

OBEGEF

Observatório de Economia
e Gestão de Fraude



A Ética e a prevenção da Fraude e da Corrupção

Lisboa, 13 de janeiro de 2016

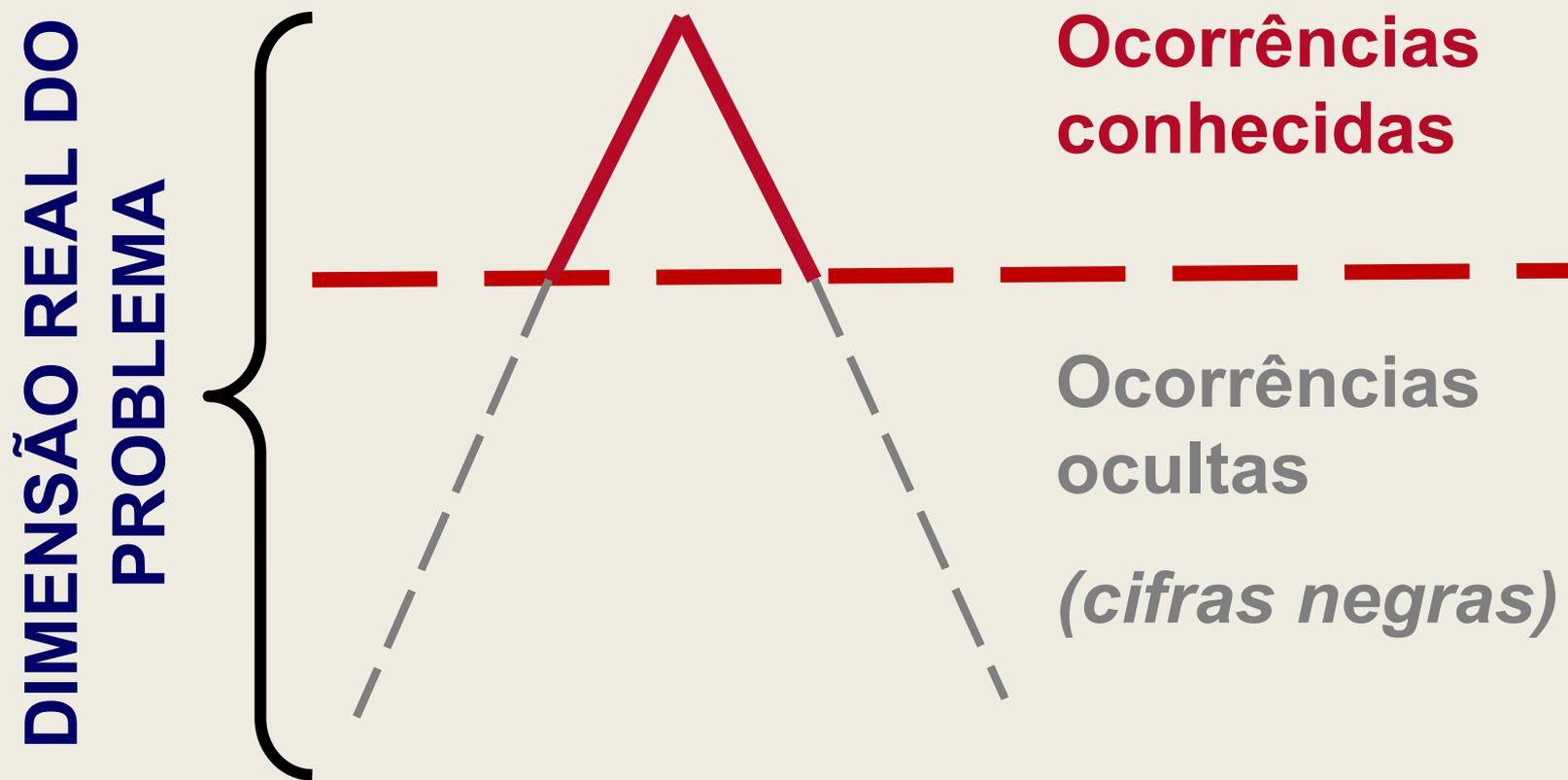
António João Maia

maia.o.antonio@gmail.com

1 – A ação do OBEGEF – principais projetos

- Estudo e avaliação do índice anual de economia paralela aferido para Portugal – 26,8% do PIB, último número conhecido (2014). Este índice tem evidenciado uma tendência de crescimento;
- Estudo das diversas componentes explicativas e decorrentes da fraude nas organizações privadas e públicas;
- Estudo das formas e explicações da fraude e corrupção e dos mecanismos de prevenir o problema nas entidades privadas (fraude) e nos serviços da Administração Pública (corrupção);

