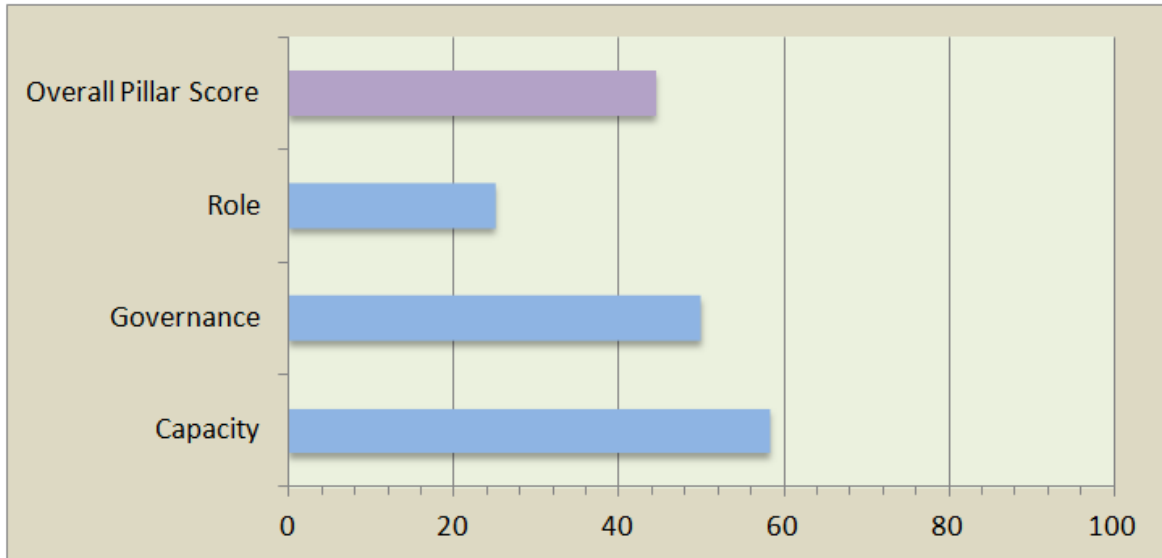


# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



## RESUMO

Nos últimos anos, tem se verificado um esforço para modernizar, informatizar e melhorar a transparência da Administração Pública. Estas medidas não têm, no entanto, sido suficientes. O sector público continua fortemente partidarizado ao nível das chefias, o que tem influência não apenas na sua independência, mas também na boa gestão de dinheiros públicos e na integridade dos seus funcionários e dirigentes. Por outro lado, a transparência encontra-se legalmente bem enquadrada, mas tal não tem tido muito reflexo na prática. Os documentos são de difícil acesso e compreensão e apesar de a informação sobre o resultado dos concursos públicos se encontrar disponível, o mesmo não se poderá dizer relativamente aos procedimentos que levaram a esses resultados. Os grandes problemas revelam-se, sobretudo, ao nível dos contratos públicos e licenciamento de obras, em relação aos quais não há nem transparência nem uma fiscalização efetiva. A dificuldade de regulação e monitorização de conflitos de interesses continua a ser o maior entrave à modernização da Administração Pública. Ao nível autárquico, não é habitual que as empresas perdedoras apresentem recurso ou impugnem concursos, mesmo quando se trate de atos de favorecimento ou que os fornecedores apresentem juro de mora ao município por atrasos na liquidação de dívidas. Preferem sujeitar-se às regras do clientelismo a ter que denunciar uma situação que determinará a sua exclusão política desses

mercados públicos. Prevê-se que a atual conjuntura de crise e de cortes orçamentais aumente as possibilidades de corrupção na administração pública. Por um lado, a perda de rendimentos, benefícios e estatuto por parte dos funcionários públicos poderá aumentar a tentação de aceitar dinheiro ou ofertas a troco de favores; por outro, os cidadãos e em particular os empresários, sentirão uma maior necessidade de acesso privilegiado a decisões, bens e serviços, de proteção política e de celeridade nas decisões administrativas e tentarão obter estas vantagens a qualquer custo, inclusive violando a lei.

## ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA

Tradicionalmente, a Administração Pública é o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado e de outras entidades públicas que visam a satisfação das necessidades coletivas.

A Administração Pública compreende os seguintes níveis:

- Serviços de apoio a Órgãos de Soberania e Entidades Independentes, como a Presidência da República e a Assembleia da República;
- Administração Direta (todos os órgãos, serviços e agentes que visam a satisfação das necessidades coletivas) e Indireta (as entidades públicas, dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira);

- Administração Autónoma, que se divide entre a Regional (os órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores) e Autárquica (Câmaras Municipais, Juntas de Freguesia).

## RECURSOS (PRÁTICA)

### Em que medida a administração pública tem à sua disposição os recursos adequados para a prossecução efetiva das suas funções?

**Score: 50**

A atual crise económica que Portugal atravessa, dificulta a avaliação da relação entre as necessidades orçamentais para um bom desempenho do sector público e os montantes executados. Por um lado, os contínuos ajustes afetam as orçamentações. Por outro, as parcelas já orçamentadas no passado nem sempre são executadas devido tanto às medidas de austeridade como à contínua falta de fundos. A primeira revisão do orçamento, realizada no ano anterior ao pedido de ajuda externa, tinha como objetivo a redução em 5% da massa salarial total da função pública, o que implicava um corte entre os 3,5% e os 10% nos salários acima dos 1.500 euros. O acordo com o FMI e com a UE implica, também, cortes nas áreas da educação (195 milhões em 2012 e 175 milhões em 2013) e da saúde (550 milhões em 2012 e 375 milhões em 2013). Devido à crise, o novo governo anunciou um Plano de Redução de Estruturas que implica a fusão ou eliminação de agências e gestores. Cerca de 25% dos cargos de gestão serão suprimidos. Com estas medidas pretende-se reestruturar, reduzir e otimizar o orçamento.

Os salários da administração pública são muito variáveis, dependendo da categoria profissional e da posição mas, em geral, são equiparáveis aos do sector privado. A especialista entrevistada alertou para as remunerações praticadas nas empresas com capitais do Estado. São os conselhos de remuneração que definem as remunerações demasiado altas para as capacidades da economia portuguesa e em comparação com o salário médio nacional. Na prática são gestores a definir vantagens para gestores, confortados com o apoio dos dinheiros públicos quando necessário.<sup>1</sup>

Em relação à prestação eficiente dos serviços públicos, serviços elementares como a educação, a saúde e a Segurança Social estão socialmente bastante deslegitimados. O anterior Secretário de Estado da Administração Pública, Gonçalo Castilho dos Santos, reconheceu, no princípio de 2011 que a prestação de alguns

serviços se efetuava com algumas falhas<sup>2</sup>, mas assumiu publicamente que o mais importante em época de crise era o saneamento das contas públicas.

Os cortes orçamentais e a diminuição da qualidade da prestação dos serviços públicos potenciam os riscos de corrupção. Perante as dificuldades ou até impossibilidade de aceder a bens e serviços de um modo eficiente, os cidadãos recorrem à cunha, à troca de favores em desespero de causa, ao suborno. Por outro lado, os organismos cortarão nos programas de avaliação e de gestão de qualidade, por não serem prioritários.<sup>3</sup>

Do mesmo modo, podem estabelecer-se rotas paralelas de circulação de dinheiro para compensar os efeitos negativos dos cortes orçamentais. Por exemplo, os médicos em hospitais públicos podem começar a exigir pagamentos extra dos seus pacientes para cumprir com as suas obrigações. Além disso, os médicos que também exercem em clínicas privadas, podem argumentar que têm as suas agendas cheias e encaminhar os seus pacientes para as consultas privadas, caso estes pretendam uma consulta mais célere.

