



GUIA PARA O RESPONSÁVEL DE CUMPRIMENTO NORMATIVO

2025

FICHA TÉCNICA

Título

Guia para o responsável de cumprimento normativo
Recomendações da CEA – TI Portugal/MENAC

Autores

Hugo Tavares

no âmbito da Comunidade de Especialistas Anticorrupção, constituída por Ana Carla Almeida, Catarina Pardal Monteiro*, Diogo Maria Castro Bagulho de Santana Lopes, Eduardo Figueiredo, Isabel M. Namora, Joana Freitas, Lúcia M. Fernandes*, Luís Carlos Guimarães de Carvalho, Luís de Sousa, Mário Tavares Silva, Nuno Miguel Cunha Rolo, Pedro Teixeira, Sérgio Pratas, Susana Coroado, Teresa Violante.

Editor

TI Portugal/MENAC

Data

Junho de 2025

Regime Geral da Prevenção da Corrupção

Guia para o Responsável de Cumprimento Normativo

Comunidade de Especialistas Anticorrupção | 2025

Documento elaborado no âmbito da
Comunidade de Especialistas Anticorrupção (CEA),
ao abrigo do Protocolo de Colaboração entre a
Transparência e Integridade, Associação Cívica (TI PT) e o
Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC).

ÍNDICE

<u>INTRODUÇÃO</u>	6
<u>NOTAS PRÉVIAS</u>	7
<u>1.PRESSUPOSTOS DE APLICAÇÃO</u>	12
<u>1.1. Pessoas coletivas com sede em Portugal, com 50 ou mais trabalhadores</u>	12
<u>1.1.1. Pessoas Coletivas de génese privada</u>	12
<u>1.1.2. Pessoas Coletivas de génese pública</u>	13
<u>1.2. Sucursais em Portugal, com 50 ou mais trabalhadores</u>	14
<u>1.3. Cláusula de extensão às entidades públicas não abrangidas</u>	14
<u>2. REQUISITOS DE NOMEAÇÃO DO RCN</u>	15
<u>2.1. Critério da integração em Direção Superior</u>	16
<u>2.1.1. Administração Direta do Estado</u>	16
<u>2.1.2. Administração indireta do Estado</u>	17
<u>2.1.3. Administração Local</u>	17
<u>2.1.4. Administração Regional</u>	18
<u>2.1.5. Associações Públicas</u>	18
<u>2.1.6. Setor Empresarial do Estado, local e regional</u>	18
<u>2.1.7. Entidades Administrativas Independentes</u>	19
<u>2.1.8. Setor Privado</u>	19
<u>a) Critério dos Poderes de Obrigar</u>	20
<u>b) Critério da “Direção de topo” na Lei 83/2017</u>	21
<u>c) Critério de nomeação em função do modelo de <i>governance</i></u>	22
<u>2.1.9. Setor Privado</u>	23
<u>2.1.10. Cargos equiparados a direção superior</u>	23
<u>2.2. Independência de atuação e autonomia de decisão</u>	24
<u>2.2.1. Segregação de funções</u>	26
<u>2.2.2. Identificação de conflitos funcionais</u>	27
<u>2.3. Outros requisitos preferenciais: qualificação técnica e idoneidade</u>	28
<u>2.4. Designação de um RCN externo à entidade abrangida</u>	30
<u>3. O IMPACTO DO RCN NO GOVERNO DA ENTIDADE ABRANGIDA</u>	31
<u>3.1. Um modelo de defesa para a entidade abrangida</u>	32
<u>3.2. O RCN e as equipas de <i>compliance</i></u>	33
<u>3.3. O RCN nas entidades em relações de grupo (UHC e controlo das subsidiárias)</u>	33
<u>3.4. O responsável geral pela execução, controlo e revisão do PPR</u>	34

<u>4. A RELAÇÃO ENTRE O RCN E OS ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO</u>	35
<u>4.1. O dever de implementação do PCN dos órgãos de administração ou direção</u>	35
<u>4.2. Sucursais em Portugal, com 50 ou mais trabalhadores</u>	36
<u>5. CONDIÇÕES DE EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES DO RCN</u>	37
<u>5.1. Garantias de acesso a toda a informação interna da organização</u>	37
<u>5.2. Afetação de recursos humanos e materiais adequados</u>	37
<u>6 - DENSIFICAÇÃO DAS PRINCIPAIS RESPONSABILIDADES DO RCN</u>	38
<u>6.1. Dever de participação e coordenação dos trabalhos de definição dos instrumentos do PCN (Código de Conduta, Plano de Prevenção e Gestão de Riscos, Plano de Formação e Canal de Denúncias).</u>	38
<u>6.2. Dever de divulgação interna e externa dos instrumentos do PCN</u>	41
<u>6.3. Dever de revisão e acompanhamento permanente sobre a adequação, suficiência e atualização de todos os instrumentos de prevenção</u>	42
<u>6.4. Dever de coordenação com o responsável pela execução, controlo e revisão do PPR</u>	42
<u>6.5. Coordenar a implementação de um sistema de controlo interno</u>	43
<u>6.6. Coordenar a implementação de mecanismos de avaliação do PCN</u>	43
<u>6.7. Assegurar o funcionamento adequado do Canal de Denúncias interno</u>	43
<u>6.8. Dever de reporte à Autoridade Setorial</u>	44
<u>6.9. Disposições especiais aplicáveis às entidades públicas</u>	44
<u>7 - DO REGIME SANCIONATÓRIO</u>	46
<u>7.1. Responsabilidade contraordenacional</u>	46
<u>7.2. Responsabilidade disciplinar</u>	47

INTRODUÇÃO

O Responsável pelo Cumprimento Normativo (RCN) é um dos pilares essenciais para a implementação e execução do Programa de Cumprimento Normativo de Prevenção da Corrupção (ou Programa de Cumprimento Normativo - PCN), previsto no Decreto-Lei 109- E/2021, de 9 de dezembro (Regime Geral da Prevenção da Corrupção)¹.

A Estratégia Nacional Anticorrupção (ENAC 2020-2024), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril, aponta a relevância crítica do RCN: «para a boa aplicação prática do programa de cumprimento normativo, é fundamental a institucionalização de um ou mais responsáveis pelo programa, em função da dimensão da instituição, do organismo ou do serviço, que acompanhe a sua implementação e atualização de modo independente e com liberdade na tomada de decisões face ao universo dos destinatários do programa».

Desde logo, o legislador assumiu que esta figura surgiu inspirada no modelo do Responsável de Cumprimento Normativo que tinha sido já previsto em 2017, para a área da Prevenção de Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo (BC/FT), designadamente, no que diz respeito às suas responsabilidades funcionais (internas e externas), os seus requisitos de nomeação, as salvaguardas de atuação e os seus termos de intervenção, para garantir o cumprimento das normas.

Com efeito, considerando os vários fatores concorrentes (designadamente, por esta ser uma área de *compliance* relativamente recente; pelo facto de o RGPC se aplicar a um universo alargado de entidades públicas e privadas - e, dentro desta última esfera, a um conjunto incontornavelmente heterogéneo e fragmentado de pessoas coletivas - que têm de se adaptar às novas exigências; por se reconhecer que a nomeação de um RCN e a assunção de novas responsabilidades poderá ter impacto no governo das entidades), apresentam-se este conjunto de reflexões para que, em primeira linha, auxiliem o MENAC para a produção de *guidelines* para as entidades abrangidas implementarem este novo protagonista num programa de *compliance*.

¹ Doravante, RGPC.

NOTAS PRÉVIAS

1. O fenómeno da corrupção (com todas as suas dimensões conexas, como a quebra da proteção da confiança no comércio jurídico, o desvio da finalidade de meios e fundos públicos, ou o aproveitamento pessoal do poder decisório dos cargos públicos ou privados),² além de aportar uma específica censurabilidade jurídica (trata-se de um crime previsto no Código Penal³), constitui um elemento de erosão na confiança pública das instituições do Estado e um fator de risco reputacional e de fragilização das entidades privadas (com consequências práticas, por exemplo ao nível da credibilização no mercado ou no decréscimo de investimento) ao evidenciar uma organização pouco comprometida com valores éticos, sociais, legais e regulatórios.

2. A adoção de programas de *compliance* orientados para a prevenção da corrupção, mesmo estendendo ao setor privado, a par de outras ações legislativas,⁴ é, assim, uma medida do legislador que aposta na vertente preventiva – ou seja, na preparação e criação de condições adequadas para uma eficaz prevenção, dissuasão e combate de fenómenos corruptivos pelas entidades abrangidas – reconhecendo que a ação penal (na sua vertente repressiva) não é a solução suficiente para prevenir, dissuadir e combater todas as causas e consequências deste fenómeno, especialmente num contexto de especial mobilidade (transnacionalidade) dos autores e dos seus produtos do crime.

3. No entanto, se apenas se determinar que as entidades abrangidas adotem sistemas de prevenção e estas afirmarem, por si só, que as condutas ilícitas são proibidas em simples instrumentos normativos internos (políticas ou códigos de conduta), sem demais diligências executivas de controlo e avaliação de eficácia, o sistema revelar-se-á insuficiente.

4. Como afirmado previamente, um dos fatores críticos de um programa eficaz de *compliance* de prevenção de corrupção é o desempenho competente das funções legalmente previstas para o RCN, o que é apenas possível se houver, como premissa, um compromisso sério da direção da entidade (pública ou privada) na implementação e efetivação de uma política de prevenção de corrupção (“*tone from the top*”).

² Para os efeitos do Regime Geral da Prevenção (RGPC), entende -se por corrupção e infrações conexas os crimes de corrupção, recebimento e oferta indevidos de vantagem, peculato, participação económica em negócio, concussão, abuso de poder, prevaricação, tráfico de influência, branqueamento ou fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito, previstos no Código Penal Português (*cf.* artigo 3.º do RGPC).

³ Vide artigos 372.º a 374.º B do Código Penal.

⁴ *Cfr.* a título de exemplo, a [Lei n.º 94/2021](#), de 21 de Dezembro, ou a [Agenda Anticorrupção](#), aprovada no Conselho de Ministros de Junho de 2024. A nível europeu, recorde-se as iniciativas da proteção dos interesses financeiros da União, ([Diretiva EU 2017/1371](#)); proteção de denunciadores ([Diretiva EU 2019/1937](#)) ou à recuperação e perda de bens ([Diretiva 2024/1260](#)). Lá fora, *cf.* o [UK Anti-Bribery Act](#) ou [US Foreign Corrupt Practices Act \(FCPA\)](#) ou a [Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção](#) (art. 21.º).

5. Na pessoa coletiva, a responsabilidade da implementação do respetivo PCN é sempre da direção, administração ou membros dos órgãos de topo.

6. A designação do RCN para o programa de *compliance* de prevenção de corrupção é igualmente da responsabilidade da direção de topo, que deve observar os requisitos formais e materiais da Lei.

O objetivo de ter um RCN (também designado por vezes como *compliance officer*, ainda que existam figuras análogas noutras sistemas de prevenção) nas entidades abrangidas é garantir que o PCN é implementado efetivamente, que funciona de forma eficaz, que procura continuamente a sua melhoria, sustentada na avaliação da sua eficácia, e que garante a gestão dos riscos de forma permanente. No entanto, sublinhe-se que a figura de RCN não subtrai ou afasta a responsabilidade originária da direção de topo ou da administração das entidades na implementação do respetivo PCN.

7. Para quem assume o papel de RCN, coloca-se o desafio de conhecer e dominar os requisitos legais e aplicá-los à sua realidade operativa e legal. Para isso, é preciso fazer um diagnóstico de riscos aos fenómenos de corrupção a que a entidade está exposta e definir as medidas de mitigação.

O desafio principal que se coloca a cada RCN é o seguinte: como se constrói e se implementa um sistema de *compliance* orientado para a prevenção de corrupção eficaz na entidade abrangida?

Para ajudar a responder a esta questão, podemos recorrer, pela sua pertinência e síntese, ao documento de orientação de avaliação de programas de *compliance* do *Department of Justice* dos EUA,⁵ cujo procedimento se sustenta em três interrogações críticas nucleares:

a) o programa de *compliance* da entidade abrangida está bem projetado?

b) o programa de *compliance* está dotado de meios e recursos suficientes e mecanismos adequados que permitam funcionar de forma efetiva e eficaz?

c) o programa de *compliance* da entidade abrangida funciona na prática?

De uma forma muito sintética, o objetivo da primeira interrogação é, analisando o sistema de *compliance* e as regras procedimentais implementadas, compreender o alcance da mensagem que a organização transmite, ou seja, determinar qual o seu grau de tolerância a práticas violadoras da ética, práticas irregulares ou relacionadas com a corrupção.

⁵ Cfr. *Department of Justice, USA, Evaluation of Corporate Compliance Programs, 2024*. Também, sobre a mesma matéria e igual relevância, *Auditing Anti-Corruption Activities, 2021*.