2 – Dimensão da fraude e corrupção nas organizações



3 – Contextos da fraude e corrupção

- Delitos (crimes) que ocorrem no contexto do funcionamento das organizações privadas (fraude / fraude ocupacional) e públicas (Estado / AP - corrupção) praticadas por colaboradores / trabalhadores / funcionários no exercício das suas funções;
- Relação inadequada na gestão do património (móvel e imóvel) das organizações, por prevalência de interesses particulares (individuais ou de grupo) relativamente ao interesse da organização ou ao interesse geral (Estado e AP);
- Traduz desigualdades no relacionamento entre as entidades e os utentes / clientes / cidadãos;
- Produz diferenciação de oportunidades no acesso à prestação de serviços públicos ou na contratação pública (corrupção);

4 – Fatores explicativos da ocorrência da corrupção

- Opacidade burocrática dos procedimentos administrativos (excesso de burocracia e pouca transparência);
- Pequena corrupção (administrativa) versus grande corrupção (política);
- Crime sem vítima (?) – provoca duplo, triplo empobrecimento do Estado;
- Tendência para não denúncia (acordos selados por “*pactos de silêncio*” e / ou receio de represálias - testemunhas);
- Práticas de difícil detecção e comprovação criminal (crime de gabinete, sem testemunhas e sem rasto);
- Mina a confiança entre os cidadãos, entre si e nas relações com o Estado e a Administração Pública;

5 – A Ética, a Conduta e a Transparência como fatores preventivos da fraude e da corrupção

- Ética (valores) / Conduta (práticas adequadas aos valores) / Transparência (procedimentos claros, que traduzam os valores da ética e condutas adequadas);
- Coerência entre valores assumidos (e verbalizados) e as práticas procedimentais (as condutas – as boas práticas a todos os níveis de funcionamento das organizações);
- A Transparência dos procedimentos como modo de reforço da garantia de condutas eticamente adequadas (complementa os mecanismos de controlo interno e externo);
- Reconhecimento legislativo da importância da Transparência (Administração Pública);

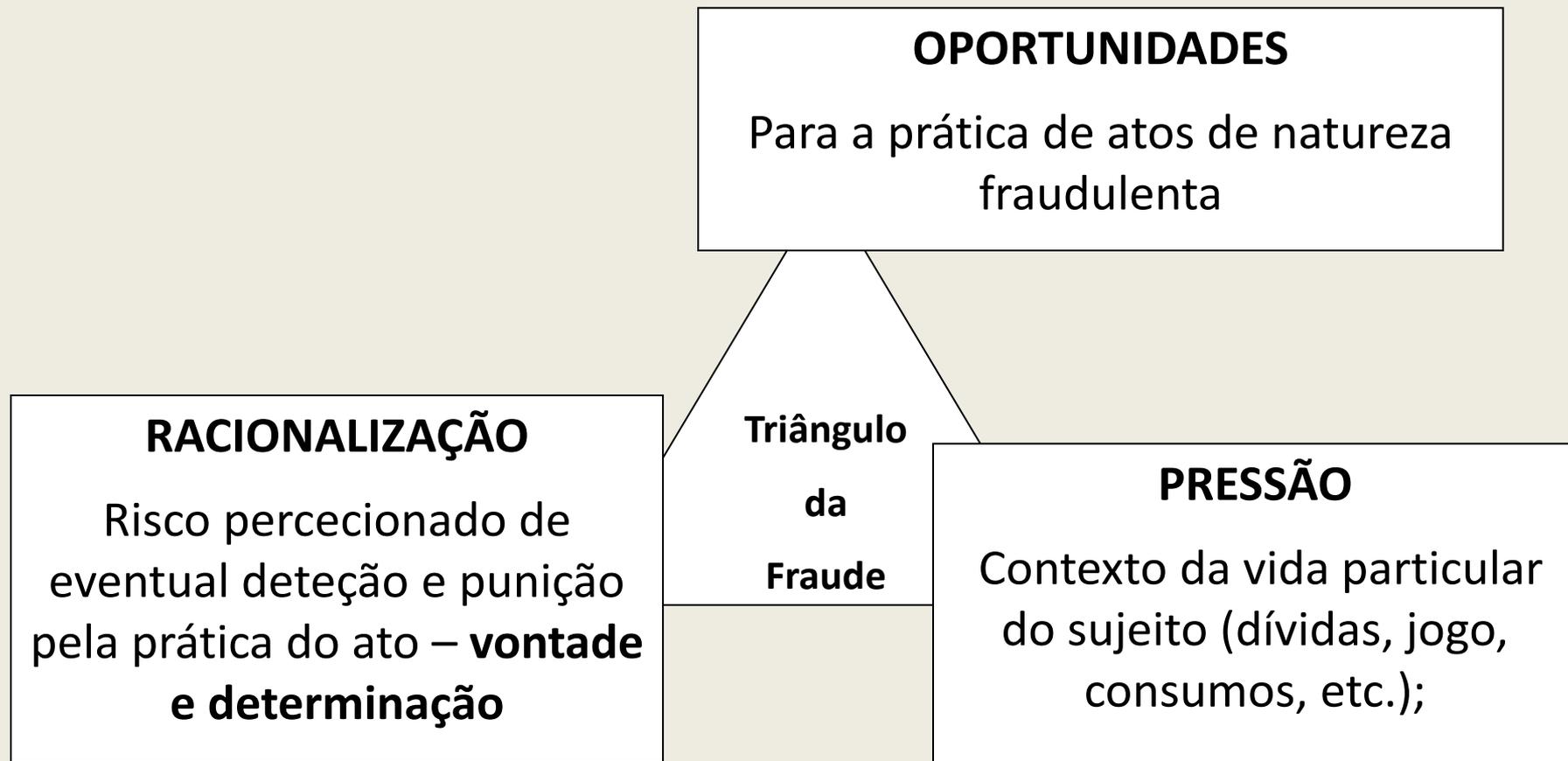
ÉTICA - QUAL CAMINHO SEGUIR?



