OBEGEF

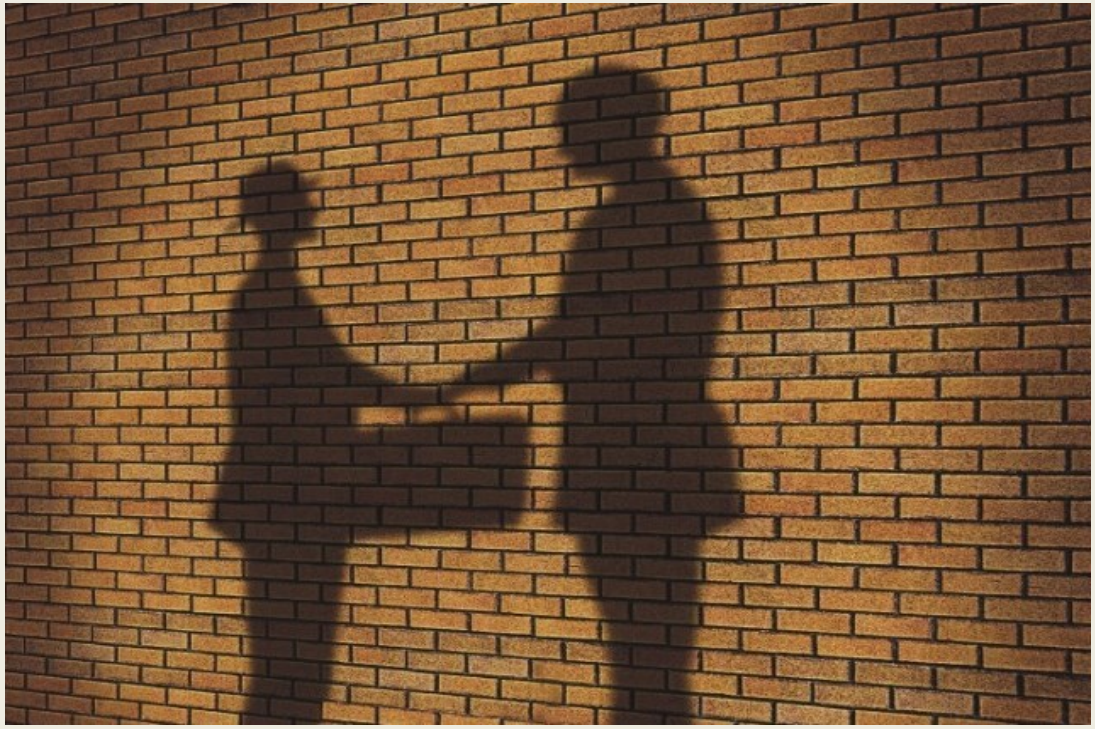
Observatório de Economia e Gestão de Fraude