Assim, para determinar se um programa está bem projetado ou construído, isso implica:

a) em primeiro lugar, uma correta avaliação de riscos (ponderando a natureza da sua atividade, dos seus clientes, das geografias, em que áreas ou atividades da entidade é que estão expostas ao risco, bem como esse risco está classificado, incluindo a previsão dos riscos potenciais e emergentes, ou ainda o grau de preocupação de alocação dos recursos às áreas de maior risco);

b) em segundo lugar, a existência de políticas e procedimentos implementados (que têm como propósito concretizar na prática as normas de ética presentes nos Códigos de Ética ou de Conduta e orientar a atuação dos funcionários, garantindo o seu acesso a todo o universo de trabalhadores da entidade e medindo o grau de compreensão dos seus objetivos, evitando normas ambíguas ou pouco claras);

c) em terceiro lugar, os programas de formação (incluindo a avaliação do seu conteúdo, a sua profundidade e periodicidade; os recursos pedagógicos à disposição dos trabalhadores e o aproveitamento desses momentos formativos para vincar a posição da direção quanto às situações de conduta indevida;

d) em quarto lugar, a existência de uma estrutura para denúncia e investigação interna que confira anonimato, proteção contra retaliação e confiança nos mecanismos e resultados das investigações aos trabalhadores relativamente às situações que forem denunciadas;

e) Por último, a extensão de *due diligence* (identificação e avaliações de integridade) a todas as entidades que interajam operacionalmente com a entidade (clientes, fornecedores, investidores, trabalhadores) de forma que o risco das contrapartes não contamine e fragilize o capital de confiança da entidade abrangida.



Ora, o programa de *compliance* até poderá estar bem desenhado, mas pode ter carências graves na sua concretização (ex. falta de recursos humanos, falta de treino adequado ou falta de acesso a fontes de informação) não servindo, assim, os seus propósitos do necessário *compliance in action*. Assim, é fundamental fazer a segunda interrogação, ou seja, avaliar se o programa está dotado de meios e recursos suficientes e dos mecanismos adequados que permitam funcionar de forma efetiva e eficaz, o que implica:

a) O envolvimento e compromisso da direção superior (e mesmo direção intermédia), como forças motrizes da criação de uma cultura de *compliance* (cumprimento de regra) e conduta ética para toda a entidade abrangida, traduzida em ações preventivas e medidas de remediação (em especial, o apetite ao risco, ou como a entidade reage e gere o risco de corrupção perante 9 novas oportunidades de negócio apelativas), incluindo o envolvimento de *players* que contribuam para a defesa da entidade (ex. auditores externos);

b) Autonomia, autoridade no desempenho das funções e adequada alocação de recursos. Para que um programa de *compliance* opere efetivamente, os trabalhadores que tenham responsabilidades executivas nessas funções devem estar dotados dos poderes estatutários próprios que lhe confirmam a autoridade necessária. Por outras palavras, para que o programa não seja “letra morta” ou um mero conjunto de intenções, a entidade abrangida tem de investir, de facto, na sua defesa e garantir a observância de um conjunto de requisitos fundamentais, designadamente, a senioridade, as qualificações e a atribuição de autoridade (escrita e percecionada dentro da entidade) das equipas de *compliance*; estas têm de ser em número suficiente para executar a *due diligence* (identificação, análise de documentação, análise de integridade e classificação de risco); e ainda estarem dotadas de autonomia decisória e de atuação, não sujeita às interferências operacionais, com um patrocínio e tutela direta pela direção de topo. Além disso, as equipas de *compliance* deverão ter acesso a fontes de informação adequadas e a ferramentas e soluções tecnológicas de apoio à análise, de modo a produzir um juízo analítico sobre as *due diligence*.

c) Existência de *accountability* interno em caso de incumprimento vs. sistema de incentivos ao cumprimento, ou seja, sem prejuízo das medidas de remediação, o sistema de *compliance*, para ser eficaz e transmitir a mensagem à organização da sua obrigatoriedade, deve prever um quadro sancionatório ou disciplinar para o caso de incumprimento das políticas e dos procedimentos (e avaliar o seu grau de consistência e de aplicação efetiva). Por seu lado, a finalidade de prevenção geral pode igualmente passar por um sistema de incentivos para premiar o cumprimento das normas de *compliance*.

Por último, e apesar de o sistema pode ser robusto com os requisitos adicionais, a última interrogação é o derradeiro teste prático ao programa de *compliance*: após o conhecimento de uma conduta ilícita de corrupção associada à entidade abrangida, 10 como se “comportou” o programa na deteção ou na mitigação dos efeitos daquele ilícito? Naturalmente que a eficácia máxima dos programas de prevenção é se estes fossem capazes de detetar preventivamente e comunicar os ilícitos (caso em que são as próprias entidades a detetar as situações anómalas e a comunicar às autoridades e a colaborar ativamente nas investigações criminais).

Mas nem sempre isso acontece e as condutas ocorrem sem serem detetadas, apesar das medidas de prevenção tentarem inibir essa decisão ilícita. Para tal, é fundamental que a entidade abrangida desenvolva e robusteça o seu programa através de duas grandes linhas de ação:

a) Permanente avaliação da eficácia, revisão de procedimentos e melhoria. A entidade deverá ter uma componente de avaliação de eficácia do seu sistema, preferencialmente externo (auditoria) e periódico, que vise a deteção de fragilidades ou *findings* nos procedimentos, que promova a *root cause analysis* dos *findings*, emita medidas de remediação e promova o aperfeiçoamento e melhorias no sistema.

b) Nos procedimentos de investigação, remediação e análise de origem das condutas ilícitas. A entidade abrangida deverá verificar se as condutas ilícitas têm origem em causas sistémicas, ou se existiu alguma falha num procedimento que exija maior controlo (ex. se a conduta indevida foi na área de contratação, vendas, *procurement* ou de pagamentos) que deverá ser objeto de alocação de recursos, remediação e robustecimento dos procedimentos de prevenção.



1 – PRESSUPOSTOS DE APLICAÇÃO

1.1 Pessoas coletivas com sede em Portugal, com 50 ou mais trabalhadores;

A Lei 109-E/2021, de 9 de dezembro (RGPC) estabelece a obrigatoriedade do cumprimento deste regime para as entidades (pessoas coletivas)⁶ estabelecidas (com sede) em Portugal, com 50 ou mais trabalhadores, independentemente da sua organização ou natureza jurídica (consideradas as entidades abrangidas).

Isto significa que são entidades abrangidas, tanto do setor público (Estado ou Administração Central, Regiões Autónomas, Administração Local, Associações públicas, Institutos públicos, Empresas do Setor Público Empresarial, Entidades Administrativas Independentes com funções de regulação da atividade económica,⁷ Estabelecimentos de Ensino, etc.), como do setor privado e setor cooperativo.

Assim, salvaguardando a situação específica da Lei relativamente ao Banco de Portugal,⁸ todas as pessoas coletivas que preencham o requisito do número de funcionários/trabalhadores estão obrigadas ao cumprimento do RGPC.

1.1.1. Pessoas Coletivas de génese privada⁹

a) São consideradas entidades abrangidas pelo RGPC todos os entes coletivos de direito privado, sujeitos ao direito português, com mais de 50 trabalhadores, incluindo:

i) as sociedades comerciais sob os vários tipos de contrato comercial,¹⁰ compreendendo as tipificadas no Código das Sociedades e as previstas em legislação especial (ex. SGPS);¹¹

ii) Sociedades europeias ou agrupamentos europeus de interesse económico (com sede em Portugal);¹²

iii) Organizações sem fins lucrativos, onde se compreendem as Fundações¹³, Organizações Não Governamentais,¹⁴ Federações (incluindo as desportivas), Associações Sem Fins Lucrativos e Instituições Particulares de Solidariedade Social (independentemente da sua matriz);

⁶ As pessoas coletivas enquanto “organização destinada à prossecução de fins ou interesses, a que a ordem jurídica atribui a suscetibilidade de ser titular de direitos e obrigações», Castro Mendes *apud* Parecer P001602004 do Conselho Consultivo da PGR.

⁷ Estas entidades em específico, não estão condicionadas ao critério dos 50 trabalhadores.

⁸ Cfr. Artigo 2.º n.º 4 do RGPC.

⁹ Entendemos esta designação pelo facto de o Estado poder criar pessoas coletivas de direito publico e direito privado.

¹⁰ Cfr. Código das Sociedades Comerciais, previsto no Decreto-Lei 262/86, de 2 de setembro, na sua versão atual.

¹¹ Cfr. Decreto-Lei 495/88, de 30 de dezembro, na sua versão atual.

¹² Cfr. Decreto-Lei 148/90, de 9 de maio.

¹³ Cfr. Lei-Quadro das Fundações (Lei 24/2012 de 9 de julho).

¹⁴ Incluindo, por exemplo, a Lei 66/98, de 14 de outubro, para as Organização não Governamentais de Cooperação para o Desenvolvimento; ou ainda Lei 35/98, de 18 de julho, para as Organizações não Governamentais do Ambiente.

- iv) Sociedades civis inscritas no RNPC;
- v) Pessoas Coletivas Religiosas, sujeitas ao Registo Nacional de Pessoas Coletivas Religiosas;¹⁵
- vi) Agrupamentos Complementares de Empresas;¹⁶
- b) Entidades de direito privado que prossigam interesses públicos;
- c) Comerciantes individuais e empresários individuais que exerçam atividade económica legalmente não qualificada como profissão liberal (desde que tenham 50 trabalhadores).¹⁷

1.1. 2. Pessoas Coletivas de génese pública

- a) Estão incluídas no âmbito do RGPC, as entidades que integram o setor público português,¹⁸ o que compreende, entre outros:
 - a. Administração direta do Estado Português,
 - b. Administração indireta;
 - c. Administração Local;
 - d. Administração Regional;
 - e. Entidades Administrativas independentes de regulação económica
 - f. Órgãos e serviços de apoio do Presidente da República, da Assembleia da República, dos tribunais e Ministério Público;
- b) Associações Públicas Profissionais;¹⁹
- c) O Estado pode ainda criar pessoas coletivas de direito privado (ex. fundações e associações) as quais também se encontram abrangidas pelo RGPC.²⁰

¹⁵ Cfr. Decreto-Lei 134/2003, de 28 de junho, na sua versão atual.

¹⁶ Cfr. Lei 4/73, de 4 de junho e Decreto-Lei 430/73, de 25 de agosto.

¹⁷ Deixa-se, como nota para reflexão, relativamente à exclusão de aplicação da lei às pessoas coletivas sem personalidade jurídica, como, p.ex. os instrumentos de gestão fiduciária, patrimónios autónomos, consórcios, condomínios ou heranças jacentes.

¹⁸ Cujos trabalhadores tenham vínculo de emprego público através de contrato de trabalho em funções públicas; nomeação e comissão de serviço.

¹⁹ Lei 2/2013, de 10 de janeiro, na sua versão atual.

²⁰ Deixa-se, como nota para reflexão, a questão da exclusão da aplicação do RGPC, as missões diplomáticas e consulares, organizações internacionais enquanto sujeitos de direito internacional público, organizações e agências europeias.

1.2. Sucursais em Portugal, com 50 ou mais trabalhadores;

No caso de se tratar de pessoas coletivas (pessoas coletivas internacionais ou de direito estrangeiro) com sede no estrangeiro, mas com sucursal (uma representação permanente) em Portugal, com 50 ou mais trabalhadores (no entender, em Portugal), também são consideradas entidades abrangidas, devendo cumprir os respetivos deveres e, conseqüentemente, a nomeação de RCN.

O MENAC deverá avaliar a admissibilidade de, no caso concreto das representações permanentes em Portugal de pessoas coletivas de direito estrangeiro, o RCN desempenhar funções originárias no quadro da representada.

1.3. Cláusula de extensão às entidades públicas não abrangidas;

De acordo com o RGPC, as pessoas coletivas da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias e do setor público empresarial que não sejam considerados entidades abrangidas (por não terem mais de 50 trabalhadores), apesar de não estarem vinculados às obrigações de implementação de um PCN, devem adotar instrumentos ou mecanismos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, que sejam adequados à sua dimensão e natureza, implementando também a transparência administrativa e a prevenção de conflitos de interesses.²¹

²¹ Deixa-se, igualmente, como nota para reflexão, alguns casos especiais neste âmbito: a) Pessoas coletivas com trabalhadores em regime de comissão de serviço e instrumentos de mobilidade (nestes casos, os trabalhadores em funções públicas, em regime de comissão de serviço ou outros instrumentos de mobilidade devem ser considerados os que se encontrem em efetividade de serviço e contabilizados nos respetivos mapas de pessoal, para efeitos de contabilização do critério quantitativo); b) Pessoas coletivas com trabalhadores temporários (nestes casos, sempre que uma entidade, ainda que apenas temporariamente - através, por exemplo, de contratação a termo certo- atinja, num determinado intervalo temporal, o número de trabalhadores, em efetividade de funções, acima dos cinquenta (50), deve ser considerada entidade abrangida e desencadear os respetivos mecanismos da Lei. As pessoas coletivas devem sempre considerar todos os trabalhadores por conta de outrem que estão ao seu serviço, contratualmente, excluindo a prestação de serviço por trabalhadores independentes, ou seja, trabalho não subordinado); c) Pessoas coletivas com trabalhadores em regime de estágio ou período experimental (sempre que a pessoa coletiva atinja, ainda que temporariamente, mais de 50 trabalhadores, ainda que em regime de estágio, deve ser considerada entidade abrangida a partir desse período, enquanto a situação se mantiver. O mesmo juízo é válido para os trabalhadores em período experimental); d) Pessoas coletivas com o período de tributação diverso do ano civil (ainda que a pessoa coletiva se organize contabilisticamente por anos financeiros que não coincidam com o ano civil (art. 8.º do Código do IRC), para efeitos da consideração do n.º de trabalhadores como entidades abrangidas, estas devem considerar sempre o ano civil, mantendo-se os prazos definidos para a entrega dos respetivos relatórios); e) Entidades com prestação de serviços externalizados (caso a pessoa coletiva possua serviços externalizados (managed services ou prestação de serviços) numa terceira entidade, uma vez que esses trabalhadores não têm uma relação de emprego com a beneficiária, esses trabalhadores externos não são contabilizados para o critério dos 50 trabalhadores nessa entidade.