A partilha — ou entrega — da gestão de hospitais a entidades sociais como as Misericórdias, caso o Estado não consiga continuar a cumprir com as suas obrigações de maneira eficiente, tem sido sugerida por alguns responsáveis, nomeadamente o Presidente da República<sup>4</sup>.

Em Abril de 2011, o então Secretário de Estado da Administração Pública informava que as reformas em curso para a reestruturação da Administração permitiriam poupar 20 milhões de euros em seis anos. Segundo indicava, este objetivo seria alcançado sem despedimentos nem diminuição da qualidade dos serviços. O orçamentado para premiar os funcionários públicos considerados “excelentes” em 2010 ultrapassava os 15 milhões de euros, mas não chegou a ser executado na sua totalidade<sup>5</sup>.

A modernização da Administração Pública, não passa apenas pela simplificação dos seus procedimentos, reorganização/redimensionamento dos seus serviços e melhoria das suas metodologias de trabalho, mas também por um aperfeiçoamento da sua gestão financeira, tornando os orçamentos em instrumentos previsionais de despesa reais e efetivos. Atualmente, existe um grande desfasamento entre as verbas

<sup>2</sup> [http://economia.publico.pt/Noticia/castilho-dos-santos-poupamos-10-mil-milhoes-com-reformas-na-administracao-publica\\_1488135](http://economia.publico.pt/Noticia/castilho-dos-santos-poupamos-10-mil-milhoes-com-reformas-na-administracao-publica_1488135)

<sup>3</sup> Entrevista a Presidente do Conselho Directivo da AMA, Dr. Elísio Borges Maia

<sup>4</sup> [http://www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/cavaco-diz-que-estado-deve-delegar-cuidados-de-saude-se-nao-os-puder-garantir\\_1502058](http://www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/cavaco-diz-que-estado-deve-delegar-cuidados-de-saude-se-nao-os-puder-garantir_1502058)

<sup>5</sup> [http://economia.publico.pt/Noticia/estado-gastou-metade-do-previsto-em-premios\\_1487615](http://economia.publico.pt/Noticia/estado-gastou-metade-do-previsto-em-premios_1487615)

<sup>1</sup> Entrevista a Dr<sup>a</sup> Isabel Côrte-Real

orçamentadas e executadas, entre os valores entregues a uma dada atividade e a sua execução posterior, muitas vezes ineficientes e, além disso, o próprio Governo reconhece que existem condições para ter uma Administração eficiente, mas muito mais pequena e barata.

## INDEPENDÊNCIA (LEI)

### Em que medida a independência da administração pública está legalmente salvaguardada?

**Score: 75**

A imparcialidade e neutralidade do sector público e dos seus funcionários são repetidas em vários diplomas legais e outros documentos. A CRP defende a independência da Administração Pública e subordina órgãos e agentes administrativos aos princípios da igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa fé.<sup>6</sup> O Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas estabelece como deveres fundamentais a prossecução do interesse público, a isenção e a imparcialidade.<sup>7</sup> A Lei Eleitoral sublinha ainda que, durante os períodos eleitorais, as entidades públicas, nomeadamente os funcionários, devem permanecer neutros e imparciais.<sup>8</sup> A Carta Deontológica do Serviço Público também reforça o princípio da neutralidade.<sup>9</sup> A Carta Ética da Administração discrimina os dez princípios éticos pelos quais o sector de deve reger, entre eles o da justiça e imparcialidade.<sup>10</sup>

À exceção das Forças Armadas, da Guarda Nacional Republicana e do sector empresarial do Estado, os trabalhadores podem encontrar-se vinculados à Administração Pública através de nomeação, contrato ou comissão de serviço ou ainda através de contrato de prestação de serviços.<sup>11</sup> Nos últimos anos, algumas reformas têm sido feitas de modo a limitar o número de cargos sujeitos a nomeação e não a concurso. Neste momento, a lei define o concurso público como o modo de ingresso da Administração Pública com contrato a tempo indeterminado, que deve obedecer aos princípios de liberdade de candidatura, igualdade de condições e igualdade de oportunidades para todos os candidatos. O concurso deve também garantir a neutralidade do júri, a aplicação de métodos e critérios objetivos de avaliação e o direito ao recurso.

Os métodos de seleção implicam uma prova de conhecimentos, avaliação psicológica, avaliação curricular e entrevista.<sup>12</sup>

Tiveram igualmente lugar mudanças relativas aos cargos dirigentes que levantaram dúvidas e críticas por parte de comentadores e sindicatos, que acusaram o governo de tentar partidarizar a Administração Pública. Até 2005, o Estatuto do Pessoal Dirigente permitia que os titulares de cargos dirigentes, de direção intermédia ou superior, na Administração Direta ou Indireta, fossem livremente nomeados pelo dirigente máximo do serviço ou pelo membro do Governo competente.<sup>13</sup> Nesse ano, entrou em vigor a Lei 51/2005 de 30 de Agosto que alterou os procedimentos de nomeação e cessação de funções do pessoal dirigente, como o objetivo de ficarem “clarificados quais os cargos dirigentes cujo provimento se [faria] por escolha (...) e aqueles em que se [recorreria] a um procedimento adequado de seleção”.<sup>14</sup> Se, por um lado, os quadros intermédios passaram a ser preenchidos por concurso público,<sup>15</sup> já o recrutamento de diretores-gerais e subdiretores-gerais (os lugares chave e potencialmente mais disputados) pode ser feito por comissão de serviço, através da escolha de entre indivíduos que podem ou não estar vinculados ao sector público. Tal significa que as nomeações para os altos cargos dirigentes são feitas através de nomeação por despacho do Primeiro-Ministro e/ou membro do governo.<sup>16</sup> A cessação de funções acontece, entre outros casos, com a mudança de governo, o que reforça a dependência dos titulares e da própria Administração Pública em relação ao executivo e ao partido que ocupa o poder.<sup>17</sup> Vários comentadores criticaram esta mudança legislativa, chegando mesmo a acusar o governo de legalizar e agravar a prática corrente de atribuir aos ministros todo o poder de nomear com base apenas na confiança política.<sup>18</sup> A especialista entrevistada defende que não é possível que os governos deixem de querer ter pessoas da sua confiança política em determinados lugares, mas a essa confiança deve acrescer a integridade e a competência técnica. Alterar o processo de nomeação dos cargos de topo e dos dirigentes em geral, terminar com a regra devastadora de fim de mandato dos dirigentes quando muda o membro do governo, escrutinar as suas capacidades e idoneidade, porventura através

<sup>12</sup> Idem, art. 6, 50-57

<sup>13</sup> Lei 2/2004 de 15 de janeiro; Lei 3/2004 de 15 de janeiro; Lei 4/2004, de 15 de janeiro; Decreto-Lei 54-A/2000, de 7 de abril,

<sup>14</sup> Comunicação do Gabinete do Secretário de Estado da Administração Pública, abril de 2005 in <http://www.ste.pt/actualidade/2005/04/PrjDipAltEPD.pdf> [acesso a 17-07-11]

<sup>15</sup> Lei 51/2005, art. 20

<sup>16</sup> Idem, art. 18 e 19

<sup>17</sup> Idem, art. 25, h)

<sup>18</sup> António Barreto, Uma Obscenidade Democrática, Jornal Público de 24 de abril de 2005 in <http://www.ste.pt/destaques/politizacao/textos/Publico24Abr2005.pdf> [acesso a 17-07-11]; Manuela Ferreira Leite, Directores-Gerais Políticos?, Jornal Expresso de 26 de abril de 2005 in <http://www.ste.pt/destaques/politizacao/textos/Expresso26Abr2005.pdf> [acesso a 17-07-11]

<sup>6</sup> CRP, art. 266.2

<sup>7</sup> Lei n.º 58/2008 de 9 de setembro, Anexo, art. 3

<sup>8</sup> Lei eleitoral, Lei 14/79 de 16 de maio, art. 57

<sup>9</sup> Carta Deontológica do Serviço Público, Resolução do Conselho de Ministros 18/93 de 17 de março