OBEGEF

Observatório de Economia e Gestão de Fraude

AIG

A perceção da Fraude e da Corrupção em Portugal



Lisboa, 14 de novembro de 2017

António João Maia

maia.o.antonio@gmail.com

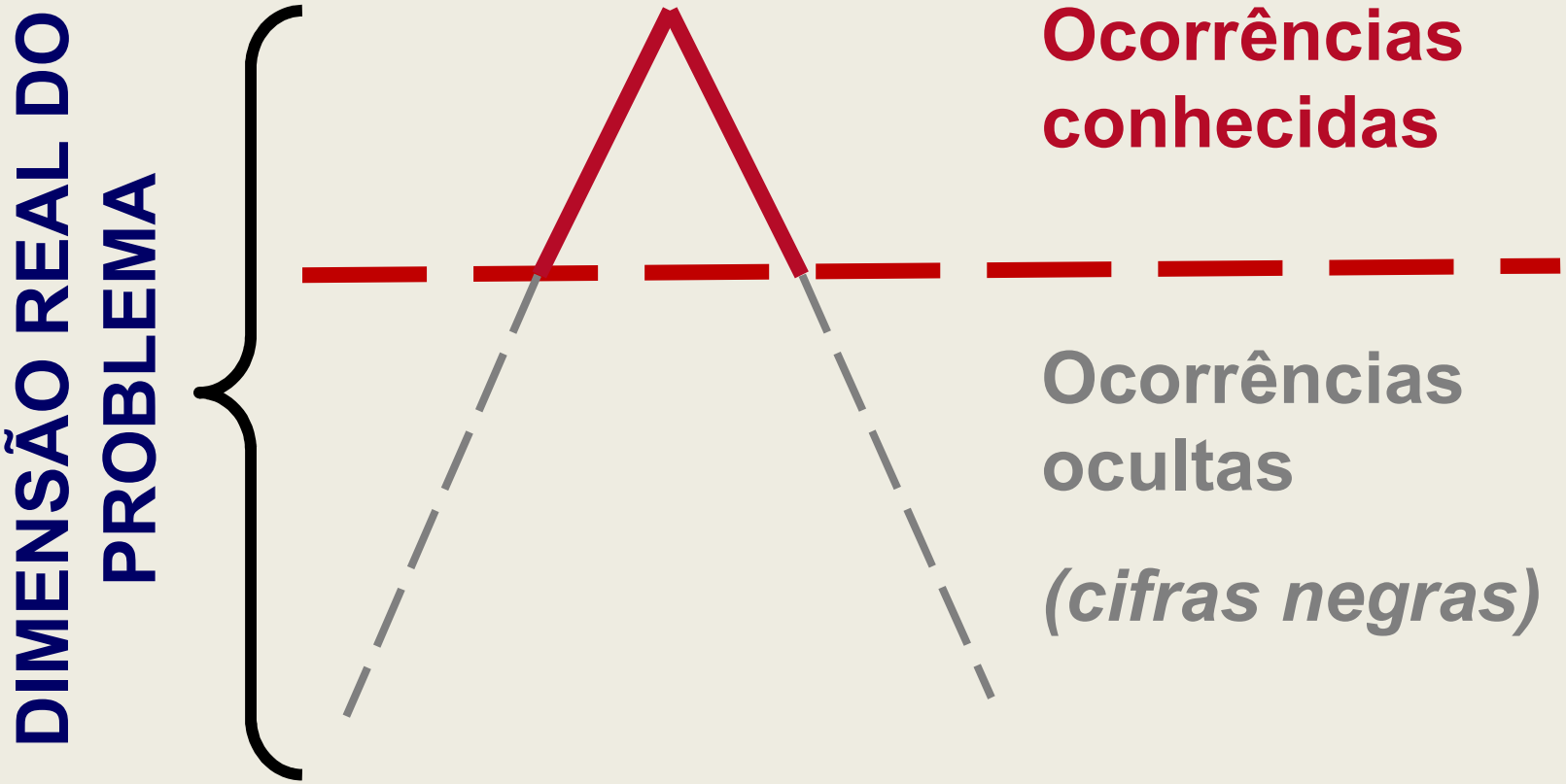
1 – A ação do OBEGEF – principais projetos

- Estudo e avaliação do índice anual de ENR aferido para Portugal (10,17% do PIB em 1970 / 27,22% em 2014 e 27,29% em 2015). 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 deteção 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)

OPORTUNIDADES

Para a prática de atos de natureza fraudulenta

Triângulo da Fraude

RACIONALIZAÇÃO

Risco percecionado de eventual deteção e punição pela prática do ato – **vontade e determinação**

PRESSÃO

Contexto da vida particular do sujeito (dívidas, jogo, consumos, etc.);

Dimensões organizacional e pessoal no modelo

Dimensão organizacional

OPORTUNIDADES

Para a prática de atos de natureza fraudulenta

Dimensão pessoal

RACIONALIZAÇÃO

Risco percecionado de eventual deteção e punição pela prática do ato – **vontade e determinação**

Triângulo da Fraude

PRESSÃO

Contexto da vida particular do sujeito (dívidas, jogo, consumos, etc.);

Fatores determinantes e facilitadores do modelo

OPORTUNIDADES

Para a prática de atos de natureza fraudulenta

Fatores determinantes

Fator com potencial facilitador

RACIONALIZAÇÃO

Risco percecionado de eventual deteção e punição pela prática do ato – **vontade e determinação**

Triângulo da Fraude

PRESSÃO

Contexto da vida particular do sujeito (dívidas, jogo, consumos, etc.);

8 – Estratégia preventiva sobre o modelo

Identificação de área de riscos e adoção de medidas preventivas

Incidência direta

Incidência indireta

OPORTUNIDADES

Para a prática de atos de natureza fraudulenta

RACIONALIZAÇÃO

Risco percecionado de eventual deteção e punição pela prática do ato – **vontade e determinação**