2 – REQUISITOS DE NOMEAÇÃO DO RCN

O RGPC estabelece, no seu artigo 5.º n.º 2 e 3, os requisitos formais e materiais para a nomeação na função de RCN.

Assim, e em síntese, o RGPC²² estabelece apenas o seguinte requisito legal para a designação de RCN:

a) Terá de ser um elemento da “direção superior ou equiparado”;

Por sua vez, a própria entidade abrangida deverá acautelar, de um ponto de vista organizacional e funcional, os requisitos de funcionamento do cargo:

a) A função de RCN tem de ser exercida de forma de modo permanente, independente e com autonomia decisória;

b) Ser dotado da informação interna e dos meios técnicos e humanos.

No Setor Público, uma vez que a estrutura organizativa está definida por lei, a cláusula da integração na direção superior deverá ser interpretada à luz da respetiva matriz legal da entidade (Lei Orgânica aplicável ou equiparada) e organização dos cargos dirigentes na Administração Pública. Após nomeação, mas caso se assista a vacatura do lugar, a responsabilidade de RCN deverá ser assumida pelo trabalhador em cargo:

a) num nível hierárquico superior ao do RCN anteriormente nomeado;

b) ao nível hierárquico similar ao do anterior RCN;

c) supletivamente, em cargo imediatamente inferior ao do RCN, desde que se enquadre em cargo diretivo que garanta a autonomia de decisão nesta área;

²² Também em linha com a [Orientação 1/2024](#) do MENAC.



2.1. Critério da integração em Direção Superior

A posição de um RCN deve corresponder a uma ponderação de senioridade do cargo, não só pelas referências da norma legal, mas também porque implica a tomada de decisões - de forma independente e descomprometida com outros interesses conflitantes (ex. pressão do negócio) - e, por outro, porque constitui a interface de comunicação com a Autoridade Administrativa (MENAC), bem como, com as inspeções-gerais, entidades equiparadas e inspeções regionais, no âmbito do artigo 34.º do RGPC.

Relativamente ao Setor Público (incluindo Administração Direta, indireta, Autónoma e Setor Empresarial do Estado) e independentemente da sua organização interna (estrutura matricial ou hierárquica), como veremos, a resolução é relativamente pacífica²³ (aliás, já objeto de Orientação pelo MENAC), em virtude das normas legais já existentes sobre a organização das entidades, com a indicação dos cargos dirigentes, o respetivo nível (superior e intermédio, de 1.º e 2.º graus) e as competências atribuídas a cada um.

Quanto à forma do ato (despacho, deliberação...) não existe especial formalidade prevista, seguindo o procedimento administrativo decisório regular aplicável a cada organização.

Relativamente ao Setor Privado, como veremos, a inexistência de um princípio normativo uniformizador de modelos de governo poderá ao MENAC a reflexão sobre uma maior flexibilidade dos critérios, onde se poderá aplicar o princípio “*comply or explain*”.

2.1.1. Administração Direta do Estado

Tendo em conta a estrutura da Administração direta do Estado, que compreende os serviços centrais e periféricos do Estado²⁴ e considerando a aplicação do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e local do Estado, deverão ser nomeados, como RCN, os funcionários que ocupem cargos de Direção Superior de 1.º ou 2.º graus da Administração Pública,²⁵ conforme estiver previsto nas respetivas Leis Orgânicas (Presidentes ou Vice-Presidentes, Inspetor-Geral ou Subinspetores-Gerais, Diretor-Geral ou Subdiretor-Geral e similares).

²³ Pese embora já tenham existido nomeações de RCN, em entidades públicas, de direções intermédias.

²⁴ Organizada nos termos da Lei 4/2004, de 15 de janeiro, na sua versão atual (Princípios e normas a que obedece a organização da Administração Direta do Estado).

²⁵ Lei 2/2004, de 15 de janeiro, na sua versão atual.

2.1.2. Administração indireta do Estado

Na Administração indireta do Estado enquadram-se os organismos dotados de personalidade jurídica, autonomia e património próprio, embora não estando sujeitos à direção do Governo. Integram este grupo de entes, os institutos públicos incluindo fundos e serviços personalizados²⁶ (podendo também assumir a nomenclatura de agência), fundações públicas e estabelecimentos públicos.

No que diz respeito aos institutos públicos, o RCN deverá *a priori* ser nomeado entre os membros do Conselho Diretivo (*cfr.* artigo 19.º n.º 1 da Lei aplicável).

Nas fundações públicas e fundações públicas de direito privado,²⁷ o modelo de governo segue o dos Institutos Públicos, com as especificidades previstas no artigo 56.º da Lei-Quadro das Fundações. Nesse contexto, o RCN poderá ser designado entre os membros do Conselho Diretivo ou membros dos órgãos de Administração (*cfr.* art. 53.º e 58.º da Lei 24/2012, de 9 de julho, na sua versão atual).²⁸

2.2.3. Administração Local

Na Administração Local, deverão ser nomeados, como RCN, os trabalhadores que ocupem cargos de Direção Superior de 1.º grau na Administração Local (Lei 49/2012, de 29 de agosto, que adapta a Lei 2/2004, de 15 de janeiro, na sua versão atual), ou seja, ao nível dos Diretores Municipais (direção superior de 1.º grau). Na inexistência deste cargo, a indicação deverá incidir sobre o órgão acima (membros do órgão executivo).

No entanto, apesar de já existir um entendimento normativo ao nível das autarquias locais,²⁹ a administração local é um dos setores onde existe uma grande dispersão nos visados das designações (Presidente da Câmara, Vereadores ou outros funcionários, em acumulação de funções com auditoria interna).

²⁶ *Cfr.* Lei 3/2004, de 15 de janeiro, na sua versão atual.

²⁷ “Pessoa coletiva, sem fim lucrativo, dotada de um património suficiente e irrevogavelmente afetado à prossecução de um fim de interesse social”, *cfr.* artigo 3.º n.º 1 da Lei-Quadro das Fundações (Lei 24/2012, de 9 de julho).

²⁸ No caso das fundações privadas, de acordo com o artigo 26.º da respetiva Lei-Quadro, são órgãos de governo obrigatórios: a) um órgão de administração, a quem compete a gestão do património da fundação, bem como deliberar sobre propostas de alteração dos estatutos, de modificação e de extinção da fundação; b) Um órgão diretivo ou executivo, com funções de gestão corrente; c) Um órgão de fiscalização, a quem compete a fiscalização da gestão e das contas da fundação. Podem ainda ter, a título facultativo, um Conselho de Fundadores ou Curadores, com a missão de velar pelo cumprimento dos estatutos da fundação e pelo respeito pela vontade do fundador ou fundadores.

²⁹ Ver nota, homologada em 2022, da Direção-Geral das Autarquias Locais ([link](#)).

2.2.4. Administração Regional

Na Administração regional (Região Autónoma da Madeira), tendo sido adaptada a Lei 2/2004 (Estatuto do Pessoal Dirigente) através do Decreto Legislativo Regional 5/2004/M, de 22 de abril) deverão ser nomeados, como RCN, os trabalhadores que ocupem os cargos de Direção Superior (1.º e 2.º graus) previstos para a Administração Regional (Diretor e Subdiretor Regional; Secretário Regional da Presidência do Governo Regional e Secretário-Geral Adjunto; Inspetor-Geral e Subinspetor-Geral e Presidente e Vice-Presidente).

Relativamente à Região Autónoma dos Açores, os cargos dirigentes foram estabelecidos pelo Decreto Legislativo Regional 2/2005/A, de 9 de maio, os cargos de Direção de 1.º grau elegíveis para RCN são Diretor e Subdiretor Regional; Secretário-Geral/Presidente e Vice-Presidente, Inspetor-Geral e Vogal de Direção.

2.1.5. Associações Públicas

Nas Associações Públicas, na ausência de regulamentação legal própria,³⁰ o RCN deverá ser nomeado entre os membros da Administração ou Direção da associação, nos termos dos seus Estatutos. Refira-se que estão igualmente incluídas as Associações Públicas Profissionais.³¹

2.1.6. Setor Empresarial do Estado, local e regional

Também integrado na Administração indireta do Estado, o setor empresarial do Estado,³² segue os princípios e as boas práticas internacionais de gestão de empresas públicas e gestão empresarial.

As empresas públicas, sujeitas a registo comercial, seguem um modelo societário que assegura a segregação de funções entre a administração executiva e as funções de fiscalização. Por regra, relativamente ao modelo de governo, as estruturas de administração integram três membros (salvo os regimes especiais, incluindo a aplicação do modelo de administrador único), sujeitos ao regime do Gestor Público do Setor Empresarial do Estado, regional e local.³³

Assim, o RCN poderá ser designado entre os membros da administração, previstos no art. 31.º do Decreto-Lei 133/2013., sem prejuízo de o MENAC poder equacionar as mesmas considerações que suscitaremos seguidamente sobre os critérios aplicáveis às sociedades comerciais privadas.

³⁰ Salvo casos próprios, como as Associações de Municípios de Direito Público (Lei 172/99, de 21 de setembro).

³¹ *Cfr.* Lei 2/2013, de 10 de janeiro, na sua versão atual.

³² Regido pelo Decreto-Lei 133/2013, de 3 de outubro, na sua versão atual.

³³ *Cfr.* o Decreto-Lei 71/2007, de 27 de março, na sua redação atual.

2.1.7. Entidades Administrativas Independentes

Relativamente aos órgãos administrativos independentes, com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo (dotados de autonomia administrativa e financeira) e considerando os órgãos sociais obrigatórios,³⁴ o RCN poderá ser nomeado entre os membros do conselho de administração,³⁵ sem prejuízo do disposto nos respetivos Estatutos e regulamentos internos.

2.1.8. Setor Privado

No que diz respeito às entidades abrangidas do Setor Privado, o critério da nomeação de membro da direção superior deverá ser equacionado com uma aplicação mais flexível do que quando aplicado à Administração Pública, uma vez que, além de não ter uma matriz organizativa tão rígida, compreende também um universo mais fragmentado, com estruturas distintas e modelos de governo variados, como sociedades comerciais, fundações, associações, organizações sem fins lucrativos ou sindicatos.

Ora, no Setor Privado, o RCN também deve ser alguém que ocupe a estrutura da direção de topo da entidade.

Contudo, o próprio RGPC vinca a distinção entre a responsabilidade dos órgãos de administração ou direção - a quem cabe o dever de adotar e implementar o PCN³⁶ - e a do RCN, como elemento da direção superior ou equiparado que tem a incumbência de garantir e controlar a aplicação daquele PCN).³⁷

A questão, então, reside em saber se há margem de possibilidade para que as funções do RCN possam ser desempenhadas por alguém fora desse órgão social, ainda que detenham autonomia decisória (ou seja, se pode ser alguém fora do C-Level Management).

O MENAC, na sua Orientação 1/2024 já rejeitou essa solução, considerando “não poder ser designado como RCN um elemento de direção intermédia da entidade, sendo necessário que o mesmo tenha a qualidade de dirigente superior ou equiparado, porquanto enquanto dirigente intermédio o mesmo não exerce as suas funções com a independência e a autonomia decisória necessárias ao desempenho da função de RCN, uma vez que os seus poderes de decisão estarão sempre subordinados aos respetivos dirigentes superiores.”

34 São órgãos obrigatórios das entidades reguladoras: a) o Conselho de Administração; b) a Comissão de Fiscalização ou fiscal único. Podem prever, a título facultativo, órgãos de natureza consultiva, de regulação tarifária ou de participação dos destinatários da respetiva atividade.

35 *Cfr.* art. 16.º e 17.º da Lei 67/2013, de 28 de agosto, na sua versão atual (Lei-Quadro das entidades administrativas independentes).

36 *Cfr.* art. 11.º do RGPC.

37 *Cfr.* art. 5.º do RGPC.

