

OBEGEF – Observatório de Economia e Gestão de Fraude

WORKING PAPERS

#60

Interesses públicos e
privados: a gestão do
conflito

Rute Serra



OBEGEF
Observatório de Economia
e Gestão de Fraude

>> FICHA TÉCNICA**INTERESSES PÚBLICOS E PRIVADOS: A GESTÃO DO CONFLITO**

WORKING PAPERS Nº 60 / 2018

OBEGEF – Observatório de Economia e Gestão de Fraude

Autores: Rute Serra

Editor: Edições Húmus

1ª Edição: Mês de Julho

ISBN: 978-989-755-356-1

Localização web: <http://www.gestaodefraude.eu>

Preço: gratuito na edição electrónica, acesso por download.

Solicitação ao leitor: Transmita-nos a sua opinião sobre este trabalho.

O presente Working Paper corresponde à intervenção realizada pela autora, como *Keynote Speaker*, na Conferência da Fraude, organizada em parceria entre o Observatório Português de Compliance e Regulatório e a consultora Ernest & Young, no dia 24 de maio'18, na Sociedade de Geografia de Lisboa.

©: É permitida a cópia de partes deste documento, sem qualquer modificação, para utilização individual. A reprodução de partes do seu conteúdo é permitida exclusivamente em documentos científicos, com indicação expressa da fonte.

Não é permitida qualquer utilização comercial. Não é permitida a sua disponibilização através de rede electrónica ou qualquer forma de partilha electrónica.

Em caso de dúvida ou pedido de autorização, contactar directamente o OBEGEF (obegef@fep.up.pt).

©: Permission to copy parts of this document, without modification, for individual use. The reproduction of parts of the text only is permitted in scientific papers, with bibliographic information of the source.

No commercial use is allowed. Not allowed put it in any network or in any form of electronic sharing.

In case of doubt or request authorization, contact directly the OBEGEF (obegef@fep.up.pt).

>> **RESUMO**

A evolução dos modelos de gestão pública, a que se assistiu nos últimos setenta anos, veio permitir uma aproximação à praxis gestionária privada, aglutinando-se medidas como mensuração de desempenho, preocupação com resultados e níveis de produtividade, promoção da eficiência e interiorização de modelos que permitam a flexibilização da gestão, permitindo desfocalizar do público, para incidir preocupações, no cidadão. E é neste contexto que emerge a probabilidade de se posicionarem em palco, interesses conflitantes.

Gerir conflitos de interesses, enquanto fenómeno proteiforme, exige dominar as suas causas e identificar os mecanismos eficazes de deteção, através de um mapeamento do risco, prevendo cenários de hard e soft law adequados a sancionar as prevaricações, que se podem inserir num espectro que compreende das simples irregularidades à ocorrência de crime.

Compreender que o desempenho público está baseado na relação de confiança que não admite desvirtuosidade, importará que a dimensão ética dos seus atores se traduza em práticas, desde logo, transparentes.

Promover uma cultura cívica de integridade pode ser um caminho para reduzir os focos de conflitos de interesses públicos e privados.

>> **ABSTRACT**

The evolution of public management models, which has been observed over the last 70 years, has allowed us to approach private management praxis, bringing together measures such as performance measurement, concern with results and levels of productivity, promotion of efficiency and internalization of models that allow the flexibility of the management, allowing to defocus from the public, to raise concerns, with the citizen. And it is in this context that the probability of occurrence of conflicts of interest may increase.

Managing conflicts of interest, as a protean phenomenon, requires mastering its causes and identifying effective mechanisms of detection through a mapping of risk, providing for hard and soft law scenarios suitable to sanction prevarications, which can be inserted in a spectrum that comprises from simple irregularities to the occurrence of crime.

Understanding that public performance is based on a relationship of trust that does not admit of misrepresentation will mean that the ethical dimension of its actors reflects transparent practices.

Promoting a civic culture of integrity can be a way to reduce the focus of conflicts of public and private interests.

>> Uma breve análise retrospectiva pelos modelos de gestão pública dos últimos 100 anos, permite-nos identificar uma evolução no sentido da aproximação, aos modelos de gestão privada, senão vejamos.