<sup>10</sup> [http://www.mj.gov.pt/PT/DocumentosPublicacoes/LegislacaoCorrupcao/Documentos/11.Carta\\_Etica\\_da\\_Administracao\\_Publica.pdf](http://www.mj.gov.pt/PT/DocumentosPublicacoes/LegislacaoCorrupcao/Documentos/11.Carta_Etica_da_Administracao_Publica.pdf) [acesso a 17-07-11]

<sup>11</sup> Lei 12-A/2008 de 27 de fevereiro, art. 9-24, 35-36

de um órgão criado para o efeito seria, segundo a entrevistada, de extrema importância para prevenir a corrupção e reforçar a confiança da sociedade nos poderes públicos.<sup>19</sup>

O atual Governo adotou recentemente uma nova lei de recrutamento de dirigentes da Administração Pública (Lei 64/2011 de 22 de dezembro que altera a Lei 51/2005), alargando o concurso a todos os cargos de direção superior, exigindo uma licenciatura há pelo menos 12 anos e estendendo o período de nomeação até cinco anos, para evitar a decapitação em massa que se verificava em cada mudança de Governo. Ainda é demasiado cedo para aferirmos os efeitos desta nova lei. Importa porém sublinhar que a iniciativa do procedimento concursal cabe ao membro do Governo com poder de direção ou de superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão em que se integra o cargo a preencher e que o procedimento concursal em si é efetuado por uma comissão dita independente, mas que funciona junto do ministro responsável pela Administração Pública. O processo de seleção conclui-se com a designação de três candidatos e depois compete ao membro do Governo com poder de direção ou de superintendência e tutela escolher um dos três. Não estamos certos que este seja o procedimento mais adequado para garantir um recrutamento meritocrático e a despartidarização dos cargos de direção da Administração Pública, mas estaremos atentos à sua implementação. O importante é que após o próximo ciclo de recrutamento se elabore um relatório de avaliação independente de modo a aferir os aspetos positivos e negativos da reforma.

Não existe nenhuma instituição em particular dedicada a proteger os funcionários públicos. Em caso de reclamações sobre as avaliações de desempenho ou interferências políticas, os trabalhadores podem recorrer aos tribunais administrativos, procurar apoio nos sindicatos dos trabalhadores da função pública ou apresentar uma queixa ao Provedor de Justiça.

O *lobbying* não só não está regulado por lei, como é muitas vezes associado ao tráfico de influências, crime punível por lei.

## INDEPENDÊNCIA (PRÁTICA)

**Em que medida a administração pública está livre de interferências externas nas suas atividades?**

**Score: 50**

A partidarização da Administração Pública e a proliferação de titulares de cargos de confiança política que são escolhidos com base em lealdades partidárias, conhecidos por “boys”, são fenómenos reconhecíveis e discutidos abertamente por

comentadores e representantes políticos.<sup>20</sup> O programa do atual governo chega mesmo a incluir medidas com vista à “despartidarização”.<sup>21</sup> No cumprimento da Lei 51/2005, uma vez que os altos cargos públicos e cargos dirigentes são nomeados com base na confiança política, uma grande parte dos seus titulares perde o seu posto quando o partido do governo muda. Situação idêntica acontece no sector empresarial do Estado ou na direção de empresas nas quais o Estado detém grandes interesses, cujas administrações e representantes do Estado são nomeados pelo executivo. Os cargos, sobretudo em empresas que não estão em concorrência com outras no sector privado, são frequentemente entregues a pessoas ligadas ao partido político no poder.<sup>22</sup> Não havendo uma instituição que fiscalize ou salvede a administração pública de interferências políticas, não existe um controlo do mérito e dos critérios de nomeação para estes cargos ou um número exato de lugares desta natureza, especialmente devido ao aumento considerável de empresas e institutos públicos nos últimos anos.

O congelamento das admissões na função pública, em consequência dos cortes orçamentais e do défice público, aumentou o *outsourcing* e a contratação para prestação de serviços, por tarefa ou avença. Muitos destes trabalhadores, ao invés de suprirem necessidades pontuais, realizam trabalho que é da competência dos serviços públicos, por vezes durante anos. São os chamados trabalhadores a “recibos verdes”.<sup>23</sup> Os contratos e os trabalhadores escolhidos não estão sujeitos às regras de imparcialidade e transparência dos concursos para recrutamento de pessoal, o que pode trazer suspeitas sobre a escolha do trabalhador/prestador do serviço. Por outro lado, este modo informal de recrutamento acaba por favorecer o trabalhador não vinculado num eventual futuro concurso público que seja aberto para aquelas funções. O trabalhador candidata-se ao lugar e encontra-se favorecido em relação aos demais candidatos por já ter experiência nas funções. A especialista entrevistada admitiu que os prestadores que serviço que trabalham no apoio à formulação de políticas públicas e ao processo de decisão colocam em causa a qualidade da decisão pública isenta e independente. O prestador de serviços fica em posição de maior vulnerabilidade em relação ao decisor que lhe paga e que o contrata agora e no futuro. Por isso a independência pode ter um custo na sua carteira de encomendas.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> [http://sol.sapo.pt/inicio/Politica/Interior.aspx?content\\_id=18054](http://sol.sapo.pt/inicio/Politica/Interior.aspx?content_id=18054) [acesso a 17-07-11]; Paulo Pena, Boys por medida, Revista Visão de 21 de abril de 2005, pág. 46

<sup>21</sup> Presidência do Conselho de Ministros, Programa do XIX Governo Constitucional, pág. 14

<sup>22</sup> Cartas fora do baralho?, Revista Visão de 7 de julho; Luís de Sousa, Corrupção, 2011, pág. 54

<sup>23</sup> “Gastos com recibos verdes vão triplicar” e “Era a única forma de continuar a trabalhar” in O Estado a que o Estado chegou, pág. 79-84

<sup>24</sup> Entrevista a Dr<sup>a</sup> Isabel Côrte-Real

<sup>19</sup> Entrevista Dr<sup>a</sup> Isabel Côrte-Real

As interferências políticas têm se revelado igualmente nas dispensas de funcionários. Recentemente um tribunal decidiu a favor da diretora de uma escola que foi demitida por não pertencer ao partido do governo. O tribunal chegou mesmo a afirmar que a pessoa que posteriormente a substituiu no cargo foi escolhida pelo fato de ser militante do partido em causa.<sup>25</sup> Noutro caso, um funcionário foi afastado da direção regional em que trabalhava por ter feito um comentário jocoso sobre o Primeiro-Ministro. O funcionário apresentou queixa em tribunal, ganhou a causa e exigiu o pagamento dos salários em atraso e uma indemnização por danos causados à sua vida profissional e pessoal.<sup>26</sup>

Com a introdução do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP), dirigentes e trabalhadores passaram a ser avaliados pelos seus superiores hierárquicos.<sup>27</sup> Ou seja, o trabalhador está dependente do seu superior hierárquico para obter uma boa classificação e poder progredir ou regredir na carreira, dependendo da forma como o seu superior hierárquico o avalia. Apesar de a lei estabelecer uma série de salvaguardas, entre as quais a informação prévia ao trabalhador dos objetivos a atingir, nem sempre é cumprida.<sup>28</sup> Alguns avaliadores não cumprem a legislação em vigor, entregando as competências a avaliar, aos avaliados só no final do período de avaliação, ou então atribuindo-lhes uma avaliação baseada na relação que mantêm com o avaliado, sem analisar adequadamente a forma como este realiza o seu trabalho.<sup>29</sup>

O representante da AMA reconheceu que são necessários profissionais com boas competências e não apenas com percursos políticos nas juventudes partidárias.<sup>30</sup>