Triângulo da Fraude

PRESSÃO

Contexto da vida particular do sujeito (dívidas, jogo, consumos, etc.);

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)

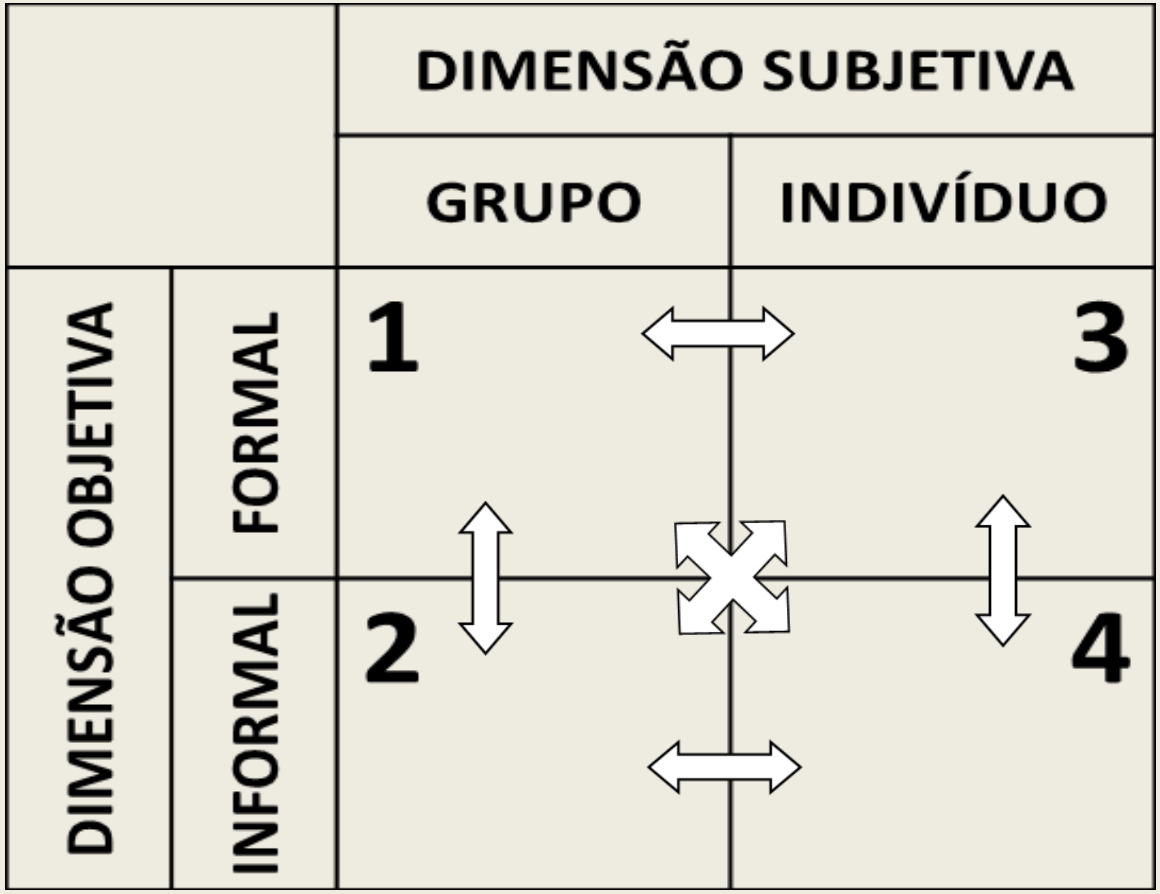
Corruptor ativo **Corruptor passivo**

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 perceção social da generalidade das pessoas;
- Os atos de corrupção traduzem informalidades, por contrariarem as normas, os procedimentos administrativos e o regular funcionamento dos serviços;