Após a II Guerra Mundial, encontrava-se disseminada pelo mundo civilizado, o modelo de Estado de *welfare*, caracterizado por uma administração pública racional, do ponto de vista técnico-formal, burocrática, com grande enfoque na gestão hierarquizada, baseada exaustivamente em produção legislativa, normas técnicas relativamente rígidas, fixadas para o desempenho de cada função, valorizando-se, portanto, o conhecimento técnico, dos funcionários.

Este modelo de gestão é conhecido como o modelo clássico ou *weberiano*, precisamente por ter sido pioneiramente defendido por *Max Weber*, ideólogo da sociologia, nascido no século XIX.

Porém, não demorou que este modelo começasse a ser questionado, quando por força das crises económicas que despoletaram a partir da década de 70 do século passado, deixou de dar resposta eficaz, às necessidades de uma sociedade cada vez mais exigente, desde logo, ao nível da *accountability* do Estado.

Reclamava-se então uma Administração que desfocalizasse do público, para incidir no cidadão, que acudisse eficazmente a um novo ritmo, mais dinâmico, dos próprios agentes económicos.

Por outro lado, o modelo de gestão clássico conduziu a uma Administração Pública ineficiente, sobredimensionada e corolária de uma excessiva despesa pública, a que os governos não conseguiam já atender. Deixou de se tolerar um Estado que produzia mal e a custos elevados.

E deste descontentamento, nasceu a preocupação generalizada, por parte dos governos, com o controlo e o rigor das despesas públicas, de molde a recuperar a confiança dos cidadãos e melhorar a qualidade dos serviços prestados. E foram várias as estratégias seguidas: desde cortes orçamentais, venda de bens do Estado, privatizações, contratação externa de serviços, introdução de indicadores de desempenho, gestão por objetivos, e outras técnicas de gestão associadas tradicionalmente ao setor privado.

Este novo modelo gestor, que veio desfragmentar a estrutura monolítica da Administração, e evidenciar a sua obsolescência, designado por “New Public Management” ou Nova Gestão Pública, com origem nas teorias defendidas em 1992, por *David Osborne* e *Ted Gaebler*, na sua obra “Reinventing Government”, surge como a resposta salvífica para os problemas da

Administração Pública, partindo da crença que a gestão no sector privado é mais eficaz e eficiente, que a gestão no sector público.

Disseminou-se então, um pouco por todo o mundo, um modelo de gestão baseado na racionalidade económica, e na teoria da “Public Choice”, defendida por James Buchanan, que assenta nos seguintes elementos:

- a. a profissionalização da gestão pública, com a entrada de gestores privados;
- b. a definição de medidas e padrões de desempenho com objetivos mensuráveis e claramente definidos;
- c. a preocupação com o controlo dos resultados enfatizando a necessidade de insistir nos resultados e não nos processos;
- d. a descentralização das unidades de gasto, promovendo a eficiência;
- e. a introdução de fatores que promovam a concorrência no sector público, nomeadamente com a contratação, procurando com isto baixar custos e melhorar a qualidade da prestação dos serviços;
- f. a ênfase nos estilos e práticas de gestão do sector privado, introduzindo modelos que flexibilizam a gestão e
- g. a preocupação com a disciplina e parcimónia na utilização de recursos, gerindo mais eficazmente, os custos.

Ao mesmo tempo que o Estado reduzia as suas atividades diretas, transferia ou aumentava as funções que pretendia assegurar, recorrendo ao sector privado.

E é neste paradigma, ainda assim dinâmico (convive a par com outras correntes, como sejam o *New Public Governance*, o *Digital-Era Governance* ou o *Neo-Weberian State*), de interseção das realidades pública e privada, da polis e do oikos, quer no plano metodológico, quer funcional, em obediência às sucessivas redefinições do Estado de Direito e da globalização das economias, que nos deparamos com a possibilidade do surgimento de conflitos de interesses.

Mas partindo deste embasamento, como se define o conflito de interesses? Não existe uma definição universal, comumente aceite, desde logo considerando as idiossincrasias dos vários Estados. Também não está *quo tale* tipificado como crime, no nosso ordenamento jurídico.

Não obstante, é pacificamente acolhido que o conflito de interesses, seja real, ou aparente/potencial (igualmente prejudicante), pode ser identificado como um precursor, um indicador, de uma atividade de cariz corruptivo, essa sim, punida criminalmente, porque potencialmente prevista em vários tipos de crime, como sejam a corrupção, o branqueamento de capitais, o tráfico de influências, o recebimento indevido de vantagem, o peculato, o abuso de poder, a denegação de justiça ou prevaricação, entre outros.