## TRANSPARÊNCIA (LEI)

**Em que medida existem normas legais que assegurem a transparência relativa a recursos humanos, questões financeiras e gestão de informação na administração pública?**

**Score: 50**

Existe legislação que garante a transparência nos recursos financeiros, humanos e de informação no sector público. Existem

<sup>25</sup> [http://sol.sapo.pt/inicio/Politica/Interior.aspx?content\\_id=19081](http://sol.sapo.pt/inicio/Politica/Interior.aspx?content_id=19081) [acesso a 17-07-11]

<sup>26</sup> <http://www.tvi24.iol.pt/sociedade/fernando-charrua-socrates-dren-professor-indemnizacao-tvi24/1266847-4071.html> [acesso a 17-07-11]

<sup>27</sup> Lei 66-B/2007, de 28 de dezembro, art. 33 e 38

<sup>28</sup> Idem, art. 56

<sup>29</sup> [http://economia.publico.pt/Noticia/castilho-dos-santos-poupamos-10-milhoes-com-reformas-na-administracao-publica\\_1488135](http://economia.publico.pt/Noticia/castilho-dos-santos-poupamos-10-milhoes-com-reformas-na-administracao-publica_1488135) [acesso a 17-07-11]

<sup>30</sup> Entrevista a Presidente do Conselho Directivo da AMA, Dr. Elísio Borges Maia

princípios orientadores e regras reguladoras da contratação pública e disponibilização dos trâmites dos contratos na página *Web*, permitindo o acesso ao público em geral.

A lei de acesso aos documentos da administração (LADA) regula o acesso aos documentos administrativos com vista à transparência do serviço público. A consulta deve ser gratuita e os documentos apresentados de forma inteligível. A Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) recebe queixas em caso de recusas ou irregularidades no acesso.<sup>31</sup>

O Código dos Contratos Públicos (CCP) compreende a legislação sobre empreitadas de obras públicas e aquisições de bens e serviços. Tem, por sua vez, como intuito a promoção da transparência nas transações realizadas pelas entidades adjudicantes. Daqui decorre a obrigação de utilização de plataformas eletrónicas na formação de contratos e da sua publicação. São de publicação obrigatória os contratos de ajustes diretos, incrementos de 15% no preço contratual e sanções acessórias. Despachos e deliberações são publicados tanto em plataforma eletrónica e em Diário da República.<sup>32</sup>

Em regra, as nomeações de dirigentes de direção superior na Administração Pública Portuguesa são de cariz político. As nomeações de direção intermédia têm, na sua origem, a existência de abertura de concursos públicos os quais assentam basicamente na competência técnica dos concorrentes e no perfil adequado para o desempenho das funções. A atuação dos titulares de cargos dirigentes é orientada por critérios de qualidade, responsabilidade, eficácia e eficiência, integrada numa gestão por objetivos e orientada para a obtenção de resultados. Não existem normas que imponham a apresentação ou divulgação de CVs e declarações por parte de titulares de cargos na Administração Pública da propriedade de quaisquer bens, de que sejam proprietários ou rendimentos, de que sejam titulares. Não existe transparência, publicidade ou controlo na titularização de bens ou rendimentos pessoais dos dirigentes na Administração Pública.

## TRANSPARÊNCIA (PRÁTICA)

**Na prática, em que medida existem as normas legais sobre transparência relativa a recursos humanos, questões financeiras e gestão de informação na administração pública são asseguradas?**

**Score: 50**

<sup>31</sup> Lei 46/2007 de 24 de agosto, art. 11 - 15

<sup>32</sup> Decreto Lei 18/2008 de 29 de janeiro

Tem havido por parte da Administração um esforço no sentido de melhorar a informação e a transparência. A contratação pública existente tem sido divulgada no site BASE, conforme o previsto no Código dos Contratos Públicos.<sup>33</sup> No entanto, a menos que tenha lugar uma auditoria do Tribunal de Contas, não existem mecanismos ou uma entidade que assegure que todos os contratos são publicados naquele portal. Outra falha do site é o fato de a informação disponibilizada ser trabalhada, isto é, é o organismo que publica que decide que dados coloca. Esta possibilidade tem como consequência não ser possível avaliar os procedimentos intermédios que levaram ao resultado do concurso, nomeadamente os candidatos e as razões da escolha de determinada proposta. As vagas para cargos de direção intermédia são disponibilizadas na II série do Diário da República, em jornais de maior tiragem e no site da Bolsa de Emprego.<sup>34</sup>

Apesar dos progressos realizados, ainda não estão implementados mecanismos que garantam a real transparência nos recursos financeiros, humanos e de informação no sector público. O acesso pelos cidadãos a informações sobre as atividades do sector público é, basicamente, feito através dos planos e dos relatórios de atividades dos diversos organismos e estes nem sempre estão disponíveis nos sites institucionais. Na prática, não ocorre uma efetiva divulgação de bens e rendimentos pessoais dos funcionários da Administração Pública. Revela-se necessário face ao quadro legal adequar procedimentos e criar mecanismos de controlo da contratação pública que potenciem e acautelem o respeito pelos princípios da transparência, igualdade e concorrência.

Recentemente, uma iniciativa da Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP), relativamente à utilização indevida e não regulamentada de cartões de crédito e o pagamento de despesas de representação, sem suporte contabilístico, que culminou na abertura de um processo-crime contra 14 ministros do XVIII Governo Constitucional, abriu um debate sobre a regulamentação e prática do acesso a documentação administrativa, sobretudo em áreas de negócios mais sensíveis (como obras públicas, privatizações, PPPs, urbanismo, aquisições no sector da defesa, etc.). A referida iniciativa trouxe à luz algumas das deficiências relativamente aos mecanismos e procedimentos de acesso público a documentação administrativa, sobretudo ao nível ministerial, entre outras: as práticas recorrentes de ocultação deliberada de informação; de respostas evasivas e manobras dilatórias aos pedidos de acesso à informação; a inadequação dos mecanismos

intermédios de garantia de cumprimento da LADA, forçando os cidadãos mais informados, financeiramente capacitados e persistentes a recorrer aos tribunais para assegurar um direito constitucional de acesso aos documentos e a teia infundável de sentenças, recursos acórdãos, a que estes ficam sujeitos; e por último, a incapacidade dos tribunais de fazerem cumprir as suas decisões judiciais em tempo útil e reparar o dano causado aos cidadãos requerentes.

## ACCOUNTABILITY (LEI)

**Em que medida existem normas legais que assegurem que os funcionários públicos têm que prestar contas e ser responsabilizados pelos seus atos?**

**Score: 75**

Os detentores de altos cargos públicos, como gestores, membros de órgãos executivos ou diretivos e titulares de cargos de direção superior do 1.º grau e equiparados, estão sujeitos à lei dos crimes de responsabilidade de titular de cargo político em geral, semelhante ao aplicável aos cargos políticos. Alguns dos crimes previstos neste regime são, por exemplo, o recebimento indevido de vantagem, corrupção passiva e ativa, peculato, entre outros.<sup>35</sup>

Os restantes funcionários e os trabalhadores que exercem funções públicas encontram-se vinculados a disposições legais e regulamentares próprias, as quais prevêm deveres funcionais específicos e consequentemente são susceptíveis de responsabilização disciplinar pelas omissões ou ações praticadas no exercício das suas funções. Acrescendo, eventualmente, a responsabilidade civil ou criminal. O *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas*, revisto em 2008, estabelece vários deveres gerais dos funcionários, cujo desrespeito pode levar à instauração de processos disciplinares.<sup>36</sup> Entre eles, encontra-se o dever de isenção que consiste em “não retirar vantagens diretas ou indiretas, pecuniárias por outras, das funções que exerce, atuando com independência em relação aos interesses e pressões particulares de qualquer índole.”<sup>37</sup> A violação deste e outros deveres é considerada infração disciplinar, que pode conduzir a um processo. Por sua vez, o *Código Penal* contém um capítulo dos crimes cometidos no exercício de funções públicas, que tipifica crimes de corrupção ativa e passiva para ato lícito e ilícito, abuso de poder, tráfico de influências, peculato, participação

<sup>35</sup> Lei n.º 34/87, de 16 de julho

<sup>36</sup> Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, Lei n.º 58/2008 de 9 de setembro,

<sup>37</sup> Idem, art. 3

<sup>33</sup> <http://www.base.gov.pt/Paginas/Default.aspx>

<sup>34</sup> <https://www.bep.gov.pt/>

económica em negócio, suborno e concussão, prevendo penas para os funcionários que os cometerem.<sup>38</sup>

A lei garante que os trabalhadores da administração pública e do sector empresarial do Estado que denunciem os factos de que tenham conhecimento no exercício das suas funções, não podem ser prejudicados, sob qualquer forma, incluindo a transferência não voluntária.<sup>39</sup>

O Tribunal de Contas, a Inspeção-Geral das Finanças e a Inspeção-Geral da Administração Local têm poderes de fiscalização dos contratos e dos serviços públicos centrais e locais.

