keywords:** corruption; prevention; risks; plans; compliance

## 1. Enquadramento

### 1.1. Programas de cumprimento normativo

O Plano de Prevenção de Riscos de corrupção e infrações conexas (doravante “o Plano” ou “PPR”, de acordo com a abreviação legal que lhe confere o simbolismo de antecipação de riscos futuros) vem previsto, no novo Regime Geral de Prevenção da Corrupção anexo ao recente Decreto-Lei 109-E/2021 (doravante “RGPC”), como um instrumento essencial do programa de cumprimento normativo (doravante “Programa”), imposto a um conjunto de entidades, públicas e privadas.

Em matéria de cumprimento normativo, a elaboração de um Plano enquadra-se, à luz da legislação atual, como o ponto de partida para o exercício quotidiano de gestão de riscos da entidade em matéria de corrupção e infrações conexas<sup>1</sup>.

Ainda que, atualmente, a implementação de um Programa consubstancie, relativamente às entidades públicas e privadas sujeitas ao RGPC, o cumprimento de uma obrigação legal, a sua importância alicerçava-se já em diversos fatores. No caso das entidades públicas, podemos, a título de exemplo, mencionar: (i) a redução da vulnerabilidade da entidade a práticas proibidas (e.g. corrupção); (ii) a racionalização das decisões tomadas pela administração pública (*lato sensu*); e (iii) a otimização da aplicação de fundos públicos (Ferreira da Cunha, 2015: 115).

No entanto, um estudo histórico-comparativo revela que a existência de um Programa robusto e efetivo não pressupõe, necessariamente, a elaboração de um Plano. Com efeito, como ilustraremos *infra*, não é comum que instrumentos supranacionais e estrangeiros prevejam a existência do Plano como elemento de caráter obrigatório no âmbito de um Programa, ao invés do que sucede atualmente no ordenamento jurídico português.

### 1.2. Enquadramento normativo extranacional

A consagração do Plano como instrumento basilar do Programa previsto no RGPC resultou do labor de um grupo de trabalho constituído para elaboração da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020-2024 (doravante “ENAC 2020-2024”), o qual empreendeu, em parte, um estudo comparativo de base<sup>2</sup>.

---

1. De acordo com o artigo 3.º do RGPC, o conceito de corrupção e infrações conexas compreende os crimes de corrupção, recebimento e oferta indevidos de vantagem, peculato, participação económica em negócio, concussão, abuso de poder, prevaricação, tráfico de influência, branqueamento ou fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito, previstos no Código Penal, no Código de Justiça Militar, na Lei n.º 50/2007, na Lei n.º 20/2008 e no Decreto-Lei n.º 28/84.

2. Cfr. Comunicado do Conselho de Ministros de 05.12.2019, que criou, “na dependência direta da Ministra da Justiça, um grupo de trabalho para a definição de uma estratégia nacional, global e integrada de combate à corrupção, que compreenda os momentos da prevenção e da repressão, e que envolva a participação de diferentes entidades e profissionais”. Ficou definido como finalidade do grupo de trabalho “desen-

Não surpreende, portanto, que a inspiração para a solução normativa relativa à exigência de um Plano possa, de forma mais ou menos direta, encontrar-se em diversos instrumentos, de cariz internacional e nacional. A título de exemplo, recordemos os seguintes:

- Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, cujo Capítulo II prevê a adoção de medidas preventivas, incluindo, por exemplo, a implementação de mecanismos que promovam a transparência e evitem conflitos de interesse no setor público, a adoção de códigos de conduta para funcionários e a publicação de relatórios sobre os riscos de corrupção na administração pública<sup>3</sup>. Como veremos infra, o respetivo Mecanismo de Revisão de Implementação da convenção, criado em 2009, revelou-se instrumental para a identificação de lacunas nos mecanismos existentes em Portugal;
- Convenção da OCDE sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais, a qual, embora se foque na vertente ativa da corrupção e tenha nascido em contexto anterior à conceptualização e disseminação geográfica dos Programas (essencialmente circunscritos aos Estados Unidos da América à data)<sup>4</sup>, inclui, desde logo, o reconhecimento do “papel dos governos na prevenção da solicitação de subornos de indivíduos e de empresas em transações comerciais internacionais”<sup>5</sup>. Nos termos da Recomendação emitida em 2021, no âmbito da Convenção:
  - os Estados-parte deveriam, *inter alia*, promover a implementação de controlos internos adequados, assim como de programas de ética e de cumprimento normativo respeitantes à corrupção

---

volver os objetivos do programa do Governo de, designadamente, instituir um relatório nacional anticorrupção, avaliar a permeabilidade das leis aos riscos de fraude, diminuir as complexidades legais e a carga burocrática, obrigar as entidades administrativas a aderir a um código de conduta ou a adotar códigos de conduta próprios, dotar algumas entidades administrativas de um departamento de controlo interno que assegure a transparência e imparcialidade dos procedimentos e decisões, melhorar os processos de contratação pública, reforçar a transparência das contas dos partidos políticos, e obrigar as médias e grandes empresas a disporem de planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas.” (destacado nosso)

3. Cfr. Artigo 7.º, n.º 4 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, assinada em 9 de dezembro de 2003.

4. Em 1997, data da Convenção da OCDE, o Manual do Guia Federal de Aplicação de Penas dos Estados Unidos já continha, ainda que de forma mais rudimentar que a versão atual, no seu Capítulo 8(b), a consideração da existência de um Programa para efeitos de aplicação de penas a pessoas coletivas. Em particular, referia-se a necessidade de terem sido estabelecidos “padrões e procedimentos de cumprimento normativo a serem seguidos pelos seus trabalhadores e outros indivíduos que sejam razoavelmente capazes de reduzir a probabilidade de conduta criminosa”, assim como a designação de indivíduos específicos ao mais alto nível com a responsabilidade de acompanharem os referidos padrões e procedimentos. Cfr. *U.S. Sentencing Commission Guidelines Manual* (1997) p. 381, disponível em <https://www.uscc.gov/sites/default/files/pdf/guidelines-manual/1997/manual/CHAP8.pdf>.

5. Cfr. OCDE, Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, assinada em 17 de dezembro de 1997.

no comércio internacional, por parte dos seus serviços e das empresas, incluindo empresas públicas;

- devendo os referidos instrumentos assentar “num mapeamento de riscos assente nas circunstâncias singulares da entidade, particularmente nos riscos de corrupção no comércio internacional a que está exposta”<sup>6</sup>.
- Convencões do Conselho da Europa sobre a Corrupção<sup>7</sup>, na sequência das quais foram emanados, no contexto de projetos apoiados pelo GRECO (Grupo de Estados contra a Corrupção), guias sobre o desenho e implementação de políticas anticorrupção. Os referidos guias reconhecem os “planos de ação”, no âmbito governamental, como uma ferramenta útil para concretizar documentos estratégicos, conquanto definam medidas de mitigação de riscos e inscrevam prazos de implementação concretos<sup>8</sup>.

No plano nacional, e sem pretensões de exaustividade, refiram-se brevemente os seguintes ordenamentos jurídicos:

- Estados Unidos, realçando-se, em particular, a versão atual do Capítulo 8(b) do Manual do Guia Federal de Aplicação de Penas, que, malgrado as alterações que vem sofrendo periodicamente, mantém os seus elementos centrais desde há décadas. Nesse capítulo, prevê-se que um Programa efetivo contenha os seguintes elementos:
  - (i) **Avaliação periódica de riscos**, de acordo com os seguintes fatores:
    - a. Natureza e gravidade da infração;
    - b. Probabilidade de ocorrência, com base na natureza das atividades da entidade; e
    - c. Histórico da entidade.
  - (ii) **Estabelecimento periódico de prioridades** na concretização das medidas de mitigação identificadas, tendo em vista o enfoque na prevenção e deteção de conduta criminosa com maior probabilidade de ocorrência e maior gravidade; e
  - (iii) **Revisão das medidas de mitigação** identificadas, quando necessário<sup>9</sup>.