No entanto, lançando mão de uma interpretação sistemática e segundo um princípio da unidade jurídica, esta posição parece-nos poder ser mais discutida, em especial, por três fundamentos principais:

1. O RGPC não define o conceito de “*direção superior ou equiparado*”, sendo este um conceito que coincide apenas com a terminologia dos cargos dirigentes da Administração Pública; assim, caberá à Autoridade setorial densificar este conceito e adequá-lo à realidade operativa (especialmente analisar o problema do conceito de *direção superior* associado ao conceito de *administração*).
2. Outras áreas de *compliance* muito similares, como a prevenção de BC/FT para as áreas financeira e não-financeira, que prevê igualmente a figura do RCN (e apesar de prever uma supervisão e regulamentação mais restrita) permitem que este possa não estar, obrigatoriamente, na administração da entidade (inclusivamente, existem autoridades setoriais financeiras que permitem que esta posição possa ser externalizada).
3. Uma última razão de ordem prática: se se determinar, por regra, a concentração das responsabilidades de RCN na Administração (especialmente, a executiva), poderá ser mais difícil a conjugação com outras responsabilidades e, sobretudo, garantir a segregação de funções e a prevenção de conflitos de interesses com a área de negócio.

Assim, atendendo à ausência de definição legal de *direção superior* e considerando a multiplicidade de naturezas das entidades abrangidas que devem adotar a figura do RCN (em especial, no Setor Privado), poderão ser admissíveis diversos critérios na nomeação:

a) Critério dos Poderes de Obrigar

Segundo este critério interpretativo, deverá ser indicado RCN alguém que detenha, no contrato de sociedade ou nos respetivos estatutos, os poderes de obrigar a sociedade. Este critério é já seguido pelo MENAC, na sua Orientação 1/2024, ao considerar que “*no âmbito de entidades privadas, as funções de dirigente superior terão de ser validadas por via da respetiva certidão comercial e por quem, nos termos da mesma, tem os devidos poderes para vincular essa mesma sociedade.*”



b) Critério da “*Direção de topo*” na Lei 83/2017

A Lei 83/2017 (PBC/FT) é uma matriz legal inspiradora da arquitetura normativa de *compliance* do RGPC, como, aliás, está explícito na Estratégia da Prevenção da Corrupção 2020-2024, relativamente ao papel do RCN:

“As responsabilidades funcionais de quem assume este tipo de cargos já são, de alguma forma, reconhecidas em Portugal, designadamente ao prever-se a figura do responsável pelo cumprimento normativo no âmbito da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, que estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Colhendo inspiração na mencionada lei e considerando o objetivo da presente Estratégia, ao responsável pelo cumprimento normativo nos vários serviços e organismos caberá [...] ...”

Assim, em face deste inequívoco reconhecimento da importância desta Lei, é importante que olhemos para a primeiro lugar, o artigo 16.º n.º 1 da Lei 83/2017, em que prevê igualmente que *“as entidades obrigadas designam um elemento da sua direção de topo ou equiparado para zelar pelo controlo do cumprimento do quadro normativo.”*, sendo essa designação da responsabilidade colegial do órgão de administração.³⁸

No entanto, esta Lei, na sua norma dedicada às definições (artigo 2.º) explica a *direção de topo* como *“qualquer dirigente ou colaborador com conhecimentos suficientes da exposição da entidade obrigada ao risco de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo e com um nível hierárquico suficientemente elevado para tomar decisões que afetem a exposição ao risco, não sendo necessariamente um membro do órgão de administração.”* (sublinhado nosso).

Assim, há que extrair aqui quatro notas importantes: 1) a própria Lei, apesar de determinar que o RCN seja da *“direção de topo”* não reduz esse conceito à administração da entidade, permitindo que tanto possa assumir esse papel um dirigente ou um colaborador; 2) afirma claramente que não é necessário que seja um membro do órgão de administração; 3) tem de ter *conhecimentos suficientes* da exposição da entidade ao risco de branqueamento de capitais; 4) apesar de poder ser dirigente ou colaborador, tem de ter nível hierárquico suficiente para tomar decisões autónomas ao nível da gestão do risco em BCFT.

Ora, ainda que o RCN, no âmbito do BC/FT, seja pré-definido como um dos elementos da *direção de topo*, este não coincide obrigatoriamente com os membros da administração, desde que aquele contenha as referidas características funcionais (nível hierárquico suficiente para tomar decisões autónomas). Assim, *mutatis mutandis*, poderá o MENAC ponderar se a mesma racionalidade se pode aplicar ao RCN do RGPC.³⁹

³⁸ Cfr. al. e) do n.2 do artigo 13.º da Lei 83/2017, de 18 de agosto.

³⁹ Também nesse sentido, cfr. artigo 10.º do Regulamento do IMPIC 603/2021, de 2 de julho, considerando que o RCN poderá ser da direção de topo ou equiparado, desde que detentor dos poderes e competências necessários para zelar pelo controlo do cumprimento do quadro normativo em matéria de prevenção e combate ao BC/FT. No mesmo sentido, cfr. artigo 4.º do Regulamento da CMVM 2/2020 de 17 de março, ou ainda o artigo 5.º do Aviso do Banco de Portugal 1/2022, de 6 de junho.

Ademais, sendo admissível que o RCN seja atribuído a uma equipa e não individualmente a uma pessoa (*“as funções do RCN, ainda que não estejam discriminadas na lei, não têm, no entanto, de ser exercidas por uma única pessoa, podendo ser alocadas a uma equipa,“*⁴⁰) isso significa admitir-se que as funções do RCN possam ser delegáveis, desde que se salvguarde a indicação de um interlocutor com as autoridades administrativas, judiciárias e policiais.

c) Critério de nomeação em função do modelo de *governance*

Na sequência do que já foi referido, a designação do RCN deve ser decidida pelos órgãos de administração da entidade abrangida, mas deve ter em conta a organização, a dimensão e o modelo de governo da entidade. Isto significa que, atendendo às funções atribuídas ao RCN, deve procurar-se a melhor solução organizativa, atendendo especificamente ao modelo de governo, e não somente a critérios formais acima descritos.

As tarefas de gestão numa entidade podem estar diferenciadas a vários níveis - entre a gestão estratégica, a tática ou diretiva (nível intermédio) e a gestão operacional. A prevenção da corrupção deve prever procedimentos transversais a todos estes níveis, estando a responsabilidade do controlo desse *compliance* na estrutura que a administração considerar mais adequada.

Se, por exemplo, numa entidade cotada ou numa sociedade financeira ou instituição de crédito, a gestão de riscos e de *compliance* estará normalmente definida em estruturas e equipas dedicadas, na maioria das entidades abrangidas, de menor dimensão, essas estruturas não existem, criando a tendência de concentrar essas matérias nas equipas locais de gestão de risco ou de apoio jurídico, por se considerar que têm maior afinidade em termos de matéria.

A necessidade de maior flexibilidade nesta designação e atribuição de funções é ainda fundamental para evitar que as pessoas da administração concentrem excessivamente responsabilidades, o que pode levar a uma maior probabilidade de falha (ex. uma entidade abrangida cujo Administrador Único teria de acumular as funções de RCN de Prevenção da Corrupção, de RCN na Prevenção de Branqueamento de Capitais, providenciar pelo registo do RCBE, garantir o cumprimento das Medidas Restritivas e Encarregado de Proteção de Dados).

Pelo exposto, por exemplo, no caso das Fundações Privadas, uma vez que têm como órgãos obrigatórios de governo, um órgão de administração e um órgão diretivo (ou executivo), poderá ser admissível que qualquer dos membros nestes dois órgãos possa assumir a função de RCN (salvaguardando que a aprovação dos instrumentos do PCN são sempre da competência da administração).

⁴⁰ Cfr. Orientação 1/2024 do MENAC.

2.1.9. Setor Cooperativo

No caso das cooperativas, atendendo aos órgãos sociais legalmente previstos para os modelos de organização cooperativos, para a designação de RCN deve ser indicado um dos membros previstos para o Conselho de Administração (um Presidente e dois vogais).⁴¹

2.1.10. Cargos equiparados a direção superior

Uma das questões interpretativas colocadas é o sentido e o alcance da norma do artigo 5.º n.º 2 do RGPC, quando estabelece que o RCN deve ser designado, “como elemento da direção superior ou equiparado”.

Por um lado, pode considerar-se que o legislador quis referir-se à direção superior como um conceito abrangente e adaptável, independentemente da forma de governo ou de entidade, para abarcar todos os tipos de pessoa coletiva, compreendendo as todas as estruturas de decisão. Nesta visão, pretender-se-ia ampliar o âmbito de cargos a partir dos quais o RCN poderia ser nomeado, ou seja, admitindo que a designação poderia ser tanto dos elementos que integram a direção de topo, como outros cargos que, para esta finalidade, pudessem ser equiparados (ex. trabalhadores em cargos de direção intermédia, com competências originárias ou responsabilidades definidas e autonomia de decisão em determinadas áreas).

O propósito seria dar a possibilidade de a entidade abrangida encontrar a sua melhor solução adaptada à sua organização e aos seus órgãos de direção.

Esta interpretação encontrar-se-ia, como já vimos anteriormente, em linha com o pugnado pelo legislador na área da prevenção do BC/FT, em que se aceita que seja um colaborador não integrado no órgão de administração e admite mesmo, em certos setores, a acumulação com funções operativas.

No entanto, segundo a Orientação 1/2024 do MENAC, a “menção a “equiparado” no referido art. 5º do RGPC não se pretende traduzir numa exceção à qualidade de dirigente superior, mas sim à sua adaptação em função de regimes próprios (por exemplo, no caso de entidades privadas, dos Institutos públicos a Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro refere a estrutura de conselho diretivo, com Presidente equiparado a dirigente superior de 1º grau e vice presidente e vogais como dirigentes superiores de 2º grau, entre outros casos similares).”

Isto significa que, para a Autoridade Administrativa setorial, o conceito de *direção superior* é mais restritivo, correspondendo exclusivamente aos cargos de direção superior da Administração Pública, previstos no Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública (Lei 2/2004), sendo todos os restantes cargos dirigentes ou de administração da Administração Pública (previstos nas respetivas leis orgânicas ou leis-quadro) considerados “equiparados.”

⁴¹ Nos termos do artigo 62.º da Lei 119/2015, de 31 de agosto (Código Cooperativo).

Ora, se esta perspetiva é admissível para os casos em que a equiparação aos cargos dirigentes da Administração Pública em 1.º grau é expressamente feita na Lei (por exemplo, na Lei 3/2004, para os membros do Conselho Diretivo dos Institutos Públicos e das Fundações Públicas e de Direito Privado⁴²), outros quadros legais não mencionam essa equiparação:

1. Existem cargos de direção de estruturas na Administração do Estado cuja direção é equiparada a membros do Executivo;⁴³
2. No caso do Setor Empresarial do Estado (empresas públicas), aos titulares de órgão de administração é-lhes aplicável o Estatuto de Gestor Público,⁴⁴ não existindo equiparação a cargo de direção da Administração Pública;
3. No caso das Entidades Reguladoras, aos membros dos Conselhos de Administração é-lhes aplicado o regime próprio,⁴⁵ não existindo qualquer comparação com os dirigentes da Administração Pública;
4. No caso das Associações Públicas ou privadas, que se regem pelos Estatutos próprios, também não encontramos qualquer menção ou equiparação;
5. Por outro lado, não se verifica igualmente qualquer elemento de equiparação entre as entidades privadas (designadamente, as societárias ou outras) e a direção superior de 1.º ou 2.º grau.

2.2 Independência de atuação e autonomia de decisão

Como já referido, o RGPC prevê, como exigências de execução do cargo, a salvaguarda de uma atuação independente e a prerrogativa de autonomia na tomada de decisão.

Estes dois requisitos são bastante relevantes porque não basta que a entidade abrangida enuncie o conjunto de princípios éticos (Código de Conduta) e apresente os documentos com as políticas e procedimentos escritos (PPR e Programa de Formação). É necessário que o sistema de prevenção efetivamente funcione para prevenir a práticas de atos de corrupção, os consiga detetar precocemente ou ainda consiga identificar as áreas de maior fragilidade, para alocar os seus recursos e aplicar as medidas preventivas.

Além disso, outro dos fatores essenciais é a designação, pelos órgãos de administração ou direção, de um RCN e esta carece de um conjunto de condições prévias para desempenhar as corretamente as suas funções.

⁴² Inequivoca equiparação enunciada nos termos do artigo 25.º do referido diploma.

⁴³ Cfr. caso do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, nos termos do artigo 14.º n.º 2 da Lei 53/2008, de 29 de agosto (Lei de Segurança Interna).

⁴⁴ Cfr. artigo 21.º da Lei 71/2007, de 27 de março (Novo Estatuto do Gestor Público).

⁴⁵ Cfr. Lei 67/2013, de 28 de agosto (Lei-Quadro das Entidades Reguladoras).

Um dos requisitos é que o RCN possa ter uma atuação independente e capaz de tomar decisões, na área de gestão de riscos e da prevenção da corrupção, de forma autónoma, não carecendo de autorização prévia.

A autonomia e a independência poderão ser mais facilmente concretizadas se a tarefa do *compliance* for realizada através de serviços externalizados, onde não existe a relação de dependência ou de subordinação decorrente do contrato de trabalho entre o trabalhador e a entidade abrangida.

No entanto, esta solução nem sempre ocorre, ou até se justifica, nem tão-pouco está prevista no RGPC ou expressamente permitido pela Autoridade Administrativa.

