



I  
•  
J

O presente livro foi realizado no âmbito das actividades da Área de Investigação «Crise, Sustentabilidade e Cidadanias», integrada no projecto «Desafios Sociais, Incerteza e Direito: Pluralidade | Vulnerabilidade | Indecidibilidade» do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (UID/DIR/04643/2019).

EDIÇÃO

Instituto Jurídico  
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

CONCEPÇÃO GRÁFICA

Ana Paula Silva

CONTACTOS

geral@fd.uc.pt  
www.uc.pt/fduc/ij  
Pátio da Universidade | 3004-528 Coimbra

ISBN

978-989-8891-67-9

DEPÓSITO LEGAL

XXX

© ABRIL 2020

INSTITUTO JURÍDICO | FACULDADE DE DIREITO | UNIVERSIDADE DE COIMBRA

**COMPLIANCE  
E SUSTENTABILIDADE  
PERSPETIVAS  
BRASILEIRA E PORTUGUESA**

**COORDENADORAS  
ALEXANDRA ARAGÃO · GRACE LADEIRA GARBACCIO**

**2020**

## **AUTORES**

Alexandra Aragão  
António Braz Simões  
Clóvis de Barros Filho  
Douglas de Barros Lages  
Gabriel Lima Fernandes  
Grace Ladeira Garbaccio  
Inês Pena Barros  
Ivan de Paula Rigoletto  
João Nogueira de Almeida  
Manuel Lopes Porto  
Marcio de Castro Zucatelli  
Maria João Paixão  
Matilde Lavouras  
Mônica Faria Batista Faria  
Rachel Starling Albuquerque Penido Silva  
Soraya Saab  
Suzana Tavares da Silva  
Vinicius Meireles Laender

## ÍNDICE

<i>COMPLIANCE</i> E SUSTENTABILIDADE. INTRODUÇÃO .....	1
Manuel Lopes Porto	
PREFÁCIO .....	7
Clóvis de Barros Filho	

### I

## PARTE GERAL

<b>1.</b>	
<i>COMPLIANCE</i> AMBIENTAL: OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA GARANTIR UM DESEMPENHO EMPRESARIAL MAIS VERDE, REAL E NÃO SIMBÓLICO.....	21
Alexandra Aragão	
<b>2.</b>	
OS PRINCÍPIOS DO EQUADOR COMO MECANISMOS FORTALECEDORES DE INVESTIMENTOS SUSTENTÁVEIS: O <i>COMPLIANCE</i> DO INVESTIMENTO .....	37
Grace Ladeira Garbaccio · Douglas de Barros Lages	

**3.**  
ALINHANDO ESTRATÉGIA CORPORATIVA DE  
SUSTENTABILIDADE COM O PANORAMA GLOBAL ..... 53  
Ivan de Paula Rigoletto

**4.**  
OS INDICADORES ESG (*ENVIRONMENTAL, SOCIAL AND  
GOVERNANCE*) DIVULGADOS POR MEIO DE RELATOS DE  
SUSTENTABILIDADE COMO PARADIGMA ATUAL PARA  
INVESTIMENTOS FINANCEIROS EM EMPRESAS E A SUA  
REGULAÇÃO NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA ..... 65  
Vinícius Meireles Laender

## II PARTE ESPECIAL

### ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS DE *COMPLIANCE* PÚBLICO E PRIVADO

**1.**  
AUDITORIA (D)E *COMPLIANCE* NO SETOR PÚBLICO.  
PARA ONDE VAMOS? ..... 85  
Matilde Lavouras

**2.**  
*COMPLIANCE* PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE  
PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL ..... 99  
Mônica Faria Baptista Faria

**3.**  
A TAXONOMIA SUSTENTÁVEL DA UNIÃO EUROPEIA:  
A CAMINHO DO OÁSIS DO FINANCIAMENTO  
RESPONSÁVEL..... 115  
Maria João Paixão

**4.**  
*COMPLIANCE* AMBIENTAL E TRIBUTAÇÃO:  
O CASO DA QUALIDADE DO AR NAS CIDADES ..... 133  
Suzana Tavares da Silva · António Braz Simões