---

6. Cfr. OCDE, *Recommendation of the Council for OECD Legal Instruments for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, Secção XXIII, Capítulos C e D e Anexo II.

7. Convenção Penal sobre a Corrupção do Conselho da Europa, assinada em 27 de janeiro de 1999, e Convenção Civil sobre a Corrupção do Conselho da Europa, assinada em 4 de novembro de 1999.

8. Cfr. Conselho da Europa, *Building a Compliance Program Handbook*, (2013), p. 45, disponível em <https://rm.coe.int/16806d8ad7>.

9. Cfr. *U.S. Sentencing Commission Guidelines Manual* (2021), Capítulo 8, nota 7.

- França, cujo diploma conhecido como *Loi Sapin II*, reconhecidamente vanguardista na União Europeia, veio impor, em 2016, que as entidades públicas e privadas com determinadas características, assentes essencialmente na sua dimensão, adotassem um Programa<sup>10</sup>. De acordo com o diploma, o Programa deveria incluir “uma cartografia de riscos que tome a forma de documentação regularmente atualizada e destinada a identificar, analisar e hierarquizar os riscos de exposição da entidade a solicitações externas com fins corruptos, designadamente em função dos setores de atividade e das zonas geográficas nos quais a entidade desenvolve a sua atividade”<sup>11</sup>; e
- Brasil, cujo Decreto n.º 8.420, de 2015 (recentemente substituído pelo Decreto n.º 11.129, de 2022) já previa a possibilidade de atenuação da sanção administrativa aplicável a pessoas coletivas pela prática de atos contra a administração pública, nos casos em que demonstrassem a adoção e implementação de programas de integridade, nos termos do respetivo Capítulo IV. Em particular, o Programa deveria ser “estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica”, incluindo a “análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade”<sup>12</sup>.

Do mesmo modo, especificamente no que respeita ao setor público, a Portaria n.º 1.089/2018 do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, que cascateia o Decreto n.º 9.203/2017, prevê “[a] estruturação do Programa de Integridade (...) por meio de planos de integridade, os quais organizarão as medidas a serem adotadas em determinado período de tempo e deverão ser revisados periodicamente”<sup>13</sup>.

### 1.3. Enquadramento normativo nacional

#### a. Os primórdios do Plano

Além do enquadramento internacional e comparativo, a compreensão do surgimento do Plano no ordenamento jurídico português justifica uma alusão aos instrumentos normativos que antecedem o RGPC<sup>14</sup>.

---

10. Cfr. *Loi n.º 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*.

11. *Ibid.* (tradução nossa).

12. Cfr. artigo 41.º, parágrafo único e artigo 42.º, n.º V do Decreto n.º 8.420, de 2015 (atualmente, em termos semelhantes, decorrentes do artigo 56.º, parágrafo único e artigo 57.º, n.º V do Decreto n.º 11.129, de 2022).

13. Cfr. artigo 2.º, n.º 2.

14. Não faremos nesta sede o enquadramento normativo dos Programas em geral, por escapar ao objeto do presente artigo. No entanto, consideramos que se justifica a nota de que a sua relevância para efeitos de desresponsabilização penal resultava já do artigo 11.º, n.º 6 do Código Penal. Veja-se, em sentido concordante, a propósito do artigo 7.º, n.º 2 do Regime Geral das Contra-Ordenações, o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, proferido no processo n.º 4679/11.0TBMAI.P1, de 06.06.2012, disponível em <http://www.dgsi.pt/>.

Desde logo, a Constituição da República Portuguesa (doravante “CRP”) inscreve um conjunto de normas às quais subjazem preocupações de transparência e de integridade no setor público, que alguma doutrina interpreta como corolários de um putativo princípio constitucional anticorrupção (Figueiredo, 2020: 169 ss.). Entre essas preocupações incluem-se as seguintes: (i) a prossecução do interesse público pela administração pública (cfr. artigo 266.º, n.º 1 da CRP); (ii) a transparência e simplificação administrativa (cfr. artigo 267.º, n.º 1 da CRP); e (iii) a prevenção de conflitos de interesses (cfr. artigos 150.º, 154.º, 160.º e 216.º, n.º 3 da CRP).

No entanto, no contexto nacional, a conceptualização da figura do Plano resulta verdadeiramente dos instrumentos emanados pelo Conselho de Prevenção da Corrupção (doravante “CPC”). Refiram-se, numa primeira fase:

- (i) a Recomendação n.º 1/2009, destinada a órgãos de gestão das “entidades gestoras de dinheiros, valores ou patrimónios públicos, qualquer que seja a sua natureza”, que instava as referidas entidades a adotarem, no prazo de 90 dias<sup>15</sup>, determinadas medidas de gestão de riscos de corrupção, incluindo as seguintes:
  - a. Identificação dos riscos relativamente a cada área ou departamento;
  - b. Indicação das medidas de mitigação adotadas;
  - c. Definição e identificação dos responsáveis pela gestão do Plano; e
  - d. Elaboração de relatórios anuais sobre execução do Plano.
- (ii) a Deliberação sobre Avaliação da gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, na qual se publicava, em anexo, um questionário de avaliação de riscos, com o intuito de “servir de guia na avaliação dos riscos nas áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos”<sup>16</sup>.

No final do ano de 2009, o CPC dava conta, através de deliberação, do “grande interesse que este instrumento de gestão [i.e. o Plano] está a suscitar nos gestores públicos”<sup>17</sup>. Desde então, e até 2020, o CPC emitiu várias recomendações respeitantes aos Planos, entre as quais se destacam

---

15. Posteriormente prorrogado até 31/12/2009.

16. Cfr. Conselho de Prevenção da Corrupção, Deliberação sobre Avaliação da gestão de riscos de corrupção e infrações conexas de 04/03/2009, p. 2, disponível em [https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/deliberacoes/deliberacao\\_e\\_questionario.pdf](https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/deliberacoes/deliberacao_e_questionario.pdf).

17. Cfr. Conselho de Prevenção da Corrupção, Deliberação de 02/12/2009, disponível em [https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/deliberacoes/deliberacao\\_cpc-20091202.pdf](https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/deliberacoes/deliberacao_cpc-20091202.pdf). Nesse contexto, o CPC: (i) recebeu o Plano aprovado por mais de 1.200 entidades, a generalidade das quais adotou e comunicou medidas de execução do mesmo; (ii) realizou quase uma centena de visitas pedagógicas; e (iii) promoveu e participou em ações de formação e em conferências especializadas. fr. Conselho de Prevenção da Corrupção, Relatório de Atividades (2021), disponível em [https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/rel\\_actv\\_cpc\\_2021.pdf](https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/rel_actv_cpc_2021.pdf).

a Recomendação n.º 2/2015, na qual se previa:

- a. **A identificação exaustiva dos riscos de gestão**, incluindo os de corrupção, relativamente às funções, ações e procedimentos realizados por *todas as unidades da estrutura* orgânica das entidades;
- b. **A designação de responsáveis**, incluindo um responsável geral e de responsáveis setoriais pela:
  - i. Execução e monitorização do Plano; e
  - ii. Elaboração de relatórios anuais, que poderiam corresponder a capítulo próprio dos relatórios de atividade da entidade.
- c. **Ações de formação, divulgação**, reflexão e esclarecimentos do Plano junto dos trabalhadores, devendo dar-se particular importância aos trabalhadores expostos a maiores riscos, de acordo com a matriz elaborada<sup>18</sup>;
- d. **O fomento de uma cultura de prevenção** de riscos; e
- e. Novamente, a **publicação do Plano** elaborado na página de internet da entidade, assinalando-se como exceção as matérias de natureza reservada<sup>19</sup>.

b. A nova década

No relatório de avaliação de Portugal de 2021, elaborado no âmbito do Mecanismo de Implementação da UNCAC, que incluiu o Capítulo II da Convenção, referia-se que “Portugal não tem uma estratégia anticorrupção autónoma, assentando no quadro legislativo e administrativo existente para garantir a integridade, transparência e responsabilização do setor público e para prevenir a corrupção.”.