## ACCOUNTABILITY (PRÁTICA)

**Na prática, em que medida os funcionários públicos prestam contas e são responsabilizados pelos seus atos?**

**Score: 50**

O Departamento Central de Investigação e Ação Penal do Ministério Público possui um site e uma linha telefónica que os cidadãos podem utilizar para denúncias de corrupção. O desenvolvimento das denúncias realizadas através do site pode ser acompanhado pelos denunciante, a quem é atribuído um código secreto.<sup>40</sup> As denúncias no sector público relacionam-se principalmente com alegadas irregularidades em entidades públicas, relacionadas com licenciamentos de atividades ou estabelecimentos e a contratação de bens, serviços ou funcionários e gestão de subsídios públicos.<sup>41</sup> Os funcionários e trabalhadores que exercem funções públicas são responsáveis pelas ações e omissões que efetivamente pratiquem no exercício das suas funções. Ocorrendo a prática de atuações e condutas delituosas, por violação de deveres funcionais, por negligência ou por dolo, no âmbito da atividade pública, por trabalhadores, no exercício das suas funções e por causa delas, serão os mesmos responsabilizados com a consequente aplicação das devidas sanções.

Existe um controlo da atividade relativa aos contratos públicos por parte do Tribunal de Contas e a Inspeção-Geral de Finanças e entidades de supervisão mas os mecanismos de fiscalização e inspeção existentes revelam-se, porém, carecidos de reajustamentos e melhorias. A especialista entrevistada defendeu também um reforço das competências destas agências, como a

possibilidade de emissão de vistos *a priori* por parte do Tribunal de Contas, e de outras como Direção Geral de Emprego e Administração Pública em matéria de recurso humanos, da Direção Geral do Orçamento quanto aos recursos financeiros e da Inspeção Geral de Finanças, como inspeção de alto nível na utilização de recursos públicos, bem como da IGAP relativamente às autarquias.<sup>42</sup>

## MECANISMOS DE INTEGRIDADE (LEI)

**Em que medida existem normas legais que assegurem a integridade dos funcionários públicos?**

**Score: 75**

O quadro legislativo português é fértil em normas e diplomas legais que defendem a ética e a integridade no sector público. A *Constituição* proclama a prossecução do interesse público e enuncia como seus princípios da igualdade, proporcionalidade, justiça e a boa fé, explicando que os funcionários estão exclusivamente ao serviço do interesse público.<sup>43</sup> O *Código do Procedimento Administrativo* defende igualmente os princípios e valores defendidos na CRP, assegura o direito de participação dos interessados nos processos da Administração e impõe a fundamentação das decisões.<sup>44</sup>

Para além destes, o aparelho administrativo compreende ainda um conjunto de documentos com declarações de princípios. A *Carta Ética da Administração Pública - Dez princípios éticos da administração pública* procura resolver situações de conflito de interesse, ofertas, confidencialidade, entre outras questões.<sup>45</sup> São princípios muito generalistas e não obrigações legais. Na *Carta Deontológica do Serviço Público* estão definidos valores fundamentais, como o serviço público, a legalidade, a neutralidade, a responsabilidade, a competência e a integridade e definidos, ainda, os vários deveres dos funcionários para com os cidadãos, a própria Administração Pública e os órgãos de soberania.<sup>46</sup> Finalmente, o Conselho de Prevenção da Corrupção fez uma recomendação para a elaboração de um Plano de Prevenção de Riscos de Gestão nos serviços públicos. É um documento que visa prevenir a corrupção no seio da estrutura e centra-se na melhoria

<sup>38</sup> Código Penal, art. 372-386

<sup>39</sup> Lei 19/2008 de 21 de abril, art. 4

<sup>40</sup> <https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/>

<sup>41</sup> [http://www.publico.pt/Sociedade/mais-de-mil-denuncias-de-corupcao-na-pgr-em-oito-meses\\_1503271](http://www.publico.pt/Sociedade/mais-de-mil-denuncias-de-corupcao-na-pgr-em-oito-meses_1503271)

<sup>42</sup> Entrevista Dr<sup>a</sup> Isabel Corte-Real

<sup>43</sup> CRP, art. 266 e 269

<sup>44</sup> Código de Procedimento Administrativo, Decreto-Lei 442/91, de 15 de novembro, art. 3-12

<sup>45</sup> Carta Ética da Administração Pública in [http://www.mj.gov.pt/PT/DocumentosPublicacoes/LegislacaoCorrupcao/Documents/11.Carta\\_Etica\\_da\\_Administracao\\_Publica.pdf](http://www.mj.gov.pt/PT/DocumentosPublicacoes/LegislacaoCorrupcao/Documents/11.Carta_Etica_da_Administracao_Publica.pdf) [consultado a 21-07-11]

<sup>46</sup> Carta Deontológica do Serviço Público, Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/93



dos sistemas internos de controlo, na promoção de uma cultura de responsabilidade, na definição de regras éticas e deontológicas e na melhoria da transparência e legalidade dos procedimentos.<sup>47</sup> O *Estatuto Disciplinar* define igualmente o conjunto de princípios a respeitar (ver indicador Accountability).

A exclusividade no exercício de funções públicas é salvaguardada constitucionalmente.<sup>48</sup> As regras de integridade referentes a altos cargos públicos — gestores públicos, titulares de órgãos de gestão de empresas participadas pelo Estado, membros de órgãos executivos de empresas locais, membros de órgãos diretivos de institutos públicos ou de entidades públicas independentes e titulares de cargos de direção — é regulada pelo Regime Jurídico de Incompatibilidades, também aplicável a cargos políticos. A exclusividade de funções é exigida, com a exceção da docência e da investigação.<sup>49</sup> Aos restantes funcionários, é exigida igualmente a exclusividade de funções. No entanto, a lei permite tantas exceções que, na prática, desde que haja a devida autorização por parte dos superiores e que não haja concorrência direta com o cargo que exerce, o funcionário pode acumular outras funções, remuneradas ou não, tanto no sector público como no privado.<sup>50</sup>

O conflito de interesses é regulado para os altos cargos públicos através de uma lei de incompatibilidades e impedimentos. Os titulares destes cargos estão ainda obrigados a entregar no Ministério Público uma declaração de incompatibilidades.<sup>51</sup> Nesta matéria, a lei é omissa em relação aos restantes trabalhadores. Restrições relativas a emprego após funções no sector público são apenas aplicáveis a titulares de altos cargos públicos. O Regime de Incompatibilidades estabelece que os titulares de altos cargos públicos estão sujeitos a período de nojo de três anos, aplicável apenas a empresas privadas que tenham beneficiado de incentivos financeiros ou de sistemas de incentivos e benefícios fiscais de natureza contratual.<sup>52</sup> Porém se tal significar o regresso a cargos ocupados antes das funções públicas, o dito período de nojo não se aplica. Esta exceção traduz-se na institucionalização do conflito de interesses ao mais alto nível da administração pública.