Assim, numa lógica preventiva de ocorrência deste fenómeno protei-forme, importante é promover a sua compreensão generalizada: porque motivo ocorre, que forças contribuem para que se verifique, de que modo pode ser debelado e, a verificar-se, que mecanismos eficazes de deteção podem ser desenvolvidos e provando-se, quais as sanções adequadas a infligir a quem cometeu a infração, desde logo, de modo a evitar a reincidência.

Este processo trata-se afinal, de gerir as situações características do conflito de interesses. E a opção consciente é gerir, ao invés da utilização de técnicas de proibição ou erradicação deste fenómeno, pois tal tarefa resultaria tão inútil, quanto a utópica ambição de modificar a natureza humana.

As organizações internacionais de referência, como sejam o Conselho da Europa, a OCDE, as Nações Unidas, apenas para citar algumas, aduzem definições semelhantes, do fenómeno. Em todas essas significações encontramos um denominador comum: o facto do agente público (aqui entendido em sentido lato, abrangendo também os líderes políticos) ser um cidadão (privado), com legítimos interesses privados, que a qualquer momento podem conflitar com aqueles que são os seus deveres públicos, i.e., as suas obrigações profissionais enquanto agente público, sendo que por essa simples condição, deverá estar por princípio, exclusivamente, dedicado a servir eficazmente o interesse público.

E servir eficazmente o interesse público, passa necessariamente por não desvirtuar, de modo algum, a confiança que o cidadão tem que ter, nos seus agentes públicos, nos seus líderes políticos e no limite, nas suas instituições. E esta será tanto mais interiorizada e praticada, quanto mais transparentes e eficazes forem os mecanismos de operacionalização, de avaliação e de monitorização da dimensão ética do poder político, das administrações e das empresas públicas.

Importará então reter que, a gestão de conflitos de interesses, possui duas dimensões relevantes: a ética – é vulgarmente aceite que as decisões devem ser norteadas por princípios de integridade, honestidade, transparência, independência, boa fé e interesse público; e a legal – devem existir mecanismos legais adequados a uma eficiente gestão de conflitos de interesses.

Mas também é necessário frisar, que não existem modelos universais nesta matéria. Podem inclusivamente existir entidades públicas que, pela sua natureza ou tipo de função, reclamem a existência de regras mais restritas: por exemplo as que lidem com questões de grande valor público, que girem contratos públicos de elevada dimensão, ou que processem informação altamente confidencial ou ainda aquelas que tratem assuntos que diretamente afetem direitos legais, interesses ou obrigações de um indivíduo ou de um

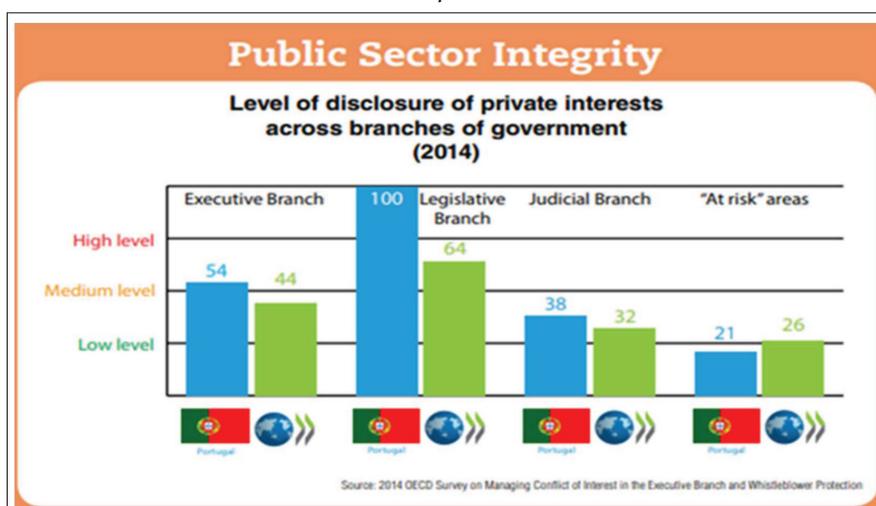
grupo de indivíduos, como habitualmente acontece com os setores ligados à justiça ou com organismos com funções de inspeção ou fiscalização.

