



Inspeção-Geral
da Administração
Interna

Conferência

**A Integridade entre o Direito e a
(Boa) Ciência da Administração**
— Riscos de Integridade e Gestão do Risco —

Lisboa, 14.11.2019

— Artigos de preletores —

Nota de apresentação

O presente volume congrega textos de quatro dos preletores convidados pela Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) para a conferência *A Integridade entre o Direito e a (Boa) Ciência da Administração — Riscos de Integridade e Gestão do Risco*, que, reservada a pessoal dirigente e técnico integrante dos Serviços do Ministério da Administração Interna, bem como a cadetes-alunos de instituições de ensino superior militar e policial — totalizando mais de uma centena de convidados e participantes inscritos a prestar serviço na Guarda Nacional Republicana (GNR), na Polícia de Segurança Pública (PSP), no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), na Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), na Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR), na Secretaria-Geral do MAI (SGMAI) e na própria IGAI —, teve lugar em Lisboa, no auditório da Administração Interna sito na Praça do Comércio (Ala Oriental), na manhã do dia 14 de novembro de 2019.

Os textos, todos eles inéditos e aos quais se agrega o discurso inaugural da Conferência, correspondem à temática nela abordada por cada um dos respetivos Autores e são deste modo colocados à disposição do público em geral.

Para memória histórica, o Programa da Conferência fica afixado no final do volume.

Lisboa, 27 de dezembro de 2019.

A Inspetora-Geral da Administração Interna,

Anabela Cabral Ferreira

Juíza Desembargadora

Índice

Discurso inaugural da Conferência	5
<i>Anabela Cabral Ferreira</i>	
Integridade e atividade policial no século XXI	9
<i>José Fontes</i>	
Cidadania, gestão pública e prevenção da corrupção	17
<i>António João Maia</i>	
A importância de um casco duplo na prevenção de naufrágios na integridade organizacional	35
<i>José Miguel Pinto dos Santos</i>	
A análise de riscos enquanto ferramenta de prevenção de ilícitos em procedimentos de contratação pública menos concorrenciais — Ensaio aplicacional	41
<i>José Emanuel de Matos Torres</i>	
Programa da Conferência	57

Anabela Cabral Ferreira

*Inspetora–Geral
da Administração Interna*

[Discurso inaugural da conferência *A Integridade entre o Direito e a (Boa) Ciência da Administração*, proferido em 14 de novembro de 2019]

*Excelentíssimo Senhor Ministro da Administração Interna
Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas
Excelentíssimo Senhor Comandante Geral da GNR
Excelentíssimo Senhor Director Nacional da PSP
Excelentíssimo Senhor Secretário Geral da Administração Interna
Excelentíssimo Senhor Director Nacional Adjunto do SEF
Excelentíssimo Senhor Director Nacional de Auditoria e Fiscalização da Autoridade
Nacional de Emergência e Protecção Civil
Autoridades civis e militares aqui presentes
Excelências*

Uma primeira palavra para expressar a honra que representa para nós, Inspeção–Geral da Administração Interna, podermos contar com a presença do Senhor Ministro da Administração Interna nesta conferência, que entendemos como inequívoca expressão da atenção que lhe merece a temática que aqui iremos abordar.

Quero também agradecer a contribuição generosa e pronta dos oradores, assim como a significativa adesão de todos os aqui presentes.

A prevenção de fenómenos de corrupção e infracções conexas representa hoje uma exigência comunitária e do Estado de Direito que a todos, cidadãos e instituições, diz respeito.

Orgulhamo–nos, e muito justamente, de sermos o terceiro país mais seguro do mundo, o que muito se deve ao esforço, empenho e eficácia das forças de segurança.

Impõe-se que se continuem a dar passos seguros, estruturados e firmes para que também no indicador ligado ao combate à corrupção, visando a sua eliminação, o nosso lugar seja igualmente honroso.

Esse combate tem de ser feito em várias frentes, desde logo através de um quadro legislativo adequado.

Mas também com investigações dirigidas por forma a que conduzam a condenações.

Merece reflexão que, conforme dados apresentados pelo Conselho de Prevenção da Corrupção a propósito das comunicações recebidas em 2018, se constate que, das 97 decisões em que há existência de provas e indícios de cometimento de crimes — aqui engobando despachos de acusação, acórdãos condenatórios e absolutórios e suspensões provisórias do processo —, apenas 19 casos tenham conduzido a condenações com trânsito em julgado.

A percepção comunitária do fim da impunidade está directamente ligada à eficácia no seu combate, o que é indissociável dos resultados obtidos na sequência da investigação.

Uma Administração Pública pautada pelo princípio da transparência, designadamente, mas não só, em sectores vitais como sejam a contratação pública, certamente representará uma forma muito relevante de prevenção da corrupção.

Eco da relevância do tema é, entre o mais, o espaço que o «combate determinado contra a corrupção» e a «prevenção da corrupção e da fraude» ganham no programa do Governo recém-empossado.

A Administração Pública, os tribunais, bem assim as entidades com funções de auditoria, designadamente a Inspeção-Geral da Administração Interna, têm de assumir este combate como um compromisso primordial para com a comunidade.

Esta é a sua responsabilidade e uma forma de contribuírem para a qualidade da democracia.

Permito-me realçar aqui o relevantíssimo trabalho desenvolvido pelo Conselho de Prevenção da Corrupção, desde logo emitindo Recomendações relativas a planos de prevenção de riscos de corrupção e infracções conexas e sobre gestão de conflitos de interesses.

A utilidade da existência desses planos é incontornável, visando, afinal, o combate a montante do fenómeno da corrupção.

E é justamente aí, numa aposta na prevenção, que todos nos devemos empenhar.

A IGAI vem, naturalmente, desenvolvendo trabalho neste âmbito.

Desde logo, no compromisso de longa data com a rede EPAC (European Partners Against Corruption), em cujo contexto contribuiu para a elaboração de documentos relevantes, nomeadamente os aprovados pela Declaração de Lisboa, emitida na 17.ª Conferência Anual e Assembleia Geral da EPAC, que a IGAI organizou em Novembro de 2017.

A IGAI tem também desenvolvido outro tipo de actividades, sempre que solicitada, como a colaboração com o Instituto Português da Qualidade com vista à tradução da norma técnica internacional ISO 37001, de 2016, sobre Sistemas de Gestão Anticorrupção, tradução que serviu de base à norma técnica portuguesa NP ISO 37001:2018.

Presentemente, a IGAI está envolvida no projeto «EU Integrity», o qual, liderado por membros da rede EPAC, intenta produzir até 2021 documentos que serão divulgados junto de múltiplas áreas de governação das administrações públicas nacionais de quase quarenta países.

Esta ambição traduz a consciência de que o combate à corrupção e infracções conexas parte do empenhamento e do compromisso de cada cidadão, de cada Estado e da colaboração que cada um possa ter com todos.

À parte destas colaborações específicas, cabe realçar que a actividade diária da IGAI (permita-se a simplicidade da expressão), quer através das auditorias que realiza, quer por via dos processos disciplinares que tramita, e ainda através das acções de formação que ministra, e que pretende incrementar, em colaboração com várias entidades — a actividade da IGAI, dizia-se, insere-se no esforço geral de combate à corrupção e à fraude, aqui no âmbito específico das competências legais que esta Inspeção exerce.

A realização deste evento, na sequência de decisão de Sua Excelência o MAI, é mais uma forma de contribuir para esse combate incessante.

Ao longo dos trabalhos programados iremos ouvir um conjunto de intervenções protagonizadas por especialistas de áreas relevantes neste contexto, intervenções que permitirão, estou certa, uma reflexão útil e profícua sobre a temática da gestão do risco de integridade das instituições.

O debate que haverá oportunidade de promover será seguramente o primeiro eco dessa utilidade.

Muito obrigado.

José Fontes | *Docente universitário*

INTEGRIDADE E ATIVIDADE POLICIAL NO SÉCULO XXI ¹

José Fontes

Professor Catedrático da Academia Militar

Professor Catedrático Convidado da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

Sumário: Considerações gerais; i. Institutos jurídicos conexos; ii. Outros instrumentos normativos; iii. Algumas propostas para futuro.

Considerações gerais

Diz-se que Montesquieu teria um dia afirmado que *todo o homem que tem poder é levado a abusar dele*. Ainda está por demonstrar a razão e a justeza desta afirmação, mas alguma atenção teremos de dedicar ao controlo do exercício do poder administrativo, nas suas múltiplas dimensões, mas em particular no que à atividade policial diz respeito e não apenas na sua componente operacional.

A conferência *A Integridade entre o Direito e a (Boa) Ciência da Administração — Riscos de Integridade e Gestão do Risco* é uma oportunidade para visitar uma parte do trabalho que a Academia Militar e o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna têm feito no âmbito do ensino da *Ciência do Direito* e, muito especialmente, no que diz respeito, às temáticas da *integridade*, transparência, combate à

¹ Súmula da comunicação proferida. Em virtude da natureza do texto não é elencada bibliografia, mas foram acrescentadas algumas considerações meramente adjetivas ao que foi referido durante a apresentação.

criminalidade económico–financeira e corrupção, como práticas lesivas da sustentabilidade do Estado e das Administrações Públicas.

Curiosamente, no dia 14 de novembro de 2018 — precisamente há um ano — a Inspeção–Geral da Administração Interna (IGAI) organizou e promoveu um encontro, na Torre do Tombo, sobre *Direitos Humanos e Controlo Externo das Forças e Serviços de Segurança do Ministério da Administração Interna*. Essa ocasião serviu — como a atual — para revisitar o que se tem feito em termos de ensino e o que pode ser melhorado em termos de aprendizagem e de matérias e temas objeto futuro de investigações científicas e académicas.

O tema deste encontro permite–nos analisar, numa perspetiva académica, o quanto os estabelecimentos públicos universitários de ensino superior militar e policial, mas particularmente — e como se disse — a Academia Militar e o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, a quem cabe formar os futuros Comandantes da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública, têm *investido* nas áreas da *Integridade* e da *Gestão de Risco*.

Tem havido — é notório — uma certa tendência para nos dedicarmos ao estudo — sobretudo — de áreas consideradas críticas — e com maior visibilidade — da componente operacional, como o uso errado e desproporcionado da força ou a violência policial, mas a área administrativa (burocrática) é essencial até pelo grande volume financeiro que cabe gerir à área policial no âmbito da segurança interna.

A fim de este exercício poder ser mais rigoroso importa fazer referência a três aspetos em particular:

- i. Institutos jurídicos conexos;
- ii. Outros instrumentos normativos; e
- iii. Algumas propostas para futuro.

Importa, igualmente assinalar, que este contributo visa — apenas — sugerir algumas pistas de reflexão, numa visão necessariamente panorâmica e que exigirá, no futuro próximo, um estudo e uma análise mais aprofundados.

i. Institutos jurídicos conexos

Entre muitos outros que podem ser chamados à discussão, há três grandes institutos jurídicos, próximos do campo de estudo do Direito Administrativo, e que relevam para esta análise.

A saber,

As *transparência e imparcialidade* aqui analisadas numa perspetiva de unidade, embora usualmente sejam compreendidas e estudadas em paralelo e com autonomia; o *princípio da anticorrupção* e, finalmente, a *hierarquia administrativa*.

Parece — a nosso ver — que o *investimento dogmático* que tem sido feito relativamente ao primeiro dos institutos jurídicos é frequente e de elevada relevância. Im-

porta reconhecer que a *mobilização* que tem sido feita quanto ao segundo — no plano da doutrina e jurisprudência nacionais — tem sido escassa e, por fim, relativamente ao terceiro — a *hierarquia administrativa* —, é muitas vezes — a nosso ver — mal percebida (pelo menos em toda a sua plenitude).

Como se disse, a *transparência e a imparcialidade* são habitualmente estudadas como princípios autónomos; dir-se-ia até, como independentes, como realidades diferenciadas, como figuras com significado próprio, mas na *economia da equação* que esta conferência assinala e em que se reúne *integridade e atividade policial no século XXI* não há nenhuma razão de fundo e objetiva que obste à sua compreensão como unidade.

Assim, com esta integração de duas *variáveis* visa-se — sobretudo — uma lisura de comportamento, o não favorecimento, a retidão de procedimentos, a prevenção do risco, o controlo da opacidade, o evitar privilégio.

Há anos a esta data, e sobretudo com a entrada em vigor do *Código do Procedimento Administrativo*, o da imparcialidade é dos poucos princípios — ou porventura o único — a que o legislador concedeu uma tutela muito particular e privativa, através de três garantias procedimentais, previstas no artigo 69.º e seguintes do referido *Código do Procedimento Administrativo* (o impedimento, a escusa e a suspeição) que visam, única e exclusivamente, assegurar e garantir a imparcialidade da conduta administrativa.

A *transparência* não assegura, por si só, comportamentos isentos, mas de certo modo, fomenta 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.

Como parece ter ficado claro, no ensino destas matérias reforçamos muito o estudo, por exemplo, das garantias de imparcialidade previstas no CPA e que asseguram, ou visam assegurar, decisões transparentes, mas sobretudo isentas.

Vê-se — com clareza — a importância que tal valor — o da imparcialidade —, intimamente interligado com a transparência, tem para o legislador, tanto na atividade meramente administrativa ou burocrática, quer igualmente na atividade operacional (que é também administrativa, mas não *burocrática* em sentido estrito). Estes princípios ou a sua unicidade dogmática têm merecido profunda atenção da doutrina nacional.

Mas,

Por outro lado, importa reconhecer que o cuidado que é dado ao estudo e à investigação académico-científica do *princípio anticorrupção* tem sido escasso e quase inexistente.

Este princípio é, há muito, estudado no âmbito internacional, até pelo facto de existirem convenções internacionais que regulam aspetos que se prendem com a corrupção, como por exemplo o caso paradigmático da *United Nations Convention Against*

Corruption (cfr. Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º 58/4, de 31 de outubro de 2003), mas o seu entendimento como princípio que subjaz à avaliação da qualidade da nossa democracia e que decorre — ainda que implícita ou tacitamente — do texto constitucional é algo que não tem merecido grande atenção por parte da doutrina portuguesa.

Este *princípio da anticorrupção* tem decorrência em legislação ordinária, designadamente através de diplomas que vigoram no âmbito do universo do Direito Penal português.

Em Portugal, Jónatas Machado tem dedicado particular atenção ao estudo, análise e enquadramento deste princípio, sendo necessário — a nosso ver — a *difusão do sentido constitucional* que implica considerá-lo — hoje — como um dos princípios estruturantes e fundamentais do Estado de Direito democrático, dotado de autonomia face aos restantes.

