



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA
ESCOLA DE LISBOA

**O *COMPLIANCE* NO COMBATE À CORRUPÇÃO NO SETOR PÚBLICO E NO
SETOR PRIVADO**

Filipa Sofia Amores Gonçalves

Sob orientação da Exma. Professora Doutora Joana Amaral Cabouco Rodrigues

Mestrado em Direito Forense

Faculdade de Direito | Escola de Lisboa

2024

Agradecimentos

À minha mãe, irmã e irmão, pelo apoio incondicional em todas as etapas da minha vida.

Ao meu pai e avô, que espero orgulhar muito.

Às minhas amigas que acompanharam o meu percurso académico, pela amizade.

À Professora Doutora Joana Amaral Rodrigues, pela disponibilidade em aceitar a orientação da dissertação e pelo acompanhamento no desenvolvimento da mesma.

Resumo

É indiscutível que, nos últimos anos, tem sido atribuída uma enorme relevância ao *compliance*, reforçando a importância de agir em conformidade com o Direito vigente. A implementação de programas de *compliance* permite reforçar a vertente preventiva do Direito Penal, garantindo uma atuação *ex ante*, através da prevenção e deteção da prática de crimes.

Tendo em conta a evolução crescente do crime de corrupção, o Governo desenvolveu a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, cujo vetor essencial para enfrentar o fenómeno corruptivo é a prevenção.

Em conformidade com a Estratégia, foi publicado o Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro que, para além de criar o Mecanismo Nacional Anticorrupção, estabelece o Regime Geral de Prevenção da Corrupção. Este, por sua vez, prevê a obrigatoriedade da adoção de um programa de cumprimento normativo para as entidades do setor público e do setor privado, cuja aplicação deve ser controlada e garantida pelo responsável pelo cumprimento normativo.

Assim, pretendi analisar os programas de *compliance* e o *compliance officer* e as suas funções, tal como previstos na legislação nacional, bem como a sua importância na prevenção da prática de crimes de corrupção no setor público e no setor privado.

Palavras-chave: corrupção, prevenção, programa de cumprimento normativo, responsável pelo cumprimento normativo, *compliance*

Abstract

It is undeniable that *compliance* has been given enormous importance in recent years, reinforcing the importance of acting in accordance with the law in force.

Implementing *compliance* programs strengthens the preventive aspect of criminal law, guaranteeing *ex ante* action by preventing and detecting crimes.

In view of the growing trend in corruption crime, the government has developed the National Anti-Corruption Strategy 2020-2024, whose essential vector for tackling the corruptive phenomenon is prevention.

In accordance with the Strategy, Decree-Law n.º 109-E/2021, December 9th, was published which, in addition to creating the National Anti-Corruption Mechanism, establishes the General Regime for the Prevention of Corruption. The Regime makes it compulsory for public and private entities to adopt a *compliance* program, the application of which must be monitored and guaranteed by the *compliance officer*.

Thus, I intended to analyze *compliance* programs and *compliance officers* and their functions, as provided for in national legislation, as well as their importance in preventing the commission of corruption crimes in the public and private sectors.

Keywords: corruption, prevention, *compliance* program, *compliance officer*, *compliance*

Índice

<i>Lista de Siglas e Abreviaturas</i>	5
<i>Introdução</i>	6
<i>1. Portugal e o combate à corrupção</i>	7
<i>Capítulo II – Enquadramento legal</i>	9
<i>1. Corrupção no setor público</i>	9
1.1 Enquadramento legal.....	9
1.2 O bem jurídico tutelado.....	10
<i>2 Corrupção no setor privado</i>	12
2.1 Enquadramento legal.....	12
2.2 O bem jurídico tutelado.....	13
<i>Capítulo III – Compliance</i>	14
<i>1. A autorregulação regulada e corporate governance</i>	14
<i>2. O conceito de compliance</i>	16
<i>3 Os programas de compliance</i>	17
3.1 Enquadramento geral.....	17
3.2 Os programas de <i>compliance</i> no Regime Geral de Prevenção da Corrupção....	20
<i>4 As recomendações internacionais</i>	27
<i>Capítulo IV - O compliance officer</i>	32
<i>1. A figura do compliance officer</i>	32
<i>2. A responsabilidade penal e contraordenacional do compliance officer</i>	35
<i>Conclusão</i>	39
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	43

Lista de Siglas e Abreviaturas

CP - Código Penal

CPI - Índice de Perceção da Corrupção

ENAC - Estratégia Nacional Anticorrupção

GRECO - Grupo de Estados contra a Corrupção

MENAC - Mecanismo Nacional Anticorrupção

N.º - Número

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos

P. - Página

RGPC - Regime Geral de Prevenção da Corrupção

TRP – Tribunal da Relação do Porto

Introdução

O combate à corrupção é essencial para reforçar a confiança da comunidade na Democracia e assegurar a realização do Estado de Direito.

Nos dias de hoje, somos confrontados diariamente com suspeitas da prática de crimes de corrupção, o que exige um esforço cada vez maior das instâncias formais na repressão do crime. No entanto, *a priori*, revela-se crucial atuar a montante do fenómeno através do reforço da dimensão preventiva.

Ciente de que a prevenção é o vetor crucial no combate à corrupção, o Governo, tal como previsto na Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, aprovou o Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que estabelece o Regime Geral de Prevenção da Corrupção, no qual prevê a adoção de medidas de prevenção da corrupção. E, considerando que o fenómeno da corrupção é transversal não só ao setor público, mas também ao setor privado, o referido diploma legal estabelece, para ambos os setores, a obrigatoriedade de adoção e implementação de um programa de cumprimento normativo, também conhecido como programa de *compliance*, cuja finalidade é evitar a prática de ilícitos criminais.

Como tal, a presente dissertação incide sobre o *compliance* enquanto mecanismo de combate à corrupção, quer no setor público, quer no setor privado. Neste âmbito, serão analisados os programas de *compliance*, e em especial os programas de cumprimento normativo tal como estão previstos no Regime Geral de Prevenção da Corrupção.

As instâncias internacionais, através dos seus instrumentos legais, também são importantes referências no combate a este crime, sendo que será analisado com mais detalhe o relatório de avaliação a Portugal do Grupo de Estados contra a Corrupção, publicado a 10 de janeiro de 2024, relativo ao quinto ciclo de avaliação, intitulado *Prevenir a corrupção e promover a integridade em governos centrais (funções executivas de topo) e forças e serviços de segurança*.

Por fim, tendo em conta que inerente ao programa de *compliance* se encontra o *compliance officer*, esta figura será analisada, bem como a sua responsabilidade penal e contraordenacional.

Capítulo I – Combate à corrupção em Portugal

1. Portugal e o combate à corrupção

A criminalidade económico-financeira assume cada vez maior expressão em Portugal e no mundo, o que justifica o crescente movimento de política criminal orientado para o seu combate. Relativamente ao crime de corrupção, este tem consequências nefastas para o Estado Democrático, seja na vertente económica, fragilizando a economia e distorcendo a concorrência, seja na vertente social, acentuando as desigualdades e debilitando a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas.

Como tal, ciente das consequências negativas deste crime, o legislador português consagrou o crime de corrupção logo no primeiro Código Penal Português, o Decreto de 10 de dezembro de 1852. Inicialmente, o Código Penal apenas consagrava os clássicos crimes de corrupção. No entanto, “as conhecidas dificuldades probatórias de demonstração do sinalagma entre a peita e o ato pactuado, pressuposto dos clássicos crimes de corrupção (própria e imprópria), contribuíram substancialmente para um movimento legislativo animado por um propósito de desvincular a concessão da vantagem a um agente público de um certo e determinado ato de serviço como condição para uma responsabilização penal a título de corrupção”¹. Neste contexto, a Lei n.º 32/2010, de 2 de setembro, que procedeu à 25.ª alteração ao Código Penal, introduziu no artigo 372.º o crime de recebimento indevido de vantagem.

Para além disso, o ordenamento jurídico é rico em legislação avulsa em matéria de corrupção, nomeadamente a Lei n.º 34/87, de 16 de julho que tipifica nos artigos 16.º, 17.º e 18.º os crimes de recebimento ou oferta indevidos de vantagem e de corrupção (passiva e ativa) cometidos por titulares de cargos políticos, a Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, relativa ao regime penal de corrupção no comércio internacional e no setor privado e, ainda, a Lei n.º 14/2024, de 19 de janeiro, que estabelece o regime jurídico da integridade do desporto e do combate aos comportamentos antidesportivos.

Ao nível institucional, é relevante referir o Conselho de Prevenção da Corrupção, criado em 2008, com o fim de desenvolver uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas. Este cessou funções em 2023, na sequência da instalação definitiva do Mecanismo Nacional Anticorrupção que, à semelhança do

¹NUNO BRANDÃO, “Recebimento indevido de vantagem: o pacto ilícito e a adequação social”, in Catarina Abegão Alves, et al. (org.) Prof. *Doutor Augusto Silva Dias In Memoriam, Volume I*, AAFDL Editora, 2022, p.735.

Conselho de Prevenção da Corrupção, tem por objetivo promover a transparência e a integridade na ação pública e garantir a efetividade de políticas de prevenção da corrupção e infrações conexas.

A criação do Mecanismo Nacional Anticorrupção surge na sequência da Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, aprovada pelo Governo, com a consciência de que “o combate à corrupção é essencial ao reforço da qualidade da democracia e à plena realização do Estado de Direito, assegurando uma efetiva igualdade de oportunidades, promovendo maior justiça social, favorecendo o crescimento económico, robustecendo as finanças públicas e aumentando o nível de confiança dos cidadãos nas instituições democráticas”².

Consequentemente, o Mecanismo Nacional Anticorrupção assume como objetivos estratégicos para o triénio 2023-2025 ser dotado de capacidade operacional para se afirmar como entidade independente e credível no cumprimento da sua missão, contribuir para garantir a efetividade da política de prevenção da corrupção e assumir um papel ativo na promoção da integridade e transparência na sociedade portuguesa³.

A corrupção é um fenómeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias, pelo que o seu combate está necessariamente aliado à cooperação internacional.

Neste contexto, destacam-se a Organização das Nações Unidas e o Conselho da Europa – no seio do qual se estrutura o GRECO (Grupo de Estados Contra a Corrupção) –, responsáveis por vários instrumentos normativos em matéria de combate à corrupção. Para além destes, também o Parlamento Europeu e o Conselho, responsáveis pelo processo legislativo ao nível da União Europeia, e o Conselho Europeu, no âmbito das suas funções de definição das orientações e prioridades políticas gerais da União Europeia, bem como a própria Comissão Europeia, assumem relevância na perseguição deste crime.

Por último, Portugal é avaliado anualmente pela Transparency International EU, responsável pelo relatório do Índice de Perceção da Corrupção (CPI). O CPI, criado pela Transparency International, monitoriza os níveis de corrupção no setor público classificando entre 0 e 100 cerca de 180 países e territórios, representando 0 “muito corrupto” e 100 “muito transparente”. No caso de Portugal, desde 2012 que a variação se

²Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril de 2021, que aprova a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, p. 8.

³Newsletter – N.º 1, Janeiro/Março 2023, disponível em <https://mec-anticorruptao.pt/wp-content/uploads/2023/06/NL-2023-1.pdf>

verifica entre os 61 pontos e os 64 pontos, mantendo-se abaixo do valor médio da região fixado em 66 pontos⁴.

Este resultado demonstra que, apesar de todas as políticas anticorrupção adotadas, a mera resposta reativa e repressiva revela-se insuficiente, sendo necessário apostar na vertente preventiva e atuar a montante do fenómeno.

Capítulo II – Enquadramento legal

1. Corrupção no setor público

1.1 Enquadramento legal

O Código Penal, doravante designado CP, consagra o capítulo IV dedicado aos crimes cometidos no exercício das funções públicas, donde se destaca a secção I, sob a epígrafe “Da corrupção”, correspondente aos artigos 372.^o a 374.^o-B.