Notava o referido relatório, no entanto, que “as Inspeções-Gerais de todos os Ministérios monitorizam o cumprimento da legislação, a execução do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção recomendado pelo CPC, assim como a ocorrência de corrupção”<sup>20</sup>. Esta ideia era corroborada pelo enquadramento conferido à ENAC 2020-2024, no qual se referia que, “[n]o domínio da prevenção, não se pode deixar de reconhecer a promoção da

---

18. Numa aproximação ao que resulta do artigo 55.º, n.º 1 da Lei n.º 83/2017, relativa à prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, que não se veio a refletir no artigo 9.º do RGPC.

19. Cfr. Conselho de Prevenção da Corrupção, *Recomendação n.º 2/2015*, de 01/07/2015.

20. Cfr. UNODC, *Country Review Report of Portugal, Review by Norway and Croatia of the implementation by Portugal of articles 5-14 and 51-59 of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2016-2021*, disponível em [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2021\\_12\\_02\\_Portugal\\_Cycle\\_II\\_Country\\_Report\\_EN.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2021_12_02_Portugal_Cycle_II_Country_Report_EN.pdf), p. 3 (tradução nossa).

adoção de planos de gestão de riscos de corrupção e a sua monitorização, havendo hoje um número muito expressivo de órgãos e estruturas da administração que os adota e atualiza regularmente”<sup>21</sup>.

Porém, o processo de convalidação dos Planos em instrumentos de caráter obrigatório apenas se iniciou com a revisão operada ao Código dos Contratos Públicos (doravante, “CCP”) pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio. Com efeito, a nova versão do diploma continha um conjunto de normas relacionadas com a prevenção e combate à corrupção, designadamente:

A necessidade de as entidades adjudicantes assegurarem que os operadores económicos respeitam as normas aplicáveis em matéria de prevenção e combate à corrupção<sup>22</sup>; e

A obrigação de apresentação, pelo adjudicatário, de um plano de prevenção de corrupção e infrações conexas:

Nos casos em que o valor do contrato determinasse a sua sujeição a visto prévio do Tribunal de Contas<sup>23</sup>;

Salvo se o adjudicatário tivesse natureza de pessoa singular, micro, pequena ou média empresa<sup>24</sup>.

Note-se que o CCP não definia – nem define – o que deveria entender-se pelos seguintes termos:

- i. Planos de prevenção. Ora, desde a entrada em vigor do RGPC, por uma questão de coerência do sistema, justifica-se a aplicação analógica dos requisitos formais e materiais constantes do artigo 6.º do diploma;
- ii. Corrupção e infrações conexas. À data da revisão do CCP, face à relevância dos instrumentos emanados pelo CPC no aparecimento da figura dos Planos no ordenamento jurídico português, justificava-se, quanto a nós, que se atendesse à densificação do conceito constante do Documento de Mapeamento de Áreas e Fatores de Risco nas Entidades do setor público (incluindo, por exemplo, o crime de falsificação de documentos, p. e p. no artigo 256.º do Código Penal)<sup>25</sup>. Atualmente, pelos motivos acima expostos, julgamos que se deva recorrer à definição consagrada no artigo 3.º do RGPC<sup>26</sup>.

---

21. Cfr. ENAC 2020-2024, disponível em <https://justica.gov.pt/Portals/0/Ficheiros/Organismos/JUSTICA/ENAC010421.pdf>, p. 6.

22. Cfr. artigo 1.º-A, n.º 2 do CCP.

23. Estão sujeitos a fiscalização prévia os contratos que caibam no âmbito da aplicação do artigo 46.º, n.º 1 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, não se inserindo nas isenções previstas no artigo seguinte e ultrapassando os limites previstos no artigo 48.º, n.ºs 1 e 2 do mesmo diploma.

24. Cfr. artigo 81.º, n.º 9 do CCP.

25. Cfr. Conselho de Prevenção da Corrupção, *Documento de Mapeamento de Áreas e Fatores de Risco nas Entidades do setor público* (2018).

26. Cfr. nota de rodapé n.º 1.

#### 1.4. O surgimento do RGPC

No âmbito do Programa do XIX Governo, de que é fruto o RGPC, previa-se, entre as medidas de combate à corrupção, a criação “[d]a obrigação de as médias e grandes empresas disporem de planos de prevenção de riscos de corrupção, fixando os requisitos mínimos a que devem necessariamente obedecer os programas de *compliance* das grandes empresas”<sup>27</sup>. Esta via, há muito discutida no plano nacional, seguia a tendência supracitada de adoção de estratégias alicerçadas na comunidade (*community-based*), em detrimento do monopólio estatal em matéria de prevenção criminal<sup>28</sup>. Quanto às entidades públicas, propunha-se nesta fase, de forma mais circunscrita, que adotassem códigos de conduta e normas de controlo interno<sup>29</sup>.

No final de 2021, após um processo lento e atribulado (Santana Lopes, 2021), foi finalmente promulgado o Decreto-Lei n.º 109-E/2021, incluindo, em anexo, o RGPC. Desde logo, o artigo 27.º do diploma veio determinar a sucessão do CPC pelo Mecanismo Nacional Anti-Corrupção (doravante “MENAC”). Note-se que não se trata de uma mera substituição formal, porquanto este último vem assumir poderes substancialmente reforçados, *maxime* no plano da fiscalização e instrução de processos contraordenacionais relativos ao incumprimento de obrigações previstas no RGPC, incluindo em matéria de adoção e execução do Plano<sup>30</sup>.

Além disso, o RGPC consagrou a convocação das entidades privadas de maior dimensão a participarem ativamente na prevenção da corrupção. No que respeita às entidades públicas, o diploma teve o importante efeito de transformar em *hard law* a necessidade de implementação de Programas<sup>31</sup>, porquanto incluiu no seu âmbito de aplicação:

- i. **Serviços e 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; e

---

27. Cfr. Programa do XXII Governo, pp. 30-32.

28. Sendo curioso notar a evolução histórica das filosofias subjacentes à prevenção de crimes previamente ao envolvimento progressivo de privados nesse esforço, designadamente antes do escândalo Watergate e do surgimento de instrumentos jurídicos focados na *responsabilização* (em sentido próprio) das entidades nesse contexto. Cfr., a propósito da oscilação temporal da conceptualização da prevenção do crime, Rotman, 1999: 24-25.

29. *Ibid.*

30. Em particular, o MENAC assume os poderes de fiscalizar, em articulação com as pertinentes inspeções-gerais ou entidades equiparadas e inspeções regionais, a qualidade, eficácia e atualização dos instrumentos de cumprimento normativo adotados pela Administração Pública e pelo setor público empresarial para prevenção da corrupção e de infrações conexas; e (ii) instaurar, instruir e decidir processos relativos à prática de contraordenações previstas no RGPC e aplicar as respetivas coimas. Cfr. artigo 2.º, n.º 3, alíneas o) e p) do Decreto-Lei n.º 109-E/2021.

31. Na sua Deliberação sobre a Avaliação da gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, o CPC socorria-se do dever de colaboração previsto no artigo 9.º da Lei n.º 54/2008 para instar as entidades públicas ao preenchimento do questionário publicado em anexo. Cfr. [https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/deliberacoes/deliberacao\\_e\\_questionario.pdf](https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/deliberacoes/deliberacao_e_questionario.pdf).