Este princípio resulta seguramente da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, mas igualmente de outros textos internacionais firmados, como a já referida *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*, de 2003, ou até de estruturas e de plataformas de trabalho internacional, como sucede no âmbito do Conselho da Europa, entre outros, com o GRECO — Grupo de Estados contra a Corrupção, ou, ainda, no âmbito da OCDE ou da IAACA — *International Association of Anticorruption Authorities*.

O fenómeno da corrupção tem sido considerado como uma das ameaças mais sérias à natureza democrática dos regimes políticos ocidentais, à estabilidade dos Estados, sobretudo por fragilizar as suas capacidades de (cor)responder aos desafios das comunidades, em virtude da escassez de recursos que são *captados* e *capturados* por alguns setores públicos e privados.

No *Preâmbulo* da supra-referida convenção internacional, a corrupção surge como um fenómeno que deixa de ser preocupação apenas *local* para passar a ser um problema com dimensão transnacional, que permite a institucionalização de regimes pluto e cleptocratas.

O fenómeno é grave em qualquer circunstância, mas *ganha relevo e dimensão* em alturas de crises económico-financeiras e contraria — grande número de vezes — o crescimento justo e sustentável.

Neste particular aspeto, devemos reconhecer que é necessário avançar no caminho para que o *princípio de anticorrupção* ganhe consistência jurídica, mas igualmente dogmática académica, mobilização jurisprudencial e — por essa via — tutela efetiva que garanta a sua observância.

Por fim,

No que diz respeito à *hierarquia administrativa* há — aparentemente — uma má perceção de toda amplitude do *fenómeno*, sendo apenas percecionada a sua dimensão meramente organizacional. Ou seja, aparenta ser compreendida apenas como um modelo de organização vertical sem conteúdo material ou sequer — e isso é mais grave — garantístico.

Ao trazermos à discussão a figura da *hierarquia administrativa* pretendemos sobretudo chamar à atenção para o cunho preventivo que a hierarquia informada e ciente do exercício regular da atividade administrativa pode ter para o bom e correto desempenho das ações ou atos, evitando as desconformidades com as regras de integridade, evitando o risco e a má conduta.

Se é certo que a perspectiva organizacional é relevante, porque as Administrações Públicas, e especialmente as estruturas de segurança, não subsistem sem a dimensão hierárquica, certo é igualmente que o exercício dos poderes diretivos, de supervisão, dispositivos da competência e de averiguação são indispensáveis para que as decisões venham a ser corretamente tomadas.

Só apenas desta forma, a *Hierarquia administrativa* assume pleno conteúdo e total dimensão. Ou seja, admitindo que a hierarquia — profundamente conhecedora dos riscos — consegue — através da sua ação — determinar medidas e decisões que evitem o erro, ou, pelo menos, o minimizem.

Naturalmente que a intervenção *a posteriori* é igualmente relevante, porque revoga, substitui, altera, corrige atos e procedimentos, mas a função *a priori* é ainda mais relevante por ser, não apenas orientadora, mas preventivamente, pelo cunho da experiência e do aprofundado conhecimento, com as múltiplas vantagens que daí advêm. Aqui, releva assinalar a importância da *sã formação* das estruturas de comando, de chefia e de direção que se alcança com a aprendizagem ao longo da carreira e, sobretudo, nos cursos para efeitos de progressão nos postos, patentes e funções, como os cursos de promoção a oficial general, de promoção a oficial superior, de promoção a capitão, de estratégia e direção policial, ou de comando e direção policial, a fim de, por ação de atualização e troca de experiências, ser melhorada a sua integral formação e os conhecimentos de modo a poderem (cor)responder aos desafios das missões que desempenham.

O ensino do Direito Administrativo, quer aos cursos das *Ciências Militares* (Armas e Administração da GNR), quer aos das *Ciências Policiais* deve abordar estas temáticas, estas regras e estes princípios. Desde logo, fomentando — junto dos alunos — a necessidade de conhecimento dos instrumentos jurídicos, mas igualmente de algumas outras *ferramentas* éticas e deontológicas, como a *Carta Ética da Administração Pública* e o *Código Deontológico do Serviço Policial*, como adiante veremos.

A forma de implementar uma cultura de *integridade* na atividade administrativa policial passa também por reforçar a formação, mas cada vez mais com *treino jurídico*, com uma análise integrada de normativos, decisões administrativas precedentes, de jurisprudência, de casos concretos.

ii. Outros instrumentos normativos

Embora assinalando a relevância da componente jurídica, há que reconhecer — hoje mais do que nunca — que para se implementar uma plena cultura de *integridade e de gestão que evite o risco* é necessário convocar outras áreas do saber, bem como outros instrumentos que sejam *enformadores* e, sobretudo, que assinalem ou colijam princípios.

Não negamos a importância da *Ciência do Direito* — pelo contrário, afirmamos a sua indispensabilidade e a sua posição ímpar como ordem social normativa caracterizada, em regime de monopólio, pela coercibilidade —, mas acrescentamos a necessidade e a indispensabilidade de outros instrumentos normativos poderem disciplinar a matéria. Dentre eles importa salientar os códigos e cartas de Ética, deontológicos, ou os manuais de boas práticas.

Importa reconhecer que a *feitura* destes instrumentos pode ter duas grandes dificuldades.

A primeira prende-se com a sua elaboração, já que, por exemplo, o Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, que aprovou a reforma do *Código do Procedimento Administrativo*, tem no seu artigo 5.º, n.º 1, uma norma que imponha que passado um ano deveria ter sido publicada uma resolução com um *Guia de Boas Práticas Administrativas...* e até à presente data esse guia é ainda desconhecido. Talvez esta ausência ateste a dificuldade de surgimento deste tipo de corpo normativo sem dimensão jurídica...

A segunda dificuldade assenta — a nosso ver — na resposta à questão sobre a sua relevância. Parece poder concluir-se que aquela decorrerá da forma como são elaborados os referidos instrumentos normativos não jurídicos. Se apenas forem meras proclamações para incluir *no bronze da História* a sua dimensão prática é seguramente muito reduzida, mas se — ao invés — a sua estruturação assentar no conhecimento das zonas mais críticas e num acervo de risco, cremos que podem auxiliar a *Ciência Jurídica* e complementar o seu papel disciplinador pelas vias da Ética, da deontologia, das boas práticas.

Aqui, o papel da Inspeção-Geral da Administração Interna é central e decisivo pelo conhecimento das referidas áreas críticas que — através de casos reais e concretos — são levados ao seus conhecimento e apreciação.

Em breve conclusão, dir-se-ia que a formação em Ética e em deontologia, para além da componente jurídica das questões da integridade, deve ser ciclicamente avaliada.

iii. Algumas propostas para o futuro

Do que atrás ficou dito resulta — como evidente — a relação *muito intensa* que a Academia Militar e o ISCPsi devem ter com a IGAI, porque é a única entidade que em

Portugal tem um recenseamento de dados e um acervo de conhecimento que possibilitam que aqueles estabelecimentos de ensino superior universitário público militar e policial possam refletir sobre as necessidades de formação dos futuros Oficiais da GNR e da PSP e a competente estratégia pedagógica.

Por razões diversas, a IGAI reúne conhecimento e dados que são úteis para que possamos definir aquilo que parecem ser *geografias de risco* e para fomentar nos nossos Cadetes e Aspirantes — através desse exercício — o conhecimento de áreas problemáticas, os institutos jurídicos que os salvaguardam e salvaguardam os bens que devem proteger.

Por outro lado, sugere-se a possibilidade de vir a existir uma figura afim ou conexas com a das ISAP — *Inspecções sem aviso prévio*, não coartando as autonomias das instituições, seus órgãos e estruturas decisórias; não comprometendo — de nenhuma forma e meio — o princípio da legalidade da competência; não promovendo a burocratização, mas dada a importância do volume financeiro e da grandeza dos investimentos, poderem ter uma componente meramente pedagógica, de acompanhamento, numa *espécie* de metodologia de *compliance*. Nada disto implicaria uma ausência ou impossibilidade de controlo posterior ou sequer de uma intervenção do Tribunal de Contas ou até do Conselho de Prevenção da Corrupção, que funciona junto daquele, bem pelo contrário, sugerem-se atuações conciliadas e complementares.

Deste modo, a proposta não se confunde nem com a figura do *visto prévio*, nem sequer com um exercício de *auditoria*, mas sim — deve ser vista — como um mecanismo de acompanhamento estritamente preventivo e orientador.

Esta proposta — eventualmente *polémica* — é enquadrável na necessidade de permanentes colaboração e cooperação entre várias entidades aqui referidas, designadamente a IGAI, a Academia Militar e o ISCPSP.

O diálogo que se exige seja permanente com a IGAI visa essa relação sinalagmática de ambos os lados da relação colherem benefícios:

- i. As instituições universitárias ficarem habilitadas com conhecimento preferencial de áreas a que têm de dedicar particular atenção,
- ii. A IGAI ficar com a *esperança* — mais do que isso também não pode reclamar — de que no futuro os casos críticos venham a diminuir...

A dimensão jurídica da integridade e da gestão do risco no âmbito da segurança pública não pode ser descurada, mas as instituições de ensino superior público universitário militar e policial têm de preparar os graduados para as novas realidades do século XXI e, por isso, não podemos continuar a desenhar planos curriculares com o critério do *velho lente* da Universidade de Coimbra do século XIX afastados da realidade que hoje vivemos.

A formação é essencial. O modelo de formação e de aprendizagem ao longo da vida (que exportámos para o ensino superior civil) é muito importante, mas também seria muito útil que a IGAI pudesse — com tempo — elaborar o anunciado *manual de*

ação policial que seguramente poderá evoluir para um futuro *manual de boa prática policial*. Seria — certamente — muito útil não apenas na sua componente de operações, mas igualmente no desempenho de funções administrativas, aprofundando um projeto que se iniciou e que visava estudar a *cartografia do risco*.

Há que aprofundar e fomentar mais conhecimento, mais treino jurídico, tal como se treinam as operações de ordem pública, o uso da arma de fogo, ou o uso da força coerciva. É com este treino que se ganha segurança e critério ajustado de decisão, olhando para casos anteriores, para o que correu menos bem, com dimensão pedagógica, que evita ou previne o erro e fomenta a integridade da e na conduta administrativa policial.

António João Maia | *Docente universitário*

CIDADANIA, GESTÃO PÚBLICA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

António João Maia

Professor Auxiliar Convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Membro do Observatório de Economia e Gestão de Fraude

Doutorado em Ciências Sociais / Administração Pública

Nota introdutória

A presente reflexão aborda, de modo necessariamente breve, a problemática da corrupção e da fraude na gestão pública a partir da vertente da cidadania e, muito particularmente, do próprio Cidadão, uma vez que é em torno dele e do seu superior interesse que se estrutura toda a lógica da existência do Estado e do modo como se deve processar a sua gestão.

O Cidadão é o destinatário da ação do Estado, e esta efetiva-se através de um processo de escolhas, também ele centrado no Cidadão, e que se traduz na definição e concretização das denominadas Escolhas Públicas, mais vulgarmente conhecidas por Políticas Públicas.

No modelo de gestão do Estado e de salvaguarda do interesse coletivo, é o Cidadão que escolhe quem deve exercer a função de governar em nome do superior interesse de todos. É o Cidadão que é o destinatário do exercício dessa função da Governação Pública. E é também o Cidadão que, com os seus impostos, financia os custos de existência e de funcionamento da estrutura da Governação Pública.

Ao longo da presente reflexão vamos olhar um pouco para a função e para a dinâmica da ação da Governação Pública e também para a problemática da fraude e da corrupção que nela pode ter lugar, na medida em que todas estas realidades se apre-

sentam inter-relacionadas e, nessa medida, perfilam-se essencialmente como questões de cidadania, como questões centradas no Cidadão.

1. O Cidadão, a gestão pública e a cidadania

O Cidadão é o elemento central sobre o qual assenta toda a estrutura da ação e da gestão do Estado.

Do ponto de vista do Cidadão, podemos admitir que o Estado é ou está presente em cada indivíduo, e que a validade da sua existência depende em larga medida do modo como cada um se envolve e acredita nessa existência e sente a sua presença através dos efeitos da sua ação.

O Estado somos nós, como muitas vezes afirmamos ou ouvimos dizer, não deixa de ser em certo sentido uma perspetiva verdadeira. E, de forma complementar, podemos afirmar também que *o Estado é o que quisermos que seja e o que formos capazes de construir em conjunto em prol dos nossos interesses coletivos*.

O Estado pode ser entendido como uma espécie de entidade suprema, que se situa num plano superior ao indivíduo, num plano supra-individual, e cuja existência e subsistência no tempo resulta precisamente de uma espécie de crença coletiva, a qual é chamada a desempenhar uma função de importância fundamental para todos, sem exceção, e que é a de ser o fiel depositário dos nossos mais importantes e profundos interesses e valores comuns.

Só uma entidade com características semelhantes, com uma dimensão supra-individual e por todos reconhecida, poderia exercer essa função de importância fundamental para todos. No caso de Portugal e em termos constitucionais, assume-se que o Estado tem como tarefas fundamentais a garantia da independência nacional e dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos Cidadãos, a defesa da democracia, a promoção do bem-estar e qualidade de vida do povo, a proteção e valorização do património, bem como assegurar o ensino e o desenvolvimento harmonioso da sociedade e a igualdade entre homens e mulheres.

O Estado pode ser entendido, numa perspetiva que assumimos de grande simplicidade, como uma espécie de supremo e fiel guardião do nosso património comum. Como um cofre, ou uma caixa forte, onde depositamos, de forma segura, os nossos valores e as nossas referências coletivas mais importantes e profundas, como sejam os valores históricos, culturais, económicos, sociais, os nossos grandes referenciais, as tradições e os rituais e tudo o mais que possamos indicar que seja caracterizador da nossa matriz cultural. Enfim, os nossos traços culturais da mais diversa ordem e que ancestralmente têm sido moldados, revisitados e reconstruídos por cada geração, que os recebeu de herança das gerações precedentes, e que os legou às que lhes sucederam, num processo e numa dinâmica contínua que trouxeram esse acervo de valores e referências até nós, até aos nossos dias, no pressuposto de sermos responsabilmente

capazes de os assumir e utilizar de forma adequada a servirem os nossos interesses coletivos e em função das circunstâncias caracterizadoras do nosso tempo. E também de sermos capazes de os legarmos de forma sólida aos nossos filhos e netos.

