

Universidade de Évora - Escola de Ciências Sociais

Mestrado em Gestão

Área de especialização | Sector Público Administrativo

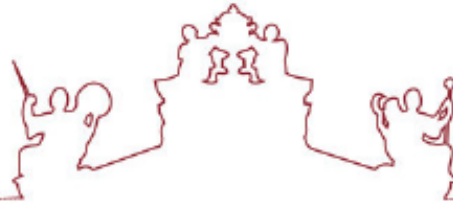
Dissertação

**Integridade pública e institucional: a modelação
interdisciplinar da gestão de riscos de integridade**

João Luís da Silva Ferreira

Orientador(es) | José Fernando Ventura

Évora 2021



Universidade de Évora - Escola de Ciências Sociais

Mestrado em Gestão

Área de especialização | Sector Público Administrativo

Dissertação

**Integridade pública e institucional: a modelação
interdisciplinar da gestão de riscos de integridade**

João Luís da Silva Ferreira

Orientador(es) | José Fernando Ventura

Évora 2021



A dissertação foi objeto de apreciação e discussão pública pelo seguinte júri nomeado pelo Diretor da Escola de Ciências Sociais:

Presidente | Marta da Conceição Soares da Silva Cruz Silvério (Universidade de Évora)

Vogais | A. J. Simões (Universidade de Évora) (Arguente)
José Fernando Ventura (Universidade de Évora) (Orientador)

Évora 2021



*Para a Leonor F.S. e a Inês F.S.,
dois mundos de possibilidades que preenchem quadrante muito assinalável
da minha esfera de risco e incertezas*

Resumo

A Recomendação da OCDE de 2017 sobre Integridade Pública veio pavimentar decisivamente o caminho da integridade institucional na afirmação positiva da missão e atribuições das organizações públicas. Fundado em planos de intervenção distribuídos por três pilares, o sistema instituído pela Recomendação apresenta características de um sistema de gestão de riscos de integridade, enquanto propicia a adoção de instrumentos atuantes na cultura e no clima organizacionais. A intersecção de uma metodologia de gestão de riscos eminentemente jurídicos sempre à vista do exercício ético de funções públicas e da vivência institucional em integridade confere solidez ao sistema e resiliência à organização.

A dissertação visa identificar oportunidades de adoção, pelas organizações públicas, do sistema instituído pela Recomendação. Para tanto contém análise centrada em revisão de literatura e de legislação portuguesa, bem como uma recolha de dados através de entrevista a dirigentes de serviços inspetivos.

E conclui-se que a gestão vigilante do risco em áreas de grande densificação normativa e o tratamento de riscos eminentemente jurídicos apresentam-se às organizações como oportunidades de elevada sistematicidade que lhes conferem proteção acrescida.

Palavras-chave:

Integridade Pública — Riscos de Integridade — Gestão Pública

Abstract

Public and Institutional Integrity: the interdisciplinary modelling of integrity risks

The 2017 OECD Recommendation on Public Integrity decisively paved the way for institutional integrity, as it positively asserts the mission and assignments of public entities. Based on intervention plans over three pillars, the system established by the Recommendation has characteristics of an integrity risk management system, while enabling the adoption of instruments active in the organizational culture and climate. The intersection of a legal risks management methodology, with an ethical exercise of public functions and the institutional experience in integrity always at sight, strengthens the system and offers resilience to the organization.

This dissertation aims to identify opportunities for public organizations to adopt the system established by the Recommendation. To this purpose, it contains analysis centered on a review of literature and on Portuguese legislation, as well as a collection of data through interviews with inspection services' top directors.

And it is concluded that a vigilant management of risk in areas of high normative densification, and the treatment of legal risks are presented to organizations as opportunities of high systematicity that give them added protection.

Keywords:

Public Integrity — Integrity Risks — Public Management

Agradecimentos

Impõe-se reconhecer o que devo, quer ao Prof. José Biléu Ventura, superiormente paciente perante desventuras de algumas errâncias no tempo, que todas a mim afinal dou por justificadas, e ao Prof. António João Maia, hoje um Amigo, que me suscitou interesse por estas matérias já neste troço mais recente da minha vida profissional.

ÍNDICE

Índice de Anexos	10
Índice de Figuras	11
Índice de Tabelas.....	12
Listagem de Abreviaturas ou Siglas.....	13
1. INTRODUÇÃO	17
1.1. Enquadramento do Tema e Justificações da Escolha	18
1.2. Formulação do Problema e dos Objetivos	21
1.3. Metodologia	21
1.4. Estrutura do Trabalho	22
2. ENTRE A RECOMENDAÇÃO DE 2017 DA OCDE E A ORDEM JURÍDICA NACIONAL.....	25
2.1. A Visão da OCDE sobre Integridade Pública.....	25
2.2. Integridade Pública e Integridade Institucional	26
2.3. Integridade Pública como Princípio da Atividade Administrativa.....	27
2.4. Manifestações Normativizadas de Integridade	32
2.5. Prevenção de Fenómenos de Corrupção e com Esta Conexos	36
2.5.1. Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas	36
2.5.2. Sistemas de gestão anticorrupção	38

2.6.	O Setor Público.....	40
2.6.1.	O conceito ínsito na Recomendação.....	40
2.6.2.	O setor público na ordem jurídica nacional.....	41
2.7.	A Ciência da Administração em Contexto.....	45
2.7.1.	Paradigmas.....	45
2.7.2.	Sistema de controlo.....	48
3.	METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO.....	53
4.	O SISTEMA INSTITUÍDO PELA RECOMENDAÇÃO DE 2017 DA OCDE.....	55
4.1.	Síntese do Sistema Instituído: Pilares e Planos de Intervenção.....	55
4.2.	Breve Análise do Sistema Instituído.....	59
4.3.	Clima e cultura organizacionais.....	60
4.3.1.	Estabilização lexical.....	60
4.3.2.	Padronização auto-regulada de condutas.....	62
4.4.	Riscos Perturbadores da Integridade Institucional e a Abordagem pelo Risco.....	66
4.4.1.	Risco, conceito polissémico.....	67
4.4.2.	Gestão vigilante do risco.....	70
4.4.3.	Riscos eminentemente jurídicos.....	72
4.4.4.	Estratégia.....	73
4.4.5.	Estruturação e metodologia.....	75

4.4.6. Aplicações.....	79
4.4.7. Gestão de riscos de integridade e gestão da Integridade: oportunidade, necessidade e sistematização	90
5. PERCEÇÕES SOBRE INTEGRIDADE PÚBLICA	95
6. CONCLUSÕES.....	101
BIBLIOGRAFIA.....	103

ÍNDICE DE ANEXOS

- I Recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção
- II Glossário compreensivo de termos de integridade, transparência, governação, conformidade e gestão do risco [Extrato]
- III Vocabulário plurilingue da Norma ISO 37001:2016
- IV Entrevistas a dirigentes superiores de serviços de natureza inspetiva da administração direta do Estado

ÍNDICE DE FIGURAS

1. Três linhas de defesa das organizações na gestão e controlo efetivos do risco — Modelo IIA
2. Linhas de defesa das organizações integradas na administração direta do Estado
3. Domínios semânticos e centralidade do risco
4. Principais ameaças críticas em 12 meses
5. Principais ameaças à expectativa de crescimento das organizações
6. Ficha técnica de diploma legal
7. Estruturação de informação juridicamente relevante na análise de diplomas legais
8. Evidenciação objetiva de riscos eminentemente jurídicos

ÍNDICE DE TABELAS

1. Princípios da atividade administrativa
2. Níveis de controlo interno — SCI
3. Níveis de controlo interno — SNC-AP
4. Síntese do sistema instituído pela Recomendação da OCDE de 2017
5. Estruturação elementar de informação suscitada pela publicação de diplomas legais
6. Valores afirmados institucionalmente por 5 serviços de natureza inspetiva
7. Valores associáveis a «integridade» identificados por 5 dirigentes superiores de serviços de natureza inspetiva
8. Proximidade semântica à «integridade»
9. Instrumentos de gestão dos serviços

LISTAGEM DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

ACT	Autoridade para as Condições do Trabalho
AP	Administração Pública
ASAE	Autoridade para a Segurança Alimentar e Económica
CPA	Código do Procedimento Administrativo de 2015
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CPT	Comité de Prevenção da Tortura
CRP	Constituição da República Portuguesa
EPAC/EACN	European Partners against Corruption/European Contact–Point Network against Corruption
esp.	em língua espanhola
ETAF	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (Lei n.º 13/2002)
FERMA	Federation of European Risk Management Associations
FOGGS	Foundation for Global Governance and Sustainability
fr.	em língua francesa
GRECO	Grupo de Estados contra a Corrupção
IGAC	Inspeção–Geral das Atividades Culturais
IGAI	Inspeção–Geral da Administração Interna
IGAS	Inspeção–Geral das Atividades em Saúde
IGF	Inspeção–Geral de Finanças
IIA	Institute of Internal Auditors
ing.	em língua inglesa
INPI	Instituto Nacional da Propriedade Industrial
IOG	Institute on Governance
IPQ	Instituto Português da Qualidade
ISO	International Standard Organization
it.	em língua italiana
LRM	<i>Legal risk management</i>
LTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014)
NP	Norma Portuguesa editada pelo IPQ
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OCEG	Open Compliance and Ethics Group
PPRCIC	Plano(s) de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

PSP	Polícia de Segurança Pública
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
SCI	Sistema de Controlo Interno da Administração do Estado (Decreto-Lei n.º 166/98)
SIADAP	Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (Lei n.º 66-B/2007)
SIOE	Sistema de Informação da Organização do Estado (Lei n.º 104/2019)
SIR	Sistema da Indústria Responsável (Decreto-Lei n.º 169/2012)
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (Decreto-Lei n.º 192/2015)
TI	Transparency International
U4	Anti-Corruption Resource Centre
WJP	World Justice Project

Glossário

Ambiente de controle: o conjunto de fatores conferentes de poderes de controle a que a organização está sujeita ou se faz sujeitar, quer autonomamente quer heteronimamente.

Ameaça: fonte externa de perturbação da resiliência organizacional.

Área jusnormativizada: domínio relacional ou situacional objeto de um regramento de base legal, ainda que com diferentes intensidades e natureza (pública ou privada, substantiva ou/e processual, geral ou especial, principal ou subsidiária, impositiva ou supletiva).

Dano: compressão da esfera jurídica de um sujeito (lesado), não desejada pelo próprio.

Esfera jurídica: complexo instantâneo de direitos e deveres, patrimoniais e não patrimoniais (ditos «morais» ou «pessoais»), que identificam e posicionam um sujeito na pluralidade das suas relações intersubjetivas.

Incerteza: estado de deficiência de informação quanto à ocorrência, ou não, de determinado evento.

Perigo: complexo de circunstâncias objetiváveis com o potencial de gerar dano.

Procedimento administrativo: sucessão ordenada de atos e formalidades relativos à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública (artigo 1.º/1 do CPA).

Processo administrativo: conjunto de documentos devidamente ordenados em que se traduzem os atos e formalidades que integram o procedimento administrativo (artigo 1.º/2 do CPA).

Resiliência organizacional: capacidade defensiva de um sistema-organização contra o impacto (incerto na sua verificação) de um evento danoso (incerto na sua dimensão).

Risco: exposição de um sujeito a um perigo; probabilidade de concretização de um dano; consequência incerta de um evento ou atividade; medida do desvio na prossecução da missão e atribuições e da consecução de objetivos.

Risco de sancionamento: exposição, deliberada ou não, a circunstância geradora de sanção por autoridade administrativa ou judiciária.

Sanção: juízo punitivo, por censura pública fundada na lei e determinante de compressão de algum dos quadrantes, patrimonial ou não patrimonial, da esfera jurídica.

Sistema de gestão: quadro de análise, de interação e de ação organizacionais em que a própria direção de topo se dá por nele inscrita — e de que, portanto, se socorre para analisar a organização e o seu ambiente, para determinar interações gestionárias internas e externas e para vincular a organização.

Vulnerabilidade: fragilidade sistémica.

1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação é um estudo breve sobre gestão pública centrado na integridade institucional. O estudo, apoiando-se na Recomendação do Conselho da OCDE de 2017 sobre Integridade Pública, percorre os elementos do conceito de integridade pública e tenta perscrutar a sua natureza e manifestações.

Partindo de uma percepção de âmbito muito alargado — a de que as sociedades ocidentais passam por grave crise das suas instituições democráticas e, porém, as administrações públicas estão em mudança sob batuta da inovação enquanto se produzem novos instrumentos para a gestão pública —, identificam-se entretanto instrumentos e metodologias especificamente dirigidos à abordagem a riscos perturbadores da integridade institucional (por exemplo, a norma ISO 37001:2016 sobre sistemas de gestão anticorrupção ou aquela própria Recomendação da OCDE de 2017).

Há assim pretexto para o emprego de conceitos e metodologias provenientes de múltiplas áreas do conhecimento técnico e de que as organizações se socorrem, muito em especial a Gestão, a fim de relevar os que se mostrem mais adequados a esta análise.

No momento em que a dissertação é redigida, a Humanidade está a atravessar a maior crise de saúde pública em pelo menos um século. A percepção do risco foi de tal modo abrupta — isto é, *lenta* —, que é em si mesmo um teste a qualquer sistema integrado de análise e resposta. Quando se concebem sistemas estruturados ao nível da produção e proteção de valor, nem sempre se considera que a retração de indicadores expectavelmente evolutivos ou mesmo o travamento da granularização de parâmetros possam ser tão dramaticamente verificados. Mas é o caso.

Nem todos os planos de contingência se mostrarão aptos a enfrentar este tipo de crises, ou então é a própria circunstância de retração de recursos ou de impossibilidade de a eles aceder atempadamente (contingência) que se mostrará determinante. O que por ora importa ter em conta é que a gestão da incerteza é uma dimensão da gestão dos sistemas e também, portanto, da gestão da integridade.

A dissertação, compreendendo uma análise expositiva e exploratória de conceitos e métodos centrada em revisão de literatura e em legislação relevante, consiste numa análise do conceito de integridade e de conceitos que lhe são afins e em ilustração de metodologias de identificação, análise, apreciação e gestão dos correspondentes riscos no seio das organizações que prosseguem fins públicos.

O tema é, assim, o da gestão pública pela integridade institucional.

1.1. Enquadramento do Tema e Justificações da Escolha

As expressões de prevenção e combate de fenómenos de corrupção, reconhecidamente ameaçadora da boa governação e dos fundamentos do Estado de Direito democrático, têm ganhado uma visibilidade crescente junto da opinião pública. E a primeira destinatária e aplicadora de dinheiros públicos, a Administração Pública, é particularmente sujeita a vários modos de escrutinação e vigilância.

Dentre as expressões institucionalizadas mais vivas de prevenção e combate, de génese pública ou na sociedade civil e de âmbito nacional ou internacional, podem referenciar-se em anos mais recentes pelo menos as seguintes:

- A *Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas*, entre cujos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) se inscreve o Objetivo 16 («Paz, Justiça e Instituições Eficazes»), que compreende como meta a redução substancial da corrupção em todas as suas formas ¹;
- A iniciativa *United Nations Global Compact*, dirigida ao ambiente empresarial e que contempla a interação com os setores públicos, que elege como 10.º Princípio o combate à corrupção ²;
- A norma técnica internacional *ISO 37001:2016 — Anti-bribery management systems*, que é de adesão voluntária por parte das organizações (também públicas)³;
- A *Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública*, de 2017, que merecerá melhor desenvolvimento neste texto;
- O Fórum e Rede *European Partners against Corruption/European Contact-Point Network against Corruption (EPAC/EACN)*, muito especificamente com a recente adoção de um documento que, dirigido em primeira linha a autoridades anticorrupção e a entidades de supervisão policial, compreende um conjunto de recomendações mínimas sobre gestão dos riscos colocados à integridade das organizações e agentes públicos:

¹ O objetivo 16 — promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis — contém as seguintes metas, fixadas por Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas em 06 de julho de 2017 (disponível em <https://undocs.org/en/A/RES/71/313>, consultado em 12.03.2020):

- 16.5: Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas;
- 16.6: Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes, a todos os níveis
- 16.7: Garantir a tomada de decisão responsável, inclusiva, participativa e representativa a todos os níveis.

² www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles/principle-10 (consultado em 12.03.2020).

³ A versão portuguesa da norma foi editada pelo Organismo Nacional de Normalização, o Instituto Português da Qualidade (IPQ), em outubro de 2018, sob NP ISO 37001:2018.

- Guideline on Integrity Risk Management for Anti-Corruption Authorities (ACAs) and Police Oversight Bodies (POBs)* ⁴;
- Fóruns internacionais muito ativos, em que avulta a *Transparency Internacional* ⁵;
 - O *Conselho de Prevenção da Corrupção* (CPC), criado em 2008 junto do Tribunal de Contas, que, por recomendações dirigidas às administrações públicas, tem imprimido a incorporação de vertentes de análise e abordagem preventivas e não estritamente de base financeira aos riscos de corrupção e infrações conexas;
 - Trabalhos decorridos na *Assembleia da República* de preparação de legislação para reforço da transparência no exercício de funções públicas ⁶;
 - Projeto ETHOS do *Ministério Público*, que é programa de formação intensiva e altamente especializada de magistrados do Ministério Público nas áreas da prevenção e investigação da corrupção e da criminalidade económico-financeira, com duração de dois anos (2017–2019) e que se pretendeu que passasse a marcar o modo como a investigação é conduzida nestes domínios ⁷;
 - O *regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos*, incluindo as suas obrigações declarativas, aprovado pela Lei n.º 52/2019, de 31 de julho ⁸;
 - A *Entidade para a Transparência*, criada em 2019 junto do Tribunal Constitucional, que aprecia e fiscaliza a declaração única de rendimentos, património e interesses de titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos ⁹;

⁴ O documento foi aprovado na 17.ª Conferência Anual e Assembleia Geral, ocorrida em Lisboa em novembro de 2017 e organizada pela Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI), e está disponível em www.epac-eacn.org/downloads/declarations/doc_view/167-lisbon-declaration-2017 (consultado em 22.04.2019). Sobre os resultados da Conferência e a Declaração de Lisboa, cf. www.epac-eacn.org/latest-news/251-17th-annual-professional-conference-and-general-assembly (consultado em 22.04.2019).

⁵ Cf. www.transparency.org/about (consultado em 22.04.2019). O fórum, que se descreve como «*The global coalition against corruption*», tem representação em Portugal.

⁶ Trabalhos desenvolvidos em 2016–2019 pela Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas: www.parlamento.pt/sites/com/XIIILeg/CERTEFP/Paginas/IniciativasEmComissao.aspx (consulta em 24.09.2020).

⁷ Cf. www.ministeriopublico.pt/pagina/projeto-ethos-formacao-em-curso (consulta em 24.09.2020).

⁸ Entrou em vigor no primeiro dia da XIV Legislatura da Assembleia da República (artigo 26.º), ou seja, em 25 de outubro de 2019 (cf. <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/sep/14>, consultado em 10.11.2020). Substituiu a singela e vetusta Lei n.º 4/83, de 02 de abril, relativa ao controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos — cuja vigência perdurou assim (com alterações) por mais de 36 anos — e a Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, que estabelecia o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

⁹ Embora com Estatuto aprovado pela Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, entrada em vigor em 25 de outubro de 2019 (data do início da XIV Legislatura), continuava a noticiar-se em outubro de 2020 que a Entidade não estava ainda instalada por falta de verbas e de sede e que só em 2022 deverá vir a dar-se por operacional: <https://expresso.pt/politica/2020-10-24-Transparencia.-Nova-entidade-nao-arranca-antes-de-2022> (consultado em 10.11.2020).

- O *Código de Conduta do Governo*, qualificado como «*instrumento de autorregulação*» que «*constitui um compromisso de orientação assumido pelos membros do XXII Governo Constitucional e pelos membros dos respetivos gabinetes, no exercício das suas funções*» (artigo 1.º do Código, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2019, de 21 de novembro) ¹⁰;
- A *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020–2024*, em desenvolvimento do Programa do XXII Governo Constitucional e que esteve sob consulta pública até 20 de outubro de 2020 ¹¹.

A institucionalização dos Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPRIC), operada pelo CPC junto dos organismos da Administração Pública, pode porventura dar-se pelo investimento mais significativo no que respeita a uma abordagem transversal preventiva, em Portugal, na última década. Tem tido o seu caminho, mas parece carecer hoje de novo desenvolvimento.¹² E, nesse contexto, uma renovada afirmação sistematizadora pode agora congrega-se em torno de um sistema de gestão pela integridade, precisamente nos termos que a Recomendação de 2017 da OCDE propõe.¹³

E é este melhor conhecimento do sistema instituído pela Recomendação da OCDE que estimula o presente estudo, também à luz das atribuições de entidades públicas vocacionadas para a função inspetiva e de auditoria e que, a par do CPC, desempenham um papel de verificação da efetiva implementação dos PPRIC pelos serviços e entidades integrantes dos perímetros ministeriais em que intervêm.

O facto de o ora Mestrando ter vindo a desempenhar funções inspetivas em mais do que uma entidade da administração direta do Estado e, mais recentemente, desempenhar tais

¹⁰ O anterior Código de Conduta, que empregava idêntica formulação e idênticas prescrições, aplicou-se em vigência de funções do XXI Governo Constitucional (Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2016, de 08 de setembro).

¹¹ O documento está disponível em www.consultalex.gov.pt/ConsultaPublica_Detail.aspx?Consulta_Id=162 (consultado em 19.10.2020).

¹² A falta de estudos académicos em profundidade nesta área e que igualmente aborde a utilidade e eficácia deste tipo de instrumento dificulta a demonstração da asserção; os estudos mais sistematizados ainda hoje disponíveis são os relatórios CPC (2015) e CPC (2018). E não deixará igualmente de notar-se que aquele caminho não foi aberto pela novel Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020–2023, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, de 02 de julho — cujos 14 objetivos estratégicos distribuídos por 4 eixos (investir nas pessoas, desenvolver a gestão, explorar a tecnologia, reforçar a proximidade) e cujo modelo de governação (coordenação multinível; compromisso com resultados; formação, capacitação organizacional e tecnológica e gestão da inovação; avaliação de resultados; transparência que permite gerir as medidas como projetos e prestar contas a interessados) não assentam, nenhum deles, em pressupostos de afirmação de integridade pública ou de reforço deontológico das condutas.

¹³ O próprio CPC, por nota de 02.05.2018, manifestou adesão expressa, inequívoca e integral ao conteúdo da Recomendação, referindo que esta «*vem ao encontro das preocupações centrais [do CPC] nos seus objetivos e atividades*» e se trata de «*documento de grande valor, ao centrar e priorizar o princípio da integridade como linha orientadora na prevenção*» — www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes_int/nota_recomendacao_OCDE.PDF (consultado em 04.07.2020).

funções em serviço inspetivo que, na sua condição de organismo de supervisão policial, tem tido um compromisso visível com a missão e trabalhos da referida rede informal EPAC/EACN — a qual está a produzir um conjunto de documentos que visam a adoção, pelas administrações públicas das dezenas de países europeus que a compõem, de metodologias de gestão de riscos de integridade — é um estímulo adicional. Bem como é o facto de ter o Mestrando preparado, por tradução cotejada das versões em língua inglesa e francesa da Norma, a versão de trabalho em língua portuguesa da norma técnica internacional ISO 37001:2016 que, numa manifestação de parceria espontânea e informal, vem a ser disponibilizada pela Inspeção-Geral da Administração Interna ao Instituto Português da Qualidade (IPQ) em abril de 2018 e serviu de base, à preparação da norma, sob a referência *NP ISO 37001:2018 — Sistemas de Gestão Anticorrupção — Requisitos e orientação para a sua utilização*. Esta veio, com apoio técnico do CPC na fixação do texto final, a ser editada por aquele Instituto em 15 de outubro de 2018 (IGAI, 2018: 101).

Por fim, o Mestrando desconhece a existência de estudos académicos de idêntica natureza (dissertação ou tese) que especificamente se dirijam ao tema desenvolvido na presente dissertação.

1.2. Formulação do Problema e dos Objetivos

A presente dissertação visa identificar oportunidades de adoção, pelas organizações públicas, do sistema instituído pela Recomendação da OCDE de 2017 sobre Integridade Pública.

É objetivo geral analisar a interseção dos conceitos de integridade pública e de sistemas de gestão, com recurso a conceitos partilhados pela Gestão Pública e pelo Direito.

São objetivos específicos:

- identificar contextos de mudança na Administração Pública;
- circunscrever conceitos à luz da sua utilidade instrumental (nomeadamente integridade pública, integridade institucional e riscos de integridade); e
- analisar, à luz daquela Recomendação, metodologias da gestão dos riscos de integridade e de sua modelação interdisciplinar.

1.3. Metodologia

A dissertação compreende uma análise expositiva centrada em revisão de literatura e em recolha e análise de legislação portuguesa e documentação pertinentes e de uma abordagem

crítica de conceitos e métodos e, por fim, em recolha de dados por trabalho de campo (entrevistas) e por extração de informação do SIOE.

As entrevistas, efetuadas a cinco dirigentes integrantes de direções superiores de serviços inspetivos da administração direta do Estado, visaram colher breve percepção sobre temáticas suscitadas pela Recomendação da OCDE de 2017.

1.4. Estrutura do Trabalho

A parte expositiva da dissertação distribui-se pelos Capítulos 2 e 4, sendo o Capítulo 3, que os intercala, dedicado a questões metodológicas.

O Capítulo 2 apoia-se nos conceitos preambulares da Recomendação da OCDE de 2017 («integridade pública» e «setor público») para efetuar, quer um percurso por fontes legais em busca de manifestações do conceito de integridade como princípio da atividade administrativa — especificando dimensões que a integram, como a prossecução do interesse público, a transparência e administração aberta, a proteção de direitos e ativos, a ética, a legalidade, etc. —, quer uma circunscrição elementar da função administrativa pública na ordem jurídica portuguesa. O Capítulo termina com uma breve análise de paradigmas da Ciência da Administração e de sistemas de controlo vigentes, assim oferecendo contexto para a introdução de um sistema de gestão da integridade.

No Capítulo 4 procede-se a uma análise do sistema instituído pela Recomendação da OCDE de 2017, inicialmente verificando os seus elementos sistemáticos (planos de intervenção distribuídos pelos três pilares «sistema», «cultura» e «prestação de contas») e depois analisando com mais aprofundado detalhe determinados elementos que por ele perpassam (Secções 4.1. e 4.2.). Assim, merecerão especial interesse o estudo de instrumentos de influência da e sobre a cultura e o clima organizacionais (é o caso da estabilização lexical e da padronização auto-regulada de condutas: Secção 4.3) e de mecanismos de análise e contenção de riscos perturbadores da integridade institucional, neles evidenciado os riscos eminentemente jurídicos e o recurso ao *legal risk management* (Secção 4.4.).

O Capítulo 5 dedica-se à análise dos elementos sobre cinco entidades inspetivas colhidos do SIOE e dos seus sítios institucionais de Internet (essencialmente, missão, valores e instrumentos de gestão em uso) e das entrevistas a dirigentes dos mesmos serviços, elementos esses agrupados no Anexo IV.

No Capítulo 6 apresentam-se as conclusões, que se pretendeu que fossem de âmbito geral relativamente à oportunidade e utilidade de adoção, pelas organizações públicas, de sistemas

de gestão de integridade à luz da Recomendação da OCDE. Também se especificarão aí algumas limitações da dissertação e se identificarão algumas oportunidades de investigação.

Os quatro anexos são relativamente extensos, correspondendo os três primeiros a tratamentos sistemáticos de informação sobre fontes abertas (Anexos I e II) e sobre a ISO 37001:2016 (Anexo III).

2. ENTRE A RECOMENDAÇÃO DE 2017 DA OCDE E A ORDEM JURÍDICA NACIONAL

No presente capítulo identificam-se os elementos estruturantes de uma abordagem conceptual à integridade pública. Partindo da Recomendação da OCDE de 2017 e reconhecendo que a literatura que especificamente se refira à Recomendação e ao sistema que institui é praticamente inexistente, efetua-se um percurso centrado na abordagem legislativa aos conceitos de *integridade* e de *setor público* que preambulam aquele sistema.

De seguida analisam-se algum dos elementos integrantes do sistema, que se qualificará de sistema baseado no risco (*risk-based approach*).

Por fim, inscreve-se esta abordagem à integridade pública na evolução recente da Administração Pública.

2.1. A Visão da OCDE sobre Integridade Pública

Alinhamento consistente e adesão a valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público. Esta é a definição de integridade pública estabilizada pela Recomendação de 26 de janeiro de 2017 do Conselho da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE)¹⁴ — doravante referida como Recomendação da OCDE — e por que é proposta aos Estados aderentes¹⁵ a adoção, por estes, de um sistema de integridade pública coerente e abrangente.

Tal sistema apresenta-se como um quadro de referência (*roadmap*) assente em treze planos de intervenção distribuídos por três pilares — sistema, cultura e prestação de contas (*infra*, Secção 4.1.).

A Recomendação tem dois tipos de destinatários: os *Estados aderentes*, que assim desenvolverão mecanismos, nomeadamente legislativos, de incorporação do sistema instituído nas dinâmicas vivenciais das comunidades nacional, regionais e locais e na conceção de políticas públicas; e as próprias *organizações públicas*, elas mesmas já capacitadas, nos limites da sua autonomia gestonária e poderes de ordenação e de regulamentação interna, para adotarem um tal sistema.

¹⁴ A Recomendação está disponível em <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (consultado em 02.04.2019) para as línguas oficiais (inglesa e francesa). A versão em Português está disponível em www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-pt.pdf (consultado em 02.04.2019).

¹⁵ São aderentes os 36 Estados-membros da OCDE, estando a Recomendação aberta à adesão de não-membros.

Ficou entretanto cometida ao Comité de Governança Pública da OCDE a monitorização da implantação da Recomendação; o Comité reportará uma primeira vez ao Conselho no prazo máximo de cinco anos após a respetiva adoção. Ou seja, é esperada uma efetiva adoção da Recomendação pelos vários Estados aderentes até ao início de 2022.

Presentemente, porém, é difícil detetar literatura que se refira diretamente à Recomendação ou ao sistema que ela institui, literatura que em Portugal se dá por verdadeiramente inexistente.¹⁶ Deste modo, e com tanto caminho por trilhar, importa encetar—lo, começando por analisar os dois conceitos que a Recomendação propõe para definir o âmbito de aplicação do sistema por ela instituído: «integridade pública» e «setor público».

2.2. Integridade Pública e Integridade Institucional

Começará por notar—se que o conceito de *integridade pública* oferecido pela Recomendação e acima já transcrito tem, na sua conjugação intrínseca com a delimitação de *setor público* — em que tanto se inscrevem organizações como as pessoas que as integram —, a virtualidade de nela contemplar decisivamente a conduta ética da organização que prossegue fins predominantemente públicos: decisivamente, a integridade não reside apenas nesse valor moral do indivíduo que integra a organização, ultrapassando—o em muito.¹⁷ E nisso se reconhece que a organização não é a soma dos indivíduos que a integram.

No conceito de integridade *pública* congregam—se valores fundamentais como o princípio da legalidade (*rule of law*), a imparcialidade e objetividade, a confiança/fiabilidade (*reliability*) e transparência, o dever de diligência e cuidado (*duty of care*), a cortesia e urbanidade e o profissionalismo/responsabilização (European Commission, 2017b: 11) e é destes valores — que assim se solidarizam para a substantivação da integridade — que partirá a especificação de padrões específicos de conduta e de todo um sistema de gestão fundado nos pilares de prevenção, deteção e reação (European Commission, 2017b: 23).

¹⁶ O próprio documento que corporiza a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020 não se mostra em momento algum devedor da Recomendação da OCDE, que nunca convoca, nomeadamente no que respeite à própria integridade institucional dos entes públicos que ela promove e suscita e, bem assim, à criação de instrumentos mais refinados (i.e., além do QUAR) de verificação e apreciação do desvio do cumprimento da missão e atribuições das organizações públicas e do seu emprego de recursos públicos. Por outro lado, há necessidade, nele, de um mais decisivo esclarecimento técnico—jurídico do conceito de «suborno», que, embora empregue naquele documento no seu sentido comum de oferta de vantagem ou peita, está presente no Código Penal numa única ocorrência (artigo 363.º) e unicamente em contexto de proteção do bem jurídico «realização da justiça».

¹⁷ «The notion of an institutionally corrupt action presupposes two prior notions: (1) the notion of an uncorrupted, and morally legitimate, institution, or institutional process, role or purpose, and (2) the notion of an uncorrupted, morally worthy person who is the occupant of an institutional role» (Miller & Alexandra, 2006: 134).

Assim, numa perspetiva agora estritamente organizacional pública, pode reconduzir-se a polissémica «integridade» a uma *integridade institucional*¹⁸, ou seja, às operações de preservação da identidade organizacional pública — a qual, com recurso às competências que sejam legalmente conferidas a uma organização que unicamente prossiga fins públicos, decorre afinal da própria prossecução ativa da sua missão e atribuições e de opções gestionárias que se repercutem nessa «carteira» de posições jurídicas que é a respetiva esfera jurídica.

E o conceito oferecido pela Recomendação permite também distinguir a gestão da Integridade de outras operações e atividades planificadas de prevenção e combate de *fenómenos de corrupção* e fenómenos infracionais conexos intra e interorganizacionais. É certo que estes fenómenos — sempre atribuíveis a condutas de indivíduos — são perturbadores da própria integridade institucional, mas têm vindo a merecer estratégias organizacionais e nacionais muito específicas. E, portanto, a integridade pública tem uma outra projeção que não permite que ela se quede pelo combate àqueles fenómenos.

2.3. Integridade Pública como Princípio da Atividade Administrativa

Nos próprios termos da Constituição da República Portuguesa (CRP), a Administração Pública (AP) «*visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*» (artigo 266.º/1). E a CRP sujeita a atuação dos órgãos da AP e dos seus agentes administrativos ao respeito pelos seguintes princípios fundamentais: igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa-fé (*ibid.*, n.º 2).

É constatável que o termo «integridade» ou semelhantes («integração», «integral», etc.) é, no texto constitucional, referido nos múltiplos sentidos de *incorporação* (de normas e princípios de direito internacional geral ou comum no direito português: artigo 8.º/1), de *unidade nacional* (simbolizada na bandeira nacional: artigo 11.º/1), de *universalidade* (na harmonização de preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais com a Declaração Universal dos Direitos Humanos: artigo 16.º/2), de *inviolabilidade moral e física* (enquanto direito de cada indivíduo: artigos 19.º/6, 25.º/1, 32.º/8 e 33.º/6), de *inscrição* (de objetivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial: artigo 66.º/2-f), de *coerência* (de uma política de família com carácter global: artigo 67.º/2-g), de *totalidade* (do desenvolvimento das crianças: artigo 69.º/1), de *inserção* (dos jovens na vida ativa: artigo 70.º/2; de pequenos agricultores em unidades de exploração familiar: artigos 94.º/2 e 97.º/1), de *plenitude* (da vivência social de

¹⁸ No domínio público, preferir-se-á o adjetivo «institucional» a «organizacional», embora vão sendo assumidos quase indistintamente.

cidadãos portadores de deficiência: artigo 71.º/2), de *adesão progressiva* (das regiões autónomas a espaços económicos mais vastos: artigo 81.º–e), de *pertença* (de bens ao domínio público: artigo 84.º/2; de meios de produção ao sector cooperativo e social de propriedade: artigo 165.º/1–x; de deputados a grupos parlamentares: artigo 180.º/4; de presidentes de juntas de freguesia à assembleia municipal: artigo 251.º), de *harmonia* (no desenvolvimento de setores e regiões: artigo 90.º), de *inclusão* (de programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial, nos planos nacionais: artigo 91.º/1; de cidadãos não inscritos, em candidaturas de partidos políticos: artigo 151.º/1; de matérias no âmbito do poder legislativo autonómico regional: artigo 168.º/6–f), de *agregação* (para redimensionamento de unidades de exploração agrícola: artigo 95.º), de *adaptação* (internacionalização da economia portuguesa: artigo 100.º/a), de *proibição de superação de lacunas* (em preceitos de atos legislativos por atos de outra natureza: artigo 112.º/5), de *soberania* (imperturbada pela autonomia político-administrativa regional: artigo 225.º/3) e de *coesão* (do território nacional: artigo 273.º/2).

Dando-se assim por bem ilustrada a elevada riqueza semântica de «integridade» — essencialmente reconduzível a *inteireza*, enquanto quase se dá por superável o total de oito sentidos que Huberts (2014) recenseou na sua revisão de literatura¹⁹ —, certo é, porém, que não se encontra na CRP uma dimensão ética ou institucional de integridade que apresente conexão com a AP a ponto de poder assim detetar-se alguma sua elevação a princípio da atividade administrativa.²⁰

Por sua vez, o Código do Procedimento Administrativo de 2015 (CPA)²¹ apresenta uma elenagem muito desenvolvida de princípios, conforme Tabela 1 que segue:

¹⁹ O Autor, que se circunscreve às expressões eticamente relevantes de integridade e conclui que «*The quality of acting [is] in accordance with the relevant moral values and norms*», identifica os seguintes sentidos para integridade: (i) Inteireza, totalidade (*wholeness*), (ii) Integração no ambiente, (iii) Responsabilidade profissional, (iv) Atuação consciente e aberta fundada em reflexão moral, (v) Uma série de valores ou virtudes, incluindo a incorruptibilidade, (vi) Conformidade com as leis e os códigos, (vii) Conformidade com valores e normas morais relevantes, e (viii) Comportamento moral exemplar (Huberts, 2014: 39).

²⁰ Já a «transparência», com presença lexical mais discreta na CRP, é aqui afirmada como princípio, estando, porém, apenas associada à regência de partidos políticos (artigo 51.º/5 da CRP) e a campanhas eleitorais (artigo 113.º/3–d), e não à atividade da AP.

²¹ O CPA vigente, entrado em vigor em 08 de abril de 2015, foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro. A única alteração que sofreu, sobretudo motivada pela adoção de meios telemáticos e ferramentas eletrónicas e afirmando definitivamente uma preferência pela desmaterialização do processo administrativo (nova redação do artigo 64.º/2), foi introduzida pela recentíssima Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro, lei esta que também aprovou um regime transitório de simplificação de procedimentos administrativos a perdurar até 30 de junho de 2021.

Tabela 1
Princípios da atividade administrativa
(artigos 3.º a 19.º do CPA)

LEGENDA:

* Princípios também constitucionalmente consagrados como «fundamentais» (artigo 266.º da CRP).

<i>Legalidade</i>	Obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes conferidos aos órgãos e em conformidade com os respetivos fins.
<i>* Prosecação do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos</i>	(Este duplo princípio está expresso na CRP como <i>missão</i> e como <i>limite</i> da atuação da AP no seu todo.)
<i>Boa administração</i>	Critérios de eficiência, economicidade e celeridade. Aproximar serviços às populações e de forma não burocratizada.
<i>* Igualdade</i>	Não privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever ninguém em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.
<i>* Proporcionalidade</i>	Adequar comportamentos aos fins prosseguidos.
<i>* Justiça</i>	Tratar de forma justa todos os que entrem em relação com a AP.
<i>Razoabilidade</i>	Rejeitar soluções manifestamente desrazoáveis ou incompatíveis com a ideia de Direito, nomeadamente em matéria de interpretação das normas jurídicas e das valorações próprias do exercício da função administrativa.
<i>* Imparcialidade</i>	Considerar com objetividade todos os interesses relevantes no contexto decisório, e apenas estes. Adotar soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção.
<i>* Boa-fé</i>	Ponderar os valores fundamentais do Direito relevantes em face das situações consideradas e, em especial, considerar a confiança suscitada na contraparte pela atuação administrativa em causa e o objetivo a alcançar com a atuação empreendida.
<i>Colaboração com os particulares</i>	Prestar informações e esclarecimentos de que os particulares careçam, responsabilizando-se a AP pelas informações, ainda que não obrigatórias, prestadas por escrito. Apoiar e estimular iniciativas dos particulares. Receber sugestões e informações dos particulares.

<i>Participação</i>	<p>Assegurar intervenção dos particulares na formação das decisões que lhes digam respeito, designadamente através da respetiva audiência.</p> <p>(O princípio é extensível a associações que tenham por objeto a defesa dos interesses dos particulares.)</p>
<i>Decisão</i>	<p>Pronúncia dos órgãos da AP sobre (1) todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados, nomeadamente os que aos interessados digam diretamente respeito, e sobre (2) quaisquer petições, representações, reclamações ou queixas formuladas em defesa da Constituição, das leis ou do interesse público.</p> <p>(Quando o interesse público o exigir, os órgãos podem decidir sobre coisa diferente ou mais ampla do que a pedida. Não há dever de decisão quando o órgão competente tenha praticado ato administrativo sobre o mesmo pedido e formulado pelo mesmo particular com os mesmos fundamentos nos dois anos antecedentes.)</p>
<i>Administração eletrónica</i> ²²	<p>Utilizar meios eletrónicos no desempenho da atividade, promovendo eficiência e transparência administrativas e a proximidade com os interessados.</p> <p>Garantir disponibilidade, acesso, integridade, autenticidade, confidencialidade, conservação e segurança da informação.</p> <p>Disponibilizar meios eletrónicos de relacionamento com a AP — designadamente para formular pretensões, obter e prestar informações, realizar consultas, apresentar alegações, efetuar pagamentos e impugnar atos administrativos — e divulgá-los de forma adequada.</p> <p>Assegurar igualdade no acesso aos serviços da Administração, não restringindo acesso nem discriminando quem aceda por meios não eletrónicos.</p> <p>Adotar medidas de diferenciação positiva para a utilização, pelos interessados, de meios eletrónicos no relacionamento com a AP.</p>
<i>Gratuidade</i>	<p>Gratuidade tendencial do procedimento administrativo, na medida em que leis especiais não imponham o pagamento de taxas por despesas, encargos ou outros custos suportados pela Administração.</p> <p>Isenção total ou parcial do pagamento de taxas ou despesas por insuficiência económica do interessado.</p>

²² O artigo 14.º do CPA tem por epígrafe «Princípios aplicáveis à administração eletrónica». Não é, pois, a administração eletrónica que é um princípio, tratando-se sim de uma *realidade* muito relevada pelo legislador.

<i>Responsabilidade</i>	A AP responde por danos causados no exercício da sua atividade.
<i>Administração aberta</i>	Direito de acesso a arquivos e registos administrativos, sempre com salvaguarda da segurança interna e externa, da investigação criminal, do sigilo fiscal e da privacidade das pessoas.
<i>Proteção dos dados pessoais</i>	Direitos dos particulares à proteção dos seus dados pessoais e à segurança e integridade dos suportes, sistemas e aplicações utilizados.
<i>Cooperação leal com a União Europeia</i>	Prestar informações, apresentar propostas e colaborar com a AP de outros Estados-membros no prazo estabelecido, sempre que o direito da União Europeia tal imponha.

Nota: Relativamente ao anterior Código do Procedimento Administrativo de 1991 (Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro), há a notar que o catálogo é agora significativamente mais extenso e que o princípio da desburocratização e da eficiência está hoje vertido no princípio da boa administração (cf. artigos 3.º a 12.º do Código revogado; o artigo 6.º-A, que positiva o princípio da boa-fé, fora-lhe entretanto aditado pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro).

Verifica-se então que o termo «integridade» — totalmente ausente do anterior Código do Procedimento Administrativo de 1991 — está unicamente associado, no CPA vigente, aos princípios da administração eletrónica (integridade da informação) e da proteção de dados pessoais (integridade de suportes, sistemas e aplicações), sempre num sentido de *preservação* destituído de qualquer dimensão ética ou institucional.²³

Também a ela não se refere em momento algum o Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, que introduziu medidas de modernização administrativa e identifica como «*princípios de ação*» da AP a qualidade, a proteção da confiança, a comunicação eficaz e transparente, a simplicidade, a responsabilidade e a gestão participativa (artigo 2.º).