- ii. **Entidades administrativas independentes** com funções de **regulação da atividade económica** dos setores privado, público e cooperativo; e
- iii. **Banco de Portugal.**

Acresce que o n.º 5 do artigo 2.º do RGPC veio impor às entidades previstas em (i) *supra*, nos casos em que não tenham um número suficiente de trabalhadores, a adoção de instrumentos de prevenção de riscos adequados à sua dimensão e natureza, incluindo os que promovam a transparência administrativa e a prevenção de conflitos de interesses.<sup>32</sup>

## 2. A identificação de riscos

A elaboração de um Plano exige necessariamente a realização de um exercício prévio de identificação de riscos (*risk mapping*).<sup>33</sup> De acordo com a definição do CPC, deve considerar-se como risco “o facto, acontecimento, situação ou circunstância susceptível de gerar corrupção ou uma infracção conexas”<sup>34</sup>.

A identificação de riscos no âmbito de um Programa obedece a critérios distintos, consoante a jurisdição e a entidade em causa, não existindo uma metodologia universalmente aceite<sup>35</sup>. No seu documento de mapeamento de riscos, o CPC recorre, para o efeito, aos seguintes meios: (i) a realização de audições a peritos em cada uma das áreas em análise; e (ii) a análise de documentação, incluindo reportes judiciais e relatórios de auditoria comunicados pelas entidades<sup>36</sup>.

Independentemente da metodologia adotada, a otimização de recursos e a simplificação de processos aconselham a que a entidade se socorra dos mecanismos já existentes em matéria de gestão de riscos (e.g. auditorias e levantamentos realizados noutros contextos).

---

32. Estes instrumentos podem incluir, inter alia, a publicação de informações relevantes, o registo de conflitos de interesses e a criação de órgãos com poderes para tutelarem situações dessa natureza

33. Daí que a ENAC 2020-2024 identificasse como primeira componente dos programas de cumprimento normativo a “[a]nálise de riscos e planos de prevenção ou gestão de riscos”.

34. Conselho de Prevenção da Corrupção, *Deliberação sobre a Avaliação da gestão de riscos de corrupção e infracções conexas*, de 04/03/2019, p. 1, disponível em [https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/deliberacoes/deliberacao\\_e\\_questionario.pdf](https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/deliberacoes/deliberacao_e_questionario.pdf).

35. Nos Estados Unidos, cuja longa experiência na conceptualização de programas de cumprimento normativo justifica a sua utilização como modelo, o supracitado Manual do Guia Federal de Aplicação de Penas, no seu capítulo 8(b), prevê que a entidade “analise periodicamente os riscos de conduta criminosa e tome medidas apropriadas para desenhar, implementar ou modificar [os elementos do Programa], de modo a reduzir os riscos identificados no processo.” Cfr. *U.S. Sentencing Commission Guidelines Manual* (2021), 8(b), alínea c) (tradução nossa).

36. Cfr. Conselho de Prevenção da Corrupção, *Documento de Mapeamento de Áreas e Fatores de Risco nas Entidades do setor público* (2018), pp. 3-7.

Em qualquer caso, ditam os instrumentos vigentes no plano internacional e nacional, conjugados com as melhores práticas, que o exercício de mapeamento de riscos deve assentar em determinados pilares, incluindo: (i) a nomeação de responsáveis; (ii) a identificação de riscos relevantes com base nas normas aplicáveis, de acordo com as características da entidade, do setor e das áreas de atuação geográfica; e (iii) a transposição de resultados numa matriz de riscos, geralmente com recurso aos vetores impacto/probabilidade<sup>37</sup>.

### 2.1. Nomeação de responsáveis

A primeira fase do exercício de identificação de riscos recomenda, desde logo, a nomeação de responsáveis com intervenção e acompanhamento direto da direção/administração da entidade<sup>38</sup>. Com efeito, a dimensão e complexidade das cadeias hierárquicas são suscetíveis de contribuir para a diluição de responsabilidades (Ferreira da Cunha, 2015: 156), o que determina que deva haver pessoas pré-identificadas como tendo competências para a elaboração do exercício de identificação de riscos e, numa segunda fase, do próprio Plano<sup>39</sup>.

Assim, embora o RGPC apenas exija a nomeação de um responsável geral pelas fases de execução, controlo e revisão do Plano – ao qual se podem somar responsáveis setoriais dentro da entidade, na linha da recomendação do CPC mencionada *supra* –, será recomendável a designação de um responsável pela fase prévia<sup>40</sup>. Naturalmente, os responsáveis pela elaboração do Plano devem contar com os recursos técnicos e humanos necessários – à semelhança do que está previsto, no RGPC, para o exercício de funções quotidianas pelo Responsável pelo Cumprimento Normativo<sup>41</sup>.

Em termos gerais, o exercício de identificação de riscos beneficia de assessoria externa, considerando que uma porção significativa da

---

37. Também neste ponto, existem listas divergentes de requisitos essenciais de um exercício de mapeamento de riscos. A INTOSAI (Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria), por exemplo, elenca os seguintes: (i) identificação de riscos que afetam o Programa; (ii) análise da probabilidade e do impacto dos riscos inerentes; (iii) determinação da tolerância ao risco da entidade; (iv) análise da adequação dos controlos existentes e priorização de riscos; e (v) documentação do perfil de risco da entidade. Cfr. *Guideline for the Audit of Corruption Prevention* (2016), p. 22., disponível em [https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/ISSAI\\_5700.pdf](https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/ISSAI_5700.pdf).

38. Neste sentido, cfr. Conselho de Prevenção da Corrupção, *Deliberação sobre Avaliação da Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas* (2009), p. 3, salientando-se a “fundamental relevância [de] definir também o grau de responsabilidade de cada interveniente na respectiva administração, nos termos da lei.”

39. Tipicamente, as equipas em causa incluem o departamento jurídico, assim como, quando necessário, os líderes das áreas operacionais, incluindo auditoria interna, recursos humanos, finanças e sistemas de informação. Cfr. Wulf, 2011: 267.

40. Note-se que a ENAC 2020-2024 previa, como primeira função do RCN, “[p]articipar na definição dos planos de prevenção ou gestão de riscos e emitir parecer prévio sobre eles, zelando pela sua contínua adequação, suficiência e atualização.” Cfr. p. 32.

41. Cfr. artigo 5.º, n.º 3 do RGPC.

informação necessária para o efeito resulta sobretudo da experiência geral ou de indústria (Wulf, 2011: 267).

Acresce que é habitual existir um certo grau de resistência interna ao exercício, porquanto este implica não só o escrutínio de todas as áreas operacionais da entidade, como permite antever alterações a processos consolidados<sup>42</sup>.

Por conseguinte, torna-se igualmente essencial o envolvimento transversal de elementos de diversos níveis hierárquicos e departamentos da entidade, por vários motivos:

- (i) Em regra, os colaboradores nos escalões médios e inferiores da estrutura orgânica da entidade terão maior visibilidade sobre determinados riscos que não surgem com frequência perante os restantes quadros (e.g. o despachante aduaneiro que recebe ocasionalmente ofertas para acelerar o processo);
- (ii) A participação alargada fomenta a legitimação e adequação operacional das medidas de mitigação que serão vertidas no Plano em consequência do exercício<sup>43</sup>.

Com efeito, há uma tendência para que os colaboradores da entidade vejam os procedimentos de cumprimento normativo “como gerando trabalho adicional das estruturas de reporte, afastando-se daquilo que o trabalhador entende que deve ser o foco da sua actividade e fazendo com que sinta que está a realizar tarefas desnecessárias relativamente ao que são os objetivos de produção da empresa” (Marques Júnior, Medeiros, 2018: 133). Importa, na chamada dos colaboradores para o processo de criação e implementação do programa de cumprimento normativo, não só permitir que assumam a respetiva quota-parte de *ownership*; e

- (iii) A inclusão dos trabalhadores neste exercício permite sensibilizá-los para a existência de riscos nas suas atividades, o que pode auxiliar a perceção do Programa como mecanismo de proteção da própria entidade, incluindo a redução de ambiguidade e complexidade em decisões difíceis e a criação de previsibilidade nas condutas (Wulf, 2011: 72-73).

