

“Um Código de Boa Conduta Administrativa como factor de prevenção da corrupção”

1. Desde a última década, do século XX, pelo menos, que a luta contra a corrupção tem sido preocupação recorrente do **Conselho da Europa e das Nações Unidas**.

Preocupação que insidia na necessidade dos Estados adoptarem legislação não só da sua repressão criminal como também da sua prevenção.

E no âmbito da **prevenção da corrupção** sempre esteve presente a recomendação de que os Estados aprovassem e implementassem **códigos de conduta** dos agentes da Administração Pública.

Isto porque era consensual que o fenómeno crescente da corrupção, não só no interior dos Estados como nas relações económicas internacionais, ameaçava “a estabilidade e segurança das sociedades”, minava “as instituições e os valores da democracia, os valores éticos e a justiça” e comprometia o desenvolvimento sustentável e o Estado de direito”.

Tudo valores que constantemente são invocados nos preâmbulos das resoluções e das convenções daquelas organizações internacionais.

2. **No Conselho da Europa** na sequência da reunião dos Ministros da Justiça, de Malta em 1994, foi constituído um grupo multidisciplinar sobre a corrupção (G.M.C.) encarregado de estudar modelos de leis e **códigos de conduta** tendo em vista a adopção de convenções internacionais nesta matéria.

O Comité de Ministros, em 6 de setembro de 1997, adoptou uma Resolução contendo 20 princípios relativos à luta contra a corrupção.

Num deles, o 10.º, expressamente indicava-se que os Estados devem “assegurar que as **regras relativas aos direitos e deveres dos agentes públicos** tenham em conta a exigência da luta contra a corrupção”, designadamente através da elaboração de “**códigos de conduta**” que **precisem o comportamento que se espera dos agentes públicos.**

Entre 1997 e 1999 foi preparado um projecto de Recomendação do Comité de Ministros sobre esta matéria, contendo em anexo um **modelo de código de conduta**.

Recomendação que foi aprovada na 106ª Sessão de 11 de Maio de 2000!

Um código de conduta para os agentes públicos tem um **triplo objectivo**:

- enunciar os princípios deontológicos que prevalecem na função pública;
- precisar as normas da conduta que se espera da parte dos agentes públicos;
- informar o público da conduta e atitude que pode esperar dos agentes públicos nas relações que com estes estabeleça.

Tal modelo de código comporta 28 artigos, que vão desde a sua interpretação e à enunciação de princípios gerais até à concretização de comportamentos que devam ser evitados ou proibidos (p. ex. conflitos de interesse reais ou potenciais, declaração regular dos seus interesses pessoais ou privados susceptíveis de ser afectados pelas funções oficiais, sanções para a violação das respectivas normas etc.)

3. Por seu turno a **Assembleia Geral das Nações Unidas** de 31 de Outubro de 2003 aprovou a Convenção contra a Corrupção, conhecida pela **Convenção de Mérida**.

Logo no seu preambulo a prevenção da corrupção aparece intimamente ligada ao respectivo combate.

O seu capítulo II (artigo 5.º a 14.º) ocupa-se exhaustivamente das **“medidas preventivas da corrupção”**.

O seu artigo 7.º ocupa-se não só da garantia de transparência e critérios objectivos dos sistemas de recrutamento dos agentes públicos, como da promoção de programas de educação e formação ao longo das respectivas carreiras para uma consciencialização dos riscos de corrupção inerentes ao desempenho das suas funções.

Mas é no artigo 8.º que se estabelecem as **linhas de força que devem estruturar os “códigos de conduta para ao agentes públicos”**.

Preceitua aquele normativo:

“1 – Para combater a corrupção cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, fomentar nomeadamente a integridade, a honestidade e a responsabilidade nos seus agentes públicos.

2 – Cada Estado Parte deverá, em especial, esforçar-se no sentido de aplicar, no quadro dos seus próprios sistemas institucionais e jurídicos, códigos ou normas de conduta para o correcto, digno e adequado desempenho de funções públicas.

*3 – Para efeitos da aplicação do disposto no presente artigo, cada Estado Parte deverá, quando apropriado e em conformidade com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, ter em conta as iniciativas relevantes de organizações regionais, inter-regionais e multilaterais, como o **Código Quadro de Conduta para os Funcionários Públicos, anexo à Resolução n.º 51/59, da Assembleia Geral, de 12 de Dezembro de 1996.***

4 – Cada Estado Parte deverá também, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, considerar a instituição de medidas e de sistemas destinados a facilitar a comunicação, por parte dos agentes públicos às autoridades competentes, de actos de corrupção dos quais tomem conhecimento no desempenho das suas funções.

5 – Cada Estado Parte deverá, quando apropriado e em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, esforçar-se no sentido de estabelecer medidas e sistemas que **imponham aos agentes públicos o dever de declarar às autoridades competentes nomeadamente as suas actividades externas, a actividade profissional, os investimentos, activos e presentes ou benefícios substanciais susceptíveis de criar um conflito de interesses no desempenho das suas funções de agente público.**

6 – Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, considerar a **adopção de medidas disciplinares ou outras contra os agentes públicos que violem os códigos ou normas definidos de acordo com o presente artigo.**”

Portugal através da Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007 (D.R., 1.ª Série, de 21 de setembro de 2007) ratificou aquela Convenção, que faz parte do ordenamento jurídico português.

