



Editorial

Ricardo Pedro

Vol. 9 No. 2
outubro 2022
e-publica.scholasticahq.com

ISSN 2183-184x

Com o apoio de:

FCT Fundação
para a Ciência
e a Tecnologia

EDITORIAL

Centro de Investigação de Direito Público
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Alameda da Universidade
1649-014 Lisboa
ricardopedro@fd.ulisboa.pt

I. O tema da prevenção e combate à corrupção acompanha o ser humano como uma sombra. Assim é, em regra, desde sempre, em todas as atividades e em todo o planeta (do que é do nosso conhecimento, por ora, apenas no nosso planeta...). A complexidade na sua compreensão exige o contributo de várias ciências – impondo uma compreensão multidisciplinar – a que não deve faltar o contributo das ciências jurídicas.

Estando hoje assente que os fenómenos corruptivos podem ter lugar quer nas atividades privadas (e.g. no contexto desportivo), quer nas atividades públicas (em todas as atividades, embora assumam destaque as atividades que envolvam a gestão de fundos públicos: e.g. subvenções, contratação pública, concursos de pessoal) – o presente número especial da *e-Pública* é dedicado à corrupção na arena do direito público.

A compreensão dos fenómenos da corrupção – o que quer que se entenda por tal, isto é, a própria noção de corrupção não é universal e mesmo no contexto de um país, como o nosso, surgem várias noções consoante se atente nos contributos de instituições como a OCDE, ONU e GRECO, de *soft law* interna (códigos de conduta) ou do direito penal – está muito dependente do “quanto” e do “modo” como a Sociedade e o Estado “levam a sério” a ideia de Estado de Direito. A corrupção praticada ou tolerada representa em regra uma forte ameaça à ideia de *Rule of Law* causando danos pessoais e/ou societários: um país que viva aquém das suas possibilidades éticas é, em regra, um país corrupto.

O direito público apresenta aqui um papel primordial. Olvidando o forte contributo do direito penal, importa sublinhar o papel que o direito administrativo e o direito internacional público podem desempenhar, em particular, numa perspectiva de prevenção de fenómenos corruptivos. Aliás, é cada vez mais comum a normatividade dedicada à “corrupção administrativa”, surgindo o direito administrativo como um regulador da prevenção da corrupção [muitas das vezes por via da identificação de situações de má administração (“*maladministration*”), seja da perspectiva da organização administrativa, seja da perspectiva da atividade administrativa – um direito do “torto administrativo”.

Ao nível organizatório, a criação e/ou desenvolvimento de entidades administrativas independentes (ou outras de pendor judicial) com funções de prevenção da corrupção não é um tema novo no tempo nem no espaço: o direito comparado oferece vários modelos. No contexto português, para além da experiência do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC)¹, conta-

1. Cfr. Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, que cria o Conselho de Prevenção da Corrupção.

se, hoje, em sua substituição, com o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC)². Estas instituições surgem quase sempre como os representantes públicos da prevenção da corrupção (fiscalização em rede) na arena do direito público e a confiança que estas oferecem aos cidadãos é, em regra, um forte barómetro do Estado de Direito.

A ineficácia destes entes públicos deixa ainda a nu a ineffectividade do direito administrativo não apenas por razões organizacionais, mas, sobretudo, por razões ligadas à atividade administrativa, pois, muitas vezes, está em causa o incumprimento de princípios e regras essenciais, por exemplo, de contratação pública ou outras. É, assim, posto em xeque(mate?) o legislador, o administrador e, ainda, como externalidade negativa surge uma perda de confiança nos tribunais e nos cultores deste ramo do direito. A corrupção deixa entrar pela janela aquilo a que o princípio da juridicidade fechou a porta.

II. Da perspectiva administrativa, destaca-se a dimensão de prevenção da corrupção, ou seja, medidas que visam evitar uma captura da administração por interesses alheios aos colectivos (*"cattiva amministrazione"*) que comprometam o prestígio, a imparcialidade, a transparência e o bom andamento da administração da coisa pública. Numa equação comum, a corrupção (C) é resultado de monopólios na decisão (M), de amplos poderes discricionários (D), da falta de "accountability" (A) e da falta de transparência (T): $[C=M+D-A-T]$.

É, assim, de uma perspectiva positiva, dada relevância à ética pública e à integridade administrativa, desde logo, por via da adoção de instrumentos como regulamentos sobre integridade (*"regelungen zur integrität"*) ou outros mecanismos que permitam orientar o comportamento ético do servidor público e ainda o reforço do número de servidores responsáveis pela atuação pública, destacando-se o "princípio multiolhos" (*"mehr- augen-prinzip"*) a análise de risco de corrupção (*"rischio de fallimento etico"*) especialmente nas áreas mais susceptíveis à corrupção por via de um ou vários responsáveis pela prevenção da corrupção (*"risk manager"*).

O combate à corrupção na arena do direito público é, pois, animado por instrumentos de *public compliance*, enquanto guarda avançada da legislação, procurando guiar a administração pública na evitação de conflitos de interesses, fomentar a transparência e na adoção de mecanismos internos de controlo.

No contexto nacional as últimas reformas em matéria de combate à corrupção, desde logo, a relativamente recente Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024³ e os vários diplomas que resultaram em seu desenvolvimento com especial destaque para o Regime Geral de

2. Cfr. Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o Regime Geral de Prevenção da Corrupção.

3. Cfr. Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o Regime Geral de Prevenção da Corrupção.

Prevenção da Corrupção⁴ e ainda os mecanismos nacionais de proteção de denunciante⁵ de decante europeu procuram justamente criar por via da autorregulação um sistema de integridade institucional.

Os textos que integram este número especial situam-se no referido (brevíssimo) enquadramento. Cumpre, por fim, destacar um reconhecido agradecimento aos autores pelo seu célere e competente contributo, deste modo, enriquecendo o estudo de um tema tão controvertido quanto necessário.

4. Cfr. Resolução do Conselho de Ministros 37/2021, de 6 de Abril, que aprovou a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024.

5. Cfr. Lei n.º 93/202, de 20 de dezembro, que estabelece o regime geral de proteção de denunciante de infrações, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.