Isto porque a problemática do conflito de interesses abrange um espectro de condutas amplo – que vai desde ao comportamento não ético até ao cometimento de atos criminosos. Evidentemente que, uma eficaz gestão da questão do conflito de interesses, mais facilmente conduzirá a conduta imprópria, a um estado menos gravoso. Ora o mesmo é dizer que, o simples facto de existir um conflito de interesses, devidamente identificado, não significa que uma infração (de cariz disciplinar ou criminal), tenha sido cometida.

Mas com grande probabilidade indica, que naquela situação específica, existe um risco. Um risco que, se não for convenientemente gerido, pode conduzir efetivamente, a uma conduta imprópria. E tão relevante como isto, é o facto de, por ter surgido uma situação de conflitos de interesses, se criar uma perceção de falta de honestidade, perceção esta que vai minando a relação de confiança, que não admite dúvidas. Portanto, é caso para dizer que, o velho provérbio que nasceu de uma orgia báquica no ano de 62 AC, sobre Pompeia, a mulher do Imperador romano Júlio César, mantém plena atualidade: “À mulher de César não basta ser honesta, tem que parecer”.

Há quatro anos foi divulgado pela OCDE (Gráfico 1), o grau de interesses privados por entre quatro áreas governamentais: sistema executivo, legislativo, judicial e “áreas de risco”. Note-se que neste último item, Portugal apresenta uma percentagem inferior à média dos países OCDE.

Gráfico 1



As áreas de risco, onde predominantemente se colocam questões relacionadas com o conflito de interesses, estão identificadas:

- A contratação pública, apesar do recente enfoque que as Diretivas Comunitárias de 2014 exercem sobre a gestão do conflito de interesses, que aliás encontrou tradução no Novo Código dos Contratos Públicos. Nesta codificação está prevista, pela primeira vez, a necessidade da declaração obrigatória de inexistência de conflitos de interesses, a ser apresentada pelos dirigentes e trabalhadores das entidades contratantes, bem como pelos prestadores de serviços que atuam em nome da entidade contratante, que participem na preparação e condução dos procedimentos de formação de contratos públicos, aqui se incluindo os membros do júri do procedimento. Por outro lado, neste instrumento legislativo consagrou-se também, a obrigação das entidades adjudicantes, de adotarem as medidas necessárias a impedir, identificar e resolver conflitos de interesses. Procedeu-se à conjugação da definição de conflitos de interesses prevista nas Diretivas, com as situações de impedimento do Código do Procedimento Administrativo e incluíram-se também tais situações, de conflitos de interesses, no rol dos impedimentos à participação de operadores económicos, em procedimentos de formação de contratos públicos;
- As parcerias público-privadas;
- Os licenciamentos e a gestão imobiliária;
- As funções de regulação ou de inspeção;
- As privatizações;
- A mobilidade entre setor público e privado e vice-versa - a problemática envolvendo as denominadas *revolving doors*, em inglês, *pantoufflage*, em francês ou portas giratórias, em português, que assume maior preocupação em situações de crise económica;
- A acumulação de funções;
- Os processos de recrutamento.

É por estes terrenos que mais frequentemente emergem os problemas éticos – o conflito de interesses é sobre uma hesitação ética, como bem defende João Caupers: o favorecimento pessoal, subordinado a interesses familiares, políticos, económicos ou de outros grupos de identificação; a divulgação de informação confidencial; o uso de informação privilegiada; o uso de facilidades do serviço para benefício pessoal; o uso indevido da posição para obtenção de benefícios pessoais; a aceitação indevida de ofertas; as faltas de honestidade nas despesas suportadas pela organização pública.

Para se gerirem eficazmente estes problemas éticos, é necessário atuar nas seguintes perspetivas: prevenção, monitorização/controlo e sanção.

A primeira preocupação de um país que pugne por um serviço público íntegro e transparente, deve ser em criar uma infraestrutura ética no serviço público, robusta e eficaz. Mas de que modo podem ser construídos, os pilares de um serviço público transparente, íntegro e ético?