Por seu turno, como sugestão de boa prática de *governance* para o MENAC avaliar é a atribuição desse tipo de funções a administradores independentes ou não-executivos, garantindo, por um lado, a ocupação de um cargo de topo, o que lhe atribui capacidade decisória e *autorictas* e, por outro, a ausência de conflitos de interesses com as áreas de *business* ou de gestão operacional da entidade.

Mas, mais uma vez, a maior parte das entidades abrangidas não têm este tipo de figura, até pela sua natureza jurídica ou dimensão.

Apesar de ser inegável a existência de constrangimentos decorrentes da subordinação jurídica da relação de contrato de trabalho com a entidade empregadora, o trabalhador que assumir as responsabilidades das tarefas de RCN deverá ter as condições mínimas essenciais para o cumprimento das suas atribuições. Caberá, assim, ao órgão de administração ou direção garantir que essas condições de autonomia e atuação estão garantidas, quer através da delegação de funções superiores ou através de um quadro sancionatório, para reconhecimento da autoridade da função e das regras emanadas.

Com efeito, a autonomia e a independência do RCN poderá ser obtido através da observação de dois fatores desejáveis: a segregação de funções do RCN e, se não for possível, a identificação e a mitigação de potenciais conflitos funcionais.

O exercício das funções pelo RCN deve ainda ser permanente (ou seja, as responsabilidades e a execução das funções devem estar estavelmente definidas), não devendo tais funções serem repartidas ou exercidas de forma fugaz, temporária ou excessivamente rotativa, uma vez que a gestão do risco, para ser eficaz, tem de ser um processo contínuo e sistemático.



2.2.1. Segregação de funções

A segregação de funções consiste na necessidade de fragmentar e dispersar tarefas e as consequentes responsabilidades, evitando a concentração de um processo produtivo numa só pessoa ou trabalhador. Procura-se, assim, compartimentar as ações, envolvendo vários participantes no processo produtivo (ex. separação entre quem autoriza pagamentos e quem os executa) e, neste caso em concreto, separando as responsabilidades da execução, do controlo e da decisão.

Esse é, por exemplo, um dos motivos por que se separa a propriedade e controlo das sociedades, uma vez que os detentores de capital encarregam a um management a gestão da sociedade.

A segregação de funções (isto é, prever uma função de exclusividade na estrutura da entidade) pode ser, de facto, um fator de sucesso na tarefa do RCN de prevenção dos riscos, como forma de maior garantia de uma maior imparcialidade na sua atuação.

No entanto, nada impede que, dependendo do grau de complexidade da estrutura organizativa da entidade, que quem exerce funções de *compliance* noutras áreas, congregue ou acumule as funções de RCN, especialmente, quando essas funções acumuladas não entram em colisão com as finalidades das suas responsabilidades.

Isto significa que é admissível que, numa entidade abrangida, o RCN seja igualmente acumule outras ao nível do cumprimento normativo, como as responsabilidades de *Compliance Officer* ou o *AML Officer* (responsável pelo Cumprimento Normativo no âmbito da Lei 83/2017), ou as funções do tratamento das denúncias no âmbito da Lei 93/2021), ou seja igualmente o Encarregado de Proteção de Dados (12.º e 13.º da Lei 58/2019, de 8 de agosto).

Ainda que a acumulação da posição de RCN com as responsabilidades em áreas dedicadas à verificação de conformidade (com outras tarefas *compliance*) possa ser facilmente admissível, já a sua acumulação com áreas de suporte (como as equipas de apoio jurídico) pode gerar outras preocupações, designadamente, a garantia das condições de independência.



Por conseguinte, de um ponto de vista de adoção de boas práticas, não é aconselhável situações de acumulação do RCN com funções operativas, uma vez que a posição do RCN não é compaginável com circunstâncias de pressão de natureza comercial, de obtenção de resultados⁴⁶ ou outras que sejam estranhas às suas atribuições (ou seja, garantir a inexigibilidade de outras condutas além das que são exigidas a um RCN). Por sua vez, e a título de exemplo, à semelhança de quem desempenha funções em subestruturas de controlo ou auditoria interna, não deve desempenhar funções operacionais (embora as deva conhecer).

Como pedra-de-toque, não deve ser RCN quem tenha ou exerça a prerrogativa do *business judgement rule* nas entidades abrangidas.

Por outro lado, não se pode afirmar liminarmente que tal também não é admissível – é admissível, sim, desde que a entidade preveja as devidas medidas de salvaguarda, para não colocar em crise as funções do RCN.

Nesses casos, os responsáveis de Administração ou Direção das entidades abrangidas devem assegurar:

- a) A existência de normas de controlo interno sobre esta matéria;
- b) A distinção clara entre quem assegura funções de controlo e quem assegura funções de execução;
- c) Promover, se adequado, uma rotação mínima nos cargos de controlo;
- d) Definir níveis de acesso à informação correspondentes aos diversos graus de responsabilidade;
- e) Diferenciação de graus de decisão.

2.2.2. Identificação de conflitos funcionais

A segregação de funções acima explicada é, como vimos, uma boa prática e, na maioria dos casos, dada a dimensão ou complexidade da entidade, não é viável – nem justificável, de um ponto de vista da gestão de risco - a designação de um trabalhador com essa função em exclusividade.

Por conseguinte, quando não é possível garantir essa exclusividade, é possível que o RCN possa acumular outras funções, desde que se garanta a autonomia decisória e a independência da atuação.

⁴⁶ Considerando o contrato de sociedade, prevista no artigo 980.º do Código Civil, compreende-se que o fim das sociedades comerciais seja a obtenção de lucro, resultando da sua atividade económica.

Nestes casos, é imperativo que a própria entidade abrangida, no momento da designação do trabalhador, realize um diagnóstico e o mapeamento de todos os conflitos funcionais (incluindo os potenciais) do RCN para que, após a sua identificação, ser avaliado o potencial impacto e sejam tomadas medidas de mitigação.

Por exemplo, podem ser previstas medidas complementares, como a implementação dos seguintes controlos internos reforçados:

a) *four-eyes review*, nos procedimentos considerados como críticos ou de maior risco;

b) registo escrito de processos de decisão (em especial, nos processos-chave), permitindo a reconstrução do seu processo, como a existência e junção de atas, pareceres jurídicos, despachos de autorização);

c) revisão periódica dos fluxogramas de decisão;

d) prever normas de prevenção e gestão de conflitos de interesse no Código de Conduta, Políticas ou Regulamentos internos, entre os quais, o dever de denúncia de comunicação de situações de conflito;

As medidas de mitigação que visem garantir a independência do RCN devem constar nos respetivos Relatórios.

2.3 Outros requisitos preferenciais: qualificação técnica e idoneidade

O RGPC não estabelece, de forma expressa, quaisquer requisitos de competência, qualificação ou idoneidade para a designação e exercício das funções de RCN nas entidades abrangidas.

No entanto, atendendo ao âmbito das funções centrais de *compliance* – e, em especial, em entidades de maior complexidade de negócio ou em que se detem áreas de exposição com elevado risco – considera-se que, na nomeação das pessoas que ocupem esse cargo, devem ser atendidos requisitos preferenciais de qualificação técnica (ou competência) e de idoneidade.

De igual forma, os trabalhadores que ficarão encarregues do desenvolvimento das investigações internas das denúncias, deverão estar minimamente capacitadas para o fazer, de um ponto de vista material e formal, sem prejuízo da intervenção posterior das instâncias formais.

Esta preocupação sobre os requisitos complementares é para garantir que o RCN tem uma capacidade técnica que permite compreender a centralidade da sua função, o autoconhecimento do seu papel na organização, os limites legais e a compreensão dos riscos a que entidade está sujeita e as medidas que deve tomar para as mitigar.

Relativamente ao critério preferencial da *qualificação técnica*, deve ter-se em conta, por um lado, o conhecimento específico da legislação da prevenção da corrupção (RGPC e demais legislação conexas) e, por outro, deve ser considerado relevante eventual experiência na área do *compliance* ou auditoria interna.

Caso o RCN não possua formação técnica específica ou experiência relevante na área do *compliance* (ou auditoria interna), considera-se uma boa prática a promoção de medidas de mitigação, designadamente, a frequência de formação específica inicial e periódica, a qual deve ter lugar em momento prévio à respetiva designação (ou no mais curto prazo de tempo após essa designação).

O grau de preparação técnica do RCN deverá ser na proporção direta do grau de complexidade do negócio e da organização, bem como, dos graus de risco a que a entidade está exposta.

Relativamente ao critério preferencial da idoneidade, e sem prejuízo de outras circunstâncias que a entidade abrangida possa considerar atendíveis, deve avaliar-se:

a) a ausência de condenações, em qualquer jurisdição, pela prática dolosa de criminalidade económico-financeira (incluindo, entre outros, os crimes de branqueamento de capitais, corrupção, tráfico de influências, administração danosa, ou falsificação) ou por quaisquer crimes com pena de prisão superior a um ano;

b) a ausência de declaração de insolvência por decisão judicial;

c) a ausência de recusa, a revogação, o cancelamento ou a cessação de registo, autorização, admissão ou licença para o exercício de uma atividade comercial, empresarial ou profissional, por autoridade, ordem profissional ou organismo com funções análogas, ou destituição do exercício de um cargo por entidade pública;

d) a proibição, por autoridade judicial, autoridade, ordem profissional ou organismo com funções análogas, de agir na qualidade de administrador ou gerente de uma sociedade civil ou comercial ou de nela desempenhar funções.

Note-se que a existência de alguma destas circunstâncias não é impeditiva da nomeação da pessoa para o cargo de RCN. Estas servem meramente como indicadores para uma avaliação de idoneidade que, como já referido, é preferencial e servem como orientadores de apoio à decisão da entidade abrangida.



2.4 Designação de um RCN externo à entidade abrangida

Relativamente à possibilidade de designação de um RCN de um colaborador que não esteja integrado nos quadros da entidade abrangida, embora a lei não coloque nenhum impedimento expresso, extrai-se da Orientação 1/2024 do MENAC que não se permite essa possibilidade, uma vez que segue o critério da direção superior associado aos poderes de obrigar para a nomeação do RCN (tem de constar obrigatoriamente na certidão comercial).

No entanto, a este propósito e como uma prática a ponderar futuramente, parece-nos pertinente trazer o exemplo da regulação da prevenção do branqueamento de capitais (Lei 83/2017). Neste campo e na ausência de normas legais gerais, a regulamentação setorial prevê a possibilidade de contratualização externa para o desempenho das funções de RCN - assim acontece no Regulamento 2/2020, de 17 de março, da CMVM.⁴⁷

No setor privado, também poderá ser equacionado posteriormente, a nível regulamentar ou pelo própria autoridade setorial que o RCN de uma entidade abrangida possa vir a ser externo à entidade, contratado especificamente para o exercício daquelas funções, ainda que, em acumulação com outras.

Se, porventura, no futuro se aceitar esta possibilidade, devem ser acauteladas medidas de mitigação, tais como:

- a) O RCN deverá ter um conhecimento qualificado sobre a entidade abrangida;
- b) O RCN deverá, preferencialmente, residir em Portugal (meramente indicativo);
- c) O RCN deverá assegurar presenças regulares nas instalações da entidade abrangida;
- d) A entidade abrangida deve escolher o RCN em que não se antevejam situações que possam colocar em crise a imparcialidade das decisões e avaliações tomadas no âmbito da sua competência;
- e) A entidade abrangida deve possuir normas específicas de ética e de confidencialidade sobre as funções do RCN externo.

⁴⁷ Cfr. artigo 4.º n.º 2.

3 – O IMPACTO DO RCN NO GOVERNO DA ENTIDADE ABRANGIDA

A criação de um novo cargo, por imposição legal e com responsabilidade transversal na organização relativamente à gestão de riscos de corrupção, pode ter um impacto no próprio modelo de governo da entidade. A designação de um RCN pode ser suprida através da acumulação de responsabilidades (acautelando, com as devidas reservas, as premissas de independência) ou até pode levar à alteração da estrutura formal na organização da entidade abrangida.

Como já vimos, no Setor Público, as organizações estão definidas legalmente, através de estruturas nucleares e flexíveis na Administração Pública,⁴⁸ bem como, os respetivos cargos de direção. Perante esta estabilidade e certeza normativa e operativa, tendencialmente, o impacto da nomeação do RCN na entidade abrangida acaba por estar mitigado.⁴⁹

Já vimos que, no setor privado, face à ausência de uma matriz organizativa uniforme, o critério de direção superior tenderá a acolher entendimentos mais flexíveis (“*one size does not fit all*”) apesar de existirem modelos de governação definidos em certos setores, em que se exigem já sistemas de controlo interno, como é o caso do setor bancário⁵⁰ e das sociedades cotadas emitentes⁵¹.

Sendo o RGPC aplicável somente às entidades abrangidas com mais de 50 trabalhadores, significa que, de acordo com a classificação prevista na Recomendação 2003/361/CE, da Comissão, a legislação só é aplicável às *Médias Empresas*⁵² e às *Grandes Empresas*.

Assim, independentemente do volume de negócios ou do grau de complexidade, o RGPC opera somente segundo um critério quantitativo do número de trabalhadores.