No que concerne aos impedimentos, a lei de incompatibilidades regula apenas a exceção. Os titulares de altos cargos públicos que, três anos do início de funções, tenham detido percentagem de capital ou integrado de empresas não podem intervir em contratos

ou outros procedimentos administrativos que possam pôr em causa a isenção do ato. Por outro lado, empresas que sejam detidas a mais de 10% pelo titular ou familiares ficam impedidas de participar em concursos de fornecimento de bens ou serviços do Estado.<sup>53</sup> No âmbito do interesse no procedimento, os restantes trabalhadores não podem candidatar-se nem auxiliar terceiros em candidaturas a concursos públicos em pastas por eles tuteladas. O mesmo se aplica à família do trabalhador e sociedades nas quais o trabalhador detenha mais de 10% de participação.<sup>54</sup>

Constrangimentos relacionados com ofertas e hospitalidade, uso de bens e propriedades oficiais ou informação são apenas regidos pela Carta Deontológica. É proibido aceitar ou solicitar quaisquer dádivas, presentes ou ofertas pelo exercício das suas funções e de solicitar ou aceitar, para si ou para terceiros, direta ou indiretamente, quaisquer presentes, empréstimos, facilidades ou demais ofertas que possam pôr em causa a liberdade da sua ação, a independência do seu juízo e a credibilidade da Administração Pública. Por outro lado, os funcionários devem fazer uma utilização criteriosa dos bens que lhes são facultados e evitar desperdício. Não podem, para além disso, utilizar, direta ou indiretamente, quaisquer bens públicos em proveito pessoal, nem permitir que qualquer outra pessoa deles se aproveite à margem da sua utilização oficial.<sup>55</sup> No que se refere a questões de sigilo, os funcionários devem ter reserva e discrição para evitar a divulgação de factos e informações de que tenham conhecimento no exercício de funções. Essas informações também não podem ser utilizadas em proveito pessoal ou de terceiros.<sup>56</sup>

As deslocações de funcionários e agentes dentro e fora do país não estão regulados pela Carta Deontológica, mas por diplomas próprios que definem o regime jurídico do abono de ajudas de custo e transporte. Nesses diplomas está estabelecido que o funcionário que receba indevidamente este tipo de ajudas e o dirigente que as autorizou ficam sujeitos à reposição dos valores recebidos.<sup>57</sup> O funcionário pode ainda ser responsabilizado disciplinarmente, o que remete para o Estatuto Disciplinar.

A questão do recrutamento de familiares não se coloca de forma direta, uma vez que existe um regime geral de recrutamento e seleção de pessoal para a Administração Pública. Neste regime estão assegurados os princípios de liberdade de candidatura, de igualdade de condições e oportunidades para todos os candidatos, pelo que é necessário que haja um júri imparcial, critérios objetivos

<sup>47</sup> Recomendação do CPC, de 1 de Julho de 2009 sobre Planos de Gestão de riscos de corrupção e infracções conexas

<sup>48</sup> CRP, art. 269

<sup>49</sup> Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, art. 4 e 7

<sup>50</sup> Lei 12-A/2008 de 27 de fevereiro, art. 25-29

<sup>51</sup> Idem, art. 10;

<sup>52</sup> Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, art. 5

<sup>53</sup> Idem, art. 8 e 10

<sup>54</sup> Lei 12-A/2008, de 27 de fevereiro, art. 30

<sup>55</sup> Carta Deontológica do Serviço Público, ponto 18

<sup>56</sup> Idem, ponto 17

<sup>57</sup> Decreto-Lei n.º 106/98 de 24 de abril, art. 39



de avaliação, publicação de resultados e direito a recurso da decisão por parte dos candidatos.<sup>58</sup>

A recente reforma do Código Penal, em 2009, introduziu alguns avanços na questão da corrupção e suborno de agentes públicos. A corrupção passiva, para ato lícito ou ilícito, e a corrupção passiva de funcionários públicos é agora punida criminalmente, podendo levar a penas de prisão de até oito anos.<sup>59</sup> O funcionário corrupto é também punido com pena de prisão até cinco, que pode ser aliada a sanções acessórias, como a suspensão ou mesmo proibição de exercer o cargo que ocupava aquando do ato ilícito. A proibição é, contudo, de um máximo de cinco anos.<sup>60</sup> A reforma penal teve lugar no seguimento da ratificação, por Portugal, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. A sua transposição foi, contudo, completamente satisfatória. Os investigadores do GRECO concluíram que a lei apresenta muitas lacunas, nomeadamente as penas aplicáveis, que são demasiado leves.<sup>61</sup>

O Código dos Contratos Públicos obriga a que as propostas de candidatura a concursos incluam, no caderno de encargos, uma declaração, na qual os assinantes devem garantir por sua honra que não foram julgados por crimes de corrupção, participação em organização criminosa, fraude, branqueamento de capitais. Falsas declarações podem implicar exclusão do concurso e um processo judicial.<sup>62</sup>

## MECANISMOS DE INTEGRIDADE (PRÁTICA)

### Em que medida a integridade dos funcionários públicos é assegurada na prática?

**Score: 25**

A corrupção e fenómenos associados têm uma dimensão inquietante no sector público, que se concentra especialmente em serviços de atendimento ao público ou de cujas decisões os cidadãos estão dependentes, como a saúde, licenciamento de obras e segurança social. São muitas vezes pedidos “favores” porque o Estado é muito lento e burocrático.<sup>63</sup> Por sua vez, representantes do Ministério Público já afirmaram que é uma das suas maiores preocupações, salientando que as áreas de risco se concentram nas “decisões de serviços públicos”, na aquisição de bens e serviços a todos os níveis da administração pública, incluindo o sector

empresarial do Estado.<sup>64</sup> Após a análise de um questionário a centenas de entidades, o Conselho de Prevenção da Corrupção concluiu também que a Administração Pública é bastante permeável à corrupção, em especial no que toca a contratação pública e da concessão de benefícios públicos.<sup>65</sup> Por as chefias chegarem aos cargos por favores partidários, não têm capacidades de chefia, deixando os funcionários com demasiada liberdade.<sup>66</sup>

No que toca ao recrutamento de pessoal, tem havido um esforço no sentido de melhorar a transparência e integridade dos concursos públicos, como a aplicação de fórmulas matemáticas para criar rankings de candidatos. Os anúncios para estágios e vagas para contratação de trabalhadores com e sem vínculo à Administração Pública central, local e autónoma são publicados no site Bolsa de Emprego Público.<sup>67</sup> Continuam, no entanto, a registar-se irregularidades nos procedimentos de recrutamento, em particular nas autarquias, onde os concursos são locais e, como tal, de mais difícil escrutínio. Ainda têm lugar os chamados concursos com fotografia, em que as regras e os requisitos são feitos de modo a encaixar no perfil de pessoas já escolhidas.<sup>68</sup> Notícias recentes dão conta, por exemplo, de um presidente de Câmara Municipal que contratou para os serviços praticamente toda a sua família e casos pouco transparentes que envolvem contratações e nomeações de assessores.<sup>69</sup>

Em relação a ofertas e hospitalidade, são vários os casos de médicos que recebem presentes e até viagens de empresas farmacêuticas para prescreverem determinados medicamentos.<sup>70</sup>

O Instituto Nacional de Administração (INA) ministra cursos e workshops sobre corrupção na administração e sobre contratação pública. Os preços dos cursos são relativamente elevados, o que pode afastar muitos trabalhadores, nomeadamente os de categorias salariais mais baixas.<sup>71</sup> De salientar que as várias licenciaturas em Administração Pública nas universidades não incluem Ética como disciplina obrigatória, à exceção de uma