Desde então ficou obrigado à aprovação de um código de conduta para agentes públicos, com aqueles objetivos.

Daí que não se deva bastar com a enunciação dos deveres gerais dos trabalhadores da função pública contido no respetivo Estatuto Disciplinar (Lei n.º 58/2008 de 9 de setembro).

É que a conduta dos trabalhadores da função pública deve ser regulada numa tríplice perspectiva:

- normas jurídicas, gerais e especiais, atinentes ao concreto exercício da função do trabalhador, ou seja, ao **conteúdo das respetivas carreiras;**

- normas jurídicas, e também éticas, que garantam que a conduta do trabalhador reflète a **credibilidade e transparência do respetivo organismo de Estado;**
- normas jurídicas, e também éticos, que **garantam aos utentes dos serviços do Estado** o direito à conduta clara e eficaz dos trabalhadores com quem se relacionam.

Todas estas perspectivas hão-de convergir numa prevenção da corrupção que se pretenda eficaz.

4. O que ora me proponho abordar é pois a codificação de regras de boa conduta dos agentes públicos numa **perspectiva garantística dos cidadãos utentes da Administração Pública.**

Foi esta também a preocupação do Provedor de Justiça Europeu, face aos **artºs. 41 e 43 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.**

Tal Carta foi proclamada na Cimeira de Nice de Dezembro de 2000 e passou a fazer parte do Tratado que estabeleceu a Constituição para a Europa, e actualmente faz parte do tratado de Lisboa, em vigor na União Europeia.

O citado artº 43 estabelece o direito de qualquer cidadão da União “apresentar petições ao Provedor de Justiça da União respeitantes a **casos de má administração** na actuação das instituições ou órgãos comunitários”.

Por seu turno o artº 41º consagra **o direito a uma boa administração**, nos seguintes termos:

“Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União Europeia de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.”

Esse direito compreende, nomeadamente:

- **O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes** de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente;
- **O direito de qualquer pessoa ter acesso aos processos** que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial;
- **A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.”**

5. Na sequência destes direitos foi elaborado o **Código Europeu de Boa Conduta Administrativa**, aprovado por resolução do Parlamento Europeu.

Essa Resolução é expressa em consignar que tal código deverá ser respeitado pelos órgãos da U.E. e **“respectivos funcionários”, “nas suas relações com o público”**.

É pois a consagração do direito dos cidadãos europeus “à boa conduta administrativa” dos agentes da U.E. .

No prefácio da publicação do Código (iniciativa do Provedor de Justiça Europeu em 2005) consigna-se que a promoção da boa administração no seio das instituições e órgãos da **União Europeia que compete ao Provedor de Justiça comporta duas dimensões.**

Uma de uma **investigação das queixas dos cidadãos** e eventual recomendação de acções correctivas da má administração.

Outra, a de ajudar as próprias instituições a melhorar o seu desempenho, em suma, **a melhorar os serviços prestados aos cidadãos europeus.**

Logo no artº 2º se declara que o Código é aplicável a todos os funcionários e agentes administrativos “nas suas relações com o público”.

O artº 3º exclui a sua aplicação “às relações entre a Instituição (U.E.) e os seus funcionários”, as quais são regidas pelo Estatuto dos Funcionários.

6. O Código estabelece um conjunto de princípios e deveres a observar na conduta dos funcionários e agentes, os quais constituem direitos das pessoas individuais ou colectivas que a eles se dirijam.

Destacaremos alguns.

O cidadão que se dirija ao funcionário ou agente comunitário tem o **direito a ser aconselhado sobre o modo como deve ser tratada uma questão** da sua competência e o procedimento a seguir na respectiva tramitação (artº 10º nº 2).

Tem o direito a ser **tratado com cortesia e a ser encaminhado pelo funcionário** ou agente abordado, quando não for o competente na matéria, para aquele que for o competente (artº 12º).

Tendo havido **erro por parte do agente público** que prejudique os direitos ou interesses de um cidadão, este tem **direito a um pedido de desculpas** e à correcção das eventuais consequências negativas desse erro (artº 12º).

Como **tem direito ao conhecimento** da recepção de qualquer carta ou queixa endereçada à Instituição comunitária, e de **nome e número de telefone do funcionário encarregado de tratar do assunto** (artº 14º).

Nos casos em que uma decisão que afecte os direitos ou interesses do cidadão, este tem direito a **apresentar por escrito os seus comentários antes de a decisão ser adoptada** (artº 16º).

É óbvio que este conjunto de deveres e direitos conexos, uma vez implantados, contribuem além de mais para uma administração de **elevado grau de transparência**.

Transparência, que a par da **informação do público** sobre a organização e funcionamento da Administração bem como da **simplificação dos procedimentos administrativos** para as respetivas decisões, são as traves mestras da prevenção da corrupção (art. 10.º da Convenção de Mérida).