**5.**

A RESPONSABILIDADE SOCIAL NAS EMPRESAS:  
PODERÃO SER OS CONSUMIDORES E OS INVESTIDORES  
PARCEIROS NESTE DESÍGNIO? ..... 149

Inês Pena Barros

**III**  
**PARTE ESPECIAL**

*COMPLIANCE* SETORIAL:  
ENERGIA, AGRICULTURA, TURISMO E MINERAÇÃO

**1.**

*COMPLIANCE* SOCIOAMBIENTAL NO SETOR ELÉTRICO  
BRASILEIRO. ABORDAGEM SOBRE O CUMPRIMENTO DA  
LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E DEMAIS ASPECTOS JURÍDICOS  
DAS CONDICIONANTES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL  
VISANDO A MITIGAÇÃO DE RISCOS SOCIOAMBIENTAIS  
E ECONÔMICOS DOS EMPREENDIMENTOS DE GERAÇÃO  
E DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA ..... 167

Márcio de Castro Zucatelli

**2.**

*COMPLIANCE* E SUSTENTABILIDADE.  
IMPACTOS AMBIENTAIS E GESTÃO DE RISCOS ASSOCIADOS  
A EMPREENDIMENTOS EÓLICOS NO BRASIL ..... 191

Rachel Starling Albuquerque Penido Silva

**3.**

A SUSTENTABILIDADE DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO  
SOB O ASPECTO DA PRESERVAÇÃO FLORESTAL.  
UMA VISÃO COMPARATIVA ENTRE DADOS FLORESTAIS  
DE BRASIL E PORTUGAL ..... 209

Soraya Saab

<b>4.</b>	
INVESTIMENTO E TURISMO (IN)SUSTENTÁVEL EM LISBOA. A CAMINHO DE UMA TRAGÉDIA DOS COMUNS? .....	223
João Nogueira de Almeida	
<b>5.</b>	
MARIANA E BRUMADINHO: POR QUE AS PRÁTICAS DE <i>COMPLIANCE</i> NÃO EVITARAM AQUELAS TRAGÉDIAS? .....	231
Gabriel Lima Fernandes	
AUTORES .....	247



# II

## PARTE ESPECIAL

ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS DE  
*COMPLIANCE* PÚBLICO E PRIVADO

1.

# AUDITORIA (D)E COMPLIANCE NO SETOR PÚBLICO PARA ONDE VAMOS?

MATILDE LAVOURAS

*Resumo:* O objetivo deste artigo consiste na apreciação do contributo que a auditoria no setor público por dar para a *compliance*. Analisa-se, brevemente, a importância do desenho das políticas públicas, da regulação e do controlo da despesa pública, permitindo concluir que elevados níveis de *compliance* no setor público contribuem de forma decisiva para elevados níveis de *compliance* na economia.

*Palavras-chave:* *compliance*; auditoria; setor público

*Compliance Audits in the Public Sector: Where Are We Going?*

*Abstract:* This article aims to appreciate the contribution of auditing in the public sector to compliance, emphasizing the analysis of public policies and the regulation and control of public expenditure. It also states the importance of compliance in the public sector and of achieving a high level of compliance at all levels.

*Keywords:* compliance, audit, public sector

## 1. Notas introdutórias

O tema que nos propusemos tratar — *compliance audit* no setor público — não é recente, mas ganhou nas últimas décadas uma importância central dada a sua relação com a atividade estadual e a importância que se vem reconhecendo à qualidade do controlo do dispêndio dos dinheiros públicos, sobretudo pela relação com a eficácia na implementação políticas públicas. Optaremos por nos referir apenas a um destes aspetos: a *compliance audit* no controlo do dispêndio dos dinheiros públicos.

Não podemos por isso olvidar que esta preocupação se encontra relacionada com o aumento da percentagem do PIB dos Estados que é despendido na implementação políticas económicas públicas a partir da década de 30 do século xx, e, sobretudo, na designada *golden age* da despesa pública: a década de 80 do mesmo século. Nem sempre o desenho destas políticas e ainda menos a sua implementação tomaram em consideração os efeitos nefastos que delas decorrem em vários setores económicos e sociais. Dito de outro modo, quer no desenho, quer na implementação das várias políticas estaduais nem sempre foram tidos em consideração todos os benefícios e todas as implicações negativas (ou positivas) de determinadas políticas. Em alguns casos, isso aconteceu — e continua a acontecer — porque alguns dos efeitos não eram conhecidos ou, sendo-o, não podiam ser internalizados, noutros, porque nem sequer eram cognoscíveis e, noutros ainda porque a valorização económica dos mesmos não era feita de modo adequado.