---

42. O viés do *status quo* é habitualmente convocado em contextos distintos, designadamente no campo da economia comportamental, mas a componente psicológica inerente terá seguramente aplicação à referida resistência, enquanto alternativa à decisão de cooperação plena com o exercício. Sobre o tema, cfr. por todos, Thaler, Sunstein, *Nudge*: 2018.

43. Resultava da Recomendação do CPC n.º 1/2015 que “[o] estudo [realizado pelo CPC] revelou também que, em certos casos, os Planos existentes não são exaustivos na identificação dos riscos, nem se encontram desenhados de modo a cobrir os riscos relativos a todas as unidades da estrutura orgânica das entidades a que respeitam...”

Além disso, o Documento sobre Mapeamento de Áreas e Fatores de Risco nas Entidades do setor público (2017) dava conta de que, “[n]a sua grande maioria as ações delituosas objeto das situações reportadas são praticadas individualmente por funcionários de todos os níveis hierárquicos das estruturas dos serviços”.

## 2.2. Identificação de riscos relevantes

O mapeamento de riscos pressupõe que sejam determinadas de antemão as situações a que, em abstrato, a entidade pode estar exposta. A listagem deve ser feita, no caso do mapeamento de riscos para efeitos do RGPC, com base nas normas penais aplicáveis, embora o exercício beneficie do desdobramento dos riscos identificados em situações específicas<sup>44</sup>.

A título de exemplo, vejam-se as orientações publicadas pelo CPC nesta matéria, com o intuito explícito de mapeamento das principais áreas de risco de corrupção e infrações conexas no setor público, o qual se baseou nas comunicações recebidas até à data. Nesse contexto, o CPC definiu os riscos com base nos seguintes tipos de crime: (i) peculato (artigo 375.º do CP); (ii) peculato de uso (artigo 376.º do Código Penal); (iii) corrupção passiva (artigo 373.º do Código Penal); (iv) falsificação de documentos (artigo 256.º do Código Penal); e (v) abuso de poder (artigo 382.º do Código Penal)<sup>45</sup>.

Assente no referido elenco, o CPC realizou uma lista de riscos para consideração das entidades, incluindo, por exemplo, a acumulação de funções e conflitos de interesses.<sup>46</sup>

Em qualquer caso, e independentemente da tentativa de elenco genérico dos riscos aplicáveis<sup>47</sup>, devem ser tomadas em consideração – insista-se – as idiosincrasias da própria entidade, incluindo:

- (i) Por determinação expressa do RGPC (cfr. artigo 6.º, n.º 1, alínea a),

---

44. Neste sentido, veja-se a ENAC 2020-2024, que determinava que “[a]s instituições públicas e os serviços e organismos do Estado devem avaliar os riscos de corrupção e suborno associados ao tipo de atividade que desenvolvem, à natureza dos serviços que prestam e ao contexto em que esses serviços são prestados”. Cfr. ENAC 2020-2024, disponível em <https://justica.gov.pt/Portals/0/Ficheiros/Organismos/JUSTICA/ENAC010421.pdf>, p. 30.

45. Este elenco é significativamente mais restrito do que aquele que resulta do artigo 3.º do RGPC. As áreas de risco que o CPC identificou como prioritárias consistiam nas seguintes: (i) contratação pública; (ii) administração pública eletrónica; (iii) ordenamento do território, urbanismo e ambiente; (iv) desportos e apostas; (v) saúde e farmacêuticas; (vi) forças de fiscalização e de polícia, segurança e defesa; e (vii) sistemas político e judicial. Cfr. Conselho de Prevenção da Corrupção, *Documento de Mapeamento de Áreas e Fatores de Risco nas Entidades do setor público* (2018).

46. Conselho de Prevenção da Corrupção, *Documento de Mapeamento de Áreas e Fatores de Risco nas Entidades do setor público* (2018). De acordo com a definição do CPC, deveria considerar-se conflito de interesses “qualquer situação em que um agente público, por força do exercício das suas funções, ou por causa delas, tenha de tomar decisões ou tenha contacto com procedimentos administrativos de qualquer natureza, que possam afetar, ou em que possam estar em causa, interesses particulares seus ou de terceiros que por essa via prejudiquem, possam prejudicar ou possam suscitar dúvidas sobre a isenção e o rigor das decisões administrativas que tenham de ser tomadas”. Note-se, a este propósito, que os riscos “associados ao exercício de funções pelos titulares dos órgãos de administração e direção” são os únicos discriminados no RGPC como devendo ser obrigatoriamente contemplados (cfr. artigo 6.º, n.º 1, alínea a) do RGPC).

47. Para uma tentativa de listagem aplicável a entidades privadas, cfr. Alarcón Garrido: 2016,89.

o **setor** em que se insere e as **jurisdições** em que se move; e

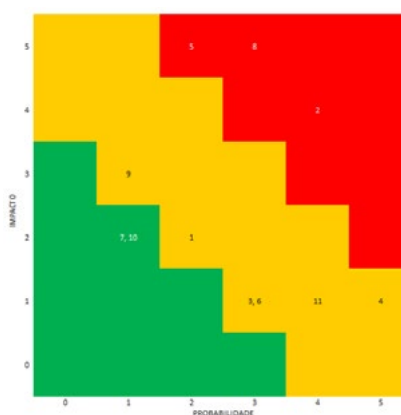
- (ii) Por força das boas práticas e a título de exemplo, o **enquadramento regulatório** aplicável, as características dos **potenciais clientes e parceiros** de negócios, a necessidade ou vantagem de **utilização de terceiros** (e.g. consultores ou intermediários), a aceitação de **despesas de hospitalidade** e a respetiva atividade em matéria de **patrocínios e doações**.

### 2.3. Elaboração de Matriz

Uma vez identificados os riscos, deve proceder-se à fase de recolha de informação, examinando-se, de forma tão transversal e profunda quanto possível, a realidade operacional da entidade. Neste contexto, a entidade deve, sempre que possível, socorrer-se de mecanismos diversos, tais como: (i) recolha e análise de documentação relevante; (ii) preenchimento e filtragem de questionários direcionados; e (iii) realização de entrevistas com indivíduos que exercem funções em departamentos-chave<sup>48</sup>.

Com base na digestão dos elementos recolhidos, devem ser analisados e graduados os riscos identificados na fase anterior, com base na combinação entre os seguintes vetores: (i) gravidade dos riscos, caso se verifiquem (i.e. *impacto previsível*); e (ii) frequência (i.e. *probabilidade* de ocorrência)<sup>49</sup>.

Os resultados desta fase do exercício devem, tipicamente, ser vertidos numa matriz de riscos, de que é exemplo a figura *infra*:



48. A importância da utilização de múltiplos exames, numa perspetiva anticorrupção, passa pela distinção entre a adoção e a implementação de políticas e procedimentos de cumprimento normativo. Ou seja, a análise de documentação relevante pode permitir a conclusão de que a entidade aprovou políticas detalhadas no âmbito do Programa, mas, em alguns casos, será insuficiente para aferir verdadeiramente o grau de implementação dessas políticas. Na perspetiva inversa, uma entidade pode dispor de um conjunto de procedimentos informais robustos para mitigação de riscos de corrupção.