Mas, assim concebido, o Estado não tem apenas uma função passiva, de ser o superior guardião dos interesses e valores coletivos de cada geração. Ele deve assumir—também, e sobretudo, como uma entidade com um papel ativo. A ele também se exige que tenha a capacidade para operar esses mesmos valores e referências coletivas, no sentido de garantir e assegurar a sua concretização junto de cada um de nós e em função das circunstâncias concretas em que nos encontremos.

O Estado é, por aquilo que estamos a ver, uma entidade estruturante em qualquer sociedade. É porventura a única entidade que pode assumir um perfil e uma função com a natureza e o alcance enunciados. E todo o sentido e coerência da sua existência decorre dessa função dual que lhe concedemos e que pressupomos seja capaz de concretizar. O Estado é uma entidade com um perfil e uma capacidade ao mesmo tempo passiva e ativa. Ele é fiel depositário do núcleo central de valores e referências fundamentais de uma sociedade, tendo ao mesmo tempo o dever de assegurar que todo esse património valioso e único seja concretizado junto de todos e de cada um de nós, conferindo assim a tal acervo de valores e referências um significado e um sentido coerente, que será o mesmo que dizer, uma validação.

E ao existir assim, o Estado gera naturais expectativas junto de cada Cidadão acerca do que deve ser essa sua ação, do que deve ser essa sua capacidade para concretizar os valores referenciais e matriciais coletivamente partilhados. E na medida em que concretiza essas expectativas, em que materializa essas referências matriciais junto de cada um, o Estado reforça a legitimidade da sua existência e da sua função e, através delas, dos próprios valores fundamentais. Os valores adquirem sentido e validade, e a confiança do Cidadão no Estado e na sua ação ficam mais reforçados.

Um Estado que seja capaz de concretizar um quadro de expectativas da natureza enunciada contribui de forma muito clara para incrementar os índices de confiança e de coesão social. Ao contrário, um Estado que se revele menos capaz de assegurar adequadamente essa função e esse quadro de expectativas torna—se num fator gerador de desconfiança sobre si próprio e sobre a validade e coerência dos valores que consigo carrega. Torna—se num fator de redução dos índices de confiança e coesão social.

Em termos históricos, podemos aceitar que, no essencial, as sociedades humanas sempre tiveram necessidade — e também a capacidade — para criar formas e estruturas, mais ou menos complexas, para gerir e concretizar as necessidades e as expectativas coletivas, como sejam por exemplo as soluções de proteção e segurança aos mais diversos níveis (na segurança, na defesa, na proteção dos mais vulneráveis, na procura e partilha de alimentos e abrigos, etc.), tanto no plano individual como no coletivo.

É claro que a evolução das sociedades, traduzida, de entre outros fatores, pelo aumento do número de indivíduos e a sua concentração em cada vez maiores aglome-

rados urbanos, em paralelo com a complexificação tecnológica e social dos arranjos e das soluções de organização da vida coletiva, tem-se traduzido também, e de forma muito natural, num crescendo de complexificação do Estado, das suas estruturas e das próprias expectativas sociais sobre o que é e o que deve ser o seu papel. Sobre o modo como deve assumir e concretizar essa sua função matricial de guardar confiadamente e garantir a concretização dos valores centrais em qualquer sociedade.

No essencial e independentemente do tempo histórico que se considere, o Estado, e as estruturas que lhe dão forma e permitem operacionalizar as suas funções e concretizar as expectativas que dele se esperam, tem apresentado sempre essa natureza eminentemente dual. E é essa natureza dual, de guarda e de validação dos valores comuns, que torna o Estado numa entidade central e estrutural em qualquer sociedade, sobretudo quando consegue assegurar e manter uma relação de confiança junto dos Cidadãos.

A satisfação dos interesses e valores coletivos que confiamos ao Estado e que exigimos que ele nos garanta a todo o tempo faz-se através de uma estrutura que podemos designar por Governação Pública.

A Governação Pública decorre da ação coordenada das estruturas do Governo e da Administração Pública.

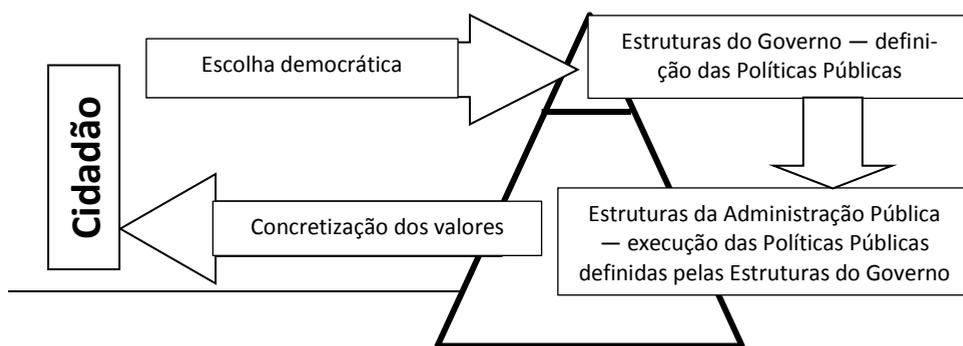
As estruturas do Governo, que são escolhidas diretamente pelo Cidadão através do processo eleitoral democrático que bem conhecemos, têm a importante função de escolher as opções de gestão mais adequadas para a concretização junto dos Cidadãos do legado de valores e referências que estão confiados ao Estado. As opções escolhidas pelas estruturas do Governo correspondem às denominadas Escolhas Públicas ou Políticas Públicas, já aludidas anteriormente.

A operacionalização dessas opções, ou seja a concretização junto do Cidadão dessas Escolhas Públicas ou Políticas Públicas, é efetuada pelas estruturas que denominamos genericamente por Administração Pública e que genericamente se caracterizam por desenvolverem atividades que visam servir exclusivamente o interesse público.

O Cidadão escolhe quem, em seu nome, exerce o poder para Governar os valores e interesses comuns. E as estruturas da Administração Pública concretizam, junto do Cidadão, essas mesmas opções de Políticas Públicas.

O quadro seguinte procura esquematizar o modelo da Governação Pública que opera a gestão do Estado, mostrando igualmente a centralidade do Cidadão.

O Cidadão e a operacionalização da ação do Estado — a Governação Pública



O modelo apresentado e descrito mostra-nos, de um modo que nos parece claro, que o Cidadão é a verdadeira e única razão de ser da existência de toda esta estrutura. Por isso e nesta medida, o Cidadão é parte interessada e elemento central da gestão do Estado segundo pelo menos três pontos de vista:

- É ele que, através do voto democrático, escolhe quem deve exercer a função de governar os destinos coletivos durante cada ciclo eleitoral, que em Portugal varia entre 4 a 5 anos consoante o tipo de órgão político. Deste processo de escolha resulta a composição das diversas estruturas de Governo (em Portugal estas estruturas são o Presidente da República, a Assembleia de República e o Governo, vulgarmente identificados como órgãos de soberania política). Da ação conjugada destas estruturas do Governo definem-se as Escolhas Públicas ou Políticas Públicas, que mais não são do que opções sobre o modo como se procederá à concretização dos valores e interesses coletivos junto dos Cidadãos.
- É ele que é o destinatário da ação das estruturas do Governo, a qual se faz através das estruturas da Administração Pública e da sua função de concretizar as Políticas Públicas. No modelo português, as estruturas da Administração Pública são essencialmente de três tipos: 1 — As estruturas da denominada Administração Central, conectadas de modo mais ou menos direto com os titulares das pastas ministeriais do Governo Central (de que são exemplo, numa relação mais direta, as Direção-Gerais e as Inspeções-Gerais, e, numa relação mais indireta, os Institutos Públicos e o denominado setor empresarial do Estado); 2 — As estruturas da Administração Local Autárquica, numa replicação geograficamente mais circunscrita do modelo democrático da Governação Pública, que servem os eleitos em cada um dos 308 municípios, e, num plano geograficamente ainda mais micro, as muitas Juntas de Freguesia; 3 — As estruturas das Administrações Regionais dos Açores e Madeira, que, tam-

bém segundo a mesma lógica democrática do exercício da Governação Pública, servem as estruturas dos Governos e das Administrações Regionais das duas regiões autónomas.

- É ele que, através do pagamento de impostos, suporta financeiramente os custos de existência e de funcionamento de toda a estrutura da Governação Pública. É o Cidadão que financia a existência e a gestão do Estado.

Nesta medida parece não existir nem ser concebível que exista algum tipo de questão ou de problema associado ou decorrente da gestão do Estado e do funcionamento das estruturas da Governação Pública que não tenha um enquadramento nem uma relação com o Cidadão e com o seu interesse.

Deste ponto de vista, a gestão do Estado no seu todo é também e sobretudo uma questão de cidadania. A cidadania faz-se, e deve fazer-se, também com o interesse, com o envolvimento e sobretudo com a participação direta de cada um em toda a dinâmica de gestão do Estado, das estruturas da Governação Pública e dos valores e interesses comuns, num processo contínuo de criação e aprofundamento do denominado Valor Público.

Por tudo isto, a gestão do Estado não pode alhear-se nem deixar de incluir a possibilidade de ser participada pelo Cidadão. De acolher e dar expressão aos seus contributos, que devem ser manifestados e apresentados através da denominada sociedade civil. Afinal de contas, como temos vindo a mostrar, todo este processo é do exclusivo interesse e encontra-se centrado no Cidadão e por isso, deste ponto de vista, o seu envolvimento e a sua participação é de todo natural, expectável e até, sobretudo, desejável.

E quanto a este ponto, importa referir que a legislação nacional já inclui a possibilidade dessa participação nalgumas vertentes da ação da Governação Pública. Por exemplo através da possibilidade, constitucionalmente consagrada, da participação no processo legislativo, em que *grupos de Cidadãos* podem apresentar iniciativas de lei à Assembleia da República, e também no âmbito do próprio procedimento administrativo, que prevê a participação do interessado relativamente às decisões em que tenha um interesse direto.

Não obstante e apesar destas possibilidades já legalmente consagradas, a realidade ainda nos diz que em Portugal os índices de participação e envolvimento dos Cidadãos na vida pública são modestos e muito pontuais, como tem sido referenciado por exemplo através dos relatórios do Instituto V-Dem sobre os índices de democratidade dos vários países do mundo, designadamente no indicador relativo ao envolvimento da sociedade civil nas questões de interesse coletivo.

Uma outra dimensão de grande importância na relação entre o Cidadão e o Estado (representado quotidianamente pelas estruturas da Governação Pública) é a confiança.

A confiança constrói-se e solidifica-se com o grau e com a qualidade de concretização dos quadros de expectativas associados a essa relação. Maior confiança na Governação Pública, e por essa via, no Estado e em tudo o que ele representa, traduz maior credibilidade e validade do modelo e, através dele, dos valores e das referências comuns cuja gestão lhe confiámos.

Ao contrário, maior desconfiança, decorrente da negação ou de uma satisfação menos cuidada das expectativas quanto ao modo como o Cidadão percebe a ação das estruturas da Governação Pública relativamente à satisfação das suas necessidades — a ocorrência de práticas de menor integridade e sobretudo de fraude e corrupção a qualquer nível do funcionamento da Governação Pública é claramente indutora de quadros de desconfiança — tende a desacreditar o modelo e a validade de tudo o que ele representa. Os valores e as referências confiados ao Estado ficam em risco de perder sentido e coerência. Enfraquecem e, em situações limite, podem mesmo deixar de ser referenciais nas relações sociais, tornando-se ociosos e com conteúdos e sentidos vagos.

É um pouco por via do que expusemos até aqui, que sustentamos esta noção de que o Estado e a forma como se faz a sua gestão tende a ser um modelo e um exemplo relativamente ao que devem ser os índices de Ética e Integridade em qualquer sociedade.

Quando a gestão do Estado e das estruturas da Governação Pública evidencia sinais de menor integridade, os Cidadãos tendem, por um lado, a perder a confiança nas instituições e, por outro, a apresentar também menores índices de integridade nas suas condutas quotidianas. Tendem a perder confiança nas instituições e uns relativamente aos outros.

Os índices de confiança e de coesão social tendem a correlacionar-se positivamente com os índices de Integridade na gestão do Estado e das estruturas da Governação Pública.

Os estudos da Transparência Internacional realizados anualmente sobre os índices de perceção da corrupção nos diversos países do mundo têm mostrado que os portugueses caracterizam genericamente a corrupção em Portugal do seguinte modo:

- Índices elevados de corrupção, sobretudo ao nível da ação das lideranças políticas, com os correspondentes efeitos de desconfiança, que explicam, pelo menos em parte, o aumento que se tem registado nas taxas de abstenção nos sucessivos atos eleitorais.
- Incapacidade do sistema de justiça para exercer a sua função punitiva sobre a corrupção, no que se traduz num claro sinal de uma perceção de impunidade, o que em si mesmo pode ser perverso na medida em que pode tornar-se num fator facilitador e explicativo por algumas opções de práticas de ausência de integridade, de fraude e mesmo de corrupção.

- Percepção de que o problema da corrupção tenderá a agravar-se no futuro, num sinal de desconfiança e até de algum descrédito sobre esse mesmo futuro.

Este conjunto de sinais, a par de outros que não caberá mencionar nestas linhas, pode ser revelador da existência de um certo efeito de descrença e desconfiança e até de alguma inquietação social. E, como vimos anteriormente, um contexto com estas características pode prejudicar ou pelo menos a alterar a relação de confiança que deve existir entre os Cidadãos e o Estado.

2. Integridade, corrupção e cidadania

A corrupção é reconhecidamente um problema que afeta a credibilidade do Estado e de todo o edifício simbólico que ele representa.

A gestão do Estado faz-se, com se descreveu anteriormente, através das estruturas da Governação Pública.

A satisfação das funções confiadas a estas estruturas da Governação Pública, em qualquer dos dois níveis que as definem — as estruturas de Governo e as da Administração Pública —, é assegurada por um conjunto de servidores públicos, entendidos como todos aqueles que de algum modo exercem funções em tais estruturas. E, na medida em que o Estado deve assegurar a salvaguarda do acervo dos valores e interesses coletivos que lhe confiamos, todos aqueles que servem na sua gestão não podem deixar de assegurar e garantir a todo o tempo, através da sua conduta e do seu exemplo, a validade e coerência desse mesmo quadro de valores. Por isso se considera que o exercício de funções de natureza pública está vinculado à responsabilidade em servir e garantir de forma exclusiva a satisfação do interesse geral. Ser íntegro e assegurar a integridade é agir em permanência de acordo com esse quadro de valores e de referências.