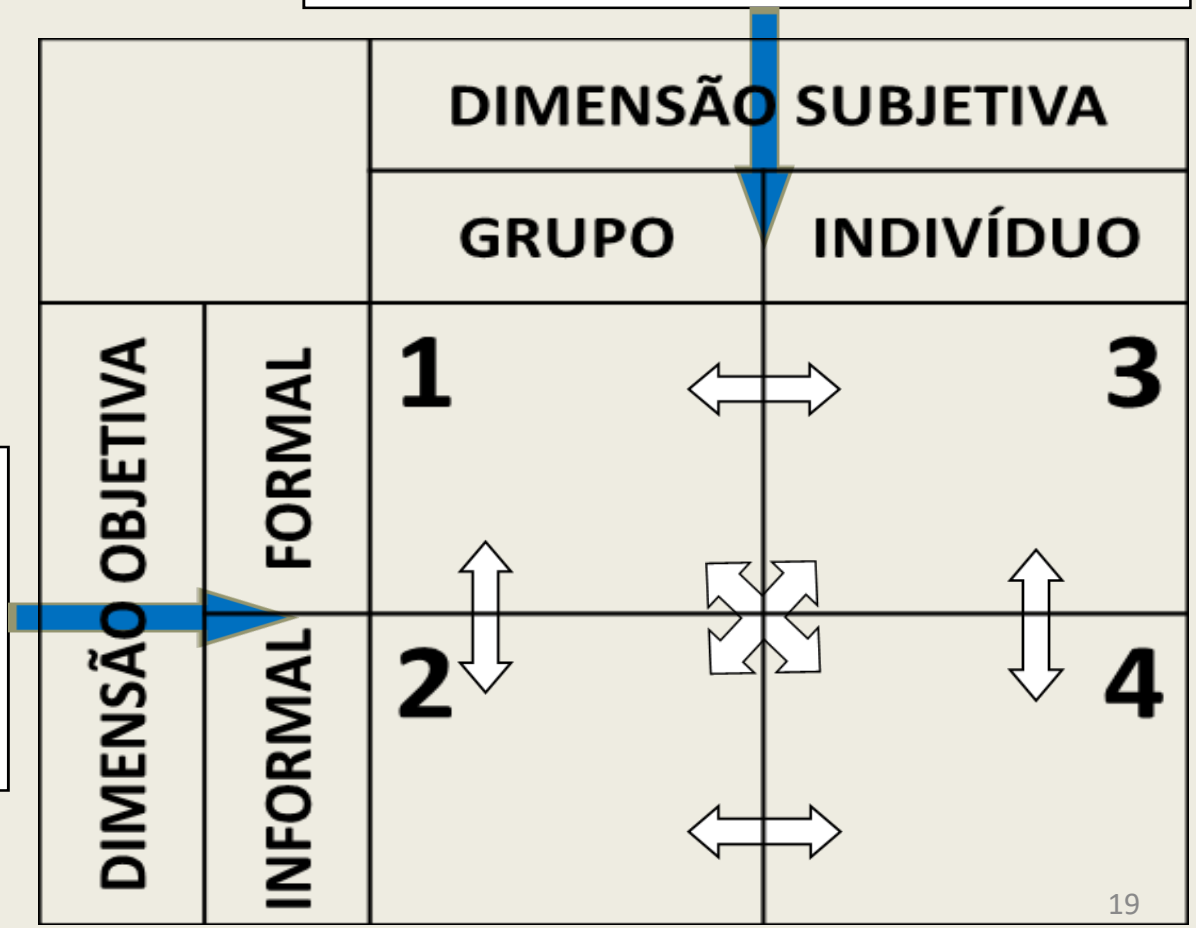
12 – Estratégia preventiva sobre o modelo