7. Em Portugal, o Provedor de Justiça, por força do seu Estatuto (Lei n.º 9/91 de 9 de abril), além de receber queixas dos cidadãos relativas à violação ou ameaça de violação dos seus direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos pela **Administração Pública pode dirigir-lhe recomendações com vista à “melhoria dos respetivos serviços” [art. 20.º, n.1 a)], “ao aperfeiçoamento da ação administrativa” [art. 21.º, n.1 c)], ou à correcção da “situação irregular” (art. 38.º, n.1).**

Recomendações de incidência administrativa e também de natureza legislativa (interpretação, alteração ou revogação de legislação existente ou elaboração de nova legislação [art. 20.º, n.1 b]).

Por isso à semelhança de outros Estados da União Europeia, o Provedor de Justiça, **replicou o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, adaptando-o ao ordenamento jurídico português.**

No início do ano corrente dirigiu à Presidente da Assembleia da República uma **Recomendação** “tendo em vista o aprofundamento de uma Administração Pública de qualidade, transparente e ao serviço dos cidadãos”, **para que fosse adotado “um código de conduta na esfera de atuação dos respetivos agentes”.**

Para o efeito anexou um projeto de “Código de Boa Conduta Administrativa”.

Teve o cuidado de salientar que tal iniciativa **não pretendia formar um código de conduta específico sobre o combate à corrupção no âmbito da função pública, embora pudesse contribuir para a sua prevenção.**

Aliás, já na sua anterior legislatura, em abril de 2010, o Provedor de Justiça havia submetido à Assembleia da República idêntica iniciativa e sobre ela tinha sido ouvido na Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública.

8. Com tal iniciativa o Provedor de Justiça **pretende que**, com enfoque na perspetiva garantística dos cidadãos que se dirigem aos órgãos e serviços da Administração Pública, se **reúna num enunciado claro, conciso os princípios de boa administração** que devem guiar a conduta de todo o agente público que os atenda nas suas pretensões.

Ao mesmo tempo com tal código pretende-se constituir um acervo de normas de conduta que possa servir de **instrumento nas ações de formação profissional, inicial e continuada, dos agentes públicos destinatários**.

A violação das suas regras de conduta, conforme preceitua o Código, pode ser **objeto de queixa** ao Provedor de Justiça que atuará nos termos das atribuições do respetivo Estatuto.

Se for caso disso, poderá a final recomendar ao órgão da Administração Pública a que o agente pertence a abertura de processo disciplinar.

9. **Finalmente** impõe-se abordar uma questão sensível que se colocou na elaboração daquele projeto de Código de Conduta: **incluir ou não**, no seguimento do art. 8.º da Convenção de Mérida, **normas “destinadas à comunicação por parte dos agentes públicos às autoridades competentes de atos de corrupção** dos quais tenham conhecimento no desempenho das suas funções”.

É óbvio que tal norma deveria ser acompanhada de **garantias de proteção do agente público** contra represálias eventualmente sobrevindas na sequência do cumprimento desse dever.

Aliás o artº 12º nº 5 e 6 do modelo do Código de Conduta para os agentes públicos, anexo à Recomendação nº R (2000) 10, do Conselho da Europa é expresso em estabelecer:

- “o agente público **deve comunicar às autoridades competentes** toda a prova, alegação ou suspeita de **actividade ilegal ou criminal** relativa à função pública de que teve conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas”.
- “A Administração Pública deve velar para que esse agente público, agindo na base de suspeitas razoáveis e de boa-fé, não sofra qualquer prejuízo”.

O Código Europeu de Boa Conduta Administrativa não acolheu tais normas, por um lado. Por outro, dada a sua natureza substantiva de normas visando diretamente o combate à corrupção **o seu lugar próprio** teria de ser **no código de processo penal ou até na própria legislação penal**.

É o que sucede com o art. 242.º, n.º 1, b), do Código do Processo Penal que estipula “**denúncia obrigatória** para os funcionários, na aceção do art.º 386.º do Código Penal, quanto **a crimes de que tomaram conhecimento no exercício das suas funções e por causa delas**”.

Talvez por se considerar desnecessário, face a esta norma geral, explicitar que esta obrigação de denúncia abrange a corrupção e infrações anexas, o art. 4.º da Lei n.º19/2008 de 21 de abril apenas especifica que o cumprimento desse dever **não poderá de forma alguma prejudicar o agente público denunciante.**

Dai que se tivesse optado por não incluir tais regras de conduta dos agentes públicos no projeto do Código de Boa Conduta Administrativa.

Embora uma repetição dos mesmos mecanismos em nível diferenciado **pudesse reforçar o cumprimento de tal dever**, que além do mais é **eminente cívico**.

Quando a Assembleia da República se vier a debruçar sobre a proposta da Recomendação que o Provedor de Justiça lhe endereçou sobre o Código de Boa Conduta, na audição que se espera na respectiva comissão parlamentar, terei oportunidade de sugerir a inclusão de uma norma sobre esta importante questão.

Muito obrigado pela atenção.

Alfredo de Sousa