<sup>64</sup> [http://www.jn.pt/PaginaInicial/Nacional/Interior.aspx?content\\_id=1523958](http://www.jn.pt/PaginaInicial/Nacional/Interior.aspx?content_id=1523958) [acesso a 19-07-11]

<sup>65</sup> <http://aeiou.expresso.pt/administracao-publica-muito-permeavel-a-corruptao-com-video=f526549> [acesso a 19-07-11]

<sup>66</sup> Entrevista a dirigente nacional e coordenadora distrital do SINTAP, Rosa Castro Pita

<sup>67</sup> <https://www.bep.gov.pt/> [acesso a 19-07-11]

<sup>68</sup> Entrevista a dirigente nacional e coordenadora distrital do SINTAP, Rosa Castro Pita

<sup>69</sup> Presidente da Câmara de Loures emprega família na Câmara, Jornal Expresso, 9 de julho de 2011; [http://www.publico.pt/Local/camara-de-lisboa-contratou-como-assessor-um-funcionario-seu-que-puniu-ha-tres-anos\\_1467224](http://www.publico.pt/Local/camara-de-lisboa-contratou-como-assessor-um-funcionario-seu-que-puniu-ha-tres-anos_1467224) [acesso a 19-07-11]

<sup>70</sup> Corrupção em todo o lado, Diário de Coimbra, 11 de Dezembro 2005

<sup>71</sup> [http://www.ina.pt/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=207](http://www.ina.pt/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=207) [acesso a 19-07-11]

<sup>58</sup> Decreto-Lei n.º 204/98 de 11 de julho, art. 5

<sup>59</sup> Código Penal, Secção I, art. 372-4

<sup>60</sup> Idem, art. 66-68

<sup>61</sup> Greco Eval III Rep (2010) 6E, Theme I

<sup>62</sup> Código dos Contratos Públicos, Decreto-Lei 18/2008, de 29 de janeiro, art. 57 e Anexo I — Modelo de Declaração, pontos 4, h) e 5

<sup>63</sup> Entrevista a dirigente nacional e coordenadora distrital do SINTAP, Rosa Castro Pita

universidade.<sup>72</sup> A sindicalista entrevistada informou que a maioria dos funcionários nunca leu a legislação referente aos seus direitos e deveres.<sup>73</sup>

Por seu lado, nos vários modelos de contrato de trabalho não existem cláusulas que prevejam princípios de integridade. Apenas o sigilo profissional está previsto.<sup>74</sup>

Os contratos e adjudicações públicas são, alias, um dos campos mais problemáticos em matéria de corrupção. Muitas vezes, em benefício de funcionários corruptos, as exigências dos cadernos de encargos são desprezadas e as fiscalizações mal feitas ou não executadas de todo.<sup>75</sup> A análise dos Planos de Prevenção de Risco de Gestão de várias entidades demonstra que os cadernos de encargos se encontram frequentemente incompletos, ambíguos ou opacos. Por outro lado, nem sempre são exigidas as declarações de honra sobre os candidatos.<sup>76</sup>

## EDUCAÇÃO PÚBLICA

**Em que medida a administração pública informa e educa sobre o seu papel no combate à corrupção?**

**Score: 25**

Historicamente não houve a preocupação na educação dos cidadãos para que sejam conscientes do seu papel na luta contra a corrupção. Deve destacar-se, ainda, que algumas instituições informais, por contrário, levam o público a ser tolerante a certos tipos de corrupção. Os cidadãos não denunciam casos de corrupção. Em geral, considera-se que não se está protegido na prática ou que a justiça não atua de forma correta. O medo de sofrer consequências pessoais continua a ser um fator de inatividade por parte dos cidadãos. Apesar de o governo ter encarado o problema da corrupção antes da atual crise económica, a educação dos cidadãos na luta anticorrupção ainda não é uma variável

<sup>72</sup> Elias Quadros, O Sistema Português de Suporte à Ética da Administração Pública, 12-08-2008 in <http://cegep.iscad.pt/index.php/noticias/50--o-sistema-portugues-de-suporte-a-etica-da-administracao-publica> [acesso a 19-07-11]; A exceção referida é a Licenciatura em Administração Pública da Universidade de Aveiro, como se pode confirmar em

<http://www.ua.pt/guiaonline/PageCourse.aspx?id=54&p=4> [acesso a 05-09-2011]

<sup>73</sup> Entrevista a dirigente nacional e coordenadora distrital do SINTAP, Rosa Castro Pita

<sup>74</sup> Modelos de Contratos de Trabalho em Funções Públicas in <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=92f87be6-bd38-4eee-9585-38f9cf0d6777> [consultado a 04-07-11]

<sup>75</sup> Corrupção em todo o lado, Diário de Coimbra, 11 de dezembro 2005

<sup>76</sup> Direção-Geral do Livro e das Bibliotecas, PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS, 20-01-2010, pá. 9; Grupo Águas de Portugal, PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS, pá. 4

significativa. Quando se pensa na luta anticorrupção, a classe política e a sociedade portuguesa continuam a fazê-lo em termos institucionais e jurídicos, não em termos sociais. A especialista entrevistada informou que, no fim da década de 1990, houve uma tentativa para criação de um Fórum do Cidadão, que visava uma cidadania mais ativa. A sua criação e funcionamento foram aprovados, mas nunca foi concretizado.<sup>77</sup>

Embora existam meios para apresentar denúncias e receber proteção, o cidadão médio desconhece como atuar, caso pretenda denunciar um ato de corrupção na Administração Pública, como apresentar reclamações e, inclusivamente, não se conhecem, claramente, figuras institucionais como o Provedor de Justiça, que poderia ter um papel ativo neste sentido.

A maioria dos cidadãos tem uma concepção minimalista da corrupção, desconhecendo por vezes os efeitos nocivos da corrupção para a democracia e a economia.

## COOPERAÇÃO COM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS, ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E EMPRESAS NA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

**Em que medida o sector público trabalha com agências de monitorização, empresas e a sociedade civil em iniciativas anticorrupção?**

**Score: 25**

Apesar de existir cooperação entre o Estado e entidades sociais para a gestão de alguns serviços como, por exemplo, com as Misericórdias em relação à saúde, não existem, historicamente, iniciativas deste tipo em relação à problemática da corrupção. Devido à entrada, em força, da luta anticorrupção na agenda política como consequência da crise financeira que o país atravessa, começa a ponderar-se a possibilidade de estabelecer parcerias entre diversas associações e sectores para estabelecer uma agenda para combater a corrupção.

No quadro de um plano global para otimizar o combate à corrupção, a Resolução da Assembleia da República nº 91/2010, de 10 de Agosto, recomendou ao governo proceder à “sensibilização da opinião pública através de um plano de educação cívica anticorrupção”. Neste quadro, a Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) e a Associação Cívica Transparência e Integridade (TIAC) acordaram assinar um protocolo para, juntas, cooperarem na

<sup>77</sup> Entrevista a Drª Isabel Côrte-Real

promoção e sensibilização em temas de corrupção, quer dos operadores judiciais, quer da sociedade civil, na educação para a cidadania, na formação de jovens e na divulgação de matérias, iniciativas e conteúdos de prevenção da corrupção. Estas atividades também serão realizadas para formar docentes de educação cívica e assuntos relacionados.<sup>78</sup>

## REDUÇÃO DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO ATRAVÉS DA SALVAGUARDA DA INTEGRIDADE EM CONCURSOS PÚBLICOS

**Em que medida existe um enquadramento que salvede a integridade dos procedimentos em concursos e licitações públicas, incluindo sanções significativas para condutas impróprias por parte de fornecedores e agentes públicos, bem como mecanismos de monitorização e queixa?**  
**Score: 75**