Na especificação do conteúdo do vínculo de emprego público contida na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, genericamente aplicável aos trabalhadores em funções públicas independentemente da modalidade do respetivo vínculo, está ausente qualquer referência à integridade no vários catálogos de poderes

²³ No CPA, a transparência é convocada a propósito da administração eletrónica (artigo 14.º/1 do CPA) e da formação de contratos cujo objeto abranja prestações que estejam, ou sejam suscetíveis de estar, submetidas à concorrência de mercado (artigo 201.º/2), e no Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, ela é referida a propósito de uma «*comunicação eficaz e transparente*» por parte da AP (artigo 2.º). Mas há que reconhecer-lhe melhor projeção: «*(...) a transparência e a imparcialidade são habitualmente estudadas como princípios autónomos (...). A transparência (...) forma uma cultura de administração aberta e sujeita e submete as decisões que vão sendo tomadas pela Administração Pública a mecanismos hoje já muito difundidos de 'accountability' por parte de toda uma ampla e multidimensional estrutura de controlo ou de fiscalização*» (Fontes, 2019: 11).

e deveres do empregador público (artigos 70.º, 71.º e 74.º a 76.º) e de deveres e garantias do trabalhador (mesmo artigo 70.º e artigos 72.º e 73.º). Nem na sua dimensão ética nem na sua dimensão organizacional é em circunstância alguma convocada a integridade em momento algum de toda a LTFP.

Pode, pois, concluir-se que a integridade não é diretamente afirmada como princípio da atividade administrativa no sistema jurídico-constitucional português: nem a CRP a ela se refere nas disposições respeitantes à AP (artigos 266.º a 272.º), nem o CPA a compreende na elencação que faz de princípios da atividade administrativa, nem o Decreto-Lei n.º 135/99 quanto aos sobreditos princípios de ação; nem a LTFP na especificação de poderes, deveres e garantias dos sujeitos.

Encontra-se literatura doutrinária que, no quadro da ordem jurídica nacional, inscreve como princípios fundamentais (não positivados) de Direito Administrativo quer a *ética administrativa* — não no sentido de uma inexistente moralidade administrativa, e sim enquanto «*princípio complementar dos princípios da justiça, da boa-fé e da imparcialidade a quem exerce poderes administrativos*», visando «*a realização da justiça no caso concreto*» (Sousa, 2019: 442)²⁴ — quer o *compliance* — entendido como «*obrigação de cumprir e de fazer cumprir*» dirigida «*a pessoas, a procedimentos de ação, a culturas de gestão e administração*» (Sousa, 2019: 445–446). Mas não literatura que justificada, direta e explicitamente eleja a integridade *qua tale* como princípio da atividade administrativa.

2.4. Manifestações Normativizadas de Integridade

Encontra-se na Carta Deontológica do Serviço Público, publicada em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/93, de 18 de fevereiro²⁵, definição desenvolvida de integridade como valor deontológico fundamental — a par dos valores de serviço público, legalidade, neutralidade, responsabilidade e competência — e que é assim formulada: «*(...) os funcionários não podem, pelo exercício das suas funções, aceitar ou solicitar quaisquer dádivas, presentes ou ofertas de qualquer natureza. Em toda a sua atividade, os funcionários devem usar da máxima lealdade nas suas relações funcionais, evitar gerar o descrédito dos serviços públicos e a suspeita sobre si próprios e sobre a Administração Pública e esforçar-se por ganhar e merecer a confiança e consideração dos cidadãos pela sua integridade*» (n.º 8 da Carta). Esta Resolução, produzida

²⁴ O Autor expressa mesmo a sua estranheza de que este princípio da ética administrativa «*não seja geralmente estudado nos modernos manuais de direito administrativo*» (Sousa, 2019: 442).

²⁵ Publicada no *Diário da República*, I Série-B, n.º 64, de 17 de março de 1993.

em contexto de vigência do Decreto-Lei n.º 184/89, de 02 de junho — o qual afirmava a deontologia do serviço público como princípio geral em matéria de emprego público (artigo 4.º) —, impunha mesmo a distribuição da Carta por todos os serviços públicos e a todos os funcionários aquando do seu ingresso na função pública e no próprio ato de posse. Porém, e com explicação pouco desenvolvida, a Resolução virá a ser revogada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/97, de 27 de fevereiro ²⁶, que recusa aprovar «*um texto designado ‘Carta ética — Dez princípios éticos da Administração Pública’*» com o fundamento, inserto no próprio preâmbulo da Resolução, de que este tipo de instrumentos de consenso com associações sindicais ²⁷ não deve ser aprovado pelo Governo, o qual apenas deve dele tomar conhecimento como órgão superior da Administração Pública. E, nesse compasso, revoga então a anterior Resolução.

Deste modo, quer aquela Carta Deontológica quer esta Carta Ética se devem dar por de proveniência ou dignidade formal de ordem não legislativa; no entanto, pelo menos esta (a Carta) não tem vindo a ser dada por ausente da ordem jurídica, pois os princípios que elege «*impõem valores éticos (mas já ‘juridificados’) a todos os órgãos, seus titulares e funcionários da Administração Pública (...) cujo cumprimento cai sob o controlo pelos tribunais*» (Sousa, 2019: 443–444). Neste contexto, pode então reter-se que a Carta Ética compreende entre os seus princípios o da integridade, assim explicitado: «*os funcionários regem-se segundo critérios de honestidade pessoal e de integridade de carácter*»²⁸.

Outra manifestação, agora mais específica, está corporizada no Código Deontológico do Serviço Policial, publicada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 07 de fevereiro ²⁹. Trata-se de um produto de «*auto-regulação deontológica, pelos próprios agentes das forças de segurança*» (assim se refere no preâmbulo da Resolução ³⁰). E o Governo, nessa sua condição de «*órgão superior da Administração Pública que tutela a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública*», limita-se a «*registar a adopção [do Código] pelos agentes destas forças de segurança*» (n.º 1 da Resolução), enquanto comete ao Ministério da Administração Interna a divulgação pública do Código «*pelos meios adequados, designadamente a afixação num local visível nos postos da GNR e nas esquadras da PSP e a distribuição de um*

²⁶ Publicada no *Diário da República*, I Série–B, n.º 69, de 22 de março de 1997.

²⁷ Foi esse o caso, na sequência do acordo salarial de 1996.

²⁸ Os dez princípios, frequentemente transcritos em instrumentos de gestão de entidades públicas, podem consultar-se em www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=9BB1D4D0-0607-4588-BCAD-894DBC499AFF&MEN=i (consultado em 22.08.2020).

²⁹ Publicada no *Diário da República*, I Série–B, n.º 50, de 28 de fevereiro de 2002.

³⁰ É aí explicitado que o Código é de «*iniciativa e autoria de várias associações representativas do pessoal das forças de segurança, em colaboração ulterior com representantes da Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública, do Comando–Geral da Guarda Nacional Republicana, da Inspeção–Geral da Administração Interna e dos Gabinetes dos membros do Governo*».

exemplar (...) a todos os agentes das forças de segurança no ato de posse, aquando do seu ingresso na função pública» (n.º 2), e determina a «previsão de um módulo de formação em matéria de deontologia do serviço policial, com carácter obrigatório, nos currículos dos cursos de formação, prática e superior, ministrados aos agentes das forças de segurança que inclua explicitamente a área da igualdade entre as mulheres e os homens como elemento fundamental da deontologia do serviço policial num quadro de adequação das respostas» (n.º 3).

É de reter que este Código especifica a integridade como princípio fundamental do serviço policial³¹. Embora não ofereça definição, prescreve-se o seguinte no seu artigo 6.º, epígrafado de *«Integridade, dignidade e probidade»*: *«1. Os membros das forças de segurança cumprem as suas funções com integridade e dignidade, evitando qualquer comportamento passível de comprometer o prestígio, a eficácia e o espírito de missão de serviço público da função policial. 2. Em especial, não exercem atividades incompatíveis com a sua condição de agente de autoridade ou que os coloquem em situações de conflito de interesses suscetíveis de comprometer a sua lealdade, respeitabilidade e honorabilidade ou a dignidade e prestígio da instituição a que pertencem. 3. Os membros das forças de segurança combatem e denunciam todas as práticas de corrupção abusivas, arbitrárias e discriminatórias».*

De muito particular relevo, desde logo pela sua abrangência multinacionalizada, é o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa proposto pelo Provedor de Justiça Europeu.³²⁻³³ O Código, no seu dispositivo, não convoca a integridade como princípio ou valor na atuação administrativa — embora se percecionem manifestações que podem dar-se por associáveis à integridade na prestação do serviço público, como sejam os casos da relevância dada à coerência comportamental e às expectativas legítimas³⁴. Porém, numa síntese das normas éticas por que se rege a administração pública da União Europeia entretanto feita em junho de 2012, na sequência de consulta pública, o Provedor de Justiça Europeu passou a afirmar a integridade como um

³¹ Dispõe o artigo 2.º/2 do Código: *«Como zeladores pelo cumprimento da lei, os membros das forças de segurança cultivam e promovem os valores do humanismo, justiça, integridade, honra, dignidade, imparcialidade, isenção, probidade e solidariedade.»*

³² A proposta foi dirigida ao Parlamento Europeu, tendo este, por resolução de 06 de setembro de 2001, convidado a Comissão Europeia *«a apresentar uma proposta de regulamento adequada que inclua um Código de Boa Conduta Administrativa»*, como se lê do seu teor (disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001IP0280&qid=1606235554610&from=PT>, consultado em 22.08.2020).

³³ A versão portuguesa está disponível em www.ombudsman.europa.eu/en/document/pt/3510 (consultado em 04.02.2020). O Código está publicado em 30 línguas.

³⁴ Dispõe-se o seguinte nos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º do Código: *«1. O funcionário deve ser coerente com o seu comportamento administrativo, bem como com a ação administrativa da instituição. O funcionário deve seguir as práticas administrativas usuais da instituição, a não ser que existam motivos legítimos para se afastar de tais práticas num caso específico. Quando tais motivos existam, estes devem ser consignados por escrito. / 2. O funcionário deve respeitar as expectativas legítimas e razoáveis que os membros do público possam ter, com base em atuações anteriores da instituição.»*

dos cinco princípios de serviço público que devem nortear os funcionários da União Europeia ³⁵. Nessa vertente de integridade, exige-se aos servidores públicos que:

- em geral, se guiem «*por um sentido de probidade*» e se comportem «*sempre de forma a passarem o escrutínio público mais rigoroso*», o que, logo fica esclarecido, «*não se esgota no mero cumprimento da lei*»;
- em especial, não se vinculem a «*qualquer obrigação financeira ou outra que possa influenciar o desempenho das suas funções, incluindo a receção de donativos*», devendo «*declarar imediatamente todos os interesses privados relacionados com as suas funções*»;
- bem como tomem «*medidas para evitar ou prevenir conflitos de interesses*», devendo «*tomar medidas imediatas no sentido de resolver qualquer conflito que possa surgir*», obrigação esta que logo se esclarece dever manter-se «*após a cessação de funções*».

Estes princípios passaram, assim, a preambular o próprio Código. Convocando o serviço à democracia e visando uma administração pautada pelos mais elevados padrões de ética — como é afirmado na respetiva Introdução —, o Código é assim instrumento que se reconhece ser juridicamente não vinculativo ³⁶ por que se manifesta o princípio da boa administração consagrado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ³⁷.

Em Portugal, não se conhece desenvolvimento significativo para um similar Código de Boa Conduta Administrativa para além de uma primeira tentativa encetada em 2010 e renovada em 2012, ambas pelo Provedor de Justiça, e que parece terem esbarrado em silêncios sucessivos do Parlamento e do Executivo ³⁸.

³⁵ Os princípios convocados nessa síntese são os do compromisso para com a União Europeia e os seus cidadãos, da integridade, da objetividade, do respeito pelos outros e da transparência.

³⁶ Aliás, o próprio Código reserva para o Estatuto dos Funcionários a regulação das relações entre as instituições da União Europeia e os servidores públicos nelas integrados (artigo 3.º/2).

³⁷ A Carta é consultável em https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj (consultado em 04.02.2020). Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa de 13.12.2007, ocorrida em 01 de dezembro de 2009, a Carta, que é datada de 07.12.2000, passou, já com as alterações sofridas em Estrasburgo em 12.12.2007 (véspera da assinatura do tratado de Lisboa), a ter o mesmo valor jurídico dos tratados instituidores da União Europeia (artigo 6.º do Tratado da União Europeia na versão imprimida pelo Tratado de Lisboa).

³⁸ Assim se extrai de ofício datado de 09.07.2013 dirigido pelo Provedor de Justiça à Ministra da Justiça, consultável em www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Oficio_p15-11.pdf (consultado em 22.08.2020). A proposta do Provedor de Justiça, sob a forma de recomendação, está disponível em www.provedor-jus.pt/?action=5&idc=67&idi=14862 (consultado em 22.08.2020), mas logo nela se nota uma afirmação preambular da integridade como um dos «*valores fundamentais do serviço público*» a coexistir com a falta de qualquer investimento nalgum princípio de integridade que se detetara no Código Europeu; de facto, a proposta do Provedor de Justiça apenas refere, na parte dispositiva da sua recomendação e quanto a esta matéria, que «*Os agentes públicos regem-se por critérios de dignidade, integridade e probidade, desempenhando as suas funções de modo responsável, competente e diligente*» (artigo 4.º/2).

Bem mais recentemente, o Código de Conduta do Governo (Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2019) — que, como mais abaixo se verá, tem a virtualidade técnica de determinar uma propagação vertical descendente das prescrições materiais nele contidas — veio elencar princípios gerais de conduta no exercício de funções entre os quais inscreveu expressamente a integridade.³⁹

2.5. Prevenção de Fenómenos de Corrupção e com Esta Conexos

Prosseguindo na análise, é agora da maior importância relevar o significado que tem tido ou pode ter a prevenção e o combate a fenómenos de corrupção, tanto para organizações públicas como mesmo para todo o tipo de organizações. Se quanto ao combate contra fenómenos criminais é claramente assumido um papel atribuível a uma «máquina repressiva» do Estado (em particular, têm aí específica função os tribunais, o Ministério Público e órgãos de polícia criminal), a vertente preventiva está, como se verá melhor, cometida a todas as estruturas funcionais e a todas as entidades que preenchem o setor público. E é unicamente desta que se trata nesta dissertação.

Para o efeito, evidenciam-se dois tipos de instrumentos: os já mencionados PPRCIC e os sistemas de gestão anticorrupção — nem uns nem outros, refere-se já, concebidos para afirmação (positiva) de um princípio de integridade. E, porém, no seu próprio tecnicismo e nessa sua pretensão de atuação sobre a exposição (que é permanente) a riscos de corrupção ou com ela conexos por parte de cada organização, transportam preocupações de minimização de perturbação dos valores, da cultura e do clima da organização. São, pois, logo se conclui, instrumentos de proteção de valor.

2.5.1. Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

Os primeiros, os PPRCIC, foram instituídos unicamente para o setor público pelo Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), criado pela Lei n.º 54/2008, de 04 de setembro⁴⁰. Os factos sobre que incide a prevenção e a atenção do CPC são, por um lado, determinados fenómenos e

³⁹ Dispõe o artigo 3.º deste Código: «1. No exercício das suas funções, os membros do Governo observam os seguintes princípios gerais de conduta: a) *Prosecução do interesse público e boa administração*; b) *Transparência*; c) *Imparcialidade*; d) *Probidade*; e) *Integridade e honestidade*; f) *Urbanidade*; g) *Respeito interinstitucional*; h) *Garantia de confidencialidade quanto aos assuntos reservados dos quais tomem conhecimento no exercício das suas funções*. / 2. Os membros do Governo agem e decidem exclusivamente em função da defesa do interesse público (...).» O anterior Código de Conduta (Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2016) apresentava a mesma formulação.

⁴⁰ Esta Lei não sofreu até hoje qualquer modificação.

tipos infracionais essencialmente de natureza criminal, sempre com relevância simultaneamente disciplinar — corrupção ativa ou passiva, criminalidade económica e financeira, branqueamento de capitais, tráfico de influência, apropriação ilegítima de bens públicos, administração danosa, peculato, participação económica em negócio, abuso de poder e violação do dever de segredo —, e, por outro, as «*aquisições de imóveis e de valores mobiliários em consequência da obtenção ou utilização ilícitas de informação privilegiada no exercício de funções na Administração Pública ou no setor público empresarial*» (artigo 2.º/1-a). Por outro lado, a própria Lei logo considera *atividades de risco agravado na AP e no setor público empresarial* designadamente as que abrangem:

- aquisições de bens e serviços, empreitadas de obras públicas e concessões sem concurso;
- permutas de imóveis do Estado com imóveis particulares;
- decisões de ordenamento e gestão territorial; e
- quaisquer outras decisões suscetíveis de propiciar informação privilegiada para aquisições pelos agentes que nelas participem ou seus familiares (artigo 7.º/2).

Deste modo, a prevenção da corrupção — ela própria consubstanciadora das próprias infrações que lhe são conexas ⁴¹ — corresponde à prevenção da ocorrência de factos com os contornos acima referidos. E a atuação do CPC, que está desprovido de quaisquer poderes de investigação ou de sancionamento, consiste, em síntese, em recolher e organizar informações relativas à prevenção da ocorrência dos referidos factos sancionáveis, acompanhar a aplicação de instrumentos jurídicos e de medidas administrativas, avaliar a eficácia de tais instrumentos e medidas e oferecer parecer sobre instrumentos normativos de prevenção e repressão (artigo 2.º/1), bem como em colaborar, por solicitação das entidades públicas interessadas, na elaboração de códigos de conduta e na promoção de ações de formação dos respetivos agentes (artigo 2.º/2).

É então neste contexto que o CPC tem vindo a produzir recomendações dirigidas aos setores públicos, a primeira das quais em 01 de julho de 2009, que precisamente respeitava à elaboração dos PPRCIC ⁴² por que as entidades gestoras de dinheiros, valores ou património

⁴¹ Interpreta-se esta elasticidade do conceito de corrupção como decorrente de uma instrumentalidade recíproca das várias infrações que para ela concorrem quando estejam em causa fenómenos transacionais puníveis detetados em rede criminosa. Por outro lado, a corrupção encima, no Código Penal, um conjunto de *crimes cometidos no exercício de funções públicas* em que se inscrevem, não só o recebimento indevido de vantagem no exercício de funções ou por causa delas e a corrupção ativa e passiva, ocorrendo nestas a prática de um ato ou omissão contrários aos deveres do cargo (artigos 372.º a 374.º), como também expressões infracionais de fenómenos conexos não transacionais, como o peculato ou o abuso de poder.

⁴² Inicialmente, tais planos foram designados por planos de *gestão* de riscos de corrupção e infrações conexas.

públicos, independentemente da sua natureza (de direito público ou de direito privado, administrativa ou empresarial), minimamente especificassem riscos identificados, medidas de prevenção e responsáveis envolvidos. O CPC foi desenvolvendo o seu entendimento, quer sobre os riscos merecedores de especial atenção das entidades públicas, quer sobre os próprios domínios sobre que deveriam incidir particulares preocupações de prevenção. No Anexo I elencam-se todas as doze recomendações produzidas pelo CPC, incluindo uma especificação desenvolvida do seu teor e dos destinatários a que são dirigidas.

Enquanto instrumento acionador de medidas de prevenção e de mecanismos de controlo, o PPRCIC revela-se um autêntico painel de opções e um dos principais instrumentos ao dispor das direções de topo das entidades públicas, a ponto mesmo de frequentemente ser mais duradouro do que as próprias comissões das direções que o aplicam. Decisivo é que a monitorização rotinada e conscienciosa da sua execução evidencie os sucessivos acertos que lhe devam ser imprimidos.

2.5.2. Sistemas de gestão anticorrupção

Há um papel a desempenhar por todo o tipo de organizações (e pelos indivíduos que as integram) que não passa apenas pelo cumprimento de obrigações legais — como sejam as que decorram da própria comunicação ao Estado quanto ao encetamento do exercício de atividades económicas, ou quanto à obtenção de autorizações para o efeito, ou ainda as obrigações declarativas que decorram da necessidade de comunicar determinados factos que o legislador decidiu relevar (por exemplo, pagamentos e transferências entre contas bancárias a partir de certos montantes ⁴³).

A determinação organizacional e conscienciosa de instalação de uma estrutura planificada de comunicação e ação permite, num investimento certamente ambicioso, a edificação de um sistema de gestão anticorrupção por parte de qualquer tipo de organização (pública, privada, com ou sem fins lucrativos), mormente quando esse sistema se reconheça em norma internacional que vise o combate a fenómenos de perturbação ou diminuição dos valores de dimensão eminentemente ética, como é o caso da norma técnica ISO 37001:2016.

Neste ponto retoma-se, com adaptações, reflexão anteriormente produzida (Ferreira, 2018: 66–68).

⁴³ E mesmo esquemas de planeamento fiscal potencialmente abusivos: www.publico.pt/2020/07/25/economia/noticia/novos-esquemas-fiscais-revelados-at-inicio-2021-1925363 (consultado em 25.07.2020).

Esta Norma, entretanto vertida para a NP ISO 37001:2018, compreende sobretudo disposições sobre o contexto da organização, liderança, planeamento, suporte, operacionalização, avaliação do desempenho e melhoria (Secções 4 a 10 da Norma) e apresenta visível preocupação com a circunscrição das áreas organizacionais a sujeitar à sistematização e à incidência de medidas (departamentos, processos, produtos, serviços, relacionamentos), as responsabilidades e os recursos, a identificação dos riscos de corrupção a que a organização está sujeita e respetiva avaliação e o subsequente estabelecimento de uma estratégia de minimização dos riscos, incluindo a remoção proativa e dissuasora dos fatores ou facilitadores de risco.

Trata-se, pois, de um sistema de elevada regulação e exigência em que os riscos tidos por não negligenciáveis [ing. *more than low risk*; fr. *risque plus que faible*] exigem controlos instantes, porventura redundantes, e medidas específicas, que podem passar pela decisão da organização de adiamento, suspensão ou revisão de transações, projetos ou relacionamentos com os seus parceiros ou com os seus próprios recursos internos. E é um sistema de forte pendor documental e comunicacional, com recurso a *informação documentada* (mantida sob controlo e atualizada pela organização) e com emprego muito ativo e vigilante de *diligências devidas* (processos que permitem avaliar pormenorizadamente a natureza e extensão do risco de corrupção e ajudar a organização a tomar decisões relativas a transações, projetos, atividades, parceiros de negócios e recursos humanos).

No essencial, há neste sistema uma aplicação muito focada de metodologias de apreciação de riscos (*risk assessment*) que também comporta uma definição estatutária dos intervenientes no sistema — em particular, os denominados *gestão de topo* (direção e controlo da organização ao mais alto nível), *função de conformidade anticorrupção* (responsabilidade e autoridade sobre o funcionamento do sistema) e, quando exista, *órgão de governação* (responsabilidade e autoridade últimas sobre as atividades, governação e políticas da organização e a quem a gestão de topo presta contas, que, no caso da AP, é o detentor do poder de direção e conferente de carta de missão).

A Norma, ainda recente, oferece um sistema estruturado que propicia ganhos para as organizações:

- Apelo a um modelo de «gestão tonal» [ing. *tone at the top, tone from the top*; fr. *exemple de la direction*] característico de uma liderança que se conduz por valores ⁴⁴;

⁴⁴ Sobre a atualidade do tema, veja-se www.publico.pt/2020/01/13/economia/noticia/dilema-moral-tragica-lideranca-boeing-1900031 (consultado em 13.01.2020).

- Afirmação positiva e escrutinável de uma política anticorrupção e de compromisso organizacional com visibilidade externa junto de parceiros, clientes, cidadãos e outros interessados, com geração de ganhos reputacionais;
- Conciliação com o sistema legal existente e integração modular com outros sistemas e ambientes normativizados (qualidade, ambiente, segurança da informação e proteção de dados, etc.);
- Incorporação de uma multitude de instrumentos legais ou informais dirigidos à integridade deontológica e à criação de valor e identidade organizacional (pactos de não concorrência, pactos de permanência, sigilo profissional, proteção do segredo industrial e do negócio, transferências de tecnologia, transmissão de conhecimento, direitos autorais, proteção de dados...);
- Valorização dos próprios recursos e ativos materiais e imateriais que o sistema protege;
- Abordagem a fenómenos de corrupção, ou com ela conexos, não eminentemente transacionais (conflito de interesses, acumulação de funções, peculato...);
- Estímulo à obtenção de compromissos anticorrupção por parte de parceiros (propagação horizontal);
- Possibilidade de integração interorganizacional, propiciando níveis superiores de propagação do sistema (por exemplo, a nível de integração em grupos formais ou informais de organizações, como grupos de sociedades, parcerias, associações representativas de interesses sectoriais ou, na AP, áreas governamentais).

2.6. O Setor Público

2.6.1. O conceito ínsito na Recomendação

O segundo conceito empregue pela Recomendação da OCDE é o de setor público, que nela assim se circunscreve: *órgãos legislativos, executivos, administrativos e judiciais e os seus funcionários públicos nomeados ou eleitos, pagos ou não remunerados, numa posição permanente ou temporária nos níveis central e subnacional de governo.*

Trata-se de uma circunscrição muito ampla (não se cinge à administração dependente do poder executivo) e de duplo nível: compreende órgãos (organização) e funcionários (pessoas que integram a organização pública, ainda que a título usualmente designado por «precário» ou «não vinculado»).

Atento aquele sentido funcional ínsito no conceito de setor público — toda a aparelhagem estadual e infra-estadual envolvida no serviço ao cidadão e na prossecução do interesse público —, também nele se compreendem empresas públicas, parcerias público-privadas e entidades que prestem serviços públicos, bem como o correspondente pessoal. É o que resulta do seguinte segmento constante na Recomendação: o setor público «*pode incluir corporações públicas*⁴⁵, *empresas estatais*⁴⁶ e *parcerias público-privadas e os seus funcionários, bem como funcionários e entidades que prestam serviços públicos (por exemplo, saúde, educação e transportes públicos), que podem ser contratados ou financiados de forma privada em alguns países*».

Este segundo segmento é complementar, visando esclarecer — assim se interpreta — que o perímetro pode alargar-se em função da extensão que os vários ordenamentos jurídicos nacionais confirmam a tais tipos de entidades que aí se referem.

E é então esse perímetro de setor público que importa agora definir em face do ordenamento jurídico português.

2.6.2. O setor público na ordem jurídica nacional

O emprego de «setor público» centra-se na propriedade e gestão, pelo Estado ou outras entidades públicas, de meios de produção: o sector público «*é constituído pelos meios de produção cujas propriedade e gestão pertencem ao Estado ou a outras entidades públicas*» (artigo 82.º/2 da CRP). Esta terminologia, inscrita na dita Constituição Económica (Parte II da CRP), acabou por vir a tornar-se a que afinal condensa o que hoje se refere corresponder-lhe: setor público é precisamente o agregado de entidades públicas detentoras de personalidade jurídica, desde logo o Estado — e não apenas os meios de produção que o constituam.

Sem esforço excessivo, reconhecem-se dois tipos polares de organizações consoante o ambiente normativo em que nascem e se desenvolvem⁴⁷:

- Organizações privadas: na sua autonomia, regem-se em primeira linha pelo direito privado;
- Instituições públicas: integram o setor público, incluindo o empresarial, e encontram predominantemente no direito público o seu repertório normativo.

⁴⁵ A versão portuguesa — não oficial, como se referiu já — traduziu *public corporations* [fr. *sociétés publiques*; it. *aziende pubbliche*; esp. *empresas públicas*] por «corporações públicas», o que complexifica desnecessariamente a interpretação, pois tal denominação não existe enquanto tal na organização administrativa portuguesa.

⁴⁶ Trata-se de outra dificuldade: as versões em língua inglesa e francesa (ambas oficiais) referem-se aqui, respetivamente, a *state-owned enterprises* e a *entreprises d'État*, enquanto as versões italiana e espanhola (ambas não oficiais) apresentam *imprese in controllo pubblico* (conceito mais amplo) e *empresas estatales*.

⁴⁷ Não se tomará a este propósito por pertinente a diferenciação do setor cooperativo e social de propriedade dos meios de produção que com aqueles (público e privado) coexiste (artigo 80.º-b da CRP).

Para o propósito aqui visado, bastará referir que o direito privado, caracterizado pela autonomia dos sujeitos e a liberdade contratual, compreende o regramento de relações intersubjetivas em cujo objeto não há interesse público em primeira linha e encontra o seu primeiro referencial infraconstitucional no Código Civil (sobretudo no respetivo Livro II, sobre «Obrigações»)⁴⁸. Já o direito público, de muita elevada produção normativa, é aquele ramo do Direito que respeita a situações em que o interesse público avulta ou deva acautelar-se; entre os seus principais referenciais codificados contam-se o Código de Procedimento Administrativo e os múltiplos direitos processuais e procedimentais vigentes (processo penal, processo civil, processo tributário, regime do ilícito de mera ordenação social, etc.).

O próprio exercício eminentemente livre de atividades económicas por parte de particulares e empresas pode exigir algum tipo de interação liminar (mera comunicação prévia) ou até preliminar (permissão administrativa) com entidades públicas (por exemplo, municípios) que não se confine aos domínios fiscal e urbanístico. O enquadramento normativo de base da simplificação do livre acesso e exercício das atividades de serviços encontra-se no Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho (nomeadamente artigos 4.º/1 e 8.º) e contém uma especificação particularmente densificada de motivos integradores de *imperiosa razão de interesse público*, que são estes: «*ordem pública, segurança pública, proteção civil, segurança das pessoas, saúde pública, preservação do equilíbrio financeiro do regime de segurança social, defesa dos consumidores, dos destinatários dos serviços e dos trabalhadores, lealdade das transações comerciais, combate à fraude, proteção do ambiente e do ambiente urbano, saúde animal, propriedade intelectual e industrial, conservação do património histórico e artístico nacional, objetivos de política social ou cultural*» (artigo 30.º/1). Tais motivos permitirão, isolada ou conjuntamente, a adoção de um regime jurídico diferenciado para algum tipo de prestações de serviços quanto a determinados aspetos (assim consentindo, pois, ao legislador o estabelecimento de uma permissão administrativa, como seja uma licença ou uma autorização).

Há então uma diferença entre estes dois tipos de organizações que as distingue derradeiramente: as públicas são dotadas de missão, atribuições, competências, recursos e interações institucionais *no próprio momento* da sua constituição, enquanto as organizações privadas tendem, a partir da definição do seu objeto social e de um capital inicial, a *edificar paulatinamente* um conjunto de competências e recursos e as suas redes clientelares.

Em ambos os tipos há subtipos que logo determinam aspetos organizacionais com reflexo interno e externo. Assim, as organizações privadas coletivas terão forma associativa, fundacional

⁴⁸ O Código Civil foi aprovado pelo Decreto n.º 47344, de 25 de novembro de 1966.

ou societária (artigos 157.º e 980.º do Código Civil), avultando entre estas as sociedades comerciais nas suas plúrimas formas ⁴⁹.

Por seu turno, há uma real dificuldade técnica e prática de circunscrição do perímetro organizacional público: «*Se tivéssemos de eleger um dos problemas fundamentais da dogmática administrativa atual, seria precisamente o da desconstrução de uma das categorias fundacionais do direito administrativo, a pessoa coletiva de direito público*» (Antunes, 2020: 117). Reconhecendo não haver hoje critérios puros de identificação de entes públicos, a doutrina tende a empregar um critério misto de *iniciativa* (são públicas as pessoas jurídicas criadas por ato do Estado ou das autarquias), de *finalidade* (satisfazem interesses públicos) e de *capacidade jurídica* (de têm poderes de autoridade) (Antunes, 2020: 122).

As organizações públicas são centros institucionalizados de direitos e obrigações, poderes e deveres, que prosseguem fins exclusiva ou predominantemente públicos. Trata-se de *instituições públicas*, sejam elas de génese constitucional, legal, convencional ou contratual.

Municipadas com um quadro normativo de atuação, nascem sob o signo da integridade e diferenciam-se entre si pela missão e atribuições que lhes estão legalmente cometidas. Estão assim, com estes caracteres, já muito diferenciadas das demais organizações, mesmo que sem fins lucrativos.

Mas as dificuldades de circunscrição levam a que as entidades públicas, a começar pelos serviços e organismos integrantes da administração direta do Estado, regidos pela Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, e logo secundadas pelos serviços e fundos personalizados da administração indireta do Estado (institutos públicos e fundações públicas), regida pela Lei n.º 3/2004, de 15 de abril, sejam casuisticamente qualificadas em função, desde logo, do instrumento instituidor (lei orgânica ou estatutos, quando existam).

O recurso ao Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE), instituído pela Lei n.º 104/2019, de 06 de setembro, é de particular utilidade, dado que compreende o registo dos seguintes órgãos, serviços, empresas e demais entidades (artigo 2.º/1):

- Órgãos de soberania, incluindo tribunais, e respetivos órgãos e serviços de apoio;
- Órgãos e serviços da administração direta, indireta e autónoma;
- Demais entidades das regiões autónomas e das autarquias locais;
- Entidades intermunicipais;
- Empresas do setor empresarial do Estado e dos setores empresariais regionais, municipais e intermunicipais;

⁴⁹ Os tipos societários comerciais — sociedade em nome coletivo, sociedade por quotas, sociedade anónima, sociedade em comandita simples e sociedade em comandita por ações — estão elencados no artigo 1.º/2 do Código das Sociedades Comerciais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 262/86, de 02 de setembro.

- Banco de Portugal;
- Entidades administrativas independentes e outras entidades que integrem o universo das administrações públicas em contas nacionais;
- Sociedades não financeiras e financeiras públicas;
- Demais pessoas coletivas públicas e outras entidades que integrem ou venham a integrar o setor público.^{50–51–52}

Como resulta do regime jurídico do setor público empresarial (Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03 de outubro), as empresas públicas — nas quais o Estado ou outras entidades públicas exercem influência dominante, ainda que indiretamente (artigo 5.º/1)⁵³ — podem ser constituídas nos termos da lei comercial (i.e., do Direito Privado), assumindo então a forma de sociedades de responsabilidade limitada, regem-se pelo direito privado e sujeitam-se às regras gerais da concorrência (artigos 13.º/1, 14.º/1 e 15.º/1). Mas não escapam ao Direito Público de que emergem: em certas condições, podem mesmo exercer poderes e prerrogativas de autoridade de que goza o Estado (nomeadamente, expropriação por utilidade pública, utilização, proteção e gestão de infraestruturas afetas ao serviço público e licenciamento e concessão da

⁵⁰ O SIOE é consultável em www.sioe.dgaep.gov.pt/Default.aspx (consultado em 06.11.2020).

⁵¹ As *associações públicas profissionais* (ordens e câmaras), que são pessoas coletivas de utilidade pública reguladas pela Lei n.º 2/2013, estão excluídas do SIOE.

⁵² Quanto às *pessoas coletivas de utilidade pública*, que não são pessoas coletivas públicas, importa diferenciar as que o são por virtude de algum regime legal específico — v.g., instituições particulares de solidariedade social, organizações não governamentais de cooperação para o desenvolvimento, associações de imigrantes, associações de bombeiros voluntários, organizações interprofissionais agro-alimentares de âmbito nacional, centros tecnológicos, entidades de gestão coletiva de direitos de autor, associações de imprensa regional, entidades proprietárias de escolas profissionais com autorização de funcionamento ou escolas particulares e cooperativas — das que como tal são declaradas após requerimento nesse sentido. Podem obter esse reconhecimento as associações, as fundações e certas cooperativas que, sem prosseguir fins lucrativos, prossigam determinados fins de interesse geral ou da comunidade nacional ou de qualquer região ou circunscrição, cooperando com a Administração Central ou a administração local (Decreto-Lei n.º 460/77, de 07 de novembro: artigo 1.º/1). Para o efeito, são *áreas de relevo social* a promoção da cidadania e dos direitos humanos, a educação, a cultura a ciência, o desporto, o associativismo jovem, a proteção de crianças, jovens, pessoas idosas, pessoas desfavorecidas e cidadãos com necessidades especiais, a proteção do consumidor, a proteção do meio ambiente e do património natural, o combate à discriminação baseada no género, raça, etnia, religião ou em qualquer outra forma legalmente proibida, a erradicação da pobreza, a promoção da saúde ou do bem-estar físico, a proteção da saúde, a prevenção e controlo da doença, o empreendedorismo, a inovação e o desenvolvimento económico e a preservação do património cultural (artigo 2.º/1). Estas pessoas coletivas estão inscritas em lista mantida pela Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, consultável no endereço www.sg.pcm.gov.pt (consultado em 04.02.2020).

⁵³ O registo das participações detidas pelo Estado e outros entes públicos, individual ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, em entidades societárias e não societárias, é mantido pela Inspeção-Geral de Finanças (Decreto-Lei n.º 491/99, de 17 de novembro). São *entes públicos* o Estado, institutos públicos, instituições de segurança social, outros fundos ou serviços autónomos, empresas públicas, sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, administrações regionais, autarquias locais, áreas metropolitanas, associações de municípios e empresas municipais, intermunicipais e regionais. E são *equiparadas a entes públicos* as associações, fundações e quaisquer outras entidades em que o Estado ou outro ente público, individual ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, exerça uma influência dominante, nomeadamente por detenção da maioria dos direitos de voto ou resultante do direito de designar, para qualquer órgão social, a maioria dos seus membros (artigo 2.º). No sítio institucional de Internet da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, sob www.dgtf.pt (consultado em 04.02.2020), são consultáveis as carteiras, principal e acessória, de participações do Estado, nestas incluindo a Párpública — Participações Públicas, SGPS, S.A.

utilização do domínio público, da ocupação ou do exercício de qualquer atividade nos terrenos, edificações e outras infraestruturas que lhe estejam afetas: artigo 22.º).

2.7. A Ciência da Administração em Contexto

2.7.1. Paradigmas

Até ao surgimento da teoria administrativa, ocorria uma indistinção essencial entre política e administração, sendo os cargos assumidos por nepotismo ou aquisição onerosa (e com transmissão hereditária), cabendo ao partido vencedor nomear correligionários e homens de confiança dos líderes para os cargos públicos. Este sistema de «despojos» (*spoils system*) ineficiente, discricionário e permeável à corrupção e ao oportunismo perdurou nos Estados Unidos até finais do século XIX (Rocha, 2014: 13–15).

Um percurso histórico pelos modelos de gestão pública — sintetizado a partir de Rocha (2013: 75–90), Rocha (2014: 14–39) e Ferraz (2013: 173–185) — permite entretanto perceber a seguinte evolução recente:

[A] Período da Administração Científica (1887–1945), com controlo pelo poder político, um modelo hierárquico da burocracia e funcionários com estatuto próprio admitidos por concurso. Este modelo de separação rigorosa entre política e administração, que aplica as políticas de acordo com regras de boa gestão e não com a oportunidade política ou o tempo eleitoral, foi propiciado pela Revolução Francesa (separação de poderes) e pelo estabelecimento da democracia liberal (ministros responsáveis perante o parlamento, não já perante o rei) e foi teorizado por Woodrow Wilson (1856–1924). Neste modelo, a estrutura constitucional define e determina a edificação do centro de poder que governa a sociedade e estabelece estruturas políticas, competindo à política definir a função de administração que, porém, dela se autonomiza.

É com Frederick Taylor (1856–1915) que se definem os princípios de boa gestão — *planeamento* com eliminação de critérios individuais no processo de trabalho, *preparação* por seleção científica de acordo com aptidões específicas, formação e treino, *controlo* por verificação de que o trabalho corresponde aos requisitos previamente definidos e *separação* entre conceção pela direção e execução pelos subordinados —, mais tarde aplicados ao setor público nomeadamente por Luther Gulick (1892–1993), que popularizou o acrónimo inglês POSDCORB para Planeamento, Organização, Função Pessoal, Direção, Coordenação, Informação e Orçamento.

Max Weber (1864–1920) identificará, na sua Teoria da Burocracia, seis princípios dos modernos sistemas burocráticos, que ele tinha pelos mais desenvolvidos de entre os sistemas de

organização: (1) Ênfase legal, com áreas de jurisdição fixadas por leis e regulamentos; (2) Níveis ou hierarquias com supervisão *top-down*; (3) Gestão baseada em documentos escritos, com correspondente equipa de escriturários; (4) Especialização dos funcionários em repartições desenvolvidas; (5) Trabalho a tempo inteiro como regra; (6) Núcleo de aprendizagem que compreende jurisprudência, direito administrativo e gestão.

As críticas à Administração Científica evidenciaram-se rapidamente, sintetizando-se assim: (1) falta de cientificidade no sistema e de correlação entre eficiência organizacional e as variáveis que a integram (especialização, unidade de comando, limitações dos subordinados, estruturação organizativa por objetivos, processos e clientela); (2) a produtividade sobe em função da motivação, que depende de incentivos financeiros mas também de fatores como o enriquecimento de funções, gestão participativa e gestão por objetivos (teoria das relações humanas, importada para as organizações públicas nos anos 60 e 70); (3) há específicas disfunções burocráticas (excessiva rigidez na aplicação de regras e regulamentos, comportamentos ritualistas, conservadorismo e resistência à mudança); (4) a burocracia é estratégia de poder.

[B] Período da Administração Profissional (1945–1975), com envolvimento dos funcionários na conceção e gestão das políticas públicas — de perspetiva multidisciplinar, explicitamente normativas e orientadas para a solução de problemas —, especialização profissional em escolas de administração e dissipação da separação entre alta administração e política. Este modelo, propiciado pelas sérias limitações do capitalismo liberal demonstradas pela profunda crise económica dos anos vinte, pela subida da despesa pública e aumento de funções, nomeadamente sociais, e pela mudança do Estado liberal para o Estado-providência (*welfare state*), entra em crise com o decaimento do modelo económico keynesiano e a retoma do pensamento liberal, com privatizações e diminuição da intervenção do Estado nas atividades económicas.

[C] Teoria da Escolha Pública (a partir de 1957), que enfatiza a necessidade de restabelecer a primazia do governo legitimado e representativo (políticos eleitos) sobre a burocracia e estabelecer um Estado mínimo, afirmando que os mercados sevem melhor os interesses públicos. Partindo dos pressupostos de que os indivíduos têm as suas próprias preferências, são racionais, ordenando alternativas, e adotam estratégias de maximização dos seus interesses, conclui que os burocratas não se movem pelo bem público, pela justiça e pela equidade. A Administração deve assim reduzir-se a um mínimo que assegure as funções do Estado liberal e o funcionamento dos mercados, responsabilizando-se os funcionários unicamente perante os políticos.

[D] Managerialismo (a partir de 1982), que sintetiza contributos vários colhidos da gestão empresarial sobre funções dos gestores, relações humanas na empresa, gestão das organizações e cultura organizacional, oferecendo alternativa à gestão tradicional e rejeitando os excessos burocráticos.

[E] Nova Gestão Pública (1975–2000), que, na sua síntese dos dois contributos anteriores e no pressuposto fundamental da ineficiência de tudo o que é público, imprime este conjunto de doutrinas: gestão profissional destacada na organização, não burocrata e com poder discricionário; definição explícita de objetivos cujo desempenho seja mensurável; ênfase em resultados, não em processos; desagregação de grandes unidades administrativas em unidades corporizadas por produtos, com orçamentos próprios e separação entre provisão e produção; adoção de estilos de gestão empresarial com competição entre organizações públicas e flexibilização de salários e vínculos laborais; e incremento do uso parcimonioso de recursos, com aumento da disciplina de trabalho.