“O tipo de corrupção no direito nacional segue o modelo clássico da punição da «vantagem pelo ato ou omissão de serviço» (...), isto é, a vantagem solicitada ou aceite em conexão com a prática de uma ação ou omissão pelo funcionário”⁶. Neste sentido, o crime de corrupção passiva verifica-se sempre que o funcionário por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicita ou aceita, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para a prática de um qualquer ato ou omissão contrários aos deveres do cargo, ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação. Por sua vez, no crime de corrupção ativa o corruptor dá ou promete ao funcionário, ou a terceiro por indicação ou com conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial. De notar que em ambas as modalidades de corrupção o tipo objetivo abrange a circunstância de o ato ou omissão não ser contrária aos deveres do cargo, o que significa “que o ato que o funcionário deva praticar ou omitir em si não é ilícito; o ato em si não é contrário à lei, não é ilícito de tal modo que não fora

⁴Dados disponíveis em <https://transparencia.pt/indice-de-percecao-da-corrupcao-2023/>

⁵“A tipificação criminal do recebimento e da concessão indevidos de vantagem a agentes públicos esteve associada a uma perceção de que a tutela penal oferecida pelos crimes de corrupção própria e imprópria ficava aquém do materialmente devido e necessário, em boa parte fruto dos exagerados escrúpulos da jurisprudência nacional na interpretação dos respetivos tipos incriminadores e na valoração da prova”, NUNO BRANDÃO, “Recebimento...”, p. 736, apud CLÁUDIA CRUZ SANTOS, “A corrupção”, in: AA. VV. *Liber discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias*, Coimbra: Coimbra Editora (orgs: Costa Andrade *et al.*), 2003, (p.963-991), p.981 e ss. e *passim*.

⁶PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário ao Código Penal: à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 4ª edição, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2021, p.1266.

a solicitação ou recebimento de vantagem para a sua perpetração e nenhuma ilicitude ocorreria”⁷.

Do exposto decorre que, tal como refere PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, “o crime em qualquer das suas modalidades referidas, é cometido por um funcionário no exercício das suas funções. A qualidade de funcionário funda o ilícito, uma vez que não há uma incriminação geral idêntica para não funcionários”⁸.

Relativamente ao conceito de funcionário⁹, este vem concretizado no artigo 386.º do CP e foi alterado pela Lei n.º 94/2021, de 21 de dezembro, de modo a abranger os titulares de altos cargos públicos, anteriormente regulados Lei n.º 34/87, de 16 de julho. Para além destes, aos funcionários são equiparados os membros de órgãos de gestão ou administração ou órgão fiscal e os trabalhadores de empresas públicas, nacionalizadas, de capitais públicos, com participação maioritária de capital público e, ainda, empresas concessionárias de serviços públicos. E ainda, segundo o n.º 3 do artigo 386.º do CP, os magistrados, funcionários, agentes e equiparados de organizações de direito internacional público, independentemente da nacionalidade e residência; os funcionários nacionais de outros Estados; todos os que exerçam funções idênticas às descritas no n.º 1 do artigo 386.º no âmbito de qualquer organização internacional de direito público de que Portugal seja membro; os magistrados e funcionários de tribunais internacionais, desde que Portugal tenha declarado aceitar a competência desses tribunais; todos os que exerçam funções no âmbito de procedimentos de resolução extrajudicial de conflitos, independentemente da nacionalidade e residência; e os jurados e árbitros nacionais de outros Estados. Por fim, os titulares de cargos políticos tal como definidos pela Lei n.º 34/87, de 16 de julho, são também equiparados a funcionários.

1.2 O bem jurídico tutelado

Todas as normas incriminadoras dispõem na sua base de um bem jurídico penal “onde se encontre refletido um valor jurídico-constitucionalmente reconhecido em nome do

⁷GERMANO MARQUES DA SILVA, *Responsabilidade Penal dos Dirigentes das Sociedades*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2021, p. 89.

⁸*Idem.*, p.1267

⁹Para mais desenvolvimentos vide JOSÉ MANUEL DAMIÃO DA CUNHA “*O conceito de funcionário, para efeito de lei penal e a “privatização” da administração pública: uma revisão ao comentário ao artigo 386.º do código penal*”, Coimbra Editora, 2008.

sistema social total e que, deste modo, se pode afirmar que preexiste ao ordenamento jurídico-penal”¹⁰.

A doutrina apresenta entendimentos diversos quanto ao bem jurídico protegido pela incriminação da corrupção. Todavia, “é absolutamente consensual que o interesse a proteger toma o Estado como marco de referência essencial”¹¹, na medida em que “sujeitos passivos de corrupção serão, por definição, agentes públicos, sendo a sua ligação ao Estado a via através da qual um determinado comportamento, seu ou de terceiros, poderá assumir significado criminal no quadro da corrupção.”¹² Por isso, NUNO BRANDÃO, apoiado na doutrina alemã, “concebe o interesse protegido pelos crimes de corrupção como um bem jurídico complexo, que agrega a capacidade de eficiência funcionais da máquina estadual e a confiança comunitária na correção e objetividade no exercício de funções públicas”¹³, conciliando desta forma os interesses dos cidadãos, da sociedade e do Estado.

Por sua vez, GERMANO MARQUES DA SILVA entende que o bem jurídico tutelado é a integridade do exercício das funções públicas pelo funcionário, uma vez que “as incriminações da corrupção pretendem prevenir e punir o abuso de funções públicas ou privadas, mercadejando o cargo em proveito próprio com desvio dos deveres dos respetivos titulares em prejuízo da comunidade e tratamento diferenciado dos cidadãos”¹⁴. Esta posição é acompanhada por PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE¹⁵. Em sentido diverso, A.M. DE ALMEIDA COSTA entende que o interesse protegido pelo crime de corrupção é a autonomia intencional do Estado, na medida em que a conduta do funcionário “infringe as exigências de legalidade, objetividade e independência que, num Estado de Direito, sempre têm de presidir ao desempenho de funções públicas”¹⁶.

Porém, acompanho a posição de NUNO BRANDÃO segundo a qual “esta perspetiva não toma em devida conta dois referentes fundamentais que animam o legislador na tipificação dos crimes de corrupção: a capacidade funcional do aparelho estadual e a

¹⁰JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal*, Parte Geral, Tomo I, 3ª edição, Coimbra, Gestlegal, 2019, p.136.

¹¹NUNO BRANDÃO, “Corrupção: a questão da consumação material e as suas consequências”, in Paulo Pinto de Albuquerque, Rui Cardoso, Sónia Moura (org.), *Corrupção em Portugal, Avaliação Legislativa e Propostas de Reforma*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2021, p.180.

¹²*Idem*.

¹³*Idem.*, p.181.

¹⁴*Op. cit.*, p.84.

¹⁵*Op.cit.*, p.1267.

¹⁶ANTÓNIO MANUEL DE ALMEIDA COSTA (1987) – “*Sobre o crime de corrupção*”, Separata do número especial do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, p.132.

confiança da comunidade na lisura e objetividade da conduta dos agentes públicos”¹⁷. De facto, a comunidade associa o exercício da função pública à integridade e objetividade da conduta do funcionário, pelo que não admite que essa função seja utilizada em benefício próprio com prejuízo para a comunidade.

2 Corrupção no setor privado

2.1 Enquadramento legal

A obrigação de incriminação da corrupção no setor privado decorre, em primeiro lugar, da Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa, assinada em Estrasburgo, em 30 de abril de 1999, e ratificada por Portugal através da Resolução da Assembleia da República n.º 68/2001, de 26 de outubro. Na sequência da ratificação foi publicada a Lei n.º 108/2001, de 28 de novembro, que consagrou pela primeira vez o crime de corrupção no setor privado nos artigos 41.º-B e 41.º-C do Decreto-lei n.º 28/84, de 20 de janeiro. Posteriormente, em virtude da Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho, de 22 de julho de 2003, relativa ao combate à corrupção no setor privado, e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, ratificada por Portugal através da Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro, foi publicada a Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, que estabelece o novo regime penal de corrupção no comércio internacional e no setor privado, e que se encontra atualmente em vigor.

Nas palavras de SÍLVIA BESSA VENDA, “com o desenvolvimento dos processos de negócio, o aumento da troca de informações e o fenómeno da globalização, o problema da corrupção no setor privado e no comércio livre, quer interno, quer transfronteiriço, evidenciou-se e conduziu à adoção de sucessivos diplomas legais, por parte de instâncias europeias e internacionais”¹⁸, que por sua vez se refletiu no ordenamento jurídico português.

Nessa medida, o crime de corrupção no setor privado encontra-se consagrado nos artigos 8.º e 9.º da Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, e distingue-se entre corrupção passiva e corrupção ativa. Enquanto a corrupção passiva “é praticada pelo trabalhador corrupto, aquele que solicita ou aceita, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para a prática de um qualquer ato ou omissão que

¹⁷*Op.cit.*, p.181.

¹⁸SÍLVIA BESSA VENDA, “Reflexões sobre os crimes de corrupção no setor privado – uma tutela da concorrência?”, *AB INSTANTIA, Revista do Instituto do Conhecimento AB*, Ano V, N.º 7, Almedina, 2017, p.143.

constitua uma violação dos seus deveres”¹⁹, a corrupção ativa “é praticada por qualquer pessoa que der ou prometer a trabalhador do setor privado ou a terceiro com conhecimento daquela, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que lhe não seja devida, para que o trabalhador pratique um qualquer ato ou omissão que constitua uma violação dos seus deveres funcionais”²⁰.

Para além disso, decorre do n.º 2 das referidas disposições legais que o tipo é qualificado se o ato ou a omissão do trabalhador corrupto forem idóneos a causar uma distorção da concorrência ou um prejuízo patrimonial para terceiros, pelo que “não se exige, no entanto, a lesão de qualquer um destes bens jurídicos mas a mera aptidão da conduta para esse fim”²¹.

Por fim, o conceito de trabalhador do setor privado abrange a pessoa que exerce funções, incluindo as de direção ou fiscalização, em regime de contrato individual de trabalho de prestação de serviços ou a qualquer outro título, mesmo que provisória ou temporariamente, mediante remuneração ou a título gratuito, ao serviço de uma entidade do setor privado.

2.2 O bem jurídico tutelado

Ora, quanto ao bem jurídico tutelado pelo crime de corrupção no setor privado a jurisprudência e a doutrina divergem. Por um lado, o Tribunal da Relação do Porto pronunciou-se no sentido de que “o bem jurídico tutelado pelos crimes de corrupção ativa no setor privado e de corrupção passiva no setor privado (...) é a lealdade e a confiança imprescindíveis para as relações privadas, já que o núcleo do injusto reside na violação dos deveres funcionais por parte do trabalhador do setor privado”²². Este Tribunal seguiu o entendimento de CLÁUDIO BIDINO que privilegia o elemento literal da interpretação. De acordo com a letra da lei, o tipo legal objetivo apenas prevê a violação dos deveres funcionais, constituindo a distorção da concorrência e o prejuízo patrimonial para

¹⁹G. MARQUES DA SILVA, *Responsabilidade...*, p.100.

²⁰*Idem*.

²¹CARLOS ALMEIDA, “Comentário ao artigo 8.º da Lei n.º 20/2008, de 21 de abril”, in P. P. DE ALBUQUERQUE e J.BRANCO (org.) *Comentário das Leis Penais Extravagantes*, Volume II, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2011, p.203 ss.

²²Acórdão do TRP de 06.03.2013, proferido no processo n.º 269/10.2TAMTS.P1, disponível em <https://www.dgsi.pt>

terceiros meras agravantes. Razão pela qual o Autor entende que “o bem jurídico tutelado é tão-somente a lealdade e a confiança imprescindíveis nas relações privadas”²³.

Contrariamente, a maioria da doutrina entende que a proteção da concorrência também é um dos bens jurídicos tutelados pela incriminação da corrupção passiva. Neste sentido, GERMANO MARQUES DA SILVA considera que “o interesse protegido não é apenas nem essencialmente o interesse da empresa. O legislador quer impedir que se quebre o equilíbrio entre empresas e se destabilize a atividade económica”²⁴, na medida em que “para além do dano que causa à empresa, a corrupção no setor privado tem geralmente efeitos nos preços, refletindo-se sobre os consumidores em geral”²⁵. Em sentido semelhante, CARLOS ALMEIDA refere que “a incriminação da corrupção no setor privado pode, em abstrato, visar a tutela de três bens jurídicos distintos: a confiança e a lealdade em geral, a lealdade da concorrência e o património”²⁶, estes últimos decorrentes do tipo qualificado.

De facto, apesar de o tipo legal do crime de corrupção no setor privado não exigir que a conduta vise ou seja idónea a causar uma distorção da concorrência ou um prejuízo patrimonial para terceiros, constituindo estas circunstâncias meras agravantes, a proteção da concorrência também se afigura como um interesse juridicamente valioso e digno de tutela.