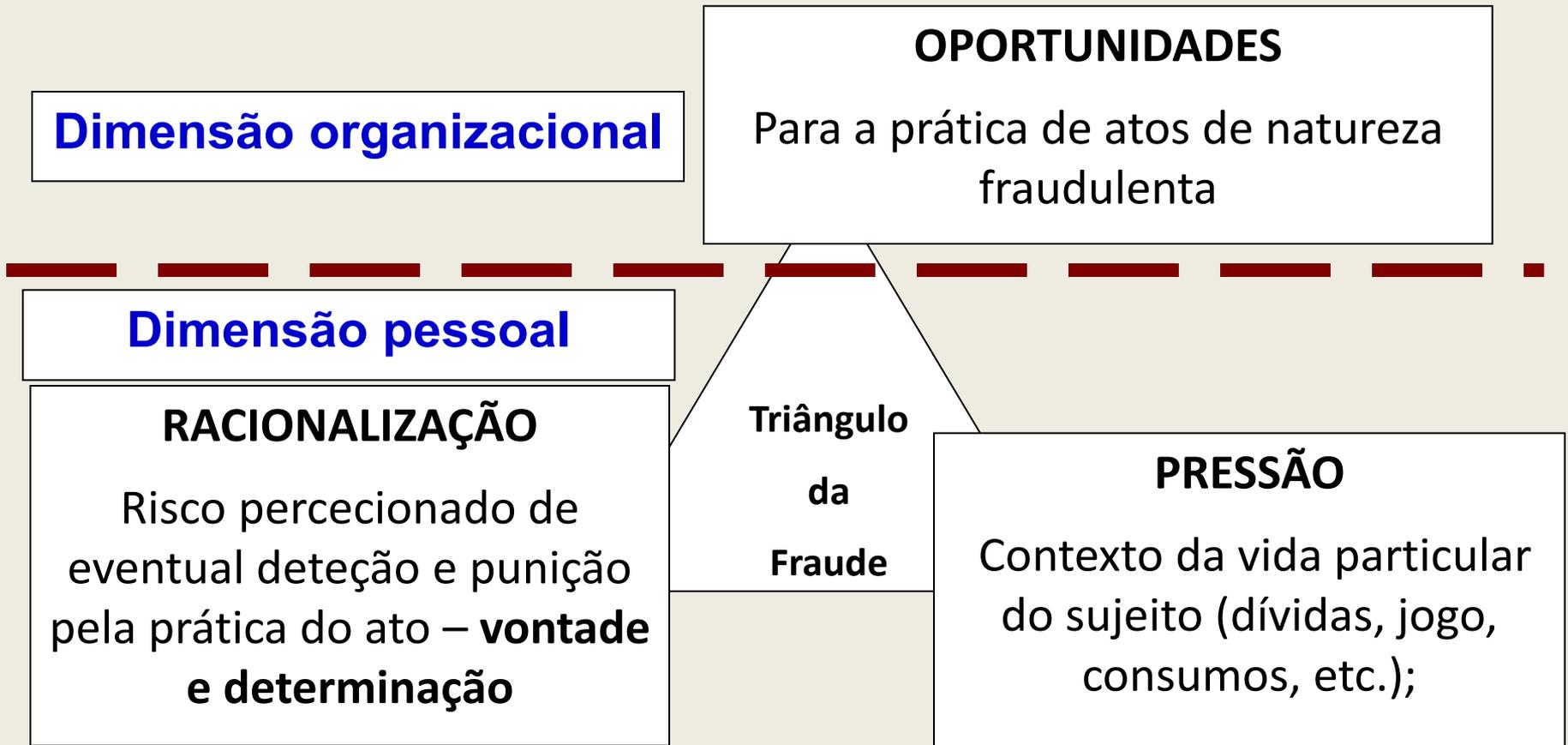
6 – Diplomas que reconhecem a Ética, a Conduta e a Transparência como fatores de prevenção da fraude e da corrupção