No pressuposto da vinculação à exigência da integridade, a gestão do Estado suscita o problema dos conflitos de interesses, designadamente por existir sempre a possibilidade, nem que seja no campo das meras hipóteses teóricas, de os interesses próprios de cada servidor público — relacionados com projetos da sua vida particular — se cruzarem com o interesse geral e poderem colocar em crise a necessidade da satisfação deste último.

O conflito de interesses é, muito provavelmente, a via principal que conduz aos problemas da ausência de integridade, à corrupção e à fraude na gestão do Estado. Sempre que um servidor público, independentemente da posição hierárquica que ocupe e da função que exerça dentro da estrutura da Governação Pública, negue a salvaguarda desse pressuposto fundamental de assegurar a concretização do interesse geral, porque opte por dar primazia à satisfação do seu interesse pessoal ou de tercei-

ros a si ligados, estamos perante situações de fraude e de corrupção na gestão do Estado. Estamos perante situações de ausência de integridade.

E, em si mesma, a ausência de integridade é a negação total, uma espécie de subversão, de todo o pressuposto associado à existência do Estado e à sua função de salvaguardar e validar o acervo de valores coletivos que lhe estão confiados. A corrupção nega e subverte o quadro de expectativas do que deve ser a Governação Pública.

A corrupção pode ocorrer (e ocorre! — aí estão todos os dias os jornais, as rádios e as televisões a sinalizar isso) em qualquer um dos níveis da Governação Pública. Se tiver lugar no âmbito da ação das estruturas de Governo, falamos em corrupção política, à qual as mais das vezes tendem a estar relacionadas transações de *lucas* de valores consideravelmente elevados. Os valores dos subornos relacionam-se em regra com a dimensão financeira própria de uma determinada opção de Política Pública. Ao nível das estruturas da Administração Pública encontramos a denominada corrupção administrativa, que tende a estar associada ao funcionamento dos serviços públicos e que implica, em regra, e com alguma naturalidade, subornos de valores significativamente mais baixos.

Todavia e independentemente do tipo de ato corrupto praticado, do valor nele envolvido, bem como do nível da estrutura da Governação Pública onde tenha lugar, qualquer ato de corrupção traduz uma perversidade profundamente crítica sobre a gestão do Estado, porque, como já se disse, qualquer ausência de integridade será sempre uma negação das expectativas sobre o que deve ser o cumprimento da ação e da função do Estado e de tudo o que ele simboliza.

O problema da corrupção representa assim uma tensão entre os valores públicos, coletivamente sustentados e afirmados, e a prevalência de atitudes tendencialmente egoístas apresentadas por alguns servidores públicos, as quais derivam em opções que preferem a salvaguarda de interesses particulares (próprios ou de terceiros) em detrimento de serem assegurados os interesses coletivos, como seria expectável e pressuposto. As práticas de corrupção representam uma confrontação entre interesses particulares e valores públicos de toda a sociedade.

A corrupção mina e corrói, por vezes de forma irremediável, a relação de confiança que deve subsistir entre os Cidadãos, o Estado e as suas estruturas. A corrupção mina também a confiança que deve caracterizar a cidadania.

Para lá de minar e corroer a confiança, a corrupção reduz também a qualidade e a eficácia da ação das estruturas da Governação Pública no exercício das suas competências e incrementa os correspondentes custos de funcionamento. A fraude e a corrupção reduz a qualidade do serviço público e aumenta o custo da sua existência e do seu funcionamento.

Um estudo realizado pela União Europeia em 2018 estima que o custo da corrupção em Portugal corresponda a 7,9% do PIB, ou seja a um valor de cerca de €18,2 biliões. E como estes impactos financeiros estão também associados ao funcionamento

das estruturas da Governação Pública, eles são também necessariamente suportados pelo Cidadão.

A corrupção na Governação Pública e na gestão do Estado



3. Controlo sobre a corrupção

A corrupção é assumidamente reconhecida pelos Estados como um problema de grande gravidade, precisamente porque coloca em crise a coerência e a estabilidade do próprio Estado e, por associação, da própria coesão social.

Assim e face à gravidade do problema e aos efeitos negativos que dele podem decorrer, todos os Estados dispõem de instrumentos normativos e de estruturas operativas com funções para controlar e evitar a sua ocorrência. Mas dispor desses instrumentos é apenas uma parte, que nem será a mais importante, de fazer face ao problema. É igualmente importante que exista vontade política para a sua execução adequada e que essas medidas e esses instrumentos sejam eficazes

O modelo português de controlo da corrupção é muito semelhante ao que existe na grande maioria dos países, nomeadamente nos países do espaço europeu. Esse quadro de instrumentos de controlo desenvolve-se essencialmente em quatro planos que se complementam entre si e que são os seguintes:

- O Controlo Interno sobre a ação das estruturas da Governação Pública, e que contempla a existência e aplicação de um quadro normativo que compreende: o Código de Conduta do Governo; a Constituição da República Portuguesa, o Código do Procedimento Administrativo, as leis orgânicas de todas as entidades que dão corpo à Administração Pública; o Sistema de Controlo Interno; e ainda as Inspeções-Gerais Ministeriais. Estes instrumentos normativos, no seu conjunto, devem promover o controlo sobre a correta e adequada execução dos diversos procedimentos políticos e administrativos que são realizados em todas as estruturas que integram a Governação Pública.
- O Controlo Externo, que é exercido pelo Tribunal de Contas, e que, através da realização de auditorias, deve proceder também à verificação da conformidade sobre a boa e adequada execução as tarefas funcionais confiadas às estruturas da Governação Pública.
- A Prevenção da corrupção, que se efetiva através da ação do Conselho de Prevenção da Corrupção, e que se deve traduzir na realização de estudos de identificação e análise de fatores e áreas de risco nas estruturas da Governação Pública e correspondentes propostas de medidas de controlo e prevenção.
- A repressão e punição, que se faz através da existência de: uma lei penal que tipifica como crimes um conjunto de possíveis ações censuráveis do ponto de vista da ausência de ética e de integridade e que podem ter lugar em todas as estruturas da Governação Pública; uma lei processual penal que define o quadro normativo para a realização das tarefas de investigação criminal, sempre que exista suspeita da ocorrência desses delitos; as estruturas que operam com essas normas, designadamente o Ministério Público e a Polícia Judiciária, que, de forma articulada, realizam no Inquérito as investigações criminais a partir das denúncias e outras situações suspeitas que lhes sejam comunicadas; e, finalmente, os tribunais que procedem ao julgamento dos casos que revelem indícios probatórios lhes sejam apresentados pelo Ministério Público.

O modelo de controlo sobre o funcionamento da Administração Pública e de prevenção e repressão sobre a corrupção

Nível do controlo	Função
1 Controlo interno	
Código de conduta do Governo	Estabelece as medidas e os critérios para uma conduta eticamente adequada relativamente ao exercício de funções por titulares de cargos políticos
CRP e CPA	Define os pressupostos da ação administrativa e da realização das funções asseguradas pelos serviços da AP
Leis orgânicas das entidades que dão corpo à AP	Definem as funções da governação a assegurar pelas entidades a que correspondem. Estas funções encontram-se segmentadas pelas estruturas organizacionais dos serviços, indo até à função de cada funcionário
SCI	Coordena o controlo sobre a ação administrativa dos serviços da AP, que é realizado pelas Inspeções-Gerais
Inspeções-Gerais Ministeriais	Procedem a ações de controlo, auditoria e inspeção sobre a ação e os procedimentos administrativos das entidades que exercem funções no âmbito dos ministérios correspondentes
2 Controlo externo	
TC	Procede a ações de controlo, auditoria e inspeção sobre a legalidade e regularidade das receitas e das despesas do Estado relativamente a todas as entidades que, sob qualquer forma, exerçam funções de natureza pública
3 Prevenção da Corrupção	
CPC	Define áreas de risco e propõe medidas preventivas a partir da análise de elementos de relatórios elaborados por entidades com funções de nível de controlo interno e externo e de decisões judiciais tomadas no âmbito do procedimentos criminais associados ao nível de repressão da corrupção
4 Repressão e controlo da corrupção	
Leis penais	Definem e tipificam os actos correspondentes às práticas criminosas
Leis do processo penal	Definem o quadro normativo de realização dos procedimentos criminais
PGR / MP	Titular da ação penal na fase de Inquérito, no âmbito da qual se realiza a investigação criminal e, através dela, a recolha de provas
PJ	Coadjuva a PGR / MP na realização das diligências de investigação criminal
Tribunais	Procedem ao julgamento dos processos criminais que são apresentados pela PGR/MP com decisão de acusação dos suspeitos

Para lá das medidas normativas e das estruturas existentes, importa referir ainda o envolvimento de Portugal em projetos de cooperação internacional, estabelecidos no âmbito da ação de organizações supranacionais, relativamente à criação e adoção de medidas e instrumentos que contribuam para melhorar o controlo sobre a fraude e a corrupção e o incremento dos índices de integridade na Governação Pública.

A necessidade de criação destes mecanismos de cooperação internacional decorreu muito particularmente dos efeitos da dinâmica do processo de globalização e da internacionalização da economia e dos grandes circuitos financeiros, nomeadamente por serem também utilizados pela grande criminalidade organizada de cariz económico e financeiro, incluindo a corrupção, e por neles florescerem também os denominados esquemas de branqueamento de capitais.

Portugal tem-se associado naturalmente aos diversos instrumentos de cooperação internacional que têm sido criados relativamente ao controlo da corrupção, e que se identificam de forma sintética em quadro que se apresenta adiante.

Relativamente às indicações decorrentes do envolvimento de Portugal nestes projetos de cooperação de âmbito transnacional, importará referir que de um modo geral apelam para a necessidade de os Estados ficarem vinculados ao dever de desenvolverem e adotar medidas potencialmente mais adequadas e eficazes relativamente ao controlo e punição sobre o fenómeno, de promoção de mais integridade na gestão pública, e também de contribuírem para a criação de mais e melhores redes internacionais de partilha de boas práticas relativamente ao controlo e repressão do problema.

Instrumentos de cooperação internacional contra a corrupção ratificados e adotados por Portugal

Código de conduta internacional das Nações Unidas, para funcionários em funções públicas, assinado na Assembleia Geral da ONU em 28 de janeiro de 1997

Convenção OCDE contra a corrupção nas transações comerciais internacionais, assinada em Paris em Maio de 1997

Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União europeia, assinada em Bruxelas em Maio de 1997

Publicação da Convenção OCDE contra a corrupção nas transações internacionais no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, de Novembro de 1997

Convenção OCDE contra a corrupção, assinada em Paris em Dezembro de 1997

Ação Comum 98/742/JAI das Comunidades Europeias, relativa ao crime de corrupção no setor privado, de Dezembro de 1998

Convenção Penal Anti Corrupção do Conselho da Europa, assinada em Estrasburgo, em Janeiro de 1999

Protocolo adicional à Convenção Penal sobre a Corrupção do Conselho da Europa, de Maio de 2003

Convenção contra a Corrupção da ONU, assinada na cidade de Mérida, no México, em Outubro de 2003

Um dos organismos internacionais que tem revelado uma particular atenção sobre o problema da corrupção é a OCDE.

Esta entidade apresentou, em 2017, uma recomendação relativamente à importância e à necessidade de os Estados promoverem mais e melhor integridade pública. E essa recomendação vem reforçar uma ideia de que todos já desconfiávamos, e que é afinal a de que falar de ética e integridade não é apenas olhar para o exercício da função pública, para o exercício da função de governar o Estado em prol da satisfação dos valores e interesses coletivos. Ela alarga o âmbito da questão da ética e da integridade para a esfera da responsabilidade de toda a sociedade e de todos os Cidadãos.

A ética e a integridade são efetivamente questões de cidadania.

Todos, numa sociedade, independentemente das atividades que desenvolvam, sejam elas públicas ou privadas, e do plano em que se encontrem, são igualmente responsáveis e devem estar envolvidos na promoção de mais e melhor ética e integridade. Nesta abordagem mais ampla, destaca-se também o exemplo de conduta de integridade de cada um. O exemplo de cada um é referencial de enorme importância para todos aqueles com quem se relaciona.

Esta recomendação de 2017 da OCDE sobre Integridade pública assume de forma mais concreta que:

- A integridade é um sistema coerente e de ampla abrangência social, que pressupõe o envolvimento, o compromisso e a responsabilização das lideranças políticas e administrativas na procura dos mais elevados padrões de condutas de ética e de integridade.
- A cultura de integridade pública deve ser fortalecida através do envolvimento de toda a sociedade, com fortes e adequadas dinâmicas de liderança para a capacitação das pessoas e tendo por base valores como a meritocracia e a transparência na vida pública.
- A prestação de contas da gestão do Estado deve incluir efetivos instrumentos de gestão, de controlo e prevenção de riscos de fraude e da aplicação de punições sobre as situações detetadas e comprovadas, bem assim como uma participação mais esclarecida e exigente dos Cidadãos relativamente à informação política e administrativa.

4. O que importa procurar e aprofundar

A finalizar esta breve análise sobre a centralidade do Cidadão e da cidadania relativamente à função e ao modelo de organização e gestão do Estado, apresentamos algumas breves notas finais de contributo para a reflexão sobre medidas e instrumen-

tos de controlo da fraude e da corrupção na Governação Pública e para a promoção de mais e melhor cidadania e confiança na relação entre o Cidadão e o Estado.

Assim afigura-se-nos desde logo que seria importante, como de resto tem sido salientado nos relatórios das avaliações realizadas a Portugal por diversas entidades internacionais, como o GRECO, a OCDE ou mesmo a União Europeia, que fossem adotadas medidas tendentes ao levantamento e conhecimento da eficácia e também das fragilidades das medidas de controlo já existentes.

Sem a realização de uma tarefa desta natureza, claramente no âmbito da avaliação de Políticas Públicas, continuaremos com discursos institucionais que presumem e assumem essa boa eficácia mas que não se sustentam, nem se podem sustentar, em grandes elementos objetivos porque muito simplesmente eles não são conhecidos.

Melhorar as medidas e os instrumentos de controlo já existente por via da inserção de eventuais correções e ajustes decorrentes desses estudos seria por certo um modo de incrementar a eficácia de tais medidas e, também por essa via, de fortalecer os índices de credibilidade e de confiança nas estruturas da Governação Pública.