49. As autoridades estadunidenses consideram, além da probabilidade e do impacto dos riscos identificados, o histórico da entidade, na medida em que “pode ser indicador de tipos penais que esta deva prevenir através da adoção de medidas”. Cfr. *U.S. Sentencing Commission Guidelines Manual*, capítulo 8(b) (2021).

A metodologia e o teor da análise subjacente à realização da matriz devem ficar adequadamente documentados e arquivados, de modo a que permitam explicar os resultados constantes do Plano. Caso contrário, pode não ser claro para uma autoridade externa sem visibilidade do processo, designadamente para o MENAC ou para outras autoridades – e.g. no âmbito de uma ação de enforcement em curso noutra jurisdição ou de uma avaliação ao ecossistema português –, a utilização de critérios objetivos para construção da matriz.

### 3. Plano de Prevenção de Riscos

#### 3.1. Forma e Conteúdo

Como resulta das orientações da *Agence Française Anticorruption* a propósito da supracitada Lei Sapin II, as conclusões do mapeamento de riscos devem ser transpostas para um documento escrito, estruturado, com definição de prioridades e das pessoas responsáveis pela implementação das medidas de mitigação identificadas<sup>50</sup>. Nesse documento, a entidade refletirá necessariamente a tolerância concedida a cada um dos riscos identificados.

Apesar do caráter mais circunscrito do conteúdo do Plano na visão da ENAC 2020-2024<sup>51</sup>, o artigo 6.º, n.ºs 1 e 2 do RGPC consagrou, a final, o seguinte conjunto de requisitos materiais:

- (i) **Incidência sobre toda a organização e atividade** da entidade, discriminando as áreas de atividade com risco de prática de atos de Corrupção e Infrações Conexas;
- (ii) **Identificação, análise e classificação dos riscos**<sup>52</sup>, considerando a realidade do setor e das áreas geográficas, de acordo com vetores de probabilidade e de impacto previsível; e

---

50. Cfr. *Guidelines to help private and public sector entities prevent and detect corruption, influence peddling, extortion by public officials, unlawful taking of interest, misappropriation of public funds and favouritism* (2017), pp. 17-18, disponível em [https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2018-10/French\\_Anticorruption\\_Agency\\_Guidelines.pdf](https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2018-10/French_Anticorruption_Agency_Guidelines.pdf).

51. Segundo a qual os Planos deveriam identificar “os serviços ou atos mais permeáveis ao suborno, ao aproveitamento ou desvio de fundos e ao favorecimento pessoal ou de terceiros, bem como as medidas a adotar para reduzir os riscos e as formas de reação face a práticas ilícitas.” Cfr. ENAC 2020-2024, p. 30.

52. É propositada a supressão da expressão “riscos e situações” que resulta da letra da lei, na medida em que, ao longo dos vários números do artigo 6.º, ambos os termos parecem utilizar-se, quer indistintamente, quer como referência a conceitos diversos. Quanto a nós, entendemos que a redação é infeliz, pela confusão terminológica que suscita, não se justificando a distinção entre “riscos” e “situações de risco”, que, a existir, refletir-se-ia, quando muito, ao nível de abstração de cada uma das categorias, não tendo impacto substancial no tipo de mapeamento que deve ser realizado e vertido no Plano.

- (iii) **Definição de medidas preventivas e corretivas**, destinadas a reduzir a probabilidade e/ou o impacto dos riscos identificados.

No que respeita à interpretação destes requisitos, cumpre realçar a importância do *princípio da simplificação* como critério norteador da elaboração dos instrumentos que compõem um Programa, designadamente aqueles que se destinam a ser conhecidos pelo universo de trabalhadores da entidade, como é o caso do Plano<sup>53</sup>. O referido princípio assume-se como corolário inevitável de objetivos centrais do Plano, incluindo a sua plena eficácia, o seu fácil manuseamento e a sua apreensão pelos trabalhadores da entidade. Assim, e embora seja compreensível que, face às obscuridades do RGPC acima mencionadas e à inexistência de orientações emitidas pelo MENAC, se adote uma postura cautelosa, a elaboração de Planos com informação que não cumpra estritamente o propósito do documento e/ou que não decorra diretamente dos requisitos acima citados contraria, de forma direta, os objetivos referidos<sup>54</sup>.

Relativamente às medidas de mitigação, têm surgido algumas dúvidas sobre a necessidade de consubstanciarem medidas criadas *ex novo* ou se, nesse capítulo, poderão ser refletidas políticas e procedimentos pré-existentes. Quanto a nós, seria pouco razoável exigir-se que uma entidade que – por recomendação do CPC, por imposição do CCP, por influência da sua cadeia de valor, por menor apetência ao risco ou por qualquer outro motivo – tivesse adotado anteriormente medidas suscetíveis de mitigarem riscos de corrupção se vissem, por força da entrada em vigor do RGPC, constrangidas a “inventarem” novas medidas<sup>55</sup>. Além disso, consideramos que poderão ser incluídas, na resposta a riscos específicos, determinadas medidas de mitigação cuja adoção seja legalmente obrigatória<sup>56</sup>.

---

53. Veja-se, de forma ilustrativa, como as maiores entidades sediadas na jurisdição sujeita a escrutínio mais intenso à escala global em matéria de anticorrupção, e com requisitos altamente maduros advenientes dos instrumentos supracitados, contêm políticas anticorrupção curtas, simples e diretas. Cfr., a título de exemplo, a Política Anti-Corrupção da Apple, disponível em [https://s2.q4cdn.com/470004039/files/doc\\_downloads/gov\\_docs/Anti-Corruption\\_Policy.pdf](https://s2.q4cdn.com/470004039/files/doc_downloads/gov_docs/Anti-Corruption_Policy.pdf); e a Política Global Anti-Corrupção e Anti-Suborno da Tesla, disponível em <https://www.tesla.com/sites/default/files/about/legal/tesla-worldwide-bribery-and-anti-corruption-policy.pdf>.

54. A propósito dos códigos de conduta, nota Katharina Wulf que estes “*têm poucas hipóteses de serem considerados efetivos se uma porção significativa dos colaboradores da entidade não o puderem compreender ou não o conseguirem aplicar. Um código não deve ser um documento jurídico, mas deve antes ser escrito numa linguagem clara, simples e direta e ser mantido genérico (...). Independentemente das suas habilitações profissionais, os colaboradores devem ser capazes de compreender o código e de o aplicarem aos seus problemas quotidianos profissionais.*” Cfr. Wulf: 2018, 156-157.

55. Por esse motivo, os exercícios de mapeamento de riscos comumente distinguem entre o resultado bruto e o resultado líquido, descontando, neste último, os mecanismos de prevenção existentes na entidade. No sentido de que o mapeamento de riscos anticorrupção deve avaliar a adequação e eficácia dos controlos existentes, cfr. ISO 37001, *Anti-bribery management systems – Requirements with guidance for use* (2016), Capítulo 4.5.1.

56. Por exemplo, surge-nos razoável que, face a riscos relacionados com conflitos de interesses, possa ser identificada como medida corretiva a adoção do procedimento existente em matéria de avaliação prévia de terceiros, porquanto o artigo 18.º, n.º 2 do RGPC impõe precisamente que o procedimento seja desenhado por forma a identificar

A título meramente exemplificativo, podemos elencar as seguintes medidas como potenciais respostas a riscos específicos identificados no exercício subjacente ao Plano:

- (i) Disseminação de (in)formação sobre as políticas e procedimentos de cumprimento normativo junto das entidades parceiras;
- (ii) Incorporação de cláusulas contratuais específicas, associadas a mecanismos de auditoria relacionada com o objeto do contrato e de resolução em caso de incumprimento;
- (iii) Segregação de funções em determinados processos;
- (iv) Presença de dois trabalhadores em reuniões ou interações de maior risco; e
- (v) Intervenção de quadros superiores nas decisões mais sensíveis (e.g. celebração de contratos de valores significativos para a entidade).