- Constituição da República Portuguesa (artigos 266º a 271º);
- Carta Ética da Administração Pública – 10 princípios Éticos;
- Código de Boa Conduta Administrativa do Provedor de Justiça;
- Decreto-lei n.º 73/2014, de 13 de maio (Modernização e Simplificação Administrativa – artigo 2º);
- Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas – artigos 24º, 42º, 70º, 71º, 72º e 73º);
- Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (Código do Procedimento Administrativo – artigos 3º a 16º);

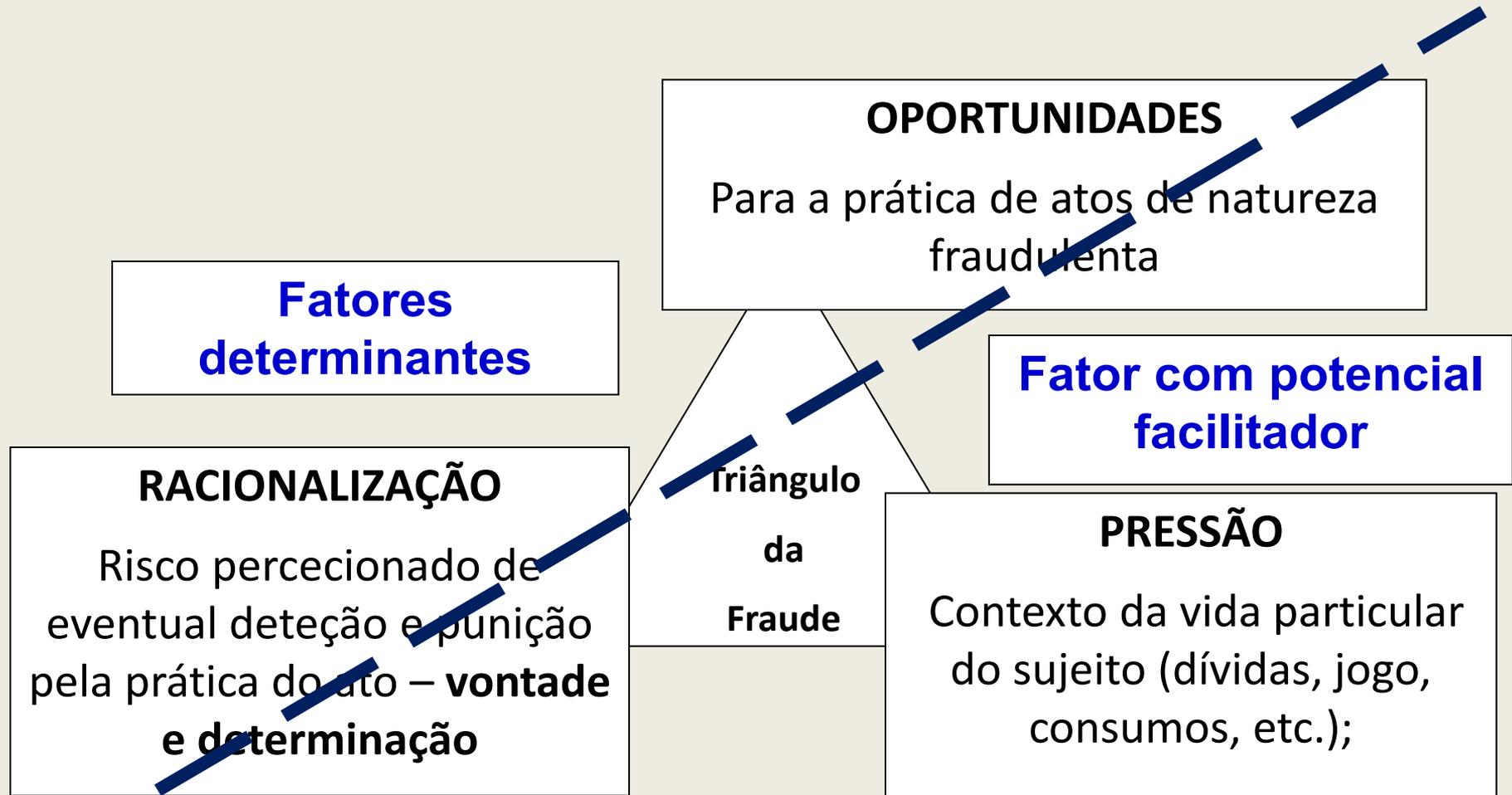
7 – Um modelo explicativo da fraude e da corrupção (Cressey, 1953)