A partir da década de 60 do século xx, com o acentuar das ideias da estagnação económica, do decrescimento, não deixariam de crescer as teorias que veiculavam a necessidade de serem tidas em consideração metas económicas e sociais em vários setores e, de serem refletidos economicamente

efeitos não monetários resultantes das políticas públicas<sup>1</sup>. As políticas públicas não mais passariam a ser desenhadas de forma circunscrita ou setorial e passariam antes a ter em consideração efeitos em várias áreas, dando especial ênfase à ideia de crescimento sustentável. Esta ideia — a de sustentabilidade — encontra-se bem patente nos objetivos de desenvolvimento do milênio de 2015 e nos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) 2030, revelando uma preocupação crescente com as questões ambientais quer com fatores sociais e sociológicos com influência nos efeitos decorrentes das políticas públicas.

Este desiderato não pode, porém, ser atingido sem que sejam estabelecidos patamares, *guidelines* e medidas que permitam aproveitar as oportunidades que surgem ao longo da implementação dos projetos e, por esta via, otimizar os resultados. Por outro lado, a gestão do risco assume agora um relevo especial ao longo de todo o processo e, embora não se confunda com a incerteza, não deixa de exigir uma gestão concertada por parte dos vários agentes envolvidos no processo de desenho e implementação. Mas todas estas possibilidades de maleabilidade das políticas permitem, sobretudo se ocorrerem na fase de implementação das políticas públicas, no momento da escolha do veículo e do modo de execução, uma maior discricionariedade que pode dificultar o cumprimento das normas de execução, nomeadamente ao nível financeiro.

A diversidade de políticas públicas atualmente existente agregada à diversidade de materialização da atuação das entidades públicas e aos efeitos que destas decorrem levam a que não seja viável uma tentativa de agregação ou de definição

---

<sup>1</sup> A evolução tecnológica coadjuvada por alteração das formas utilizadas para medir a relação custo-benefício tem contribuído para um maior grau de internalização de externalidades quer positivas quer negativas. Sobre esta questão veja-se Paul SAMUELSON / William NORDHAUS, *Economics*, 19.<sup>a</sup> ed., McGraw-Hill, 2010, 34 s.

leque fechado de formas de atuação pública. Contudo, são bem conhecidos os benefícios relacionados com uma diversidade de atuações, sendo mais relevante, talvez porque os seus efeitos são mais visíveis, aquelas situações em que um determinado comportamento é suscetível de gerar externalidades negativas globais. É o que sucede, por exemplo, quer na área do ambiente e das políticas ambientais, quer, também na área dos mercados financeiros<sup>2</sup>.

O que pretendemos, com esta curtíssima súmula sobre a evolução da despesa pública<sup>3</sup> é, por um lado, transmitir uma ideia de alteração de paradigma no desenho das políticas públicas e, por outro lado, fazer notar a existência de uma pressão crescente por parte dos administrados — pessoas físicas e pessoas jurídicas ou outras entidades — que, por serem capazes de reconhecer os efeitos económicos e não económicos de uma determinada política ou de uma alteração de política, demandam formas de controlo da alocação das receitas públicas. Torna-se importante, desde logo, escolher um desenho de políticas públicas que permita uma maximização dos resultados esperados pelo decisor público e, ao mesmo tempo, a maximização dos benefícios para os administrados.

---

<sup>2</sup> Isto para referirmos apenas duas grandes áreas em que é bastante visível a existência de bens públicos globais e cujo consumo ou provisão levam também e inexoravelmente, à produção de (fortíssimas) externalidades globais positivas e/ou negativas. Não é possível, na generalidade dos casos — arriscamo-nos a dizer em todos os casos — circunscrever a um dado território geográfico estes efeitos.