### 3.2. Aprovação, publicação e divulgação

De acordo com o artigo 11.º do RGPC, o órgão de administração das entidades abrangidas pelo diploma surge como responsável último pela adoção e implementação do programa de cumprimento normativo, incluindo o Plano. Esta exigência, que decorre igualmente da legislação aplicável em matéria de prevenção de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo, resulta da consolidação do chamado *tone at the top* como pilar de um Programa. Por outras palavras, a solução normativa resulta da verificação empírica de que a existência de uma cultura de *compliance* numa determinada entidade depende de um compromisso real do órgão de administração nesse sentido<sup>57</sup>.

Após a aprovação do instrumento pelo órgão de administração, as entidades estão obrigadas, no prazo de 10 dias, a publicitá-lo através da intranet e da página oficial de internet, quando existentes<sup>58</sup>. No entanto, e embora as recomendações do CPC não contivessem esta limitação, uma leitura cuidada do disposto no n.º 6 do artigo 6.º do RGPC permite concluir que as entidades apenas estão vinculadas a publicitarem os seus Planos *perante os respetivos trabalhadores*. Assim, ainda que se exija que a entidade abrangida publique os referidos instrumentos na sua página de Internet e na sua intranet, caso existam, é legítimo que as entidades restrinjam o acesso ao documento (por exemplo, através do pedido de autenticação).

---

a existência dessas situações.

57. No entanto, em Portugal “há como que uma relutância destes órgãos dirigentes em aceitar limitações ao seu poder de direcção” para efeitos de defesa do interesse coletivo de cumprimento normativo por parte da entidade, como bem notam Marques Júnior, Medeiros (2018): 133.

58. Assim, o RGPC veio acrescentar a intranet como plataforma de publicitação do Plano, por comparação com as recomendações do CPC supracitadas.

Em qualquer caso, e embora o RGPC não o determine expressamente, a obrigação de publicitação do Plano não inclui o teor do exercício de mapeamento de riscos no Plano, ainda que deva constar uma nota explicativa sobre a metodologia adotada para o efeito. No mais, é expectável que, designadamente no caso de entidades privadas, o exercício possa incluir informação de carácter sensível ou reservado que não deva estar acessível ao universo geral de trabalhadores<sup>59</sup>. Por conseguinte, deve a entidade abrangida sopesar os benefícios relacionados com a partilha de informação relacionada com a avaliação de risco subjacente com a sensibilidade da informação em causa.

De acordo com o artigo 9.º, n.º 1, as entidades abrangidas devem assegurar a realização de formação juntos dos seus dirigentes e trabalhadores, cujo conteúdo e frequência deve ter em conta o grau de exposição aos riscos dos formandos de cada sessão<sup>60</sup>. Além disso, de acordo com o n.º 4, as referidas entidades “diligenciam no sentido de dar a conhecer às entidades com quais se relacionam as políticas e procedimentos” que integram o Programa<sup>61</sup>.

No mais, as entidades públicas abrangidas pelo RGPC têm deveres de comunicação do Plano e demais instrumentos de execução, aos quais se aplica novamente o prazo de 10 dias. No caso de entidades públicas sob a direção, superintendência ou tutela do Governo, os referidos documentos devem ser comunicados aos membros responsáveis, aos serviços de inspeção da área governativa em causa e ao MENAC. As demais entidades públicas apenas os devem transmitir a este último<sup>62</sup>.

### 3.4. Execução, monitorização e revisão

De acordo com o n.º 2, alínea e) artigo 6.º do RGPC, as entidades devem

---

59. Acautelando esta questão, a Recomendação n.º 1/2015 do Conselho de Prevenção da Corrupção excecionava as matérias de natureza reservada da recomendação de publicitação do Plano no sítio da internet.

60. Note-se que o RGPC não contém os requisitos constantes do artigo 55.º, n.º 4 da Lei n.º 83/2017 relativamente à formação sobre as políticas e procedimentos internos para prevenção de branqueamento de capitais, designadamente a necessidade de os formadores terem “reconhecida competência e experiência” e de haver parecer prévio do RCN em sentido favorável. No entanto, alguma jurisprudência tem sido especialmente exigente nos requisitos aplicáveis à formação, pelo que o preenchimento do primeiro requisito deve ser garantido em todos os casos. Cfr., a título de exemplo, Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 03/01/2022. Proferido no processo n.º 92/21.9YUSTR.L2, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

61. Trata-se de mais um exemplo de infeliz redação legislativa, que não permite compreender, desde logo, em que termos devem as entidades “dar a conhecer” – se através da disponibilização de acesso aos instrumentos, se através de referências contratuais à sua existência, se de outras formas. Além disso, deve a expressão “*entidades com as quais se relacionam*” ser interpretada restritivamente, sob pena de se incluírem quaisquer entidades com as quais exista qualquer interação que não comporte qualquer risco de corrupção.

62. A comunicação deve ser feita através de plataforma eletrónica que será criada para o efeito e gerida pelo MENAC.

designar um “responsável geral pela execução, controlo e revisão” do Plano, que pode cumular essa função com a posição de Responsável pelo Cumprimento Normativo. Além disso, podem ser designados responsáveis setoriais na entidade, caso a respetiva dimensão e estrutura o justifiquem<sup>63</sup>.

Como referido na ENAC 2020-2024, o processo de elaboração, execução e revisão dos Planos é circular, assentando, numa perspetiva comum, no designado ciclo de Deming.<sup>64</sup> Assim, após a fase de planeamento, seguem-se as fases de execução, verificação e atuação.<sup>65</sup>

A fase de verificação, em particular, contempla dois momentos de base semestral, cujos resultados devem constar de relatórios escritos, a saber:

- (i) **Relatório de avaliação intercalar**, de elaboração obrigatória no final do primeiro quadrimestre (em abril), nos casos em que o Plano tenha identificado situações de risco elevado;
- (ii) **Relatório de avaliação anual**, de elaboração obrigatória no final do quadrimestre (em outubro), relativamente a todas as situações de risco identificadas<sup>66</sup>.

No contexto do RGPC, exige-se a revisão periódica do Plano: (i) a cada três anos; ou (ii) sempre que se opere uma alteração nas atribuições ou na estrutura orgânica ou societária *que justifique* a revisão dos elementos constantes do documento. Naturalmente, a verificação do preenchimento deste segundo requisito implicará sempre uma análise caso-a-caso.<sup>67</sup>

Embora não seja legalmente obrigatório, deve ponderar-se ainda a revisão do Plano quando se verifique uma alteração significativa no contexto em

---

63. Na linha da Recomendação n.º 1/2015 do Conselho de Prevenção da Corrupção.  
64. ENAC 2020-2024, p. 31.

65. A fase de execução consiste na implementação das medidas preventivas identificadas, incluindo a formação de trabalhadores, a fase de verificação na confirmação da aplicação das referidas medidas, incluindo o acesso a canais de denúncia para verificação de potenciais violações e a realização de auditorias, e a fase de atuação na análise do grau de eficácia do Plano. Cfr. ENAC 2020-2024, p. 31.

66. Cfr. artigo 6.º, n.º 4 do RGPC. Ainda que o diploma preveja requisitos materiais aplicáveis apenas ao relatório de avaliação anual, entendemos que ambos os relatórios devem conter, quanto às medidas preventivas e corretivas estabelecidas no Plano para cada uma das situações de risco identificadas: (i) a quantificação do respetivo grau de execução; e (ii) o prazo previsto para a sua implementação.