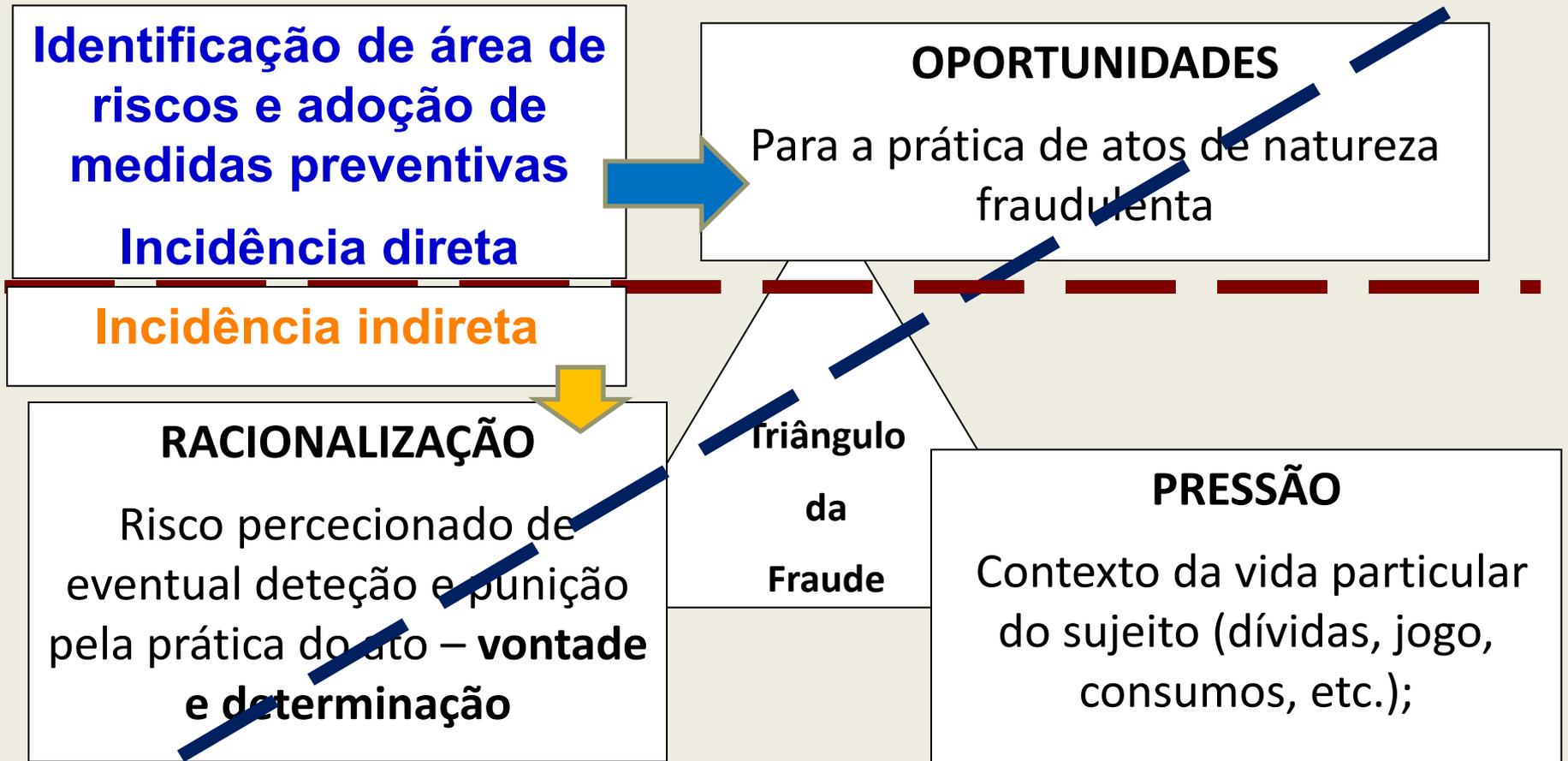
Dimensões organizacional e pessoal no modelo



Fatores determinantes e facilitadores do modelo



8 – Estratégia preventiva sobre o modelo



9 – Principais crimes previstos para o exercício de funções públicas (Código Penal)

**Relação
funcionário /
utente**

- Corrupção passiva para ato ilícito (art.º 372º);
- Corrupção passiva para ato lícito (art.º 373º);
- Corrupção ativa (art.º 374º);
- Tráfico de influência (art.º 335º);
- Participação económica em negócio (art.º 377º);
- Violação de segredo por funcionário (art.º 383º);

**Relação
funcionário /
gestão e
utilização dos
bens públicos**

- Peculato (art.º 375ª);
- Peculato de uso (art.º 376º);
- Concussão (art.º 379º);
- Abuso de poder (art.º 382º);

A relação público / privado nos crimes do tipo corrupção



A dinâmica dos crimes do tipo corrupção

crimes da *família* corrupção

ação / procedimento administrativo



Utente / Cidadão

- Interesse particular
- Respeita Leis e Normativos

Funcionário

Funções

- Assegura interesse geral;
- Aplica Leis e Normativos;

Troca corrupta (ilegal)