<sup>3</sup> Para maiores desenvolvimentos sobre a evolução da despesa públicas veja-se Vito TANZI / Ludger SCHUKNECHT, “Reforming Public Expenditure in industrialised countries are there trade-offs?”, *Working Paper Series (BCE)* 435 (fevereiro de 2005), disponível em <<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp435.pdf?404078fb7d9d237953568dd9df0d-63fd>> e, dos mesmos autores, *Public Spending in the 20th Century: a global perspective*, Cambridge University Press, 2000, 3-49.

É precisamente numa fase inicial de implementação desta forma de desenhar as políticas públicas que assume especial importância a escolha de um modelo de políticas públicas normativas em detrimento de um modelo de políticas públicas positivas. E, mais do que isso, de um desenho de políticas que permita, em qualquer momento, a implementação de formas de monitorização e controlo gastos públicos. Aos modelos de autocontrolo e heterocontrolo por parte do estado — seja este político, administrativo ou jurisdicional —, soma-se o escrutínio por parte da sociedade.

## 2. **Como pode o Estado contribuir para que sejam atingidos níveis elevados de *compliance* nos gastos públicos?**

Um dos caminhos habitualmente seguidos para conter os comportamentos de *non compliance* e limitar os efeitos negativos desses comportamentos consiste precisamente na regulamentação: se forem adotadas normas que tornem mais visíveis os efeitos económicos decorrentes de uma conduta desviante o agente mais facilmente consegue adequar o seu comportamento à norma. E fá-lo porque a ‘falta de visibilidade’ e a falta de consciência dos impactos que um determinado comportamento têm ao nível do rendimento podem levar a uma conduta desadequada.

Estas regras podem, por um lado, estabelecer proibições ou limitar as opções lícitas de atuação — num desenho de um estado *hobbesiano*, paternalista — ou podem também premiar condutas, comportamentos ou resultados. Mas, a eficácia destas regulamentações apenas fica garantida se as mesmas forem capazes de moldar comportamentos, tornando o cumprimento a conduta mais ‘apelativa’.

Não raras vezes, a opção por um desenho de normas simples e compreensíveis, procedimentos claros e com vários níveis de decisão, mas interligados entre si e que não sejam

desproporcionalmente burocráticos, revela-se o modelo mais eficaz porque fácil de interiorizar e de cumprir.

Outro modo de influência é baseado na evidência, isto é, tornando patentes as vantagens decorrentes da adoção de comportamentos conformes às regras estabelecidas. E, se a existência de normas regulatórias e de normas sancionatórias pode nem sempre surtir efeitos, é através da divulgação e políticas de *compliance* e dos resultados que as mesmas permitiram atingir que, não raras vezes, se conseguem atingir patamares de cumprimento muito superiores ao inicialmente pensado.

### **3. A auditoria como importante contributo para a maximização individual do benefício**

Do ponto de vista económico, a regulação a que acabamos de nos referir tende a consagrar medidas que minimizem os riscos, permitam lidar com a incerteza e maximizem os resultados positivos. E, fazem-no não só na esfera individual (pessoal) mas também ao nível coletivo<sup>4</sup>. E a influência baseada na evidência serve para, nada mais nada menos, do que tornar cognoscíveis as vantagens existentes na minimização dos riscos.

A maximização dos resultados depende maioritariamente da capacidade para que de determinada atuação resulte um benefício global ou seja evitado um prejuízo também ele global, e que não foram tomados em consideração na decisão. Bastaria que os destinatários das normas regulatórias as cumprissem.

Tem sido possível verificar que o incumprimento das normas decorre, em regra, por duas razões distintas: a impossibilidade

---

<sup>4</sup> É precisamente neste ponto que encontramos diferenças substanciais quanto aos efeitos: enquanto que uma atuação individualizada tem como referência os benefícios e os prejuízos que possa causar na esfera pessoal, a atuação indicada pelo estado vai também permitir chegar a situações otimizadas, senão de primeiro ótimo, ao menos de segundo ótimo de Pareto.

de cumprimento e por vontade de não cumprimento, como já tínhamos deixado antever. Incluem-se no primeiro caso as situações que sejam de classificar como miopia do agente, em que as entidades estão impedidas, por várias razões, de conhecer os efeitos reais da sua atuação, e no segundo caso, apenas aquelas situações em que, conhecendo as normas, os efeitos do seu incumprimento quer em termos sancionatórios quer em termos de efeitos económicos a entidade opta por não conformar o seu comportamento com a mesma.