Códigos de Conduta

Incidência direta

Manuais de Boas Práticas

Incidência direta



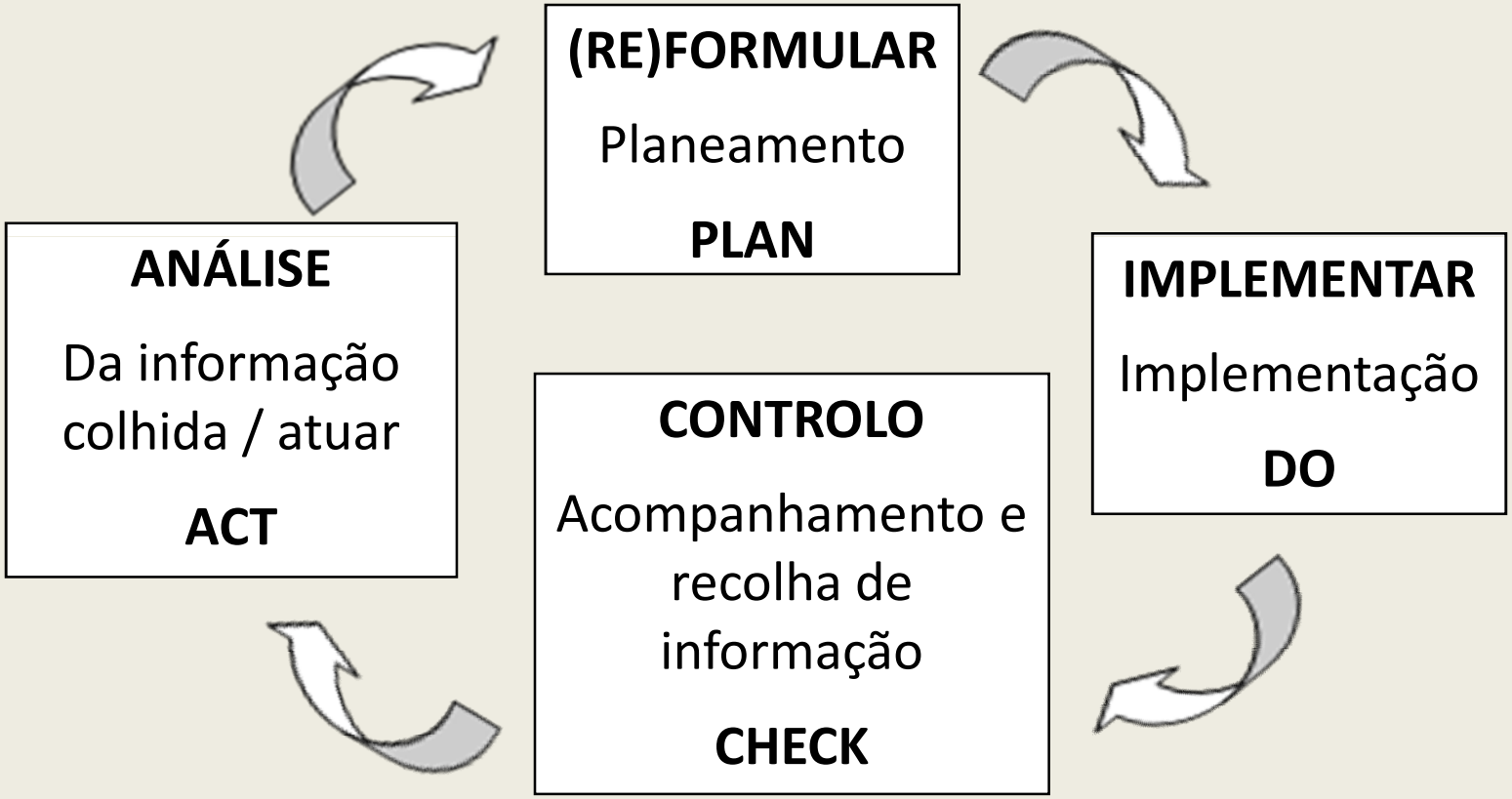
13 – Política integrada de promoção da qualidade dos serviços

- 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);
- Politica de gestão de riscos de práticas inadequadas e incorretas e a sua prevenção;

13 – Política integrada de promoção da qualidade dos serviços

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 do departamento da equipa do funcionário	Sedimentação de manuais de boas práticas	Códigos de conduta	Localizar e identificar fragilidades (oportunidades)	Medidas que se mostrem capazes de evitar práticas inadequadas	Acompanhamento efetivo da adoção e eficácia das medidas preventivas adotadas