Corruptor ativo

Corruptor passivo

Interesses particulares sobrepõem-se ao interesse geral

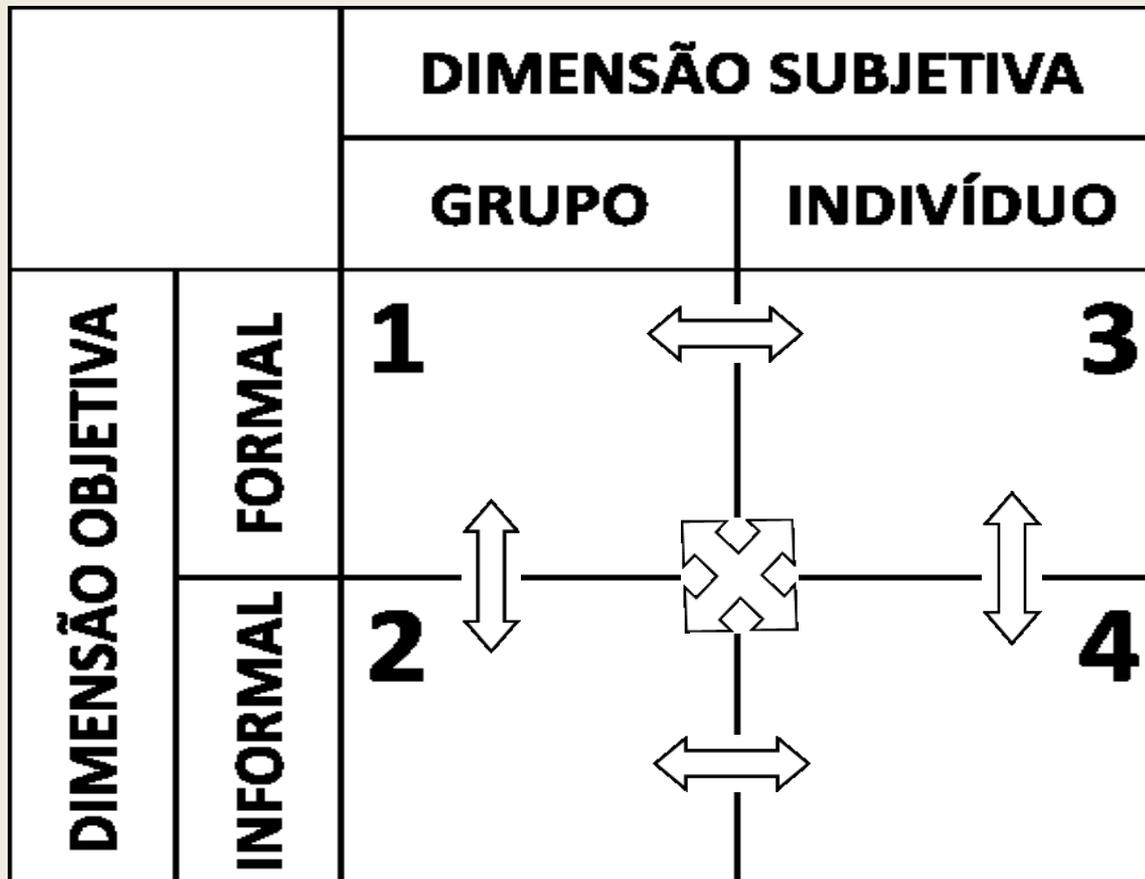


A relação público / privado nos crimes do tipo peculato



10 – Modelo explicativo da fraude e da corrupção (Maia, 2015)

Segmentação das dimensões objetiva e subjetiva numa organização



11 – Principais resultados alcançados (Maia, 2015)

- Os crimes mais frequentes são o peculato e a corrupção passiva, praticados individualmente e envolvendo a apropriação de valores monetários;
- Algumas áreas e funções dos serviços públicos oferecem maior exposição à ocorrência de atos desta natureza – processamento de valores monetários, exercício de funções com poderes discricionários, contratação pública, de aprovação e licenciamento de projetos e de fiscalização;
- A dimensão real do problema aparenta ser inferior à que é estimada pela percepção social da generalidade das pessoas;
- Os atos de corrupção traduzem informalidades, por contrariarem as normas, os procedimentos administrativos e o regular funcionamento dos serviços;