Destas duas diferentes formas de atuação decorrem também diferentes formas tentativa de convite ao cumprimento (*enforcement*): medidas de convite ao cumprimento, através de políticas que, minimizando os custos, levem ao cumprimento voluntário da finalidade das normas, em que o estado regulador assume o papel de bom gigante maximizador do bem estar coletivo, políticas estas que são compatíveis com incumprimento das normas, desde que a finalidade que tinha sido estabelecida seja cumprida, ainda que por caminho diverso<sup>5</sup>. Não raras vezes, esta possibilidade de (*no*) *compliance* resulta da utilização de mecanismos elisivos ou mesmo fraudulentos, podendo conduzir à corrupção, premiando atuações que seriam de repudiar. Embora medidas deste tipo sejam altamente eficientes do ponto de vista coletivo, em áreas como o direito do ambiente, permitindo a maximização do resultado com a minimização dos custos — *maximum benefit at minimum overall cost*<sup>6</sup> — devem ser evitadas.

---

<sup>5</sup> O primeiro tipo de atuação é adotado em países com regimes políticos mais abertos enquanto que o segundo é habitualmente usado em países com regimes políticos totalitários ou em situações em que seja necessário conseguir uma adesão quase imediata às normas.

<sup>6</sup> É de esperar que nestes casos os agentes consigam obter em seu benefício algumas vantagens económicas, mas também vantagens não económicas que lhes podem ser úteis em situações futuras, como seja o apoio de determinado partido político ou de entidades que genericamente



Diferentemente, pode optar-se por estabelecer normas que convidem a uma gestão para maximização dos benefícios económicos por parte dos cumpridores. Estas normas, naturalmente complexas nas suas fórmulas ou nas condutas a adotar podem, porém, gerar um dispêndio excessivo de recursos. A adoção de uma posição de cumprimento estrito das normas numa tentativa de maximização dos ganhos decorrentes desse cumprimento — aquilo que se designa por *Budget maximizing behaviour* — implica um dispêndio de recursos que é excessivo não só do ponto de vista individual como também do ponto de vista coletivo.

Por último, resta a opção de imposição de normas de maximização dos benefícios no cumprimento das normas. Essa maximização ocorre, não pelo aumento do rendimento gerado pelo cumprimento das normas, mas antes pela imposição de sanções pecuniárias muito elevadas para o incumprimento. Nessa hipótese apenas alguns — muito poucos — estarão em condições de não cumprir. A sanção pelo não cumprimento assume-se aqui como uma espécie de sanção pecuniária compulsória.

Ora, estas considerações que são plenamente válidas para a implementação de políticas de auditoria que possam ser utilizadas quer no setor público, quer no setor privado. Cabe ao Estado assumir um papel cimeiro no desenho das normas relativas ao controlo dos gastos públicos e do comportamento dos gestores públicos (*lato sensu*). De entre estas medidas destacam-se os mecanismos e procedimentos internos de controlo e auditoria, que permitam não só controlar a legalidade e a economicidade da despesa, mas também detetar e denunciar precocemente riscos e irregularidades na gestão.

---

podemos designar por influenciadores ou fazedores de opinião pública. Mas a coletividade não é, necessariamente prejudicada, podendo ocorrer situações em que o objetivo que deixa de ser cumprido é compensado, mesmo em termos económicos, por outro com idêntico peso económico (maior índice de poluição, mais postos de trabalho).

Mas não basta definir regras e procedimentos, é preciso encontrar formas de os cumprir. É assim importante detetar e definir os riscos de incumprimento e criar formas de responder às desconformidades, para evitar os designados custos de não conformidade<sup>7</sup>, criando condições para cumprimento das normas<sup>8</sup>.

E foi precisamente por se conhecer a necessidade da existência de um controlo mais eficaz que começariam a ser desenhados sistemas de *compliance*, por forma a evitar ou ao menos diminuir a ocorrência de contraordenações ou mesmo de crimes económicos<sup>9</sup>.