Seria igualmente importante, e acreditamos que necessário e útil, que se procedesse a um levantamento, tão circunstanciado quanto possível, das situações de fraude e corrupção efetivamente ocorridas no contexto do exercício da Governação Pública. O que sabemos do fenómeno e que alimenta a nossa perceção coletiva sobre ele — que não é boa como mostrámos — é o que as notícias da imprensa, da rádio e da televisão nos trazem para casa, para a mesa do café e / ou para a conversa com os amigos. E o que sabemos nós de todos os outros casos? Daqueles que também possam pelo sistema de justiça e relativamente aos quais existem provas e julgamentos e condenações, mas que, por fatores essencialmente ligados à origem social do suspeito, não têm potencial para ser notícia? Eu diria que nada. E a ideia aqui não será naturalmente a de conhecer e expor as pessoas, mas tão-só as circunstâncias, sobretudo as institucionais, que permitem e explicam tais ocorrências.

O levantamento dessas circunstâncias institucionais seria uma forma muito objetiva de se conhecerem e caracterizarem mais detalhadamente concretos factores organizacionais de risco de fraude e de corrupção e de, a partir desse conhecimento, desenhar e adotar, de forma potencialmente mais ajustada, medidas de controlo e prevenção sobre eles.

Neste sentido, e no âmbito da ação do Observatório de Economia e Gestão de Fraude, tínhamos já tido a oportunidade de apresentar, no contexto do Orçamento Participativo de 2018, o projeto mapear a corrupção em Portugal, que acabou por ser rejeitado com fundamentos que nos pareceram e continuam a parecer menores.

O programa que o atual Governo (o XXII) se propõe concretizar inclui diversas medidas concretas e ambiciosas para incrementar o controlo da fraude e da corrupção na Governação Pública e para melhorar a qualidade dos serviços públicos.

Resta-nos aguardar como tais intenções se irão concretizar, na certeza de que todos os sinais positivos que se alcancem neste âmbito potenciam, para lá de tudo o

mais, os índices de mais e melhor cidadania, de mais e melhor confiança na gestão do Estado e em tudo o que isso representa, de mais e melhor integridade na vida e na gestão pública, de mais valor público.

Porque afinal de contas e bem vistas as coisas, é o Cidadão e o seu superior interesse que é o principal interessado na existência de uma gestão pública adequada e de qualidade.

A finalizar, deixamos algumas pistas bibliográficas que sustentam o texto e cuja consulta possibilita a exploração e o aprofundamento dos conteúdos focados:

- Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: Causes, consequences and reform*. Cambridge: Cambridge University Press
- Ackerman, S. (2014). A corrupção e a promoção da boa governação, In C. Pimenta et al. (orgs.) (2014) *Perceções da fraude e da corrupção no contexto português*. V.N. Famalicão, Húmus / OBEGEF: 15–30
- Araújo, J. (1998). *Hierarquia, mercado e networks: mudança institucional, controlo e avaliação no Reino Unido*. Comunicação apresentada no 1º Encontro INA — a Avaliação da Administração Pública. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian
- Bilhim, J. (2000). *Ciência da administração*. Lisboa: Universidade Aberta
- Bryson, J., B Crosby & L. Bloomberg (ed.s) (2015). *Public Value and Public Administration*. Washington. Georgetown University Press.
- Burdeau, G. (1970). *O Estado*, Lisboa. Lisboa. Publicações Europa América
- Carapeto, C. & F. Fonseca (2006). *Administração pública — modernização, qualidade e inovação*. Lisboa: Edições Sílabo;
- Carvalho, E. (2001). *Reengenharia na Administração Pública — a procura de novos modelos de gestão*, Lisboa: ISCSP
- Carvalho, E. (2008). *Agendas e reforma administrativa em Portugal*. Tese de Doutoramento em Administração Pública. Lisboa: ISCSP
- Conselho de Europa (2018). *Evaluation of the Council of Europe of support in the fight against corruption*. Estrasburgo. Conselho da Europa — disponível em <https://rm.coe.int/-2018-dio-evaluation-anti-corruption-vfinale/168093c893>
- Comissão Europeia (s.d.). Programa de ajustamento e assistência financeira a Portugal e correspondentes posteriores relatórios de avaliação disponíveis em https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-portugal_en
- Comissão Europeia (2014). *Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Relatório anticorrupção da EU, COM(2014) 38*, Bruxelas: União Europeia; acessível em https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_pt.pdf
- Comissão Europeia (2014 a). *Summaries of the national chapters from the European Anti-Corruption Report — Memo 14/67*. Brussels: European Commission; disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_14_67
- Cox, R. (2009). *Ethics and Integrity in Public Administration — concepts and cases*. London: M.E. Sharp — disponível em <http://docshare01.docshare.tips/files/31243/312439162.pdf>
- Dâmaso, E. (2019). *Corrupção — breve história de um crime que nunca existiu*. Lisboa, Objetiva

- European Parliament (2018). *The costs of corruption across the EU*. Brussels. European Parliament — disponível em <https://www.greens-efa.eu/files/doc/docs/e46449daadbfebc325a0b408bbf5ab1d.pdf>
- Gilman, S. (2005). *Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service — comparative successes and lessons*. Washington: World Bank — <https://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf>
- GRECO (s.d.). Relatórios de avaliação a Portugal, disponíveis em <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/portugal>
- Jennings, E. (2007). *Best practices in public administration: how do we know them? How can we use them?*, in *Journal of Policy Analysis and Management*, (9–2007): 73–80, em http://www.ramp.ase.ro/en/_data/files/articole/9_01.pdf
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of corruption: Wealth, Power, and Democracy*. New York: Cambridge University Press;
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press
- Lawton, A. & M. Macaulay (2009). Ethics Management and Ethical Management. In R. Cox (2009). *Ethics and Integrity in Public Administration — concepts and cases*. London: M.E. Sharp: 107–120 — disponível em <http://docshare01.docshare.tips/files/31243/312439162.pdf>
- Macaulay, M. (2009). The I that is We: Recognition and Administrative Ethics. In R. Cox (2009). *Ethics and Integrity in Public Administration — concepts and cases*. London: M.E. Sharp: 26–39 — disponível em <http://docshare01.docshare.tips/files/31243/312439162.pdf>
- Madureira, C & M. Asensio (orgs.) (2013). *Handbook de Administração Pública*. Lisboa. INA
- Maia, A., B. Sousa & C. Pimenta (orgs.) (2017). *Fraude em Portugal — causas e contextos*. Coimbra. Almedina
- Maia, A. (2017). Corrupção — a fraude na governação e na gestão pública. In Maia, A., B. Sousa & C. Pimenta (orgs.) (2017). *Fraude em Portugal — causas e contextos*. Coimbra. Almedina: 247–299
- Maia, A. (2015). *Fatores organizacionais explicativos da corrupção*. Lisboa. ISCS (Dissertação de Doutoramento) — disponível em https://www.academia.edu/36279952/Fatores_Organizacionais_Explicativos_da_Corrupção
- Maia, A. (2008). *Corrupção: realidade e percepções — o papel da imprensa*. Lisboa. ISCS (Dissertação de Mestrado) — disponível em https://www.academia.edu/36130779/Corrupção_realidade_e_percepções_-_o_papel_da_imprensa
- Marcos, Rui (2016), *História da Administração Pública*, Coimbra, Livraria Almedina
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value — strategic management in government*. Massachusetts. Harvard University Press.
- Moore, M. (2013). *Recognizing public value*. Massachusetts. Harvard University Press.
- Mozzicafreddo, J., J. Salis Gomes & J. Batista (orgs.) (2003). *Ética e Administração — como modernizar os serviços públicos?*. Oeiras. Celta
- Mozzicafreddo, J. (2003). A responsabilidade e a cidadania na administração pública. In Mozzicafreddo, J., J. Salis Gomes & J. Batista (orgs.) (2003). *Ética e Administração — como modernizar os serviços públicos?*. Oeiras. Celta: 1–15
- OCDE (s.d.). Relatórios de avaliação a Portugal sobre a adoção da convenção da corrupção OCDE sobre riscos de corrupção no Comércio Internacional — disponíveis em <https://www.oecd.org/corruption/portugal-oecdanti-briberyconvention.htm>
- OCDE (2017). *Recomendação sobre Integridade Pública*, disponível em www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/
- ONU (s.d.). Projeto Global Compact. Projeto e documentação correspondente disponível em <https://www.unglobalcompact.org/>

- Pimenta, C. (2017). *Racionalidade, Ética e Economia*. Coimbra. Almedina
- Pimenta, C. et al. (orgs.) (2014) *Perceções da fraude e da corrupção no contexto português*. V.N. Famalicão, Húmus / OBEGEF (Observatório de Economia e Gestão de Fraude)
- Robinson, D. (2012). *Ética no quotidiano — guia prático*. Lisboa. Gradiva
- Savater, F. (2002). *Convite à ética*. Lisboa. Fim de Século
- Savater, F. (2005). *Ética para um jovem*. Lisboa. Dom Quixote.
- Singer, P. (2017). *Ética no Mundo real — 82 ensaios sobre coisas realmente importantes*. Lisboa. Edições 70.
- Soveral, E. (1993). *Ensaio sobre a ética*. Lisboa. Imprensa Nacional — Casa da Moeda
- Tavares, J. (2003). Gestão pública, cidadania e cultura da responsabilidade. In Mozzicafreddo, J., J. Salis Gomes & J. Batista (orgs.) (2003). *Ética e Administração — como modernizar os serviços públicos?*. Oeiras. Celta: 17–29
- Teixeira, C. (2003). Atitude dos funcionários face à modernização da administração pública. In Mozzicafreddo, J., J. Salis Gomes & J. Batista (orgs.) (2003). *Ética e Administração — como modernizar os serviços públicos?*. Oeiras. Celta: 47–79
- Transparências Internacional (s.d.). Os relatórios do *Corruption Perception Index* e do *Global Corruption Barometer*, que incluem os índices de corrupção percebida pelos Cidadãos dos diversos países do mundo, encontram-se disponíveis em <https://www.transparency.org/research/cpi/overview> e <https://www.transparency.org/research/gcb>
- V–DEM Institute (s.d.). Os relatórios *Varieties of democracy* de avaliação dos índices de democracia em vários países do mundo incluem um indicador relativo ao envolvimento da sociedade civil nas questões de interesse coletivo que revela sistematicamente alguma modéstia relativamente a Portugal. Estes relatórios encontram-se disponíveis em <https://www.v-dem.net/en/news-publications/democracy-reports/>
- Vale, M. et al. (orgs.) (2011). *O estado a que o Estado chegou — o verdadeiro retrato de Portugal*. Lisboa. Gradiva e Diário de Notícias

José Miguel Pinto dos Santos *Docente universitário*

A IMPORTÂNCIA DE UM CASCO DUPLO NA PREVENÇÃO DE NAUFRÁGIOS NA INTEGRIDADE ORGANIZACIONAL

José Miguel Pinto dos Santos

Professor de Finanças, AESE Business School

Diretor do Executive MBA da AESE Business School

Doutorado em Economia pela Universidade de Hiroshima

1. Um mau exemplo

Exemplos de má gestão de risco abundam na história da humanidade. Um que teve repercussões mediáticas à época, e que é certamente bem conhecido e estudado, é o acidente do *Exxon Valdez* em 1989.¹ O *Exxon Valdez* era um petroleiro gigante que, numa viagem de rotina entre Valdez no Alasca e Long Beach na Califórnia, embateu numas rochas submersas no Estreito Príncipe William. Como consequência deste desastre foi derramada uma enorme quantidade de crude que causou uma catástrofe ecológica sem precedente. A reputação da empresa proprietária do navio, a companhia petrolífera norte-americana Exxon, foi seriamente abalada e a empresa teve ainda de suportar custos e compensações num valor estimado em cerca de 3 biliões de dólares.²

¹ De entre a vasta literatura sobre este acidente e as suas consequências ver, por exemplo, Phillip Margulies, *The Exxon Valdez Oil Spill*, New York, The Rosen Publishing Group, 2003.

² A empresa proprietária do *Exxon Valdez* era de facto a empresa Exxon Shipping Company, uma entidade separada, mas controlada, pela Exxon Corporation. No que se segue, esta distinção é ignorada porque se revelou irrelevante quer para as causas, quer para as consequências deste incidente.

No apuramento de responsabilidades que se seguiu foram apontadas várias causas para o acidente. Entre elas é comum referirem-se:

1. A tripulação estava cansada devido a sobrecarga de trabalho causada pela falta de pessoal;
2. Tinha havido falhas na sua supervisão;
3. O próprio comandante não estava na ponte de comando na altura do acidente;
4. O navio tinha um ótimo sistema de radar que, infelizmente, não estava operacional há já um ano, devido a cativações orçamentais na Exxon; e finalmente,
5. Este enorme petroleiro era de casco simples.

Numa tendência infeliz, mas comum em muitas organizações, a empresa tentou alijar as suas responsabilidades corporativas através do sacrifício de um bode expiatório individual. Neste caso, acusou o comandante, Joseph Hazelwood, cujo gosto saudável por bebidas fortes eram do conhecimento geral, de não estar sóbrio na altura do desastre, algo que foi depois provado, em tribunal, não ser verdadeiro.

2. Uma falha cultural

Todas as cinco falhas acima referidas demonstram que, na altura, a cultura organizacional na Exxon não dava importância à prevenção de acidentes. Se assim não fosse a empresa teria disponibilizado os recursos necessários para que:

1. Os seus petroleiros não fossem de casco simples;
2. O seu sistema de radar estivesse operacional;
3. A sua tripulação fosse escalonada de modo a não ter de trabalhar por longos períodos sob stress e cansada; e
4. Os seus sistemas de supervisão estariam a funcionar devidamente.

E, pode-se perguntar, dado que as consequências de um desastre com um só petroleiro podem ser desastrosas para a reputação de uma marca, para o moral dos colaboradores e para a gestão financeira empresa, porque é que a cultura organizacional na Exxon, uma companhia gigante a operar em quatro continentes, que à data possuía vários petroleiros, não acautelava estes valores e não dava a devida importância à prevenção de acidentes?

A resposta a esta questão, na multiplicidade das suas causas e condicionantes, não é simples, mas pode ser apropriadamente resumida pelo ditado português «casa roubada, trancas na porta». Até ao desastre do *Exxon Valdez*, na Exxon os acidentes eram coisas que aconteciam aos outros. Esta despreocupação com a riqueza e diversidade das consequências das nossas decisões e ações é uma maneira de estar na vida que não é tipicamente norte-americana, mas se pode encontrar em maior ou menor grau em todas as culturas, quer nacionais, quer organizacionais.

Aqui podemos fazer uma pausa para reflexão: e como é em Portugal? Como é nas nossas organizações? Será que nunca há acidentes nas nossas empresas e ministérios? Será que existe uma cultura de prevenção dos vários riscos, sejam operacionais, comerciais, financeiros ou de integridade? Quantos jovens não dizem hoje, como um estribilho na canção da sua vida, «Não há que preocupar, em Portugal nunca acontece nada»? Até que ponto a educação dada nas famílias e nas escolas protegem as novas gerações contra a inconsciência e imprudência dos próprios, dando-lhe ferramentas de prevenção e gestão de riscos?