12 – Estratégia preventiva sobre o modelo

Códigos de Conduta
Incidência direta

		DIMENSÃO SUBJETIVA	
		GRUPO	INDIVÍDUO
DIMENSÃO OBJETIVA	FORMAL	1	3
	INFORMAL	2	4

Manuais de Boas Práticas
Incidência direta

13 – Política integrada de promoção da qualidade dos serviços

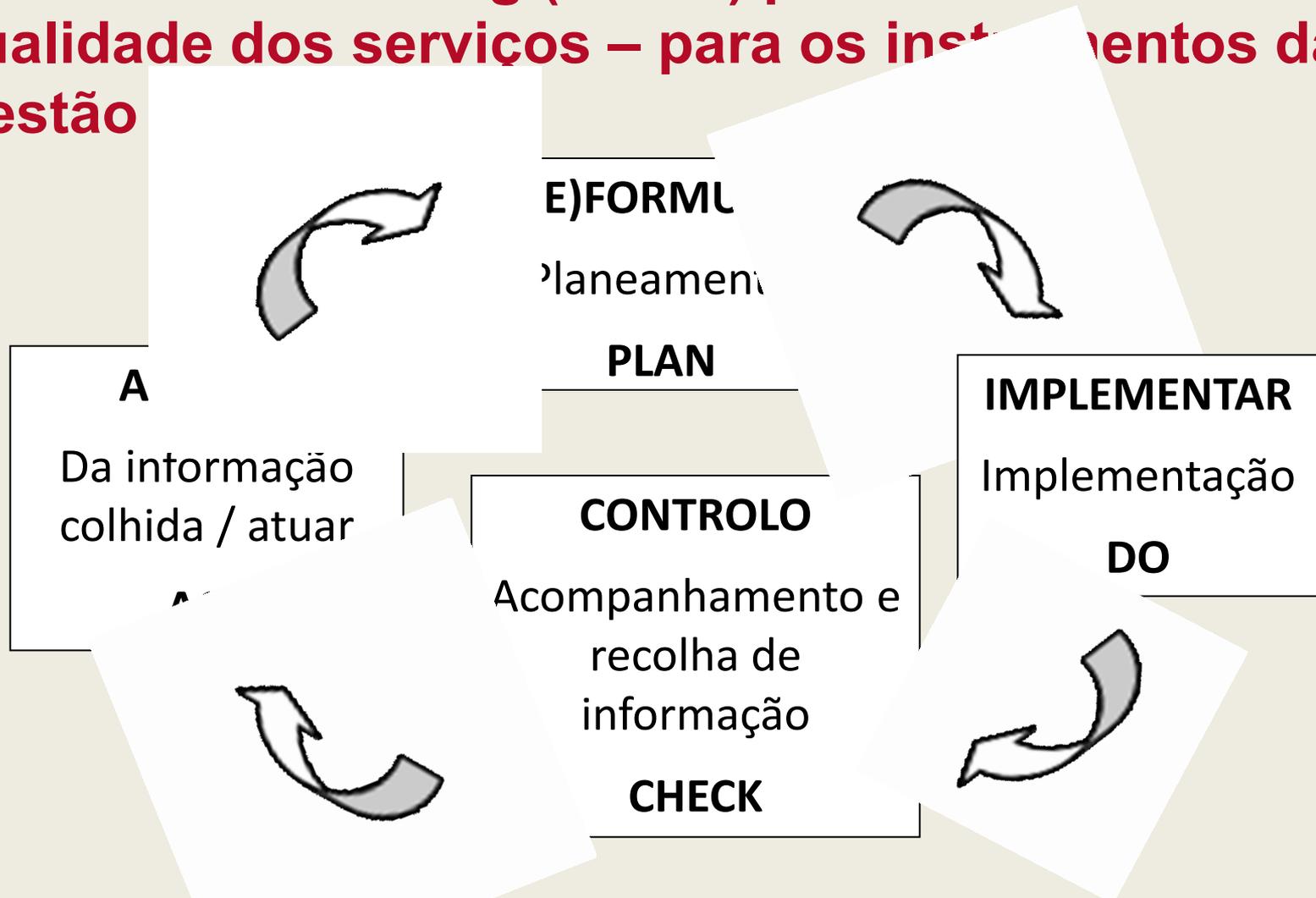
- Carta de Ética (valores institucionais);
- Quadro normativo claro (o que fazer);
- Códigos de Conduta (padrões e expectativas das relações internas e externas, pessoais e institucionais);
- Manuais de Boas Práticas (como fazer);
- Política de gestão de riscos de práticas inadequadas e incorretas e a sua prevenção;

QUADRO DE VALORES ÉTICOS

(valores que as organizações assumem como seus e que querem ver traduzidos na sua ação)