Em Portugal, apesar de existir ainda um longo caminho a percorrer no domínio da *compliance* no setor público, muito tem sido feito. Deve ser realçado o papel desempenhado pelas instâncias de controlo dos atos de gestão, tendo permitido detetar um número crescente de infrações em matéria de execução orçamental. Mas, também temos que referir a insuficiência normativa: o sistema atual baseia-se na responsabilidade pessoal dos administradores, ainda que, em alguns casos com direito de regresso face ao agente. Este estado das coisas, é visto como um incentivo quer à adoção interna de medidas de *compliance* quer a um aumento da vigilância face a sinais ténues ou precoces da existência de comportamentos não adequados quer na necessidade de adoção de planos de prevenção de riscos, onde se inserem os riscos de corrupção<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Os danos decorrentes do incumprimento ou do cumprimento desadequado podem colocar em causa uma alocação de recursos eficiente.

<sup>8</sup> O cumprimento das normas permite uma melhor relação com os controladores (auditores) e com os destinatários da atividade, diminuindo as inconsistências e aumentando a produtividade.

<sup>9</sup> Podemos também considerar incluídas neste tipo de normas as que se destinam à redução ações de colaboradores ou agentes que sejam contrárias às orientações das entidades ou ao interesse público, conduzindo à violação de normas de execução orçamental.

<sup>10</sup> Note-se, porém, que de acordo com um estudo da OCDE temos assis-

Mas, mais uma vez se torna importante a escolha do desenho adequado de uma política interna de *compliance*. É na enunciação dos deveres de vigilância e controlo, no estabelecimento de mecanismos que permitam verificar o (in)cumprimento e na estratificação dos vários envolvidos em cada um dos processos que se irá encontrar o modelo de controlo adequado a cada atividade. O que se pretende é que tudo seja controlado, mas, como só muito dificilmente se pode concentrar o controlo numa única pessoa, é também importante estratificar essa tarefa, repartição essa esta que não deve permitir que alguém utilize outrem como desculpa para o incumprimento.

De salientar que em Portugal, dentro da Administração Pública já há longa data que vem sendo sugerida a criação de sistemas de *compliance*, havendo, em certa medida, até uma antecipação face ao que sucedeu a nível internacional. Para este desiderato muito contribuiu a criação do Conselho de Prevenção da Corrupção é feita a 4 de setembro de 2008, precisamente com o objetivo principal reside, precisamente na “prevenção da corrupção e infrações conexas.”<sup>11</sup>, através da implementação de um sistema de controlo baseado em elevados padrões de integridade dentro da Administração Pública que possam servir de exemplo para práticas a implementar não só dentro do setor mas também fora dele, por gerar uma espécie de efeito contágio.

---

tido à implementação crescente de medidas para eliminação ou diminuição da corrupção no setor público. No entanto, também foi possível constatar que a aplicação de sanções nos casos em que se verifica a existência de atuações não conformes é relativamente baixa. Cfr. OCDE, *Foreign bribery enforcement: What happens to the public officials on the receiving end?*, OECD Publishing, 2018. A mesma organização estima que, por exemplo, entre 10% e 30% das despesas públicas em obras são custos imputáveis à má gestão ou corrupção. OCDE, *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD Publishers, disponível em <<http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>>.

<sup>11</sup> Artigo 1.º da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro.

E, chegados aqui, há que referir que estes dois vetores se revelam essenciais para prevenir situações de corrupção nos gastos públicos, quer nas fases de escolha da despesa ou do contratante privado quer em fases mais avançadas do procedimento como sejam a liquidação e o pagamento.

O que se pretende, como destaca a Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade na Administração Pública, de 26 de janeiro de 2017<sup>12</sup>, é a existência dentro do Setor Público de uma estratégia integrada para a gestão pública, baseada na ideia de integridade pública, mas que necessita, para ser cumprida, da conexão com muitas outras áreas, com especial destaque para a cultura de integridade, um sistema de controlo eficaz e um sistema de prestação de contas, mas que não deixa de fora muitas outras áreas.

