

O problema da corrupção em Portugal – a prevenção nas autarquias^[*]

António João Maia

Doutorado em Ciências Sociais na especialidade de Administração Pública; Professor Auxiliar Convidado do ISCSP com a docência das cadeiras de Ética na Administração Pública; Investigador Criminal dos quadros da Polícia Judiciária; Membro do Observatório de Economia e Gestão de Fraude; em exercício de funções no Conselho de Prevenção da Corrupção.

Mário Tavares da Silva

Mestre em Direito - menção em Ciências Jurídico-Políticas (FDUL); Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas (FDUL); Auditor-Chefe do Tribunal de Contas; Ex-subinspetor-geral da Inspeção-geral de finanças e ex-subinspetor-geral da Inspeção-geral da administração local; ex-membro do Conselho de Prevenção da Corrupção.

[*] O entendimento expresso neste artigo é da responsabilidade pessoal dos autores e não representa ou reflete, necessariamente, a posição das entidades em que presentemente exercem as suas funções.

SUMÁRIO: O presente artigo explora o problema da corrupção em torno de alguns dos principais elementos conhecidos que o caracterizam. A abordagem da questão faz-se particularmente em relação à ação dos municípios, entidades que, pela sua relação funcional de particular proximidade com o cidadão, apresentam contextos muito próprios relativamente à possibilidade concreta de ocorrência de práticas de menor integridade desta natureza. Partindo de uma análise sobre a caracterização da dimensão do fenómeno e do modo como é percecionado pelos cidadãos no contexto da união europeia, os autores examinam o problema para Portugal, do ponto de vista jurídico, incluindo a vertente da prevenção, para no final lançarem, em particular à luz do princípio da boa administração, algumas pistas de reflexão.

PALAVRAS-CHAVE: Corrupção; Fraude; Administração Local; Administração Local e Corrupção; Gestão Autárquica; Gestão Municipal; Princípio da boa administração;

NOTA DE ENQUADRAMENTO INTRODUTÓRIO

A problemática da corrupção tem sido objeto de uma forte exposição mediática, que se tem feito sobretudo a partir de suspeições e casos judiciais envolvendo figuras destacadas da vida política, social e económica. Em resultado deste enfoque mediático, a questão da corrupção acabou inevitavelmente por se tornar, um pouco por todo o lado, num tema central e incontornável das agendas pública e política das sociedades^[1].

Portugal é um exemplo muito evidente desta dinâmica. O tema da corrupção tem ocupado no nosso país uma posição de grande destaque no discurso diário dos órgãos de comunicação social. Não há um único dia em que o termo corrupção não surja na primeira página de um qualquer jornal ou esteja presente na abertura de um telejornal. E, muito por essa via, o próprio discurso social e a preocupação das pessoas refletem, também, esta problemática. Um sinal da evidência desta centralidade do tema decorre do simples facto de qualquer discurso ou debate político acabar por incluir, sempre, referências, mais ou menos evidentes, ao problema da corrupção.

Por outro lado, e para lá de toda esta dinâmica mediática e dos efeitos que ela tem induzido na perceção social dos cidadãos, o problema tem uma existência real e concreta que o caracteriza. A corrupção é, fundamentalmente, uma questão de ética associada

[1] Em Portugal, o problema da corrupção não é novo. Lembremo-nos, apenas, a título de exemplo e recuando alguns séculos na nossa História, que um dos vetores marcantes "...da tece-dura filipina da administração pública foi a luta pertinaz que travou contra a corrupção. Uma das raízes do problema viu-a o poder régio na falta de pagamento pontual dos ordenados. Medravam as peitas quando minguavam os salários.

Uma norma, que julgamos peregrina no conspecto evolutivo da administração pública do Reino, determinou a obrigatoriedade de os oficiais da fazenda e da justiça procederem à declaração dos seus vencimentos (ver Carta Régia de 14 de setembro de 1621). Antecipando o futuro, a Carta de Lei de 31 de Janeiro de 1623 levou mais longe o ímpeto fiscalizador. Compeliu todos os funcionários públicos à apresentação de uma declara-

ção de património dever que se tinha de cumprir à entrada e à saída dos cargos. Tratava-se de prevenir os enriquecimen-tos súbitos que ocorriam durante o exercí-cio de funções. O controlo dos incrementos patrimoniais prometia ser dissuasor. No fundo, acreditava-se que esta homenagem ao valor da transparência lograsse afugentar o risco de corrupção..."; Marcos: 270-271.

à gestão pública. Traduz atitudes tendencialmente egoístas daqueles que praticam actos desta natureza. Daqueles que não olham a meios para alcançarem a satisfação de interesses particulares, próprios ou de terceiros. Daqueles que negligenciam e vergam o interesse geral, o qual, por princípio – particularmente quando exercem funções de natureza pública – deveriam garantir.

Pelos diversos efeitos negativos que lhe estão reconhecida-mente associados, a corrupção é um problema que importa controlar. Nesse sentido, toda e qualquer produção de reflexão e de conhecimento acerca das suas características é um contributo no sentido de ajudar a encontrar e a definir estratégias e instrumentos potencialmente mais eficazes tendo em vista o seu controlo e a sua prevenção.

O texto que aqui se apresenta insere-se, justamente, no âmbito dos contributos de reflexão, exploração e sedimentação de conhecimento relativamente a esta problemática em Portugal, mais concretamente nos modelos e medidas de prevenção do fenómeno no universo das entidades integrantes no universo da Administração Local.

A opção, em particular, pela administração local resulta da constatação de que esta é, por natureza, uma área propensa a fenómenos de natureza corruptiva de intensidade de geometria variável, em larga medida como resultado dos amplos poderes discricionários que a lei concede aos eleitos locais em áreas de elevada sensibilidade e latitude interpretativas, como sucede, por exemplo, no domínio do planeamento e licenciamento urbanísticos. Neste domínio, são pois múltiplas e diferenciadas as questões que suscitem a nossa atenção. Como magistralmente nos explicita Simões (2014, 8), referindo-se a uma “...*corrupção básica ou de “guichet”, ... a ânsia de manter as anteriores condições de vida por parte dos funcionários mais os impulsionará a transacionar as pequenas (mas por vezes significativas) parcelas de poder de que são detentores*”, fenómeno necessariamente potenciado, em particular, “...*se se tiver em*