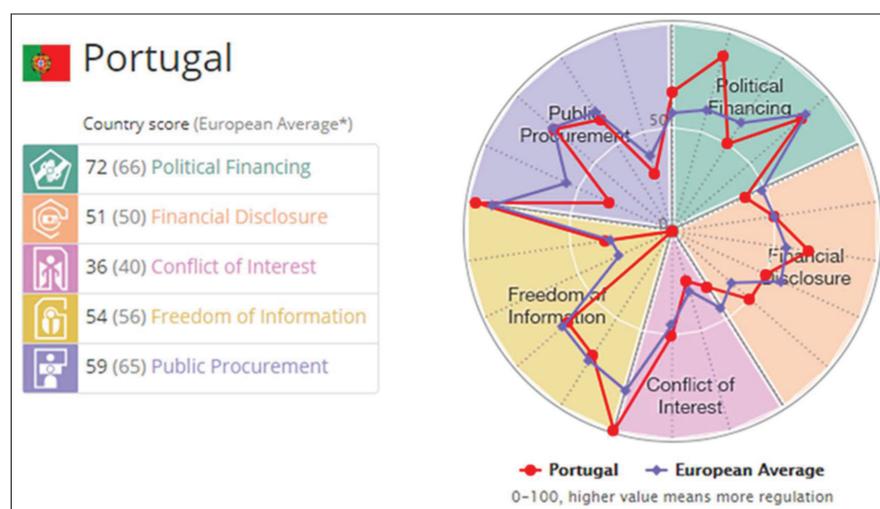
Estabelecendo, desde logo, um compromisso político efetivo: os atores políticos devem expressar a relevância da ética, dando o exemplo, mantendo uma boa conduta de serviço público, que permita não defraudar a expectativa dos cidadãos eleitores. De que modo? Legislando eficazmente no que concerne ao financiamento partidário; entregando pontualmente as declarações patrimoniais no Tribunal Constitucional; provendo a racionalidade económica nos gabinetes ministeriais; respeitando os períodos de nojo, após o exercício de funções públicas, apenas para dar alguns exemplos.

Depois, através da formulação da chamada *hard law*, i.e., assegurando um quadro jurídico eficaz, articulado e suficientemente punitivo, sempre que forem detetadas prevaricações neste domínio.

O *ranking* do EuroPAM (European Public Accountability Mechanisms), relativo a 2017, coloca Portugal abaixo da média europeia, em três dos cinco itens analisados: conflitos de interesses, liberdade de expressão e contratação pública, conforme se demonstra no Gráfico 2:

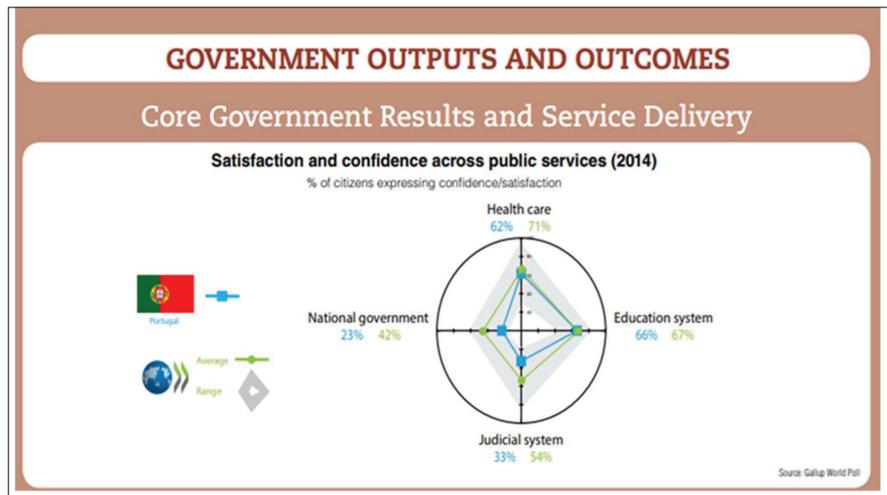
Em 2014, A OCDE, evidenciou o grau de satisfação e confiança sobre os serviços públicos em geral, em Portugal, e também aqui se constata que nas quatro áreas analisadas – saúde pública, governo, sistemas de educação e judicial –, os valores estão definitivamente abaixo, da média dos países da