Capítulo III – *Compliance*

1. A autorregulação regulada e *corporate governance*

O desenvolvimento da atividade económica, e bem assim o surgimento de estruturas empresariais cada vez mais complexas, impõe novos desafios ao controlo do comportamento empresarial e à regulação da atividade económica. Consequentemente, “o controlo da atividade da empresa e, assim, a prevenção, investigação, perseguição e repressão de condutas ilícitas, também da prática de crimes, por parte do Estado, estão,

²³CLAUDIO BIDINO, “O problema específico da corrupção no setor privado (no Brasil e em Portugal)”, in C. BIDINO, C. CRUZ SANTOS e D. T. DE MELO *A Corrupção – Reflexões sobre o seu Regime Jurídico-Criminal em Expansão no Brasil e em Portugal*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, p.228.

²⁴*Op. cit.*, p.100.

²⁵*Idem*.

²⁶*Op. cit.*, p.204.

por isso muito mais dificultados”²⁷. Surge, pois, a necessidade de transferir algumas destas competências, que anteriormente pertenciam em exclusivo ao Estado, para as empresas. Para além disso, “dado o contexto de riscos exponenciais em que desenvolvem a sua atividade, as empresas estão interessadas em evitar o efeito *boomerang* dos riscos que produzem e, portanto, elas próprias interessadas em, desde logo, minimizarem a sua ocorrência”²⁸.

Assim, o modelo de autorregulação caracteriza-se pela intervenção do Estado na atividade económica de forma inovadora, com o objetivo controlar eficazmente o comportamento empresarial²⁹.

A estratégia da autorregulação regulada teve origem nos Estados Unidos da América e “deve-se a *John Braithwaite* ter desenvolvido o conceito de *enforced-self-regulation*”³⁰, sendo que “o que define a autorregulação regulada propriamente dita é a subordinação da autorregulação da entidade privada aos fins e interesses estaduais”³¹.

Associado à autorregulação regulada surge o conceito de *corporate governance*, que numa tradução direta significa boa governação societária e se relaciona com a resolução de conflitos de interesses e com a responsabilidade societária.

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos, doravante designada OCDE, a boa governação societária é uma componente fulcral na melhoria da eficiência e do crescimento económico, através da qual se fixam objetivos e os respetivos meios para atingir esses objetivos. Isto é, constitui uma forma de gestão eficaz da empresa que contribui para o funcionamento adequado da economia.³²

E, segundo ANABELA MIRANDA RODRIGUES, “no contexto de autorregulação em que as empresas passam a desenvolver a sua atividade, refere-se, em geral, que o conceito de *corporate governance* foi sendo desenvolvido por forma a que todas as práticas empresariais se orientassem de acordo com os princípios de *fairness*, ou necessidade de justiça e equidade relativamente aos acionistas minoritários, garantindo-lhes participação

²⁷ANABELA MIRANDA RODRIGUES, *Direito Penal Económico, Uma Política Criminal na Era Compliance*, Coimbra, Almedina, 2019, p.49.

²⁸*Idem*.

²⁹Neste sentido, A. M. RODRIGUES, *Direito Penal...*, p.46.

³⁰*Idem.*, p. 47.

³¹*Idem.*, p. 48.

³²Princípios de Governo das Sociedades G20 e da OCDE, publicados em 1999 e revistos em 2015, cujo objetivo é “auxiliar os decisores políticos a avaliar e a melhorar o enquadramento jurídico, regulamentar e institucional para o governo das sociedades, por forma a apoiar a eficiência económica, o crescimento sustentável e a estabilidade financeira”, disponível em <https://www.oecd.org/publications/principios-de-governo-das-sociedades-do-g20-ocde-9789264259195-pt.htm>

equitativa nos resultados da empresa e participação efetiva nas assembleias; *disclosure*, que se refere à necessidade de transparência nas informações societárias, designadamente quanto às de grande relevância, sendo como tal consideradas as que se refletem no resultado da empresa ou as que envolvem risco ou oportunidades de negócio; *accountability*, que tem a ver com a necessidade de prestação de contas de forma responsável com base nas técnicas de contabilidade e auditoria; e *compliance*, ligado à conformidade e ao cumprimento de normas reguladoras, expressas nos estatutos sociais, nos regulamentos internos e nos instrumentos normativos aplicáveis às empresas e à sua atividade”³³.

Em suma, o *compliance* surge como um dos pilares essenciais da boa governação societária, que deve ser implementado pelas empresas por forma a criar uma cultura ética e de legalidade, tal como veremos de seguida.

2. O conceito de *compliance*

O conceito de *compliance* decorre da expressão “*to comply*”, o que significa, numa tradução direta, agir em conformidade. Isto é, as empresas devem agir em conformidade com o Direito vigente.

No entanto, esta definição é redutora, na medida em que, de acordo com TERESA QUINTELA DE BRITO, o *compliance* também implica a “adoção de regras e processos intraempresariais que garantam que o cumprimento do Direito não é fruto do acaso, de um compromisso individual ou de interesses parciais de um departamento, antes corresponde a uma «arquitetura de *compliance*» coerente e omnipresente, i.e., referida às atividades empresariais, internas e externas”³⁴. Em sentido semelhante, TIAGO GERALDES apresenta o *compliance* enquanto “sistema ordenado, transversal à organização empresarial, de prevenção e monitorização de riscos legais”³⁵.

Como resulta de ambas as definições, o *compliance* traduz-se num conceito de carácter preventivo, cujo objetivo é evitar a responsabilidade civil, administrativa e penal dos seus

³³*Idem.*, p.54.

³⁴TERESA QUINTELA DE BRITO, “*Compliance*, cultura corporativa, e culpa penal da pessoa jurídica”, in M. FERNANDA PALMA, A. AUGUSTO SILVA DIAS, e P. SOUSA MENDES (coord.), *Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal*, 2.ª edição, Coimbra, Almedina, 2018, p. 59.

³⁵TIAGO GERALDO, “A responsabilidade penal do *compliance officer*: fundamentos e limites do dever de auto-vigilância empresarial”, in M. FERNANDA PALMA, A. AUGUSTO SILVA DIAS, e P. SOUSA MENDES (coord.), *Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal*, 2.ª edição, Coimbra, Almedina, 2018, p. 275.

destinatários. De notar que a finalidade dos programas de *compliance* não é isentar os destinatários de responsabilidade, mas apenas diminuir o risco de responsabilização, sob pena de serem utilizados como meios escapatórios da responsabilidade³⁶. A este propósito, TERESA QUINTELA DE BRITO entende que as razões subjacentes ao incentivo à adoção de programas de *compliance* são “(i) a mensagem normativa chega com menos força ao interior das corporações, em virtude da sua especial tendência para a autopoiese, i.e., a auto-referência e a auto-reprodução; (ii) os poderes públicos têm mais dificuldades em conhecer o delito cometido na corporação ou através dela e em sancioná-lo; (iii) através do incentivo do Estado à *Criminal Compliance*, parte dos custos estatais na prevenção de delitos é transferida para a organização que os gera, com ganhos de eficácia; (iv) importa envolver as pessoas jurídicas no processo global de prevenção de delitos”³⁷.

Para além disso, devemos sublinhar que «a modernização das tecnologias e o aumento das formas de branqueamento de capitais, da corrupção, do financiamento do terrorismo entre outras ilegalidades, levaram a que ocorresse um aumento da exigência da autorregulação e dos padrões éticos. Nesta medida, as empresas devem adaptar-se aos novos tempos e aumentar a sofisticação dos programas de *compliance*»³⁸.

Assim, a implementação de programas de *compliance*, e, por consequência, a vertente preventiva do Direito Penal, devem assumir um papel primordial na resposta à corrupção, permitindo atuar *ex ante*, prevenindo e detetando práticas corruptas.

3 Os programas de *compliance*

3.1 Enquadramento geral

De acordo com ANDRÉ ALFAR RODRIGUES, “ter um programa de *compliance* é ter um programa amplo de guias éticos que elevem a empresa aos mais altos padrões de diligência e integridade e em conformidade com os requisitos legais e regulatórios”³⁹.

³⁶Neste sentido, PAULO SOUSA MENDES, “Law Enforcement & Compliance”, in M. FERNANDA PALMA, A. AUGUSTO SILVA DIAS, e P. SOUSA MENDES (coord.), *Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal*, 2ª edição, Coimbra, Almedina, 2018, p.13.

³⁷*Op. cit.*, p.64.

³⁸ANDRÉ ALFAR RODRIGUES, *Manual Teórico-Prático de Compliance*, 2ª edição, Coimbra, Almedina, 2022, p.30, apud TOM C. W. LIN, “Compliance, Technology, and Modern Finance”, *Temple University Legal Studies Research Paper* n.º 2017-06, 2017.

³⁹A. A. RODRIGUES, *Manual...*, p.27.

Para além disso, os programas de *compliance* devem ser constantemente atualizados em conformidade com o desenvolvimento do *compliance*, e devem ser adaptados às características específicas de cada empresa.

ANABELA MIRANDA RODRIGUES apresenta dois modelos-tipo dos programas de cumprimento, um orientado para a promoção de uma cultura ética e de legalidade, e outro que assenta em mecanismos de vigilância ou controlo.

Relativamente ao primeiro modelo, aquele que é orientado para a promoção de valores, “conta, naturalmente, com medidas de controlo, perspetivadas como procedimentos internos usuais ao funcionamento de uma empresa voltada para a ética negocial, designadamente, de *due diligence*, para efeitos que podem ser contabilísticos, de seleção pessoal, de fornecedores, de verificação de fluxos de efetivos ou outros; mas é fundamentalmente concebido como um instrumento de promoção de um ambiente empresarial “livre de ilícitos”, interiorizado por todos como uma mais-valia reputacional e em termos de valor da empresa”⁴⁰. Como tal, a denúncia faz parte da cultura empresarial e não tem qualquer conotação pejorativa.

Diversamente, o segundo modelo “é perspetivado em função da vigilância, sendo agora o seu núcleo duro constituído por medidas de controlo”⁴¹ sobre a atuação dos colaboradores através, por exemplo, de registo de chamadas telefónicas ou acessos à internet. Todavia, verifica-se que este modelo, ao atribuir ao empresário uma posição de vigilância permanente sobre os colaboradores, pode suscitar problemas de compatibilidade com os direitos fundamentais⁴².

Tendo em conta a importância que os programas de *compliance* assumem no seio empresarial, a sua elaboração depende de um processo com três fases designado por modelo das três colunas. Este modelo foi delineado por MARC ENGELHART⁴³ e é composto pela formulação, implementação e, por último, a consolidação e aperfeiçoamento. Em primeiro lugar, “a *formulação* do programa – de acordo com o trinómio *detetar, definir, estruturar* - tem a ver com a identificação de riscos, com a adoção de códigos de conduta, que definem as medidas de prevenção adequadas em face dos riscos, e ainda com o desenvolvimento de mecanismos – canais de denúncia – que permitem a identificação de condutas desviantes na empresa, tendo em vista, na última

⁴⁰*Op.cit.*, p.61

⁴¹*Idem*, p.62.

⁴²Neste sentido, A. M. RODRIGUES, *Direito Penal...*, p.62.

⁴³A. M. RODRIGUES, *Direito Penal...*, p.58, apud CARLA VERÍSSIMO, *Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção*, São Paulo, Saraiva, 2017, p.276 s.

etapa de construção da coluna, a estruturação concreta do programa, aí incluída a definição de competências dos diversos agentes de *compliance*”⁴⁴.

Uma vez formulado e definido o programa é necessário assegurar que todos os colaboradores da empresa conhecem as medidas e orientam a sua conduta por referência aos princípios definidos, pois só desta forma é possível garantir que os colaboradores conseguem identificar e prevenir a prática de crimes. Portanto, na segunda fase - implementação - pretende-se “assegurar os vetores *comunicação-promoção-organização* dos programas, desde logo garantindo, em cada segmento de atuação de administradores e empregados, o conhecimento dos códigos de conduta e dos procedimentos a adotar em conformidade, avultando aqui a importância da formação; e, para além disso, assegurando a promoção da cultura de cumprimento, através da consagração de medidas internas, que podem dizer respeito à documentação dos atos praticados ou à instituição de controlos internos (não anunciados) ou externos (auditorias)”⁴⁵.

Por fim, apesar do *compliance* ter carácter preventivo e, por isso, ter como objetivo evitar a prática de crimes, é necessário estabelecer, nos programas de *compliance*, meios de reacção e sanções perante atos ilícitos que poderão ser praticados no seio empresarial, o que deverá ser realizado na fase da consolidação e aperfeiçoamento⁴⁶. Para além disso, tendo em conta que o *compliance* é conceito dinâmico, o último momento – aperfeiçoamento - exige que o programa seja avaliado e revisto regularmente, de modo a garantir que está atualizado, é eficaz e se adapta às necessidades da empresa em concreto⁴⁷.