3. Aprender com os erros

Se a Exxon não aprendeu com os erros dos outros, pelo menos aprendeu com os seus próprios erros. Depois do acidente a cultura organizacional da empresa sofreu uma transformação notável que permitiu um observador recente classificá-la como *a cultlike culture of discipline*³. A segurança tornou-se um dos objetivos primordiais da empresa. Foram estabelecidos processos e regras de segurança. E foi tornado claro que as regras e procedimentos são para se cumprir sempre ou, caso se conclua que deixaram de ser adequadas, que são para serem revistas de modo a manter sempre a sua relevância.

As autoridades governamentais americanas também aprenderam com os erros da Exxon e estabeleceram que todos os petroleiros a operar nos Estados Unidos deviam passar a ter cascos duplos, mas mesmo sem esta regulação, dada a transformação da cultura organizacional da empresa relativamente à prevenção de acidentes, não há que duvidar que a Exxon deixaria de usar petroleiros com cascos simples.

E aqui poderíamos fazer mais uma pausa para reflexão: as organizações em que nos inserimos, são de casco simples ou de casco duplo? Casco duplo na estrutura organizacional e casco duplo nos processos e procedimentos?

4. A importância de cascos duplos

Mas, atendendo que um casco duplo é uma duplicação de recursos, com as ineficiências, para já não dizer desperdícios, associadas à duplicação de recursos, pode-se legitimamente fazer a pergunta: porquê usar cascos duplos?

A resposta é simples: porque, acrescentando uma proteção adicional, os cascos duplos permitem eliminar muitas das consequências nefastas da maioria dos acidentes. É verdade que se o impacto for pequeno, um casco simples aguenta o embate de um petroleiro sem derrame. Se o impacto for muito forte, também não casco duplo

³ «The Exxon Valdez of cyberspace», *The Economist*, August 10, 2019, p. 52.

que aguarde. Mas um casco duplo permite minimizar as consequências da maioria dos embates, que são de força intermédia, nem muito fortes, nem muito fracos. A força de um embate, será bom recordar, será tanto maior quanto maior for a massa da organização (ou do navio), e quanto maior for a sua velocidade.

Outra questão que se pode colocar é se não será que a utilização de cascos duplos sinaliza que a organização não confia na competência dos seus colaboradores? Não será um insulto ao seu profissionalismo? Ou, pelo contrário, não será que acumulando tanta proteção desnecessária não se estará a fazer um convite ao seu desleixo?

A resposta a estas questões é: não! Esta resposta fundamenta-se na observação de que a natureza humana é fraca, propensa a distrações, tentações e erros, e que para se superar necessita do suporte da comunidade, neste caso, da organização, seja ela uma empresa ou ministério. Assim, medidas institucionais para reduzir os riscos, incluindo os riscos de integridade, não são nem atestado de incompetência, nem prova de falta de confiança nos colaboradores, mas um apoio interessado e responsável pela sua segurança e integridade.

5. Algumas práticas de gestão de riscos

O que pode fazer uma organização para ajudar os seus colaboradores a minimizar os seus erros? O mais importante será por à sua disposição o seguinte:

1. Dar-lhes objetivos claros;
2. Estabelecer regras simples; e
3. Fazer um controlo de qualidade permanente.

Por sua vez, cada uma destas dádivas pode, e deve, ter um casco duplo. O que é um casco duplo para um objetivo organizacional claro? É assegurar que esse objetivo é não só conhecido pelas chefias, mas também é conhecido por todas as pessoas na estrutura. É também garantir que esse objetivo é não só conhecido, mas também percebido.⁴ E algo de semelhante se poderia dizer das regras estabelecidas na organização.

Mas o casco duplo mais importante no controlo de riscos numa organização é, provavelmente, o controlo de qualidade permanente. Existem vários níveis de controlo de qualidade.

O controlo de qualidade mais importante é, sem dúvida, o que é feito pelo próprio. Que o controlo de qualidade possa ser feito pelo próprio causa, algumas vezes, estranheza no nosso país, mas é elemento essencial na cultura de perfeccionismo que

⁴ Dá-se de barato que os objetivos organizacionais são suficientemente razoáveis para serem credíveis. Não há nada de tão irrelevante, quando não perigoso para a integridade e sobrevivência organizacional, como objetivos não credíveis.

existe, por exemplo, no Japão. As vantagens do controlo de qualidade pelo próprio são múltiplas. Quando uma pessoa faz controlo de qualidade do produto que manufatura ou do serviço que presta pode corrigir imediatamente um pequeno erro antes que este se torne um grande erro; pode aprender com os próprios erros e ajustar e melhorar o modo como executa a sua responsabilidade; pode evitar o embaraço, face a terceiros, de ter cometido um erro.

No entanto, o controlo de qualidade pelo próprio necessita de ser ensinado porque, geralmente, as pessoas não sabem espontaneamente como fazê-lo. Uma técnica de verificação da qualidade pelo próprio, muito usada no Japão, é o uso de sinais com as mãos e com a voz. Esta técnica é usada, nesse país, por uma multiplicidade de profissões e é até ensinada às crianças, para que possam executar autonomamente, desde a mais tenra idade, um conjunto de atividades potencialmente perigosas. Assim, por exemplo, é usual e frequente no Japão que crianças muito pequenas, com 5 ou 6 anos, vão sozinhas para a escola. Para que possam executar esta atividade com segurança, sem serem supervisionadas por um adulto, são ensinadas na escola, no infantário, ou pelos pais a, antes de atravessarem a rua, verificarem a segurança apontando com um dedo, sucessivamente, o sinal verde do semáforo para peões, a faixa de rodagem à sua direita depois de verificarem que não há automóveis em movimento nela e, finalmente, a faixa de rodagem à sua esquerda depois de verificarem que também nesta não há automóveis em movimento. Mais tarde, em muitas profissões esta técnica é usada por cirurgiões, condutores de autocarros e comboios, bombeiros, operários nas linhas de montagem, etc.⁵

Não se está aqui a sugerir que os trabalhadores nas empresas e funcionários públicos em Portugal passem a apontar literalmente para cada uma das tarefas que executam. Está-se, no entanto, a sugerir que é possível, mesmo para funções diretivas e de supervisão, mesmo em Portugal, apontar figurativamente para um conjunto de princípios que essa função diretiva ou de supervisão envolve, e que esse apontar figurativo poderá ajudar a prevenir situações de risco quer técnico quer de integridade.

Uma outra importante técnica de controlo de qualidade, frequentemente aplicada a funções administrativas, científicas e de direção, que também funciona como casco duplo, é a técnica conhecida pelo «segundo par de olhos». Aqui valerá a pena apenas frisar algo de óbvio: o «segundo par de olhos» não deve ser de um subordinado, não deve ser de uma chefia, mas deve ser um de par a trabalhar numa secção ou

⁵ Estão disponíveis, na internet, várias curtas metragens que ilustram esta técnica. Ver, por exemplo, www.youtube.com/watch?v=C7PCj4ZCK9o (para um vídeo empresarial a chamar a atenção dos colaboradores para a importância desta técnica para eliminar acidentes) ou ainda www.youtube.com/watch?v=9LmdUz3rOQU&feature=youtu.be&t=18 (para exemplificação do seu uso nos caminhos de ferro). Para além de apontar, em algumas profissões é usual que se confirme oralmente que todas os procedimentos necessários para a execução sem erros da tarefa foram feitos, dizendo audivelmente 'yoshi'.

departamento diferente. Isto é, o segundo par de olhos, para funcionar, deve ser um par de olhos de alguém com um elevado grau de independência.

Finalmente, um último casco duplo deve ser constituído pela chefia. Aqui, será importante prevenir contra o perigo, comum hoje em dia, de a gestão ser feita unicamente com base em KPIs e indicadores numéricos. Para prevenir riscos, o gestor tem de conhecer o terreno. A expressão «o terreno» é aqui simbólica.

Será que institucionalizar todos estes cuidados e técnicas eliminará todos os acidentes? Não, mas certamente que contribuirá para encurtar os telejornais fazendo com que haja menos notícias.

José Emanuel de Matos Torres

*Diretor Nacional Adjunto da
Polícia de Segurança Pública*

A ANÁLISE DE RISCOS ENQUANTO FERRAMENTA DE PREVENÇÃO DE ILÍCITOS EM PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA MENOS CONCORRENCIAIS — ENSAIO APLICACIONAL

José Emanuel de Matos Torres

Professor Auxiliar e Investigador no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Docente nas áreas de Estratégica Organizacional e de Gestão do Risco

Superintendente–Chefe e Diretor Nacional Adjunto da Polícia de Segurança Pública

1. Enquadramento geral. A gestão do risco

Em abstrato, qualquer processo de gestão de riscos escora-se, por essência, na eterna dicotomia entre resultados e o inerente volume de recursos sacrificados. Esta relação custo/benefício, no fundo, orienta os objetivos, a direção e a intensidade desse exercício que, por natureza, se movimenta num contexto de incerteza relativa, isto é, em ambientes em que o percurso evolutivo depende da incidência de fatores com um certo grau de *aleatoriedade parametrizável*, no sentido que, com maior ou menor dificuldade, pode ser minimamente quantificável ou pelo menos qualificável numa lógica ordinal.

As aplicações das várias ferramentas de gestão de riscos são inúmeras e não se resumem à área da segurança e da prevenção. Muitas outras, da financeira à sanitária, adotam técnicas e aplicam instrumentos que tentam reduzir o grau de incerteza e direcionar o esforço da forma mais racional possível, promovendo a otimização de recursos em nome de desideratos de eficácia e eficiência, não raras vezes acoplados por relações de *trade-off*.

Como se depreende da figura 1, qualquer processo de gestão de riscos começa com a identificação e valoração dos *ativos críticos* que necessitam de proteção, desde a missão geral e objetivos de uma Instituição, até aos seus principais bens, equipamentos e infraestruturas, passando pelas atividades, nucleares, capital humano e outros elementos intangíveis, como a reputação, valores partilhados e a própria identidade. Parece por demais evidente, pois quando o objetivo último é selecionar meios para, de algum modo, proteger ativos, torna-se essencial reconhecê-los e destacá-los de forma inequívoca. Infelizmente, quiçá por alguma carência de reflexão, esta lógica elementar é amiúde esquecida.

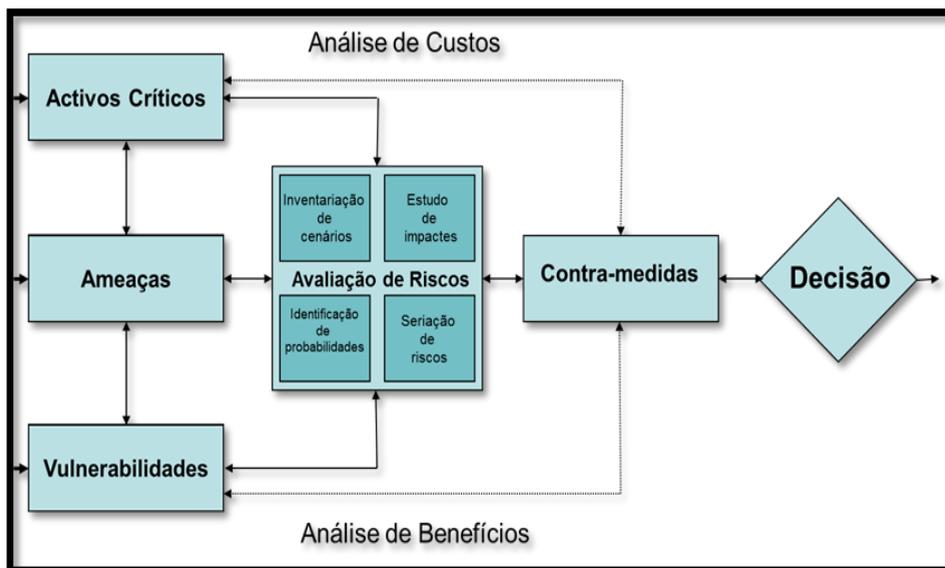


Fig. 1: Processo simplificado de gestão de riscos (fonte: adaptado de Carl Roper — 1999)

Identificados esses *ativos* considerados críticos face ao contexto e objetivos em questão, segue-se o arrolamento de todas as fontes hostis de problemas — as *ameaças* —, sejam elas de origem natural ou humana, intencionais ou fortuitas / negligentes. O sistema pode apresentar um maior ou menor número de fraquezas passíveis de serem por elas exploradas ou catalisadas — as denominadas *vulnerabilidades* —, ditando aqui o grau expetável de sucesso dos agentes de ameaça.

Já com estes elementos apurados, passa-se à fase da *avaliação de riscos*, abrangendo a inventariação de cenários plausíveis, a identificação das probabilidades de ocorrência — que resultam da interação entre ameaças e vulnerabilidades —, o estudo de impactos e a seriação de riscos. Embora aqui a doutrina não seja unânime, pode dizer-se que a fase de análise de riscos abrange a definição dos ativos críticos, o levantamento de ameaças e vulnerabilidades e, por último, a avaliação de riscos, antecede-

dendo, portanto, a seleção de contramedidas adequadas aos riscos sinalizados e a fase decisória propriamente dita. No fundo, encerra em si um verdadeiro exercício de diagnose, típico dos serviços de *intelligence* e similares. É toda uma lógica de sinalização de problemas, não ainda de terapêutica. E, como se extrai da figura em apreço, todo este processo é reciclável, ajustando-se de forma dinâmica às variações ocorridas nas diferentes fases.

A figura seguinte ilustra de forma relativamente simples a anatomia básica da análise de risco: para cada cenário, existe uma probabilidade dimensionada de ocorrência que resulta da interação biunívoca entre capacidades, intenções e sentido de oportunidade do lado das ameaças e a capacidade de resistência e resiliência do sistema. Por outro lado, há que conjugar essa assimilação com um nível maior ou menor de efeitos ou consequências para a integridade dos ativos críticos (impactes).