No entanto, quanto maior for a estrutura da entidade abrangida, maior preocupação deverá existir na posição do RCN. Habitualmente, em Grandes Empresas (>250 trabalhadores), as funções da prevenção da corrupção já estão integradas em estruturas de gestão de risco (*risk management*), ou de controlo interno ou de *compliance*.

⁴⁸ Cfr. por exemplo, a Lei 4/2004, de 15 de janeiro, para a administração direta do Estado e artigo 21.º do Decreto-Lei 45-A/2024, de 2 de julho

⁴⁹ No setor empresarial do Estado, os relatórios de governo societário já preveem o descritivo da gestão de risco: <https://www.utam.gov.pt/publicacoes/Manual%20para%20a%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20do%20RGS%202024.pdf>.

⁵⁰ Cfr. Aviso do Banco de Portugal 3/2020, de 15 de julho.

⁵¹ Cfr. os 3 modelos de corporate governance aceites em Portugal para as entidades cotadas.

⁵² Empresa que emprega entre 51 a 250 pessoas; o volume de negócios anual não excede 50 milhões de euros ou o balanço total anual não excede 43 milhões de euros.

3.1 Um modelo de defesa para a entidade abrangida

De acordo com a natureza e da dimensão das entidades abrangidas, poderá ser avaliada a aplicação do modelo das 3 linhas de defesa, onde a prevenção da corrupção será uma responsabilidade repartida entre os vários níveis de organização.

Com efeito, deverão ser implementadas práticas de prevenção da corrupção, de forma transversal, que poderão estar:

- a) na primeira linha de defesa: na relação com o cliente ou contrapartes;
- b) na segunda linha de defesa: com estruturas dedicadas de gestão de risco e compliance;
- c) na terceira linha de defesa: função da auditoria interna e avaliação de eficácia.

A vantagem principal da modelação de uma entidade com as três linhas de defesa é a convergência de esforços dos vários setores de atividade da entidade, reconhecendo a validade e a coercividade das normas internas.

No entanto, a entidade abrangida poderá não possuir um sistema de controlo interno formal ou organicamente constituído, desde que esse propósito seja assegurado pela implementação de um conjunto de mecanismos e instrumentos de controlo (quer de gestão, quer da operação) em que se defina com clareza os níveis de responsabilidade, estejam identificadas as áreas de risco, os procedimentos previstos e as medidas de mitigação de risco.

Portanto, a previsão de um RCN tem sempre impacto no modelo de governo da entidade abrangida, que poderá ser maior ou menor consoante a preparação e a organização da própria entidade.



3.2 O RCN e as equipas de *compliance*

Como já referido, a entidade abrangida pode adotar o modelo de defesa e gestão de risco que melhor se adequar ao propósito da atividade e aos interesses dos seus acionistas ou associados.

A posição do RCN (cuja nomeação individual é obrigatória) não é incompatível com quaisquer das soluções de organização da entidade abrangida, designadamente, a existência de equipas de *compliance* transversais e multidisciplinares que prestam apoio na atividade de prevenção (quer da corrupção, quer de branqueamento de capitais) ou de gestão de riscos.

O próprio MENAC, na sua Orientação 1/2024, afirma que *“as funções do RCN, [...] não têm [...] de ser exercidas por uma única pessoa, podendo ser alocadas a uma equipa, mas deverá ser tido em conta que terá sempre de existir um interlocutor específico – RCN - quer junto dos trabalhadores da entidade, quer para efeitos externos, nomeadamente junto das autoridades competente.”*

No entanto, mesmo que as funções do RCN estejam alocadas materialmente a uma equipa de *compliance*, o RCN, enquanto interlocutor, deve centralizar toda a informação relevante da entidade abrangida sobre a gestão do risco da prevenção da corrupção.

3.3 O RCN nas entidades em relações de grupo (UHC e controlo das subsidiárias)

De acordo com o n.º 4 do artigo 5.º do RGPC, pode ser designado um único RCN para as entidades abrangidas que se encontram numa relação de grupo.

O propósito é que as estruturas centrais de governo da UHC (*Ultimate Holding Company*) ou *Parent Company* das subsidiárias (normalmente, desconcentradas geograficamente) sendo áreas transversais, possam concentrar as responsabilidades de *compliance* para todo o grupo.



Para efeitos de grupo, podemos recorrer à definição prevista no artigo 2.º da Lei 83/2017, ou seja, «Grupo» é um conjunto de entidades constituído por:

1. *“Uma pessoa coletiva ou outra entidade que exerce, em última instância, o controlo sobre outra ou outras pessoas coletivas ou entidades que integram o grupo (empresa-mãe), as suas filiais ou outras entidades em que a empresa-mãe ou as filiais detêm uma participação, designadamente quando se verifique um ou mais indicadores de controlo; ou*
2. *Outras entidades ligadas entre si por uma relação de controlo, designadamente quando se verifique um ou mais indicadores de controlo.”*⁵³

De igual forma, além de poder existir um RCN para todas as subsidiárias do grupo, também é possível, segundo o RGPC, que haja um só PPR para todo o grupo.

3.4 O responsável geral pela execução, controlo e revisão do PPR

Sem prejuízo do papel do RCN para a entidade abrangida (ou para o grupo), o RGPC prevê ainda que o PPR tenha de designar um responsável geral pela execução, controlo e revisão do PPR⁵⁴ (que poderá estar integrado nas equipas de *compliance*), para um maior acompanhamento e monitorização da identificação, análise e classificação de riscos, bem como, a execução das medidas preventivas e corretivas (*cfr.* artigo 6.º n.º 2, al. e) do RGPC).

Trata-se de uma figura que trabalha sob relação funcional direta do RCN, com as responsabilidades especificamente direcionadas para o PPR (que abrange as áreas de administração, direção, operacionais e suporte) não existindo qualquer tipo de requisito prévio para a sua nomeação.

No entanto, apesar de no PPR dever constar o seu responsável geral pela execução, controlo e revisão, nada impede que seja igualmente o RCN.

⁵³ De acordo com a alínea u) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei 83/2017, são indicadores de controlo, qualquer uma das seguintes situações: “i) Uma empresa-mãe controla de modo exclusivo outra entidade; ii) Uma entidade e uma ou várias outras entidades, com as quais a primeira não esteja relacionada conforme descrito na subalínea anterior, estão colocadas sob uma direção única, em virtude de um contrato celebrado com aquela primeira entidade ou de cláusulas estatutárias destas outras entidades; iii) Os órgãos de administração ou de fiscalização de uma entidade e os de uma ou várias outras entidades, com as quais a primeira não esteja relacionada conforme descrito na subalínea i), são, na sua maioria, compostos pelas mesmas pessoas em funções durante o exercício em curso e até à elaboração das demonstrações financeiras consolidadas; iv) O controlo efetivo de uma entidade é exercido por um número limitado de sócios e as decisões a ela relativas resultam de comum acordo entre estes (situação de controlo conjunto).”

⁵⁴ O controlo da execução do PPR traduz-se em: 1) 10 dias a contar da implementação ou revisão do PPR, deve ser publicitado (internet e intranet) e, para entidades públicas, comunicado aos membros do Governo, serviços de inspeção e MENAC; 2) em outubro de cada ano, deve ser garantida a elaboração de Relatório Intercalar de Avaliação; 3) em abril do ano seguinte da execução, garante a elaboração do Relatório Anual; 4) de 3 em 3 anos ou após alteração orgânica, deve ser feita uma revisão do PPR.

4 – A RELAÇÃO ENTRE O RCN E OS ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO

Como já referido em pontos anteriores, todos os sistemas de *compliance* – incluindo o da prevenção da corrupção, que agora recebe mecanismos de *enforcement* – inicia-se e apenas se sustenta no tempo se tiver, como premissa permanente, o compromisso da direção ou dos órgãos de administração (“*tone from the top*”).

Esse compromisso é a base da construção e o robustecimento da cultura de *compliance*, a cultura pelo cumprimento das políticas e das regras na entidade obrigada, significando o patrocínio do *management*, o envolvimento de toda a organização (incluindo áreas operacionais) e o estabelecimento de *accountability* pelos incumprimentos.

Caso o RCN seja um membro da direção ou dos órgãos de administração ou direção, deve ter-se em conta, por um lado, a eventual acumulação com outros cargos ou responsabilidades, bem como, se a dimensão permitir, que o elemento que ficar com esse pelouro de controlo, não tenha interesses conflitantes (não acumule interesses de pelouros de negócio ou áreas controladas).

Caso venha a ser admitido que o RCN possa não ser membro do órgão de administração ou direção, há que acautelar elementos essenciais na relação entre estes, ou seja, a existência de um RCN não desonera a responsabilidade originária dos órgãos de administração.

4.1 O dever de implementação do PCN dos órgãos de administração ou direção

De acordo com o artigo 11.º do RGPC, “o órgão de administração ou dirigente das entidades abrangidas é responsável pela adoção e implementação dos programas de cumprimento normativo previstos no presente regime, sem prejuízo da competência conferida por lei a outros órgãos, dirigentes ou trabalhadores.”

Assim, é sempre responsabilidade, em primeira linha, dos órgãos dirigentes ou de gestão das entidades abrangidas pelo RGPC, garantir que o PCN é criado e os seus elementos essenciais são implementados. Caberá, posteriormente, ao RCN, numa segunda linha de responsabilidade, garantir a execução e o controlo.

Assim, é exigido que os órgãos de administração ou direção, em todas as circunstâncias, conheçam os riscos a que a entidade está exposta e os seus controlos internos.

Os órgãos de administração, dentro deste dever de responsabilidade, devem ainda:

- a) Aprovar os elementos do PCN, designadamente, aprovar o Código de Conduta (e as respetivas atualizações), o PPR e o plano de formação e os procedimentos de investigação do canal de denúncias (cuja participação na elaboração ou coordenação dos trabalhos é da responsabilidade do RCN);
- b) Acompanhar a atividade dos restantes membros dos órgãos de administração e direção, enquanto estes tutelarem áreas de negócio que estejam ou possam vir a estar expostas a riscos de corrupção; branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo;
- c) Acompanhar a avaliação de eficácia do sistema de prevenção, na sua globalidade;
- d) Avaliam as decisões de comunicação das denúncias criminais às autoridades judiciais ou policiais (obrigatórias para as entidades públicas e facultativas para as entidades privadas);

4.2 Dever de reporte do RCN

Não obstante de o RCN apresentar periodicamente os relatórios de execução do PPR (e do próprio PCN) ao MENAC, aquele deverá dar conhecimento permanente ao órgão de administração ou direção, de todas as circunstâncias relevantes associadas ao PCN, incluindo a necessidade de reajustamentos, reavaliações e alocação de recursos em áreas em que sejam identificadas fragilidades ou deficiências nos controlos.

Se, por um lado, há uma responsabilização dos órgãos de administração pelo seu sistema de prevenção (exigindo-se, assim, um conhecimento e acompanhamento contínuo), em contraponto, o objetivo é que o RCN comunique, de forma permanente, essa mesma informação necessária à tomada de decisão.



5 – CONDIÇÕES DE EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES DO RCN

5.1 Garantias de acesso a toda a informação interna da organização

Tendo o RCN um papel essencialmente de controlo e monitorização e implementação de medidas de prevenção, é condição essencial o acesso a toda a informação da entidade, incluindo não só a informação operacional (de negócio), como também todos os dados referentes à atividade de suporte (ex. contratação ou procurement).

Este acesso é fundamental para avaliar a eficácia das linhas de defesa, bem como, para sinalizar devidamente as áreas ou atividades que podem representar um risco maior de condutas ilícitas. O conhecimento da atividade e dos seus riscos é um input essencial para um sistema de prevenção eficaz.

5.2 Afetação de recursos humanos e materiais adequados

Dentro da exigência de compromisso da direção relativamente aos programas de prevenção (“tone from the top”), após a nomeação do RCN, é responsabilidade do(s) órgão(s) de administração prever a afetação efetiva dos recursos humanos e materiais (funcionários e meios) que permitam ao RCN executar as suas funções.

A quantificação dos recursos deve ser decidida pelo órgão de administração, em função da realidade da organização, sendo o critério da adequação avaliada em função do risco de exposição, do grau de maturidade da organização.

Assim, é necessário acautelar os recursos humanos em termos quantitativos que estejam afetos a estas tarefas de controlo e monitorização, bem como, à realização de due diligence às contrapartes da entidade. Para tanto, os recursos humanos têm de estar preparados (com formação específica) e terão de ter sistemas de informação (bases de dados) que permitam apoiar na classificação de risco de todas as contrapartes.

6 – DENSIFICAÇÃO DAS PRINCIPAIS RESPONSABILIDADES DO RCN

De acordo com o artigo 2.º do RGPC, o RCN tem como responsabilidades a garantia e o controlo da aplicação do PCN.⁵⁵ O PCN, que tem de abranger todas as áreas de atividade da entidade (compreender a administração, direção, operacional e suporte) tem de incluir, obrigatoriamente:

1. um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPR);
2. um Código de Conduta;
3. um Programa de Formação;
4. um Canal de Denúncias.