Embora os programas de *compliance* revelem ser uma ferramenta eficaz na prevenção e combate à corrupção, podem verificar-se impasses na sua implementação, sobretudo económicos, uma vez que a implementação depende tanto da contratação e formação de pessoas para desempenhar a função de *compliance officer*, como do investimento em formação dos trabalhadores em geral. Acresce que, de acordo com FILIPA MARQUES JÚNIOR e JOÃO MEDEIROS, existe resistência empresarial à mudança, seja nos cargos de dirigentes por haver “relutância destes órgãos dirigentes em aceitar limitações ao seu poder de direcção”⁴⁸ resultantes da criação de *compliance officers*, seja nos trabalhadores

⁴⁴*Idem.*, p.58.

⁴⁵*Idem.*

⁴⁶Neste sentido, A. M. RODRIGUES, *Direito Penal...*, p.59.

⁴⁷*Idem.*

⁴⁸F. MARQUES JÚNIOR e J. MEDEIROS, “A elaboração de programas de *compliance*”, in M. FERNANDA PALMA, A. AUGUSTO SILVA DIAS, e P. SOUSA MENDES (coord.), *Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal*, 2.ª edição, Coimbra, Almedina, 2018, p.133.

em geral, pelo facto de conceberem a atividade de *compliance* como extra “afastando-se daquilo que o trabalhador entende que deve ser o foco da sua atividade e fazendo com que sintam que está a realizar tarefas desnecessárias relativamente ao que são os objetivos de produção da empresa”⁴⁹, seja ainda nas estruturas comerciais em particular nas quais “existe a percepção de que a atividade de *compliance* origina perda de capacidade competitiva relativamente aos concorrentes e que tem um reflexo negativo no negócio, com prejuízo para a empresa e prejuízo particular para o comercial individual”⁵⁰.

Os Autores revelam também que se verificam falhas na pessoa coletiva, quer no âmbito da consciência ética, por não compreenderem a posição que assumem na comunidade, quer no âmbito da consciência do risco e gravidade do incumprimento dos instrumentos legais e regulamentares que lhes são aplicáveis⁵¹. Estas insuficiências, por sua vez, reforçam a importância da fase da implementação, anteriormente referida.

Consequentemente, a meu ver, a compreensão da essência, conteúdo e finalidades dos programas, ou seja, a formação por todos aqueles que constituem a empresa é essencial no sucesso da implementação e desenvolvimento do programa, assegurando verdadeiramente a prevenção da prática de crimes.

Por último, outro elemento que se poderá revelar importante no sucesso do funcionamento do programa de *compliance* é a auditoria externa, na medida em que assegura maior independência e transparência no seio da organização.⁵²

3.2 Os programas de *compliance* no Regime Geral de Prevenção da Corrupção

O Governo, ciente de que a capacidade repressiva do Estado não se afigura como suficiente no combate à corrupção, desenvolveu a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, doravante designada ENAC, centrada essencialmente na dimensão preventiva que prevê um conjunto de ações que permitem ao Estado agir a montante do fenómeno. Nesse sentido, a ENAC identifica como prioridades “melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais em matéria de transparência e integridade; prevenir e detetar riscos de corrupção na ação pública; comprometer o setor privado na prevenção,

⁴⁹*Idem.*

⁵⁰*Idem.*

⁵¹*Idem.*

⁵²Assim, A. M. RODRIGUES, *Direito Penal...*, p.59. A Autora acrescenta que “indo para além, no seu significado, da certificação de formação, a auditoria externa integra-se num quadro amplo de medidas internas dirigidas a promover a cultura de *compliance*, como rotinas de documentação, de comunicações ou de controlo interno”.

deteção e repressão da corrupção; reforçar a articulação entre instituições públicas e privadas; garantir uma aplicação mais eficaz e uniforme dos mecanismos legais em matéria de repressão da corrupção, melhorar os tempos de resposta do sistema judicial e assegurar a adequação e efetividade da punição; produzir e divulgar periodicamente informação fiável sobre o fenómeno da corrupção; e cooperar no plano internacional no combate à corrupção”⁵³.

Assim, em matéria de *compliance* destaca-se, por um lado, a prevenção e deteção de riscos de corrupção na ação pública através da adoção de programas de cumprimento normativo, análise de riscos e planos de prevenção ou gestão de riscos, elaboração de códigos de ética e de conduta, implementação de canais de denúncia e a institucionalização do responsável pelo programa de cumprimento normativo⁵⁴. Por outro lado, o compromisso do setor privado na prevenção, deteção e repressão da corrupção, mais uma vez através da implementação de programas de cumprimento normativo, na medida em que “ao imporem elevados padrões comportamentais às suas administrações, trabalhadores e prestadores de serviços, as empresas combatem e desincentivam o aparecimento de corruptores”⁵⁵.

Para além disso, o Governo propôs que todas estas componentes fossem materializadas num Regime Geral de Prevenção da Corrupção, doravante designado RGPC, que foi estabelecido pelo Decreto-lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

Quanto ao âmbito de aplicação⁵⁶, o RGPC é aplicável ao setor privado, nomeadamente às pessoas coletivas com sede em Portugal que empreguem 50 ou mais trabalhadores e às sucursais em território nacional de pessoas coletivas com sede no estrangeiro que empreguem 50 ou mais trabalhadores. Apesar de o *compliance* ser um mecanismo típico do setor privado, o RGPC também prevê a adoção de um programa de cumprimento normativo pelas entidades do setor público, aplicando-se 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, e ainda às entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo e ao Banco de Portugal.

⁵³Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, que aprova a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, p.15.

⁵⁴*Idem.*, p. 25.

⁵⁵*Idem.*, p. 28.

⁵⁶Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o regime geral de prevenção da corrupção.

Do exposto decorre que o diploma legal prevê um limite mínimo de 50 trabalhadores do qual depende a aplicação deste regime, com o qual não concordo. Pelo contrário, considero que o regime deve aplicar-se a todos os serviços e pessoas coletivas do setor público independentemente da dimensão. Ainda que o regime preveja que as entidades não abrangidas adotem instrumentos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas adequados à sua dimensão e natureza, incluindo os que promovam a transparência administrativa e a prevenção de conflitos de interesses, não define quais são estes instrumentos. Acresce que é nos meios de menor dimensão que há maior suscetibilidade de proliferação de práticas corruptivas, na medida em que, por exemplo nas juntas de freguesia e câmaras municipais menores, tendo em conta que a maioria das pessoas se conhece, há maior apetência para “pedir favores”. Ou seja, a meu ver, é nestes casos que se verifica maior perigo de lesão do bem jurídico tutelado, a integridade do exercício das funções públicas do funcionário público, o que justifica a aplicação do regime de prevenção da corrupção.

Os dados relativos às comunicações recebidas pelo Conselho de Prevenção da Corrupção em 2022, e publicados em março de 2023⁵⁷, demonstram que 56% das comunicações recebidas, que equivalem a 306 comunicações, referem-se à Administração Local, sendo que 234 comunicações dizem respeito a municípios. Para além disso, o Conselho de Prevenção da Corrupção reconhece que os dados são muito semelhantes aos registados nos anos anteriores, nomeadamente 2021 e 2020, e “permitem sustentar que as funções exercidas pelas entidades que exercem funções de natureza pública parecem estar particularmente expostas à possibilidade da ocorrência de atos de corrupção, de peculato, de abuso de poder, de peculato, de prevaricação e de participação económica em negócio”⁵⁸.

Relativamente ao setor privado compreendo a necessidade de estabelecer um limite mínimo de 50 trabalhadores, uma vez que a implementação de um programa de *compliance* acarreta custos, o que poderá ser insustentável para empresas de pequena dimensão.

O RGPC estabelece que as entidades abrangidas se encontram obrigadas a adotar e implementar um programa de cumprimento normativo, cujos elementos são um plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, um código de conduta, um

⁵⁷Comunicações recebidas pelo Conselho de Prevenção da Corrupção em 2022, Análise Descritiva, publicado em março de 2023, p.10, disponível em <https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/analises.html>

⁵⁸*Idem*, p.12.

programa de formação e um canal de denúncias⁵⁹. Adicionalmente, as entidades abrangidas designam um responsável pelo cumprimento normativo que garante e controla a aplicação do programa de cumprimento normativo⁶⁰.

É relevante referir que a implementação dos programas de cumprimento normativo será acompanhada pelo Mecanismo Nacional Anticorrupção⁶¹, doravante designado MENAC, o qual é responsável por publicar orientações e diretivas nesta matéria. No âmbito das suas atribuições o MENAC publicou o Guia n.º 1/2023 - Setembro⁶², designado *Os instrumentos do Regime Geral de Prevenção da Corrupção - algumas indicações e notas explicativas sobre cuidados metodológicos para a sua elaboração, adoção e dinamização*, que revela ser uma ferramenta de auxílio importante para as entidades abrangidas pela obrigatoriedade de adoção de programas de cumprimento normativo.

No que respeita aos elementos dos programas de *compliance*, e em especial ao plano de prevenção de riscos, o MENAC caracteriza-o como “um instrumento de gestão de uma entidade ou organização que, por via da adoção de cuidados preventivos, visa a sua proteção relativamente à ocorrência de ações que se afastem ou contrariem o cumprimento adequado da sua função e dos seus objetivos, e que possam prejudicar a sua reputação e credibilidade junto dos cidadãos, dos parceiros, da concorrência, do mercado, e da sociedade em geral”⁶³.

O referido guia do MENAC oferece orientações importantes em matéria de plano de prevenção de riscos. Neste sentido, refere que “a metodologia de análise de risco proposta pelo RGPC deve decorrer da conjugação do indicador *probabilidade de ocorrência do risco* com o indicador *impacto previsível da ocorrência do risco*”⁶⁴. Quanto ao primeiro, está associado “à existência de medidas preventivas e ao histórico da sua eficácia e pode ser aferido segundo uma escala com três posições, baixa, média e alta”⁶⁵ probabilidade de ocorrência do risco, apresentada pelo MENAC, no referido guia, através de uma tabela com notas explicativas. Quanto ao segundo indicador, está associado “aos possíveis

⁵⁹Artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

⁶⁰Artigo 5.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

⁶¹O MENAC é uma entidade administrativa independente, com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira, que desenvolve atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção e infrações conexas e cujo regime jurídico está consagrado no Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

⁶²Disponível em <https://mec-anticorruptcao.pt/wp-content/uploads/2023/12/guia-n1-2023.pdf>

⁶³Publicação do MENAC designada “Plano de Prevenção de Riscos”, p.1, disponível em <https://mec-anticorruptcao.pt/wp-content/uploads/2024/01/plano-de-prevencao-de-riscos-sintese.pdf>

⁶⁴Guia n.º 1/2023 – Setembro, p.13.

⁶⁵*Idem*.

efeitos decorrentes da concretização dos atos que se pretendem prevenir”⁶⁶ e é também aferido através de uma escala que classifica entre baixo, médio e alto impacto previsível da ocorrência de riscos. Através do cruzamento destes dois elementos obtém-se a classificação do nível de risco.

Por fim, o MENAC apresenta orientações quanto às fases de elaboração e revisão, coordenação e acompanhamento da execução das medidas⁶⁷.

Quanto ao programa de formação, o RGPC obriga à realização de programas de formação interna dirigidos a todos os dirigentes e trabalhadores da entidade respetiva, com vista a que estes conheçam e compreendam as políticas e procedimentos de prevenção da corrupção.

A meu ver, a inclusão da formação no programa de *compliance* tem claras vantagens, uma vez que o primeiro passo para garantir a eficácia dos programas é garantir que todos os que estão por eles abrangidos o compreendem. No entanto, a formação deveria incidir também sobre o fenómeno corruptivo, na medida em que a compreensão das condutas que configuram o crime de corrupção também é uma forma de prevenir práticas corruptivas. Também neste sentido, RUI PATRÍCIO e NUNO IGREJA MATOS revelam que “a importância desta componente formativa no combate à corrupção é largamente secundada pelos estudos especializados. É inequívoco que a ferramenta mais eficiente contra a criminalidade desta natureza é a anteposição de um obstáculo psicológico e ético à realização da conduta, isto é, uma capacidade de autocensura que funcione ainda antes de qualquer ponderação do custo-benefício sobre o pacto corruptivo”⁶⁸.