Trata-se de um paradigma que elegeu o cidadão como cliente, não já como súbdito; que introduziu a gestão da qualidade na Administração Pública com recurso a modelos técnicos (normas ISO); que introduziu na gestão pública novas preocupações de *accountability*, *outsourcing*, regulação, avaliação do desempenho e gestão financeira; e, ao substituir as estruturas hierárquicas weberianas por agências contratualizadas e auditadas, afastou o Estado como coordenador das políticas públicas.

São várias as críticas ao modelo: falta de conteúdo teórico próprio; tem-se traduzido numa subida exponencial de auditores; tem servido de cobertura a interesses particulares; deve entender-se como uma espécie de gestão profundamente britânica e dificilmente exportável; traduz uma perda de centralidade do Estado, acentuando a falta de coordenação na implementação de políticas públicas.

[F] Governança, administração em rede e Estado integrador, que são expressões da recuperação da articulação e prossecução, pelo Estado, do interesses público com recurso a mecanismos de autoridade informal. Nesta formulação e implementação de políticas públicas como resultado da interação de vários atores com diferentes interesses, valores e objetivos, são assim introduzidos mecanismos de negociação, coordenação público–privada e participação dos cidadãos, procurando recuperar o controlo das instituições públicas por uma menor delegação e maior centralização (neo–weberianismo). As organizações devem assim conjugar estruturas hierarquizadas com alguns níveis de autonomia e responsabilização (estruturas flexíveis) e, na seleção de dirigentes, conjugar critérios políticos (confiança) e administrativos (mérito). Ocorre mesmo algum afastamento de uma estrita responsabilização dos dirigentes pelo (in)cumprimento de resultados formalizados em verdadeiros contratos de gestão (cartas de missão, QUAR, SIADAP).

A conclusão é, aqui, porém, a de que não pode dar-se hoje por definitivamente assumido que modelo de gestão pública ou que modelo de administração pública, ou mesmo modelo de Estado, se terá por estabilizado em uma geração.

Enquanto se dá hoje por adiado o fim da história e por superado o mito da neutralidade axiológica das tecnologias, vivemos, por outro lado, tempos em que a injeção de parâmetros ético-comportamentais em máquinas e decisores cibernéticos é já real (Ferreira, 2018: 68). A adoção de um sistema de gestão de riscos de integridade de forte fundação ética conjuga-se certamente com estas atualidades.

2.7.2. Sistema de controlo

A atividade da Administração Pública, inscrita que esta está no seio da organização do Estado, está sujeita a múltiplos controlos internos e externos. Dão-me por mais relevantes os controlos propriamente administrativos (por exemplo, por recurso hierárquico) e os controlos jurisdicionais (por exemplo, pelo Tribunal de Contas ou pelos tribunais administrativos).

Mas importa sobremaneira diferenciar os planos de ordem técnica em que o controlo é efetivado, para o que o recurso ao Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho — que cria o Sistema de Controlo Interno da Administração do Estado (SCI) — é decisivo.⁵⁴ O SCI visa assegurar o exercício coerente e articulado do controlo no âmbito da Administração Pública nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial, controlo interno esse consistente na *«verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a atividades, programas, projetos, ou operações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e comunitárias, bem como de outros interesses financeiros públicos nos termos da lei»* (artigo 2.º/2).

Para tanto, são instituídos três níveis de controlo interno da Administração do Estado, sintetizados na Tabela 2.

⁵⁴ Em www.igf.gov.pt/institucional1/conselho-coordenador-do-sci.aspx (consultado em 22.08.2020) podem consultar-se os relatórios anuais da atividade do SCI e um Manual de Auditoria que constitui documento de referência e enquadramento dos serviços de inspeção que o integram.

Tabela 2
Níveis de controlo interno — SCI
(artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 166/98)

	Objeto	Metodologia	Responsabilidade
OPERACIONAL	Decisões dos órgãos de gestão das unidades de execução de ações	Verificação, acompanhamento e informação	Órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização inseridos no âmbito da respetiva unidade
SECTORIAL	(1) Controlo operacional (2) Inserção de cada unidade operativa e respetivo sistema de gestão nos planos globais de cada ministério ou região	Verificação, acompanhamento e informação perspectivados preferentemente sobre a (1) avaliação e a (2) adequação	Órgãos sectoriais e regionais de controlo interno
ESTRATÉGICO	(1) Controlo operacional e controlo sectorial (2) Metas traçadas nos instrumentos provisionais, designadamente o Programa do Governo, as Grandes Opções do Plano e o Orçamento do Estado	Verificação, acompanhamento e informação, perspectivados preferentemente sobre a (1) avaliação e a (2) realização das metas traçadas nos instrumentos provisionais, designadamente o Programa do Governo, as Grandes Opções do Plano e o Orçamento do Estado	Inspeção-Geral de Finanças (IGF), Direção-Geral do Orçamento (DGO) e Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), de acordo com as respetivas atribuições e competências legais

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro (Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, ou SNC-AP), genericamente aplicável aos serviços e organismos da administração central, regional e local sem natureza empresarial, manda instituir um sistema intraorganizacional de controlo interno estruturado nos moldes explicitados na Tabela 3.

Tabela 3
Níveis de controlo interno — SNC-AP
(artigos 4.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 192/2015)

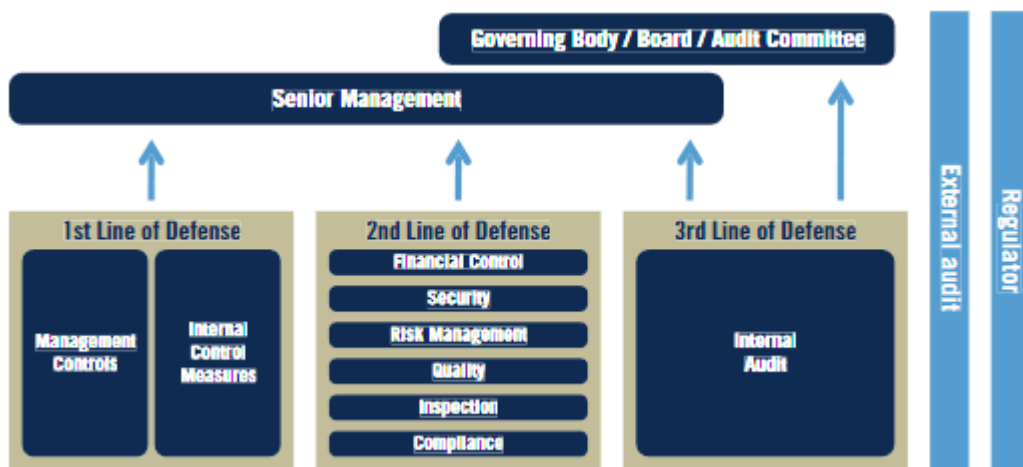
Subsistemas do SNC-AP	Conteúdo do SCI	Base do SCI
(1) Contabilidade orçamental: registo pormenorizado do processo orçamental	(1) Plano de organização, políticas, métodos e procedimentos de controlo	(1) Sistemas adequados de gestão de risco, de informação e de comunicação
(2) Contabilidade financeira: registo das transações e eventos que afetam posição financeira, desempenho financeiro e fluxos de caixa (tem por base as normas internacionais de contabilidade pública, ou IPSAS)	(2) Demais métodos e procedimentos definidos pelos responsáveis que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação orçamental e financeira fiável	(2) Processo de monitorização que assegure a respetiva adequação e eficácia em todas as áreas de intervenção
(3) Contabilidade de gestão: avaliação do resultado das atividades e projetos que contribuem para a realização das políticas públicas e o cumprimento dos objetivos em termos de serviços a prestar aos cidadãos		

É na decorrência das obrigações geradas pelo SNC-AP que se inscrevem, entre outros instrumentos, as informalmente denominadas «diretivas financeiras», ou seja, instruções de auto-regramento dirigidas a procedimentos e mecanismos internos de controlo e que se encontram já muito disseminadas entre instituições das áreas governativas da Defesa (ramos das Forças Armadas) e da Administração Interna (Forças de Segurança e Proteção Civil ⁵⁵).

Numa perspetiva agora distinta, que intersecciona linhas de defesa (interna) das organizações com a respetiva estrutura, é clássico o modelo do Institute of Internal Auditors (IIA) de representação das três linhas de defesa na gestão e controlo efetivos do risco, como representado na Figura 1.

⁵⁵ A Diretiva Financeira da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) sobre comparticipação de despesas resultantes de intervenções no âmbito das operações de proteção e socorro e estados de alerta especiais, de 13.05.2020, é consultável em linha sob www.prociv.pt/bk/Documents/documentos%20associados%20a%20noticias/Diretiva%20Financeira%202020_Final_ASS.pdf (consultado em 28.09.2020).

Figura 1
**Três linhas de defesa das organizações
na gestão e controlo efetivos do risco — Modelo IIA**

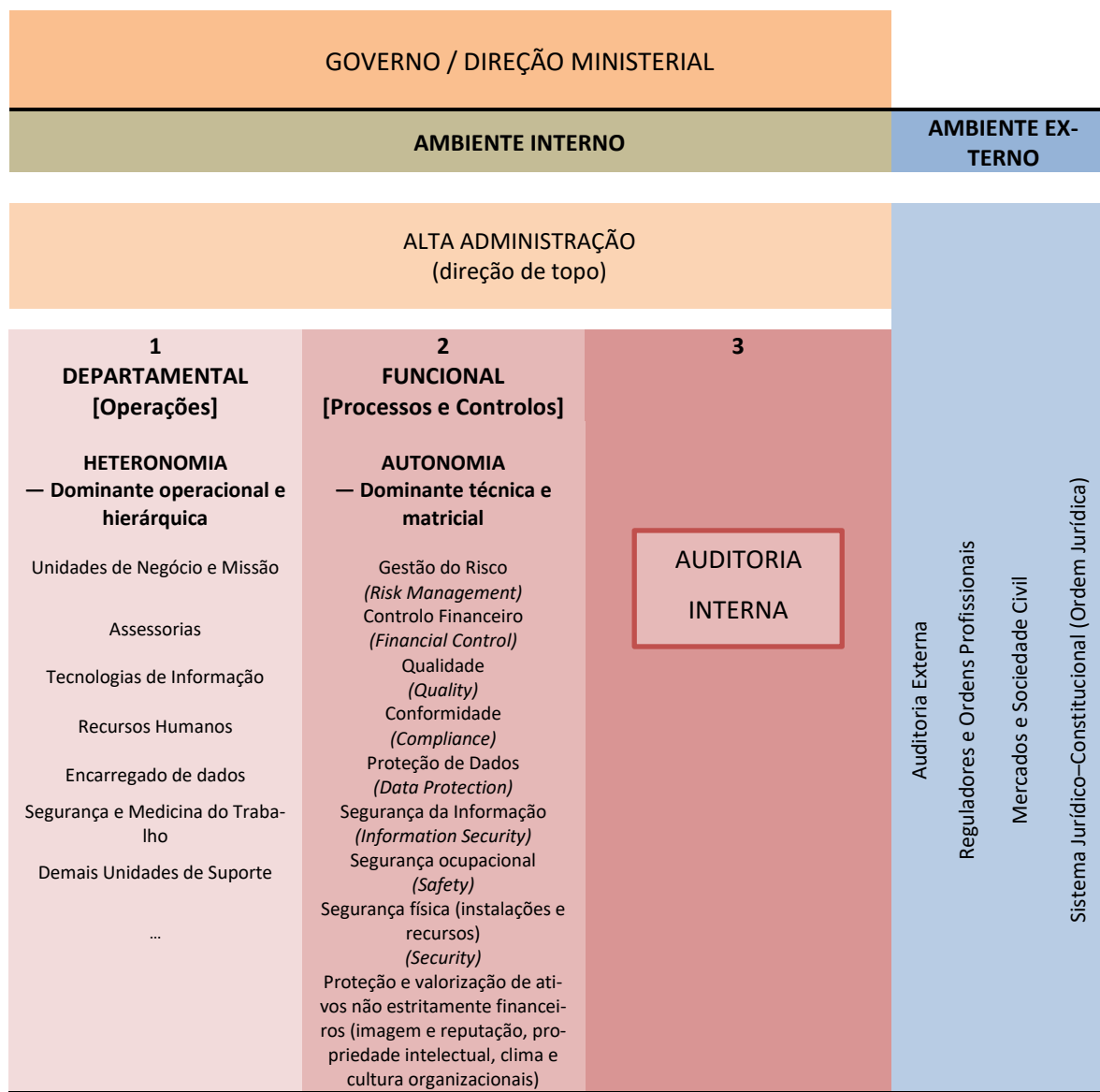


Fonte: <https://na.theiia.org/standards-guidance> (consultado em 12.09.2019).

Este modelo pode ser adaptado a organizações integradas na administração direta e desenvolvida em função da integração da organização pública nos seus contextos ambientais, em que avulta o poder de direção do Governo, pelo respetivo ministro (conferente de carta de missão à direção de topo), e, por outro, com melhor explicitação funcional das linhas de defesa — o que pode representar-se na Figura 2.

É de notar que este quadro de análise não pretende compreender a vertente produtiva e de serviços prestados ao cidadão, em que avultam resultados e qualidade, e sim evidenciar as oportunidades propiciadas por um controlo interno sistematizado.

Figura 2
Linhas de defesa das organizações integradas na administração direta do Estado



Fonte: elaboração própria, adaptado de www.iaa.org.uk/resources/audit-committees/governance-of-risk-three-lines-of-defence e de www.ferma.eu/app/uploads/2019/11/FERMA-ECIA-GDPR-impact-corp-gov-FINAL.pdf (consultados em 20.08.2020).

3. METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

A dissertação compreende uma análise expositiva centrada em revisão de literatura e em recolha e análise de legislação portuguesa e de documentação pertinentes, uma abordagem crítica de conceitos e métodos e, por fim, recolha de dados por trabalho de campo (entrevistas) e por extração de informação do SIOE e de sítios institucionais de Internet.

De modo a servir os propósitos expositivos, fez-se uso ocasionalmente exploratório de alguns conceitos como, por exemplo, dos de «ambiente de controlo» e de «área jusnormativizada», que constam no glossário sem fonte especificamente creditada.

Atento o facto de o Mestrando ter antecipado, em artigo inserido em obra coletiva — *Ética e Integridade na Vida Pública*, Lisboa: Almedina — e já publicado em setembro de 2020 (Ferreira, 2020), parte da sua investigação e conclusões parcelares preparadas para a presente dissertação, a Secção 4.4. corresponde essencialmente ao teor desse artigo, a que se deu entretanto algum desenvolvimento. O mesmo sucede relativamente a um artigo anterior sobre a NP ISO 37001:2018 (Ferreira, 2018), que serviu de base a trecho significativo da Subsecção 2.5.2. da presente dissertação.

Foram efetuadas entrevistas a cinco dirigentes integrantes de direções superiores de serviços inspetivos da administração direta do Estado (ASAE, IGAS, IGAC, IGAI e Inspeção Nacional da PSP)⁵⁶, visando colher perceção por eles tida sobre temáticas suscitadas pela Recomendação da OCDE de 2017. Em particular, pretendeu-se colher a perceção sobre o próprio conceito de integridade e assim estabelecer níveis de aproximação semântica ao conceito, bem como se pretendeu avaliação sobre a aptidão dos instrumentos de gestão em uso na deteção e mensuração satisfatórias de desvios na prossecução da missão e atribuições do serviço, a verificação de eventuais decréscimos na prossecução de atribuições e, por fim, a verificação do nível de emprego de metodologias e instrumentos na análise e gestão de riscos de integridade e eventual vinculação a algum sistema de gestão de riscos. Trata-se de uma abordagem deliberadamente embrionária, de primeira linha, ao tema. Mas que permite perspetivar, quer o aprofundamento das questões, quer o alargamento do universo.

Embora se tenha já reconhecido a dificuldade de reunir literatura nacional sobre a temática da integridade pública à luz da Recomendação da OCDE, é de notar que foi entretanto publicado o *Public Integrity Handbook*, pela OCDE (OECD, 2020), recurso de primeira linha para estudiosos e práticos. A sua publicação em maio de 2020, já tardia em face do desenvolvimento do presente estudo, e o facto de aquele recurso em nada determinar alteração ao percurso que o Mestrando

⁵⁶ Foi também dirigido pedido à Inspeção-Geral da Defesa Nacional, não tendo havido resposta.

pretendeu assumir foram determinantes para que não se procedesse a um renovado cotejo de fontes e até de soluções. Aliás, revendo agora aquele recurso, crê-se encontrar nele conforto adicional para o percurso aqui assumido.

4. O SISTEMA INSTITUÍDO PELA RECOMENDAÇÃO DE 2017 DA OCDE

4.1. Síntese do Sistema Instituído: Pilares e Planos de Intervenção

Os sistemas sociais apresentam sempre, segundo Talcott Parsons (1902-1979), capacidades de preservação de padrões essenciais (manutenção), de adaptação a constrangimentos e mudanças no ambiente (em que também se inclui o ambiente de controlo), de consecução de objetivos determinados e de integração (Sousa & Mendes, 2014: entrada «Sistema»). Para reconhecimento de um sistema coerente e abrangente, importa assim detetar nele determinados caracteres, e essa é vantagem maior que se recolhe do percurso pela formulação da Recomendação da OCDE.

Esta recomendação, que substitui a Recomendação do Conselho sobre a Melhoria da Conduta Ética no Serviço Público, de 23 de abril de 1998⁵⁷, encima uma linhagem de fontes internacionais — como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (de 2003) e a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável — ou geradas no próprio seio da OCDE e que ela convoca expressamente. Estas últimas respeitam a temáticas como qualidade da produção normativa (1995), luta contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais (Convenção de 1997 e recomendação de 2009), gestão de conflitos de interesses no setor público (2003), participação do setor privado em infraestruturas (2007), transparência e integridade no *lobbying* (2010), empresas multinacionais (1976 e 2011), política e governança regulamentares (2012), governança pública dos parceiros público-privados (2012), investimento público eficaz entre níveis de governo (2014), governança de riscos críticos (2014)⁵⁸, contratos públicos (2015), políticas de investimento (2015), governança corporativa das empresas estatais (2015) e igualdade de género na vida pública (2015). A própria

⁵⁷ Tal recomendação, disponível em [https://one.oecd.org/document/C\(98\)70/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(98)70/FINAL/en/pdf) (consultado em 18.09.2020), apoiou-se no conceito de *infraestrutura ética*, i.e., o conjunto de instrumentos indispensáveis aos governos para a promoção da integridade e a prevenção da corrupção — com as funções de *orientação*, como o compromisso da liderança política, códigos de conduta e atividades de socialização profissional; de *gestão*, como as condições, práticas e políticas de serviço público; e de *controlo*, assegurado por um quadro legal de investigação independente, mecanismos de responsabilização efetiva e escrutínio público —, e consistia essencialmente na elencação de 12 princípios para a denominada gestão da Ética no serviço público.

⁵⁸ De acordo com esta recomendação do Conselho da OCDE, de 06 de maio de 2014 — disponível em língua inglesa em [https://one.oecd.org/document/C/MIN\(2014\)8/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C/MIN(2014)8/FINAL/en/pdf) (consultado em 18.09.2020) —, *riscos críticos* [fr. *risques majeurs*] são ameaças e perigos [ing. *hazards*; fr. *aléas*] que representam um risco estrategicamente significativo — em resultado da sua probabilidade ou plausibilidade [ing. *likelihood*; fr. *vraisemblance*] e da dimensão nacional [ing. *national significance*; fr. *ampleur nationale*] das suas consequências disruptivas [fr. *impact perturbateur*], incluindo ocorrências súbitas (ex., sismos, acidentes industriais, ataques terroristas), ocorrências graduais (ex., pandemias) e riscos endémicos [ing. *steady-state risks*] (nomeadamente os relacionados com o comércio ilícito ou o crime organizado).

enunciação das temáticas revela os domínios de análise e decisão sobre riscos que a integridade pública e a prevenção e o combate à corrupção suscitam.

A edificação do Sistema não está assente em qualquer processo normativamente regulado nem está sujeito a certificação.

O Sistema assenta nos três pilares [A] sistema, [B] cultura e [C] prestação de contas⁵⁹, compreendendo, cada um deles, elementos densificadores da abordagem (planos de intervenção e medidas). Na Tabela 4 sintetizam-se estes vários componentes.

Tabela 4

Síntese do sistema instituído pela Recomendação da OCDE de 2017⁶⁰
— com especificação de terminologia estruturante dos planos de intervenção
nas línguas oficiais inglesa/francesa

[A] Pilar SISTEMA

[*System / Système*]

1. COMPROMISSO

[*Commitment / Engagement*]

- Integração no quadro geral de gestão e governança públicas
- Vigência de quadros legislativo e institucional adequados
- Estabelecimento de expectativas claras para os mais altos níveis políticos e da administração (alto padrão de probidade)

2. RESPONSABILIDADES INSTITUCIONAIS

[*Responsibilities / Responsabilités*]

- Estabelecimento de responsabilidades claras para os níveis relevantes de projeção, liderança e implementação dos elementos do sistema
- Posse de mandato e de capacidade apropriados ao desenvolvimento, cumprimento e monitorização dos elementos do sistema
- Promoção de mecanismos formais e informais de cooperação horizontal e vertical entre funcionários, unidades e órgãos

⁵⁹ Esta esquematização por A, B e C corresponde aos pontos II, III e IV da Recomendação.

⁶⁰ Procedeu-se, nesta sumarização, a algumas retificações terminológicas ou sintáticas do que se entende serem imprecisões em ambas as versões portuguesa europeia e portuguesa do Brasil da Recomendação (ambas não oficiais e bem mais próximas entre si do que inicialmente se esperaria). Vários exemplos:

- *timeliness* [fr. *opportunité*] fora naquelas versões traduzido por «pontualidade» quando no contexto significa «oportunidade»;
- *timely* [fr. *en temps opportun*] fora traduzido por «oportuno» quando no contexto significa «atempado»;
- *strategic approach to risk management* [fr. *approche stratégique de la gestion des risques*], naquela versão traduzido para «abordagem estratégica para a gestão de riscos», passou a «abordagem estratégica à gestão do risco»;
- *misconduct* [fr. *comportement fautif*], ali «falta de conduta», passou a «má conduta»;
- *regulatory enforcement agencies* [fr. *organismes d'exécution réglementaire*], ali «agências de cumprimento regulatório» ou «órgãos de fiscalização regulatória», passou a «autoridades administrativas»;
- *open government* [fr. *ouverture de l'administration*], ali «governo aberto», passou a «administração aberta»;
- *watchdog organizations* [fr. *organisations 'sentinelles'*], ali «organizações de 'supervisores'», passou a «organizações guardiãs».

3. ABORDAGEM ESTRATÉGICA

[*Strategy / Stratégie*]

- Abordagem baseada no risco no estabelecimento de objetivos estratégicos e de prioridades para o sistema
- Desenvolvimento de *benchmarks* e indicadores e recolha de dados convincentes e relevantes

4. PADRÕES DE CONDUTA

[*Standards / Normes*]

- Superação de requisitos mínimos, priorizando o interesse público e a adesão a valores do serviço público e a uma cultura aberta
- Inclusão de padrões de integridade no sistema legal e elaboração de políticas organizacionais
- Estabelecimento de procedimentos claros e proporcionais na prevenção da violação de padrões de integridade e na gestão de conflitos de interesses
- Comunicação interna e externa de valores e padrões, solicitando aos parceiros que os respeitem na interação com funcionários públicos

[B] Pilar CULTURA

[*Culture / Culture*]

5. ABRANGÊNCIA A TODA A SOCIEDADE

[*Whole-of-society / Sociétés*]

- Reconhecimento do papel do setor privado, da sociedade civil e dos indivíduos no sistema, que são encorajados a uma responsabilidade compartilhada com o setor público na defesa dos valores de integridade pública
- Envolvimento das partes interessadas relevantes no desenvolvimento, atualização e implementação do sistema
- Consciencialização social dos benefícios, redução da tolerância face à violação dos padrões e promoção da educação cívica
- Envolvimento do setor privado e da sociedade civil nos benefícios complementares decorrentes da integridade nos negócios e nas atividades sem fins lucrativos

6. LIDERANÇA

[*Leadership / Leadership*⁶¹]

- Inclusão da liderança da integridade no perfil dos gestores para todos os níveis da organização e na avaliação do respetivo desempenho
- Apoio aos gestores enquanto líderes éticos, através de mandatos claros, apoio organizacional e formação e orientação periódicos
- Desenvolvimento de estruturas de gestão que promovam responsabilidades administrativas na identificação e mitigação de riscos

7. MÉRITO

[*Merit-based / Mérite*]

- Aplicação consistente de princípios básicos na gestão de recursos humanos
- Sistema de recrutamento, seleção e promoção justo e aberto e sistema de avaliação que sustente a prestação de contas e o espírito de serviço público

⁶¹ Para este termo «liderança», a versão em língua francesa emprega *leadership*, e não *direction* ou equivalente.

8. CAPACITAÇÃO: INFORMAÇÃO, FORMAÇÃO, ORIENTAÇÃO E CONSELHO

(Capacity building / Formation)

- Fornecimento de informações claras e atualizadas aos funcionários sobre políticas, regras e procedimentos
- Oferta de formação em integridade aos funcionários, tornando os padrões de integridade aplicáveis e significativos nos próprios contextos pessoais
- Fornecimento de mecanismos acessíveis de orientação, consulta e aconselhamento atempado

9. ABERTURA

[Openness / Ouverture]

- Encorajamento de uma cultura aberta, com discussão livre de dilemas éticos, de preocupações de integridade pública e de erros
- Fornecimento de regras e procedimentos claros de denúncia de suspeitas de violação dos padrões de integridade e garantia de proteção legal e prática contra tratamentos injustificados decorrentes de delação de boa fé e por motivos razoáveis
- Fornecimento de canais alternativos para denúncia de suspeitas de violação de padrões de integridade, como a possibilidade de informar confidencialmente órgão competente para realizar investigação independente

[C] Pilar PRESTAÇÃO DE CONTAS

[Accountability / Redevabilité]

10. GESTÃO DE RISCOS E CONTROLO INTERNO

[Risk management / Gestion des risques]

- Ambiente de controlo com objetivos claros, compromisso dos dirigentes com o serviço público e nível razoável de garantia de eficiência, desempenho e conformidade
- Abordagem estratégica à gestão de riscos que inclua uma apreciação de riscos de integridade pública, com abordagem de deficiências de controlo por sinais de alerta em processos críticos, e um mecanismo eficiente de monitorização e garantia de qualidade
- Mecanismos de controlo coerentes com inclusão de procedimentos de resposta a suspeitas de violação de disposições legais e regulamentares e de denúncia às autoridades competentes sem receio de represálias

11. MECANISMOS DE CUMPRIMENTO

[Enforcement / Sanction]

- Emprego de justiça, objetividade e oportunidade no cumprimento de padrões de integridade com recurso a processos sancionatórios e administrativos
- Cooperação e intercâmbio de informações que evitem sobreposições ou lacunas e incrementem a oportunidade e a proporcionalidade dos mecanismos de cumprimento
- Transparência sobre a eficácia dos mecanismos e o resultado dos casos reportados, em especial com tratamento de dados estatísticos e no respeito pela confidencialidade

12. FISCALIZAÇÃO E CONTROLO EXTERNO

[Oversight / Surveillance]

- Adoção de respostas adequadas (se necessário, por reclamação ou recurso) a sanções, determinações ou aconselhamento formal por parte de entidades de supervisão e fiscalização, autoridades administrativas e tribunais administrativos

- Garantia de que as entidades de supervisão e fiscalização, as autoridades administrativas e os tribunais administrativos dão sequência a informações sobre suspeitas de irregularidades ou de má conduta comunicadas por terceiros
- Garantia de aplicação imparcial de disposições legais e regulamentares (aplicáveis a organizações públicas e privadas e a indivíduos) pelas autoridades administrativas

13. TRANSPARÊNCIA E ENVOLVIMENTO DOS INTERESSADOS

[Participation / Participation]

- Promoção da transparência e da administração aberta, com garantias de acesso a informação e a dados abertos e com resposta atempada a pedidos de informação
- Acesso de todos os interessados (incluindo setor privado, sociedade civil e indivíduos) ao desenvolvimento e implantação de políticas públicas
- Impedimento à captura de políticas públicas por grupos de interesses, através da gestão de interesses conflitantes e da promoção da transparência quanto a atividades de grupos de pressão e ao financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais
- Estimulação de uma sociedade que inclui organizações guardiãs, grupos de cidadãos, sindicatos e meios de comunicação independentes

4.2. Breve Análise do Sistema Instituído

Importa agora proceder a breve análise dos elementos integrantes do sistema instituído.

O pilar sistema (ele próprio, portanto, incorporado no Sistema instituído) compreende elementos definidores da organização na sua relação com o ambiente externo (compromisso), no seu aparelhamento (responsabilidades institucionais), na definição do modo como a missão é prosseguida (abordagem estratégica) e na fixação de referenciais de atuação (padrões de conduta).

O compromisso traduz a ligação forte com o ambiente normativo e político–governamental, apelando a um quadro de gestão e governança públicas, a um quadro legislativo adequado e a um alto padrão de probidade para os níveis mais elevados da administração.

É no compromisso que se situa a adesão à missão organizacional. Assumindo ou reconhecendo a preexistência de referenciais normativos (por exemplo, normas legais sobre o procedimento administrativo) e de um sistema de gestão (por exemplo, com fixação anual de objetivos organizacionais e orientação para resultados), o decisor público aceita o estabelecimento de um laço de confiança política (expressa em ato de nomeação e conferência de carta de missão) e a subida expectativa encerrada no estatuto do pessoal dirigente ou do gestor público (por exemplo, dedicação exclusiva ao interesse público).

Donde decorre que a vigilância de modificações ocorridas nos referidos planos do ambiente externo se inscreve assim nas funções do decisor público e na prossecução de missão da organização.

Interseccionam-se no sistema instituído princípios e valores que se reconhecem, uns de natureza ética, outros de cunho técnico. Na impossibilidade prática de abordar a totalidade dos planos de intervenção, considera-se de particular utilidade relevar e desenvolver os seguintes: estabilização lexical e padronização das condutas e a gestão de riscos perturbadores da integridade institucional.

4.3. Clima e cultura organizacionais

A relevância dada pela Recomendação a uma cultura organizacional aberta em interação funcional com a envolvente social é visível. Mas a identidade organizacional impõe *diferenciação*. Analisam-se de seguida dois grupos instrumentais que concorrem para a coesão interna da organização.

4.3.1. Estabilização lexical

Tendo-se por fundamental que a organização se socorra de instrumentos que fixem terminologia ou, mais desejavelmente, que crie ela própria o seu glossário, esse é, porém, um aspeto que poucas vezes se vê desenvolvido em literatura que se refere à estruturação de sistemas de gestão de riscos. É, pois, importante oferecer algumas notas.

A identificação e a apreciação de riscos empregam linguagem técnica, usualmente específica da área de conhecimento a que respeitam. O mesmo sucede com a comunicação dos riscos, nomeadamente no seio da própria organização. O próprio emprego adequado de termos relacionados com as áreas da Integridade Pública e da Gestão do Risco depende de tecnicismos que abundantemente os convocam. Uma recolha sistematizada de termos e definições é deste modo útil — e mesmo exigível — quando se pretenda uma comunicação harmoniosa e sem ambiguidades entre pessoas envolvidas na cadeia de responsabilidades, relato e comunicação e um pronto acionamento de medidas necessárias ou adequadas. Um glossário é então instrumento essencial para um tal propósito.

Os glossários devem ter um âmbito circunscrito objetivamente, compreendendo os termos técnicos e os significados ou aceções que a documentação e instrumentos relevantes da organização (normas e procedimentos internos, sumários técnicos, relatórios, etc.) já empregam ou deverão empregar. Os termos relevantes devem ser recolhidos de fontes prescritivas (normas legais e regulamentares, normas técnicas adotadas, diretrizes, determinações, etc.) assim que estas se tenham por aplicáveis à organização.

Num primeiro momento de elaboração, os termos relevantes podem ser colhidos de fontes tecnicamente sólidas pré-existentes (por exemplo, livros disponíveis no mercado ou vocabulários de entidades terceiras), nomeadamente quando tenham sido elaboradas por académicos ou por entidades dedicadas ao estudo de fenómenos de integridade e corrupção e dos correspondentes riscos e ferramentas.

Os glossários podem conter uma ou mais definições para cada termo relevante e devem sempre conter a identificação da fonte usada para cada definição. Podem também incluir exemplos de bons e maus usos do termo, breves descrições de boas práticas e quaisquer notas adicionais que se tenham por úteis para uma comunicação clarificadora (por exemplo, a tradução do termo em outras línguas empregues pela organização).

Os glossários devem ser revistos e atualizados com regularidade.

Entre inúmeras fontes que têm por âmbito termos associáveis às temáticas da integridade, da transparência, da governação, da conformidade e da gestão do risco relevam-se as disponibilizadas gratuitamente pelas seguintes entidades: Transparency International ⁶², Transparency International United Kingdom ⁶³, U4 ⁶⁴, GAN ⁶⁵, ECI Ethics & Compliance Initiative ⁶⁶ e OCEG (Open Compliance and Ethics Group) ⁶⁷. Para ilustração, o Anexo II compreende excerto do exercício de uma agregação completa destas fontes.⁶⁸

Por sua vez, e para exemplificação de fixação terminológica de âmbito circunscrito com recurso a três línguas — no caso, termos de partida em língua inglesa e correspondente tradução oficial em língua francesa para, por fim, se fixar o termo ou expressão em língua portuguesa —, o Anexo III compreende uma verificação sistemática de todos os termos e expressões lexicais relevantes empregues pela ISO 37001:2016 e que, em virtude desse facto, acaba por corresponder a um vocabulário temático internacional plurilingue.

⁶² www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide (The Anti-Corruption Plain Language Guide, 2009) e www.transparency.org/glossary (Anti-Corruption Glossary), ambos consultados em 03.07.2019.

⁶³ www.antibriberyguidance.org/glossary (Global Anti-Bribery Guidance, Glossary), consultado em 03.07.2019.

⁶⁴ www.u4.no/terms (Anti-Corruption Resource Center), consultado em 03.07.2019.

⁶⁵ www.ganintegrity.com/portal/corruption-dictionary (Business Anti-Corruption Portal), consultado em 03.07.2019.

⁶⁶ www.ethics.org/resources/free-toolkit/toolkit-glossary (Main glossary) e www.ethics.org/resources/free-toolkit/definition-values (Definitions of values), ambos consultados em 03.07.2019.

⁶⁷ www.grcglossary.org (GRC, Corporate Governance, Risk Management and Compliance), consultado em 03.07.2019.

⁶⁸ Ficaram assim agregados exatamente 500 termos e mais de mil definições, em 70 páginas de texto. O excerto que se apresenta sob Anexo II corresponde a uma seleção de termos que se entendeu terem melhor associação ao tema da presente dissertação.

4.3.2. Padronização auto-regulada de condutas

São vários os instrumentos de delimitação, ou mesmo fixação, de atuações comportamentais deontologicamente relevantes — isto é, que, quando infringidos, acionam mecanismos de censura e punição. Já se fez acima referência de alguns, propondo-se agora a sua diferenciação entre instrumentos de cunho proclamatório — nomeadamente, as «cartas de princípios éticos» ou «cartas deontológicas» — e instrumentos prescritivos — comumente denominados «códigos de conduta», «códigos deontológicos» ou mesmo «códigos de Ética».

Os primeiros, instrumentos cartelares, elencam princípios orientadores da atuação funcional e da prossecução da missão, frequentemente entronizando os próprios valores eleitos pela organização. Os segundos, instrumentos «codificados», contêm verdadeiras diretrizes de atuação para circunstâncias em concreto e pretendem, à luz da política da organização para determinada área de risco (por exemplo, conflitos de interesses, o emprego de recursos da organização, a receção de ofertas institucionais ou de ocasião, etc.), suprir as próprias insuficiências legislativas.

Ambos são instrumentos de auto-regulação, mas estes últimos são heterodeterminados.⁶⁹

É conjugadamente no CPA, na Lei n.º 54/2008, instituidora do CPC, e na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que rege o exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, que se encontra claramente positivada a elaboração de códigos de conduta. Do primeiro colhe-se o entendimento de que os códigos de conduta⁷⁰ estão desprovidos de natureza regulamentar externa — donde decorre que não estão sujeitos ao procedimento de formação estipulado para os regulamentos externos, como a publicitação do início do procedimento, a ponderação de custos e benefícios, a audiência de interessados ou a consulta pública (artigos 98.º a 101.º do CPA) — mas que, ainda assim, carecem de lei habilitante (artigo 136.º/4). E é, assim se interpreta, nos artigos 75.º e 76.º/1 da LTFP⁷¹ e no artigo 12.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2019⁷² que se encontra o complexo habilitante à fixação infralegal e intra-

⁶⁹ Entre a informação que o prestador de serviços deve disponibilizar ao destinatário do serviço a pedido deste contam-se os «códigos de conduta a que se submete, as línguas nas quais estes são disponibilizados e o endereço onde possam ser consultados eletronicamente» (Decreto-Lei n.º 92/2010: artigo 20.º/3-d).

⁷⁰ O legislador está a referir-se a «quaisquer comunicações dos órgãos da Administração Pública que enunciem de modo orientador padrões de conduta na vida em sociedade com, entre outras, as denominações de 'diretiva', 'recomendação', 'instruções', 'código de conduta' ou 'manual de boas práticas'» (artigo 136.º/4).

⁷¹ Ao abrigo de um poder de fixação dos termos em que o trabalho deve ser prestado (o dito «poder de direção»: artigo 75.º), o empregador público «elabora regulamentos internos do órgão ou serviço contendo normas de organização e disciplina do trabalho» (artigo 76.º/1).

⁷² Ao determinar que «Os membros de Governo devem estimular a adoção de códigos de conduta nos serviços que dirigem (...), os quais devem ter em consideração as especificidades existentes nos diversos setores».

organizacional de normas de conduta para prestadores de serviço público a que se refere aquele n.º 4 do artigo 136.º do CPA.

Já da Lei n.º 54/2008 se extrai o entendimento de que, entre outros objetivos que não são nela explicitados, os códigos de conduta se destinam, por um lado, a facilitar aos órgãos e agentes das entidades públicas a comunicação às autoridades competentes de factos ou situações infracionais conhecidas no desempenho das respetivas funções e, por outro, a estabelecer o dever de participação relativamente a atividades externas, investimentos, ativos ou benefícios substanciais havidos ou a haver suscetíveis de criar conflitos de interesses no exercício das funções (artigo 2.º/2-a). Isto é, os códigos de conduta deverão conter mecanismos facilitadores da denúncia da prática de infrações e de operacionalização da participação quanto a ocorrências de conflitos de interesses. É então oportuno fixar as circunstâncias que determinam a obrigatoriedade de declaração de inexistência de conflitos de interesses, nomeadamente em início de funções na organização e aquando da sua renovação ou modificação, e de formulação de requerimento para acumulação de funções privadas ou de outras funções públicas⁷³. Bem como pode operacionalizar circunstâncias de escusa e suspeição, não se limitando a remeter para disposições legais. É assim também oportuno que o código contenha, em anexo, os formulários para os correspondentes requerimentos.⁷⁴

Por fim, da última (Lei n.º 52/2019) se extrai que tais códigos — que passam a ter um regime de aprovação distribuído entre Assembleia da República, Governo, órgãos das autarquias locais e órgãos dirigentes das entidades autónomas e de entidades reguladoras e ainda entre os Conselhos Superiores da Magistratura, dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Ministério Público (artigo 19.º/2 e 3) para os respetivos perímetros⁷⁵, bem como um regime clarificado de publicação no *Diário da República* e nos sítios institucionais da Internet (artigo 19.º/1) — compreendem o desenvolvimento de matérias relativas a ofertas institucionais e a hospitalidade (artigo 19.º/1) e a definição do organismo perante o qual deverão apresentar-se as «*ofertas de bens materiais ou de serviços de valor estimado superior a 150 €, recebidas no âmbito do exercício de cargo ou função*» (artigo 16.º/1). A fixação do regime das ofertas institucionais é da maior importância, devendo, nomeadamente, definir-se o que seja «valor simbólico», estabelecer algum método de cálculo do valor da oferta, distinguir ofertas pela respetiva natureza ou

⁷³ Obrigações estas de que apenas ficam isentados os cargos de direção superior, já sujeitos a regras específicas.

⁷⁴ Tem-se, igualmente por recomendável que este tipo de matérias (conflitos de interesses e acumulação de funções) seja inscrito no questionamento a candidatos em entrevistas de procedimentos concursais para admissão de pessoal.

⁷⁵ Por exemplo, o Governo aprova os códigos de conduta em relação aos respetivos «*membros, gabinetes e entidades da Administração Pública e do sector público empresarial do Estado*» — alínea b) do artigo 19.º/2.

espécie⁷⁶ e fixar-se o destino a dar às ofertas de valor inferior a determinado montante — nomeadamente clarificando se se tem por admissível que uma oferta possa ser tida por provento pessoal.⁷⁷ Por fim, o código estipulará que informação deverá constar minimamente no registo das ofertas institucionais, de convites e de benefícios análogos, quer nos casos em que a organização ou algum seu funcionário são beneficiários, quer quando seja a própria organização a ofertá-los.

É, assim, significativo que o já referido Código de Conduta do Governo, cujo mecanismo de censura por incumprimento se consubstancia eminentemente em responsabilização política (artigo 5.º/1 do Código), estabeleça uma propagação vertical descendente das prescrições que ele próprio encerra (abordagem *top-down*) — quer ao determinar que aquele mesmo Código se aplica diretamente, «*com as necessárias adaptações (...), a todos os dirigentes superiores da Administração Pública sob a direção do Governo, bem como aos dirigentes e gestores de institutos e de empresas públicas, através das orientações transmitidas pelo membro do Governo que sobre eles exerça poderes de tutela ou de superintendência*» (artigo 2.º), quer estimulando a adoção de códigos de conduta nos serviços, institutos e empresas públicas à própria imagem daquele (artigos 11.º/1 e 12.º)⁷⁸. E é igualmente significativo o seu corolário: a inclusão de padrões de conduta governativa nos próprios objetivos de gestão constantes nas cartas de missão conferidas aos dirigentes superiores da administração pública e nos contratos de gestão celebrados com gestores públicos (artigo 11.º/2).

Dentre as matérias que podem inscrever-se nessa auto-regulação por código de conduta deverão então admitir-se as que respeitem à visibilidade externa da organização, à proteção de valores organizacionais e, em geral, à proteção da esfera jurídica da organização, no que se inclui a proteção da sua reputação. Deste modo, e ligando-se intimamente à missão e atribuições da organização e gerando alterações positivamente marcantes no seu ambiente interno de controlo, os códigos de conduta podem, enquanto autênticos regulamentos internos que afinal são, conter regras sobre proteção da imagem institucional (por exemplo, níveis de representação em função dos interlocutores ou do contexto), controlos sobre a reprodução física de sinais institucionais (por exemplo, do logótipo em cartões de visita), regras sobre circulação e tramitação de

⁷⁶ Assim assumindo que uma oferenda de natureza cultural (ex., ingresso em museu) é distinta de uma oferenda de cunho estritamente social (ex., uma gravata). Há também que distinguir a oferenda de um serviço ou de um bem, se a oferta é efetuada no estrangeiro, se o bem tem apenas valor simbólico, se a oferta fora ou não previamente anunciada como inscrita numa visita institucional ou formativa, etc.

⁷⁷ Por outro lado, a fixação rígida de um limiar pecuniário pode não ser desejável. A indexação a um valor escritural com atualizações fixadas por lei (ex., ¼ UC, 1/10 IAS, etc.) supera a rigidez.