Assim, considerando estas componentes do Plano, podemos desagregar e elencar os deveres e responsabilidades do RCN da seguinte forma:

6.1 Dever de participação e coordenação dos trabalhos de definição dos instrumentos do PCN (Código de Conduta, Plano de Prevenção e Gestão de Riscos, Plano de Formação e Canal de Denúncias)

Código de Conduta

Sendo o Código de Conduta um instrumento de gestão e um documento potenciador do reforço da cultura de integridade de qualquer entidade/organização, cumpre ao RCN efetuar as seguintes diligências:

a) Levantamento e sistematização dos princípios e valores éticos que devem orientar a atividade da entidade/organização abrangida – devendo estes corresponder àqueles que a entidade ou organização considere mais adequados para o enquadramento ético dos seus propósitos, das suas funções ou da sua missão. Note-se que é essencial a participação dos dirigentes de topo e os dirigentes intermédios da estrutura hierárquica das entidades/organizações.

b) Definição das condutas (regras de atuação) mais adequadas face aos riscos identificados – neste âmbito, deverá existir a indicação e descrição das condutas expectáveis e mais adequadas a adotar por todos os que, de algum modo, exercem funções na entidade/organização, incluindo a direção de topo.

⁵⁵ Formulação legal que não é isenta de algumas observações, designadamente, o problema de o RCN ter poderes de controlo sobre os próprios deliverables (PPR) de controlo da entidade, não assegurando a necessária distância ou independência.

c) Identificação das sanções disciplinares previstas para o incumprimento das normas do Código de Conduta e as sanções criminais associadas aos atos de corrupção e infrações conexas:

1. As sanções disciplinares estão previstas, para o setor público, na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho), e para o setor privado, no Código do Trabalho (Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro);
2. As sanções criminais encontram-se previstas no Código Penal, na Lei n.º 34/87, de 16 de julho referente a crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, na Lei n.º 100/2003, de 15 de novembro (Código de Justiça Militar), no Decreto-Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto, referente ao regime de responsabilidade penal por comportamentos suscetíveis de afetar a verdade, a lealdade e a correção da competição e do seu resultado na atividade desportiva, e na Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, sobre o novo regime penal de corrupção no comércio internacional e no setor privado, pelo Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro, em matéria de infrações antieconómicas e contra a saúde pública.

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

Um PPR deve servir as entidades ou organizações relativamente à identificação dos riscos de corrupção (e infrações conexas) que podem naturalmente estar associados ao desenvolvimento das suas atividades, requerendo, portanto, a adoção de medidas preventivas.

Salientamos que a elaboração, revisão e acompanhamento do cumprimento do PPR deve envolver não só o RCN como os dirigentes de todas as unidades orgânicas, havendo um contacto estreito entre eles.

Neste âmbito, deverão ser tidos em consideração, sumariamente, os aspetos que se enunciam.

a) *Análise do contexto da entidade*: deverá ser efetuado um exercício de identificação das áreas de atividade com risco de práticas de corrupção (e infrações conexas) a que a entidade está exposta – deverá, portanto, ser efetuada uma análise de risco a todas as funções e unidades orgânicas que se encontram reconhecida ou potencialmente expostas a essa possibilidade;

⁵⁵ Formulação legal que não é isenta de algumas observações, designadamente, o problema de o RCN ter poderes de controlo sobre os próprios deliverables (PPR) de controlo da entidade, não assegurando a necessária distância ou independência.

b) *Graduação dos riscos identificados, em função da probabilidade de ocorrência e o impacto previsível.* Estando identificados os riscos e as medidas preventivas que se considerem adequadas, deverá ser realizada uma análise do nível de risco, conjugando os indicadores de:

1. probabilidade de ocorrência do risco e;
2. impacto previsível da ocorrência do risco.⁵⁶

c) *Definição das respetivas medidas preventivas, de mitigação e de remediação:* após a identificação dos riscos, e tendo em consideração o grau de risco atribuído, o passo seguinte será:

1. A definição e adoção das respetivas medidas preventivas e corretivas (deverão ser medidas razoáveis para evitar que incentivem à corrupção e que devem em si mesmas ser realistas, inequívocas e exequíveis, tendo em vista mitigar possíveis ocorrências de situações de corrupção);
2. Quanto às medidas preventivas, deve a matriz de risco conter a indicação sobre se cada medida está ou não implementada, e, em caso negativo, qual a previsão para a sua implementação. As medidas corretivas (de remediação) prendem-se com o incumprimento das medidas ou a riscos que se tenham verificado.

d) Definição de normas de prevenção de conflitos de interesses⁵⁷ (entidades públicas, privadas, bem como, privadas dotadas com poderes públicos ou funções materialmente administrativas) – como, por exemplo, a subscrição de declaração de inexistência de conflitos de interesses.

e) Nomeação do responsável geral pela execução, controlo e revisão desse mesmo PPR (o PPR deve designar este responsável, que poderá ser também o RCN).

Plano de Formação

Tendo em consideração que o envolvimento de todas as pessoas nas entidades/organizações é um fator fundamental para o bom funcionamento e cumprimento do PCN, devem as entidades abrangidas assegurar a realização de programas de formação interna a todos os seus dirigentes e trabalhadores, com vista a que estes conheçam e compreendam as políticas e procedimentos de prevenção da corrupção e infrações conexas implementados na entidade onde exercem as suas funções.

⁵⁶ Sobre estes indicadores e também para as diversas metodologias que podem ser aplicadas, vejam-se as normas e indicações técnicas referidas no [Guia n.º 1/2023](#), do MENAC. A ponderar incluir na elaboração da matriz de risco o grau do risco inerente a cada risco em si identificado, o qual deverá ser revisto após a aplicação das medidas preventivas/mitigação, obtendo assim num risco residual.

⁵⁷ Note-se que se entende por conflito de interesses qualquer situação em que se possa, com razoabilidade, duvidar seriamente da imparcialidade da conduta ou decisão do membro do órgão de administração, dirigente ou trabalhador, nos termos dos artigos 69.º e 73.º do Código do Procedimento Administrativo.

Neste âmbito, deverá o RCN proceder à validação e/ou coordenação da definição dos conteúdos e frequência dos programas formativos no âmbito da prevenção da corrupção e infrações conexas.

Esta validação e coordenação deverá ter como propósito também o alinhamento de todas as pessoas que exercem funções na entidade/organização para, por exemplo, o cumprimento das medidas preventivas identificadas na matriz de risco. No nosso entender, deverá ser também um fio condutor o objetivo de obter um aprofundamento do sentido de integridade instituído na entidade/organização, através do conhecimento transmitido nestas formações, devendo ainda ter em conta a diferente exposição dos dirigentes e trabalhadores aos riscos identificados.

Assim, estes planos devem atender 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.

Canal de Denúncias

Remete-se para o ponto 6.7.

6.2 Dever de divulgação interna e externa dos instrumentos do PCN

O RCN deverá garantir, dentro do prazo legal de 10 dias após respetiva implementação ou revisões, a divulgação dos seguintes instrumentos:

- Código de Conduta (artigo 7.º n.º 5 do RGPC);
- PPR (artigo 6.º n.º 5 do RGPC).

A divulgação destes instrumentos deverá ser:

- Interna - para todos os trabalhadores, através da página de intranet ou outro sistema interno de comunicação; e
- Externa - através da publicação na página oficial da internet da entidade (caso a tenham).

No que concerne ao Plano de Formação, as entidades abrangidas deverão diligenciar pela comunicação, às suas contrapartes, das normas adotadas nas políticas e procedimentos de prevenção da corrupção e infrações conexas (artigo 9.º n.º 4 do RGPC).

Sobre o Canal de Denúncias, remete-se para o ponto 6.7.

6.3 Dever de revisão e acompanhamento permanente sobre a adequação, suficiência e atualização de todos os instrumentos de prevenção

O RCN deverá assegurar a revisão periódica obrigatória, de 3 em 3 anos (ordinária) ou sempre que as alterações na estrutura orgânica ou societária a justifique dos:

1. Código de Conduta (artigo 7.º n.º 4 do RGPC); e
2. PPR (artigo 6.º n.º 6 do RGPC).

Deverá também ter participação no acompanhamento e avaliação da política de formação interna, através da monitorização periódica (a definir pela entidade) das necessidades formativas nas áreas da ética, integridade e prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas.

No que toca ao Canal de Denúncias, remete-se para o ponto 6.7.

6.4 Dever de coordenação com o responsável pela execução, controlo e revisão do PPR ⁵⁸

Tendo em consideração as funções do responsável geral pela execução, controlo e revisão do PPR, é crucial que o RCN coordene com este responsável (quando não acumula ambos os cargos) os seguintes pontos:

a) A elaboração e apresentação tempestiva dos relatórios de:

- avaliação intercalar, no prazo legal (no mês de outubro), sempre que existam riscos elevados identificados no PPR (artigo 6.º, n.º 4, al. a) do RGPC);
- avaliação anual, no prazo legal (no mês de abril), contendo os quesitos previstos no artigo 6.º n.º 4, al. b) do RGPC).

b) A apresentação dos relatórios referentes às infrações do Código de Conduta, onde, por cada infração, devem ser identificadas as regras violadas, a sanção aplicada e as medidas adotadas ou a adotar, nomeadamente, no âmbito do sistema de controlo interno.

⁵⁸ Cfr. nota de rodapé 55, relativamente às reservas que poderão ser levantadas.



6.5 Coordenar a implementação de um sistema de controlo interno

Para o Setor Público (artigos 15.º e 16.º do RGPC), através de:

1. Plano de organização do sistema de controlo interno;
2. Políticas e Manuais de Procedimentos de controlo interno;
3. Procedimentos na contratação pública;

Para o Setor Privado (artigos 17 e 18.º do RGPC), através de:

1. Procedimentos e mecanismos de controlo interno de acordo com o Plano;
2. Manuais de Procedimentos de controlo interno para contratação pública
3. Dever de publicitação desses manuais;
4. Procedimentos de avaliação prévia de risco, que incluam: *third-party due diligence* (clientes, fornecedores); análise de integridade nos processos de contratação de trabalhadores; medidas de mitigação de risco em procedimentos financeiros e não-financeiros.

6.6. Coordenar a implementação de mecanismos de avaliação do PCN

No que toca aos mecanismos de avaliação do PCN, o RCN deve:

- Garantir a implementação e funcionamento de um sistema de avaliação de eficácia do PCN, abrangendo os controlos previstos no RGPC (artigos 6.º, 15.º e 17.º); e
- Monitorizar o grau de execução das medidas preventivas e, em especial, o grau de execução das medidas preventivas prioritárias, ou seja, daquelas medidas para situações de risco elevado ou máximo (artigo 6.º, n.º 2, al. d) do RGPC).

6.7. Assegurar o funcionamento adequado do Canal de Denúncias interno

Nos termos do artigo 8.º do RGPC, as entidades abrangidas devem dispor de canais de denúncia interna, nos termos da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que estabelece o regime geral de proteção de denunciadores de infrações. Neste âmbito, devem ser observados os seguintes pontos:

- Previsão do workflow das denúncias e entidades responsáveis;
- Definição do procedimento de investigação das irregularidades;
- Definição dos procedimentos para arquivamentos, para procedimentos disciplinares ou ainda no caso de denúncias facultativas ao Ministério Público ou aos órgãos de polícia criminal;
- Garantia do cumprimento das normas de tratamento das denúncias, incluindo-as no sistema de controlo interno e avaliação;
- Assegurar que o canal de denúncia interna respeita a proteção das pessoas denunciadas, de acordo com a Diretiva UE 2019/1937.

Cabe ainda referir que se deve assegurar a notificação, no prazo de sete (7) dias, ao denunciante da receção da denúncia e informá-lo, de forma clara e acessível, dos requisitos, autoridades competentes e forma de eventual denúncia externa para as instâncias formais.

No prazo máximo de três (3) meses a contar da data da receção da denúncia, devem as entidades obrigadas comunicar ao denunciante as medidas previstas ou adotadas para dar seguimento à denúncia e a respetiva fundamentação (follow-up), podendo o denunciante requerer, a qualquer momento, que estas lhe comuniquem o resultado da análise efetuada à denúncia no prazo de quinze (15) dias após a respetiva conclusão.⁵⁹

6.8. Dever de reporte à Autoridade Setorial

O RCN deve assegurar a comunicação através da plataforma do MENAC, mantendo os dados da entidade abrangida devidamente atualizados.

Relatórios intercalares e anuais:

Cabe também ao RCN assegurar a elaboração e entrega ao MENAC dos relatórios intercalares (no mês de outubro, para situações de risco elevado ou máximo) e anuais (no mês de abril do ano seguinte a que respeita a execução do PPR).

Relatórios mensais:

No que concerne aos relatórios mensais, por forma a impulsionar a partilha de informação sobre eventuais ocorrências numa entidade/organização, e consequentemente da realidade que está a ser vivenciada na mesma, o MENAC recomenda que lhe seja comunicado mensalmente durante a primeira semana do mês seguinte ao mês a que respeita, com referência ao cumprimento normativo, se houve regularidade no seu cumprimento ou se houve falhas ou irregularidades, identificando-as (Recomendação n.º 7/2024, do MENAC).