Também o MENAC, no já referido Guia n.º 1/2023, refere que “a componente formativa e comunicacional assume assim uma importância crucial no estabelecimento e aprofundamento dessa dinâmica, uma vez que será uma forma ajustada à divulgação dos conteúdos, alcances, propósitos e medidas de atenção e cuidado associadas e previstas nos documentos e instrumentos de promoção e reforço da integridade, da prevenção de riscos e de sinalização e despiste de ocorrências dessa natureza que tenham ou possam ter lugar”⁶⁹. Para além disso, o MENAC apresenta um elenco de propósitos e cuidados que devem estar subjacentes aos conteúdos dos programas de formação⁷⁰.

⁶⁶Guia n.º 1/2023 – Setembro, p.14.

⁶⁷Guia n.º 1/2023 – Setembro, pp.18 ss.

⁶⁸RUI PATRÍCIO e NUNO MATOS, “Vai e põe uma sentinela: a nova estratégia de prevenção criminal no setor privado”, in Paulo Pinto de Albuquerque, Rui Cardoso, Sónia Moura (org.), *Corrupção em Portugal, Avaliação Legislativa e Propostas de Reforma*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2021, p.146.

⁶⁹Guia n.º 1/2023 – Setembro, p.29.

⁷⁰Guia n.º 1/2023 – Setembro, p.30.

De acordo com o RGPC⁷¹, o código de conduta – segundo elemento do programa de cumprimento normativo – deve estabelecer o conjunto de princípios, valores e regras de atuação de todos os dirigentes e trabalhadores em matéria de ética profissional, tendo em consideração as normas penais referentes à corrupção e às infrações conexas e os riscos de exposição da entidade a estes crimes. Como tal, constituem limites à atuação daqueles e devem ser fixados tendo por base as características da empresa em concreto, de modo a garantir a sua eficácia⁷².

Uma vez desenvolvido, o código de conduta deve ser publicitado aos trabalhadores.⁷³ No entanto, considero que mais do que publicitado, o código de conduta deve ser explicado aos trabalhadores, pois só desta forma se afigura possível a sua verdadeira implementação. Deste modo, acompanho o entendimento de PEDRO JACOB MORAIS quando refere que “de facto, a implementação de normas de conduta, através de códigos de ética ou de conduta, não pode redundar apenas na criação de um *corpus* de regras. A criação de um conjunto de normas de conduta desacompanhado da sua explicitação e implementação efetiva mais não seria do que a sua semantização”⁷⁴.

A este propósito, o MENAC, no referido Guia n.º 1/2023, reforça esta ideia ao indicar que os valores e princípios éticos devem ser acompanhados “por uma breve, simples e clara descrição quanto ao seu significado, de modo que, no plano interno (dirigentes e colaboradores) e no plano externo (cidadãos e sociedade em geral), facilmente todos entendam a importância, o significado e o alcance que a entidade ou organização lhes atribui”⁷⁵.

Para além disso, o MENAC também expõe um conjunto de situações que devem ser reguladas nos códigos de conduta, nomeadamente (i) acumulação de funções e gestão e prevenção de conflitos de interesses no caso das entidades de natureza pública, (ii) enquadramento das circunstâncias de admissibilidade ou rejeição do recebimento de presentes, hospitalidades ou outro tipo de benefícios, (iii) indicação da proibição de recebimento de presentes, hospitalidades ou outro tipo de benefícios, que se revelem claramente inadequados, sobretudo de valor manifestamente elevado (superior a 150€)

⁷¹Artigo 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

⁷²Assim, A. M. RODRIGUES, *Direito Penal...*, p.59.

⁷³Artigo 7.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

⁷⁴PEDRO JACOB MORAIS, “Estratégia Nacional de Combate à Corrupção. Breves notas sobre o Regime geral e o Mecanismo de Prevenção da Corrupção”, in Paulo Pinto de Albuquerque, Rui Cardoso, Sónia Moura (org.), *Corrupção em Portugal, Avaliação Legislativa e Propostas de Reforma*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2021, p.107.

⁷⁵Guia n.º 1/2023 – Setembro, p.7.

ou que sejam objetivamente suscetíveis de condicionar o exercício pleno da função, (iv) indicação clara da proibição de recebimento de subornos, (v) indicação das condições adequadas de utilização de bens patrimoniais da entidade e das contas de endereço eletrónico profissional para assuntos de natureza particular e, ainda, (vi) cuidados para evitar a partilha de *passwords* de acesso aos sistemas informáticos e plataformas de informação dos serviços⁷⁶.

O último elemento dos programas de *compliance* é o canal de denúncias internas, que deve ser implementado com base na Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que consagra o Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações.

Estes canais de denúncia interna, para além de promoverem maior confiança e lealdade no seio empresarial, garantindo a “boa governança”, constituem uma ferramenta eficaz na descoberta e prevenção de factos ilícitos. Assim, é através dos canais de denúncia interna que o denunciante reporta suspeitas de irregularidades ou prática de crimes.

Importa referir que detêm o estatuto de denunciante os trabalhadores e funcionários das entidades em relação às quais se verificam as suspeitas. Isto porque, “dada a sua integração na organização, são essas pessoas que se encontram mais bem colocadas para detetar as práticas indevidas que nela porventura se desenvolvam e identificar e recolher os elementos que as indiciem ou comprovem. As mais das vezes a suspeita formar-se-á no seu espírito no curso normal do exercício das suas funções e não como consequência de uma preordenada procura ativa de comportamentos indevidos”⁷⁷. Para além destes, o estatuto de denunciante abrange membros dos órgãos sociais, prestadores de serviços por conta própria ou como trabalhadores de outras empresas, fornecedores e seu pessoal, titulares de participações sociais da pessoa coletiva e, por fim, voluntários e estagiários⁷⁸.

Quanto aos elementos dos canais de denúncia interna, para além os requisitos legalmente previstos no diploma legal referido, o MENAC, no Guia n.º 1/2023, sugere que “numa fase inicial da sua existência, seja preferencialmente operado por pessoas com elevado capital social e de confiança no contexto da entidade ou organização, e que tenham origens departamentais e formações distintas, devendo pelo menos uma delas ter

⁷⁶Guia n.º 1/2023 – Setembro, pp. 9 e 10.

⁷⁷NUNO BRANDÃO, “O *whistleblowing* no ordenamento jurídico português”, *Revista do Ministério Público* 161, Janeiro, Março, 2020, p.103.

⁷⁸Artigo 5.º da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que estabelece o Regime Geral de Proteção de Denunciantes de infrações transpondo a Diretiva (EU) 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.

formação na área jurídica. Pode ser igualmente adequado designar pessoas de ambos os sexos”⁷⁹.

Pretendo salientar que, de acordo com o n.º 6 do artigo 8.º da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro as autarquias locais que, embora empregando 50 ou mais trabalhadores, tenham menos de 10 000 habitantes, não têm de dispor de canais de denúncia. Todavia, não concordo com a aplicação desta disposição legal aos canais de denúncia internos de atos de corrupção e infrações conexas. Mais uma vez porque é em locais de menor dimensão que se pode verificar o risco de menor transparência. Também assim, FLÁVIA NOVERSA LOUREIRO refere que “num país onde, dos 308 concelhos existentes, mais de uma centena não atinge os 10 000 habitantes, uma tal opção poderá criar ainda mais desigualdades entre municípios e dificultar a deteção de práticas de corrupção nos locais que, por regra, obtêm menor visibilidade pública e/ou mediática e onde os canais externos são também menos comuns ou praticáveis”⁸⁰. Para além disso, a solução legislativa afigura-se incoerente, já que prevê a obrigatoriedade de implementação de um programa de cumprimento normativo para tais entidades e, em simultâneo, permite a ausência de um dos seus elementos, o canal de denúncia interno. ⁸¹.

4 As recomendações internacionais

Face às proporções que o fenómeno da corrupção tem assumido, não só em Portugal, mas no Mundo, e às consequências negativas que lhe estão subjacentes, as instituições internacionais foram obrigadas a criar a novos mecanismos de combate à corrupção.

Neste âmbito, a OCDE emitiu a Recomendação sobre Integridade Pública⁸², de 26 de janeiro de 2017 por reconhecer, entre outros aspetos, que “os riscos de integridade existem nas várias interações entre o setor público e o setor privado, a sociedade civil e os indivíduos, em todas as etapas do processo político e das políticas públicas, assim esta interconetividade requer de toda a sociedade uma abordagem integrativa para aumentar integridade pública e reduzir a corrupção no setor público”. Assim, a OCDE recomenda

⁷⁹Guia n.º 1/2023 – Setembro, p.27.

⁸⁰FLÁVIA NOVERSA LOUREIRO, “Programas de Cumprimento Normativo no Sector Público”, in Paulo Pinto de Albuquerque, Rui Cardoso, Sónia Moura (org.), *Corrupção em Portugal, Avaliação Legislativa e Propostas de Reforma*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2021, p.139.

⁸¹Neste sentido, F. N. LOUREIRO, *Programas de Cumprimento...*, p.139.

⁸²Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública, adotada pelo Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico em 26 de janeiro de 2017 – C(2017)5, disponível em <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>

que seja criado um sistema de integridade pública coerente e abrangente, cujos pilares são, entre outros, a formação, os códigos de conduta, canais de denúncia e meios de reação, o que reflete exatamente o *compliance*.

Relativamente ao pilar da formação, este abrange a adoção de medidas no sentido da consciencialização social dos benefícios da integridade pública, a realização de campanhas para promover a educação cívica sobre a integridade pública, bem como assegurar a formação de líderes e funcionários públicos e desenvolver capacidades, tanto para identificar desvios à integridade pública, como para proceder em conformidade com os padrões de integridade pública. Para além disso, a OCDE também recomenda a definição de altos padrões de conduta para funcionários públicos que podem ser definidos através de códigos de conduta ou códigos de ética e que, por sua vez, servem de base para a investigação e sanções disciplinares, administrativas, civis ou penais.

A cultura de integridade também depende da existência de procedimentos e canais alternativos para denunciar a suspeita de violação dos padrões de integridade e, em simultâneo, do reforço da fiscalização e controlo externo e do desenvolvimento de estruturas de gestão que promovam responsabilidades administrativa, civil e penal.

Por fim, e igualmente relevante em matéria de *compliance*, a OCDE recomenda a adoção de critérios objetivos e procedimentos formalizados de modo a garantir um setor público baseado no mérito e transparência.

Em matéria de contratação pública, a Comissão Europeia aprovou a Recomendação (EU) 2017/1805, de 3 de outubro de 2017, sobre a profissionalização da contratação pública⁸³, cujos objetivos se assemelham aos elencados anteriormente, nomeadamente definir a atribuição de responsabilidades e funções às instituições a nível político central, melhorar a formação e gestão da carreira dos profissionais e disponibilizar ferramentas e metodologias de apoio à prática profissional. Mais uma vez, em paralelo com a OCDE, a Comissão Europeia considera que “os Estados-Membros devem apoiar e incentivar a integridade, a nível individual e a nível institucional, como uma parte intrínseca de conduta profissional, através de instrumentos que permitam assegurar a conformidade e a transparência e de orientações sobre a prevenção de irregularidades, por exemplo: a) a criação de códigos éticos, bem como de cartas em matéria de integridade; b) a utilização de dados sobre irregularidades com informação a fim de serem concebidas formações e

⁸³ Recomendação (EU) 2017/1805 da Comissão, de 3 de outubro de 2017, sobre a profissionalização da contratação pública – Criar uma estrutura para a profissionalização da contratação pública, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32017H1805>

orientações neste domínio, bem como a promoção de auto reabilitação; e c) o desenvolvimento de orientações específicas para evitar e detetar a fraude e corrupção, nomeadamente através de canais de comunicação de irregularidades”.

A partir de ambas as Recomendações podemos verificar que também as instâncias internacionais reconhecem que a repressão não é suficiente, pelo contrário a resposta eficaz ao fenómeno da corrupção e infrações conexas depende de uma intervenção *a priori* centrada na prevenção.

Também a Organização das Nações Unidas, logo em 2003, aprovou a Convenção contra a Corrupção, a qual foi ratificada por Portugal em 19 de julho de 2007⁸⁴ e já identificava como missão a prevenção da corrupção⁸⁵.