⁷⁸ A Lei estabeleceu um prazo de 120 dias — isto é, até 22 de fevereiro de 2020 — para as entidades públicas aprovarem os respetivos códigos de conduta em que minimamente estabelecessem os deveres de registo de ofertas e hospitalidades (artigo 25.º/6).

expediente e comunicações, em suporte físico ou eletrônico, à luz da própria suscetibilidade de naqueles se conter informação reservada ou sensível, normas de superação de conflitos no exercício de funções (não só de interesses, como também conflitos de prioridades funcionais não resolvidos pela lei ou por determinação casuística), especificações e limites de utilização conscienciosa de recursos tecnológicos, etc.

Captando a cultura organizacional, os códigos de conduta assinalam à partida uma inquebrantável integridade institucional e concorrem deste modo para a diferenciação da organização na multiplicidade de entidades públicas. Têm, portanto, o condão de serem instrumentos por que se materializam os valores que a organização elege ou prioriza, nomeadamente em decorrência de uma planificação da prevenção da incursão em riscos de natureza ética.

Este instrumento de auto-regulação é de aplicação e imposição internas. O facto de uma organização, com base num seu instrumento, poder adicionalmente fixar barreiras ou determinadas exigências comportamentais a terceiros (por ex., no que toca a oferendas e a sinais de hospitalidade) não o torna um instrumento hetero-regulador: mas externa é certamente a sua visibilidade, bem como externa é a expectativa que ele gera nos sujeitos, não apenas cidadãos, que tenham interlocução com a organização. Caso aparentemente especial será o de entidades que prestem serviços à organização nas próprias instalações desta (segurança privada, limpeza, serviços postais, etc.); tais prestadores, perante a determinação codificada e a eventual inexistência de cláusula contratual ou disposição legal que a superem, terão de ceder caso se verifique uma colisão de deveres funcionais. Mas também se tem por correspondentemente necessário que o código de conduta seja deles conhecido aquando da contratualização dos serviços ou do seu acolhimento nas instalações.⁷⁹

Ao incorporar medidas e mecanismos de controlo especificadas noutros instrumentos de gestão (por exemplo, no PPRCIC), o código de conduta traduz assim, em muito boa medida mas sem a esgotar, a implementação destes. Sempre se dando por clarificado que os instrumentos estão em sincronia mas são entre si muito distintos desde logo em função, natureza e metodologia, há certamente um lastro doutrinal a que as organizações públicas não podem ser alheias e que é mantido pela interação instrumental.

Indubitavelmente, é de anotar que o incumprimento de disposições de um código de conduta tem relevância disciplinar — não porque o próprio instrumento o dite, e sim porque nele se especificam limites e deveres funcionais. Os deveres especiais podem ser definidos por

⁷⁹ Esta questão é de particular gravidade e premência, numa perspetiva de segurança documental e da informação, quando se considera e permite o acesso de colaboradores de entidades terceiras às instalações mesmo quando não haja funcionários da organização no seu interior.

instrumento regulamentar⁸⁰; já a própria responsabilidade disciplinar, tal como as sanções, é unicamente estatuída nos regimes e estatutos disciplinares (todos eles diplomas legais), e não em instrumentos infralegais⁸¹.

4.4. Riscos Perturbadores da Integridade Institucional e a Abordagem pelo Risco

O primeiro e mais fundamental sentido de fenómeno perturbador da integridade pública decorre conjugadamente de uma disponibilidade de poderes ou autoridade pública, de um conexo acesso a recursos públicos e à sua administração e, derradeiramente, de um uso pessoalmente proveitoso que deles é feito, frequentemente sendo tomados — ou até exibidos — como pertencendo ao próprio, que passa a crer-se deles merecedor.^{82–83}

Se a primeira conexão é funcionalista e necessária — quem dispõe de poderes ou autoridade pública tem de poder dispor efetivamente de recursos públicos, entre os quais se contam também, por certo, as próprias normas, nomeadamente de direito administrativo, que permitam a um decisor público impor a execução de uma decisão proferida ao abrigo de norma que lhe permitira decidir —, a segunda é oportunística, vedada e punida.

Está à vista a semelhança com o modelo analítico condensado no dito «triângulo da fraude» de Donald Cressey (1919–1987): *pressão* (incentivo e interesse, incluindo «motivos inconfessáveis»), *perceção de oportunidade* (possibilidade, em face de falhas na vigilância pela organização) e *racionalização justificadora* — assim se retira, com adaptações à ordem da síntese, de Maia (2015: 208–217). A própria conjugação dos elementos parece propiciar assim que «*Trusted persons become trust violators*»⁸⁴.

Neste domínio do exercício de poderes públicos, é então na gestão de riscos perturbadores da *integridade organizacional* que se enquadra a análise (Ferreira, 2020: 84).

⁸⁰ «O trabalhador está sujeito aos deveres previstos na presente lei, noutros diplomas legais e regulamentos e no instrumento de regulamentação coletiva de trabalho que lhe seja aplicável» (LTFP: artigo 73.º/1).

⁸¹ A formulação fundadora está aqui: «*Considera-se infração disciplinar o comportamento do trabalhador, por ação ou omissão, ainda que meramente culposos, que viole deveres gerais ou especiais inerentes à função que exerce*» (LTFP: artigo 183.º).

⁸² O sentido de «troféu», num peculato já pouco dissimulado, é aqui exemplar.

⁸³ Sobre abordagens comportamentais no combate à corrupção, ver Zúñiga (2018). Sobre os fatores do comportamento de corrupção na perspetiva da psicologia cognitiva enquanto paradigma alternativo à teoria da escolha racional, veja-se Dupuy & Neset (2018), assumindo estas Autoras uma «*failure of rational choice-inspired anti-corruption policy and programme measures*».

⁸⁴ Cressey, citado em Maia (2015: 213, nota 331) e em www.acfe.com/fraud-triangle.aspx (consultado em 22.04.2019).

4.4.1. Risco, conceito polissémico

O conceito de risco ganha conotações específicas em diferentes áreas do saber técnico. Explorado e projetado em domínios distintos, suscita mesmo, nos anos 1990, a emergência do conceito de «sociedade do risco», traduzindo a preocupação agudizada que então se gerou sobre um futuro sustentável (Beck, 1992; Aven, 2011b e 2012).

De facto, a apreciação e a gestão dos riscos deslocaram-se muito rapidamente, na viragem do milénio, do universo financeiro (*financial risk management*) para o quotidiano das organizações (*enterprise risk management*). E as várias camadas e velocidades da produção legislativa exigem hoje uma gestão do risco que comporta as múltiplas vertentes jurídicas da intersubjetividade, isto é, das interações sociais complexas dos sujeitos e das organizações.⁸⁵

Veja-se, na esteira da norma ISO 31000, sobre gestão do risco, a definição constante na NP ISO 37001:2018, sobre requisitos e orientação para utilização de sistemas de gestão anticorrupção: risco é o «efeito da incerteza nos objetivos», sendo o efeito um *desvio*, positivo ou negativo, e a incerteza o «estado de deficiência de informação» (Secção 3.12 e notas associadas da Norma)⁸⁶. Em contexto normativo substancialmente diferente, veja-se a definição ínsita no regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho: risco é a «probabilidade de concretização do dano em função das condições de utilização, exposição ou interação do componente material do trabalho que apresente perigo» [artigo 4.º, alínea h), da Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro]. Ou esta outra definição: «Probabilidade de uma determinada ameaça explorar uma vulnerabilidade potencial do sistema resultando um determinado impacte num ativo crítico para a missão e objetivos de uma entidade, instituição ou nação» (Torres, 2015: 9)⁸⁷. Ou ainda estas: o risco como «volatilidade relativamente a resultados ou retornos não esperados» (Silva, 2017: 11), como «probabilidade de perda» (Silva, 2017: 15) ou como «probabilidade de ocorrerem fracassos», sendo estes os «eventos que não permitem atingir os objetivos» (Silva, 2017: 15).

Na sua polissemia, risco tanto é, pois, a *exposição* a um perigo, ele mesmo gerador de perdas ou dano, como um *estado* de incerteza quanto à consequência de um evento ou atividade, como ainda uma *medida*, nomeadamente de desvio ou da probabilidade do desvio: o risco está

⁸⁵ Adams & Thompson (2002), Löfstedt (2005) e Mahler (2007) apresentam desenvolvimentos.

⁸⁶ Uma outra definição de risco tão-só como «efeito da incerteza» consta na Secção 3.7.9 da NP EN ISO 9000:2015 – Sistemas de gestão da qualidade — Fundamentos e vocabulário.

⁸⁷ A esta definição, que o seu Autor assume ser mais estruturada, subjaz uma «diferença essencial entre risco e incerteza: [naquele] os fatores de aleatoriedade são conhecidos» (Torres, 2015: 10–11).

na causa e no efeito, o risco é eventualidade, é possibilidade, é probabilidade (Ferreira, 2020: 84–85).

Uma vez que não se afigura como possibilidade gestonária uma deliberada incursão danosa no risco — que se tem por vedada a dirigentes e a gestores públicos, bem como a titulares de cargos políticos (nomeadamente na elaboração da carta de missão àqueles dirigida) —, então a própria *incursão* em situação de risco pode porventura relevar mais, em gestão pública, do que a probabilidade (Ferreira, 2020: 85, nota 4)⁸⁸. Já na gestão da Integridade — entendida como ferramenta de análise de distorções e desvios propiciados ou suscitados pela própria vivência organizacional relativamente aos valores estruturantes da organização — é mais numa análise de probabilidades e de gradação de gravidades que se enquadra o risco⁸⁹.

A abordagem prosseguida compreende-se num interseccionamento destes dois domínios — gestão da Integridade e gestão de riscos eminentemente jurídicos — e consiste num conjunto de reflexões sempre à vista do exercício ético de funções públicas e da vivência institucional em integridade.

Mas há ainda que notar que o conceito de risco se inscreve numa nebulosa semântica em que têm presença termos que lhe são próximos — como incerteza, perigo, vulnerabilidade, ameaça ou dano.⁹⁰ Há que distingui-los brevemente neste contexto de gestão do risco de integridade institucional: os quadros de *incerteza* (ocorrência, não ocorrência) são tratados com recurso a uma análise sem estimação de probabilidades dos cenários; o *perigo* corresponde a um complexo de circunstâncias objetiváveis com o potencial de gerar dano; a *vulnerabilidade*, a uma fragilidade sistémica; a *ameaça*, a fonte externa de perturbação da resiliência organizacional; e o *dano* é a compressão da esfera jurídica de um sujeito (lesado), não desejada pelo próprio.

Numa outra perspetiva de análise, também há que notar que tais termos têm diferentes âmbito e intensidade consoante o domínio técnico de que a análise de riscos se socorra. Assim, reconhecer-se-á que o termo «incerteza» é fundamental e um recurso técnico permanente quando nos refiramos à emergência e proteção civil e à catástrofe; «perigo», à segurança ocupacional; «vulnerabilidade», à cibersegurança; «ameaça», à defesa e segurança interna; «dano», à mensuração e extração jurídica de consequências de ocorrência (resultado danoso).

⁸⁸ Ainda assim, como causa eximente de punição no crime de administração danosa, note-se a relevância da «*expectativa fundada do agente*» quanto à não ocorrência do dano que afinal vem a verificar-se (artigo 235.º/2 do Código Penal), o que se justifica por ao «*gestor criterioso e prudente*» ser admitida a «*assunção de um risco normal nos negócios*» (Albuquerque, 2010: 725–726).

⁸⁹ O que não deixa de ser paradoxal enquanto se encare a gestão da integridade *unicamente* como o emprego de operações de prevenção e combate de fenómenos de corrupção (Ferreira, 2020: 85, nota 5).

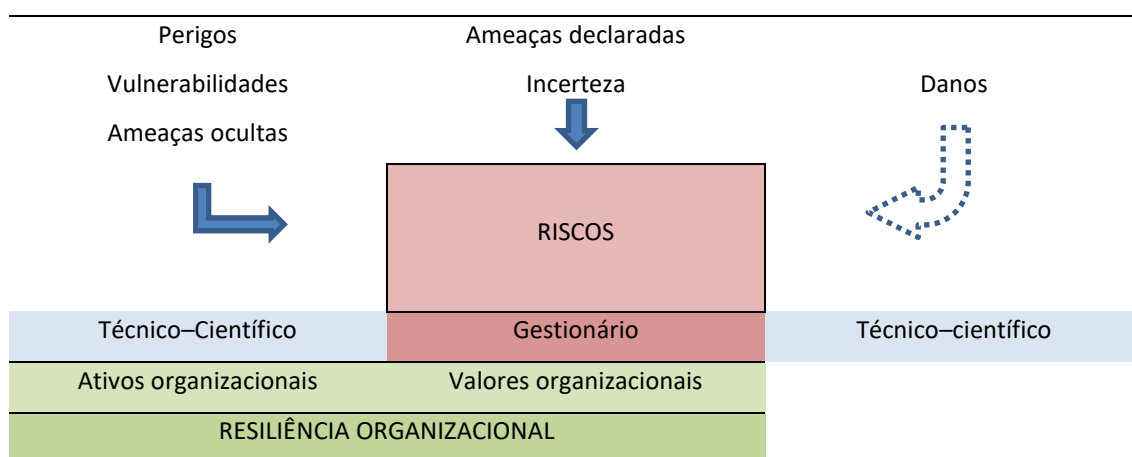
⁹⁰ Apesar da sua importância, os conceitos de «perigo» ou de «dano» chegam a não dar sinal de comparência em literatura de especialidade. Por exemplo, no índice temático de um manual de Estratégia podemos encontrar 109 ocorrências para «risco» e nenhuma para «perigo» ou para «dano» (cf. Freire, 2020: 426).

Consequentemente, é de reconhecer que quer as operações de identificação e circunscrição de perigos, vulnerabilidades e ameaças ocultas a que a organização esteja sujeita, quer a extração de consequências jurídicas por ocorrência de dano que a organização tenha procurado barrar ou minimizar, são de *ordem eminentemente técnica* (exigindo conhecimentos científicos particulares para serem percebidos e comunicados à gestão), e não de ordem gestonária — esta está reservada ao reconhecimento (percepção e aceitação) e valoração de riscos e de ameaças declaradas.

E como as consequências danosas são virtualmente ilimitadas (efetivamente imprevisíveis na sua extensão), inscrevem-se nas operações de apreciação do risco as destinadas a erigir barreiras gradativas à interseção da vivência organizacional com fatores de perigo, vulnerabilidades ou ameaças — porventura, no limite, com eliminação da exposição da organização a algum deles. É frequente que uma especificação de limiares de admissibilidade do risco se destine a prevenir incursão num *segundo limiar* sem que em momento algum tenha ocorrido dano; tecnicamente, aquela especificação é então uma medida de verificação e controlo, mas não ainda uma medida de mitigação.

Assim, e ainda que grosseiramente, identifica-se uma partilha semântica da *proteção dos ativos organizacionais* pelas análises de perigos, de vulnerabilidades e de ameaças ocultas; e dos *valores organizacionais* pela apreciação dos riscos e a reação perante cenários de incerteza. A Figura 3 ilustra esta proposta de leitura da centralidade do risco na vivência organizacional.

Figura 3
Domínios semânticos e centralidade do risco



Fonte: elaboração própria.

É nesta centralidade do risco (*risk-based approach*) que igualmente se percebe a análise de riscos de integridade pública e institucional.

4.4.2. Gestão vigilante do risco

São hoje múltiplos os domínios onde a tutela da esfera jurídica de um sujeito compreende uma *gestão vigilante do risco*, do que podem ser exemplos as áreas jusnormativizadas da concorrência de mercado, da regulamentação coletiva do trabalho ou do segredo industrial e comercial. Por vezes, é muito significativo o investimento destinado a proteger, propiciar e instilar valor através de mecanismos de avaliação dos riscos e de atuação preventiva incidente sobre as suas causas; são frequentemente, entre tantos outros, os casos da proteção da propriedade industrial, da segurança das transações eletrónicas ou da própria execução de pactos de permanência de colaborador/trabalhador na organização/empresa.

E há igualmente um segundo grupo de domínios em que o conceito de risco — bem como os que se inscrevem nas correspondentes interações lexicais (perigo, dano, etc.) — tem vindo a ser incorporado em autênticos subsistemas normativos: a segurança e saúde ocupacionais, a saúde pública ou a segurança alimentar são exemplos de *domínios de muito grande densificação normativa em que o risco é centripetizador do discurso* — seja ele o discurso jurídico, com expressão impositiva (*hard law*) ou sem ela (*soft law*), seja o discurso da norma técnica. Esses são domínios em que o interesse público tem exigido um investimento impositivo e não reprodutivo⁹¹ e em que a vigilância pela implantação de tais subsistemas está muito significativamente cometida a entidades públicas com competência sancionatória — as ditas autoridades administrativas, cujo poder passa usualmente pela aplicação de medidas cautelares «dolorosas» e fortemente penalizadoras da prossecução de finalidades organizacionais (por exemplo, apreensão de bens, retirada de produtos do mercado grossista e de retalho, suspensão temporária do funcionamento de estabelecimento), bem como de sanções acessórias quantas vezes mais gravosas que a própria sanção principal de expressão pecuniária que é a coima (por exemplo, encerramento de estabelecimento)⁹². E são também domínios por que se percebe o percurso

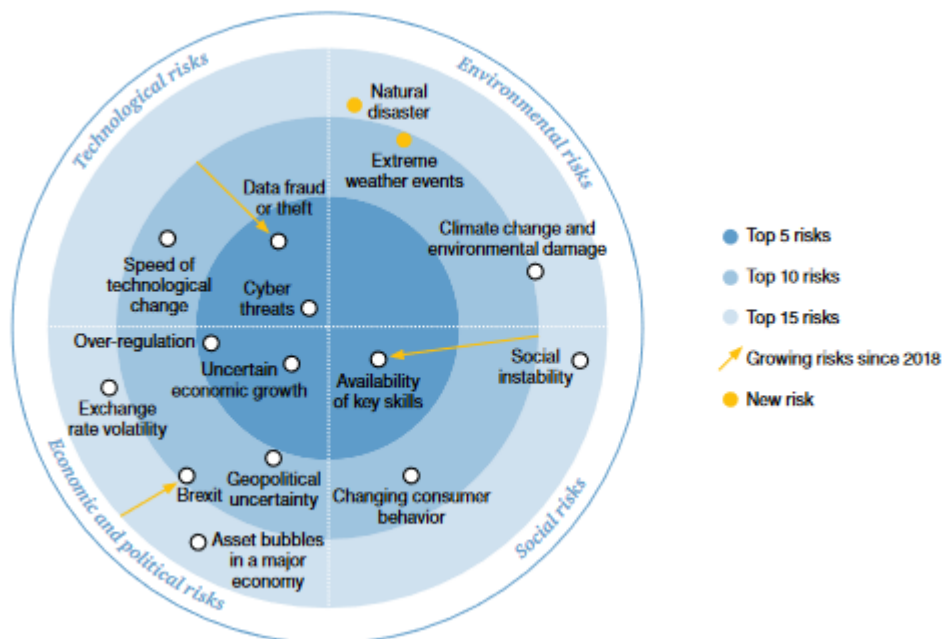
⁹¹ O que, em certos contextos, pode até ser sentido com maior penosidade por organizações que visem fins lucrativos, já que, por incorporarem no preço de bens e serviços os custos do investimento, podem sofrer perdas concorrenciais relativas; daí que a execução de imposições normativas destinadas à adoção de sistemas e metodologias, nomeadamente por parte de empresas (no sentido de agentes em mercado), deva ser intensivamente monitorizada pelas entidades públicas desde a sua fase inicial.

⁹² Para ilustração do que são tais medidas cautelares, veja-se o disposto no artigo 72.º do Sistema da Indústria Responsável (SIR), publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 169/2012, de 01 de agosto: «(...) sempre que a entidade coordenadora, no âmbito das vistorias (...) ou as entidades fiscalizadoras (...) detetem uma situação de infração prevista no SIR que constitua perigo grave para a saúde pública, para a segurança de pessoas e bens, para a saúde e segurança nos locais de trabalho ou para o ambiente devem, individual ou coletivamente, tomar de imediato as providências adequadas para eliminar a situação de perigo, podendo ser determinada, por um prazo máximo de seis meses, a suspensão da atividade, o encerramento preventivo do estabelecimento, no todo ou em parte, ou a apreensão de todo ou parte do equipamento, mediante selagem» (na versão vigente, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 73/2015, de 11 de maio). Esta incursão agressiva na esfera jurídica dos visados, frequentemente sem aviso, tem assim de poder ser instantaneamente apreciada pelos tribunais — não só, portanto, em impugnação judicial de decisão administrativa

justo normativo que outros subsistemas estão já a trilhar (a proteção de dados pessoais é aqui um exemplo claro) ou irão trilhar brevemente (cibersegurança) (Ferreira, 2020: 87–89).

De acordo com estudo recente da Federation of European Risk Management Associations (FERMA), as quinze principais ameaças críticas para um período de 12 meses são as que se encontram ilustradas na Figura 4.

Figura 4
Principais ameaças críticas em 12 meses



Fonte: FERMA (2020: 16).

Dentre tais ameaças, três dão-se por incrementadas desde 2018 (furto de dados e dados fraudulentos; disponibilidade de competências chave; o Brexit) e duas ingressaram no grupo de principais ameaças (desastres naturais; eventos meteorológicos extremos).

E as principais ameaças à expectativa de crescimento das organizações nos 12 meses subsequentes têm sido, em 2016, 2018 e 2020, as constantes na Figura 5.

condenatória, como também em própria impugnação de medidas cautelares ou de outras medidas intercalares (vejam-se, para estas últimas hipóteses, os artigos 55.º e 85.º do regime do ilícito de mera ordenação social, aprovado pelo longo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, ultimamente alterado pela Lei n.º 109/2001).

Figura 5
Principais ameaças à expectativa de crescimento das organizações



Fonte: FERMA (2020: 15).

Para o setor público, os três principais riscos identificados são as ameaças informáticas (*cyber threats*) (42%), a indisponibilidade de competências estruturantes (*key skills*) (38%) e a falsificação ou o furto de dados (*data fraud or theft*) (38%) — exatamente os mesmos que se mostram identificados para a área dos serviços financeiros, com respetivamente 50–26–26%. Ambos os setores têm em comum o facto de, diferentemente do que sucede com os sectores industriais e dos serviços, não valorizarem tão visivelmente os riscos que decorrem de incertezas quanto ao crescimento económico (FERMA, 2020: 15).

Importa notar, em especial, que o rol de ameaças à expectativa de crescimento das organizações ficou definitivamente alterado em 2018: nenhuma das principais ameaças inscritas em 2016 se mantém nos anos seguintes. E que as ameaças cibernéticas e a incerteza quanto ao crescimento económico se estabilizaram no topo.

Esta análise não compreende ainda a situação de catástrofe gerada pela pandemia transnacional que presentemente se vive e a que praticamente nenhuma organização se pode dar por imune. Mas a lição principal pode extrair-se já: as organizações são chamadas a rever permanentemente a sua análise do ambiente externo e os mapas de riscos, que assim se têm por dinâmicos e quantas vezes inesperados e a exigir vigilância permanente.

4.4.3. Riscos eminentemente jurídicos

Uma vez que o risco envolve sobretudo consequências indesejadas de eventos futuros possíveis ou prováveis e que a incerteza tanto pode sê-lo quanto à *ocorrência factual* (à própria compreensão da ocorrência e das suas causas e à eventual existência de uma análise de antecedentes) como quanto a um efetivo e oportuno *acionamento normativo* por comando legal — ou

seja, incerteza quer quanto ao próprio facto (jurídico) que faça incorrer em risco ou em dano, quer quanto à atuação (jurídica) preventiva ou reativa que se mostre adequada ou possível —, então essa incerteza justifica um posicionamento estratégico da organização e um constructo metodológico que permita o tratamento do risco eminentemente jurídico (*legal risk*)⁹³ (Ferreira, 2020: 89).

Retém-se já que, numa qualquer área jusnormativizada, a identificação e o tratamento dos riscos podem carecer dos contributos de várias especialidades; o que porém lhes é, a estes, comum é a natureza *sempre pelo menos de ordem legal* da consequência danosa que lhes é, àquelas, ínsita.

Conquanto, também aqui, o conceito de *legal risk* esteja ainda assim longe de estar estabilizado (Mahler, 2007), sempre se observa que um *legal risk management* (LRM) dominado por princípios éticos e por um comportamento coerente fundado nalgumas poucas prescrições claramente identificadas confere às organizações proteção acrescida em circunstância de litígio ou de exposição indesejada à opinião pública (Metzger, 2008), bem como se tem demonstrado que a não inclusão de especialistas em matérias legais (juristas) em equipas de planeamento estratégico faz com que muitas organizações desconsiderem a perspetiva jurídica na formulação da respetiva estratégia — assim se vendo privadas de contributos essenciais para uma apreciação e resolução antecipada de problemas (Calkins, 1989; White, 1995)⁹⁴.

No caso de sistemas de gestão dirigidos à proteção de valor já dotados de uma tessitura metodológica reconhecível (por exemplo, um sistema de gestão anticorrupção que se baseie na norma ISO 37001), o significativo investimento organizacional e financeiro que usualmente é exigível pode ser mitigado pelo próprio facto de os elementos do sistema (componentes) estarem aí já muito razoavelmente regrados.

4.4.4. Estratégia

As organizações tendem a estabelecer, ainda que não planificadamente, «estratégias» de superação de qualquer perturbação não controlada da sua esfera jurídica — desde logo a

⁹³ Em vez de simplesmente traduzir-se *legal risk* por «risco jurídico» ou um mais duvidoso «risco legal», preferir-se-á reconhecer a dominância jurídica neste modo de abordagem ao risco: *legal risks* são assim, sem dificuldade, «riscos eminentemente jurídicos». Em contrapartida, mantém-se por ora a designação *legal risk management* em língua inglesa, pois, numa tradução para português, há sentida dificuldade em captar esse duplo sentido de gestão de riscos de natureza jusnormativa e de gestão assessorada por uma análise de pendor eminentemente jurídico: trata-se, ali, de escrutinar os riscos decorrentes da própria aplicação da lei ou da omissão da sua aplicação; aqui, de superar ou mitigar os riscos com recurso à lei (emprego de recursos legais). As problemáticas geradas por estas abordagens são múltiplas e a sua exploração não cabe no âmbito da dissertação.

⁹⁴ Para uma abordagem que, por seu turno, releva o recurso a especialistas provenientes das ciências sociais e humanas, pode ver-se Wendling (2014).

compressão do respetivo quadrante patrimonial, por exemplo por ocorrência de causas de sanção por parte de entidades públicas ou de responsabilização por danos causados a terceiros. E tal sucede porque a complexificação das relações sociais, a integração holística dos sistemas e a acrescida vigilância institucional num quadro normativo muito denso determinam uma crescente e concreta gestação de perigos, fragilidades, vulnerabilidades e demais factos geradores de riscos organizacionais (White, 1995; Liu, Huang & Brown, 1998; Aven, 2011a; Haimmes, 2011).⁹⁵

Assume-se assim que as direções de topo das organizações, sejam elas públicas ou não ⁹⁶, empregam mecanismos, não necessariamente conscientes e estruturados, ou sequer adaptados, para minimizar a sujeição da organização a perdas e danos decorrentes de sanção e de indemnização. Porém, cingir tal análise e reação a uma circunscrição tão limitada satisfará intentos imediatistas de não privação de recursos, mas não se terá ainda por opção estratégica, pois não reforça a resiliência organizacional nesse seu sentido de capacidade defensiva de um sistema-organização contra o impacto (incerto na sua verificação) de um evento danoso (incerto na sua dimensão).

Também não deverá encarar-se o LRM como estratégia para o dito «não cumprimento eficiente» (*efficient breach*) de contratos, doutrina esta que, nascida no seio da *law & economics* ⁹⁷, vê-se merecedora de crítica por doutrina nacional: «*Tal corrente procura uma imposição e solução dos problemas jurídicos fundamentalmente a partir da ‘eficiência de alocação’ de recursos, submetendo esses problemas e soluções a uma análise económica, de ‘bem estar’, de acordo com os cânones da escola do marginalismo — designadamente, a análise do valor marginal das opções de comportamento de agentes sob uma restrição, e em geral a comparação dos custos e benefícios das soluções legislativas. E complementa esta perspectiva com abordagens teóricas como as da teoria dos jogos e da economia da informação, designadamente, para analisar, em diversos pontos, os incentivos resultantes das regras jurídicas ou a forma como estas possibilitam a coordenação da ação*» (Pinto, 2008: 169). De algum modo, o motivo de crítica parece residir nessa revisibilidade permanente dos interesses, com eventual perturbação de valores de confiança expressos num princípio de boa fé que rege as relações jurídicas entre sujeitos ⁹⁸.

⁹⁵ Sobre a própria propensão auto-referencial, autoprotetora e auto-reparadora dos sistemas e das organizações (a «autopoiese»), pode ver-se, do lado de uma produção académica de base jurídica, os clássicos Kerchove & Ost (1988) e Teubner (1989). A recriação dos elementos do sistema «*em função da gramática do sistema*» implica o seu «*fechamento sistémico*»; assim, «*O direito (...) é cognitivamente aberto (...) mas normativamente fechado (só o direito é que define o direito)*» (Hespanha, 2019: 573 e nota 1134).

⁹⁶ Os dirigentes máximos dos serviços públicos e os gestores públicos inscrevem-se na direção de topo.

⁹⁷ A *law & economics* é «*ainda hoje o movimento teórico de abordagem do Direito mais poderoso na doutrina norte-americana*» (Pinto, 2008: 169).

⁹⁸ Quer entre a AP e os interessados (o já visto princípio da boa fé que rege a atividade administrativa) quer entre sujeitos em relações jurídicas privadas: a boa fé é pilar de sistema. Entre outras manifestações do princípio no direito

Já com mais interesse, assume-se que as organizações que empregam estratégias para controlar a sua exposição a perigos confiam a especialistas o mapeamento dos riscos e a própria definição das linhas estratégicas da gestão do risco. A direção de topo aprovará, portanto, estratégias de mapeamento e monitorização de riscos que fazem uso de conceitos e métodos que ela não domina ou não tem de dominar, para então definir, por vezes no mesmo passo decisório, limiares de aceitabilidade do risco.

Nessa aprovação e definição, empregam-se saberes pluridisciplinares, conjugam-se estatutos funcionais distintos⁹⁹ e entrecruzam-se finalidades organizacionais *imediatas* (evitar o dano), *mediatas* (gerir o risco) e *últimas* (garantir a integridade da esfera jurídica da organização e reforçar a resiliência organizacional) (Ferreira, 2020: 91).

Lideranças adaptativas que se foquem mais nas oportunidades e colaboração do que em práticas, resultados, respostas de curto prazo a eventos de crise ou extensas visões organizacionais e que fomentem confiança, relacionamentos e liderança partilhada, em vez de estratégias de estrito comando e controlo, concorrem para a construção de sistemas organizacionais resilientes. Tais sistemas apresentam características de *redundância*, que mantém o sistema em funcionamento quando algum componente falhe, de *robustez e interatividade*, de *flexibilidade*, consentindo operações experimentais ou não padronizadas, de *fiabilidade*, na sua dependência de informação precisa e de canais de comunicação funcionais, e de *promoção de relacionamentos fortes*, de respeito e de verdade (Denhardt & Denhardt, 2011: 425–8).

4.4.5. Estruturação e metodologia

A abordagem pelo LRM difere desde logo em terminologia e metodologia em função do quadro de análise e ação em que se inscreve. Há diversos modos de encetar um LRM e pode dizer-se que a cada área jusnormativizada — i.e., a um qualquer domínio relacional ou situacional objeto de um regramento de base legal¹⁰⁰ — acaba por corresponder um LRM com fortes especificidades.

privado, podem ver-se, no Código Civil, os artigos 227.º/1 (formação de contratos), 239.º (integração de lacunas de declarações negociais), 243.º (proteção contra a simulação), 334.º (exercício ilegítimo de direitos), 762.º/2 (princípio geral no cumprimento de obrigações), 1260.º (posse com ignorância de lesão de outrem), etc.

⁹⁹ A diferença estatutária reside aqui essencialmente no poder de aprovar e fazer aplicar cometido à direção de topo, ou por ela delegado; o sistema de gestão não comporta diferenciações estatutárias na sujeição a políticas, planos, medidas ou decisões.

¹⁰⁰ Este conceito, propositadamente distinto do de «ramo» ou «sub-ramo» do Direito e praticamente inexpressivo na literatura, corresponde a um qualquer domínio de regramento legal em que, ainda que com diferentes intensidades, convergem normas de distinta natureza (pública ou privada, substantiva ou/e processual, geral ou especial, principal ou subsidiária, impositiva ou supletiva). Por exemplo, o domínio laboral, além de normas de direito civil (direito privado), quer impositivas quer supletivas, compreende também *pelo menos* normas de direito tributário e da segurança social e de direito processual (que se inscrevem no direito público), pelo que a compreensão técnica do domínio

Por mera ilustração, vejam-se duas situações a vários títulos não interseccionáveis mas que podem coexistir na vivência organizacional: a da segurança ocupacional e a da proteção da propriedade industrial. No primeiro caso — segurança e saúde no trabalho —, poderá dizer-se que é área de grande densidade normativa dominada por prescrições dirigidas à organização (o empregador), encabeçadas por princípios gerais de prevenção¹⁰¹ e distribuídas por múltiplos diplomas, e que entre os seus recursos técnicos se conta muito frequentemente o emprego de limites, tanto qualitativos (condições mínimas de segurança) como quantitativos (valores-limite de exposição a agentes e fontes de perigo). No segundo — propriedade industrial, que «*desempenha a função de garantir a lealdade da concorrência, pela atribuição de direitos privativos sobre os diversos processos técnicos de produção e desenvolvimento da riqueza*»¹⁰² —, há recurso técnico à conferência de direitos de prioridade a sujeitos interessados e diligentes e há espaço normativo para uma distribuição contratualizada de direitos e expectativas (por exemplo, por transmissão gratuita ou onerosa de direitos, por contratos de licença, exclusiva ou não, ou por concessão de sublicenças).

E há caracteres partilhados entre estas duas áreas jusnormativizadas: em ambas o investimento é significativo, ora para proteger a organização e terceiros (trabalhadores), nomeadamente ao atuar sobre causas da sinistralidade e absentismo laborais, ora gerando valor ao assegurar-se a proteção jurídica de determinados ativos de génese intelectual (nomeadamente, marcas e logótipos, desenhos ou modelos de produtos e, no caso de invenções, patentes e modelos de utilidade); em ambas há um forte protagonismo de entidades administrativas — respetivamente, Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) e Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI); ambas concitam estratégias organizacionais elas próprias

não se basta com o conhecimento daquelas primeiras normas. Diferentemente do que sucede com a compartimentação científica (doutrinal) de ramos do Direito, a própria *circunscrição* de áreas jusnormativizadas é uma decisão técnica suscitada pela análise de uma situação juridicamente relevante — em que avultam as relações jurídicas entre sujeitos. Na verdade, tal circunscrição pode mesmo corresponder a uma opção gestionária, ainda que má: imagine-se circunstância em que uma análise de risco pretenda referir-se unicamente a opções legais de renovação de contratos de trabalho a termo (direito substantivo) sem que nela se inscreva nem pretenda inscrever eventual ocorrência de litígio com o trabalhador ou de sancionamento contraordenacional pela Autoridade para as Condições do Trabalho (direito adjetivo).

¹⁰¹ É de imperdível utilidade verificar já como os princípios gerais de prevenção estão estruturados para o domínio da segurança ocupacional, no que é uma raridade em fontes legais. Assim, com adaptações de teor e ordenação, são eles: *identificar riscos previsíveis em todas as atividades, planificar a prevenção como sistema coerente, integrar a avaliação dos riscos no conjunto das atividades adotando medidas adequadas de proteção e adaptando métodos de trabalho e produção, combater os riscos na origem, assegurar que as exposições a agentes e fatores de risco não constituem risco (para os componentes da estrutura organizacional), substituir o que é perigoso pelo que o seja menos, priorizar medidas de proteção coletiva, evitar o risco, adaptar ao estado da evolução da técnica e a novas formas de organização do trabalho, elaborar e divulgar instruções compreensíveis e adequadas* (cf. artigo 15.º/2 da já referida Lei n.º 102/2009, dispositivo aquele que é assim um repositório de elementos conferentes de sistematicidade ao esforço das organizações).

¹⁰² Artigo 1.º do Código da Propriedade Industrial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/2018, de 10 de dezembro (com entrada em vigor na sua generalidade em 01 de julho de 2019).

contemporâneas da estruturação da organização, da definição dos seus fins e da calendarização das suas atividades; e ambas propiciam, portanto, a definição de políticas da organização (respetivamente, política de segurança ocupacional e política de proteção e valorização da produção intelectual).

Percebe-se imediatamente como cada uma das áreas exige conhecimentos muito especializados e percebe-se uma muito acrescida complexidade na gestão dos riscos em determinados cenários (por exemplo, empresas de forte cunho tecnológico e industrial que invistam em investigação e desenvolvimento: indústria farmacêutica, biotecnologias, componentes eletrónicos...). E nem sequer se introduziram ainda referências a exigências da legislação ambiental ou da legislação relativa ao exercício de atividades económicas ou à contratação pública, que exigem às empresas várias frentes de vigilância da produção normativa. E mesmo dos próprios «estilos de gestão» das direções de topo das entidades administrativas com que venham a ter interação.

O LRM é então recurso metodológico de gestão de riscos essencialmente decorrentes da obrigação de cumprimento da legislação vigente, da celebração e vigilância de compromissos contratuais, de circunstâncias de litigância fora e dentro dos tribunais ¹⁰³ e da sujeição da organização a decisões e ditames de autoridades administrativas e entidades reguladoras ¹⁰⁴.

Esta é uma conclusão que se aplica a organizações públicas e privadas, com a particularidade de, naquelas, a organização e a sua direção de topo se sujeitaram aos limites de definição legal da sua missão, atribuições e competência e à carta de missão que vincula a direção de topo. ¹⁰⁵ A conservação firme da decisão gestonária na proximidade dos valores inscritos na missão diminui os fatores geradores de desordem organizacional sistémica; ou seja, não permitir ou conter desvios diminui a complexidade na tomada de decisão. A obediência teleológica (à finalidade integradora) pretende assim assegurar um esforço organizacional mínimo na condução por referenciais de missão e atribuições; a recondução aos referenciais de missão e atribuições pela eliminação ou contenção dos desvios é então simultaneamente uma possibilidade e uma necessidade.

¹⁰³ Metzger (2008) foca o LRM na gestão do litígio e na minimização do risco de embate e incursão em escolhos e armadilhas jurídicas (*legal pitfalls*).

¹⁰⁴ www.berkmansolutions.com/risk/how-to-measure-and-manage-legal-risk (consultado em 27.04.2019).

¹⁰⁵ Não deverá ignorar-se que a própria interpretação da missão e atribuições suscita dinâmicas de gestão que não deverão, em administração aberta, ter-se por inesperadas, como seja o estabelecimento de parcerias ou a colaboração em projetos interorganizacionais espontâneos.

Traduzindo abordagens essencialmente metodológicas e de posicionamento estratégico da organização, o LRM estrutura-se por compassos procedimentais reconhecíveis ¹⁰⁶:

- fixação de um quadro gestor referencial (*framework*) que confira sistematicidade a todo o processo ¹⁰⁷;
- consecução de compromissos organizacionais internos essenciais para a manutenção deste investimento e para a definição de responsáveis pela sua execução;
- identificação dos riscos eminentemente jurídicos num quadro de proteção da organização;
- a própria análise dos riscos com as suas especificidades técnicas e interações normativas;
- avaliação e tratamento dos riscos com priorização das respostas: evitar o risco; atuar na fonte do risco ou na atividade que o gera (eventualmente removendo-as); modificar a probabilidade e consequências do risco; partilhar o risco, quer por uma distribuição contratualizada (com um parceiro de projeto, com empresa seguradora, etc.), quer pela distribuição interna de responsabilidades, tendo aqui a delegação e subdelegação de poderes particular significado em gestão pública;
- análise exaustiva do *ambiente de controlo*, isto é, dos fatores conferentes de poderes de controlo a que a organização está sujeita ou se faz sujeitar, quer autonomamente ¹⁰⁸, quer heteronimamente ¹⁰⁹; esta análise atentarà em que os controlos são acionáveis, e os poderes exercitáveis, interna ou externamente e atenderá assim, muito em especial, à existência de uma multiplicidade de fontes (leis vigentes, contratos celebrados, normas técnicas adotadas, determinações de órgãos detentores de poderes de direção, tutela ou superintendência, expectativas geradas em redes e parcerias, etc.) das quais decorre a circunscrição da esfera jurídica da organização com o seu complexo de direitos e deveres e o preenchimento dos seus quadrantes patrimonial e não patrimonial;
- comunicação e aconselhamento, quer à direção de topo quer às estruturas e colaboradores da organização.

¹⁰⁶ www.berkmansolutions.com/risk/6-steps-to-legal-risk-management (consultado em 27.04.2019). A densificação apresentada no parágrafo do texto, com adaptação à gestão pública, é, porém, de responsabilidade do Mes-trando.

¹⁰⁷ O sistema de gestão desenhado pela NP ISO 37001:2018 é agora um exemplo óbvio.

¹⁰⁸ São exemplos de fatores a proclamação de valores organizacionais e de uma política de integridade, a instauração de um plano de prevenção de riscos de corrupção, um novo plano estratégico, a revisão de regulamentação interna, etc.

¹⁰⁹ São aqui exemplos a criação ou modificação de instrumentos de génese legal que afetem ou se dirijam à atividade da organização, a alteração de lei orgânica, a reorganização da própria tutela, quaisquer decisões, determinações ou recomendações de entidades externas com reflexo na vivência institucional, etc.

A abordagem aos riscos eminentemente jurídicos através de um modelo LRM é, pois, de significativo investimento organizacional. E distingue-se claramente da assessoria e consultoria jurídicas: enquanto o modelo comporta uma abordagem verdadeiramente sistemática e demanda uma comunicação regrada com todos os elementos da estrutura organizacional, estas tendem a ser de elevada especialização e em áreas jusnormativizadas específicas, frequentemente em função de um problema real (contratação pública, fiscal, direito disciplinar, etc.), bem como tendem a ser apenas exercidas junto da direção de topo.

4.4.6. Aplicações

Um modelo LRM vigiará áreas jusnormativizadas e aplicar-se-á a processos e procedimentos, nomeadamente internos e interorganizacionais, bem como gerará os seus próprios processos e procedimentos. Para dar um exemplo, a própria vigilância da produção (externa) de jurisprudência temática deverá poder oferecer à direção de topo recursos para oportuno acionamento gestor. Mas não há, nesta perspectiva, diferença que se note que decorra da própria natureza das organizações em função dos fins que prossigam: ambas instituem e aplicam processos e procedimentos.

No que respeita às *organizações que não prossigam fins públicos*, estas propenderão para uma análise de tipo LRM que:

- estabeleça critérios de seleção de circunstâncias geradoras de exposição ao sancionamento, nomeadamente analisando os tipos de poderes de intervenção pública e os modos e oportunidade de atuação dos entes públicos e analisando os subsistemas normativos com discurso dominado pelo risco ou em que a proteção da esfera jurídica dos sujeitos compreenda uma gestão vigilante do risco;
- mapeie permanentemente os riscos através da decomposição do discurso jurídico e da evidenciação dos poderes atuantes e sindicantes das várias entidades públicas;
- descreva processos de contenção ou minimização do risco de sancionamento, em particular identificando nódulos de decisão vedada, propulsionada, estimulada ou consentida pelo ordenamento jurídico;
- e descreva e avalie estratégias casuísticas de gestão da exposição ao risco de sancionamento, formulando perfis de opção estratégica da própria organização e mesmo traçando os perfis dos demais agentes interlocutores, incluindo as entidades públicas.