67. Quanto a nós, uma alteração nas atribuições será, em princípio, potenciadora de uma revisão do Plano, salvo se as novas atribuições não representarem novos riscos, designadamente por não implicarem interações com terceiros ou transferências de fundos. Por outro lado, uma alteração na estrutura orgânica da entidade será relevante – e, portanto, justificadora de uma revisão do Plano – essencialmente nas seguintes hipóteses: (i) alteração substancial na administração ou na estrutura detentora da entidade, que possa levantar riscos relevantes em matéria de conflitos de interesses, por exemplo; ou (ii) alteração nas áreas ou departamentos da entidade que interajam com terceiros e que tenham sido identificadas no Plano como estando sujeitas a riscos significativos (em cumprimento do artigo 6.º, n.º 2, alínea a) do RGPC. Caso o Responsável pelo Cumprimento Normativo entenda que a alteração em causa não impõe a revisão do Plano, deverá fundamentar a sua decisão por escrito e mantê-la em arquivo.

que se move a entidade. A título de exemplo, uma situação pandémica ou de guerra suscita riscos acrescidos de corrupção, sobretudo em entidades envolvidas na transferência de fundos com natureza urgente (e.g. entidades ligadas aos setores de resposta).

#### 4. Notas Conclusivas

Ainda que seja laudável a criação da obrigação de implementação de um Programa, abrangendo, além das entidades privadas com capacidade para investirem nesse esforço coletivo, um número significativo de entidades públicas, o objetivo primacial de prevenção criminal dependerá da forma e grau de aplicação do RGPC<sup>68</sup>.

É certo que o diploma se presta a várias críticas, que escapam, em larga medida, ao objeto da presente análise<sup>69</sup>. Importa notar nesta sede, no entanto, que os enunciados normativos contidos no RGPC contêm inúmeras obscuridades, que dificultam substancialmente o cumprimento das obrigações nele previstas, incluindo no que respeita ao conteúdo do Plano.<sup>70</sup>

Apesar disso, a leitura global do diploma permite concluir que o legislador optou por uma abordagem essencialmente pedagógica, desde logo através da concessão de um período significativo de adaptação às entidades sujeitas ao diploma<sup>71</sup>. Ora, estando regulada a instalação do MENAC e tendo sido nomeada a sua liderança, espera-se que a autoridade, no cumprimento inicial das suas atribuições<sup>72</sup>, assumia uma postura igualmente pedagógica, pragmática e de formalismo mitigado<sup>73</sup>.

---

68. Está abundantemente provado que um alto grau de atividade e de eficiência das autoridades sancionadoras - *in casu*, o MENAC - está proporcionalmente relacionado com a redução da corrupção e infrações conexas. Sobre o exemplo do Botsuana, cfr. Holmes, 2015: 89.

69. Refira-se, a título de exemplo, a a aparente necessidade de discriminação das sanções penais associadas à Corrupção e Infrações Conexas no Código de Conduta, que contraria o princípio da simplificação supramencionado, sem benefício aparente.

70. Desde logo, no que concerne ao seu âmbito de aplicação, havendo dúvidas sobre se estarão abrangidas as filiais portuguesas de entidades privadas estrangeiras com 50 ou mais trabalhadores ou as filiais portuguesas que empreguem 50 ou mais trabalhadores de entidades estrangeiras (cfr. artigo 2.º, n.º 1 do RGPC).

71. Além da *vacatio legis* até junho de 2022, após publicação em 09/12/2021, o RGPC prevê que o capítulo sancionatório apenas entre em vigor (i) para as empresas grandes, em junho de 2023 e (ii) para as empresas médias, em junho de 2024. No mais, ao nível contraordenacional, as sanções impostas revelam-se reduzidas por comparação à legislação aplicável em matéria de branqueamento de capitais, desde o valor das coimas aplicáveis ao catálogo de sanções acessórias existentes. Naturalmente, as repercussões associadas ao incumprimento da legislação anticorrupção não se esgotam nas sanções jurídicas, na medida em que, face à matéria em causa, os danos reputacionais e, conseqüentemente, financeiros, podem ser avultados.

72. Cfr. Portaria n.º 164/2022 de 23 de junho e Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2022, de 5 de julho.

73. Em termos semelhantes à postura seguida pelo Departamento de Justiça estadunidense ou pela Agência Francesa Anticorrupção, com a publicação periódica de

Só dessa forma – e não se descurando a necessidade de fiscalização rigorosa e transparente do cumprimento do RGPC – poderá verdadeiramente obter-se a adesão das entidades obrigadas ao esforço coletivo de prevenção da corrupção e de infrações conexas, não só no plano formal, mas também – o que não é de somenos – no plano material.

---

guias e de orientações. Em particular, e atentas as vantagens de uma abordagem simplificadora na perspectiva da construção do Programa, não devem ser penalizadas as entidades que, diante de um enunciado normativo ambíguo, optem por uma interpretação que logre cumprir os propósitos subjacentes ao instrumento em causa.

### Referências bibliográficas

Abikoff, Kevin / Wood, John / Huneke, Michael, *Anti-Corruption Law and Compliance: Guide to the FCPA and Beyond*, Bloomberg BNA (2014)

AGENCE FRANÇAISE ANTICORRUPTION, *Guidelines to help private and public sector entities prevent and detect corruption, influence peddling, extortion by public officials, unlawful taking of interest, misappropriation of public funds and favouritism* (2017), disponível em [https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2018-10/French\\_Anticorruption\\_Agency\\_Guidelines.pdf](https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2018-10/French_Anticorruption_Agency_Guidelines.pdf) (consultado em 14/08/2022)

Alarcón Garrido, Antonio, *Manual teórico-práctico del compliance officer*, sepín (2016)

CONSELHO DA EUROPA, *Building a Compliance Program Handbook*, (2013), disponível em <https://rm.coe.int/16806d8ad7> (consultado em 14/08/2022)

Diogo Santana Lopes, “O Misterioso Desaparecimento do Decreto-Lei Anti-Corrupção”, in *Observador* (12.11.2021), disponível em <https://observador.pt/opiniaao/o-misterioso-desaparecimento-do-decreto-lei-anti-corrupcao/> (consultado em 14/08/2022)

Ferreira da Cunha, Ary, *Combate à Corrupção - Da Teoria à Prática*, Quid Juris (2015)

Figueiredo, Eduardo António da Silva, *O Princípio Anticorrupção e o seu Papel na Defesa e Efetivação dos Direitos Humanos*, Editora Brasília, 2.ª edição (2020)

Holmes, Leslie, *Corruption - A Very Short Introduction*, Oxford (2015)

INTOSAI, *Guideline for the Audit of Corruption Prevention* (2016), disponível em [https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/ISSAI\\_5700.pdf](https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/ISSAI_5700.pdf) (consultado em 14/08/2022)

Marques Júnior, Filipa / Medeiros, João, “A elaboração de programas de compliance”, in *Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal*, Almedina (2018)

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO, *Manual de Integridade Pública* (2020)

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO, *Recomendação do Conselho sobre Integridade Pública* (2020)

Ribeiro Branco, Sofia / Bernardo, Joana, “Portugal”, *The Anti-Bribery and Anti-Corruption Review*, The Law Reviews (2017)

Rotman, Edgardo, “The Concept of Crime Prevention”, in *Aspects juridiques de la prévention de la criminalité*, Fondation Internationale Penale et Penitentiaire (1999)

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption (2012), disponível em [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC\\_Legislative\\_Guide\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_E.pdf) (consultado em 14/08/2022)

U.S. SENTENCING COMMISSION, Guidelines Manual (1997), disponível em <https://www.usc.gov/sites/default/files/pdf/guidelines-manual/1997/manual/CHAP8.pdf>. (consultado em 14/08/2022)

U.S. SENTENCING COMMISSION, Guidelines Manual (2021), disponível em <https://www.usc.gov/sites/default/files/pdf/guidelines-manual/2021/GLMFull.pdf> (consultado em 14/08/2022)

Wulf, Katharina, *Ethics and Compliance Programs in Multinational Organizations*, Springer Gabler (2011)

\*\*\*