Em matéria de corrupção, é fundamental aludir ao GRECO, criado pelo Conselho da Europa, que tem por objetivo contribuir para o reforço da capacidade dos seus membros combaterem a corrupção, através da identificação de insuficiências nas políticas anticorrupção e, conseqüentemente, apoiando reformas e alterações legislativas. Para tal, o GRECO, num primeiro momento, através de um procedimento de avaliação, emite recomendações aos Estados e, num segundo momento, designado procedimento de conformidade, avalia a implementação de tais recomendações. As avaliações obedecem a ciclos de avaliação, cada um com um tema definido. Apesar de todos os ciclos serem relevantes em matéria de combate à corrupção, iremos analisar apenas o mais recente.

O I Ciclo de avaliação, em 2000, visou avaliar a independência, especialização, meios e estruturas nacionais de controlo e prevenção da corrupção e imunidades, o II Ciclo de avaliação, em 2003, visou avaliar os procedimentos de confisco, os sistemas de controlo e auditoria na administração pública, medidas de controlo da corrupção sobre os processos de cobrança de impostos e sobre as relações entre corrupção, crime organizado e branqueamento de capitais, o III Ciclo de avaliações, em 2007, visou avaliar a adoção e eficácia da Convenção contra a Corrupção e a transparência nos procedimentos de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, e o IV Ciclo de avaliações, em 2012, visou avaliar as medidas de prevenção da corrupção nas atividades parlamentares, dos juizes e dos procuradores.

⁸⁴Convenção contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, e aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, disponível em <https://files.dre.pt/1s/2007/09/18300/0669706738.pdf>

⁸⁵De acordo com o artigo 1.º, alínea b), a Convenção tem por objeto promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica em matéria de prevenção e de luta contra a corrupção, incluindo a recuperação de ativos.

Mais recentemente, em 2017, teve início o V Ciclo de avaliação que visa prevenir a corrupção e promover a integridade em governos centrais (funções executivas de topo) e forças e serviços de segurança.

Em relação a este ciclo, foi publicado, no passado dia 10 janeiro de 2024, o relatório de avaliação a Portugal⁸⁶, do qual considero importante destacar as recomendações relevantes em matéria de programa de cumprimento normativo.

Em primeiro lugar, o GRECO recomenda que a Estratégia Nacional Anticorrupção seja acompanhada de um plano de ação específico para a sua implementação na prática⁸⁷, uma vez que não descreve o papel das autoridades responsáveis, não contém prazos para a implementação de tarefas e indicadores de concretização. De facto, verifica-se que, por exemplo, no que diz respeito aos programas de *compliance*, não há prazos para a sua implementação. Por um lado, já foi criado o RGPC em conformidade com o previsto na ENAC. Todavia, o regime também é omissivo quanto a prazos de cumprimento das obrigações nele previstas, pelo que o MENAC assume um papel central em matéria de promoção e controlo da implementação do RGPC.

Consequentemente, a segunda recomendação do GRECO identifica como prioridade tornar o MENAC plenamente operacional, “dotando-o de um secretariado independente e permanente a ser recrutado pelo próprio MENAC, a fim de garantir que a prevenção e a luta contra a corrupção se traduzam em atos tangíveis”⁸⁸. De facto, são atribuições do MENAC apoiar as entidades públicas na adoção e implementação dos programas de cumprimento normativo e planear o controlo e fiscalização do RGPC em articulação com as Inspeções Gerais⁸⁹, pelo que se afigura importante garantir o seu pleno funcionamento. Para além disso, a equipa de avaliação do GRECO sublinhou “o facto de os programas de cumprimento normativo terem sido sancionados por lei e se terem tornado vinculativos e de a Inspeção Geral de Finanças ter previsto verificar o cumprimento das medidas tomadas, entre outras, pela administração central de acordo com o RGPC”⁹⁰.

Decerto que a obrigatoriedade da implementação de programas de *compliance*, sobretudo no setor público, é um passo fundamental na prevenção da corrupção e na garantia da

⁸⁶Quinto Ciclo de Avaliação, Prevenir a Corrupção e Promover a Integridade em Governos Centrais (funções executivas de topo) e Forças e Serviços de Segurança, Relatório de Avaliação, Portugal, adotado pelo GRECO na sua 93ª Reunião Plenária (Estrasburgo, 20-24 março 2023), disponível em <https://rm.coe.int/grecoeval5rep-2022-3-final-pt-evaluation-report-portugal-public-2780-0/1680ae2293>

⁸⁷Relatório de Avaliação, Portugal, p.15.

⁸⁸Relatório de Avaliação, Portugal, p.16.

⁸⁹Artigo 2.º e artigo 3.º, alíneas c) e e) do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

⁹⁰Relatório de Avaliação, Portugal, p.16.

transparência e integridade no exercício das funções públicas. No entanto, é primordial garantir a implementação e eficácia dos programas de *compliance*, pelo que se revela essencial garantir o funcionamento do MENAC.

De realçar que a Comissão Europeia, no Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito⁹¹, considerou que “Portugal efetuou alguns progressos na garantia de recursos suficientes para a prevenção, investigação e ação penal no domínio da corrupção e progressos significativos no tocante à garantia de uma rápida operacionalização do novo Mecanismo Anticorrupção”, pelo que igualmente recomenda que Portugal prossiga os esforços envidados neste domínio, incluindo para o novo Mecanismo Anticorrupção.

Quanto ao plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, enquanto elemento dos programas de *compliance*, de acordo com dados divulgados pelo Conselho de Prevenção da Corrupção, até 2022, já tinha sido adotado por 1300 entidades públicas⁹². Em todo o caso, o GRECO recomenda que “(i) seja estabelecido e publicado na Internet um plano de prevenção de riscos de corrupção específico para as pessoas com funções executivas de topo, que inclua a identificação dos riscos relacionados com a integridade e as medidas corretivas adequadas, e (ii) que o plano seja sujeito a monitorização regular pelo Mecanismo Nacional Anticorrupção, tornando públicas as suas conclusões e recomendações, bem como as respostas das autoridades”⁹³.

Relativamente ao código de conduta, o GRECO também apresenta recomendações pertinentes, nomeadamente fazer acompanhar o código de conduta de orientações pormenorizadas que contenham exemplos concretos e práticos de situações que existem ou podem ser encontradas pelas pessoas com funções executivas de topo, de riscos que se apresentem a estes, e de propostas para enfrentar os riscos (que medidas tomar, quem contactar, etc.)⁹⁴.

Face ao exposto, esta recomendação, e sobretudo os exemplos concretos e práticos, destina-se a assegurar que os destinatários das normas do código de conduta compreendem o alcance e conteúdo das mesmas. Por isso, considero pertinente a aplicação da recomendação a todos os códigos de conduta inseridos nos programas de

⁹¹Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Relatório de 2023 sobre o Estado de Direito, de 05.07.2023, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0800>

⁹²Relatório de Atividades 2022, do Conselho de Prevenção da Corrupção, p.12, disponível em https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/rel_actv_cpc_2022.pdf

⁹³Relatório de Avaliação, Portugal, p.17.

⁹⁴Relatório de Avaliação, Portugal, p.19.

compliance, o que vai ao encontro das indicações do MENAC no âmbito dos códigos de conduta e que devem ser adotadas pelas entidades abrangidas pelo RGPC.

A última recomendação relevante do GRECO em matéria de programas de *compliance* versa sobre a formação e, neste sentido, sugere que “(i) seja dada formação de natureza formal sobre normas de integridade a todas as pessoas com funções executivas de topo no momento da sua tomada de posse e a intervalos regulares, e (ii) que lhes seja disponibilizado aconselhamento confidencial sobre questões éticas e devidamente mantidas estatísticas referentes a esse aconselhamento confidencial”⁹⁵.

Mais uma vez, a perspetiva do GRECO afigura-se correta, pelo que entendo que esta recomendação deve ser implementada por todas as entidades abrangidas pelo RGPC, na medida em que a formação é um elemento essencial dos programas de cumprimento normativo.

Capítulo IV - O *compliance officer*

1. A figura do *compliance officer*

O RGPC estipula que as entidades abrangidas se encontram obrigadas a designar um responsável pelo cumprimento normativo, *compliance officer*, que garante e controla a aplicação do programa de cumprimento normativo. Este deve ainda exercer as suas funções de modo independente, permanente e com autonomia decisória⁹⁶, “de modo a que possa tomar decisões livres sobre as necessidades a que o programa deve responder e a melhor forma de as cumprir”⁹⁷.

Apesar do RGPC não concretizar quais são as funções do *compliance officer*, o Governo estabeleceu na ENAC que caberá àquele “participar na definição dos planos de prevenção ou gestão de riscos e emitir parecer prévio sobre eles, zelando pela sua contínua adequação, suficiência e atualização; participar na definição, acompanhamento e avaliação da política de formação ministrada aos dirigentes e funcionários; e assegurar a concentração de toda a informação que diga respeito à construção, implementação e revisão dos programas de prevenção ou gestão de riscos, incluindo as denúncias de práticas desconformes ao plano”⁹⁸.

⁹⁵Relatório de Avaliação, Portugal, p.20.

⁹⁶Artigo 5.º, n.ºs 2 e 3 do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

⁹⁷F. NOVERSA LOUREIRO, *A elaboração...*, p.136.

⁹⁸Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril de 2021, que aprova a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, p.16

A doutrina tem procurado concretizar esta figura, as suas funções, bem como a posição que assume dentro das organizações.

TIAGO GERALDO parte da compreensão da empresa, para subseqüentemente determinar as funções e posição do *compliance officer*. Assim, refere que “a empresa assume uma posição de garantia originária que se funda na potencialidade danosa (para terceiros, desde logo) associada à prossecução da sua atividade, ficando os respetivos dirigentes vinculados ao dever de evitar a concretização dos correspondentes riscos”⁹⁹. Ou seja, uma posição de garante fundada nos deveres de vigilância “que surge estritamente vinculada e circunscrita ao controlo de uma fonte de perigo, que é identificada com a própria atividade empresarial”¹⁰⁰. Para além disso, o Autor ainda distingue a “vigilância reportada a produtos gerados pela atividade empresarial” e a “vigilância relativa a colaboradores da organização”, na qual se inserem os crimes de empresa, isto é, “os comportamentos que, assumindo relevância penal, tenham uma relação funcional clara com a atividade da empresa”¹⁰¹.

Também neste sentido, ROXIN “defende que os *crimes de empresa* que delimitam a posição (empresarial) de garante-vigilância devem incluir apenas aqueles comportamentos que se relacionam com a atividade concreta, a política ou as regras de conduta aprovadas e vigentes na organização”¹⁰². Pelo que se pode concluir que “ao inscrever a regra (violada) no seu programa de *compliance*, a empresa assume por inerência – e tendencialmente também para efeitos penais – o correspondente dever de agir no sentido de obstar à verificação dessa infração”¹⁰³.

Aqui chegados, cumpre referir que o *compliance officer* vai atuar no âmbito da delegação de poderes, pelo que a posição de garante do *compliance officer* corresponde a um dever derivado¹⁰⁴. Como tal, irá ocorrer a transferência e transformação da posição de garante originária. Na transferência, por via da delegação, irá surgir uma nova posição de garante, a posição de garante do *compliance officer*. Consequentemente, verificar-se-á a redução da extensão da posição de garante originária. Por sua vez, na transformação como o

⁹⁹*Op. Cit.*, p.278.

¹⁰⁰*Idem.*, p.280.

¹⁰¹*Idem.*, p.282.

¹⁰²T. GERALDO, *A responsabilidade...*, p.283, apud ROXIN, Claus, Comentário ao Acórdão do BGH de 20.10.2011 (4StR 71/11 – “Garantenpflicht eines Betriebsinhabers bzw. Vorgesetzten zur Verhinderung von Straftaten nachgeordneter Mitarbeiter-Mobbing”), *Juristische Rundschau*, 2012, p.307.

¹⁰³T. GERALDO, *A responsabilidade...*, p.283

¹⁰⁴Neste sentido, P. SOUSA MENDES, *Law enforcement...*, p.16.

próprio nome indica, a posição de garante originária mantém-se, embora sem contacto direto com as fontes de perigo¹⁰⁵.

Desta forma, enquanto delegado dos poderes, o *compliance officer* tem o “poder (-dever) de recolher informação sobre o risco de ocorrência de resultados lesivos produzidos a partir da atividade empresarial, assumindo a responsabilidade pela implementação e monitorização do programa de *compliance*, idealmente desenhado e implementado com vista a evitar a materialização daquele risco”¹⁰⁶.