No que respeita às *organizações públicas*, importa notar que uma análise de tipo LRM terá uma obstinada preocupação pelo mapeamento de riscos que se mostrem associáveis ao cumprimento da missão, à prossecução das atribuições e ao efetivo exercício de competências conferidas pela lei, bem como à satisfação de prescrições normativas de qualquer natureza que consubstanciam a vivência organizacional nas suas múltiplas facetas (é o caso, por exemplo, da aprovação, publicação e aplicação de instrumentos de gestão ou do cumprimento de obrigações de natureza orçamental e financeira). Este tipo de análise permite que se efetive uma mensuração de desvios, quer naquela prossecução de missão e atribuições, quer na efetividade e extensão do exercício de competências, quer na satisfação de prescrições normativas.

Mas há ainda um conjunto de problemáticas que, enquadráveis com toda a propriedade numa análise de tipo LRM, assomam de muitas das áreas regradas pelo direito privado e se mostram muito conotáveis com a segurança jurídica e a própria qualidade (de mais baixa mensurabilidade) da prestação administrativa. Vejam-se os seguintes exemplos de problemáticas que podem dar-se nalgum momento por presentes na vivência organizacional pública:

- determinação da sucessão de leis no tempo, podendo normas revogatórias, normas de entrada em vigor, normas de produção de efeitos e normas com eficácia retroativa coexistir, assim exigindo uma análise integrada e integradora; veja-se, por exemplo, a complexidade que a Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro (novo Código do Trabalho), imprimiu, no seu artigo 12.º, à revogação de anterior legislação;
- exame de vicissitudes contratuais constitutivas, modificativas e extintivas, evidenciando particularidades da execução dos contratos como, por exemplo, a presença de cláusulas acessórias de modo, tempo e lugar relativas à realização de prestações (artigos 762.º e seguintes do Código Civil) ou a presença de cláusulas compromissórias por que se convencie o recurso à equidade em decisões judiciais (artigo 4.º do Código Civil) ou de compromissos arbitrais interruptivos de prescrição de algum direito que se pretenda tornar efetivo (artigo 324.º);
- interpretação das normas segundo procedimentos de ordem técnica (artigo 9.º do Código Civil), com apuramento da sua natureza (imperativa, dispositiva, etc.) e posicionamento na ordem jurídica (direito público e privado e respetivas ramificações) e exame das posições jurídicas ativas e passivas que elas geram ou clarificam (direitos, poderes e faculdades; deveres e obrigações; ónus e encargos, etc.);
- deteção de lacunas da lei;
- estabelecimento de relações de subsidiariedade entre diplomas e regimes; por exemplo, o regime do ilícito de mera ordenação social, também conhecido por regime geral das contraordenações e das coimas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, socorre-se

subsidiariamente da teoria geral da infração penal inscrita na Parte Geral do Código Penal e do regime processual penal naquilo que naquele não se mostre regrado (respetivamente, artigos 32.º e 41.º); e, no entanto, é reconhecida natureza de direito administrativo àquela modalidade de sanções públicas e ao respetivo processamento enquanto, por outro lado, a impugnação das decisões administrativas ocorre perante tribunais da jurisdição cível (não administrativa) ¹¹⁰;

- estabelecimento de relações de supletividade da lei perante o silêncio de algum sujeito jurídico, quer na falta de disposição expressa de sua vontade (por exemplo, falta de testamento em partilhas), quer na regulação contratualizada de múltiplos aspetos dos negócios jurídicos entre partes;
- resolução de conflitos entre leis de distintos ordenamentos jurídicos com que as relações jurídicas possam ter conexão, nomeadamente em virtude de plurilocalização das posições ativas e passivas emergentes (por exemplo, situação de trabalhadores portugueses de empresa sediada em território nacional colocados no estrangeiro);
- determinação da eficácia e perfeição formal de declarações negociais e de propostas contratuais;
- deteção ou prevenção de ocorrência de causas de invalidação de negócios jurídicos ou de disposições unilaterais de vontade em virtude da ocorrência de vícios de vontade de algum dos sujeitos jurídicos (por exemplo, em virtude de simulação no intuito de enganar terceiros, de reserva mental para enganar o declaratório, de erro, incluindo sobre motivos determinantes da vontade do declarante, de sugestão, artifício ou dissimulação que constituam dolo determinante da vontade do declarante, de coação moral ou física ou de incapacidade acidental — tudo sob artigos 240.º a 257.º do Código Civil);
- análise da intervenção de terceiros em negócios jurídicos (nomeadamente por representante que atue com ou sem procuração (artigos 258.º a 269.º do Código Civil) ou por gestor não autorizado de negócios alheios no interesse do respetivo dono (artigos 464.º a 472.º do Código Civil)).

¹¹⁰ Há exceção: no domínio do urbanismo, a impugnação de decisões que apliquem coimas é apreciada na jurisdição administrativa (artigo 4.º/1-I do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro). Entretanto, «*Pretende-se que estas matérias [inerentes aos processos que têm por objeto a impugnação das decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social] sejam progressivamente integradas no âmbito da referida jurisdição, à medida que a reforma dos tribunais administrativos for sendo executada*» (n.º 9 do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02 de outubro, que alterou o referido Estatuto).

Tais problemáticas têm frequentemente regulação diferenciada por normas de direito público — por exemplo, por virtude da aplicação do Código dos Contratos Públicos ¹¹¹. Mas, em virtude de mecanismos de subsidiariedade e de supletividade, há frequente recurso interpretativo e efetivo ao direito privado. Por exemplo, as disposições do Código Civil relativas à falta e vícios da vontade são diretamente aplicáveis aos contratos públicos (artigo 284.º/3 do CCP).

Porque a Complexidade é «*impertinente e expansionista*» (Ferreira, 2006), há assim uma multidão de disposições sancionatórias e medidas cautelares que importa ter presente a cada momento do próprio exercício das atividades das organizações — e, bem assim, da sua fiscalização por entidades públicas dotadas de poderes de autoridade administrativa. E a frequente falta de regimes unitários de sancionamento contraordenacional das infrações cometidas (por ex., no que respeita ao exercício de atividades económicas) propicia, entre outros efeitos, uma muito elevada disparidade das sanções com expressão eminentemente pecuniária (isto é, as coimas). Importa assim assegurar a coesão de instrumentos e regimes inscritos no ordenamento jurídico: o legislador por renovadas sínteses, o analista de risco pela vigilância e cotejo permanentes daqueles regimes e instrumentos.

Importa notar adicionalmente que há aplicações relativamente inesperadas numa modelação LRM de ordem pública. Veja-se, num primeiro exemplo, o que pode suceder com os próprios processos de legiferação, em que o emprego cuidado de uma sintaxe jurídica e o recurso judicioso a um léxico de especialidade se coordenarão com o dever do Estado de proteger as instituições e os cidadãos. A identificação e o tratamento, aqui, de riscos eminentemente jurídicos podem passar, entre tantos outros aspetos, pelos seguintes:

- fixação de uma estratégia de concertação político-normativa com diplomas já publicados (por exemplo, lei de autorização legislativa) ou a publicar (nomeadamente diplomas regulamentares);
- avaliação de impactos da produção legislativa: impactos orçamentais e económicos; impactos intra-sistemáticos quando a previsão, a estatuição e o sancionamento fiquem distribuídos por diferentes diplomas legais; ou impactos organizacionais e de eficiência e economicidade (princípio da boa administração) quando se confiem atribuições e competências a distintas entidades públicas;
- fixação de regimes transitórios e da entrada em vigor ¹¹²;

¹¹¹ Publicado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 19 de janeiro, foi ultimamente alterado pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 06 de março, que reverteu normas entretanto alteradas por diploma anterior, reprimando as que tinham sido já dadas por revogadas. O próprio processo de reversão normativa é gerador de complexidades específicas, a determinar casuisticamente por uma análise de tipo LRM.

¹¹² Não se terá por indiferente que uma lei se considere entrada em vigor «no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação» quando, afinal, isso tanto possa efetivamente significar que entra em vigor no trigésimo-primeiro dia

- circulação dos projetos e propostas legislativas por associações de setor interessadas e sua sujeição a discussão pública;
- a própria revisão técnica que deverá ser feita no final do processo.

Num segundo exemplo, veja-se também, quando se procura facilitar a «decisão informada» de cidadãos e de empresas nacionais ou estrangeiros, a necessidade que afinal há de superar a perturbação informacional gerada ou mantida pela sobrevivência de sítios institucionais de Internet criados por entidades públicas entretanto extintas ou com domínios por estas abandonados; ou da própria inexistência de uma marca de autenticidade que indubitavelmente identifique os sítios ¹¹³; ou ainda da confusão que pode resultar da multiplicidade de recolhas legislativas diferentemente estruturadas ¹¹⁴. Nestes casos, uma análise de tipo LRM que contemple aspetos comunicacionais com os interessados externos e que assim possam suscitar, junto deles, riscos eminentemente jurídicos ¹¹⁵ ultrapassará utilmente as meras obrigações legais. Isto é, a análise modelada pelo LRM não se quedará aqui pelo cumprimento apenas cabal do dever de informação que impende sobre as entidades públicas ou por uma mera constatação de os serviços e as entidades públicas deverem dispor de informação institucional na Internet ou de algum mecanismo, por elementar que seja, de apresentação de queixas e denúncias. Pelo contrário: uma tal análise qualificará, reforçando-a em serviço dos interessados, a *obrigação legal* dirigida às entidades públicas, a qual se tem apenas por definidora de mínimos aceitáveis.¹¹⁶

Ilustra-se de seguida, em síntese, o compassamento inicial no encetamento de um modelo de análise LRM.

seguinte ou apenas um dia depois (aquém mesmo da própria *vacatio legis* subsidiária de cinco dias), o que é particularmente sensível quando possa estar em causa o exercício oportuno de algum direito ou o acionamento de um poder que entretanto ficarão modificados.

¹¹³ Veja-se como é difícil ou até impossível confiar que o sítio www.procuracoesonline.pt (consultado em 17.05.2019) seja autenticamente gerido pelo Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., que não coloca ali marcador institucional algum. E, prosseguindo, note-se como na secção «FAQ's» do mesmo sítio se encontram menções ao endereço muito discretamente diferente www.procuracoesonline.mj.pt, mas que aparenta ser afinal o mesmo.

¹¹⁴ Veja-se, por exemplo, nos sítios institucionais das várias comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR), a dificuldade que há em detetar com segurança a legislação vigente de suporte à respetiva missão.

¹¹⁵ Pois o cidadão ou a empresa que consultem informação institucional pública não atualizada estão a perder tempo e podem por esse mero facto incorrer em risco eminentemente jurídico: imagine-se o decurso de um prazo legal que alteração legislativa não publicitada no sítio institucional afinal comprimira.

¹¹⁶ O legislador do Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio, ao imprimir nova redação ao artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 135/99, sobre medidas de modernização administrativa, já deixou bem claro que «A informação devidamente organizada pelos serviços e organismos (...) não defraudar[á] as expectativas dos cidadãos e dos agentes económicos» (n.º 2 do mesmo artigo).

1. Identificação preliminar dos diplomas relevantes, do seu âmbito material e do seu estado de vigência na ordem jurídica e estabelecimento de relações intra-sistemáticas elementares. Esta informação é a primeira a ser recolhida e é produto de uma vigilância rotinada e permanente das fontes legais, podendo, com adaptações, ser estendida a outro tipo de fontes abertas (por exemplo, jurisprudência, instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, etc.). A Tabela 5 contém uma exemplificação de estruturação dessa informação de base.

Tabela 5

Estruturação elementar de informação suscitada pela publicação de diplomas legais — Exemplificação

[Diploma]	[Âmbito : objeto]	[Modificações sofridas ; produzidas]	[Notas e relações intra-sistemáticas]
...
DL 29/2008	Prevenção e combate do planeamento fiscal abusivo: deveres de comunicação, informação e esclarecimento à administração tributária	Revogado: DL 26/2020	
...
L 83/2017	Branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo: medidas de natureza preventiva e repressiva de combate	DL 144/2019 + L 58/2020; revoga L 25/2008, DL 125/2008 e P 150/2013 (2.ª S.)	<p>DIR 2015/849/UE (prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo) e DIR 2016/2258/UE (acesso às informações antibransqueamento de capitais por parte das autoridades fiscais)</p> <p>Deveres de identificação de clientes e de prestação de informação à ASAE por comerciantes em venda de bens em numerário e por prestadores de serviços a pessoas coletivas: REG 380/2013 (2.ª série)</p> <p>Transações ≥ 15 mil euros — identificação: www.asae.gov.pt/espaco-publico/formularios/perguntas-frequentes1/regulamento.aspx</p> <p>Comissão de Coordenação das Políticas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo: RCM 88/2015</p> <p>Cf. L 52/2003 (combate ao terrorismo), L 89/2017 (Registo Central do Beneficiário Efetivo) e L 26/2020 (mecanismos internos ou transfronteiriços com relevância fiscal)</p>
...
L 26/2020	Mecanismos internos ou transfronteiriços com relevância fiscal *: obrigação de comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira	DL 53/2020; revoga DL 29/2008	<p>Nota *: mecanismos que apresentam determinadas características-chave genéricas ou específicas relacionadas com o teste do benefício principal, com operações transfronteiriças, com obrigações legais de informação sobre contas financeiras ou de identificação dos beneficiários efetivos ou com preços de transferência (art. 5.º).</p> <p>DIR 2018/822 (troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade em relação aos mecanismos transfronteiriços a comunicar)</p> <p>Cf. L 15/2001 (RGIT) e L 83/2017 (branqueamento de capitais)</p>
...

Fonte: elaboração própria.

No caso que se apresenta, a chegada da Lei n.º 26/2020 ao ordenamento jurídico importou em revogação do Decreto-Lei n.º 29/2008 (que passou imediatamente a ficar assinalado a vermelho). Aquela lei apresenta relações com outros diplomas — nomeadamente, com a Diretiva (UE) 2018/822 do Conselho, que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade em relação aos mecanismos transfronteiriços a comunicar, com o Regime Geral das Infrações Tributárias e com o regime de combate ao branqueamento de capitais —, que ficam assim devidamente evidenciados na última coluna. A publicação daquela Lei fica assim também evidenciada em nota aos diplomas com que tem relações intra-sistemáticas (como, para ilustração, se vê na última coluna respeitante à Lei n.º 83/2017).

É concebível informação adicional no quadro — como, por exemplo, datas de entrada em vigor dos diplomas, muito em especial quando difiram do regime geral de *vacatio legis*, e até identificação das entidades (nomeadamente administrativas) a que são conferidas competências de fiscalização —, sendo tal informação adicional necessariamente tratada, por desagregação ou densificação, numa segunda ou terceira linhas de dados. Mas não há que perder de vista que este é um quadro de referência rápida, não devendo ficar sobrelotado.

2. Elaboração de fichas técnicas de diplomas, com muito clara especificação de datas de entrada em vigor e das alterações que o diploma tenha sofrido, identificação de diplomas regulamentares e referência do quadro sancionatório aplicável por infração às suas disposições. Para exemplificação, reproduz-se na Figura 6 informação que pode preambular o regime aplicável às práticas individuais restritivas do comércio (PIRC) inscrito no Decreto-Lei n.º 166/2013, de 27 de dezembro, e, de modo a exemplificar o emprego de destaque sancionatório, o artigo 13.º do diploma.

Figura 6

Ficha técnica de diploma legal — Exemplificação

Decreto-Lei n.º 166/2013
de 27 de dezembro

ENTRADA EM VIGOR: 25 de fevereiro de 2014.

ALTERAÇÕES AO DIPLOMA:

[ÚNICA] Decreto-Lei n.º 220/2015, de 08 de outubro; entrou em vigor em 07 de dezembro de 2015.

REGIME SANCIONATÓRIO:

Coimas — tipos de intensidade sancionatória não qualificada legalmente (em euros):

Tipos:		Pess. SINGULAR		EMPRESA (dimensão: art. 10.º/3)				Obs.
				Micro	Pequena	Média	Grande	
A	min	250,00	500,00	500,00	750,00	1000,00	2500,00	Art. 10.º/2
	máx	7500,00	10 000,00	25 000,00	100 000,00	500 000,00		
B	min	750,00	2500,00	3000,00	4000,00	5000,00		Art. 10.º/1
	máx	20 000,00	50 000,00	150 000,00	450 000,00	2 500 000,00		

PIRC

Negligência: punida nos termos gerais (art. 9.º/2)

Tentativa: punida nos termos gerais (art. 9.º/2)

Sanções acessórias: não previstas

Fiscalização: art. 13.º/1

Medidas cautelares: arts. 8.º e 11.º

Instrução: art. 13.º/1

Decisão: art. 13.º/2

...

Artigo 13.º : Fiscalização, instrução e decisão dos processos

1. **A** Compete à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) a fiscalização do cumprimento do disposto no presente decreto-lei e a instrução dos processos de contraordenação.

2. A decisão de aplicação das coimas compete ao inspetor-geral da ASAE.

Sanção A: incide sobre a não prestação ou a prestação de informações falsas, inexatas ou incompletas, em resposta a pedido da entidade fiscalizadora (art. 9.º/1-c).

...

Fonte: Flaminio & Ferreira (2018: 217, 224).

3. Evidenciação objetiva dos riscos eminentemente jurídicos a que o diploma se refira (por exemplo, cominações de invalidade ou sanções criminais ou contraordenacionais), quer diretamente quer por conjugação com algum outro diploma. Em determinados domínios (ambiental,

laboral, tributário, etc.) há regime contraordenacional específico que estabelece uma «camada» adicional entre o regime geral do ilícito de mera ordenação social (o Decreto-Lei n.º 433/82) e o diploma ou diplomas que contêm normas de atuação dos sujeitos (prescrições) e a intensidade sancionatória (usualmente, leve, grave ou muito grave) a associar ao respetivo incumprimento.

A complexidade técnica deve, tanto quanto possível, ficar logo indubitavelmente evidenciada e, nalguma medida, contextualizada a interação entre disposições legais, como se ilustra na Figura 7 — aqui recorrendo ao artigo 49.º do anterior Código do Trabalho (Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto).

Figura 7

Estruturação de informação juridicamente relevante na análise de diplomas legais

The diagram illustrates the structure of Article 49 of the former Labor Code, titled "Artigo 49.º: Protecção da segurança e saúde". The article is divided into several paragraphs and sub-paragraphs, with specific annotations on the left side:

- indicacões remissivas** (green arrow): Points to a green highlighted box containing:
 - > actividades condicionadas: RCT, arts. 84.º a 88.º
 - > actividades proibidas: RCT, arts. 89.º a 95.º
 - > subsídio em caso de dispensa referida no n.º 4, al. c): RCT, art. 103.º, n.º
 - > Administração Pública – efeitos da dispensa referida no n.º 4, al. c): RC + art. 113.º, n.º 1
 - > fiscalização com prioridade e urgência: RCT, art. 469.º, n.º 7
- sanções aplicáveis** (red arrow): Points to paragraph 2, which is highlighted in red. It states: "2. **MG** Sem prejuízo de outras obrigações previstas em legislação aplicável de apresentarem um risco específico de exposição a agentes nocivos no trabalho, o empregador deve proceder à avaliação da natureza, duração e frequência da exposição da trabalhadora grávida, puérpera ou lactante, de modo a determinar os riscos e as repercussões sobre a gravidez ou a amamentação."
- demarcação de incidência de sanções** (blue arrow): Points to paragraph 3, which is highlighted in blue. It states: "3. **G** Sem prejuízo dos direitos de informação e consulta previstos no artigo anterior, a trabalhadora grávida, puérpera ou lactante tem direito a ser informada dos resultados da avaliação referida no número anterior, bem como das medidas a tomar."
- disposições sancionatórias** (orange arrow): Points to a brown highlighted box at the bottom containing: "Sanções – **MG**: art. 643.º, n.º 1 – **G**: art. 643.º, n.º 2"

The main text of Article 49 includes:

1. **MG** A trabalhadora grávida, puérpera ou lactante tem direito a condições de trabalho que garantam a sua segurança e saúde nos locais de trabalho, de modo a evitar a exposição a agentes nocivos, nos termos dos números seguintes.
2. **MG** Sem prejuízo de outras obrigações previstas em legislação aplicável de apresentarem um risco específico de exposição a agentes nocivos no trabalho, o empregador deve proceder à avaliação da natureza, duração e frequência da exposição da trabalhadora grávida, puérpera ou lactante, de modo a determinar os riscos e as repercussões sobre a gravidez ou a amamentação.
3. **G** Sem prejuízo dos direitos de informação e consulta previstos no artigo anterior, a trabalhadora grávida, puérpera ou lactante tem direito a ser informada dos resultados da avaliação referida no número anterior, bem como das medidas a tomar.
4. **MG** Sempre que os resultados da avaliação referida no número anterior ou a natureza da exposição da trabalhadora grávida, puérpera ou lactante ou a amamentação, o empregador deve tomar as medidas necessárias para eliminar ou reduzir os riscos, nomeadamente:
 - a) Proceder à adaptação das condições de trabalho;
 - b) Se a adaptação referida na alínea anterior for impossível, demasiado onerosa, atribuir à trabalhadora grávida, puérpera ou lactante as tarefas compatíveis com o seu estado e categoria profissional;
 - c) Se as medidas referidas nas alíneas anteriores não forem suficientes, transferir a trabalhadora para outro trabalho durante todo o período necessário para evitar a exposição a agentes nocivos.
5. **MG** É vedado à trabalhadora grávida, puérpera ou lactante a realização de trabalhos cuja avaliação tenha revelado riscos de exposição a agentes nocivos que possam colocar em perigo a sua segurança ou saúde [RCT: art. 89.º].
6. As actividades susceptíveis de apresentarem um risco específico de exposição a agentes nocivos ou condições de trabalho referidos no número anterior, são determinados em legislação específica.

Fonte: elaboração com base em Ferreira (2006: 28).

Na Figura 8 exemplifica-se, agora com recurso ao artigo 24.º do vigente Decreto-Lei n.º 273/2003, de 29 de outubro, sobre condições de segurança e de saúde no trabalho em estaleiros temporários ou móveis, possível composição final da informação que se dá por interligada. Enquanto se dispõe à vista a totalidade das disposições legais (o articulado), evidenciam-se logo riscos de sancionamento pela prática de contraordenações graves (G) ou muito graves (MG) e os distintos agentes que a elas se dão por sujeitos. Pode sempre pretender evidenciar-se outros aspetos juridicamente relevantes (por exemplo, os prazos de 24h contidos nos n.ºs 1 e 3 deste artigo 24.º ou os poderes de autoridade inscritos nos n.ºs 6 a 8).

Figura 8

Evidenciação objetiva de riscos eminentemente jurídicos — Exemplificação

Artigo 24.º : Acidentes graves e mortais

1. **G1** Sem prejuízo de outras notificações legalmente previstas, o acidente de trabalho de que resulte a morte ou lesão grave do trabalhador, ou que assuma particular gravidade na perspectiva da segurança no trabalho, deve ser comunicado pelo respectivo empregador à Inspeção-Geral do Trabalho e ao coordenador de segurança em obra, no mais curto prazo possível, não podendo exceder vinte e quatro horas.
2. **G1 / G2 / G3** A comunicação do acidente que envolva um trabalhador independente deve ser feita pela entidade que o tiver contratado.
3. **G3 < / > G4** Se, na situação prevista em qualquer dos números anteriores, o acidente não for comunicado pela entidade referida, a entidade executante deve assegurar a comunicação dentro do mesmo prazo <, > findo o qual, não tendo havido comunicação, o dono da obra deve efectuar a comunicação nas vinte e quatro horas subsequentes.
4. **MG1 / MG2 / MG3** A entidade executante e todos os intervenientes no estaleiro devem suspender quaisquer trabalhos sob sua responsabilidade que sejam susceptíveis de destruir ou alterar os vestígios do acidente, sem prejuízo da assistência a prestar às vítimas.
5. **MG1** A entidade executante deve, de imediato e até à recolha dos elementos necessários para a realização do inquérito, impedir o acesso de pessoas, máquinas e materiais ao local do acidente, com excepção dos meios de socorro e assistência às vítimas.
6. A Inspeção-Geral do Trabalho pode determinar a suspensão imediata de quaisquer trabalhos em curso que sejam susceptíveis de destruir ou alterar os vestígios do acidente, sem prejuízo da assistência a prestar às vítimas.
7. Compete à Inspeção-Geral do Trabalho, sem prejuízo da competência atribuída a outras entidades, a realização do inquérito sobre as causas do acidente de trabalho, procedendo com a maior brevidade à recolha dos elementos necessários para a realização do inquérito preliminar.
8. Compete à Inspeção-Geral do Trabalho autorizar a continuação dos trabalhos com a maior brevidade, desde que a entidade executante comprove estarem reunidas as condições técnicas ou organizativas necessárias à prevenção dos riscos profissionais.

Sanções — **G1** [empregador]: art. 26.º, al. d) — **G2** [dono da obra, quando lhe competir a comunicação do acidente]: art. 26.º, al. a) — **G3** [entidade executante]: art. 26.º, al. c) — **G4** [dono da obra]: art. 26.º, al. a) — **MG1** [entidade executante]: art. 25.º, n.º 3, al. c) — **MG2** [empregador]: art. 25.º, n.º 3, al. d) — **MG3** [trabalhador independente]: art. 25.º, n.º 3, al. e)

4.4.7. Gestão de riscos de integridade e gestão da Integridade: oportunidade, necessidade e sistematização

Oportunidade

Tal como de certo modo sucede com o LRM, também quanto à gestão de riscos específicos de integridade é de entender que às semelhanças metodológicas aplicáveis a organizações que unicamente prosseguem interesses públicos (relativamente a organizações que não os professam) correspondem dissemelhanças com reflexo na metodologia. Desde logo, aquele primeiro tipo de organizações — e a referência vai aqui, em primeiríssima linha, para a administração direta e indireta do Estado e para as administrações autárquicas — é de génese legal, ou seja, a reflexão sobre a oportunidade da sua existência é feita a montante e é também a própria lei que lhe define missão e atribuições e lhe confere competências. Assim, em obediência ao princípio da legalidade, a organização não extravasa a sua missão e atribuições e prossegue-as com as competências e poderes de que dispõe legalmente.¹¹⁷

Deste modo, na estruturação de um sistema de gestão da Integridade aplicável a organizações que apenas prossigam interesses públicos é de plano cimeiro que haja *mensuração do desvio da prossecução da missão e atribuições ou do bom emprego das competências e poderes* postos pela lei à disposição dos seus agentes (dirigentes e não dirigentes).

Por outro lado, e enquanto as organizações privadas vão recrutando sobretudo em função da sua capacidade para integrarem e manterem quadros no seu seio, aquelas organizações públicas fazem uso, desde a respetiva constituição, de um quadro normativo e financeiro que lhes permite disporem sempre de especialistas para o apoio direto à direção de topo (técnicos superiores). E aqui teremos um entrelaçamento natural, propiciado pela própria natureza das organizações de génese legal que apenas prosseguem fins públicos, entre metodologias de gestão da Integridade e de LRM.

Mas é também claro que há fortes constrangimentos, desde logo orçamentais, à livre prossecução de recrutamentos ou à adoção de sistemas que, já de si onerosos aquando da sua implantação inicial, carecem de afinamentos constantes. Não é novidade nenhuma a deslocação para os denominados serviços partilhados de algumas das aquisições mais significativas e

¹¹⁷ Não se ignoram as dinâmicas de gestão pública que concorram para a projeção da missão nem, de igual modo, os próprios projetos e parcerias, quantas vezes espontâneos e informais, estabelecidos entre as organizações. Mas notar-se-á que estes deverão sempre ficar documentados e publicitados nos competentes relatórios de atividades e que a «projeção da missão» não comportará a obstaculização ou a desconsideração da missão de terceira organização de equivalente génese legal.

indiferenciadas que qualquer entidade pública tem de efetuar para a prossecução das suas atribuições. Se puder considerar-se que há um elevado nível de indiferenciação em muitos dos componentes base de um subsistema de gestão que se queira construir ou adotar — e que, aliás, muito do esforço é conducente a uma produção normativa —, pode assumir-se com idêntica facilidade que tais sistemas não têm de ser incontáveis ou estanques. Efetivamente, as áreas ministeriais ou de governação compreendem elas próprias uma ordenação de missão e atribuições — por sua vez redistribuídas entre os serviços e entidades que as estruturam —, o que permite conceber que a própria estruturação de um sistema de gestão da Integridade a um tal nível não perturba as opções, adaptações e refinamentos que são próprios da gestão imprimida pela direção de topo, enquanto oferece maior oportunidade de deteção de fragilidades e inércias.

A um nível máximo situam-se as estratégias nacionais de integridade, que têm a virtude de concitarem necessária e concertadamente o envolvimento das organizações que apenas prosseguem fins públicos e da própria sociedade civil. A inexistência de uma tal estratégia nacional tem sido objeto de reparos que não são de ignorar (Marques & Coroado, 2012: 13 e 25) ¹¹⁸.

Necessidade

São frequentemente detetadas *correlações fortes* de risco — vejam-se, por exemplo, as que se dão por estabelecidas entre crime e corrupção ¹¹⁹ ou entre tortura e corrupção em contexto policial ¹²⁰ ou entre corrupção e o próprio exercício da atividade policial ¹²¹ ou entre

¹¹⁸ Para exemplificação da atualidade do tema, veja-se ainda um bem mais recente artigo de opinião do então Presidente do Tribunal de Contas, «Reforçar a integridade para prevenir a corrupção», no diário *Público* de 09.12.2018, bem como a nota informativa intitulada «Índice de Perceção da corrupção 2018 confirma estagnação de Portugal no combate à corrupção», datada de 29.01.2019 e disponível em <https://transparencia.pt/indice-de-percecao-da-corupcao-2018> (consultado em 20.02.2019).

¹¹⁹ Que, aliás, são os principais problemas em economias emergentes e países em desenvolvimento e, a par de um frágil sistema de ensino, as preocupações que mais têm crescido: cf. www.pewglobal.org/2014/11/06/crime-and-corruption-top-problems-in-emerging-and-developing-countries (consultado em 22.04.2019). Com a notória exceção das forças armadas (*military*), as instituições públicas (sistema judicial, funcionários públicos e governo) estão, segundo este estudo, visivelmente atrás das empresas, dos bancos, dos líderes religiosos e da comunicação social na perceção da (boa) influência na vida do país.

¹²⁰ «(...) *wherever torture and corrupt practices coexist, their relationship tends to be mutually reinforcing. (...) corruption brings in its wake discrimination, violence, insecurity and, ultimately, a loss of respect for authority in places of deprivation of liberty. (...) GRECO is paying increased attention to corruption risks within the law enforcement agencies (...). Torture and corruption are indeed concurrent consequences of the same original cause, namely the failure of the relevant governance system to prevent abuse by unchecked power*» — declaração conjunta do Comité de Prevenção da Tortura (CPT) e do Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), ambos do Conselho da Europa, de 25 de fevereiro de 2019, disponível em <https://rm.coe.int/1680933aeb> (consultado em 22.04.2019).

¹²¹ «(...) *moral vulnerability should be seen as a fundamental defining feature of police work. (...) in the profession of policing, the tendency to corruption ought to be regarded as a basic occupational hazard and treated accordingly*» (Miller, Blackler & Alexandra, 2006: 140).

erradicação da pobreza e combate à corrupção¹²² ou entre desigualdade no sucesso social e corrupção¹²³ ou, numa formulação inversa, entre confiança social e crime e corrupção¹²⁴.

Estas correlações, ancoradas em estudos e informação estatística, são exemplos de atos propiciadores de ações e reações de corrupção e fraude que ilustram a proximidade entre a prossecução de valores de integridade e — não seja de estranhar! — a própria essência dos Estados de direito¹²⁵. Não são, pois, negligenciáveis. Não se espera que sejam diretamente incorporadas em apreciações de riscos organizacionais ou absorvidas no processo de avaliação, mas sim que sejam tidas em conta como fonte. Aliás, o próprio conhecimento dos riscos e seu tratamento gerado por um modelo LRM deverá acompanhar o estado da arte.

Embora possa entender-se que não há propriamente uma área científica da gestão da Integridade e dos riscos de integridade — que é, pois, uma intersecção de saberes e metodologias usualmente reconduzíveis ao *Risk Assessment* e ao *Risk Management* —, há certamente sistemas de gestão daquele tipo de riscos. E há igualmente uma crescente especificação de responsáveis, externos e internos à organização, a quem é cometida uma vigilância técnica dos riscos e o desenvolvimento de toda uma metodologia de apreciação entre a identificação e o tratamento dos riscos.¹²⁶

Só pode assim concluir-se que, quer pela sua compreensividade e envolvimento, quer pelo investimento exigido e pelo impacto exigível, os sistemas de gestão da Integridade têm particular significado organizacional.¹²⁷

¹²² «A economia é a ciência dos recursos escassos. A pobreza, ao impedir uma parte da população de realizar plenamente o seu potencial, é um desperdício do recurso mais precioso (...), as pessoas. A corrupção também desperdiça recursos quando os desvia para o serviço de elites extrativas, subtraindo-os ao bem-estar de todos. Além disso, gera pobreza, porque torna o país menos próspero e é utilizada por uma pequena minoria para acumular riqueza» — artigo de opinião de Susana Peralta em www.publico.pt/2020/09/18/opiniao/opiniao/antonio-costa-corrupcao-1931972 (consultado em 18.09.2020).

¹²³ «Where some groups fare much better than others in a society, corruption will be much higher» (Uslaner, 2008: 58).

¹²⁴ www.pewglobal.org/2008/04/15/where-trust-is-high-crime-and-corruption-are-low (consultado em 22.04.2019).

¹²⁵ A corrupção compreende-se num *risco de destruição da democracia*: veja-se como «instituições em crise, elites desconectadas, regresso dos populismos, crescimento da intolerância e dos discursos de ódio» (capa de abril de 2019 da *Courrier Internacional*, n.º 278) são temas de muito elevada interconexão. A Ética Aplicada e a própria filosofia do Estado e do Direito oferecem assim fundamentos teóricos e históricos para a conceptualização da Integridade.

¹²⁶ Sobre a empresa como fonte de perigo e autogarante, os *gatekeepers* em contexto empresarial e a função do *compliance officer*, veja-se Geraldo (2018: 267). Considere-se ainda o caso de advogados que são colaboradores internos (*in-house lawyers*, com vínculo laboral), com especificidades estatutárias e contratuais que devam reconhecer a sua dependência funcional mas assegurem a sua autonomia técnica.

¹²⁷ Assume-se que estes sistemas podem conter em si (sub)sistemas de gestão anticorrupção e que estes últimos, que podem coexistir em autonomia com um sistema elementar de gestão da integridade, se mostram mais focados para a reação a realidades próximas da incursão em práticas criminosas intra e interorganizacionais. Note-se que os planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas atualmente instituídos nas entidades públicas são dos principais instrumentos de gestão ao dispor dos dirigentes máximos dos serviços, tanto mais que ultrapassam ciclos anuais e bienais de atividades e avaliação dos serviços e chegam a atravessar diferentes comissões de serviço de sucessivos dirigentes máximos. Sobre os benefícios da adoção, também pelas organizações públicas, de um

Sistematização

No alinhamento de uma tematização da integridade no setor público, podem identificar-se os seguintes quatro planos ¹²⁸:

a) Institucionalização de sistemas de integridade pública:

- Conceção da estratégia nacional de integridade e/ou combate à corrupção;
- Conceção de políticas de integridade, usualmente inscritas em códigos de conduta e ética, sobre conflitos de interesses, denúncias (*whistle-blowing*), pressão de grupos de interesse (*lobbying*), financiamento de partidos políticos e de campanhas e auditoria e controlo internos das estruturas de governo (*executive branch*), e definição de padrões específicos de conduta sobre tratamento da informação e confidencialidade, aceitabilidade de oferendas e favores, uso de recursos públicos materiais (equipamentos, imóveis) e informáticos (correio eletrónico, redes internas, Internet) e contratação pública;

b) Mecanismos de coordenação da implantação de políticas;

c) Monitorização e avaliação dos sistemas;

d) Controlo interno e gestão do risco.

Embora cada um destes componentes esteja sujeito a experiências nacionais e interinstitucionais muito diversas ¹²⁹ e cada um deles seja sujeito a configuração e afinamentos, a sua própria presença conjugada e regrada deverá assim conferir sistematicidade à gestão dos riscos de integridade.

A gestão da Integridade, assim com já mais evidente proximidade à modelação por um LRM, propicia construções teórico-práticas (*conceptual frameworks*) com alguma aproximação a uma autêntica mundivisão de círculos de reflexão não estritamente académicos (*think*

sistema de gestão anticorrupção e as limitações intrínsecas e desafios suscitados por essa adoção, pode ver-se Ferreira (2018).

¹²⁸ Está a seguir-se, por ilustrativa comodidade mas com modificações, a própria estrutura expositiva do relatório OECD (2017: 151–159), com enxerto de referências colhidas em European Commission (2017b: 11).

¹²⁹ Por exemplo, existência ou não de encarregados de proteção da integridade (*integrity officials*).

tanks)¹³⁰ que, além dos usuais estudos, relatórios e comunicados, oferecem úteis instrumentos aplicativos e de análise.¹³¹

¹³⁰ Sem qualquer pretensão recenseadora, vejam-se o Institute on Governance (IOG; Otava, 1990), a Transparency International (TI; Berlim, 1993), o Anti-Corruption Resource Centre (denominado «U4»; Bergen, 2002), o Open Compliance and Ethics Group (OCEG; Phoenix, 2002), o World Justice Project (WJP; Washington DC, 2006), ou a Foundation for Global Governance and Sustainability (FOGGS; Bruxelas, 2013).

¹³¹ Como sejam os conhecidos «corruption perceptions index» e «global corruption barometer» (TI), «rule of law index» (WJP) ou os modelos «Principled Performance» e «GRC» (OCEG, que anuncia ter já certificado dezenas de milhares de profissionais em todo o mundo).

5. PERCEÇÕES SOBRE INTEGRIDADE PÚBLICA

Por entrevista efetuada a cinco dirigentes integrantes de direções superiores de serviços de natureza inspetiva — Autoridade para a Segurança Alimentar e Económica (466 trabalhadores), Inspeção–Geral das Atividades em Saúde (71), Inspeção–Geral das Atividades Culturais (61), Inspeção–Geral da Administração Interna (36) e Inspeção Nacional da Polícia de Segurança Pública (20644) —, procedeu–se a breve colheita de entendimento sobre temáticas suscitadas pela Recomendação da OCDE de 2017. Para tanto foram formuladas quatro questões:

- A primeira, sobre associação da «integridade» a outros princípios ou valores;
- A segunda, sobre a aptidão dos instrumentos de gestão em uso na deteção e mensuração satisfatórias de desvios na prossecução da missão e atribuições do serviço, especificando–se oportunidades de melhoria caso se deem por identificadas;
- A terceira, sobre eventual decréscimo, ou mesmo abandono, na prossecução de atribuições do serviço;
- A quarta, sobre emprego de metodologias e instrumentos na análise e gestão de riscos de integridade e a eventual vinculação a algum sistema de gestão de riscos.

Têm–se presentes os limites intrínsecos: atente–se na baixa representatividade destes serviços mesmo dentro da própria administração direta do Estado. Importa notar que, além de serem todos eles serviços de natureza inspetiva (no caso da ASAE e da Inspeção Nacional da PSP, não integrados no SCI), e não serviços de natureza eminentemente prestacional ou de condução de políticas públicas, são também apenas quatro as áreas governativas consideradas (Economia, Saúde, Cultura e Administração Interna). E, porém, tratando–se de uma abordagem embrionária, não deixa de entender–se que as questões suscitadas poderão ser merecedoras de ulterior desenvolvimento e melhor representatividade em estudos futuros.

As entrevistas, precedidas de informação sobre o correspondente serviço colhida nos sítios institucionais de Internet e no SIOE, estão reunidas no Anexo IV.

[1] Princípios e valores

Os valores afirmados institucionalmente pelos serviços — entre 3 e 7 por cada serviço — e usualmente reproduzidos em instrumentos de gestão (nomeadamente nos planos de atividades) estão apresentados na Tabela 6. Neles, a integridade ocorre uma única vez ¹³².

¹³² Nesse único caso (ASAE), a integridade está descritivamente associada a «honestidade e ética».

Tabela 6

Valores afirmados institucionalmente por 5 serviços de natureza inspetiva

[Ocorrências]	1	2	3
<i>Qualidade</i>			
<i>Credibilidade / Credibilidade assertiva</i>			
Responsabilidade / Responsabilidade ética			
Independência			
Transparência			
<i>Inovação</i>			
<i>Imparcialidade</i>			
<i>INTEGRIDADE; Objetividade; Legalidade; Compromisso; Colaboração; Identidade; Sentido crítico; Isenção; Excelência; Altruísmo; Competência técnica</i>			

Por sua vez, os entrevistados estabeleceram associação de «integridade» a outros princípios ou valores, constando na Tabela 7 o resultado dessa associação.

Tabela 7

Valores associáveis a «integridade» identificados por 5 dirigentes superiores de serviços de natureza inspetiva

[Ocorrências]	1	2	3
Independência			
<i>Honestidade</i>			
Responsabilidade			
Transparência			
<i>Isenção</i>			
Objetividade; Legalidade; Serviço público; Missão; Coragem; Equilíbrio; Cumprimento da lei; Consciência ética; Formação adequada ao longo da vida; Autodomínio; Avaliação externa do desempenho			

Os dados disponíveis, embora colhidos apenas junto de cinco dirigentes e de informação publicamente disponível de cinco serviços de natureza inspetiva, permitem assim alguma gradatividade dos resultados. Efetivamente, da intersecção da informação constante nas tabelas 6 e 7 resulta, com destaque a negrito em cada uma delas, serem quatro os níveis de proximidade semântica a «integridade», o que fica expresso na Tabela 8.

Tabela 8
Proximidade semântica à «integridade»

INTEGRIDADE	
Nível 1	Independência
Nível 2	Responsabilidade; Transparência
Nível 3	Honestidade
Nível 4	Objetividade; Legalidade; Isenção
Nível 5	Serviço público; Missão; Coragem; Equilíbrio; Cumprimento da lei; Consciência ética; Formação adequada ao longo da vida; Autodomínio; Avaliação externa do desempenho

Dentre os conceitos elencados, apenas a «responsabilidade» (nível 2) e a «legalidade» (nível 4) têm correspondência com princípios da atividade administrativa assim igualmente denominados (cf. *supra*, Tabela 1). Embora os entrevistados não tenham sido convidados a definir os valores e princípios que elegeram, percebe-se uma simultânea proximidade da «independência» (nível 1) e da «isenção» (nível 4) ao princípio da imparcialidade. Também se observa que a «transparência», tão pouco afirmada formalmente na legislação (*supra*, nota 23), é aqui convocada em elevado nível.

[2] *Mensuração de desvios*

Por informação colhida nos cinco sítios institucionais de Internet, verifica-se ser variável a opção dos serviços entre um núcleo irreduzível de instrumentos de gestão que possuem e publicitam e outros que só alguns serviços publicitam. A Tabela 9 distribui os instrumentos em função dessa ocorrência mais ou menos frequente.