O *Estatuto Disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas* exige que as compras do Estado sejam feitas com imparcialidade, objetividade e integridade e prevê um conjunto de sanções disciplinares para os funcionários públicos que violem estas exigências. As sanções determinam que os administradores públicos que favoreçam um dado cidadão, empresa ou organização em particular sejam suspensos dos seus cargos; que os administradores públicos que não sejam imparciais no exercício das suas funções ou acumulem empregos ou atividades particulares que ponham em risco a imparcialidade, objetividade e integridade possam ser suspensos por um período de tempo; que os administradores que sejam detetados a lucrar ilegalmente com o exercício das suas responsabilidades, em particular aqueles que tenham interesse (direto ou indireto) em algum contrato público, sejam despedidos imediatamente e terminem as suas funções.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> Documento Prevenir e combater a corrupção — Monitorização das alterações introduzidas pela Assembleia da República em 2010, DGPJ

<sup>79</sup> Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, Lei 58/2008, de 9 de setembro, art. 17-19

Os concursos de contratos para obras públicas estão regulados, tanto pela legislação nacional, como pela europeia. Para contratos públicos com um valor estimado acima de certos limites, as diretivas da União Europeia dão uma série de regras comuns para publicitar os requerimentos do Estado e abrir uma ronda de licitações.<sup>80</sup> Estas regras estão baseadas no princípio da não discriminação de empresas europeias por questões de nacionalidade, livre concorrência e transparência dos procedimentos de licitação. Para contratos públicos abaixo destes limites e que não se enquadrem nas diretivas europeias, aplicam-se regulamentos e procedimentos nacionais diferentes.

O *Código do Procedimento Administrativo* estabelece que todos os contratos administrativos — obras públicas, serviços, etc. — se realizem através de concurso público ou por ajuste direto, excetuando os casos regulados por leis especiais. As licitações podem ser de tipos distintos: abertas, limitadas (com candidatura prévia das propostas), limitada (sem candidatura) ou através de negociação. O ajuste direto só é permitido no limitado número de condições que envolvam um baixo gasto público, cujo limite máximo varia consoante a entidade adjudicante e o tipo de investimento.<sup>81</sup> O último governo propôs o aumento dos limites, o que gerou uma preocupação acrescida, visto que os ajustes diretos regra geral são de natureza clientelar. A iniciativa foi bloqueada por toda a oposição.<sup>82</sup> Já em 2009, o governo tinha aprovado um regime de exceção para as autarquias, que lhes permitia realizar contratos por ajuste direto com valores muito acima dos permitidos por lei. Esta decisão governamental foi bastante criticada, uma vez que o clientelismo e o tráfico de influências são bastante problemáticos ao nível autárquico.<sup>83</sup> Os maiores beneficiados foram os construtores civis, conhecidos por financiarem campanhas eleitorais a nível local.<sup>84</sup> De salientar ainda que esta medida foi aprovada em ano de eleições autárquicas, o que pode ser entendido como uma medida eleitoralista.

O Código propõe algumas salvaguardas para garantir a imparcialidade durante os contratos públicos. Os funcionários que integraram o processo de compra pública devem informar os seus superiores, ou os membros do comité de avaliação, caso exista

<sup>80</sup> Directivas 2004/17/CE e 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, 31 de março

<sup>81</sup> Código dos Contratos Públicos, art. 19 e 20

<sup>82</sup> <http://www.agenciafinanciera.iol.pt/economia-nacional/ajuste-directo-concurso-publico-autarquias-lei-crise-agencia-financiera/1242465-5205.html> e [http://economica.sapo.pt/noticias/oposicao-trava-governo-no-aumento-de-despesas-por-ajuste-directo\\_114799.html](http://economica.sapo.pt/noticias/oposicao-trava-governo-no-aumento-de-despesas-por-ajuste-directo_114799.html) [acesso a 27-07-11]

<sup>83</sup> [http://economia.publico.pt/Noticia/saldanha-sanches-dispensa-das-camara-de-concursos-publicos-favorece-a-corrupcao\\_1355383](http://economia.publico.pt/Noticia/saldanha-sanches-dispensa-das-camara-de-concursos-publicos-favorece-a-corrupcao_1355383) [acesso a 27-07-11]

<sup>84</sup> Shangina, Grilo e Moreira, A Corrupção nas Autarquias: Breve Análise Teórica e Modelo Explicativo, Universidade do Porto

algum conflito de interesses da sua parte. Se for violado o princípio da imparcialidade poderá ser instaurado um processo penal contra o funcionário.<sup>85</sup> Na prática, existem poucos casos sobre violação de imparcialidade.

O Código Penal condena a “Participação Económica em Negócio”, de funcionários públicos, que envolva tentativa ou ganho ilícito obtido por um funcionário público ou cargo político, em qualquer transação comercial pública que estes deveriam implementar, monitorizar ou proteger.<sup>86</sup>

Na maioria dos casos, é muito difícil averiguar se um funcionário público tem algum compromisso ou conflito de interesses em relação a alguma das ofertas apresentadas. Não há uma monitorização eficaz permanente sobre o património ou conflitos de interesses.

Quanto às queixas e denúncias, segundo o Código de Procedimento Administrativo, qualquer titular de oferta perdedora dentro de um processo de licitações tem o direito de solicitar uma revisão oficial da decisão final. Na prática isto habitualmente não funciona.<sup>87</sup>

Caso quem apresentou e perdeu uma licitação continue insatisfeito com as justificações que lhe foram dadas acerca do seu pedido, pode apresentar recurso nos tribunais administrativos nacionais ou no Tribunal Europeu.

Os dados das licitações são públicos, os cidadãos têm o direito constitucional de aceder de regular e gratuitamente às informações acerca dos processos de compra de bens e serviços públicos. Igualmente, os processos de concursos para obras públicas devem ser anunciados no Diário da República e em, pelo menos, dois dos maiores periódicos nacionais, indicando todos os requerimentos para concorrer. Quando o concurso exceda um montante determinado, também se deve publicitar o concurso a nível europeu, no suplemento do Jornal Oficial da União Europeia) e na base de dados TED (Tenders Electronic Daily).

As empresas que tenham sido condenadas por violar os regulamentos ou normas que tenham penas de prisão por mais de seis meses ficam impedidas de participar em concursos públicos. O mesmo sucede com aquelas que, pelas circunstâncias em causa, revelaram que não são dignas de confiança para participação em processos de licitação.

Não obstante, além destas limitações só durarem cinco anos, na prática, há formas de evitar esta suspensão, sobretudo a partir da criação de novas empresas, alterações de nomes ou da subcontratação para a prestação de serviços por parte de uma empresa vencedora do concurso.

O problema não é de enquadramento legal. As várias leis e códigos deontológicos existentes salvaguardam a integridade dos procedimentos em concursos e licitações públicas, mas a sua aplicação não é efetiva e a monitorização de situações de conflito de interesses susceptíveis de gerar comportamentos menos próprios é inexistente.

### Recomendação

Deve ser criada uma base de dados que permita avaliar os conflitos de interesses existentes e verificar todos os conflitos que possam existir em cada processo de licitação. É necessário criar um sistema de monitorização e auditorias sobre os funcionários relacionados nas licitações e estabelecer medidas disciplinares fortes para aqueles que incorram em atos de corrupção.

Deve ser criado um registo, não só de empresas responsabilizadas por fraude ou incumprimento de contratos, mas também de responsáveis cujas decisões regem a ação dessas empresas e estabelecer sanções a nível pessoal e empresarial. Devem limitar-se as possibilidades de os culpados de comportamentos corruptos ou fraudulentos voltarem a participar em concursos públicos através da constituição de novas empresas, alterações de nome ou a partir de subcontratações.

<sup>85</sup> Código do Procedimento Administrativo, art.178 - 189

<sup>86</sup> Código Penal, art. 377

<sup>87</sup> Código do Procedimento Administrativo, art.161 - 177