No exercício das funções do *compliance officer*, uma das características que deve orientar a sua conduta é a independência. Tendo em conta que o responsável pelo cumprimento normativo, entre outras funções, garante e controla a implementação do programa, é importante que a sua atuação seja isenta, permitindo assegurar uma implementação eficaz e em conformidade com os objetivos definidos¹⁰⁷.

Também assim, ANABELA MIRANDA RODRIGUES refere que o *compliance officer* “deve ser um órgão funcionalmente independente, dotado de poderes autónomos de iniciativa (decisão) e controlo, que ocupa um nível elevado na orgânica da empresa e que centraliza as tarefas de análise de riscos, criação e difusão de normas, implementação de formação, receção de denúncias, investigações internas ou relativas ao sistema sancionatório em caso de incumprimento normativo”¹⁰⁸.

Ainda quanto à independência, ANDRÉ ALFAR RODRIGUES reforça a importância desta característica, na medida em que “devido às exigências que decorrem da sua atividade, a função de *compliance officer* deve ser independente do órgão da administração da entidade obrigada, tendo autonomia, independentemente da natureza do seu vínculo para com a entidade obrigada”¹⁰⁹.

Ciente de que a independência é uma característica indispensável ao *compliance officer*, o legislador português consagrou-a no RGPC, como já referido.

Por fim, o RGPC estabelece que deve ser assegurado, pela entidade obrigada, que o responsável pelo cumprimento normativo dispõe da informação interna e dos meios

¹⁰⁵Neste sentido ,T. GERALDO, *Responsabilidade penal...*, p.284.

¹⁰⁶T. GERALDO, *Responsabilidade penal...*, p.283.

¹⁰⁷Neste sentido ,T. GERALDO, *Responsabilidade penal...*, p.287. Acrescenta o Autor que “porém, uma independência absoluta e incondicionada constituirá, na maioria dos casos, mera pretensão ideal. Sendo o *compliance officer*, por definição, um delegado da administração, e respondendo perante ela, não é concebível uma tal independência absoluta”.

¹⁰⁸*Op. cit.*, p.69.

¹⁰⁹*Op. cit.*, p.40

humanos e técnicos necessários ao bom desempenho da sua função¹¹⁰. Deste modo, “este deve ter um acesso sem restrições a toda a informação interna relevante para o exercício das suas funções, em particular a informação referente à execução do dever de identificação e diligência e aos registos das operações efetuadas”¹¹¹.

2. A responsabilidade penal e contraordenacional do *compliance officer*

O *compliance officer* atua numa lógica preventiva destinada a evitar a prática de crimes. Donde resulta que o tema da responsabilidade penal se coloca quando o *compliance officer* não realiza as funções às quais se encontra adstrito, isto é, quando se verificar uma omissão. Sendo que o crime de omissão “reside na *violação de uma imposição legal de atuar*, pelo que, em qualquer caso, só pode ser cometido por pessoa sobre a qual recaia um dever jurídico de levar a cabo a ação imposta e esperada”¹¹². E, no âmbito dos crimes de omissão é possível distinguir os crimes de omissão puros ou próprios, e os crimes de omissão impuros ou impróprios¹¹³.

Portanto, é com base neste quadro que TIAGO GERALDO apura a responsabilidade penal do *compliance officer*.

Como sabemos, o *compliance officer* assume uma posição fundada em deveres de vigilância, e, como tal, a falta da vigilância devida poderá ser fonte de responsabilidade penal. Pelo que, estamos no âmbito de responsabilidade omissiva própria, fundada na violação do dever de vigilância no contexto empresarial¹¹⁴.

No entanto, refere o Autor, que ao contrário do que se verifica na Alemanha, em que está consagrado um dever geral de vigilância empresarial¹¹⁵, “entre nós, o cenário é diferente,

¹¹⁰ Artigo 5.º, n.º 3, parte final, do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

¹¹¹A. ALFAR RODRIGUES, *Manual...*, p.40.

¹¹²J. DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal*, p.1064.

¹¹³“Crimes puros ou próprios de omissão seriam aqueles em que a PE referencia (expressamente) a omissão como forma de integração típica, descrevendo os pressupostos fáticos donde deriva o dever jurídico de atuar ou, em todo o caso, referindo aquele dever e tornando o agente garante do seu cumprimento. Diversamente, delitos impuros ou impróprios de omissão seriam os não especificamente descritos na lei como tais, mas em que a tipicidade resultaria de uma cláusula geral de equiparação da omissão à ação, como tal legalmente prevista e punível na PG (art.10.º/ 1 e 2).”, in J. FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal*, p.1064.

¹¹⁴ Neste sentido, T. GERALDO, *A responsabilidade...*, p.289.

¹¹⁵ “Na Alemanha, está consagrado um dever geral de vigilância empresarial no §130 da OWiG, em que se determina o seguinte: na eventualidade de ser praticada uma infração (penal ou contra-ordenacional) no contexto empresarial, a violação dolosa ou negligente de deveres de vigilância, para além da responsabilidade direta pela infração que caberá aos respetivos agentes individuais (a título ativo ou omissivo), responsabilizará a própria pessoa coletiva envolvida e os restantes titulares do respetivo órgão diretivo (ou de outros órgãos sociais) quando estes, caso tivessem atuado, sem o terem feito, pudessem ter

existindo apenas normas sectoriais e fragmentárias que permitem fundamentar responsabilidade sancionatória individual por falhas de vigilância empresarial”¹¹⁶, nomeadamente o artigo 379.º, n.º 3 do Código dos Valores Mobiliários e o Aviso n.º 5/2008 do Banco de Portugal. Por isso, “no quadro da responsabilidade penal por omissão própria, a omissão de deveres gerais de vigilância e controlo no contexto empresarial, independentemente de qualquer resultado, só poderá, quando muito, fundar a punição por omissão de auxílio, nos termos gerais do artigo 200.º do CP”¹¹⁷.

Relativamente aos crimes de omissão impura, tem relevância o artigo 11.º, n.º 2, alínea b) do CP¹¹⁸, na medida em que “a violação omissiva dos deveres de vigilância ou controlo que incumbem aos dirigentes da empresa ou aos seus delegados, consagrada no referido preceito legal como base idónea de responsabilidade penal da pessoa coletiva, assume indiscutível relevância na potencial responsabilização penal do dirigente”¹¹⁹. Desta forma, no âmbito da responsabilidade penal, a referida disposição legal é o ponto de referência para compreender a posição de garante empresarial que cabe aos dirigentes em primeiro lugar, embora sempre com possibilidade de delegação de poderes¹²⁰.

Outra via para apurar a responsabilidade penal do *compliance officer*, tendo em conta que este atua no âmbito da delegação de poderes, poderá ser o artigo 12.º do CP¹²¹, uma vez que através da delegação é atribuída, a uma pessoa que aceita, a representação dos poderes

evitado ou pelo menos dificultado a prática da referida infração.”, in T. GERALDO, *A responsabilidade...*, p.289.

¹¹⁶ *Idem.*, p.289.

¹¹⁷ *Idem.*, p.291.

¹¹⁸ Artigo 11.º -Responsabilidade das pessoas singulares e coletivas

2-As pessoas coletivas e entidades equiparadas com exceção do Estado e pessoas coletivas no exercício de prerrogativas de poder público e de organizações de direito internacional público, são responsáveis pelos crimes previstos nos artigos 144.º-B, 150.º, 152.º-A, 152.º-B, 156.º, 159.º e 160.º, nos artigos 163.º a 166.º sendo a vítima menor, e nos artigos 168.º, 169.º, 171.º a 177.º, 203.º a 206.º, 209.º a 223.º, 225.º, 226.º, 231.º, 232.º, 240.º, 256.º, 258.º, 262.º a 283.º, 285.º, 299.º, 335.º, 348.º, 353.º, 359.º, 363.º,367.º,368.º-Ae372.º a 377.º, quando cometidos:

a)Em seu nome ou por sua conta e no seu interesse direto ou indireto por pessoas que nelas ocupem uma posição de liderança; ou

b) Por quem aja em seu nome ou por sua conta e no seu interesse direto ou indireto, sob a autoridade das pessoas referidas na alínea anterior, em virtude de uma violação dos deveres de vigilância ou controlo que lhes incumbem.

¹¹⁹ T. GERALDO, *A responsabilidade...*, p.291.

¹²⁰ Neste sentido, T. GERALDO, *A responsabilidade...*, p.292.

¹²¹ Artigo 12.º - Atuação em nome de outrem

1-É punível quem age voluntariamente como titular de um órgão de uma pessoa coletiva, sociedade ou mera associação de facto, ou em representação legal ou voluntária de outrem, mesmo quando o respetivo tipo de crime exigir:

a)Determinados elementos pessoais e estes só se verificarem na pessoa do representado; ou

b)Que o agente pratique o facto no seu próprio interesse e o representante atue no interesse do representado.

2-A ineficácia do ato que serve de fundamento à representação não impede a aplicação do disposto no número anterior.

e deveres de outra pessoa. Neste sentido, GERMANO MARQUES DA SILVA refere que não se encontra “dificuldades para admitir a responsabilidade do delegado, no âmbito das funções que assume, pelos factos praticados por ação ou omissão no exercício das suas funções de representante”¹²².

Retomando ao artigo 11.º, n.º 2, alínea b) do CP, quando sejam praticados crimes por quem aja sob a autoridade das pessoas que ocupem na pessoa coletiva uma posição de liderança, em virtude de uma violação dos deveres de vigilância ou controlo que lhes incumbem, a pessoa coletiva será responsabilizada.

Logo, “se sobre os dirigentes recai um dever de vigilância ou controlo sobre os seus colaboradores subordinados e por violação desse dever o crime é cometido por estes, põe-se a questão da responsabilidade dos dirigentes pelos crimes cometidos pelos subordinados por causa da omissão daqueles deveres. Trata-se de uma forma de responsabilidade por omissão impura. O dirigente responde pelos crimes perpetrados pelos seus subordinados em virtude da omissão dos deveres de garante e cuja omissão foi a causa da prática dos referidos crimes”¹²³.

Ora, o *compliance officer*, atuando no âmbito da delegação de poderes, e, por isso, enquanto representante da pessoa coletiva, ocupa uma posição de liderança, à semelhança do dirigente, tal como resulta do artigo 11.º, n.º 4 do CP. E sobre ele recai também um dever de vigilância, pelo que considero que também o *compliance officer* deve responder pelos crimes cometidos na pessoa coletiva em virtude da omissão dos deveres de vigilância que lhe incumbe.

Por sua vez, ANABELA MIRANDA RODRIGUES entende que “o *compliance officer* só incorre em responsabilidade penal se a omissão do cumprimento do dever ou o seu cumprimento deficiente revela ao nível da realização *típica ilícita* - no sentido de que expressa o dolo do ilícito típico do crime em causa por si ou por terceiro, revelando *indiferença* pelo bem jurídico protegido”¹²⁴. Ou seja, “a violação de um dever de *compliance* ou o seu cumprimento deficiente não pode levar a presumir a ofensa ao bem jurídico protegido pela norma”, pelo que só há lugar à imputação da responsabilidade penal quando “a formação da intenção – a vontade – da prática de um crime ou da

¹²²G. MARQUES DA SILVA, *Responsabilidade...*, p.19.

¹²³ *Idem.*, p.26.

¹²⁴ *Op. cit.*, p.71.

representação da sua realização como possível se liga ou pode ligar ao cumprimento de deveres de *compliance*”¹²⁵.

Acompanho o entendimento referido, na medida em que considero que a responsabilidade penal do *compliance officer* depende, em primeiro lugar, da prática de um crime no seio da pessoa coletiva e, em segundo lugar, da verificação de que esse crime só foi praticado em virtude da omissão dos deveres de vigilância.

É relevante referir que o RGPC estabelece um regime contraordenacional¹²⁶ cujas contraordenações consagradas se prendem com o programa de cumprimento normativo, mais precisamente com o incumprimento das disposições legais relativas ao plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas e o código de conduta.

Para além disso, quanto à responsabilidade pelas contraordenações, o RGPC¹²⁷ prevê a responsabilidade do responsável pelo cumprimento normativo quando este pratique os factos ou quando, conhecendo ou devendo conhecer a sua prática, não adotem as medidas adequadas para lhes pôr termo imediatamente.

Consequentemente, a consagração deste regime reforça o entendimento de ANABELA MIRANDA RODRIGUES, uma vez que a violação ou o cumprimento defeituoso das funções do *compliance officer*; sem a prática de qualquer crime, origina apenas responsabilidade contraordenacional.

¹²⁵ *Idem*.