Gráfico 2



Fonte: <http://europam.eu/?module=country-profile&country=Portugal>

Gráfico 3

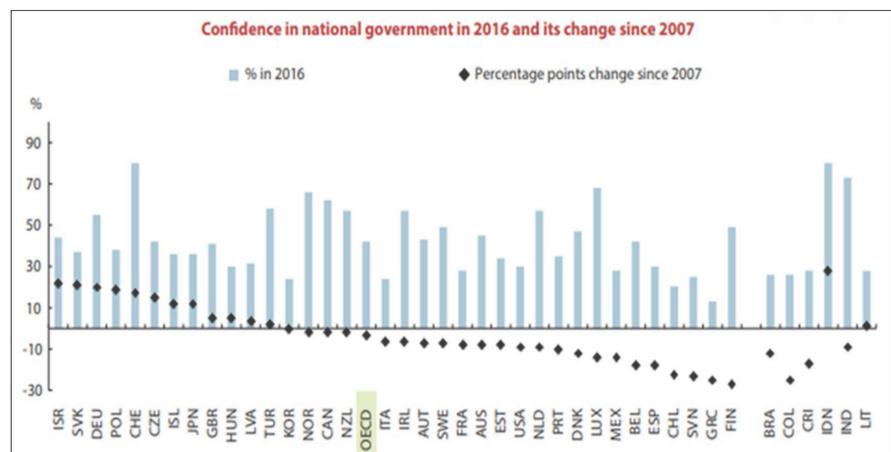


Fonte: <https://www.oecd.org/gov/Portugal.pdf>

OCDE (Gráfico 3).

Dois anos depois, a mesma organização divulgou um gráfico comparativo, entre os países da OCDE, relativo ao nível de confiança nos governos nacionais (Gráfico 4), e o que se constata é precisamente que Portugal, não só apresenta uma percentagem de confiança no seu governo, inferior à média europeia, como de 2007 até hoje, esse valor, inclusivamente, diminuiu.

Gráfico 4



Fonte: <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2017-highlights-en.pdf>

E estes factos são tão ou mais gravosos, porquanto o acento tónico é colocado na inexistência ou na ineficácia da existente legislação específica, regulatória do problema, que se destine a membros do Parlamento ou do Governo.

Note-se que a existência de códigos de conduta com estabelecimento claro de regras, destinados a titulares de cargos públicos ou políticos, é relevante não só para as entidades privadas que lidam com aqueles, como também para os cidadãos em geral, que os escrutinam diariamente e em última análise, nas urnas. Porém, um instrumento deste género, em Portugal, só existe desde 2016, e assume, logo no preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros que o aprova, a necessidade de ser desenvolvida legislação semelhante para a Administração Pública e para “as organizações privadas que pretendem participar na definição e execução de políticas públicas” (comumente conhecida como atividade de lóbi). Em 2018 continuamos sem conhecer, sobre o assunto, qualquer avanço manifesto.

E face a este *status quo*, lamenta-se a terrível opacidade com que as Comissões (eventuais ou permanentes), da Assembleia da República, vêm desenvolvendo o seu trabalho, algumas com interregnos de funcionamento inexplicáveis, e outras sem disponibilizar, ao cidadão, qualquer informação relevante.

Se não for garantida a eficácia deste acervo legislativo, inquinada resultará a eficiência da denominada *soft law*, ou seja, aquela que é estabelecida através de códigos de conduta internos, políticas internas de integridade ou planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, que a maior parte das vezes existem, mas não passam de letra morta.

A sua existência não é conhecida ou valorizada, a sua aplicação não é monitorizada, a gestão de topo não encontra, propositadamente ou não, mecanismos eficientes de responsabilização. Para que estes dispositivos sejam eficazes, devem ser funcionais: conter a descrição de uma clara declaração de valores, responsabilidades, obrigações, restrições e sanções. Mas não se limitarem a pousar bem nas estantes das entidades: sobre eles deve ser dada formação, aconselhamento em caso de dúvidas interpretativas, serem realizadas auditorias internas e promoverem-se eficazes avaliações de desempenho (aos funcionários), que contemplem os aspetos ali contidos.