Tabela 9

Instrumentos de gestão dos serviços

<i>Núcleo</i>	<i>Conteúdo</i>	<i>Tipos de instrumentos</i>
1	Núcleo irreduzível de instrumentos de gestão que todos os serviços possuem e publicitam	(i) Plano anual de atividades (ii) Relatório anual de atividades ¹³³ (iii) Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) ¹³⁴ (iv) PPRCIC ¹³⁵
2	Instrumentos publicados pela maior parte dos serviços.	(i) Balanço Social em publicação autonomizada do relatório de atividades (Decreto-Lei n.º 190/96, de 09 de outubro) (ii) Plano Estratégico, de duração entre dois a cinco anos ¹³⁶ (iii) Código de Conduta ¹³⁷
3	Instrumentos publicados por uma minoria de serviços	(i) Mapa de Pessoal (ii) Plano de Formação
4	Com ocorrência num único serviço	(i) Orçamento Anual em documento autonomizado (ii) Relatório de Execução do PPRCIC (iii) Avaliações da Satisfação (clientes e entidades parceiras) (iv) Plano de Ação Participativo para a Responsabilidade Social (v) Relatório de Sustentabilidade (vi) Implementação do Regulamento Geral de Proteção de Dados (vii) Carta de Missão (viii) Relatórios das Cartas de Missão (ix) Delegações e subdelegações de competências (x) Estratégia para as Tecnologias de Informação e Comunicação (xi) Política de Informação (xii) Projetos Cofinanciados por Fundos Europeus (xiii) SIADAP 2 e SIADAP 3 ¹³⁸

É em geral afirmado pelos entrevistados que os instrumentos de gestão disponíveis, nomeadamente o QUAR, consentem essa mensuração de desvios, nomeadamente desde que se assegure a respetiva monitorização e acompanhamento e se efetive o controlo interno por auditorias internas obrigatórias e por envolvimento dos dirigentes intermédios. A cultura de rigor exige uma efetiva mensuração e a correção dos desvios.

Identificam-se fragilidades ou constrangimentos, como a dificuldade em manter a estabilidade das equipas ou a elevada exigência de reportes funcionais (orçamentais, de pessoal, etc.),

¹³³ Também sob a designação «Relatório de Atividades e Autoavaliação».

¹³⁴ No QUAR assenta a avaliação do desempenho do serviço (artigos 10.º a 13.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública — SIADAP) e nele se evidenciam permanentemente desvios dos resultados aos objetivos de eficácia, de eficiência e de qualidade fixados para o ciclo de gestão e respetivas causas (artigos 10.º/1-g e 11.º/1). A auto-avaliação do serviço com indicação dos parâmetros é divulgada na respetiva página eletrónica (artigo 25.º).

¹³⁵ Por vezes com a designação «plano de gestão de riscos» ou «plano de prevenção de riscos de gestão e corrupção». Há serviços a proceder à sua renovação anual.

¹³⁶ Também sob a designação «Grandes Opções Estratégicas».

¹³⁷ Com as várias designações «Código de Conduta e de Ética», «Código de Conduta Ética» ou «Código de Ética e Normas de Conduta».

¹³⁸ O único caso de publicitação recensado respeita a ciclos de gestão já muito antigos — 2010 para o SIADAP 2 (dirigentes) e 2014 para o SIADAP 3 (trabalhadores).

o que deverá exigir um especial escrutínio dos procedimentos e a sua codificação em alinhamento com os instrumentos de ética em particular ao nível da prevenção de riscos.

Noutro sentido e reconhecendo-se não haver instrumento permanente e automático de aferição de desvios, é afirmado que os instrumentos só permitem a deteção e mensuração satisfatórias de forma genérica e ocasional, quando se tome conhecimento de facto materialmente relevante ou aquando do incumprimento de metas e objetivos. Mas os ciclos anuais da monitorização permitem sempre ajustar reações ao planeamento.

[3] Atribuições em decaimento

Em geral, é afirmado não haver áreas de missão abandonadas ou em decaimento, mas há certamente priorização na prossecução de atribuições, por exemplo em face da escassez de recursos financeiros e de pessoal, da multiplicidade de atribuições ou da extensão do território jurisdicional. Compete à gestão de topo, à luz de critérios de eficácia, eficiência, qualidade e éticos, desenvolver uma estratégia que abranja todas as atribuições.

Não há uma medição dessa prossecução diferenciada de atribuições, mas identificam-se fatores determinantes da diferenciação na definição de políticas públicas (ex., prioridades de política criminal) e em obrigações internacionais e de contexto.

Quando se reconheçam áreas em abandono também se identificam áreas e tarefas em crescimento (ex., no caso da PSP, polícia ambiental e proteção de indivíduos em contraponto ao decaimento da fiscalização económica).

Não se têm todos os desvios por negativos. Por exemplo, em contexto de serviço policial, em que os cenários de incerteza são marcantes, há lugar a resposta urgente e pronta (ex., no controlo de ajuntamentos), o que é um desvio positivo.

[4] Gestão de riscos de integridade

No que respeita a metodologias ou instrumentos de análise e gestão de riscos de integridade além do PPRCIC — tido por integrador da metodologia de prevenção e gestão de riscos dirigido à definição de orientações comportamentais e atuação funcional —, são referidos o Código de Ética, as recomendações do CPC, o regime de incompatibilidades dos cargos dirigentes, a deteção de boas práticas, a padronização de condutas, a disciplina estrita, o tratamento efetivo de toda a documentação, o desenvolvimento real de ações de controlo e auditoria, reuniões constantes com as chefias intermédias, a solicitação de pontos de situação sobre as várias áreas de suporte ou a própria existência de uma unidade de controlo e monitorização na estrutura orgânica. É ainda referida, agora na vertente de controlo externo, ação de verificação de aplicação dos PPRCIC em organismos de área governativa (Cultura).

Em sinal inverso, como fatores de perturbação da integridade institucional, contam-se contramedidas legislativas perturbadoras do clima organizacional.

No que respeita à autovinculação a algum sistema de gestão de riscos, é unicamente referida uma situação de acreditação de laboratórios em domínios técnicos (ASAE), assim gerando dependência de um sistema normalizado de gestão.

6. CONCLUSÕES

A presente dissertação apresenta limites próprios de um trabalho de investigação que não perscrutou linhagens doutrinárias ou mesmo uma aturada evolução histórica ou comparativa de sistemas de gestão de riscos de natureza ética e que, por outro lado, não visou o acompanhamento documentado da planificação e instalação de um sistema pensado para a perseguição da integridade pública. Tratando-se antes de dissertação que começa por constatar a disponibilidade de um sistema firmado em múltiplos planos interseccionados de intervenção, visou-se então identificar oportunidades e evidenciar a utilidade da adoção, pelas organizações públicas, de sistemas de gestão de integridade à luz da Recomendação da OCDE de 2017.

Assim, as conclusões aqui a reunir, que se pretende que sejam de âmbito geral, são as seguintes:

1. As organizações públicas, municiadas com um quadro normativo de atuação, nascem sob o signo da integridade e diferenciam-se entre si pela missão e atribuições que lhes estão legalmente cometidas.

2. A gestão vigilante do risco em áreas de grande densificação normativa e o tratamento de riscos eminentemente jurídicos apresentam-se às organizações, públicas e privadas, como oportunidades de elevada sistematicidade que lhes conferem proteção acrescida.

3. O caminho da integridade institucional — decisivamente pavimentado para as entidades públicas pela Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública, de 2017 — pode encetar-se por operações de preservação de uma identidade organizacional pública que, com recurso às competências legalmente conferidas a organizações que prossigam fins públicos, decorre afinal da própria prossecução ativa da respetiva missão e atribuições e de opções gestórias que se repercutem nessa «carteira» de posições jurídicas que é a respetiva esfera jurídica.

4. A gestão da Integridade e o *legal risk management* são um mundo de possibilidades de ordem metodológica, pois todas as organizações o são também. Na intersecção de domínios de saber técnico, nomeadamente o Direito e a Gestão Pública, e de metodologias de apreciação e gestão de riscos organizacionais, oferecem contributos seguros e estruturados para a vigilância da manutenção da identidade organizacional e da integridade institucional. Mais, portanto, que ferramentas, são abordagens sistematizadoras à proteção do valor da organização e ao reforço da sua resiliência que se concebem e implantam caso a caso.

Uma esperada produção crescente de estudos e experiências em torno da implementação de sistemas de gestão de riscos de integridade por organizações públicas portuguesas, em particular no que respeita ao sistema instituído pela Recomendação da OCDE, oferecerá certamente uma profusão de material de estudo que assim suprirá a atual escassez de recursos bibliográficos nacionais.

Entretanto, identificam-se perspectivas de investigação futura. Indicam-se três:

- a) Comparação entre sistemas de gestão anticorrupção e sistemas de gestão da integridade pública;
- b) Análise das bases culturais da organização pública em função de fatores como a natureza e extensão do ato instituidor normativo de direito público e do próprio ato fundacional político e cerimonial;
- c) Identificação de instrumentos e de decisões de tipo gestor para mensuração e minimização de desvios das organizações públicas na perseguição da sua missão e atribuições.

BIBLIOGRAFIA

- Adams, John, & Thompson, Michael (2002). *Taking Account of Societal Concerns about Risk: Framing the Problem*. Sudbury: HSE Books. Disponível em www.hse.gov.uk/research/rrpdf/rr035.pdf (consultado em 04.02.2019).
- Albuquerque, Paulo P. (2010). *Comentário do Código Penal*. 2.ª ed. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Antunes, Luís Filipe C. (2020, reimpr.). *A Ciência Jurídica Administrativa — Noções Fundamentais*, Almedina, Coimbra.
- Aven, Terje (2011a). On Some Recent Definitions and Analysis Frameworks for Risk, Vulnerability, and Resilience. *Risk Analysis: An International Journal*, 31(4), 515-522.
- Aven, Terje (2011b). On the Ontological Status of the Concept of Risk. *Safety Science*, 49(8-9), 1074-1079.
- Aven, Terje (2012). On the Critique of Beck's View on Risk and Risk Analysis. *Safety Science*, 50(4), 1043-1048.
- Beck, Ulrich (1992). *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.
- Bryman, Alan & Bell, Emma (2018). *Business Research Methods*. 5nd ed. Oxford: Oxford university Press.
- Calkins, Hugh (1989). The Case for a Legal Risk Strategy, *Journal of Business Strategy*, 10(5), 42-45.
- CPC (2015). *Prevenir a Corrupção no Setor Público: Uma experiência de 5 anos*. Relatório do Conselho de Prevenção da Corrupção disponível em www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/prevenir_corru_pcao_sector_publico.pdf (consultado em 05.02.2020).
- CPC (2018). *Conflitos de Interesses: Setor público*. Relatório do Conselho de Prevenção da Corrupção disponível em www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/estudo_conflitos_de_interesses_relatorio.pdf (consultado em 05.02.2020).
- Denhardt, Janet V., & Denhardt, Robert B. (2011). Leadership. *The SAGE Handbook of Governance*, ed. Mark Bevir, London: Sage Publications.
- Dupuy, Kendra, & Neset, Siri (2018). The cognitive psychology of corruption — Micro-level explanations for unethical behaviour, U4 Issue 2018:7. Disponível em www.u4.no/publications/the-cognitive-psychology-of-corruption (consultado em 04.02.2019).
- European Commission (2017a). *Quality of Public Administration: A toolbox for practitioners (Abridged version)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. DOI:10.2767/072868.
- European Commission (2017b). *Quality of Public Administration: A toolbox for practitioners — Theme 2: Ethics, openness & anti-corruption*, Luxembourg: European Commission. DOI: 10.2767/928272.
- EPAC/EACN (2017). *Guideline on Integrity Risk Management for Anti-Corruption Authorities (ACAs) and Police Oversight Bodies (POBs)*. Vienna: European Partners against Corruption/European contact-point network against corruption. Disponível em www.epac-eacn.org/downloads/recommendations/doc_view/169-integrity-risk-management-guideline (consultado em 04.02.2019).
- FERMA (2020). *European Risk Manager Report 2020*. Bruxelas: Federation of European Risk Management Associations. Disponível em www.ferma.eu/app/uploads/2020/06/The-European-Risk-Manager-Report-2020_29.06_LL_final.pdf (consultado em 22.08.2020).
- Ferraz, David (2013). Política, Administração e responsabilização de dirigentes públicos: implicações das teorias, modelos e reformas da Administração. Madureira, C., & Asensio, M. (org.) *Handbook de Administração Pública*. 2.ª reimpr. INA Editora: Lisboa.
- Ferreira, João Luís (2006). *Legislação Laboral Fundamental*, Lisboa: Europress.
- Ferreira, João Luís (2018). NP ISO 37001:2018 — Uma norma para edificar sistemas de gestão anticorrupção, *Guia de Empresas Certificadas 2018* (13), 66-68.
- Ferreira, João Luís (2020). Alguns caminhos da gestão da integridade institucional: Riscos eminentemente jurídicos e riscos de integridade. In Maia, A. J., Almeida, J.F., Silva, M. T. & Serra, R. (Coords), *Ética e Integridade na Vida Pública*. (83–106). Lisboa: Almedina.
- Flamino, João, & Ferreira, João Luís (2018). *Legislação sobre Exercício de Atividades Económicas*. Lisboa: Rei dos Livros.

- Fontes, José (2019). Integridade e atividade policial no século XXI. *Conferência 'A Integridade entre o Direito e a (Boa) Ciência da Administração — 14.11.2019*, Lisboa: Inspeção-Geral da Administração Interna. Disponível em [www.igai.pt/pt/Publicacoes/PublicacoesIGAI/Documents/\(2019\)_Conferencia_Artigos.pdf](http://www.igai.pt/pt/Publicacoes/PublicacoesIGAI/Documents/(2019)_Conferencia_Artigos.pdf) (consultado em 11.10.2020).
- Geraldo, Tiago (2018). A responsabilidade penal do “compliance officer”: fundamentos e limites do dever de auto-vigilância empresarial. In Palma, M., Dias, A., & Mendes, P. (coord.), *Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal* (2.ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Haimes, Yacov Y. (2011). Responses to Terje Aven's Paper: On Some Recent Definitions and Analysis Frameworks for Risk, Vulnerability, and Resilience Response. *Risk Analysis: An International Journal*, 31(5), 689-692. <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2011.01587.x> (consultado em 04.02.2019).
- Hespanha, A.M. (2019, reimpr.), *Cultura Jurídica Europeia: Síntese de um milénio*. Coimbra: Almedina.
- Huberts, Leo (2014). *The Integrity of Governance: What it is, What we Know, What is Done and Where to go*. Palgrave Macmillan UK.
- IGAI (2018). *Relatório de Atividades de 2018*. Lisboa: Inspeção-Geral da Administração Interna. Disponível em www.igai.pt/pt/InstrumentosDeGestao/RelatorioDeAtividades/Pages/default.aspx (consultado em 11.10.2020).
- IPQ (2015). *NP EN ISO 9000:2015 — Sistemas de gestão da qualidade — Fundamentos e vocabulário*. Caparica: Instituto Português da Qualidade.
- IPQ (2018). *NP EN ISO 37001:2018 — Sistemas de gestão anticorrupção — Requisitos e orientação para a sua publicação*. Caparica: Instituto Português da Qualidade.
- Kerchove, M. van de, & Ost, F. (1988). *Le système juridique entre ordre et désordre*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Liu, S.P., Huang, J.C., & Brown, G.L. (1998), Information and risk perception: A dynamic adjustment process, *Risk Analysis*, 18, 689-699. <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.1998.tb01113.x> (consultado em 04.02.2019).
- Löfstedt, Ragnar E. (2005). *Risk Management in Post-Trust Societies*. New York: Palgrave Macmillan.
- Mahler, Tobias (2007). Defining Legal Risk. *Proceedings of the Conference Commercial Contracting for Strategic Advantage: Potentials and Prospects* [pp.10-31]. Turku University of Applied Sciences. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=1014364> (consultado em 04.02.2019).
- Maia, António J. (2015). *Fatores Organizacionais Explicativos da Corrupção — Dissertação de doutoramento em ciências sociais e administração pública*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Disponível em <http://hdl.handle.net/10400.5/12741> (consultado em 08.10.2020).
- Maia, António J. (2020). Ética e integridade na governação pública — A corrupção e a fraude, e a sua prevenção. In Maia, A.J., Almeida, J.F., Silva, M.T. & Serra, R. (Coords), *Ética e Integridade na Vida Pública*. (53–81). Lisboa: Almedina.
- Marques, David, & Coroado, Susana (2012). *Sistema Nacional de Integridade — Portugal*, TIAC, INTELI e ICS-UL. Disponível em <http://dev.transparencia.pt/publicacoes> (consultado em 28.11.2020).
- Menzel, Donald C. (2016). *Ethics Management for Public and Nonprofit Managers: Leading and Building Organizations of Integrity*, 3rd ed. New York and London: Routledge.
- Metzger, Michael B. (2008). The ten commandments of legal risk management, *Business Horizons*, 51(1), 13-19. <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2007.08.005> (consultado em 04.02.2019).
- Miller, S., Blackler, J. & Alexandra, A. (2006). *Police Ethics*, 2nd edition. Winchester: Waterside Press.
- OECD (2017). *Government at a Glance 2017*, Paris: OECD Publishing,. Disponível em www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en (consultado em 22.04.2019).
- OECD (2020). *OECD Public Integrity Handbook*, Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en> (consultado em 08.10.2020).
- Pinto, P.M. (2008). Sobre a alegada "superação" do Direito pela análise económica. In Nunes, A., & Coutinho, J., *O Direito e o Futuro, o Futuro do Direito*. Coimbra: Almedina.
- Rocha, J. Oliveira (2013). Mudança do Estado e mudança da Administração Pública: a história duma disciplina. In Madureira, C., & Asensio, M. (org.) *Handbook de Administração Pública*. 2.ª reimpr. Lisboa: INA Editora.

- Rocha, J. Oliveira (2014). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. 2.ª reimpr. Lisboa: INA Editora.
- Rolo, Nuno M.C. (2019). *Manual de Administração e Governação Pública — Vol. I: Ciência, reforma, ética e direito da administração e emprego público*, AAFDL, Lisboa.
- Silva, Eduardo Sá (2017). *Tipologia dos Riscos: Uma Introdução*. Porto: Vida Económica.
- Sousa, António Francisco de (2019). *Manual de Direito Administrativo*, Porto: Vida Económica.
- Sousa, F., & Mendes, P. (coords.) (2014). *Dicionário de Relações Internacionais*, 3.ª ed., Porto: Edições Afrontamento/CEPESE.
- Steinberg, Richard M. (2011). *Governance, Risk Management, and Compliance: It Can't Happen to Us — Avoiding Corporate Disaster While Driving Success*. New Jersey: Wiley.
- Teubner, G. (1993). *O Direito como Sistema Autopoiético*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Torres, José Emanuel de Matos (2015). *Gestão de Riscos no Planeamento, Execução e Auditoria de Segurança*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Uslaner, Eric M. (2008). *Corruption, Inequality, and the Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life*, Cambridge: University Press.
- Wendling, C. (2014). Incorporating Social Sciences in Public Risk Assessment and Risk Management Organizations, *European Journal of Risk Regulation*, 5(1), Cambridge University Press, 7-13. <https://doi.org/10.1017/S1867299X00002907> (consultado em 04.02.2019).
- Whalley, Matthew, & Guzelian, Chris (2016). *The Legal Risk Management Handbook: An International Guide to Protect Your Business from Legal Loss*. London and New York: Kogan Page.
- White, Diana (1995), Application of systems thinking to risk management: a review of the literature, *Management Decision*, 33(10), 35-45. <https://doi.org/10.1108/EUM000000003918> (consultado em 04.02.2019).
- Zúñiga, Nieves (2018). Behavioural changes against corruption, U4 Helpdesk Answer 2018:11. Disponível em <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/behavioural-changes-against-corruption-2018.pdf> (consultado em 22.04.2019).

DIPLOMAS LEGAIS CONSULTADOS

<i>Diploma</i>	<i>Aprovação</i>
Constituição da República Portuguesa (CRP)	Decreto de Aprovação de 10.04.1976
Código Civil	Decreto-Lei n.º 47344, de 25.11.1966
Código da Propriedade Industrial	Decreto-Lei n.º 110/2018
Código das Sociedades Comerciais	Decreto-Lei n.º 262/86
Código do Procedimento Administrativo (CPA)	Decreto-Lei n.º 4/2015
Código dos Contratos Públicos	Decreto-Lei n.º 18/2008
Código Penal	Decreto-Lei n.º 48/95
<i>Diploma</i>	<i>Objeto</i>
Diretiva (UE) 2018/822 do Conselho	Troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade em relação aos mecanismos transfronteiriços
Lei Orgânica n.º 4/2019	Estatuto da Entidade para a Transparência
Lei n.º 4/83 (revogada)	Controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos
Lei n.º 64/93 (revogada)	Incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos
Lei n.º 13/2002	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF)
Lei n.º 3/2004	Lei quadro dos institutos públicos
Lei n.º 4/2004	Princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado
Lei n.º 35/2004	LTFP
Lei n.º 66-B/2007	SIADAP
Lei n.º 54/2008	Criação do CPC

Lei n.º 7/2009	Código do Trabalho
Lei n.º 102/2009	Regime Jurídico da Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho
Lei n.º 2/2013	Regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais
Lei n.º 83/2017	Medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo
Lei n.º 52/2019	Exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos
Lei n.º 104/2019	SIOE
Lei n.º 26/2020	Obrigação de comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira de determinados mecanismos internos ou transfronteiriços com relevância fiscal
Lei n.º 72/2020	Regime transitório de simplificação de procedimentos administrativos e alteração do CPA
Decreto—Lei n.º 460/77	Estatuto das coletividades de utilidade pública
Decreto—Lei n.º 433/82	Regime do ilícito de mera ordenação social
Decreto—Lei n.º 184/89 (revogado)	Princípios gerais de salários e gestão de pessoal da função pública
Decreto—Lei n.º 442/91 (revogado)	Código do Procedimento Administrativo de 1991
Decreto—Lei n.º 6/96	Alteração ao CPA de 1991
Decreto—Lei n.º 190/96	Balanço social na AP
Decreto—Lei n.º 166/98	SCI
Decreto—Lei n.º 135/99	Princípios gerais de ação da AP e medidas de modernização administrativa
Decreto—Lei n.º 491/99	Competência da IGF para organizar o registo e controlo das participações detidas pelo Estado e outros entes públicos
Decreto—Lei n.º 273/2003	Condições de segurança e de saúde no trabalho em estaleiros temporários ou móveis
Decreto—Lei n.º 29/2008 (revogado)	Prevenção e combate do planeamento fiscal abusivo
Decreto—Lei n.º 92/2010	Princípios e regras para simplificação do livre acesso e exercício das atividades de serviços
Decreto—Lei n.º 169/2012	Sistema da Indústria Responsável (SIR)
Decreto—Lei n.º 133/2013	Regime jurídico do setor público empresarial
Decreto—Lei n.º 166/2013	Práticas individuais restritivas do comércio
Decreto—Lei n.º 73/2015	Alteração ao SIR
Decreto—Lei n.º 192/2015	SNC—AP
Decreto—Lei n.º 214—G/2015	Alteração ao ETAF
Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/93 (revogada)	Carta Deontológica do Serviço Público
Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/97	Revogação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/93
Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002	Código Deontológico do Serviço Policial
Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2016	Código de Conduta do XXI Governo Constitucional
Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2019	Código de Conduta do XXII Governo Constitucional
Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020	Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020—2023

HIPERLIGAÇÕES

(última data de consulta entre parêntesis)

<https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/sep/14> (10.11.2020)
https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj (04.02.2020)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001IP0280&qid=1606235554610&from=PT> (22.08.2020)
<https://expresso.pt/politica/2020-10-24-Transparencia.-Nova-entidade-nao-arranca-antes-de-2022> (10.11.2020)
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (02.04.2019)
<https://na.theiaa.org/standards-guidance> (12.09.2019)
[https://one.oecd.org/document/C\(98\)70/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(98)70/FINAL/en/pdf) (18.09.2020)
[https://one.oecd.org/document/C\(MIN\(2014\)8\)/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(MIN(2014)8)/FINAL/en/pdf) (18.09.2020)
<https://rm.coe.int/1680933aeb> (22.04.2019)
<https://transparencia.pt/indice-de-percecao-da-corrupcao-2018> (20.02.2019)
<https://undocs.org/en/A/RES/71/313> (12.03.2020)
www.acfe.com/fraud-triangle.aspx (22.04.2019)
www.antibriberyguidance.org/glossary (03.07.2019)
www.asae.gov.pt/espaco-publico/formularios/perguntas-frequentes1/regulamento.aspx (15.11.2020)
www.berkmansolutions.com/risk/6-steps-to-legal-risk-management (27.04.2019)
www.berkmansolutions.com/risk/how-to-measure-and-manage-legal-risk (27.04.2019)
www.consultalex.gov.pt/ConsultaPublica_Detail.aspx?Consulta_Id=162 (19.10.2020)
www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes_int/nota_recomendacao_OCDE.PDF (04.07.2020)
www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=9BB1D4D0-0607-4588-BCAD-894DBC499AFF&MEN=i (22.08.2020)
www.dgtf.pt (04.02.2020)
www.epac-eacn.org/downloads/declarations/doc_view/167-lisbon-declaration-2017 (22.04.2019)
www.epac-eacn.org/latest-news/251-17th-annual-professional-conference-and-general-assembly (22.04.2019)
www.ethics.org/resources/free-toolkit/definition-values (03.07.2019)
www.ethics.org/resources/free-toolkit/toolkit-glossary (03.07.2019)
www.ferma.eu/app/uploads/2019/11/FERMA-ECIIA-GDPR-impact-corp-gov-FINAL.pdf (20.08.2020)
www.ganintegrity.com/portal/corruption-dictionary (03.07.2019)
www.grcglossary.org (03.07.2019)
www.igf.gov.pt/institucional1/conselho-coordenador-do-sci.aspx (22.08.2020)
www.iaa.org.uk/resources/audit-committees/governance-of-risk-three-lines-of-defence (20.08.2020)
www.ministeriopublico.pt/pagina/projeto-ethos-formacao-em-curso (24.09.2020)
www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-pt.pdf (02.04.2019)
www.ombudsman.europa.eu/en/document/pt/3510 (04.02.2020)
www.parlamento.pt/sites/com/XIIILeg/CERTEFP/Paginas/IniciativasEmComissao.aspx (24.09.2020)
www.pewglobal.org/2008/04/15/where-trust-is-high-crime-and-corruption-are-low (22.04.2019)
www.pewglobal.org/2014/11/06/crime-and-corruption-top-problems-in-emerging-and-developing-countries (22.04.2019)
www.prociiv.pt/bk/Documents/_documentos%20associados%20a%20noticias/Diretiva%20Financeira%202020_Final_ASS.pdf (28.09.2020)
www.procuracoesonline.pt (17.05.2019)
www.procuracoesonline.mj.pt (17.05.2019)
www.provedor-jus.pt/?action=5&idc=67&idi=14862 (22.08.2020)
www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Oficio_p15-11.pdf (22.08.2020)
www.publico.pt/2018/12/09/politica/opiniao/reforcar-integridade-prevenir-corrupcao-1853988 (09.12.2018)
www.publico.pt/2020/01/13/economia/noticia/dilema-moral-tragica-lideranca-boeing-1900031 (13.01.2020)
www.publico.pt/2020/07/25/economia/noticia/novos-esquemas-fiscais-revelados-at-inicio-2021-1925363 (25.07.2020)
www.publico.pt/2020/09/18/opiniao/opiniao/antonio-costa-corrupcao-1931972 (18.09.2020)
www.sg.pcm.gov.pt (04.02.2020)

www.sioe.dgaep.gov.pt/Default.aspx (06.11.2020)
www.transparency.org/about (22.04.2019)
www.transparency.org/glossary (03.07.2019)
www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide (03.07.2019)
www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles/principle-10 (12.03.2020)
www.u4.no/terms (03.07.2019).

ANEXOS

ANEXO I

Recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC)

Nota: as Recomendações numeradas são publicadas em 2.ª Série do *Diário da República* e estão coligidas no endereço www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes_cpc.html.

Emissão	Publicação no D.R.	Âmbito objetivo	Destinatários ¹	Teor
01.07.2009	1/2009 22.07.2009	Contratação pública e concessão de benefícios públicos ²⁻³	Entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, seja qual for a sua natureza, de direito público ou de direito privado, administrativa ou empresarial ⁴ / órgãos dirigentes máximos	Elaboração de planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas (PGR-CIC): — conteúdo mínimo: riscos identificados, medidas de prevenção ⁵ e responsáveis envolvidos; — elaboração em 90 dias ⁶ ; — remessa dos planos ao CPC e aos órgãos de superintendência, tutela e controlo; — relatório anual de execução.
07.04.2010	1/2010 13.04.2010	Planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (PPRCIC)	Entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, seja qual for a sua natureza, administrativa ou empresarial, de direito público ou de direito privado / órgãos dirigentes máximos	Publicitação do PPRCIC de cada entidade no respetivo sítio na Internet. Indicação ao CPC, em 30 dias, por parte das entidades em atraso na elaboração dos Planos, de data de previsível aprovação ou de justificação das razões do seu não acolhimento.
06.07.2011	— n.d. —	Área tributária	Direção—Geral dos Impostos (DGCI) e Direção—Geral das Alfândegas e dos	Reforço da atuação dos serviços de auditoria interna na deteção de situações de conflitos de interesses.

¹ São as seguintes as entidades sobre que incide dever de colaboração com o CPC: *entidades públicas, organismos, serviços e agentes da administração central, regional e local e entidades do sector público empresarial* (artigo 9.º/1 da Lei n.º 54/2008).

² Para estas matérias (contratação pública e concessão de benefícios públicos), o CPC recomenda a utilização, como guia para avaliação dos correspondentes riscos, de um questionário aprovado por sua deliberação datada de 04.03.2009.

³ Pela Deliberação n.º 1377/2009, datada de 06.05.2009, o CPC alertou para a necessidade de prevenção acrescida do risco de corrupção e infrações conexas decorrente das medidas excecionais estabelecidas pelo Decreto—Lei n.º 34/2009, de 06 de fevereiro — que estabeleceu medidas excecionais de contratação pública, a vigorar em 2009 e 2010, destinadas à rápida execução dos projetos de investimento público considerados prioritários —, designadamente no que respeita ao alargamento da possibilidade de adoção do procedimento de ajuste direto. E por deliberação de 01.02.2012, o CPC esclareceu que esta recomendação de 01.07.2009 é aplicável às entidades criadas ou reestruturadas no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC).

⁴ Incluindo empresas municipais, como decorre de Deliberação do CPC datada de 01.04.2009.

⁵ Exemplos de medidas contidas na própria recomendação: mecanismos de controlo interno; segregação de funções; definição prévia de critérios gerais e abstratos, designadamente na concessão de benefícios públicos e no recurso a especialistas externos; nomeação de júris diferenciados para cada concurso; programação de ações de formação adequada.

⁶ Este prazo veio a ser prorrogado até 31.12.2009 por deliberação datada de 21.10.2009.

			Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC)	<p>Vinculação de funcionários, por códigos de conduta, à obrigatoriedade de comportamentos éticos e transparentes e à comunicação das respetivas situações financeiras e patrimoniais no início de funções.</p> <p>Prevenção de acesso ilegítimo a informações fiscais para fornecimento a terceiros e de furto de identidade.</p> <p>Reverificação por amostragem de decisões em processos de inspeção de contribuintes ou em processos da área da justiça tributária.</p> <p>Incremento da segregação de funções.</p> <p>Utilização de equipamento para <i>scanning</i> de contentores ou camiões, que diminui riscos de corrupção dos funcionários envolvidos.</p>
14.09.2011	— n.d. —	Privatizações	Ministérios responsáveis pela condução de processos de privatizações	<p>Relativamente a cada processo de privatização:</p> <ul style="list-style-type: none"> — elaboração de plano de prevenção de riscos de corrupção com especificação de riscos associados aos procedimentos ⁷, de medidas preventivas de maior capacidade de eficácia ⁸ e de partilha de responsabilidades a todos os níveis de decisão; — criação de comissão de acompanhamento.
07.11.2012	5/2012 13.11.2012	Conflitos de interesses no setor público ⁹	Entidades de natureza pública, ainda que constituídas ou regidas pelo direito privado	<p>Mecanismos de acompanhamento e gestão de conflitos de interesses, devidamente publicitados, e que incluam o período que sucede ao exercício de funções.</p> <p>Linhas orientadoras de gestão (medidas de prevenção) ¹⁰:</p> <ul style="list-style-type: none"> — manuais de boas práticas e códigos de conduta; — identificação de potenciais situações de conflitos relativamente a cada área funcional; — identificação de situações que podem dar origem a conflito real, aparente ou potencial de interesses que envolvam trabalhadores que deixaram o cargo público; — antecipar conflitos que envolvam trabalhador que aceite cargo em entidade privada abrangida por decisões em que aquele, no exercício de funções públicas, participou direta ou indiretamente ou teve acesso a informação privilegiada ou mantém ainda influência na entidade pública;

⁷ Nomeadamente em relação a estratégias de decisão, consultadoria, definição dos critérios de avaliação e de escolha da melhor proposta e a riscos associados a conflitos de interesses durante e após cada processo de privatização.

⁸ Nomeadamente a segregação de funções, a previsão de colegialidade nos atos do procedimento, a fundamentação exaustiva e completa de todas as decisões e a garantia da transparência através da publicidade.

⁹ O conflito é definido como «qualquer situação em que um agente público, por força do exercício das suas funções, ou por causa delas, tenha de tomar decisões ou tenha contacto com procedimentos administrativos de qualquer natureza, que possam afetar, ou em que possam estar em causa, interesses particulares seus ou de terceiros e que por essa via prejudiquem ou possam prejudicar a isenção e o rigor das decisões administrativas que tenham de ser tomadas, ou que possam suscitar a mera dúvida sobre a isenção e o rigor que são devidos ao exercício de funções públicas» (pág. 3 da Recomendação).

¹⁰ O texto de referência que as contém, em anexo à Recomendação, compreende um enquadramento geral, um elenco de normas jurídicas nacionais relevantes, 13 medidas de prevenção (que integram as linhas orientadoras de gestão) e referências bibliográficas.

				<ul style="list-style-type: none"> — identificação e caracterização de áreas de risco cujo tratamento seja efetuado no âmbito e termos do PGRIC ¹¹; — identificação de situações concretas de conflito e de sanção aplicável; — promoção de cultura organizacional em que impere forte intolerância relativamente às situações de conflito; — responsabilização individual, reconhecendo e destacando boas práticas e bons exemplos de serviço público e promovendo atitudes de recusa de contacto e processamento em procedimentos em que haja interesse pessoal; — formação profissional de reflexão e sensibilização sobre conflitos de interesses; — subscrição de declarações de inexistência de conflitos de interesses relativamente a cada procedimento que seja confiado a trabalhador no âmbito das suas funções e em que nele tenha influência; — subscrição, por funcionário que se encontre em acumulação de funções, de declaração atualizada de assunção inequívoca de não colisão das funções acumuladas com as funções exercidas e de preservação de isenção e rigor; — declaração de ofertas no exercício de funções; — promoção de mecanismos de monitorização de aplicação das medidas e de seu sancionamento. <p>Inclusão de referência à gestão de conflitos de interesses nos relatórios de execução dos planos de prevenção de riscos.</p>
07.01.2015	1/2015 13.01.2015	Contratação pública	Entidades que celebrem contratos públicos	<p>[SUBSTITUÍDA pela Recomendação de 02.10.2019]</p> <p>Reforço da identificação, prevenção e gestão dos riscos na formação e execução de contratos, em especial sempre se fundamentando a escolha do adjudicatário.</p> <p>Formação adequada de recursos humanos para elaboração e aplicação de peças procedimentais ¹².</p> <p>Garantia de transparência nos procedimentos, nomeadamente através da publicidade em plataformas eletrónicas.</p> <p>Garantia de funcionamento dos mecanismos de controlo de eventuais conflitos de interesses.</p> <p>Redução do recurso ao ajuste direto; quando observado, é objeto de especial fundamentação e é fomentada a concorrência.</p>
01.07.2015	3/2015 09.07.2015	Planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (PPRIC)	[<i>não especificados</i> ¹³]	<p>Aprofundamento dos PPRIC:</p> <ul style="list-style-type: none"> — identificação exaustiva dos riscos de gestão, incluindo os de corrupção, e das correspondentes medidas preventivas;

¹¹ Designadamente situações de acumulação de funções.

¹² Em especial, no que respeita ao convite a contratar, ao programa do concurso e ao caderno de encargos.

¹³ Mas, como resulta do respetivo preâmbulo, trata-se dos *dirigentes máximos* das entidades destinatárias das primeiras duas recomendações, i.e., das *entidades gestoras de dinheiro, valores e património públicos*.

				<ul style="list-style-type: none"> — identificação dos riscos relativamente às funções, ações e procedimentos realizados por todas as unidades da estrutura orgânica ¹⁴; — designação de responsáveis sectoriais e de um responsável geral pela execução e monitorização e pela elaboração dos relatórios anuais ¹⁵; — realização de ações de formação, divulgação, reflexão e esclarecimento, envolvendo os trabalhadores numa cultura de prevenção de riscos; — publicação nos sítios de Internet (exceto quanto a matérias e vertentes de natureza reservada), assim consolidando a promoção de uma política de transparência na gestão pública.
01.07.2015	4/2015 10.07.2015	Branqueamento de capitais	Entidades financeiras e não financeiras envolvidas na fiscalização do cumprimento das obrigações de prevenção e no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo ¹⁶	<p>Reforço da articulação de atividades, visando a implementação de canais e mecanismos de identificação, prevenção e gestão dos riscos.</p> <p>Reunião de meios adequados e proporcionais ao combate.</p> <p>Aprofundamento de conhecimento especializado nos domínios de maior complexidade da criminalidade económica e financeira.</p>
04.05.2017	— n.d. —	Permeabilidade da lei a riscos de fraude, corrupção e infrações conexas	Órgãos do poder legislativo	Ponderação dos riscos de fraude e corrupção e de conflitos de interesses nas iniciativas legislativas, atestando-a em nota justificativa publicada. ¹⁷
02.10.2019	4/2019 02.12.2019	Contratação pública	Entidades que celebrem contratos públicos	<p>[SUBSTITUI a Recomendação de 07.01.2015] ¹⁸</p> <p>Reforço da identificação, prevenção e gestão dos riscos na formação e execução de contratos, em especial sempre se fundamentando a decisão de contratar, a escolha do procedimento, a estimativa do valor do contrato e a escolha do adjudicatário.</p> <p>Adoção de instrumentos de planeamento específicos em matéria de contratação pública.¹⁹</p> <p>Formação adequada de recursos humanos para elaboração e aplicação de peças procedimentais.</p> <p>Garantia de funcionamento dos mecanismos de controlo de eventuais conflitos de interesses.</p>

¹⁴ Assim incluindo gabinetes, funções e cargos de direção de topo, mesmo quando decorram de processo eletivo.

¹⁵ Estes relatórios podem constituir um capítulo próprio dos relatórios de atividades das entidades.

¹⁶ Tais entidades estão listadas nos artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 25/2008, de 05 de junho. Entretanto, aquela lei vem a ser revogada pela Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, que presentemente estabelece as medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

¹⁷ A Recomendação especifica questões para ponderação, em função de critérios de necessidade, simplicidade, imparcialidade, existência de riscos e transparência. Em anexo, são definidos os conceitos de *risco*, de *riscos legais*, de *prevenção do risco legal* e de *sistema integrado de prevenção do risco legal*.

¹⁸ Evidenciam-se a negrito as medidas adicionais ou reformuladas face à recomendação de 07.01.2015.

¹⁹ Exemplifica-se com planos de compras.

				<p>Priorização de procedimentos concorrenciais sobre a consulta prévia e o ajuste direto.</p> <p>Adoção de procedimentos de controlo interno para cumprimento de limites à formulação de convites às mesmas entidades nos casos de consulta prévia e ajuste direto.</p> <p>Garantia de transparência nos procedimentos, nomeadamente pela publicitação no portal da contratação pública.</p> <p>Posse, pelos gestores dos contratos, de conhecimentos técnicos capacitadores do acompanhamento permanente da execução e do cumprimento de demais obrigações legais.</p>
08.01.2020	3/2020 17.07.2020	Conflitos de interesses no setor público ²⁰	Entidades do Setor Público e todas as demais entidades, independentemente da sua natureza, que tomam decisões, movimentam dinheiros ou valores e intervêm na gestão do património público	<p>Criação, aplicação e publicitação de mecanismos de acompanhamento e gestão de conflitos de interesses.²¹</p> <p>Inclusão nos PPRCIC e nos relatórios de execução de referência à gestão de conflitos relativamente a todas as áreas de atuação.²²</p> <p>Implementação de medidas adequadas de prevenção e gestão de situações de conflitos reais, aparentes ou potenciais ²³, dando particular atenção às duplas circulações entre o setor público e o privado («duplas portas giratórias»).</p> <p>Subscrição de declarações de interesses, incompatibilidades e impedimentos, por dirigentes e trabalhadores, relativamente a cada procedimento que lhes seja confiado e em que tenham influência.</p> <p>Promoção de cultura organizacional em ordem à inexistência de situações de conflitos de interesses.</p> <p>Formação profissional de reflexão e sensibilização sobre conflitos de interesses.</p> <p>Responsabilização individual, reconhecendo e destacando boas práticas e bons exemplos de serviço público e promovendo atitudes de recusa de contacto e processamento em procedimentos em que haja interesse pessoal.</p> <p>Monitorização da aplicação de medidas tomadas para prevenir e gerir situações de conflito e sancionamento do incumprimento das obrigações declarativas.</p>

²⁰ A definição de conflito de interesses mantém-se inalterada face à recomendação de 07.11.2012. A presente recomendação dispõe de anexo que contém um enquadramento da temática, um elenco de normas jurídicas nacionais relevantes e referências bibliográficas.

²¹ Nomeadamente manuais de boas práticas e códigos de conduta que compreendam os períodos que antecedem e sucedem o exercício de funções públicas.

²² Identificação das situações de conflitos de interesses para cada área funcional da estrutura orgânica, tendo em conta resultados de autoavaliações realizadas sobre a política de gestão de conflitos de interesses das entidades.

²³ Abrange situações que envolvam tanto trabalhadores que deixaram o cargo público para exercer funções privadas como trabalhadores que transitam do setor privado para o exercício de cargos públicos e sejam detentores de interesses privados que possam vir a colidir com o interesse geral no exercício de cargo público.

				<p>Identificação e caracterização de áreas de risco cujo tratamento seja efetuado no âmbito e termos do PGRIC.²⁴</p> <p>Adoção, em caso de exercício de cargos públicos em acumulação ou por inerência de funções, de procedimentos de controlo que garantam a imparcialidade dos atos praticados mediante prévia verificação das situações de impedimento.</p> <p>Cumprimento do disposto na Recomendação do CPC de 2 de outubro de 2019 no que respeita a conflitos de interesses na contratação pública.</p> <p>Estabelecimento de obrigatoriedade de declaração do recebimento de ofertas no exercício de funções.</p> <p>Autoavaliação regular da política de gestão de conflitos de interesses.²⁵</p>
06.05.2020	2/2020	Medidas de resposta ao surto pandémico da Covid-19	Órgãos e entidades públicas e demais entidades, independentemente da sua natureza, que intervenham na gestão ou controlo de dinheiros e outros valores públicos	<p>Controlo necessário para, em especial nas áreas da saúde e das infraestruturas, garantir inexistência de conflitos de interesses, transparência dos procedimentos de contratação pública e integridade na execução dos contratos públicos.</p> <p>Reforço de meios e instrumentos necessários para garantir transparência, imparcialidade e integridade na atribuição de auxílios públicos e de prestações sociais ²⁶.</p> <p>Criação de instrumentos de monitorização e avaliação concomitante da aplicação dos auxílios públicos, em obediência ao princípio da eficiência e da eficácia na aplicação de dinheiros públicos.</p> <p>Exercício de controlo efetivo sobre operações de intervenção pública no Setor Empresarial e noutras Entidades Privadas beneficiárias, considerando, em especial, os sinais de alerta de risco de irregularidades, por forma a salvaguardar a legalidade, a correta aplicação dos recursos e a sua afetação às finalidades previstas.</p>

²⁴ Designadamente as que resultem de situações de acumulação de funções. [Nota: enquanto na alínea b) o plano é referido como PPRIC, aqui, alínea j), é referido como PGRIC, admissivelmente porque esta alínea corresponde a transcrição exata da alínea e) do n.º 3 do anexo à Recomendação de 07.11.2012.]