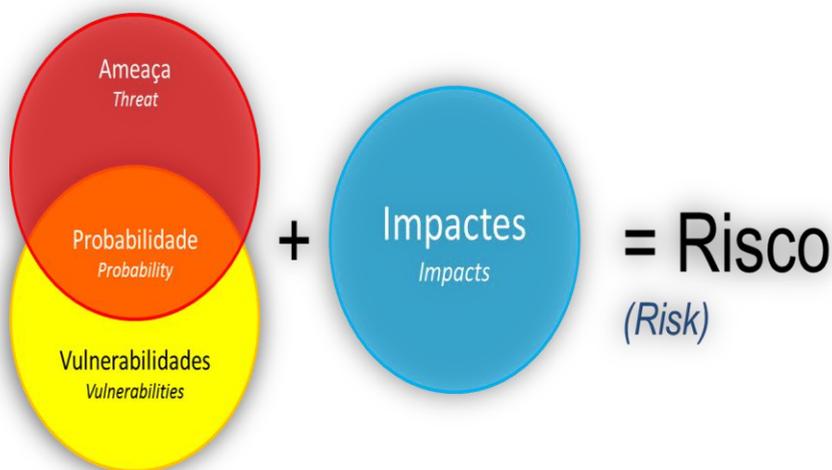


Fig. 2: Anatomia básica da análise de riscos (fonte: elaboração própria)

Como corolário desta representação, sempre diremos que pode haver um grau de probabilidade elevado de sucesso de uma determinada ameaça, mas o risco ser virtualmente baixo, caso os impactes dela resultantes sejam considerados de valor reduzido. Por outro lado, um grau de probabilidade baixo pode dar azo a níveis de risco muito significativos, na hipótese de os impactes derivados serem proibitivamente elevados. Poderá ser o caso, a título de exemplo, do terrorismo de inspiração islâmica em Portugal.

2. Análise de riscos nos procedimentos de contratação pública

A contratação pública é uma área de elevada complexidade técnica e que, pela sua natureza, está eternamente debaixo de suspeições. Esta realidade tem de ser encarada com alguma normalidade, até porque lida com dinheiros públicos, provenientes dos fiscalmente agastados contribuintes, pelo que a sua aplicação rigorosa deverá ser acompanhada por eficazes mecanismos internos e externos de vigilância. Acaba por ser um terreno onde os conceitos e as ferramentas de gestão de risco podem ser especialmente úteis, tendo presente a enorme dimensão de procedimentos aquisitivos que a Administração Pública leva a cabo anualmente, impondo uma gestão de prioridades bastante criteriosa de forma a, no meio daquela imensidão de processos, concentrar a atenção no que, *a priori*, realmente pode interessar. Na verdade, um bom sistema de prevenção de riscos de ilícitos no seio da atividade de contratação pública, em sentido lato, ou seja, de fiscalização prévia e sucessiva dos procedimentos, poderá dar um grande contributo para a mitigação das ações delituosas e fraudulentas, introduzindo mais fiabilidade e transparência ao processo.

Como é do conhecimento comum, a configuração de uma ameaça de génese humana, seja ela qual for, deriva, entre outros fatores, dos elementos volitivo, capacitivo e oportunístico. Assim, para além dos recursos logísticos, técnicos e financeiros e do fator *oportunidade* para concretizar uma ameaça, pesa na mente do agente de ameaça, entre outros fatores, a perceção sobre a probabilidade e os efeitos de ser detetado, por um lado, e, pelo outro, a própria vulnerabilidade aparente do «alvo», aqui a atividade de contratação pública e tudo o que gira ao seu redor. Ora, um sistema de fiscalização racional, estruturado, que consiga separar o «trigo do joio», tem um inquestionável interesse no plano da prevenção geral, potenciando o efeito dissuasório da prática de infrações negligentes ou dolosas.

Vejamus então um pequeno ensaio aplicacional, visando fazer emergir algumas pistas para trabalhos mais profundos neste vasto domínio do risco da contratação pública, focando-nos por ora apenas nos procedimentos que, pela sua natureza, são formal e aprioristicamente menos concorrenciais, ou seja, o ajuste direto simplificado e normal e a consulta prévia.

a. O risco na atividade processual, em geral

Para aferir o nível de risco na atividade processual, em geral, ou seja, em contexto de interligação sucessiva (cronológica) entre as diferentes tarefas e momentos que a compõem, há que percorrer uma série de etapas destinadas a escarpelizar os pontos críticos de vigilância e controlo, sempre com a agregação *probabilidade x impactes* bem presente, apostando naturalmente naqueles que maximizam essa relação, a qual, como vimos, traduz o nível de risco concreto.

Assim, a primeira etapa passa precisamente por dissecar a atividade processual em causa, expondo integralmente o *iter processual* (percurso processual), o que vai permitir a identificação e sinalização dos chamados *nós sensíveis de decisão*, ou seja, aqueles onde existe uma forte componente subjetiva, não derivando de automatismos formais / processuais e onde existe, portanto, um espaço mais amplo de discricionariedade decisória. De seguida, identificam-se os *fatores de risco* associados, ou seja, os elementos que introduzem na equação ponderações de risco, devidamente quantificadas ou, no mínimo, classificadas mediante graus qualitativos de cariz ordinal, de acordo com uma escala pré-definida.

Por último, promove-se a avaliação agregada dos diversos *nós sensíveis de decisão* sinalizados, com base na graduação individual dos fatores de risco que os compõem, ponderados ou não em função da sua importância relativa, resultando, *in fine*, uma avaliação integrada da atividade processual em causa. Poder-se-á ainda, numa lógica comparativa, se for esse o objetivo, ordenar diferentes atividades processuais em termos de risco, fazendo ressaltar, numa abordagem imediatista e simples, aquelas que, na sua globalidade, devem merecer uma maior atenção das entidades competentes.

b. Ativos críticos, ameaças, vulnerabilidades e impactes da atividade de Contratação Pública

Ao ler o enorme acervo normativo da contratação pública, centrado no código dos contratos públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, com as sucessivas alterações, ressaltam diversos princípios que o legislador pretendeu salvaguardar, nomeadamente, sem prejuízo de outros, os da *legalidade, salvaguarda do interesse público, imparcialidade, proporcionalidade, publicidade, boa-fé, transparência, simplicidade processual, economia, unidade da despesa* e, finalmente, *concorrência*.

O gestor da contratação pública tem assim um amplo leque de princípios e orientações que deve tentar conciliar de forma harmoniosa, eficaz e eficiente, já que não é raro existir uma relação de tensão entre alguns deles, pela sua natureza, ou até com o próprio sistema de aprovisionamento público, como um todo. Por exemplo, o sacrosanto princípio da legalidade, na sua dimensão mais formalista, pode, pelo menos na sua aparência, vir a ser prejudicado pelo princípio da salvaguarda do interesse público, quando estamos diante de uma autêntica «administração de emergência», em contexto de elevada imprevisibilidade e incerteza, em que a ação tem sensatamente de preceder a sua regularização administrativa e financeira, como no caso de um desastre natural. É claro que, no seu todo, o sistema legal acolhe materialmente essas «exceções» à regra, ao prever, em sede de princípios gerais de direito, causas de exclusão da ilicitude e da culpa, entre outros mecanismos estabilizadores. Nesse sentido, poderíamos falar de uma legalidade de base formal e outra material, esta última de teor mais holístico, sistémico.

Por outro lado, o princípio da simplicidade processual, por estar intimamente conectado com desideratos de oportunidade / celeridade logística, mantém também numa certa relação de equação com princípios de concorrência ou até de economia. No entanto, por vezes, a urgência sobrepõe-se a estes últimos, pelo que o gestor tem de saber equilibrar bem os interesses em jogo. É por isso que, conforme dito atrás, a análise de riscos apenas faz alertas, sinaliza problemas ou anomalias, deixando depois que os mesmos sejam adequadamente tratados noutra sede, seja ela do foro operacional / procedimental, fiscalizatório ou investigatório, consoante o caso¹.

Na mesma medida, mesmo nestes tempos em que a questão económica e financeira assume uma centralidade especial, a gestão da contratação pública não deve ser contaminada excessivamente pelo princípio da economia, ou seja, a aquisição dos bens e serviços de forma economicamente mais vantajosa, procurando sim obter sempre o melhor compromisso possível neste concurso complexo de valores orientadores. Aliás, no limite, uma solução que se venha a revelar economicamente vantajosa pode, por exemplo, bulir com desideratos de boa-fé, transparência e concorrência. Esta premissa assume especial validade no caso dos procedimentos menos concorrenciais, já que nunca existe a certeza que uma solução que se afigura boa do ponto de vista económico não pudesse ainda ser melhor do ponto de vista sistémico. Isto não só porque poderia haver algures uma melhor, mesmo economicamente falando, mas também porque o Estado tem a responsabilidade e o dever moral de respeitar outros valores intangíveis que o tornam globalmente uma pessoa de bem. E isso passa também por promover a concorrência, atuar de boa-fé e com imparcialidade absoluta e assegurar a transparência dos processos em todos os momentos.

Vimos atrás que a ameaça no caso da contratação pública, assente no clássico triunvirato capacidades-intenções-oportunidade, é um fator especialmente importante no risco de ocorrência de ilícitos contratuais, até porque assenta no nível de atratividade do alvo — crescente em função do benefício económico em causa — e da probabilidade, percecionada pelo agente, de sucesso integral.

Por outro lado, as vulnerabilidades do sistema público, no que respeita à contratação de bens e serviços, assentam essencialmente no maior ou menor grau de subjetividade / discricionariedade na decisão — em direta proporção — e da própria cultura organizacional de rigor e ética, dos valores partilhados no seio da Administração Pública e da organização em concreto, que poderão contribuir para um ambiente mais ou menos regulado, vigiado e credível. Na verdade, a necessidade de regras está na proporção inversa ao enraizamento de valores, sendo que estes se traduzem numa garan-

¹ Claro que se estivéssemos no âmbito de um exercício integral de *gestão de riscos*, e não «apenas» de *análise de riscos*, abarcando, portanto, a conceção e implementação de contramedidas de proteção dos ativos críticos, iríamos contribuir ativamente para neutralização / enfraquecimento da ameaça, mitigação das vulnerabilidades e/ou redução dos impactes. Contudo, não é essa a finalidade deste pequeno ensaio.

tia mais perene e eficaz contra atos ilícitos potencialmente praticáveis por agentes internos (efeito da coesão) e externos (efeito da dissuasão).

Este tipo de vulnerabilidades de cariz estrutural, sistémico, são, compreensivelmente, as mais difíceis de colmatar, já que dependem de idiosincrasias partilhadas, por vezes secularmente, por um povo. Só um esforço continuado de investimento em educação e formação poderá alterar esse estado de coisas, embora normalmente tenha que perpassar várias gerações. Enquanto isso não sucede, em contextos de desvalorização ético-moral, seja numa nação como um todo, grande instituição ou pequena empresa, impõe-se uma forte aposta na definição de regras comportamentais, deontológicas, mesmo quando falamos de processos decisórios de baixo grau de discricionariedade. Já quando estamos perante contextos de forte valorização ético-moral e de elevada discricionariedade decisória, o foco direciona-se mais para regras procedimentais, tentando garantir alguma uniformidade e estabilidade decisória. Quando coexiste uma forte desvalorização ético-moral e elevada discricionariedade decisória — uma espécie de *tempestade perfeita* —, não há alternativa senão o estabelecimento de um sistema omnipresente de controlo total, assente numa miríade de regras comportamentais e procedimentais para garantir uma vigilância permanente, interna e externamente (*vide fig. 3*).



Fig. 3: Vulnerabilidades sistémicas e pontuais do processo decisório (fonte: elaboração própria)

Já no que concerne a impactes ou consequências das decisões em contexto de contratação pública, ocorre-nos, à primeira vista, três elementos de composição: 1) o efeito direto nos «ativos críticos» económicos e não económicos da contratação pública, 2) o potencial danoso na reputação organizacional, em absoluto e em função da agenda política e mediática do momento e 3) a capacidade de reversão da decisão ou tomada de posição em causa.

O primeiro elemento tem que ver com os impactes no bloco de ativos críticos da contratação pública, atrás referidos, que se pretendem harmoniosamente interligados, mesmo que por vezes com uma tensão natural, que pode degenerar num jogo de soma nula (o que um ganha, outro perde). Os impactes não se esgotam, portanto, nas questões económico-financeiras, isto é, pode não estar em causa uma contratação de bens e serviços que se pretende o mais economicamente vantajosa possível para o Estado, mas toda a sua credibilidade enquanto pessoa de bem, que age com respeito às normas legais, com transparência, boa-fé e imparcialidade, visando, em última instância, o interesse público. Esta aceção leva-nos para o segundo elemento desta equação: os danos reputacionais na organização ou no próprio Estado, como um todo. Estes por vezes são os mais difíceis de ultrapassar e podem demorar tempos infindáveis a sanar, em especial quando se transformam em perceções coletivas muito radicadas.

Finalmente, o terceiro elemento impactante tem que ver com a maior ou menor importância que uma decisão parcelar ou final assume durante o processo de contratação pública, no sentido de poder ser revertida com maior ou menor dificuldade, caso enferme de irregularidades ou ilegalidades oportunamente detetadas. Seguindo essa linha, num típico procedimento de contratação, a decisão final é mais impactante que, por exemplo, a tomada de posição do júri em sede de relatório preliminar, já que esta pode ser temperada ou até contornada ainda no decurso do processo.

c. O risco específico nos procedimentos de contratação menos concorrenciais

Em procedimentos de contratação por definição menos concorrenciais, como é o caso do ajuste direto simplificado ou normal e da novel figura da consulta prévia, estamos perante contextos de maior grau de discricionariedade decisória, a começar no que toca aos atores que são chamados a jogo. Na verdade, se esta questão não se põe em concursos públicos nacionais ou internacionais — qualquer entidade pode, à partida, candidatar-se —, naqueles o promotor público tem um poder especialmente relevante que passa pela capacidade de «pré-selecionar» o(s) concorrente(s), os quais, no limite, podem resumir-se a um único.