---

<sup>12</sup> Disponível em <<http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>>. O Conselho de Prevenção da Corrupção viria a pública em 2 de maio de 2018 uma nota sobre esta recomendação, dando conta da sua “manifesta adesão” ao conteúdo da mencionada recomendação. <[http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes\\_int/nota\\_recomendacao\\_OCDE.PDF](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes_int/nota_recomendacao_OCDE.PDF)>. Esta recomendação da OCDE é a primeira que se refere específica e exclusivamente à integridade pública, embora pudéssemos encontrar já algumas referências a estas matérias noutras Recomendações da mesma entidade: (a) Recomendação do Conselho para melhorar a qualidade da Regulamentação do Estado [C(95) 21/FINAL], (b) Recomendação do Conselho sobre Diretrizes da OCDE para a Gestão de Conflitos de Interesse no Setor Público [C(2003) 107], (c) Recomendação do Conselho sobre os Princípios para a Participação do Seroe Privado em Infraestrutura [C(2003) 23/FINAL], (d) Recomendação do Conselho para o combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais [C(2009) 159/REV1/FINAL], (e) Recomendação do Conselho Sobre os Princípios da Transparência e a Integridade no Lobbying [C(2019)16], (f) Recomendação do Conselho Sobre Política Regulatória e Governança [C(2012)37], (g) Recomendação do Conselho Sobre a Governança de Riscos Críticos [C/MIN(2004)8/FINAL], disponíveis em <<http://www.oecd.org/>>.



Figura 1. Fonte OCDE

Nos países da União Europeia não existe uma uniformização das normas de compliance para a Administração Pública mas a auditoria de *compliance* é feita pelas mesmas entidades de auditoria das contas públicas — as designadas SAI — *Supreme Audit Institutions* — que, a par das funções de auditoria financeira (*financial audits*) e da auditoria de desempenho (*performance audits*) podem realizar também uma auditoria de *compliance* (*compliance audits*)<sup>13</sup>. E, mesmo nos casos em que não exista uma área de auditoria autónoma para a *compliance*, esta acabará por se considerar englobada pelas demais formas de auditoria.

<sup>13</sup> Embora as entidades superiores de auditoria sejam órgãos independentes isso não significa que não existam uma qualquer relação com os órgãos representativos (Parlamentos). Sobre a diversidade de órgãos de auditoria na União Europeia e a diversidade das suas funções, veja-se, EUROPEAN COURTS OF AUDITORS, *Public Audit in the European Union — The Handbook on Supreme Audit Institutions in the EU and its Member States*, 2019 Edition, EU Publications Office; e Milagros GARCIA CRESPO, ed., *Public Expenditure Control in Europe: coordinating Audit Function in the European Union*, Edward Elgar Publishing, 2005.

O modelo seguido em Portugal não prevê a existência de um modo autónomo deste tipo de auditoria, mas isso não significa que ela não possa ser feita. Aliás, o Conselho de Prevenção da Corrupção através da Recomendação n.º 1/2009, de 1 de julho de 2009<sup>14</sup>, recomenda a todas os “órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, seja qual for a sua natureza” a adoção, até 31 de dezembro de 2009, de um plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas e, já em 2015 da adoção de planos de prevenção da corrupção e infrações conexas<sup>15</sup>, tornando bem patente a necessidade de implementação de políticas de *compliance* nas entidades gestoras de dinheiros públicos. A Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas (LOPTC) também não afasta, mas antes reforça, a possibilidade de ser verificado o cumprimento das normas legais e não só as de índole formal e ou materialmente financeiro<sup>16</sup>.

#### 4. Conclusão

A auditoria das contas públicas desempenha, ao menos em Portugal e nos países da União Europeia um importante papel na ajuda ao cumprimento das normas. Conjuntamente com outros mecanismos de apoio à prevenção e gestão do risco nas entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos é uma ferramenta essencial à implementação de práticas de *compliance* na área financeira pública. Independentemente das

---

<sup>14</sup> <[http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao\\_cpc\\_20090701.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20090701.pdf)>. O prazo inicialmente previsto era de 90 dias.

<sup>15</sup> Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção de 1 de julho de 2015, disponível em <[http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao\\_cpc\\_20150701\\_2.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20150701_2.pdf)>.

<sup>16</sup> Cfr., a título exemplificativo as normas dos artigos 40 e ss. da LOPTC aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto na sua redação atual.

alterações que venham a ocorrer na forma como as auditorias venham a ser realizadas, e ainda que os auditores venham a ser substituídos por fórmulas matemáticas, sempre será de utilidade inegável — e nesses casos ainda mais — a adoção de regras de *compliance* na prática de gestão dos dinheiros públicos.