²⁵ A Recomendação oferece questionário para esse efeito.

²⁶ Com eventual recurso a plataformas de informação digital ou a portais de transparência.

ANEXO II
Integridade, transparência, governação, conformidade e gestão do risco
— Glossário compreensivo de termos recolhidos de fontes de acesso livre
(em língua inglesa)
[Extrato]

Nota: as múltiplas definições de um mesmo termo ou expressão (polissemia) são destacadas a cor.

Fontes: elaboração própria a partir de: — **TIACPL** e **TIACK** (Transparency International); — **TIUK** (Transparency International United Kingdom); — **U4** (Anti-Corruption Resource Centre); — **GAN** (Business Anti-Corruption Portal); — **ECI** (Ethics & Compliance Initiative); e — **OCEG** (Open Compliance and Ethics Group).

Termo ou expressão	Fonte(s)	Definição(ões)	Notas (clarificação, emprego dos termos e/ou exemplos)
Abuse of functions	GAN	When an employee or office holder uses their position to perform an illegal act, or an act that he/she has no legal authority to do, to pursue a private gain.	<ol style="list-style-type: none"> 1. It usually results in either a benefit or damage to others. 2. The failure to act can also constitute an abuse of functions. 3. One form is the misuse of information (e.g. when an employee or official acts on private information acquired by virtue of her/his position to speculate or help another on the basis of this information).
Accountability	TIACPL TIACG	^A The concept that individuals, agencies and organisations (public, private and civil society) are held responsible for executing their powers properly. <i>[Anti-corruption solutions]</i>	<p>[Remote source: NED]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. [TIACPL] In theory, there are three forms of accountability: diagonal, horizontal and vertical. The following examples apply to the public sector: <ul style="list-style-type: none"> — Diagonal accountability is when citizens use government institutions to elicit better oversight of the state’s actions, and in the process engage in policy-making, budgeting, expenditure tracking and other activities. — Horizontal accountability subjects public officials to restraint and oversight, or ‘checks and balances’ by other government agencies (i.e. courts, ombudsman, auditing agencies, central banks) that can call into question, and eventually punish, an official for improper conduct. — Vertical accountability holds a public official accountable to the electorate or citizenry through elections, a free press, an active civil society and other similar channels. 2. [TIACG] It also includes the responsibility for money or other entrusted property. 3. [TIACG] Governments, companies and civil society must ensure greater accountability in order to ensure public trust.
	ECIVL	^B Obligation or willingness to accept responsibility. <i>[Values]</i>	---
	U4	^C The obligation of an individual or an organisation (either in the public or the private sectors) to accept	This includes the responsibility for decision-making processes, money or other entrusted property.

		responsibility for their activities, and to disclose them in a transparent manner.	
Active bribery	TIUK	^A The promising, offering or giving, directly or indirectly, of any undue advantage to any persons who direct or work for, in any capacity, private sector entities, for themselves or for anyone else, for them to act, or refrain from acting, in breach of their duties.	[Remote source: CoE-CLCC]
	U4	^B The act of promising or giving the bribe.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Opposed to the act of receiving a bribe (see <i>Passive bribery</i>). 2. The term does not mean the active briber has taken the initiative, since the bribe may have been demanded by the receiving party (who commits 'passive bribery'). When a citizen reluctantly makes an informal payment in order to receive medical care, which would be refused otherwise, she is nevertheless committing active bribery. 3. The distinction between active and passive bribery is primarily made in legal definitions, which need to be precise and allow for the possibility to sanction either side of the transaction, as appropriate. The classification is similar to the distinction between <i>supply-side</i> and <i>demand-side</i> corruption, which is used in analysing the patterns of incentives or drivers of corrupt practices.
	GAN	^C The promise, offering or giving of an undue advantage (directly or indirectly) as an inducement for an official, a person or an entity to act (or fail to act) in a manner inconsistent with her/his official duties.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Also <i>Supply side</i>. 2. Common forms of supply side bribery are direct payments, gifts, hospitality, and donations or contributions to political parties.
Administrative corruption	U4	Corruption occurring at the interface between the state, represented by public officials/bureaucrats in decision-making positions and the public/citizens when they need a service.	e.g. when a citizen coming to take out an ID card is only provided this service if he/she pay the bureaucrat an unofficial payment in addition to the official fee.
Anti-bribery programme	TIUK	The enterprise's anti-bribery efforts including values, code of conduct, detailed policies and procedures, risk management, internal and external communication, training and guidance, internal controls, oversight, monitoring and assurance.	---
Anti-corruption	U4	The range of approaches to combat corruption.	Many broader good governance and democracy-promotion approaches produce similar outcomes, even if they are not explicitly labelled as 'anti-corruption.'
Beneficial ownership	TIUK	The natural person(s) who ultimately owns or controls a customer and/or the natural person on whose behalf a transaction is being conducted.	<p>[Remote source: FATF]</p> <p>It also includes those persons who exercise ultimate effective control over a legal person or arrangement.</p>

Bribery	TIACPL TIACG TIUK GAN	^A The offering, promising, giving, accepting or soliciting of an advantage as an inducement for an action which is illegal, unethical or a breach of trust. [Forms of corruption, Private sector, Public sector]	[Remote source: TI-BPCB] 1. [TIACG] Inducements can take the form of gifts, loans, fees, rewards or other advantages (taxes, services, donations, favours, etc.). 2. [TIACG] Governments need to take effective action in the fight against international bribery both at the national level and through international groups including the G20, European Union, UN and the OECD. 3. [TIACG] All national legislation should outlaw bribery between firms in the private sector. 4. [TIACG] Governments should fully implement and enforce laws criminalising foreign bribery and prohibiting off book accounts, in accordance with the OECD Anti-Bribery Convention and the UNCAC, and report regularly on the enforcement of these laws. The OECD's peer review process and TI's OECD Convention Progress Report have demonstrated that most OECD Convention member states do not sufficiently prosecute foreign bribery cases. 5. [GAN] Bribery occurs during an interaction between two parties. Usually, both the giving and the receiving parties of the bribe commit a crime.
	U4	^B The offer or exchange of money, services or other valuables to influence the judgment or conduct of a person in a position of entrusted power.	1. The benefit does not need to go to the official in question directly — it can go to a spouse, a child, another relative, a friend, or even to the official's political party as a donation. 2. A bribe is sometimes paid after the fact — e.g., in monthly instalments to the official issuing permits to street vendors as long as they are allowed to operate. This form of bribery is called a <i>kickback</i> . 3. Bribery is widely criminalised, and both the party paying the bribe and the party receiving may be liable (see <i>Active bribery/Passive bribery</i>). However, in practice, certain forms of bribery are often exempt from prosecution (see <i>Facilitation payments</i>).
	TIUK, U4, GAN	---	See <i>Active bribery</i> and <i>Passive bribery</i> .
	TIUK	---	See <i>Anti-bribery programme</i> , <i>Business Principles for Countering Bribery</i> , <i>Private-to-private bribery</i> and <i>Solicitation of bribery</i> .
Cartel	GAN	An agreement (formal or informal) among competing companies to coordinate prices, marketing or production of a good or service.	Cartel members may agree on matters such as prices, total industry output, market shares, allocation of customers, allocation of territories, bid rigging, establishment of common sales agencies, the division of profits, or a combination of these.
Collusion	TIACPL TIACG	^A A secret agreement between parties, in the public and/or private sector, to conspire to commit actions aimed to deceive or commit fraud with the objective of illicit financial gain. [Forms of corruption, Private sector, Public sector]	[Remote source: OECD] 1. [TIACPL] The parties involved often are referred to as 'cartels'. 2. [TIACG] Companies and governments must strengthen compliance and adopt a zero-tolerance policy towards cartels. Price-fixing and collusion must be unequivocally condemned by business. To be sustainable, internal compliance measures to stop cartels must be established.

	TIUK GAN	^B An agreement between two or more persons or businesses to limit or distort open competition.	<ol style="list-style-type: none"> [TIUK & GAN] The agreement is usually secretive. [TIUK & GAN] Collusion can involve an agreement among companies to divide the market, to set prices, to limit production or to share private information. It may also involve bid rigging. [GAN] The agreement is a non-competitive one. [GAN] The aim of collusion is to increase individual members' profits.
Compliance	TIACPL TIACG	^A Procedures, systems or departments within public agencies or companies that ensure all legal, operational and financial activities are in conformity with current laws, rules, norms, regulations, standards and public expectations. <i>[Anti-corruption solutions, Private sector, Public sector]</i>	[TIACG] Corporations must be held responsible for actions of their employees, agents, foreign subsidiaries and for lack of adequate supervision of compliance programmes.
	ECI	^B Conforming or adapting one's actions to another's wishes, to a rule or to necessity.	A compliance code would be intended to meet all legal requirements.
	GRC	^C The state of being able to prove the fulfillment of a requirement.	---
	GRC	---	See <i>GRC [Governance, Risk, Compliance]</i>
	ECIVL	---	See <i>Obedience</i> .
Conflict of interest(s)	TIACPL TIACG TIUK	^A Situation where an individual or the entity for which they work, whether a government, business, media outlet or civil society organisation, is confronted with choosing between the duties and demands of their position and their own private interests. <i>[Forms of corruption, Private sector]</i>	<p>[Remote source: OECD]</p> <p>[TIACG] Companies should establish policies and procedures to identify, monitor and manage conflicts of interest which may give rise to a risk of bribery — actual, potential or perceived.</p>
	U4	^B A conflict between an entrusted duty on the one hand, and the private interest of the duty-bearer on the other hand.	<ol style="list-style-type: none"> e.g. a parliamentarian sitting in the committee for healthcare reform might own stock in a major pharmaceutical company. The existence of this private interest could improperly influence the performance of entrusted responsibilities. Because conflicts of interest create opportunities for corruption to take place, they should be avoided or managed.
	GAN	^C When an individual has competing professional obligations or personal or financial interests that have the potential to influence the exercise of her/his duties.	Private or personal interests include family and other relatives, personal friends, the clubs and societies to which an individual belongs, private business interests, investments and shareholdings, and any person to whom a favor is owed.
	ECI	^D When the person is in a position of trust which requires her to exercise judgment on behalf of others and also has	'Others' include people, institutions, etc.

		interests or obligations of the sort that might interfere with the exercise of her judgment, and which the person is required to either avoid or openly acknowledge.	
Control risk	TIUK	The risk that a control will fail either to prevent or to detect some event that has an adverse effect on the achievement of objectives.	See also <i>Inherent risk</i> and <i>Residual risk</i> .
Corporate governance	TIACPL TIACG	^A Procedures and processes for how private sector organisations are directed, managed and controlled. [<i>Anti-corruption solutions</i>]	[Remote source: OECD] 1. [TIACPL & TIACG] It includes the relationships between, responsibilities of and legitimate expectations among different stakeholders (Board of Directors, management, shareholders and other interested groups). 2. [TIACG] Key elements for strong corporate governance are board accountability, executive compensation, risk management and disclosure of financial products. 3. [TIACG] The same good corporate governance standards should be applied across all units of a company and in all countries where it operates. 4. [TIACG] Companies should publicly report on corporate governance structures and anti-corruption systems, including their overall operations and performance. Coverage of these issues may be alternatively included in corporate citizenship or sustainability reports that companies publish.
	GRC	^B The act of externally directing, controlling and evaluating a corporation.	---
Corruption	TIACPL TIACG U4 GAN	^A The abuse of entrusted power for private gain. [<i>Forms of corruption, Private sector, Public sector</i>]	[Remote sources: OECD; WB] 1. [TIACPL & TIACG] It can be classified as grand, petty and political, depending on the amounts of money lost and the sector where it occurs. Also see <i>Grand corruption, Petty corruption</i> and <i>Political corruption</i> . 2. [U4] Although this is the most common definition, other definitions exist. e.g. the World Bank defines corruption more narrowly as 'abuse of public office for private gain'. 3. [U4] All expert/specialist variations nevertheless include three common elements: abuse (misuse, violation) of entrusted power (duty, office, etc.) and private benefit. In everyday language, the term is used more broadly to denote a wide variety of objectionable or immoral acts, and not only those associated with formal duty. 4. [GAN] There is no single globally accepted definition of corruption. The main forms of corruption are bribery, embezzlement, fraud and extortion.
	ECl	^B The abuse of public power for private benefit.	---
	ECl	^C Perversion or destruction of integrity in the discharge of public duties by bribery or favor or the use or	---

		existence of corrupt practices, especially in a state or public corporation.	
	U4	---	See <i>Administrative corruption, Anti-corruption, Corruption index, Endemic corruption, Grand corruption, Measurement of corruption, Petty corruption, Political corruption, Private sector corruption, Sporadic corruption and Systemic corruption.</i>
	GAN	---	See <i>Anti-corruption training.</i>
Culture	GRC	The values, beliefs and behaviors characteristic of an entity.	---
	GRC	---	See <i>Compliance culture, Ethical culture, Governance culture, Management culture, Performance culture and Risk culture.</i>
	ECI, ECIVL	---	See <i>Morals.</i>
	ECI	---	See <i>Ethics culture.</i>
	GAN	---	See <i>Compliance culture (GAN).</i>
Demand side	U4	The person or entity soliciting or receiving the bribe.	The demand side of the bribe is also known as <i>Passive bribery.</i>
	GAN	---	See <i>Passive bribery.</i>
Disclosure	TIACPL TIACG	Provision of information as required under law or in good faith, regarding activities of a private individual, public official, company or organisation. <i>[Anti-corruption solutions]</i>	[Remote sources: CPA; ICC] 1. [TIACPL & TIACG] Information can include a political candidate's assets, a company's financial reports, a NGO's donors or a whistleblower's accusations. 2. [TIACG] The full details of companies' fields of operations should be published as well as their profit and loss accounts, with transfers made to governments and local communities reported on a country-by-country basis.
	U4	---	See <i>Protected disclosure.</i>
Due diligence	TIUK	^A An investigation or audit of a potential business, investment or individual prior to entering into a business agreement or transaction or recruitment or appointment of individuals.	It is an essential part of the anti-bribery programme.
	GAN	^B An investigation or audit of a potential investment, business or individual prior to entering into a business agreement or transaction.	1. It is an integral part of any compliance program. 2. Companies can be held liable for actions of third parties (e.g. suppliers, intermediaries and vendors), hence the need to mitigate third party risks.
	TIACG	---	See <i>Enhanced due diligence.</i>
	U4	---	See <i>Customer due diligence and Enhanced due diligence.</i>

Elite capture	U4	When political and social elites take resources intended to benefit the majority of the population.	The capture can include economic, educational, social and political resources.
Endemic corruption	U4	Corruption that is primarily due to organisational weaknesses.	In these cases, corruption is the norm and not the exception.
	U4	---	Same as <i>Systemic corruption</i> .
Enhanced due diligence	TIACG	^A Money laundering measures that include validation and documentation by third parties and applies to situations where higher risk clients and politically exposed persons are concerned. [<i>Anti-corruption solutions, Private sector</i>]	1. e.g. of politically exposed persons: senior politicians. 2. Governments must ensure banks are serious and effective in conducting enhanced anti-money laundering due diligence checks on politically exposed clients.
	U4	^B Additional identification measures to be taken by financial institutions with regards to high-risk customers and politically exposed persons (PEPs).	Measures include validation and documentation by third parties.
Ethics	TIACPL TIACG	^A Based on core values, a set of standards for conduct in government, companies and society that guides decisions, choices and actions. [<i>Anti-corruption solutions, Private sector, Public sector</i>]	[Remote source: ECI]
	ECI	^B The decisions, choices, and actions (behaviors) we make that reflect and enact our values.	A set of standards of conduct that guide decisions and actions based on duties derived from core values [from "The Ethics of Non-profit Management," by Stephen D. Potts].
	ECI	^C A theory or system of moral values.	---
	ECI	^D A guiding philosophy.	---
	ECI	^E The study of right and wrong conduct, the discipline dealing with what is good and bad and with moral duty and obligation.	The study of what we understand to be good and right behavior and how people make those judgments [from "What is the Difference Between Ethics, Morals and Values?", by Frank Navran].
	ECIVL	^F Beliefs about what is right and wrong conduct. [<i>Values</i>]	---
	ECI	---	See <i>Morals</i> .
	ECIVL	---	See <i>Fairness and Work ethic</i> .
	Ethics (Business)	GAN	The values a company upholds throughout its operations.

2. Ethics can be guided by law or public pressure and are often implemented to establish a degree of trust between stakeholders (e.g. consumers).

Ethics risk	ECI	Potential for harm to an organization caused by misconduct that goes undetected and persists due to lack of management awareness and action.	---
Fiduciary risk	U4	The risk that aid funds are used incorrectly.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definition In the context of development aid. 2. It includes the risk that aid funds do not achieve value for money, or are not properly accounted for. 3. It is a particular concern when donors provide direct budget support, because partner governments' public financial management systems are often relatively weak.
Fraud	TIACPL TIACG	^A The act of intentionally deceiving someone in order to gain an unfair or illegal advantage. <i>[Forms of corruption, Private sector, Public sector]</i>	<p>[Remote sources: GIACC; UN-H; UNDP]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. [TIACPL & TIACG] Same as 'to cheat'. 2. [TIACPL & TIACG] The advantage may be financial, political or otherwise. 3. [TIACPL & TIACG] Countries consider such offences to be criminal or a violation of civil law. 4. [TIACG] Governments, companies and civil society organisations must have efficient internal reporting channels and follow-up mechanisms to detect fraud, corruption and gross mismanagement inside an organisation.
	U4	^B An economic crime involving deceit, trickery or false pretences by which someone gains unlawfully.	It often accompanies corrupt acts, in particular embezzlement, where it is typically used to falsify records to hide stolen resources.
	GAN	^C The use of deception, trickery and a breach of trust to gain an unfair or unlawful advantage.	Occupational fraud entails the use of one's occupation for personal enrichment through the deliberate misuse or misapplication of the company's resources or assets.
Governance	TIACPL TIACG	^A Relationships between leaders, public institutions and citizens. <i>[Anti-corruption solutions]</i>	<p>[Remote sources: GDRC; UNESCAP; FH; WB]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. It is a concept that goes beyond the traditional notion of government. 2. It includes the processes by which leaders and public institutions make and implement decisions. 3. The term can also be applied to companies and NGOs. Governance can be extended to the private sector, in what is known as 'corporate governance'. 4. 'Good' governance is characterised as being participatory, accountable, transparent, efficient, responsive and inclusive, respecting the rule of law and minimising opportunities for corruption.
	ECI	^B The act, process or power of exercising authority or control in an organizational setting.	---
	GRC	^C The act of externally and indirectly guiding, controlling and evaluating an <i>entity, process or resource</i> .	1. Governance is different from management because governance must be EXTERNAL to the object being governed.

		[General, Governance-Related]	<p>2. Governing agents do not have DIRECT control over, and are not part of the object that they govern.</p> <p>3. Sometimes 'governance' is improperly used to mean 'strategic management' of something. Steer clear of this common misuse.</p> <p>4. e.g., it is not possible for a CIO to govern the IT function. They are personally accountable for the strategy and management of the function. As such, they 'manage' the IT function; they do not 'govern' it.</p> <p>At the same time, there may be a number of policies, authorized by the board, that the CIO implements and follows. When the CIO is following these policies, they are performing 'governance' activities because the primary intention of the policy is to serve a governance purpose. The board is ultimately 'governing' the IT function because they stand outside of the function and are only able to externally direct, control and evaluate the IT function by virtue of established policies, procedures and indicators. Without these policies, procedures and indicators, the board has no way of governing, let alone affecting the IT function in any way.</p>
	U4	---	<p>1. It goes further than traditional conceptions of government.</p> <p>2. It focuses on relationships between leaders, public institutions and citizens.</p> <p>3. It includes decision-making and implementation processes.</p> <p>4. It can also apply to companies and NGOs.</p>
	GRC	---	See GRC [Governance, Risk, Compliance]
Governance culture	GRC	^A The values, beliefs and behaviors about how processes, resources and the organization itself are externally directed, controlled and evaluated.	It includes the involvement of the board of directors.
	GRC	^B How power and decision-making authority is allocated; and the responsiveness to stakeholders.	---
Grand corruption	TIACPL	^A Acts committed at a high level of government that distort policies or the central functioning of the state, enabling leaders to benefit at the expense of the public good.	[Remote sources: UNDP; UN-H; UNODC; CIPE; WIN]
	TIACG	^B The abuse of high-level power that benefits the few at the expense of the many, and causes serious and widespread harm to individuals and society. [Forms of corruption, Public sector]	It often goes unpunished.
	U4	^C Corruption perpetrated at the highest levels of government.	<p>1. Also <i>High-level corruption</i>, in contrast to <i>Petty corruption</i>.</p> <p>2. It usually involves both substantial benefits for the officials involved and significant losses for the state and its citizens.</p>

			<p>3. It can refer to specific acts such as ministers taking multi-million dollar bribes to award lucrative government concessions or embezzling millions from state coffers into a secret bank account. But it also refers to illicit exchanges in the realm of policy formation (see also <i>State capture</i>).</p> <p>4. Though large sums of money may be involved, other benefits like high-level appointments, inside information and policy influence can be the currency of grand corruption. Corruption at this level is also sometimes referred to as political corruption.</p>
	TIACPL TIACG	---	See also <i>Corruption, Petty corruption and Political corruption</i> .
Illicit financial flows (IFFs)	TIACG	^A The movement of money that is illegally acquired, transferred or spent across borders. [Forms of corruption, Private sector, Public sector]	<p>1. The sources of the funds of these cross-border transfers come in three forms: <i>corruption</i>, such as <i>bribery</i> and theft by government officials; criminal activities, such as drug trading, human trafficking, illegal arms sales and more; and <i>tax evasion</i> and <i>transfer mispricing</i>.</p> <p>2. The volume of illicit financial flows is huge. They have a major impact on the global economy with a devastating impact on poorer countries and have clear links to corruption.</p> <p>3. Secrecy jurisdictions play a major role in receiving illicit financial flows.</p> <p>4. Governments should establish mandatory, public registers that disclose the beneficial ownership of trust funds and companies to allow illicit financial flows to be more easily traced and make it harder for people to benefit from the proceeds of corruption and crime.</p>
	U4	^B Cross-border movements of money illegally earned, transferred, or utilised.	They involve the transfer of money earned through illegal activities. These activities include corruption, criminal activities, and efforts to hide wealth from tax authorities.
Indicator	GRC	A metric that can be used to judge underlying activity. [Measurement-Related]	<p>1. There are three types of indicators: <i>leading indicator</i>, <i>lagging indicator</i> and <i>coincident indicator</i>.</p> <p>2. Indicators are <i>metrics</i> that can be used to judge the 'goodness' or 'badness' of underlying activity.</p> <p>3. e.g.:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Performance Indicator provides information about whether or not <i>performance targets</i> have been/will be met. — Risk Indicator provides information about whether or not <i>risk appetite</i>, <i>risk tolerance</i> or <i>risk capacity</i> have been/will be exceeded. — Conformance Indicator provides information about whether or not <i>conformance targets</i> have been/will be met. — Quality Indicator provides information about whether or not <i>quality targets</i> have been/will be met.
Inherent risk	TIUK	^A Risk before consideration of the mitigating effect of any controls.	<p>1. Sometimes referred to as 'gross risk'.</p> <p>2. Consideration of inherent risk therefore ignores the existence of controls and makes no assumptions about the effectiveness of such controls.</p> <p>3. See also <i>Control risk</i> and <i>Residual risk</i>.</p>

	GRC	^B The level of risk in the absence of actions and controls. [Risk-related]	---
Integrity	TIACPL TIACG	^A Behaviours and actions consistent with a set of moral or ethical principles and standards, embraced by individuals as well as institutions, that create a barrier to corruption. [Anti-corruption solutions]	[Remote sources: UN-H; GI; WIN] See <i>Ethics</i> .
	U4	^B The following of a set of moral or ethical principles.	A National Integrity System is an assessment methodology developed by the NGO Transparency International. It evaluates key 'pillars' in a country's governance system, both in terms of its internal corruption risks and their contribution to fighting corruption in society at large. When all the pillars are functioning well, corruption remains in check. Where some or all of the pillars are weak, this can allow corruption to thrive.
	ECI	^C Consistency of values and actions that breeds trust and confidence in stakeholders.	When stated and operative values are in congruence.
	GRC	^D The keeping and honoring of promises.	<ol style="list-style-type: none"> 1. For a person or organization. 2. If a promise cannot be kept, integrity can be maintained by honoring the promise. 3. Honoring a promise means that, in the event that you are unable to keep your word, you 'clean up' any mess created by not keeping your word. 4. It is impossible to have integrity if there was never an intention of keeping the promise. 5. Type of Promises: <ul style="list-style-type: none"> — Mandatory Promises are really obligations or promises that are compelled by another party (such as the government). — Voluntary Promises are willingly extended to another party (such as a business partner, customer or employee) including contracts, agreements and other commitments.
	GRC	^E The state of being whole and complete.	For an object or system.
	ECIVL	^F Strict adherence to moral values and principles. [Values]	---
	ECIVL	---	See <i>Goodness, Honor, Morals, Promise-keeping and Purity</i> .
Internal control	TIUK	A process, effected by an entity's board of directors, management and other personnel, designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of objectives relating to operations, reporting and compliance.	[Remote sources: COSO]
Leadership	ECIVL	Taking charge and being a good example.	---

[Values]			
Management	GRC	The act of internally and directly guiding, controlling and evaluating an <i>entity, process or resource</i> .	<ol style="list-style-type: none"> 1. It is different from <i>governance</i> because management must be INTERNAL to the object being managed. 2. Managers have personal control over, and are part of the object that they govern. 3. Types of Management: <ul style="list-style-type: none"> — Strategic Management — Operational Management.
	GRC	---	See <i>Information management, Performance management and Risk management</i> .
	U4	---	See <i>Public financial management (PFM)</i> .
Mission	GRC	Statement of what the organization will achieve. [Performance-Related]	---
Morals	ECI	^A Values that we attribute to a system of beliefs that help the individual define right versus wrong, good versus bad.	[From “What is the Difference Between Ethics, Morals and Values?”, by Frank Navran.] <ol style="list-style-type: none"> 1. These typically get their authority from something outside the individual — a higher being or higher authority (i.e., government, society). 2. Moral concepts, judgments and practices may vary from one society to another.
	ECIVL	^B Individual beliefs about what is right and wrong. [Values]	---
	ECI, ECIVL	---	See <i>Ethics</i> .
	ECI	---	See <i>Ethics culture and Values</i> .
	ECIVL	---	See <i>Credo, Goodness, Purity and Righteousness</i> .
	GRC	---	See <i>Culture</i> .
Objective	GRC	Something that an entity intends to attain or accomplish. [General, Management-Related, Measurement-Related, Performance-Related, Risk-Related]	<ol style="list-style-type: none"> 1. To be measurable, objectives must be mapped to indicators, targets and tolerances. 2. Synonym: <i>Purpose goal</i>.
Open government	TIUK	The opening up of government processes, proceedings, documents and data for public scrutiny and involvement.	The Open Government Partnership (OGP) is an International platform for domestic reformers committed to making their governments more open, accountable, and responsive to citizens. OGP was launched in 2011; since then, OGP has grown from 8 countries to 70 participating countries as of 25 November 2016.
Policy	GRC	---	It provides the 'why'; is high level and strategic; sets the tone, context or intent; and changes infrequently.

Politically exposed person(s) (PEP)	TIACG	^A Individuals who hold or held a prominent public function. [Forms of corruption, Private sector, Public sector]	<ol style="list-style-type: none"> 1. e.g.: the head of state or government, senior politicians, senior government, judicial or military officials, senior executives of state-owned corporations, or important political party officials. 2. The term often includes their relatives and close associates. 3. Banks and other financial institutions are supposed to treat these clients as high-risk, applying enhanced due diligence at both the start of the relationship and on an ongoing basis, including at the end of a relationship to ensure that the money in their bank account is not the proceeds of crime or corruption. Banks must subject PEPs to more robust and effective <i>enhanced due diligence</i> checks to ensure the legitimacy of their source of wealth.
	TIUK	^B A person who has been entrusted with a prominent public function, is a senior political, or is closely related to such persons.	By virtue of a public position, the provisions in bribery laws and the influence the person holds, a PEP may present risk of bribery.
	U4	^C Individuals who are or were in the past entrusted with prominent public functions in a foreign country.	<ol style="list-style-type: none"> 1. e.g.: heads of state, senior politicians, military officials, senior executives. 2. Many PEPs hold positions that can be abused for the purpose of laundering illicit funds or corruption.
	TIACG, U4	---	See also <i>Enhanced due diligence</i> .
Principal-agent theory	U4	---	<ol style="list-style-type: none"> 1. It assumes that the problem of corruption is one of bureaucrats and other public employees ('agents') not following the rules and failing to fulfil the expectations of their leaders ('principals'). 2. This theory is based on an economic concept called the principal-agent problem. 3. Agents are delegated the responsibility to implement and enforce rules and regulations, but they can choose to pursue their private interests instead of the public interest represented by the principal. They can do this because principals in complex organisations don't necessarily have access to all the information about what goes on, and agents can withhold key information, so principals are not fully able to monitor and control what agents do. This 'information asymmetry' creates opportunities for corruption. In other words, not participating in corrupt actions is assumed to be the normal state of affairs as mandated by principals, and corruption is a deviation from this norm. 4. The solution, in this way of thinking, is for policy makers (the principals) to change the rules and the monitoring enforcement mechanisms to limit the room for deviation and assure that bureaucrat's behavior will stay closer to the expected norms of clean management. This thinking gave rise to a number of 'technical' reforms, including measures aimed explicitly at corruption, and those that are assumed to implicitly alter incentives for corruption through controls and monitoring of important government processes where corruption can take place.

Principled Performance	GRC	The act of <i>reliably</i> achieving <i>objectives</i> while addressing <i>uncertainty</i> and acting with <i>integrity</i> . [General]	Principled Performance provides a modern point of view and disciplined approach to business. The definition above can be elaborated in four parts: [1] Achieve Objectives includes setting appropriate and intentional objectives (luck doesn't count) and demonstrating measurable achievement. [2] Addressing Uncertainty includes the consideration of both threats and opportunities; risk and reward as the uncertain future unfolds. [3] Acting with Integrity means honoring one's word including both mandatory obligations (laws and regulations) and voluntary promises (contracts and other items). [4] Reliably applies to all of the items above and requires: — <i>Discipline</i> . Ensure that the organization is both <i>managed</i> and <i>governed</i> with appropriate assurance. — <i>Consistency</i> . That achievement is steady with relatively few (bad) surprises. — <i>Accuracy</i> . That relevant information is free from error and bias; and can be trusted.
Protected disclosure	U4	A statement or report about serious wrongdoing that entitles the person who made the disclosure to support and protection from reprisal.	1. Usual e.g. of wrongdoing: corrupt conduct, maladministration or a waste of public money. 2. Protected Disclosures legislation is in place in many countries to provide the legal framework to encourage people to report wrongdoing without the fear of retaliation.
Public sector	TIACPL TIACG	The government and its decentralised units that use public funds and provide services based on the motivation to improve citizens' lives rather than to make a profit. [Public sector]	[Remote sources: OECD; IPSASB; UNPAN; WB] It includes the police, military, public roads and transit authorities, primary schools and healthcare system.
Red flag	GAN	Warning sign of potential business risks.	Red flags should be periodically researched, analyzed, reviewed and addressed as part of a company's compliance activities.
Reporting system	ECI	Any mechanism established by an organization in order to provide employees and other agents with a means to report misconduct to the organization without fear of retribution.	1. e.g. of mechanisms: helpline, hotline, website. 2. An essential component of an ethics and compliance program, reporting systems may be confidential and/or anonymous and enable the organization to exercise due diligence to prevent and detect criminal conduct.
Reputational risk	ECI	Potential for harm resulting from the loss of stakeholder trust.	---
Residual risk	TIUK	^A The risk of an adverse event after taking account of the mitigating effect of controls.	1. It is sometimes referred to as 'net' risk. 2. See also <i>Control risk</i> and <i>Inherent risk</i> .
	GRC	^B The level of risk after actions and controls are in place. [Risk-Related]	---
Resilience	ECIVL	The ability to rebound quickly from misfortune or change. [Values]	---

	ECIVL	---	See <i>Stamina</i> .
Responsive actions & controls	GRC	---	They reward desirable and correct undesirable conditions or events.
Risk (To)	GRC	To put something in a state or situation where it may encounter undesirable effects. [Risk-Related]	This verb is used with an object: — To <i>risk capital</i> means to put capital in a state or situation where it may be lost. — To <i>risk one's life</i> means to put health and safety in a state or situation where it may be lost.
Risk analysis criteria	GRC	[Are] quantitative or qualitative values against which level of risk is evaluated. [Risk-Related]	---
Risk appetite	GRC	The level of risk that the organization is willing to accept to achieve objectives. [Risk-Related]	---
	TIUK	---	Same as <i>Risk approach</i> . See also <i>Proportionality</i> (TIUK).
Risk approach	TIUK	The acceptable level of variation in performance relative to the achievement of objectives.	[Remote source: COSO] Often referred to as 'risk tolerance' or 'risk appetite'.
	GRC	---	See <i>Risk appetite</i> (GRC) and <i>Risk tolerance</i> (GRC).
	TIUK	---	See <i>Proportionality</i> (TIUK).
Risk assessment	TIUK	^A A systematic and continuing process for identifying and analysing inherent bribery risks to enable assessment of their likelihood and impact on the enterprise's ability to achieve its commitments and objectives.	Within the framework of the risk approach of the enterprise, the results of risks assessments are used to decide the controls to be implemented to mitigate the risks.
	U4	^B A systematic process of evaluating the potential risks or hazards that may be involved in an activity or undertaking.	A corruption risk assessment involves first describing how a given governance mechanisms operates, through a detailed mapping of all relevant sub-processes. Each element is then analysed to identify the opportunities for corruption. Identified risks are then evaluated for probability of occurrence and the expected impact, so that appropriate mitigation measures can be identified and implemented. Together, the steps constitute a risk management system.
	GAN	^C A process a company undertakes to identify and assess potential operating risks.	1. The risks should be regularly assessed and information should be subsequently disseminated and acted upon at all levels within the company. 2. Risk assessments should be an integral part of a company's compliance program.
Risk culture	GRC	The values, beliefs and behaviors about the <i>governance, assurance and management of risk</i> . [Risk-Related]	It includes setting risk appetite and tolerances, views about <i>impact</i> of risk on conduct and decisions, and modeling of appropriate risk-taking behavior.

Risk management	GRC	The act of managing processes and resources to address risk while pursuing reward. [Management-Related, Risk-Related]	---
Risk tolerance	GRC	The level of risk that the organization is unwilling to exceed to achieve objectives. [Risk-Related]	---
	TIUK	---	Same as <i>Risk approach</i> .
Stakeholder engagement	TIUK	A process used by a company to exchange views, inform stakeholders of the company's activities on topics of material interest and to report back on outcomes of previous exchanges.	---
State capture	TIACPL TIACG	^A A situation where powerful individuals, institutions, companies or groups within or outside a country use corruption to influence or shape a nation's policies, legal environment and economy to benefit their own private interests. [Forms of corruption, Public sector]	[Remote sources: WB; UNDP; GW]
	U4	^B A type of systemic political corruption in which private interests significantly influence a state's decision-making processes to their own advantage.	1. It was coined by the World Bank in the early 2000s. 2. e.g. businesses can improperly influence legislators to pass favourable laws.
Supply side	U4	The person or entities who offer or provide the illicit benefit in corrupt transactions.	1. The officials with entrusted authority who receive illicit benefits constitute the demand side. The distinction is similar to that between active and passive bribery, which is used primarily for legislative purposes. Also similar is the fact that the term ' <i>demand side</i> ' does not imply that it is the official on the receiving end who proactively solicited the bribe. 2. The distinction between supply and demand can be useful in analysing the different sets of incentives that contribute to corruption.
	GAN	---	See <i>Active bribery</i> .
Systemic corruption	U4	A situation when corruption is an integral part of a state's economic, social and political system, and where most people have no alternatives to dealing with corrupt officials.	1. Also known as endemic corruption. 2. Sporadic corruption, in contrast, occurs irregularly and does not compromise the mechanisms of governance in the same crippling way.
Tolerance	GRC	^A The acceptable level of departure from a <i>target</i> . [Measurement-Related]	1. Tolerance is usually expressed using the same unit of measure as the target— or some percentage of the target. 2. As a range, tolerance will have one or both:

			<p>— Upper Limit specifies the top limit above the target.</p> <p>— Lower Limit specifies the bottom limit below the target.</p> <p>3. Sometimes, there may only be a single limit. e.g., and holding all other things equal, most organizations would not want to put an upper limit on revenue. Most people would not want to put an upper limit on health. And so on.</p>
	ECIVL	^B Recognizing and respecting the beliefs or practices of others. [Values]	---
	ECIVL	---	See <i>Respect</i> .
Transparency	TIACPL TIACG	^A Characteristic of governments, companies, organisations and individuals of being open in the clear disclosure of information, rules, plans, processes and actions. [Anti-corruption solutions]	<p>[Remote sources: OECD; UN-H; OSII]</p> <p>1. As a principle, public officials, civil servants, the managers and directors of companies and organisations, and board trustees have a duty to act visibly, predictably and understandably to promote participation and <i>accountability</i> and allow third parties to easily perceive what actions are being performed.</p> <p>2. [TIACG] The world's 124 top listed companies continue poor performance on organisational transparency and the average score in <i>country-by-country reporting</i> is very low (Transparency International's <i>Transparency in Corporate Reporting</i>, 2014).</p> <p>3. [TIACG] There must be country-by-country financial reporting.</p> <p>4. [TIACG] Financial institutions should make a commitment to report annually on the measures they are adopting to strengthen risk management, especially in relation to bribery and corruption at the board and senior management levels.</p>
	TIUK	^B The company describes publicly its ownership, organisation, structure, its policies, its operating procedures, activities and results.	---
	U4	^C The quality of being open, communicative and accountable.	<p>1. It implies that governments and other agencies have a duty to act visibly and understandably.</p> <p>2. It can lead to improved resource allocation, enhanced efficiency, and better prospects for economic growth.</p>
	ECI	^D Sharing information and acting in an open manner.	---
	ECI	^E A principle that allows those affected by administrative decisions, business transactions or charitable work to know not only the basic facts and figures but also the mechanisms and processes.	It is the duty of civil servants, managers and trustees to act visibly, predictably and understandably.
	ECIVL	^F Being forthright and open in one's dealings and in communicating matters of importance.	---

		[Values]	
	TIUK	---	See <i>Operational transparency</i> and <i>Organizational transparency</i> .
Values	ECI	^A The core beliefs we hold regarding what is right and fair in terms of our actions and our interactions with others.	---
	ECI	^B What an individual believes to be of worth and importance to their life (valuable).	[From “What is the Difference Between Ethics, Morals and Values?”, by Frank Navran.]
	ECIVL	^C Core beliefs that guide and motivate attitudes and actions. [Values]	---
	GRC	^D Statement of what the organization stands for and the guide of the conduct of both individuals and the organization as a whole.	---
	TIACPL, TIACG, ECI	---	See <i>Ethics</i> .
	ECI, ECIVL	---	See <i>Morals</i> .

ANEXO III
Norma ISO 37001:2016
— Vocabulário plurilingue

Nota: os termos e expressões da 1.ª e 2.ª colunas correspondem à versão internacional da Norma, tal como foi editada pela International Standard Organization (ISO) nas línguas inglesa e francesa.

Fonte: elaboração própria, com elencação dos termos relevantes por ordem alfabética, deteção da sua tradução em língua francesa, proposta de tradução em língua portuguesa (3.ª coluna) e apresentação de notas justificadoras ocasionais (4.ª coluna).