Se dissecarmos o *iter processual* de um procedimento de contratação desta tipologia, do princípio ao fim, podemos identificar alguns *nós sensíveis de decisão* mais ou menos evidentes. Assim, logo num primeiro momento, surge a expressão de necessidades que se pretende suprir com o processo de contratação superveniente, formulada supostamente pelos órgãos utilizadores. Seguidamente, essa expressão de necessi-

dades é alvo duma validação no seio do canal hierárquico direto e, eventualmente ainda numa fase prévia do processo de contratação, aparece um nó especialmente sensível de decisão — a seleção da(s) entidade(s) a consultar —, que antecede um outro também importante, que se traduz na chamada *autorização para abertura do procedimento*, o qual, *grosso modo*, legitima formalmente a sequenciação do procedimento, conforme proposto pelos serviços de aprovisionamento. Mais tarde surgirão outros dois momentos importantes de tomada de posição pelo júri ou, quando inexistente, gestor do processo — a audiência prévia e o relatório final do júri — culminando, *in fine*, nesse momento-chave, que é a decisão final pela entidade com competência para tal, supostamente a mesma que autorizou formalmente a abertura do procedimento. A fig. 4. Ilustra a seqüência decisória de forma bastante clara e simplificada.²



Fig. 4: Nós sensíveis de decisão num procedimento contratual menos concorrencial
(fonte: elaboração própria)

Para analisar em pormenor o risco parcelar de cada nó sensível de decisão anteriormente elencado, teremos de decompor os diversos *fatores de risco* que o influenciavam, atribuindo um grau de ordinal de avaliação de acordo com a clássica parelha *probabilidades x impactes*. Assim, por exemplo, o primeiro nó sensível de decisão (levantamento de necessidades) apresenta possíveis fatores de risco como o histórico de problemas com o tipo de produto em questão (bem, serviço ou empreitada), o nível eventual de fracionamento de despesa (no caso de aquisições sucessivas de produtos homogêneos no mesmo ano económico) e a dimensão da despesa. Já no seguinte (validação de necessidades) figuram fatores como o grau de coincidência com a entidade que identificou as necessidades (tem que ver com exigências de segregação de funções) e a legitimidade formal / informal para a tomada de decisão em causa. E por aí fora, percorrendo todos os restantes nós de decisão.³

² Claro que nem sempre o *iter processual* tem esta seqüência, podendo variar com o contexto (por exemplo, em cenários de emergência), tipo concreto de procedimento (ex: um processo especialmente aligeirado, como o ajuste direto simplificado) e com a doutrina praticada ou rotinas institucionalizadas no seio da organização em apreço.

³ No anexo encontraremos um ensaio para toda a cadeia de nós sensíveis de decisão elencados.

No final, se o objetivo for também promover uma ordenação de base comparativa do risco entre um procedimento contratual e outros similares, de forma a concentrar o esforço de controlo prévio ou sucessivo do processo, podemos integrar os níveis de risco parcelares de cada nó sensível de decisão, eventualmente com uma ponderação em função da importância relativa de cada um deles, apurando o nível global de risco, conforme figura infra.



Fig. 5: Avaliação global do risco de um procedimento contratual menos concorrencial (fonte: elaboração própria)

Esse nível de risco global, extraído a partir da avaliação do risco parcelar de cada nó sensível de decisão, acaba por ser uma forma simplificada de promover uma gestão do esforço de prevenção e controlo de ilícitos dos diversos procedimentos de contratação, concentrando-o onde ele se prefigura como mais racional do ponto de vista da relação custo/benefício. No fundo, como dissemos logo no início, essa é a base de qualquer exercício de gestão de riscos. Obviamente que este procedimento, assente em escolhas racionais com base em prioridades, não está isento de falhas, já que o que *a priori* se afigura menos prioritário, pode depois vir a revelar-se o contrário. Mas, se o método e os pressupostos forem bem aplicados, a probabilidade de tal ocorrer é seguramente menor do que no caso de uma opção aleatória. Seja como for, o erro nessas circunstâncias, só possível de constatar *a posteriori*, nunca será censurável pois, em gestão de risco, como oi dizer-se, não há escolhas erradas.

3. Conclusão

A proliferação de procedimentos de contratação pública realizados anualmente pela Administração Pública portuguesa torna inviável um acompanhamento integral do seu desenrolar, quer numa perspetiva proativa («feedforward») quer passiva / reativa («feedback»). Assim, a filosofia de análise de riscos, com o auxílio de algumas ferramentas básicas, pode ser um instrumento ao serviço da eficácia e da credibilidade do sistema, focando a atenção nos procedimentos e, dentro destes, nos momentos processuais que são mais suscetíveis de adulteração e, simultaneamente, de maior impacto, de acordo com um sistema de gestão de prioridades e obedecendo a uma lógica de custo/benefício (não gastar mais recursos do que os proventos potenciais).

Como fator crítico para o sucesso desse exercício surge logo à partida uma boa compreensão e delimitação do *iter processual* e a sinalização dos chamados *nós sensíveis de decisão*, ou seja, os momentos de elevado grau de discricionariedade decisória e que acabam por influenciar, de forma mais ou menos vincada, o desfecho do procedimento. Estes, também de acordo com uma priorização assente na agregação *probabilidade x impactes*, podem também ser escalonados no seio do próprio procedimento contratual em função do seu nível de risco, numa vertente preventiva ou reconstitutiva, acima de tudo com o objetivo último de dissuadir potenciais fontes de perigo de cometimento de ilícitos em sede de contratação pública, na certeza que esta atividade prossegue objetivos que não se resumem à componente económica, mas também às componentes ético-moral e reputacional, sempre em nome do superior interesse público.

Assim, a análise de riscos pode dar um contributo enorme para a seriedade e credibilidade de todo o processo de contratação pública, não só em termos de fiscalização e investigação, mas também de deteção e saneamento de falhas procedimentais que alimentem vulnerabilidades em abstrato e expectativas de sucesso nos agentes de ameaça, ao mesmo tempo que contém os seus impactes.

Claro que tal não impede que se continue a trabalhar na componente mais importante de mitigação de riscos de ilícitos nesta ou em qualquer outra sede — a sedimentação no seio da comunidade de elevados valores cívicos —, já que, sendo inquestionavelmente a via mais complexa, morosa e onerosa, é decerto a mais segura e sustentável, permitindo a abolição de toda uma parafernália de regras e normativos jurídicos e deontológicos que burocratiza a atuação do Estado, em geral, e a atividade de contratação pública, em particular.

ANEXOS

I

Ensaio de aplicação do conceito e de algumas técnicas de análise de riscos num procedimento de contratação pública menos concorrencial

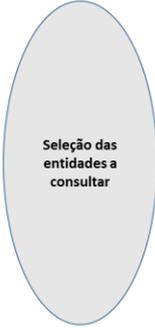
Avaliação do risco dos «*nós sensíveis de decisão*»

	<i>Fator de risco</i>	<i>Probabilidade</i>	<i>Impactes</i>
 <p>Levantamento de necessidades</p>	1. Histórico de problemas	Elevado 	Elevado 
		Suportável 	Suportável 
		Inexistente 	Baixo 
	2. Nível de fracionamento da despesa	Elevado 	Elevado 
		Duvidoso 	Suportável 
		Inexistente 	Baixo 
	3. Dimensão da despesa	Elevada 	Elevado 
		Normal 	Suportável 
		baixo 	Baixo 

Fonte: Elaboração própria

	<i>Fator de risco</i>	<i>Probabilidade</i>	<i>Impactes</i>
 <p>Validação das necessidades</p>	1. Grau de coincidência com quem identificou as necessidades	Absoluto 	Elevado 
		Duvidoso 	Suportável 
		Inexistente 	Baixo 
	2. Legitimidade formal / informal para a decisão	Inexistente 	Elevado 
		Duvidoso 	Suportável 
		Total 	Baixo 

Fonte: Elaboração própria

	Fator de risco	Probabilidade	Impactes
 <p>Seleção das entidades a consultar</p>	1. Número de entidades convidadas	Uma 	Elevado 
		Razoável 	Suportável 
		Elevado 	Baixo 
	2. Nível de reincidência nos convites	Elevado 	Elevado 
		Aceitável 	Suportável 
		Baixo 	Baixo 
	3. Exigências inabituais de pré-requisitos / certificações especiais invulgares	Evidentes 	Elevado 
		Normal 	Suportável 
		Inexistentes 	Baixo 

Fonte: Elaboração própria

	Fator de risco	Probabilidade	Impactes
 <p>Autorização abertura do procedimento</p>	1. Grau de coincidência com quem levantou / validou as necessidades	Absoluto 	Elevado 
		Duvidoso 	Suportável 
		Inexistente 	Baixo 
	2. Legitimidade formal / informal para a decisão	Inexistente 	Elevado 
		Duvidoso 	Suportável 
		Total 	Baixo 
	3. Grau de influência no lote de entidades a consultar	Elevado 	Elevado 
		Mediano 	Suportável 
		Reduzido 	Baixo 

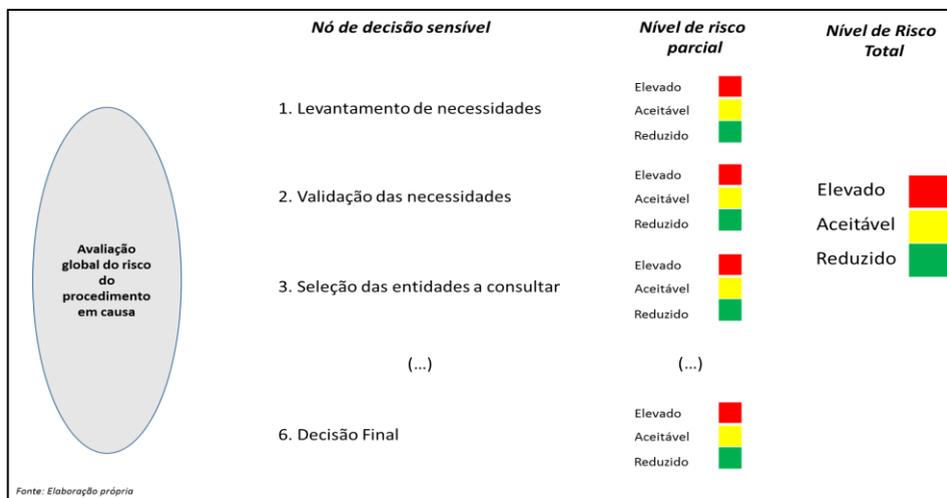
Fonte: Elaboração própria

	Fator de risco	Probabilidade	Impactes
 <p>Audiência prévia e relatório final do júri</p>	1. Grau de litigância em sede de audiência prévia	Elevado 	Elevado 
		Aceitável 	Suportável 
		Reduzido 	Baixo 
	2. Nível de consenso do júri na decisão final	Maioria, com decl. voto 	Elevado 
		Maioria 	Suportável 
		Unanimidade 	Baixo 

Fonte: Elaboração própria

	Fator de risco	Probabilidade	Impactes
 <p>Decisão final</p>	Grau de <i>divergência</i> face ao relatório final do júri	Elevado 	Elevado 
		Moderado 	Suportável 
		Reduzido 	Baixo 

Fonte: Elaboração própria



II

Principal bibliografia de apoio

- Carl Roper, *Risk Management for Security Professionals*, Butterworth–Heinemann, 1999.
- D. C. Murphy, *NATO Security Risk Management Process*, NATO HQ, 2005.
- Edward Borodzicz, *Risk, Crisis & Security Management*, England, JW&S, 2005.
- Federation Of European Risk Management, *Norma de Gestão de Riscos*, 2002–2003.
- James Broder, *Risk Analysis and the Security Survey*, 2ª ed. Butterworth–Heinemann, 1999.
- José Torres, *Gestão de Riscos no Planeamento, Execução e Auditoria de Segurança*, Lisboa, ISCPPI, 2015.
- José Torres, *Gestão Contingencial de Cenários de Risco para a Segurança Pública*, in *Ciências Policiais e Política Criminal* (coord. Manuel Guedes Valente), Lisboa, ISCPPI, 2015.
- José Torres, *Segurança Just In Time: abandonar de vez o paradigma da mão-de-obra intensiva*, Lisboa, Revista Politeia (ISCPPI, 2011).
- José Torres, *Terrorismo Islâmico: Gestão dos Riscos para a Segurança Nacional*, Lisboa, UAL, 2009.
- José Torres, *Terrorismo do Séc. XXI: Lidar com o Risco ou com a Incerteza?*, Lisboa, Revista Segurança e Defesa, n.º 28, janeiro/março de 2018.
- Luís Fernandes, *As Sociedades Contemporâneas e a Ameaça Terrorista*, in *Terrorismo*, Coimbra, Almedina, 2ª Edição, 2004.
- Luís Fernandes, *Intelligence e Segurança Interna*, Lisboa, ISCPPI, 2014.
- Mary Garcia, *Vulnerability Assesment of Physical Protetion Systems*, Burlington, Butterworth–Heinemann, 2008.

Tim Bedford e Roger Cooke, *Probabilistic Risk Analysis — Foundations and Methods*, Cambridge, 2001.

Thomas L. Norman, *Risk Analysis and Security Countermeasure Selection*, Boca Raton, CRC Press, 2010.

Programa da Conferência

A Integridade entre o Direito e a (Boa) Ciência da Administração

— Riscos de Integridade e Gestão do Risco —

Lisboa, 14 de novembro de 2019

09h00 : SESSÃO INAUGURAL

Com a presença de Sua Excelência o Ministro da Administração Interna, Dr. Eduardo Cabrita

Juíza Desembargadora Anabela Cabral Ferreira

Inspetora-Geral da Administração Interna

09h30 : PRELEÇÕES

09h30–09h45 | **Professor Doutor José Fontes**

Integridade e atividade policial no século XXI

09h45–10h00 | **Professor Doutor António João Maia**

Cidadania, gestão pública e prevenção da corrupção

10h00–10h15 | **Professor Doutor José Miguel Pinto dos Santos**

A importância de um casco duplo na prevenção de naufrágios na integridade organizacional

10h15–10h30 | **Major-General José Luís de Sousa Dias Gonçalves**

A gestão de riscos de integridade — O caso particular da GNR

10h30–10h45 | **Superintendente-Chefe José Emanuel de Matos Torres**

A Análise de Riscos enquanto ferramenta de prevenção de ilícitos em procedimentos de contratação pública menos concorrenciais: ensaio aplicacional

[intervalo]

11h30 : APRESENTAÇÃO PELO CONSELHO DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

Juiz-Conselheiro José F. F. Tavares

Secretário-Geral do Conselho de Prevenção da Corrupção e Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Dr. João Amaral Tomaz

Conselheiro do Conselho de Prevenção da Corrupção

11h50 : DEBATE

Moderação: **Juiz de Direito José Manuel Vilalonga** (inspetor da IGAI)

12h45 : ENCERRAMENTO

Presidente do Tribunal de Contas e do CPC, Juiz-Conselheiro Vítor Caldeira

© 2019, Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) e, para os respetivos artigos, José Fontes, António João Maia, José Miguel Pinto dos Santos e José Emanuel de Matos Torres, em conformidade com o disposto no artigo 19.º/2 do Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos.

A presente recolha de textos tem a sua primeira publicação, em formato digital (PDF), no sítio institucional de Internet da Inspeção-Geral da Administração Interna, sob www.igai.pt, em dezembro de 2019.

IGAI — Inspeção-Geral da Administração Interna

Rua Martens Ferrão, 11 — Pisos 3-6

1050-159 Lisboa

www.igai.pt