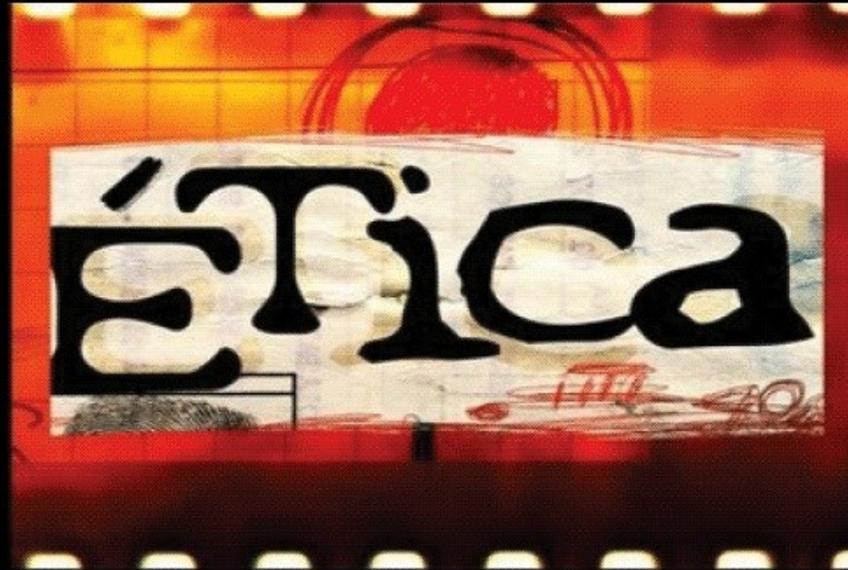
Função	Boas práticas	Conduta	Prevenção de riscos de fraude e corrupção		Mecanismos de execução e acompanhamento
			Riscos	Medidas preventivas	
da organização	<i>Sedimentação</i>	<i>Códigos</i>	<i>Localizar</i>	<i>Medidas que</i>	<i>Acompanhamento</i>
do departamento	<i>de</i>	<i>de</i>	<i>e</i>	<i>se mostrem capazes</i>	<i>efetivo da</i>
da equipa	<i>manuals de</i>	<i>conduta</i>	<i>identificar</i>	<i>de evitar</i>	<i>adoção e eficácia</i>
do funcionário	<i>boas práticas</i>		<i>más práticas</i>	<i>práticas inadequadas</i>	<i>das medidas preventivas adotadas</i>

14 – O ciclo de Deming (PDCA) para o incremento da qualidade dos serviços – para os instrumentos da Gestão



15 – Conclusões

- Atitude permanente de coerência inequívoca entre a Conduta e a Ética, a ação e o discurso (as práticas devem concordar com os valores assumidos);
- A Transparência deve exigir-se, mas, sobretudo, deve denotar-se (deve transparecer da ação de cada sujeito e de cada organização);
- A existência de manuais de boas práticas e estratégias de prevenção da fraude e da corrupção mostram-se mecanismos adequados a garantir organizações eticamente mais atuantes e prestadoras de serviços de maior qualidade;



Não é só uma palavra
Pratique!

Campanha pela prática de atitudes éticas. Pense. Faça. Seja ético. Pergunte-se como.

Obrigado pela atenção dispensada!

Bibliografia sobre Ética e Conduta:

- António J. Marques dos Santos (2011), *A Ética organizacional como instrumento de gestão na prossecução do interesse público*, 8º congresso nacional da Administração Pública, INA;
- Hilda Naessens (2010), *Ética Pública y Transparencia*, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades – Universidade Autónoma del Estado de México;
- Constituição da República Portuguesa;
- Carta Ética da Administração Pública;
- Provedor de Justiça, Código de Boa Conduta Administrativa;
- Provedor de Justiça Europeu, Princípios de serviço público para a função pública da UE;
- Código Penal Português;
- Código do Procedimento Administrativo;
- Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho);
- Quadro geral de atuação dos serviços públicos face ao cidadão (Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio, que altera);

Bibliografia sobre gestão pública e prevenção da corrupção:

- Carapeto, C. & F. Fonseca (2006), “*Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*”, Lisboa: Edições Sílabo;
- Cressey, D. (1953), “*Other people’s money: A study in the Social Psychology of embezzlement*”, Glencoe: Free Press;
- Deming, W. (1986), “*Out of crisis*”, Boston: M.I.T. Press;
- Deming, W. (1986), “*Quality, productivity and competitive position*”, Boston: MIT Press;
- Maia, António (2015), “*Fatores organizacionais explicativos da corrupção*”, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (Tese de doutoramento);
- Mars, G. (1982), “*Cheats at work: An Anthropology of workplace crime*”. Aldershot: Dartmouth Publishing;
- Minkes, J. & L. Minkes (org.s) (2008), “*Corporate and white-collar crime*”, California: SAGE;
- Mozzicafreddo, J.; J.Gomes & J. Baptista (org.s) (2003) “*Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos*”, Oeiras: Celta;
- Rocha, J. (2005), “*Gestão da Qualidade – Aplicação aos serviços públicos*”, Lisboa: Escolar Editora;
- Rocha, J. (2009), “*Gestão pública e modernização administrativa*”, Oeiras: Instituto Nacional de Administração;
- Rocha, J. (2011), “*Gestão pública – Teorias, modelos e práticas*”, Lisboa: Escolar Editora;
- Saraiva, M. & A. Teixeira (orgs.), (2009) “*A qualidade numa perspectiva multi e interdisciplinar*”, Lisboa: Edições Sílabo;
- Soares, L. (2008), “*A Ética na Administração Pública*”, Lisboa, ISCSP;
- Tavares, J. & S. Câmara (2010), “O plano de prevenção de riscos – Um instrumento de gestão indispensável no sector público”, in *Direito Regional e Local*, Janeiro / Março 2010: 33-39;