Em 2012, o Conselho de Prevenção da Corrupção, dimanou uma Recomendação específica sobre a problemática dos conflitos de interesses, dirigida às entidades do setor público. Recentemente, fez o balanço da aplicação, por aquelas mesmas entidades, das orientações que a Recomendação de 2012 contém. E concluiu, por exemplo, que cerca de metade das

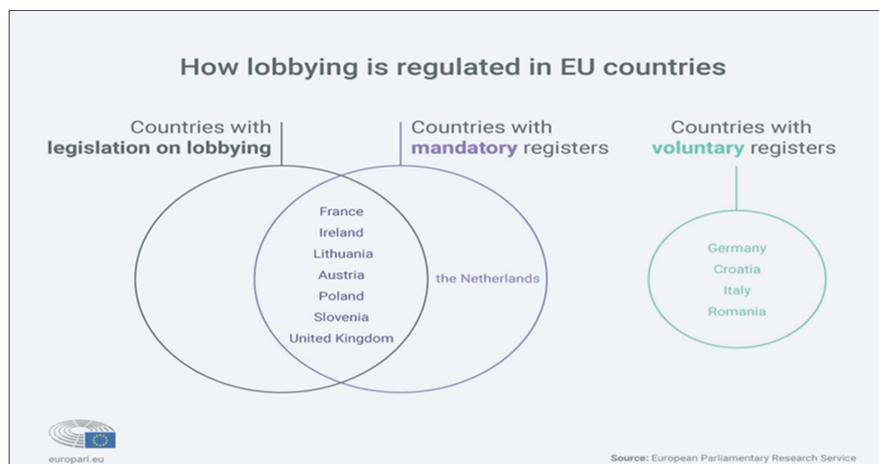
entidades do sector público não dispõe de códigos de ética, embora a grande maioria reconheça estar exposta a situações de conflitos de interesse.

Mas não é só a inexistência de códigos de ética que fragiliza a resiliência necessária da *soft law*. A título exemplificativo, podemos adotar um método, indicado na gestão dos conflitos de interesses, entre vários disponíveis. Trata-se do registo de interesses. Um registo atualizado e revisto periodicamente, permite à gestão de topo estar ciente dos principais interesses existentes e funciona como um lembrete para os funcionários, da necessidade de estarem alerta, para o surgimento do problema. Para além do mais, a existência deste tipo de registo, estará consentâneo, com o princípio da transparência.

E aqui chegados, impõe-se uma breve nota, sobre uma questão aparentemente lateral ao tema que vimos desenvolvendo, mas com ela relacionada: a regulamentação da atividade do lóbi, ou a ausência dela, em Portugal, conforme se infere dos gráficos posteriores, ambos divulgados no website do Parlamento Europeu (Gráficos 5 e 6)

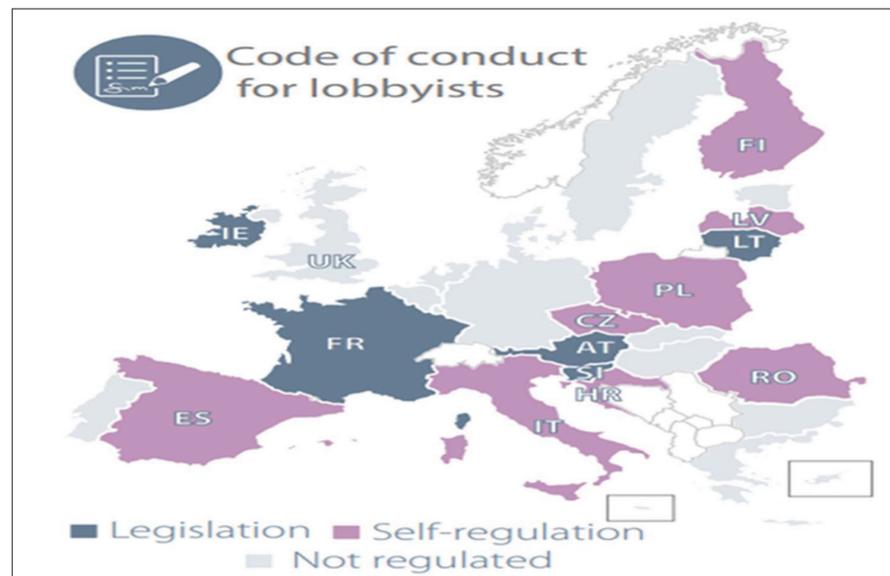
Este tipo de regulamentação existe desde 1946, nos Estados Unidos. Na União Europeia, o enquadramento jurídico actual teve origem apenas em 2011, numa iniciativa conjunta entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia: um portal designado “Registo de Transparência”, onde voluntariamente, note-se, não obrigatoriamente, as organizações privadas podem declarar os seus interesses lobistas, junto da União Europeia. O Portal conta

Gráfico 5



Fonte: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS_ATA%282016%29595830_EN.pdf

Gráfico 6



Fonte: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS_ATA%282016%29595830_EN.pdf

já com 11784 registos, mas quantos mais interesses, não declarados, existirão?