¹²⁶ Artigo 20.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

¹²⁷ Artigo 20.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro.

Conclusão

O *compliance* é um conceito que está na ordem do dia e que implica agir em conformidade com o Direito vigente. Tradicionalmente, o *compliance* surge no contexto empresarial como meio de controlo da atividade empresarial, através do qual se evita a prática de crimes, mediante a implementação de programas de *compliance* criados para o efeito.

Encontramo-nos, portanto, numa época em que se pretende reforçar a dimensão preventiva do Direito Penal e garantir uma atuação *ex ante*, prevenindo e detetando práticas ilícitas, entre elas, a corrupção.

O crime de corrupção tem consequências nefastas para o Estado de Direito Democrático, seja na vertente económica, fragilizando a economia e distorcendo a concorrência, seja na vertente social, acentuando as desigualdades e debilitando a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas. Assim, o combate à corrupção é essencial para reforçar a confiança da comunidade na democracia e assegurar a realização do Estado de Direito.

A consciência das consequências negativas da corrupção e da importância do combate a este crime reflete-se nos instrumentos legais em vigor, tanto a nível nacional como internacional.

A nível nacional, destaca-se o Código Penal, o regime penal de corrupção no comércio internacional e no setor privado e o regime jurídico da integridade do desporto e do combate aos comportamentos antidessportivos. A nível internacional, destaca-se a Convenção contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, e ratificada por Portugal em 19 de julho de 2007, a Recomendação sobre Integridade Pública, adotada pelo Conselho da OCDE em 26 de janeiro de 2017, e a Recomendação (EU) 2017/1805 da Comissão, de 3 de outubro de 2017, sobre a profissionalização da contratação pública.

Merece também destaque o GRECO, que tem por objetivo contribuir para o reforço da capacidade dos seus membros combaterem a corrupção, através da identificação de insuficiências nas políticas anticorrupção e, conseqüentemente, apoiando reformas e alterações legislativas. Para tal, emite recomendações às quais se seguem ciclos de avaliação que avaliam a implementação das recomendações.

Por fim, importa fazer referência à Transparency International, que criou o Índice de Perceção da Corrupção, através do qual monitoriza os níveis de corrupção no setor público de 180 países e territórios. Esta avaliação fornece dados relevantes que permitem fazer uma análise comparativa e evolutiva do crime de corrupção. Os dados demonstram

que Portugal apresenta uma variação mínima desde 2012, mantendo-se abaixo do valor médio da região.

Nas últimas décadas o combate ao crime de corrupção tem sido realizado, sobretudo, através de uma resposta repressiva. Todavia, como resulta do exposto, este meio de reação não se tem revelado suficiente e eficaz, pelo que importa apostar na vertente preventiva. Por isso, o Governo desenvolveu a Estratégia Nacional Anticorrupção (ENAC), centrada essencialmente na dimensão preventiva, que prevê um conjunto de ações que permitem ao Estado agir a montante do fenómeno da corrupção. Para além disso, em conformidade com o proposto, foi estabelecido o Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC), o que revela a preocupação do Estado na prevenção do crime de corrupção.

O RGPC é, sem dúvida, inovador em matéria de cumprimento normativo no ordenamento jurídico português e tem como âmbito subjetivo, tanto entidades do setor privado como do setor público. A meu ver, esta consagração demonstra que o Governo reconhece a eficácia do *compliance* no setor privado, bem como o seu potencial de aplicação no setor público, enquanto setor primordial de disseminação do crime de corrupção. No entanto, tal como referi anteriormente na dissertação, não concordo com o limite mínimo de 50 trabalhadores do qual depende a aplicação do regime, por considerar que é nos meios de menor dimensão que existe maior probabilidade de proliferação de práticas corruptas.

De seguida, o RGPC estabelece que as entidades abrangidas se encontram obrigadas a adotar e implementar um programa de cumprimento normativos, cujos elementos são um plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, um código de conduta, um programa de formação e um canal de denúncias.

Relativamente ao código de conduta, a crítica que se poderá fazer resulta de o RGPC prever a sua publicidade aos trabalhadores, mas não a sua explicitação. Isto porque, não tem utilidade dar a conhecer aos trabalhadores um conjunto de regras de conduta se estes não compreenderem o seu conteúdo. De igual modo, parece-me impossível prevenir crimes de corrupção sem conhecer os elementos do crime de corrupção, o que reforça a importância da formação proporcionada pelas entidades abrangidas.

Por fim, é de realçar a incoerência, já identificada anteriormente na presente dissertação, do legislador que, apesar de prever a obrigatoriedade de implementação do programa de cumprimento normativo, dispensa as autarquias locais com menos de 10 000 habitantes da criação de um canal de denúncias interno, um dos elementos do programa de *compliance*.

Acresce que, as entidades abrangidas devem designar um responsável pelo cumprimento normativo que garante e controla a aplicação do programa de cumprimento normativo. Trata-se de uma definição ampla que não concretiza as funções do responsável pelo cumprimento normativo, pelo que seria importante aperfeiçoar o regime quanto a este aspeto, de modo a garantir a eficácia desta figura.

Apesar de tudo, considero que algumas das insuficiências identificadas podem ser colmatadas com a intervenção do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), na medida em que é responsável, entre outras, (i) pela promoção e controlo da implementação do RGPC; (ii) apoiar entidades públicas na adoção e implementação dos programas de cumprimento normativo; (iii) emitir orientações e diretivas a que devem obedecer a adoção e implementação dos programas de cumprimento normativo; e (iv) fiscalizar a qualidade, eficácia e atualização dos instrumentos de cumprimento normativo adotados pela Administração Pública e pelo setor público empresarial.

Relativamente às orientações e diretivas, como tivemos oportunidade de demonstrar, estão disponíveis no *site* oficial do MENAC e são elementos bastante úteis para as entidades abrangidas. Quanto às funções de controlo e fiscalização, são deveras importantes, uma vez que é necessário assegurar que os programas de *compliance* se adequam às características específicas de cada entidade, sob pena de perderem o seu efeito útil.

Para além disso, o RGPC não prevê prazos para a implementação do programa de cumprimento normativo, pelo que a função do MENAC assume, assim, maior relevância. Todavia, devo notar que, apesar de o processo de instalação do MENAC ter terminado em 2023 este ainda não se encontra totalmente operacional, tanto que um dos objetivos para 2024 é concluir a infraestrutura institucional e dotá-lo com capacidade necessária para desempenhar a sua missão.¹²⁸

De facto, considero que as funções do MENAC se revelam essenciais para garantir o sucesso do funcionamento dos programas de *compliance*, pelo que a operacionalidade plena desta entidade também será um elemento importante e que, certamente, trará resultados positivos para a prevenção da corrupção.

Em suma, afigura-se essencial reforçar a vertente preventiva do Direito Penal, atuando *ante* do fenómeno da corrupção, detetando e prevenindo a prática de atos ilícitos, sendo

¹²⁸Plano de atividades 2024, disponível em <https://mec-anticorruptcao.pt/wp-content/uploads/2024/01/plano-atividades-2024.pdf>

que o elemento primordial nesta estratégia é a adoção de programas de cumprimento normativo.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto - *Comentário ao Código Penal: à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 4ª edição, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2021

ALMEIDA, Carlos - “Comentário ao artigo 8.º da Lei n.º 20/2008, de 21 de abril”, in ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de / BRANCO, José (org.), *Comentário das Leis Penais Extravagantes*, Volume II, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2011

ALMEIDA COSTA, António Manuel de – “Sobre o crime de corrupção”, Separata do número especial do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 1987

ANTUNES, Maria João – “Privatização das Investigações e *Compliance Criminal*”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Vol.28, N.º1, 2018

BIDINO, Claudio – “O problema específico da corrupção no setor privado (no Brasil e em Portugal)”, in BIDINO, Claudio / SANTOS, Cláudia Cruz / MELO, Débora Thais de *A Corrupção – Reflexões sobre o seu Regime Jurídico-Criminal em Expansão no Brasil e em Portugal*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009

BRANDÃO, Nuno – “Recebimento indevido de vantagem: o pacto ilícito e a adequação social” in ALVES, Catarina Abegão, *et al.* (org.), *Prof. Doutor Augusto Silva Dias In Memoriam*, Volume I, AAFDL Editora, 2022

– “Corrupção: a questão da consumação material e as suas consequências” in ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de / CARDOSO, Rui / MOURA, Sónia (org.), *Corrupção em Portugal, Avaliação Legislativa e Propostas de Reforma*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2021

– “O whistleblowing no ordenamento jurídico português”, *Revista do Ministério Público 161*, Janeiro, Março, 2020

BRITO, Teresa Quintela de - “A responsabilidade penal do *compliance officer*: fundamentos e limites do dever de auto-vigilância empresarial” in PALMA, Maria Fernanda / DIAS, António Augusto Silva / MENDES, Paulo Sousa (coord.), *Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal*, 2.^a edição, Coimbra, Almedina, 2018

CUNHA, José Manuel Damião da – *O conceito de funcionário, para efeito da lei penal e a “privatização” da administração pública: uma revisão ao comentário ao artigo 386.º do Código Penal*, Coimbra Editora, 2008

DIAS, Jorge de Figueiredo - *Direito Penal*, Parte Geral, Tomo I, 3.^a edição, Coimbra, Gestlegal, 2019

GERALDO, Tiago - “A responsabilidade penal do *compliance officer*: fundamentos e limites do dever de auto-vigilância empresarial” in PALMA, Maria Fernanda / DIAS, António Augusto Silva / MENDES, Paulo Sousa (coord.), *Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal*, 2.^a edição, Coimbra, Almedina, 2018

JÚNIOR, Filipa Marques / MEDEIROS, João - “A elaboração de programas de *compliance*” in PALMA, Maria Fernanda / DIAS, António Augusto Silva / MENDES, Paulo Sousa (coord.), *Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal*, 2.^a edição, Coimbra, Almedina, 2018

LOUREIRO, Flávia Novera - “Programas de Cumprimento Normativo no Sector Público” in ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de / CARDOSO, Rui / MOURA, Sónia (org.), *Corrupção em Portugal, Avaliação Legislativa e Propostas de Reforma*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2021

MENDES, Paulo de Sousa - “Law Enforcement & *Compliance*” in PALMA, Maria Fernanda / DIAS, António Augusto Silva / MENDES, Paulo Sousa (coord.), *Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal*, 2.^a edição, Coimbra, Almedina, 2018

MORAIS, Pedro Jacob - “Estratégia Nacional de Combate à Corrupção. Breves notas sobre o Regime geral e o Mecanismo de Prevenção da Corrupção” in ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de / CARDOSO, Rui / MOURA, Sónia (org.), *Corrupção em Portugal, Avaliação Legislativa e Propostas de Reforma*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2021

PATRÍCIO, Rui / MATOS, Nuno - “Vai e põe uma sentinela: a nova estratégia de prevenção criminal no setor privado” in ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de / CARDOSO, Rui / MOURA, Sónia (org.), *Corrupção em Portugal, Avaliação Legislativa e Propostas de Reforma*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2021

RODRIGUES, Anabela Miranda - *Direito Penal Económico, Uma Política Criminal na Era Compliance*, Coimbra, Almedina, 2019

RODRIGUES, André Alfar - *Manual Teórico-Prático de Compliance*, 2ª edição, Coimbra, Almedina, 2022

SILVA, Germano Marques da - *Responsabilidade Penal dos Dirigentes das Sociedades*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2021

VENDA, Sílvia Bessa – “Reflexões sobre os crimes de corrupção no setor privado – uma tutela da concorrência?”, *AB INSTANTIA, Revista do Instituto do Conhecimento AB*, Ano V, N.º 7, Almedina, 2017

OUTRAS REFERÊNCIAS

Análise Descritiva, Março 2023, do Conselho de Prevenção da Corrupção

Relatório de Atividades 2022, do Conselho de Prevenção da Corrupção

Guia n.º 1/2023 – Setembro, do Mecanismo Nacional Anticorrupção

Newsletter – N.º 1, Janeiro/Março 2023, do Mecanismo Nacional Anticorrupção

“Plano de Prevenção de Riscos”, do Mecanismo Nacional Anticorrupção

Quinto Ciclo de Avaliação, Prevenir a Corrupção e Promover a Integridade em Governos Centrais (funções executivas de topo) e Forças e Serviços de Segurança, Relatório de Avaliação, Portugal, adotado pelo GRECO na sua 93ª Reunião Plenária (Estrasburgo, 20-24 março 2023)