Conforme o próprio nome indica, não há uma obrigatoriedade para estes relatórios mensais, sendo uma recomendação do MENAC que pretende trazer uma maior vinculação entre os dirigentes intermédios e o RCN (comunicação mensal entre eles), ajudar o RCN a dispor de informação o mais atual possível sobre a sua entidade/organização para a elaboração dos relatórios de execução, fomentar uma maior fluidez na circulação de informação sobre ocorrências sinalizadas e uma maior celeridade reativa e eficaz nessas ocorrências.⁶⁰

6.9. Disposições especiais aplicáveis às entidades públicas

No que toca às entidades públicas, vejam-se em especial os artigos 12.º a 16.º do RGPC.

⁵⁹ Cfr. artigo 8.º do RGPC e artigo 11.º da Lei 93/2021, de 20 de dezembro.

⁶⁰ Cfr. Recomendação 7/2024, do MENAC.

a) Dever de divulgação:

Para garantir a transparência administrativa, as entidades públicas têm o dever de divulgação interna (intranet) e externa (em página oficial da internet) dos elementos obrigatórios relativa ao direito à informação e transparência administrativa, prevista nas alíneas a) a n) do n.º 1 do artigo 12.º do RGPC.

Neste sentido, deve ser assegurada uma monitorização periódica relativamente à acessibilidade, uso, qualidade, compreensibilidade, tempestividade e integridade destes dados divulgados⁶¹.

b) Conflitos de interesses:

É também fundamental que as entidades públicas abrangidas procedam à verificação do cumprimento do dever de preenchimento de declaração de inexistência de conflito de interesses dos intervenientes públicos (órgãos de administração, dirigentes e trabalhadores das entidades públicas abrangidas) quando intervenham no âmbito das matérias elencadas nas alíneas a) a d) do artigo 13.º do RGPC⁶².

O RCN ou o superior hierárquico responsável devem tomar as medidas adequadas para evitar, sanar ou cessar um conflito de interesses quando este lhes é comunicado.

c) Acumulação de funções:

No que se refere à acumulação de funções, cumpre referir que as entidades públicas abrangidas devem zelar pela verificação do cumprimento do dever de divulgação interna (intranet) para todos os trabalhadores que detenham vínculo de emprego público (entidades públicas), das normas, minutas e procedimentos para os pedidos de autorização, alteração e cessação de acumulação de funções, devendo proceder à revisão das autorizações de acumulação de funções concedidas sempre que tal se justifique por motivo de alteração de conteúdo funcional do trabalhador com vínculo de emprego público.

d) Dever de comunicação:

Para as entidades públicas abrangidas existe também o dever de comunicação do PPR, dos relatórios anual e intercalar, do Código de Conduta e relatórios de execução (das regras violadas e sanções aplicadas) aos membros do Governo responsáveis pela respetiva direção, superintendência ou tutela⁶³, para conhecimento, e aos serviços de inspeção da respetiva área governativa e ao MENAC, através de plataforma eletrónica própria gerida pelo MENAC (artigo 6.º, n.ºs 7 a 8 e artigo 7.º, n.ºs 6 a 8 do RGPC).

⁶¹ Para documentos ou conteúdos que possam ou devam ser disponibilizados ao público devem ser colocadas ou indexadas em www.dados.gov.pt.

⁶² No âmbito da contratação pública; concessão de subsídios, subvenções ou benefícios; licenciamentos urbanísticos, ambientais, comerciais e industriais; e procedimentos sancionatórios.

⁶³ As entidades públicas abrangidas que não estejam sob direção, superintendência ou tutela de membro do Governo fazem esta comunicação apenas ao MENAC.

7 – DO REGIME SANCIONATÓRIO

O não cumprimento dos deveres impostos pelo RGPC implica consequências para os responsáveis que devem zelar pela proteção dos bens jurídicos aqui tutelados. Assim, o RGPC prevê um regime contraordenacional e um regime disciplinar aplicável às situações em que tal incumprimento se verifique, sem prejuízo da responsabilidade civil⁶⁴, criminal⁶⁵ ou financeira⁶⁶ a que haja lugar.

7.1. Responsabilidade contraordenacional

A este título, veja-se que, sem prejuízo da responsabilidade civil, disciplinar ou financeira, o não cumprimento de determinadas disposições previstas no RGPC é punível como contraordenação⁶⁷ (ver anexo).

A responsabilidade pela prática destas contraordenações recai nas pessoas singulares e nas pessoas coletivas ou entidades equiparadas, neste último caso apenas quando os factos tiverem sido praticados pelos titulares dos seus órgãos, mandatários, representantes ou trabalhadores no exercício das respetivas funções ou em seu nome e por sua conta (não obstante, esta responsabilidade é excluída quando o agente atua contra ordens ou instruções expressas da entidade/organização).

Quem é responsável pelas contraordenações previstas no RGPC, quando pratiquem os factos ou quando, conhecendo ou devendo conhecer a sua prática, não adotem as medidas adequadas para lhes pôr termo imediatamente?

1. os titulares do órgão de administração;
2. os dirigentes das pessoas coletivas ou entidades equiparadas;
3. o RCN (responsável pelo cumprimento normativo);
4. os responsáveis pela direção ou fiscalização de áreas de atividade em que seja praticada alguma contraordenação.

⁶⁴ Nos termos do artigo 483.º e seguintes do Código Civil.

⁶⁵ Previstas no Código Penal, na Lei n.º 34/87, de 16 de julho referente a crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, na Lei n.º 100/2003, de 15 de novembro (Código de Justiça Militar), no Decreto-Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto, referente ao regime de responsabilidade penal por comportamentos suscetíveis de afetar a verdade, a lealdade e a correção da competição e do seu resultado na atividade desportiva, e na Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, sobre o novo regime penal de corrupção no comércio internacional e no setor privado, pelo Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro, em matéria de infrações antieconómicas e contra a saúde pública.

⁶⁶ No que toca à responsabilidade financeira, veja-se os artigos 57.º e seguintes da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto).

⁶⁷ É ainda aplicável o Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, referente ao regime do ilícito de mera ordenação social, nos casos omissos.

Cumprе ainda salientar que responsabilidade das pessoas coletivas não exclui nem depende da responsabilidade individual dos agentes acima elencados.

Não obstante, os titulares do órgão de administração ou dirigentes das pessoas coletivas ou entidades equiparadas são subsidiariamente responsáveis (e, sendo várias pessoas responsáveis, é solidária a sua responsabilidade):

1. Pelo pagamento das coimas aplicadas por contraordenações praticadas anteriormente ao período de exercício do cargo, quando por culpa sua o património da pessoa coletiva ou entidade equiparada se tiver tornado insuficiente para o pagamento;
2. Pelo pagamento das coimas aplicadas por contraordenações praticadas por factos anteriores ao mesmo período, quando a decisão definitiva que as aplicar for notificada durante o período de exercício do cargo e lhes seja imputável a falta de pagamento.

7.2. Responsabilidade disciplinar

Sem prejuízo da responsabilidade civil, criminal ou contraordenacional⁶⁸ que ao caso couber, sobre a responsabilidade disciplinar, refere o artigo 32.º do RGPC o seguinte:

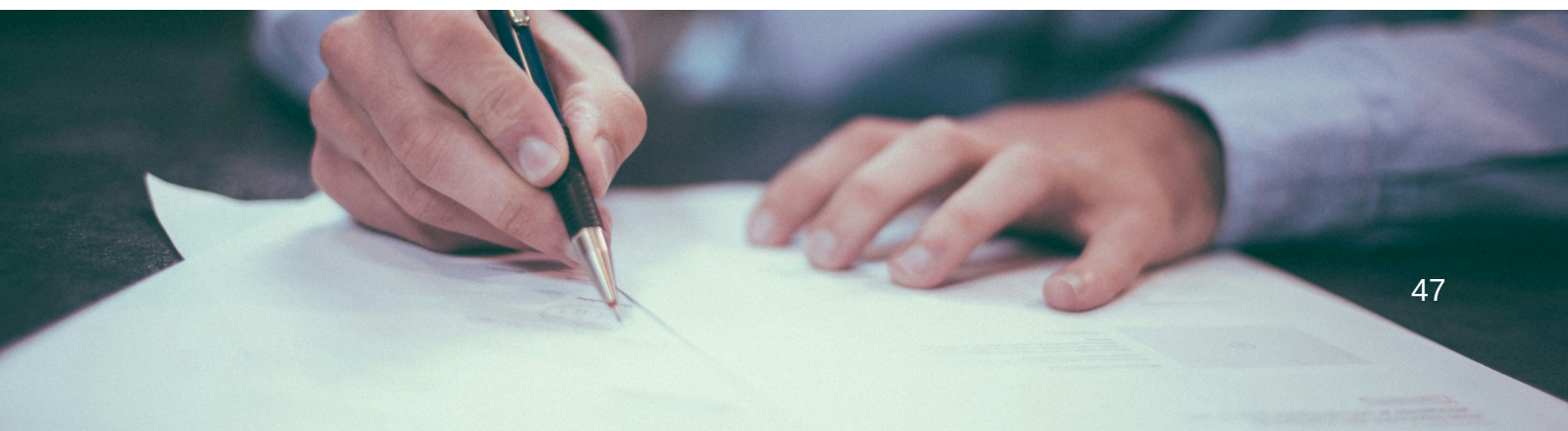
a) Setor Público:

A violação dos deveres previstos nos artigos 6.º (referentes ao PPR), 7.º (referentes ao Código de Conduta), 8.º (relativamente aos canais de denúncia), 13.º (sobre o conflito de interesses) e 15.º (referente ao sistema de controlo interno), por dirigentes das entidades públicas constitui uma infração de natureza disciplinar.

Esta infração é punível nos termos do Código do Trabalho (Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro) ou da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho), consoante os casos.

Pode ser determinada a cessação da respetiva comissão de serviço, nos termos do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro.

⁶⁸ Referimo-nos ao ponto 7.1. deste documento.



b) Setor Privado:

A este título, remeta-se para o Código do Trabalho (Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro).

É também considerada infração disciplinar:

1. deixar de participar infrações ou prestar informações falsas ou erradas, relativas ao RGPC, de que tenham conhecimento no exercício ou por força das suas funções,
2. quando estas (omissão de participação ou prestação de informações falsas ou erradas) sejam praticadas pelos:

- titulares de cargos de direção ou equiparados das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo e do Banco de Portugal;
- trabalhadores de quaisquer entidades abrangidas.

Por fim, estabelece o presente regime que estas infrações disciplinares não são aplicáveis à cessação de funções dos titulares dos órgãos de administração das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo e do Banco de Portugal.

O MENAC ou as inspeções-gerais ou entidades equiparadas e inspeções regionais (artigo 34.º do RGPC), consoante os casos, comunicam à entidade com competência disciplinar, a violação, pelas entidades abrangidas, dos deveres impostos no RGPC.

Referências:

- MENAC - Guia 1/2023 - Os instrumentos do Regime Geral da Prevenção de Corrupção (SET2023)
- MENAC - Responsável pelo cumprimento Normativo - Síntese
- MENAC - Recomendação 7/2024 - Recomendação aos RCN's (MAI2024)
- MENAC - Cumprimento da Recomendação 7/2024 (JUN24)
- MENAC - Orientação 1/2024 (SET24)

Anexos

	Contraordenação	Coima (1)			
		Pessoa coletiva / equiparada		Pessoa singular	
		Negligência	Dolo	Negligência	Dolo
Muito graves (2)	Não adoção ou implementação do PPR ou a adoção ou implementação de um PPR a que falte algum ou alguns dos elementos referidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º do RGPC				
	Não adoção de um código de conduta ou a adoção de um código de conduta que não considere as normas penais referentes à corrupção e às infrações conexas ou os riscos da exposição da entidade a estes crimes, nos termos do n.º 1 do artigo 7.º do RGPC	De €1.000,00 a €22.445,91	De €2.000,00 a €44.891,81	Até €1.870,49	Até €3.740,98
	Não implementação de um sistema de controlo interno, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 15.º do RGPC				
Graves	Não elaboração dos relatórios de controlo do PPR nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do RGPC				
	Não revisão do PPR nos termos do n.º 5 do artigo 6.º do RGPC				
	Não publicitação do PPR e dos respetivos relatórios de controlo aos trabalhadores, nos termos do n.º 6 do artigo 6.º do RGPC				
	Não comunicação do PPR ou dos respetivos relatórios de controlo nos termos dos n.ºs 7 e 8 do artigo 6.º do RGPC				
	Não elaboração do relatório previsto no n.º 3 do artigo 7.º do RGPC ou a elaboração do relatório sem identificação de algum ou alguns dos elementos previstos nesse número;	De €500,00 a €12.500,00	De €1.000,00 a €25.000,00	Até €1.250,00	Até €2.500,00
	Não revisão do código de conduta, nos termos do n.º 4 do artigo 7.º do RGPC				
	Não publicitação do código de conduta aos trabalhadores, nos termos do n.º 5 do artigo 7.º do RGPC				
Não comunicação do código de ética e dos pertinentes relatórios nos termos dos n.ºs 6 e 7 do artigo 7.º do RGPC					

(1) O pagamento da coima não dispensa o infrator do cumprimento do dever em causa, se este for possível.

(2) Pode ainda ser aplicada, em função da gravidade do facto e da respetiva culpa, a **sanção acessória** de publicidade da condenação, a expensas do infrator (apenas para entidades privadas).