Em Portugal, um estudo de 2014, levado a cabo pela investigadora do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Susana Coroado, conclui que “Ao contrário do que acontece em vários países da Europa e nos Estados Unidos, em Portugal não há qualquer regulamentação para a prática de lóbi e esta ausência de legislação causa a existência de práticas não transparentes, de influência na vida política.” E constata ainda, por exemplo, que “() dos últimos 19 ministros das Finanças, 14 trabalharam em bancos ou instituições financeiras. Por outro lado, 54% dos governantes já tiveram cargos em entidades bancárias (230 pessoas em 382 cargos diferentes).”

Mas esta problemática das denominadas “portas giratórias”, coloca-se noutras dimensões, que não só a portuguesa: Um relatório, publicado em abril deste ano, do *Corporate Europe Observatory*, conclui que; “Um terço dos funcionários que ocuparam cargos de topo no regulador financeiro da Comissão Europeia, entre 2008 e 2017, ou veio da indústria financeira privada ou foi empregue por ela, depois da sua passagem pela instituição da União Europeia.”

Esta e outras conclusões daquele documento, permitem afirmar que, enquanto se considerar que a passagem de um órgão regulador, para a in-

dústria que regulava, é uma progressão na carreira perfeitamente lógica, algo vai mal, no que à eficaz gestão de conflito de interesses diz respeito.

Em Portugal esta matéria é regulada no Regime Jurídico das Incompatibilidades e Impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos. A aplicação deste regime tem sido reiteradamente escrutinada pelo GRECO (Grupo de Estados contra a Corrupção), que em março deste ano anunciou o grau de acolhimento (ou a falta dele), às 15 recomendações formuladas em relatório anterior sobre: princípios éticos e regras de conduta; conflitos de interesses; proibição de exercício de certas atividades; registo de interesses; regime sancionatório relativo a conflitos de interesses e consciencialização. O cenário flébil é este: apenas uma das recomendações, foi acolhida satisfatoriamente.

Um exemplo útil de articulação eficaz, entre a legislação e os códigos de conduta é aquele que é dado pela Austrália, país de grande tradição nas invetivas pela integridade dos que gerem *res publica*, onde a violação, por um funcionário público, do código de conduta e valores do serviço público, é punida pela legislação disciplinar.

Querendo perceber em que medida esta circunstância ocorre em Portugal, terá que se dizer que a vetusta Carta Ética da Administração Pública, conhecida desde 1989, não tem, nem nunca teve, força jurídica vinculante, nem tão-pouco encontra correspondência nas normas disciplinares incluídas na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas. Note-se que as regras e sanções disciplinares, aplicáveis aos funcionários públicos, já nem merecem codificação própria, como aconteceu durante anos.

Se somarmos estes óbices, ao facto de existir pouco ou nenhum apoio público para o exercício da função pública, que se expressa nos episódios de ausência de tratamento pessoal equitativo e justo, na deficiente remuneração e nas instáveis condições de segurança em que se exercem as funções, ou mesmo na falta de proteção legal a denunciadores de situações de natureza corruptiva, obtemos o terreno fértil para a ocorrência de condutas lesivas do interesse público.

Por fim, uma reflexão: será inútil elaborar, isoladamente, um admirável Código de Conduta, que não seja efetivamente implementado ou um muito bem composto Estatuto Disciplinar, que não seja aplicado pelas organizações públicas ou afinar pelo diapasão da melhor técnica legística, o acervo legal adequado, cuja aplicação esbarre numa justiça lenta e ineficiente.

Ou enquanto faltar, como nos parece que tem essencialmente faltado, uma cultura cívica de integridade, onde, ao cidadão, exigir comportamentos éticos da mais elevada qualidade aos servidores públicos seja indiscutível, e a estes últimos, manterem-nos, seja algo intuitivo e vulgar.