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

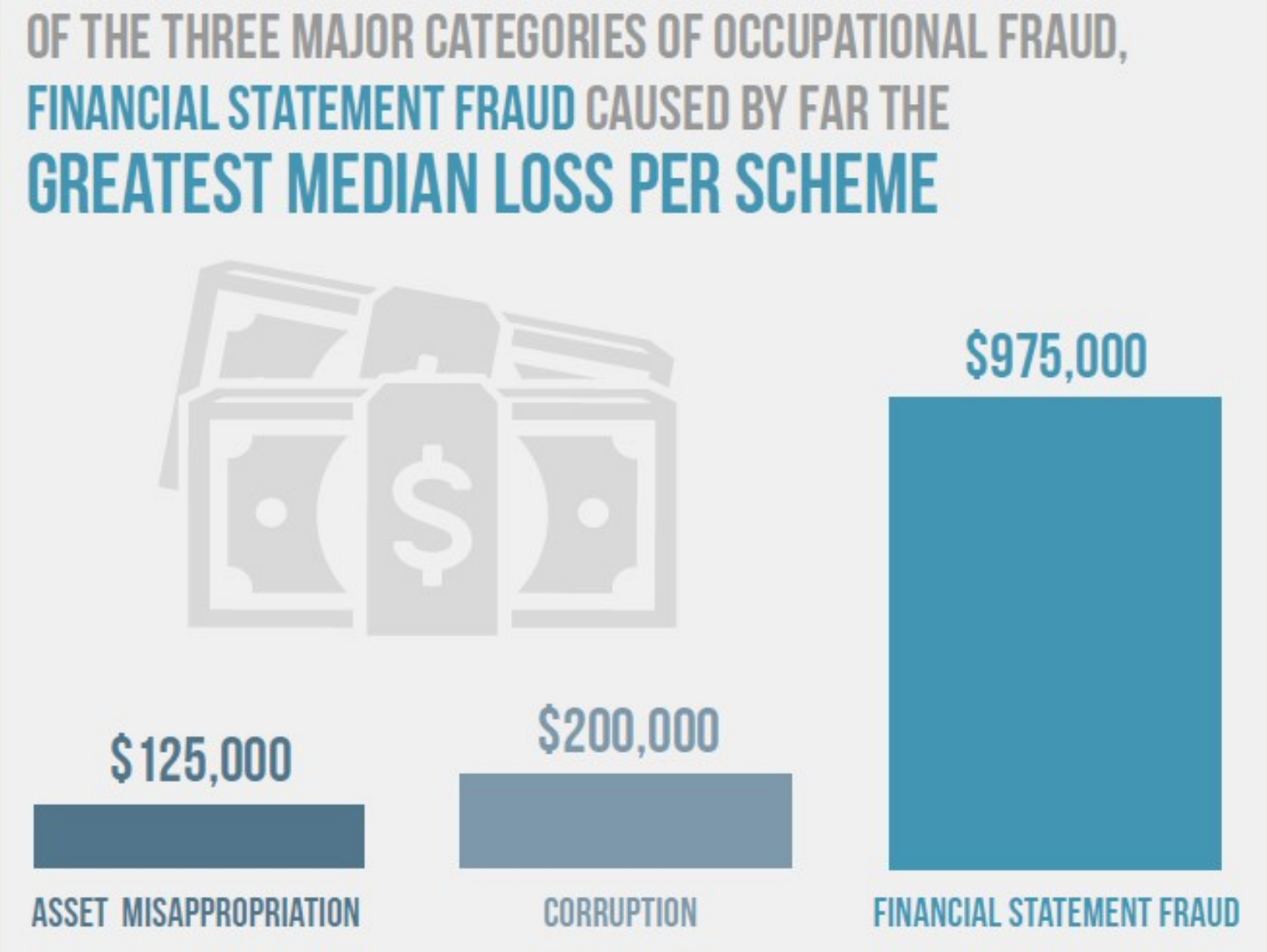


15 – Conclusões

- 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 Ética não se afirma, demonstra-se!***
- 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;

16 – Fraude e Corrupção (ACFE 2016)

16 – Fraude e Corrupção (ACFE 2016)



16 – Fraude e Corrupção (ACFE 2016)

ÉTica
Não é só uma palavra
Pratique!
Campanha pela prática de atitudes éticas. Pense. Faça. Seja ético.Pergunte-se como.

OBEGEF
Observatório de Economia e Gestão de Fraude

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, A.(2015), "*Fatores organizacionais explicativos da corrupção*", Lisbos: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (Tese de doutoramento);
- Maia, A. (2016). *Ética e Gestão Pública – o problema da corrupção*, crónica de reflexão publicada na edição online do jornal i;
- Maia, A.(2017), Corrupção – a fraude na Governação e na Gestão Pública, In A. Maia, B. Sousa & C. Pimenta (org.) (2017), *Fraude em Portugal – causas e contextos*, Almedina, Coimbra: 247-299;
- 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;
- Nogueira, M. et al. (2017). *Índice de perceção de fraude em Portugal (IPF) – análise para o ano de 2016*", Working Papers #56, Observatório de Economia e Gestão de Fraude;
- 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;