ING ↓	FR	PT	<i>Notas</i>
<i>achievement (of objectives)</i>	<i>atteinte (des objectifs)</i>	consecução (de objetivos)	
<i>assessment (Risk) / (to) assess</i>	<i>évaluation (des risques) / évaluer</i>	apreciação (dos riscos) / apreciar	
<i>audit criteria</i>	<i>critères d'audit</i>	critérios da auditoria	
<i>audit evidence</i>	<i>preuves d'audit</i>	evidências de auditoria	
<i>award of a contract / (to) award contracts</i>	<i>conclusion d'un contrat / attribuer des contrats</i>	adjudicação (de uma proposta contratual) / adjudicar	13
<i>benefits</i>	<i>avantages</i>	proventos	
<i>bribe</i>	<i>pot-de-vin</i>	suborno	
<i>bribery, anti-bribery</i>	<i>corruption, anti-corruption</i>	corrupção, anticorrupção	
<i>business associate</i>	<i>partenaire commercial</i>	parceiro de negócios	
<i>business expense records</i>	<i>notes de frais</i>	notas de despesa	
<i>business model</i>	<i>modèle économique</i>	modelo de negócio	
<i>cartel</i>	<i>entente</i>	colusão (entre empresas)	1
<i>charity</i>	<i>organisations caritatives</i>	instituições de solidariedade social	
<i>chief executive officer</i>	<i>président-directeur général</i>	administrador executivo	
<i>chief operating officer</i>	<i>directeur de l'exploitation</i>	diretor operacional	

<i>commitment document</i>	<i>document d'engagement</i>	documento compromissório	
<i>competitive bidding</i>	<i>appel d'offres</i>	sistema de licitação	
<i>competitive tender</i>	<i>appel d'offres</i>	concurso público	
<i>competitive tender process</i>	<i>processus d'appel d'offres</i>	processo concursal	
<i>compliance (function, policy)</i>	<i>conformité (fonction de, politique de)</i>	conformidade (função de, política de)	
<i>concerns, issues of concern</i>	<i>inquiétudes</i>	preocupações	7
<i>controlled organizations</i>	<i>entités sur lesquelles l'organisme exerce un contrôle</i>	entidades controladas pela organização	
<i>controls</i>	<i>moyens de contrôle</i>	controles	12
<i>contractor</i>	<i>contractant</i>	cocontratante	18
<i>corporate registration documents</i>	<i>documents d'enregistrement d'entreprise</i>	registros de constituição ou modificação de sociedade comercial	
<i>corrupt</i>	<i>frauduleux</i>	fraudulento	
<i>damage</i>	<i>répercussions négatives</i>	danos	
<i>decision-maker</i>	<i>décisionnaire</i>	decisor	
<i>decision-making</i>	<i>prise de décision</i>	poder de decisão	3
<i>department</i>	<i>service</i>	serviço e/ou departamento	
<i>discipline [área do saber]</i>	<i>domaine</i>	disciplina	
<i>disciplinary action</i>	<i>sanctions disciplinaires</i>	ação disciplinar (poder e procedimento) ou sanções disciplinares (concretamente aplicáveis)	
<i>due diligence</i>	<i>diligence raisonnable</i>	diligências devidas	14
<i>employee</i>	<i>employé</i>	trabalhador (para qualquer tipo de relação laboral) ou trabalhador contratado por tempo indeterminado	19
<i>employment commencing</i>	<i>prise de fonctions</i>	início de funções	19
<i>employment conditions</i>	<i>conditions d'emploi</i>	condições do emprego	19
<i>employment process / procedures</i>	<i>processus relatif / procédures liées à l'emploi</i>	processos / procedimentos de natureza laboral	19

<i>entry</i>	<i>article</i>	secção	
<i>ethic</i>	<i>déontologique</i>	ético (<i>dimensão organizacional</i>) ou deontológico (<i>plano pessoal ou profissional</i>)	
<i>ethics committee</i>	<i>comité de déontologie</i>	comissão de ética	
<i>evidence</i>	<i>preuves</i>	evidência(s)	
<i>executive management</i>	<i>direction générale</i>	direção-geral	
<i>expertise</i>	<i>expertise</i>	conhecimentos especializados	
<i>external party</i>	<i>partie externe</i>	entidade externa	
<i>fulfilment (of a requirement)</i>	<i>satisfaction (d'une exigence)</i>	preenchimento ou satisfação (<i>de um requisito</i>)	
<i>gifts</i>	<i>cadeaux</i>	oferendas	
<i>giver</i>	<i>donateur</i>	oferente	
<i>governing body</i>	<i>organe de gouvernance</i>	órgão de governação	
<i>guidance</i>	<i>préconisations</i>	recomendações	
<i>hospitality</i>	<i>marques d'hospitalité</i>	manifestações de hospitalidade	
<i>inbound/outbound bribery</i>	<i>corruption passive/active</i>	corrupção passiva/ativa	
<i>induction programme</i>	<i>programme d'intégration</i>	programa de acolhimento	
<i>inputs</i>	<i>éléments d'entrée</i>	entradas	
<i>investigation</i>	<i>enquête</i>	investigação	
<i>issues</i>	<i>enjeux / problématiques, problèmes</i>	aspetos / problemáticas, problemas	7
<i>joint venture</i>	<i>entreprise commune</i>	empreendimento conjunto	17
<i>judiciary bodies</i>	<i>organes judiciaires</i>	órgãos judiciais	11
<i>jurisdiction</i>	<i>pays</i>	país	
<i>leadership</i>	<i>leadership</i>	liderança	
<i>legal systems</i>	<i>sistèmes juridiques</i>	sistemas legais	

<i>magnitude</i>	<i>ampleur</i>	<i>amplitude</i>	
<i>measurement</i>	<i>mesure</i>	<i>medição</i>	
<i>mitigate</i>	<i>atténuer</i>	<i>mitigar (o risco)</i>	
<i>monitoring</i>	<i>surveillance</i>	<i>monitorização</i>	
<i>more than low risk</i>	<i>risque plus que faible</i>	<i>risco não negligenciável</i>	
<i>nonconformity</i>	<i>non-conformité</i>	<i>não conformidade</i>	
<i>offset arrangements</i>	<i>mécanismes de compensation</i>	<i>contrapartidas e outros mecanismos compensatórios</i>	
<i>operation</i>	<i>réalisation des activités opérationnelles</i>	<i>operacionalização</i>	
<i>organization</i>	<i>organisme</i>	<i>organização</i>	
<i>outputs</i>	<i>éléments de sortie</i>	<i>resultados</i>	
<i>outsourcing provider</i>	<i>prestataire de services externalisés</i>	<i>prestador de serviços externos</i>	
<i>party</i>	<i>partie</i>	<i>parte</i> ou <i>entidade</i>	
<i>payroll files</i>	<i>fichiers de paie</i>	<i>folhas de pagamento</i>	
<i>penalties</i>	<i>pénalités</i>	<i>penalidades</i>	
<i>performance</i>	<i>performance</i>	<i>desempenho</i>	
<i>planned activities</i>	<i>activités planifiées</i>	<i>atividades planeadas</i>	
<i>planned intervals</i>	<i>intervalles planifiés</i>	<i>intervalos programados</i>	
<i>planning</i>	<i>planification</i>	<i>conceção</i>	
<i>prescriptive</i>	<i>normatif, normative</i>	<i>imperativo</i>	
<i>prioritize</i>	<i>établir la priorité</i>	<i>ordenar</i>	
<i>procurement</i>	<i>achats</i>	<i>compras</i>	
<i>procurement manager</i>	<i>responsable des achats</i>	<i>gestor de compras</i>	
<i>public agency, public body</i>	<i>agence publique, organisme public</i>	<i>organismo ou serviço público</i>	16
<i>public office</i>	<i>poste public</i>	<i>cargo público</i>	
<i>public official</i>	<i>représentant public</i>	<i>agente público</i>	9

<i>purpose (of the organization)</i>	<i>finalité (de l'organisme)</i>	<i>missão (da organização)</i>	
<i>receiver</i>	<i>bénéficiaire</i>	<i>recebedor</i>	
<i>reasonable and proportionate</i>	<i>raisonnable et proportionné</i>	<i>razoável e proporcionado</i>	8
<i>regulatory</i>	<i>réglementaire</i>	<i>regulamentar</i>	
<i>relationship</i>	<i>relation</i>	<i>relação</i> ou <i>relacionamento</i>	
<i>report</i>	<i>rapport</i>	<i>relatório</i>	5
<i>reporting</i>	<i>compte rendu</i>	<i>relato</i>	5
<i>requirement</i>	<i>exigence</i>	<i>requisito</i>	
<i>retail customer</i>	<i>client final</i>	<i>cliente final</i>	
<i>risk appetite</i>	<i>appétit pour le risque</i>	<i>propensão para o risco</i>	
<i>sales manager</i>	<i>dirigeant commercial</i>	<i>gestor comercial</i>	
<i>sample</i>	<i>échantillon</i>	<i>amostra</i>	
<i>scale</i>	<i>échelle</i>	<i>dimensionamento</i>	
<i>scope</i>	<i>domaine d'application</i>	<i>campo de aplicação</i>	
<i>scope of activities</i>	<i>périmètre des activités</i>	<i>âmbito das atividades</i>	
<i>scope of the audit</i>	<i>périmètre d'audit</i>	<i>âmbito da auditoria</i>	
<i>scope of the management system</i>	<i>périmètre du système de management</i> ou <i>périmètre d'application du système de management</i>	<i>perímetro do sistema de gestão</i>	
<i>self-assessment</i>	<i>auto-évaluation</i>	<i>auto-avaliação</i>	
<i>separation of duties [em contexto de controlo interno]</i>	<i>séparation des pouvoirs</i>	<i>segregação de funções</i>	
<i>similar benefits</i>	<i>avantages similaires</i>	<i>benefícios análogos</i>	
<i>skills</i>	<i>savoir-faire</i>	<i>saber-fazer</i>	
<i>sole-traders</i>	<i>travailleurs indépendants</i>	<i>empresários em nome individual</i>	
<i>stakeholders</i>	<i>parties intéressées</i>	<i>partes interessadas</i>	

<i>standard</i>	<i>norme</i>	norma	
<i>state/provincial level</i>	<i>fédéral/provincial (niveau)</i>	regional (nível)	10
<i>stationery</i>	<i>papeterie</i>	artigos de escritório	
<i>statutory obligations and duties</i>	<i>obligations et devoirs statutaires</i>	obrigações e deveres estatutários	15
<i>sub-contractor</i>	<i>sous-contractant, sous-traitant</i>	subcontratante	18
<i>suitability</i>	<i>appropriation, pertinence, adéquation</i>	conveniência, pertinência	6
<i>supervisory board</i>	<i>conseil de surveillance</i>	conselho fiscal	
<i>temporary staff</i>	<i>contractuels</i>	trabalhadores contratados a termo	
<i>temporary workers</i>	<i>personnel intérimaire</i>	trabalhadores temporários	
<i>tender</i>	<i>participant à l'appel d'offres</i>	candidato (proponente em concurso público)	
<i>tender procedures</i>	<i>procédures d'appel d'offres</i>	procedimentos concursais	
<i>third party</i>	<i>tierce partie</i>	terceiro	
<i>tone at the top</i>	---	tonalidade da gestão	
<i>tone from the top</i>	<i>exemple de la direction</i>	modelo de direção	
<i>top management</i>	<i>direction (au plus haut niveau)</i>	gestão de topo	2
<i>trust</i>	<i>trust</i>	práticas restritivas (da concorrência)	4
<i>ultimate beneficial owners</i>	<i>bénéficiaires ultimes</i>	proprietários beneficiários finais	
<i>weakness</i>	<i>lacune</i>	fragilidade	
<i>website</i>	<i>site Web</i>	sítio institucional na Internet	
<i>work load</i>	<i>charge de travail</i>	volume de trabalho	

[1] É «colusão» — no seu único sentido etimológico de «acordo entre partes para prejuízo de terceiros, ou entendimento fraudulento» — que melhor traduz o sentido do desnecessário neologismo de «cartel». Também «coalizão» é de evitar, pois falta neste caso alcance fraudulento ao acordo.

[2] Nota-se que o diretório terminológico [IATE](#), com partida em Inglês (*top management*), propõe «direção de topo», com foco eminentemente organizacional, e não material (gestão). Segui, porém, o vocabulário NP EN ISO 9000:2015.

- [3] A «tomada de decisão» (*prise de décision*) é instante. No contexto específico em que o termo é usado — de delegação (5.3.3) —, entende-se que é aos próprios *poderes* que a norma deve referir-se, e não aos meros atos (atomísticos, casuísticos) de tomada de decisão.
- [4] Embora o *trust* (aportuguesado como «truste» no Brasil) corresponda a uma expressão anticoncorrencial (o controlo concertado de preços conducente à monopolização ou à oligopolização do mercado), acaba por ser o epítome das práticas restritivas da concorrência. Assim, a expressão *anti-trust offences* (fr. *délits anti-trust*) foi traduzida como «delitos por práticas restritivas da concorrência».
- [5] *Report, -ing* (fr., *rapport, compte rendu, rendre compte*) tem tanto o sentido de «relato» e «oferecer relato» como de «prestação de contas»; *to report to* (fr., *rapporter à*) pode também ser traduzido como «comunicar [algo] a [alguém]» (ex.: ... *that the results of the audits are reported to relevant management* ...).
- [6] Para *suitability*, a versão francesa da Norma apresenta *appropriation* (na forma «approprié»), *pertinence* e *adéquation* como alternativas; entendi que a tradução mais adequada será «pertinência» ou «conveniência», reservando «adequação» («adequado», etc.) para quando o termo inglês seja *adequacy* (*adequate*) e «ajustado» quando o termo inglês seja *appropriate*. Porém, traduzi *suitable for use* (= *conviennent à l'utilisation*) por «aptas a serem utilizadas» e *as appropriate* (fr. *le cas échéant* ou *suivant le cas*) por «sempre que necessário», «quando necessário», «consoante o caso» ou equivalente.
- [7] *Issue* (fr. *enjeu*) é termo polissémico, podendo significar «risco», «desafio», «assunto», «saída», «questão»... No contexto de ambiência organizacional (*external and internal issues*: cf. sobretudo 4.1), optei por «aspetos», a fim de não confinar a desafios ou a riscos. Em outros contextos, acompanhei a versão francesa usando «problemáticas» (5.3.2, 7.3) ou «problemas» (A.18.3). Para a expressão *issues of concern* (fr. *inquiétudes*) utilizei «preocupações».
- [8] O sentido de «razoável(is) e proporcionado(s), as)», que adjetiva o *sistema* ou certas *medidas* ou *controles*, é usualmente o de «racionalidade e suficiência», i.e., de «harmonia» ou «equilíbrio». A tradução à letra comporta este sentido, pelo que foi a opção tomada.
- [9] A adoção de «agente público» (desde logo em 3.27 e em A.21) parece não dever suscitar dúvida; de facto, a própria *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* (fr., *Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*) — aliás referida na «Introdução» e na «Bibliografia» da própria Norma — foi oficialmente traduzida em Portugal por «Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais». Não tem assim sentido traduzir por «funcionário público» (termo entretanto a desaparecer da legislação vigente), muito menos pelo mais recente «trabalhador em funções públicas», até porque nestas duas alternativas não fica evidenciado o poder de representação que, neste contexto, o conceito de «agente» usualmente comporta; por sua vez, «representante público» parece exigir a conferência expressa de mandato para o exercício de determinado tipo de poderes, o que é irrelevante: pode haver risco de corrupção e de dano (do bem público) sem prévia conferência de mandato.
- [10] No caso português, em que a organização político-administrativa comporta os níveis estadual unitário (nacional), autárquico regional (e não provincial nem estadual federado) e, por fim, autárquico municipal, não há Estados federados nem províncias. Não tendo então sentido que a versão portuguesa da Norma adotasse aqui uma tradução literal, tem-se por pacífica a opção por «nível regional».
- [11] Órgãos «judiciais» apela a órgãos detentores de *soberania* (no sentido político-constitucional da separação de poderes, que é afinal o da própria Norma quando se refere, em A.21, aos *organes législatifs, exécutifs et judiciaires*). O termo «judiciário» tem, em Português, um sentido mais amplo, referindo-se a realidades, entidades ou órgãos que enquadram, dão suporte ou apoiam o desempenho do poder judicial (ex., organização judiciária, Polícia Judiciária, etc.).
- [12] É desnecessária, por redundante, a qualificação dos controles como *meios* (como na versão francesa) ou como *atos*, pois é já esse o sentido tomado na Norma ao empregar-se o plural «controles» muitas dezenas de vezes. Em casos muito raros, «controlo» (singular) refere-se à *atividade* de controlo, mas o contexto permite diferenciar o alcance da formulação normativa, pelo que também não é aqui necessária tal especificação. Em suma, acompanha-se neste ponto a versão de língua inglesa.
- [13] A «adjudicação» é o «ato pelo qual o órgão competente para a decisão de contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as propostas apresentadas» (cf. artigo 73.º/1 do Código dos Contratos Públicos); é, pois, uma operação de escolha ou aceitação de propostas contratuais, e não a própria celebração do contrato, pelo que se adota «adjudicação de propostas contratuais» para *award of a contract*.

[14] Excluí a possibilidade de «diligência prévia» ou de «auditoria prévia» — hipóteses de tradução disponíveis no *Linguee* — porque no conceito de *due diligence* (cf. sobretudo 3.30) não se especifica o momento em que esse esforço diligente é empregue; excluí o redundante «empenho diligente» e excluí ainda «dever de diligência», pois o conceito refere-se verdadeiramente a um «processo»; também por esta última razão privilegiei o plural («diligências devidas»).

[15] *Statutory* (fr. *statutaire*) é polissémico. Embora signifique «de ordem legal» ou «legal», certo é que, noutros contextos, as versões inglesa e francesa da Norma empregam também *legal* (fr. *légal* ou *juridique*). Quando associável a obrigações e deveres de pessoas ou organizações, parece ajustada a opção literal por «estatutário» (regras entre si concatenadas num Estatuto, não necessariamente de fonte legal, e que regem condições pessoais e institutos jurídicos ou o próprio funcionamento institucional e societário).

[16] Veja-se, nomeadamente, o artigo 4.º da [Lei n.º 4/2014](#) (organização da administração direta do Estado): «A lei orgânica de cada ministério define (...) a estrutura orgânica (...), distinguindo os serviços e organismos que pertencem à administração directa dos da administração indirecta.»

[17] O conceito de *joint venture* (fr. *entreprise commune*) — que corresponde a um acordo de partilha de riscos pelo desenvolvimento conjunto de certa atividade ou projeto e partilha de direitos sobre os ativos líquidos do acordo — não tem uma correspondência unívoca em Português. Entre as múltiplas hipóteses de tradução, sobretudo constantes no diretório IATE («empresa comum», «comunidade de interesses», «coempresa», «empreendimento conjunto», «agrupamento», «sociedade mista...»), a opção tomada tem suporte em legislação comunitária [nomeadamente, [Regulamento \(UE\) 2016/2067](#)] e em literatura de especialidade (ver o dicionário referido [aqui](#)).

[18] Para a designação da contraparte (contraente) em relação contratual com posição presumidamente igualitária das partes (e em que uma destas é a organização que adota a Norma) empregou-se «cocontactante»; já o termo «subcontratante» apela a uma terciarização da prestação contratualizada entre as (duas) partes principais. Afastou-se deliberadamente o termo «subempreiteiro» (que apenas poderia referir-se à subcontratação em contratos de empreitada). Nota-se ainda que, na versão francesa, o termo *sous-traitant* ora parece equivaler ao inglês *contractor* (cf. 3.26) ora a *sub-contractor* [cf. A.12, alínea a), etc.].

[19] A diversidade de termos («trabalho», «emprego», «funções», «natureza laboral...») correspondentes ao vocábulo *employment* (fr. *emploi*) é consonante com o contexto.

ANEXO IV

Entrevistas a dirigentes superiores de serviços da administração direta do Estado

[1] ASAE — AUTORIDADE DE SEGURANÇA ALIMENTAR E ECONÓMICA

www.asae.gov.pt

Missão — Decreto-Lei n.º 194/2012, de 23 de agosto: artigo 2.º/1

(1) Fiscalização e prevenção do cumprimento da legislação reguladora do exercício das atividades económicas, nos setores alimentar e não alimentar.

(2) Avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar, sendo o organismo nacional de ligação com as suas entidades congéneres, a nível europeu e internacional.

Visão:

Manter-se como entidade de referência, na defesa dos consumidores, da saúde pública, na salvaguarda das regras do mercado e da livre concorrência, prestando um serviço público de excelência.

Valores:

Integridade — honestidade e ética

Qualidade — rigor e eficiência

Credibilidade — fiabilidade e confiança

Compromisso — responsabilidade e entrega

Independência — imparcialidade e transparência

Caracterização no SIOE:



página inicial	pesquisa	resultados	ficha	operações	
geral	caraterização	órgão de direção			
identificação					
entidade	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica				
código	074500000	sigla	ASAE	nipc	600080986
ministério/secretaria regional					
sigla	designação				
METD	Ministério da Economia e da Transição Digital				
informação geral					
âmbito	Órgão de soberania/Governo/Administração Direta - SPA				
âmbito territorial	Serviço Central				
tipo de entidade	Inspeção-geral				
tipo de estrutura interna	Mista				
tipo de dependência	Hierárquica				
tipo de autonomia	Autonomia Administrativa				
missão					
Missão de fiscalização e de controlo do mercado, e numa perspectiva horizontal de toda a actividade económica, a ASAE desenvolve a sua actuação nas seguintes áreas de intervenção:Saúde Pública e segurança alimentar;propriedade industrial e práticas comerciais, ambiente e segurança					
sites públicos					
http://www.asae.gov.pt/		Autoridade Administrativa Nacional especializada no âmbito da segurança alimentar e da fiscalização económica. É responsável pela avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar, bem como pela disciplina do exercício das actividades económicas nos sectores alimentar e não alimentar, mediante a fiscalização e prevenção do cumprimento da legislação reguladora das mesmas.			
morada					
Sede					
endereço	Rua Rodrigo da Fonseca, n.º 73				
localidade	Lisboa				
código postal	1269-273 LISBOA				
distrito	Lisboa				
concelho	Lisboa				
freguesia	Santo António				
país	Portugal				
Google maps					
contatos					
telefone	217983600				
fax	217983654				
email	correio.asae@asae.pt				

página inicial	pesquisa	resultados	ficha		
geral	caracterização	órgão de direção	operações		
■ identificação					
entidade	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica				
código	074500000	sigla	ASAE	nipc	600080986
■ legislação					
tipo	n.º da legislação	publicação	âmbito		
Decreto-Lei	n.º 194/2012	2012-08-23	Lei Orgânica		
Despacho	n.º 11057/2015	2015-10-05	-		
Despacho	n.º 3088/2018	2018-03-26	Estrutura Orgânica Flexível		
Portaria	n.º 35/2013	2013-01-30	-		
■ CAE					
84130 - Administração Pública - Atividades económicas					
■ áreas de atividade					
Inspeção, controlo e auditorias					
■ subsetor contas nacionais					
código	513111				
designação	Administração Central/Estado				
■ código de orçamento de estado					
código OE	4280				
■ regime de pessoal a 2020-09-30					
total de nº de trabalhadores	466				

Instrumentos de gestão publicitados no sítio institucional de internet:

Balanços Sociais (2014 a 2018)
 Código de Conduta e de Ética (01.10.2020)
 Plano Estratégico 2013–2018 (29.10.2013)
 Planos de Atividades (2014 a 2019)
 QUAR (2014 a 2019)
 Relatórios de Atividades e Autoavaliação (2014 a 2018)
 PPRCIC 2016 (24.10.2016)
 Relatório de Execução 2019 do PPRCIC (19.07.2019)
 Mapas de Pessoal (2018 e 2019)
 Planos de Formação (2018 e 2019)

Entrevistado:

Inspetor–Geral, Mestre Pedro Portugal Gaspar
 (início das funções: 23.09.2013)

Data/hora e local:

19.10.2020, 09h20–09h40
 Rua Rodrigo da Fonseca, 73 — Lisboa

QUESTÕES

1. Especifique entre três e cinco princípios ou valores que mais associe a Integridade.

Honestidade; Serviço público; Missão.

2. Os instrumentos de gestão em uso permitem detetar e mensurar satisfatoriamente desvios na prossecução da missão e atribuições? Em que podem ser melhorados?

Sim, desde que se saiba assegurar monitorização e acompanhamento: há que «vivenciar» os instrumentos de gestão, para que não continuem estáticos.

As melhorias passam por reforço de auditorias internas obrigatórias, com efetivação do controlo interno, em que se inclui uma noção de monitorização interna por parte de dirigentes intermédios e seu envolvimento na condução da organização.

3. Que atribuições têm sido prosseguidas em menor grau ou se podem mesmo ter por abandonadas?

Há priorização na prossecução de atribuições, mas não propriamente uma área abandonada ou em decaimento.

4. Além do PPRCIC, é empregue alguma outra metodologia ou instrumento na análise e gestão de riscos de integridade? Em especial, a entidade dá-se por vinculada a algum sistema de gestão de riscos (por ex., normas técnicas)?

Há Código de Ética e desenvolvimento real de ações de controlo interno (auditorias). Os Laboratórios estão acreditados em domínios técnicos.

[2] IGAS — INSPEÇÃO-GERAL DAS ATIVIDADES EM SAÚDE

www.igas.min-saude.pt

Missão — Decreto-Lei n.º 33/2012, de 13 de fevereiro: artigo 2.º/1

Auditar, inspecionar, fiscalizar e desenvolver a ação disciplinar no sector da saúde, com vista a assegurar o cumprimento da lei e elevados níveis técnicos de atuação em todos os domínios da atividade e da prestação dos cuidados de saúde desenvolvidos quer pelos serviços, estabelecimentos e organismos do Ministério da Saúde ou por este tutelados, quer ainda pelas entidades privadas, pessoas singulares ou coletivas, com ou sem fins lucrativos.

Visão:

Ser uma organização flexível capaz de antecipar desafios do futuro, com impacto na melhoria da gestão do sistema de saúde e no cumprimento do direito dos cidadãos à proteção da saúde.

Valores:

Imparcialidade
Qualidade
Colaboração
Inovação
Credibilidade

Caracterização no SIOE:

página inicial	pesquisa	resultados	ficha
geral	caraterização	órgão de direção	operações
identificação			
entidade	Inspeção-Geral das Atividades em Saúde		
código	141200000	sigla	IGAS
nipc	600018857		
ministério/secretaria regional			
sigla	designação		
MS	Ministério da Saúde		
informação geral			
âmbito	Órgão de soberania/Governo/Administração Direta - SPA		
âmbito territorial	Serviço Central		
tipo de entidade	Inspeção-geral		
tipo de estrutura interna	Mista		
tipo de dependência	Hierárquica		
tipo de autonomia	Autonomia Administrativa		
missão			
Missão de auditar, inspeccionar, fiscalizar e desenvolver a acção disciplinar no sector da saúde, com vista a assegurar o cumprimento da lei e elevados níveis técnicos de actuação em todos os domínios da actividade e da prestação dos cuidados de saúde desenvolvidos quer pelos serviços, estabelecimentos e organismos do Ministério da Saúde, adiante abreviadamente designado por MS, ou por este tutelados, quer ainda pelas entidades privadas, pessoas singulares ou colectivas, com ou sem fins lucrativos.			
sites públicos			
http://www.igas.min-saude.pt Site institucional			
morada			
Sede			
endereço	Avenida 24 de Julho, n.º 2 L		
código postal	1249-072 LISBOA		
distrito	Lisboa		
concelho	Lisboa		
freguesia	Misericórdia		
país	Portugal		
Google maps			
contatos			
telefone	213408100		
fax	213471837		
email	igas@igas.min-saude.pt		

página inicial	pesquisa	resultados	ficha
geral	caraterização	órgão de direção	operações
identificação			
entidade	Inspeção-Geral das Atividades em Saúde		
código	141200000	sigla	IGAS
nipc	600018857		
legislação			
tipo	n.º da legislação	publicação	âmbito
Decreto-Lei	n.º 33/2012	2012-02-13	Lei Orgânica
Despacho	n.º 2975/2020	2020-03-05	Unidades orgânicas flexíveis
Portaria	n.º 163/2012	2012-05-22	Estrutura nuclear
subsector contas nacionais			
código	513111		
designação	Administração Central/Estado		
código de orçamento de estado			
código OE	1906		
regime de pessoal a 2020-09-30			
total de nº de trabalhadores	71		
cae			
84121 - Administração Pública - Atividades de saúde			
áreas de atividade			
Inspeção, controlo e auditorias			
origens			

Instrumentos de gestão publicitados no sítio institucional de internet:

- Plano Estratégico 2020–2022 (20.10.2020)
- QUAR (2008 a 2020)
- Planos de Atividades (2008 a 2020)
- PPRGC 2017 (10.05.2017)
- Planos de Formação (2017, 2018 e 2020)
- Relatórios de Atividades (2007 a 2019)
- Relatório do Balanço Social 2019 (10.03.2020)
- Relatório de Sustentabilidade 2015–2019 (12.03.2020)

Código de Conduta Ética (07.09.2016)
Implementação do RGPD (25.07.2018)
Carta de Missão (17.03.2015 a 17.03.2020)

Entrevistado:

Subinspetora—Geral, Mestre Rute Serra
(início das funções: 28.02.2020)

Data/hora e local:

28.10.2020, 15h40–15h55
Avenida 24 de Julho, 2L — Lisboa

QUESTÕES

1. Especifique entre três e cinco princípios ou valores que mais associe a Integridade.

Coragem; Independência; Honestidade; Responsabilidade; Equilíbrio.

2. Os instrumentos de gestão em uso permitem detetar e mensurar satisfatoriamente desvios na prossecução da missão e atribuições? Em que podem ser melhorados?

Sim. Porém, existe sempre oportunidade para a melhoria, desde logo porque a realidade organizacional e conjuntural é dinâmica, o que exige uma adaptação constante das entidades públicas, sempre que pretendam manter uma cultura de rigor, com efetiva mensuração e correção de desvios.

3. Que atribuições têm sido prosseguidas em menor grau ou se podem mesmo ter por abandonadas?

Em qualquer organização pública, as atividades prosseguidas que não sejam consideradas *core*, de acordo com as atribuições previstas organicamente, podem facilmente ser relegadas. Compete à gestão de topo desenvolver uma estratégia que abranja todas as atribuições, as quais devem ser todas aplicadas com eficácia, eficiência e qualidade, mas também de modo ético.

4. Além do PPRCIC, é empregue alguma outra metodologia ou instrumento na análise e gestão de riscos de integridade? Em especial, a entidade dá-se por vinculada a algum sistema de gestão de riscos (por ex., normas técnicas)?

Para além da monitorização constante do PPRCIC e sua revisão sempre que se justifique, são mantidas reuniões constantes com as chefias intermédias e solicitados pontos da situação sobre as várias áreas da gestão (área de suporte). No que concerne à área operacional, é mantida uma unidade de controlo e monitorização, na estrutura orgânica da IGAS, que tem essa competência.

[3] IGAC — INSPEÇÃO-GERAL DAS ATIVIDADES CULTURAIS

www.igac.gov.pt

Missão — Decreto Regulamentar n.º 43/2012, de 25 de maio: artigo 2.º/1

(1) Controlar e auditar os serviços e organismos dependentes ou sob tutela e superintendência do membro do Governo responsável pela área da cultura.

(2) Fiscalizar e superintender na proteção do direito de autor, dos direitos conexos e dos recintos e espetáculos de natureza artística.

Visão:

Acrescentar valor à cultura, aos autores e ao espetáculo.

Valores:

Responsabilidade

Identidade

Sentido crítico

Transparência

Inovação

Qualidade

Altruísmo

Caracterização no SIOE:



página inicial pesquisa resultados ficha operações

geral caracterização órgão de direção operações

identificação

entidade	Inspeção-Geral das Atividades Culturais		
código	060210000	sigla	IGAC
nipc	600053377		

ministério/secretaria regional

sigla	designação
MC	Ministério da Cultura

informação geral

âmbito	Órgão de soberania/Governo/Administração Direta - SPA
âmbito territorial	Serviço Central
tipo de entidade	Inspeção-geral
tipo de estrutura interna	Mista
tipo de autonomia	Autonomia Administrativa

missão

Missão de controlar e auditar os serviços e organismos dependentes ou sob tutela e superintendência do membro do Governo responsável pela área da cultura e fiscalizar e superintender na proteção do direito de autor, dos direitos conexos e dos recintos e espetáculos de natureza artística.

morada

▼ Sede

endereço	Palácio Foz - Apartado 2616 - Praça dos Restauradores
código postal	1116-802 LISBOA
distrito	Lisboa
concelho	Lisboa
freguesia	Santa Maria Maior
país	Portugal

[Google maps](#)

contatos

telefone	213212500
fax	213212566
email	igacgeral@igac.pt

sites públicos

https://www.igac.gov.pt	Site institucional
---	--------------------

página inicial	pesquisa	resultados	ficha	
geral	caraterização	órgão de direção	operações	
identificação				
entidade	Inspeção-Geral das Atividades Culturais			
código	060210000	sigla	IGAC	nipc 600053377
legislação				
tipo	n.º da legislação	publicação	âmbito	
Decreto Regulamentar	n.º 43/2012	2012-05-25	Lei Orgânica	
Portaria	n.º 140/2013	2013-04-03	-	
subsetor contas nacionais				
código	S13111			
designação	Administração Central/Estado			
código de orçamento de estado				
código OE	2283			
regime de pessoal a 2020-09-30				
total de nº de trabalhadores	61			
CaE				
84123 - Administração Pública - Atividades da cultura, desporto, recreativas, ambiente, habitação e de outras atividades sociais, exceto segurança social obrigatória				
áreas de atividade				
Inspeção, controlo e auditorias				
origens				

Instrumentos de gestão publicitados no sítio institucional de internet:

QUAR (2015 a 2020)
 Planos de Atividades (2010 a 2020)
 Relatórios de Atividades (2010 a 2019)
 Avaliação da Satisfação dos Clientes (2011 a 2019)
 Avaliação de Satisfação de Entidades Parceiras (2017)
 PGRIC 2013 (13.11.2013) e PPRIC 2019 (17.09.2019)
 Código de Ética e Normas de Conduta (22.09.2017)
 Plano de Ação Participativo para a Responsabilidade Social (19.09.2017)
 Relatórios das Cartas de Missão do IG e da SIG (10.03.2014 a 10.03.2019)

Entrevistado:

Inspetor-Geral, Dr. Luís Silveira Botelho
 (início das funções: dez.2009)

Data/hora e local:

28.10.2020, 14h15–14h35
 Palácio Foz, Calçada da Glória, 9 — Lisboa

QUESTÕES

1. Especifique entre três e cinco princípios ou valores que mais associe a Integridade.

Honestidade; Transparência; Independência; Isenção; Responsabilidade.

2. Os instrumentos de gestão em uso permitem detetar e mensurar satisfatoriamente desvios na prossecução da missão e atribuições? Em que podem ser melhorados?

Há fragilidades na monitorização permanente junto de cada unidade orgânica por dificuldades em manter equipa estável para este efeito, mas há exigência e escrutínio dos procedimentos, estando os dirigentes intermédios atentos a desvios. Nesta medida foi privilegiada a

codificação de procedimentos alinhados com os instrumentos de ética criados, designadamente ao nível da prevenção de riscos.

A elevada exigência de reportes orçamentais, estratégicos, de pessoal e de atividades nem sempre consentem reflexão mais aturada sobre o impacto dos demais instrumentos e ferramentas de gestão.

3. Que atribuições têm sido prosseguidas em menor grau ou se podem mesmo ter por abandonadas?

Os escassos recursos em confronto com a multiplicidade de atribuições e dimensão nacional da atividade da IGAC nem sempre permitem alcançar, com um grau de abrangência desejável, maior sucesso no cumprimento da missão, especialmente ao nível de maior sensibilização e formação na área do direito de autor e dos direitos conexos, na relação da IGAC com os cidadãos em geral e as instituições, em particular.

4. Além do PPRCIC, é empregue alguma outra metodologia ou instrumento na análise e gestão de riscos de integridade? Em especial, a entidade dá-se por vinculada a algum sistema de gestão de riscos (por ex., normas técnicas)?

Sim, na área da responsabilidade social e da corrupção, vigiando e adotando as recomendações do CPC. O sistema de gestão integrada exige que toda a documentação seja efetivamente tratada, devendo questões de fronteira ou duvidosas ser merecedoras de decisão específica. Na vertente de controlo externo de organismos da área governamental da Cultura houve já ação destinada a verificação da aplicação dos Planos de Prevenção respetivos.

[4] IGAI — INSPEÇÃO—GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

www.igai.pt

Missão — Decreto-Lei n.º 58/2012, de 14 de março: artigo 2.º/1

Assegurar as funções de auditoria, inspeção e fiscalização de alto nível, relativamente a todas as entidades, serviços e organismos, dependentes ou cuja atividade é legalmente tutelada ou regulada pelo membro do Governo responsável pela área da administração interna.

Visão:

Implementação de soluções institucionais e procedimentais que permitam assegurar o controlo eficaz na defesa dos direitos humanos.

Valores:

Independência
Isenção
Imparcialidade
Objetividade
Legalidade
Transparência
Excelência

Caracterização no SIOE:

página inicial	pesquisa	resultados	ficha	operações	
geral	caraterização	órgão de direção			
:: identificação					
entidade	Inspeção-Geral da Administração Interna				
código	020020000	sigla	IGAI	nipc	600043797
:: ministério/secretaria regional					
sigla	designação				
MAI	Ministério da Administração Interna				
:: informação geral					
âmbito	Órgão de soberania/Governo/Administração Direta - SPA				
âmbito territorial	Serviço Central				
tipo de entidade	Inspeção-geral				
tipo de estrutura interna	Hierarquizada				
tipo de autonomia	Autonomia Administrativa				
:: missão					
/Missão de assegurar as funções de auditoria, inspeção e fiscalização de alto nível, relativamente a todas as entidades, serviços e organismos, dependentes, ou cuja actividade é legalmente tutelada ou regulada pelo membro do Governo responsável pela área da Administração Interna					
:: sites públicos					
http://www.igai.pt		Sistema de informação sobre legislação, actividade e organização da Inspeção-Geral da Administração Interna.			

página inicial	pesquisa	resultados	ficha	operações	
geral	caraterização	órgão de direção			
:: identificação					
entidade	Inspeção-Geral da Administração Interna				
código	020020000	sigla	IGAI	nipc	600043797
:: legislação					
tipo	n.º da legislação	publicação	âmbito		
Decreto-Lei	n.º 126-B/2011	2011-12-29	Lei Orgânica		
Decreto-Lei	n.º 146/2012	2012-07-12	-		
Decreto-Lei	n.º 58/2012	2012-03-14	Lei Orgânica		
:: subsetor contas nacionais					
código	S13111				
designação	Administração Central/Estado				
:: código de orçamento de estado					
código OE	1947				
:: regime de pessoal a 2020-09-30					
total de n.º de trabalhadores	36				
:: cae					
84111 - Administração Central					
:: áreas de atividade					
Inspeção, controlo e auditorias					
:: origens					

Instrumentos de gestão publicitados no sítio institucional de internet:

Relatórios de Atividades (1996 a 2018)

Planos de Atividades (1997 a 2020)

Mapas de pessoal (2009 a 2020)

Orçamentos anuais (2002 a 2018)

Balanços sociais (1999 a 2019)

PGRIC 2009 (04.12.2009) e PPRIC 2016 (14.12.2016)

SIADAP 1—QUAR (2008 a 2018), SIADAP 2 (2010) e SIADAP 3 (2010 a 2014)

Entrevistado:

Subinspetor–Geral, Mestre José Manuel de Góis Dias Vilalonga
(início das funções: 11.11.2019)

Data/hora e local:

19.11.2020, 10h45–11h00
Rua Martens Ferrão, 11 — Pisos 3–6 — Lisboa

QUESTÕES

1. Especifique entre três e cinco princípios ou valores que mais associe a Integridade.

Isenção; Objetividade; Legalidade; Transparência; Independência.

2. Os instrumentos de gestão em uso permitem detetar e mensurar satisfatoriamente desvios na prossecução da missão e atribuições? Em que podem ser melhorados?

Sim, nomeadamente o QUAR. Não identifica aspetos que devam ser melhorados.

3. Que atribuições têm sido prosseguidas em menor grau ou se podem mesmo ter por abandonadas?

A IGAI tem, apesar das limitações orçamentais e de pessoal, dado resposta adequada às atribuições nucleares. Mesmo relativamente a algumas atribuições avulsas que circunstâncias várias têm legalmente cometido à IGAI, tem esta Inspeção–Geral procurado dar resposta.

4. Além do PPRCIC, é empregue alguma outra metodologia ou instrumento na análise e gestão de riscos de integridade? Em especial, a entidade dá-se por vinculada a algum sistema de gestão de riscos (por ex., normas técnicas)?

Considerando que o PPRCIC integra a metodologia de prevenção e gestão de riscos, não se identifica outro instrumento presentemente em uso que apresente idêntico propósito ou metodologia ou que se dirija à definição de orientações comportamentais e de atuação funcional.

A IGAI não está vinculada a nenhum sistema de gestão de riscos.

[5] PSP — POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

www.psp.pt

Missão — Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto: artigo 1.º/2

Assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei.

Visão:

Polícia Moderna, Pró-ativa, Integral, Eficaz e Eficiente — uma Polícia Sempre Presente.

Valores:

Responsabilidade ética
 Credibilidade assertiva
 Competência técnica

Caracterização no SIOE:



página inicial	pesquisa	resultados	ficha	operações
geral	caraterização	órgão de direção	sub entidades	agregadas
identificação				
entidade	Polícia de Segurança Pública			
código	020040000	sigla	PSP	nipc 600006662
ministério/secretaria regional				
sigla	designação			
MAI	Ministério da Administração Interna			
informação geral				
âmbito	Órgão de soberania/Governo/Administração Direta - SPA			
âmbito territorial	Serviço Central			
tipo de entidade	Força de Segurança			
tipo de estrutura interna	Hierarquizada			
tipo de autonomia	Autonomia Administrativa			
missão				
Missão de defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos do disposto na Constituição e na Lei				
sites públicos				
http://www.psp.pt Site institucional				
morada				
Sede				
endereço	Largo da Penha de França, n.º 1			
código postal	1199-010 LISBOA			
distrito	Lisboa			
concelho	Lisboa			
freguesia	Penha de França			
país	Portugal			
Google maps				
contatos				
telefone	218111000			
fax	218147705			
fax	218110018			
email	deprh@psp.pt			

página inicial	pesquisa	resultados	ficha	operações
geral	caraterização	órgão de direção	sub entidades	agregadas
identificação				
entidade	Polícia de Segurança Pública			
código	020040000	sigla	PSP	nipc 600006662
legislação				
tipo	n.º da legislação	publicação	âmbito	
Decreto-Lei	n.º 243/2015	2015-10-19	Estatutos	
Lei	n.º 53/2007	2007-08-31	Lei Orgânica	
subsetor contas nacionais				
código	S13111			
designação	Administração Central/Estado			
código de orçamento de estado				
código OE	1974			
regime de pessoal a 2020-09-30				
total de nº de trabalhadores	20644			
cae				
84240 - Atividades de Segurança e Ordem Pública				
áreas de atividade				
Proteção e Segurança Interna				
prestações de serviço a 2011-06-30				
tipo	número			
Avenças	28			
origens				

Instrumentos de gestão publicitados no sítio institucional de internet:

- QUAR (2008 a 2017)
- Balanços sociais (2006 a 2019)
- PGRIC (anualmente, de 2012 a 2020)
- Delegações e subdelegações de competências (60 despachos)
- Documentos estratégicos:

— Estratégia para as Tecnologias de Informação e Comunicação 2013–2016
— Operacionalização da Estratégia para as TIC 2013–2016
— Grandes Opções Estratégicas 2013–2016
— Grandes Opções Estratégicas 2017–2020
Planos de Atividades (2009 a 2018)
Política de Informação (24.10.2011)
Projetos Cofinanciados por Fundos Europeus:
— Fundo de Segurança Interna (FSI)
— Projetos Tecnológicos
— Programa Operacional COMPETE PORTUGAL2020
Relatórios de Atividades (2008 a 2018)
Financiamento do Centro de Investigação do ISCP SI

Entrevistado:

Inspetor Nacional, Superintendente–Chefe Pedro Clemente

(início das funções: 01.02.2017; encarregado de proteção de dados da PSP desde 24.05.2018)

Data/hora e local:

06.11.2020, 16h10–16h50

Direção Nacional da PSP — Largo da Penha de França, 1 — Lisboa

QUESTÕES

1. Especifique entre três e cinco princípios ou valores que mais associe a Integridade.

Cumprimento da lei; Consciência ética; Formação adequada ao longo da vida; Autodomínio; Avaliação externa de desempenho.

2. Os instrumentos de gestão em uso permitem detetar e mensurar satisfatoriamente desvios na prossecução da missão e atribuições? Em que podem ser melhorados?

Podem permitir, mas de uma forma genérica e ocasional, nomeadamente aquando do incumprimento de metas e objetivos ou quando se toma conhecimento de facto materialmente relevante. Não há instrumento permanente e automático de aferição de desvios. A monitorização existente está concentrada em ciclos anuais, o que tem a virtude de ajustar reações ao planeamento, incluindo serviços desconcentrados e dispersos.

Grande desafio neste tipo de organizações é o trabalho preventivo e por amostragem.

3. Que atribuições têm sido prosseguidas em menor grau ou se podem mesmo ter por abandonadas?

Não há medição dessa prossecução diferenciada de atribuições.

A PSP tem deixado cair áreas de fiscalização económica (polícia económica), há áreas em desenvolvimento (polícia ambiental), há tarefas praticamente abandonadas (transporte de exames) e outras em crescimento (proteção de indivíduos).

Fatores de diferenciação de atribuições: definição das políticas públicas e de prioridades de política criminal; obrigações internacionais e de contexto (policimento desportivo, segurança de grandes eventos internacionais).

Nem todos os desvios funcionais são negativos. Há desvio positivo (no sentido de resposta urgente e pronta) gerado pela pandemia: controlo de ajuntamentos, impedimento de ajuntamentos, controlo de consumo de bebidas alcoólicas. Por outro lado, os cenários de incerteza (manifestações) marcam decisivamente a organização policial.

4. Além do PPRCIC, é empregue alguma outra metodologia ou instrumento na análise e gestão de riscos de integridade? Em especial, a entidade dá-se por vinculada a algum sistema de gestão de riscos (por ex., normas técnicas)?

Sim, o regime de incompatibilidades dos cargos dirigentes.
Está em fase de desenvolvimento um código de conduta para pessoal em desempenho de funções policiais e não policiais. Em organização tão complexa, é fundamental a deteção de boas práticas, a padronização de condutas e a formação e, por fim, a auditoria e o controlo. Um código de conduta deve traduzir com serenidade esta estabilização de boas práticas.
Por outro lado, a PSP é uma organização em que a estrita disciplina é fortemente norteadora da atuação institucional e da dos seus elementos.
Há também uma visão estratégica que, por exemplo, apela a uma ação social interna e eficaz, mas tem havido contramedidas legislativas que perturbam o clima organizacional (por ex., fim das messes para o pessoal e outras medidas de retração da convivência) e que assim causam perturbação da integridade institucional.
Não há normas técnicas formalmente adotadas.