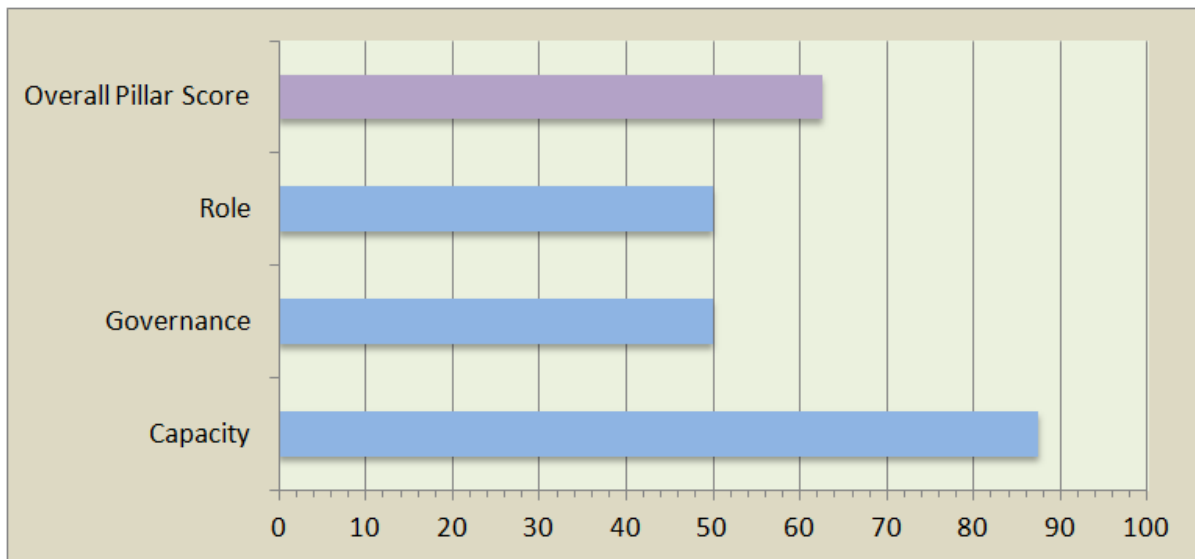


PARLAMENTO



ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA

A Assembleia da República (AR) é um dos três órgãos de soberania da República Portuguesa. É composta por uma câmara única, com 230 deputados, eleitos por um período de quatro anos, por sufrágio universal direto. A legislatura encontra-se dividida em quatro sessões legislativas distintas. O Parlamento tem competência legislativa e política, embora exerça também amplos poderes de fiscalização e controlo sobre os demais órgãos de soberania (Presidente da República e Governo), assim como sobre outras instituições do sistema político. O Presidente da AR é a segunda figura na hierarquia do Estado português. A Assembleia é politicamente responsável perante os eleitores, podendo no entanto ser dissolvida, nos termos previstos pela Lei Fundamental, pelo Presidente da República.

RECURSOS (LEI)

Em que medida existe um enquadramento legal que permita à Assembleia da República ter os recursos adequados para a efetiva prossecução dos seus objetivos?

Score: 100

A Constituição confere à Assembleia da República um conjunto de competências internas, dispondo este órgão de personalidade jurídica, de autonomia administrativa e financeira, e de património próprio. A Lei Fundamental e a «Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República»¹ (LOFAR) regem a atividade parlamentar, estando prevista a existência de dois órgãos de gestão: o Presidente da Assembleia da República e o Conselho de Administração. Com vista a auxiliar o trabalho dos deputados foi criado um corpo de serviços administrativos de apoio hierarquizados, denominados «Serviços da Assembleia da República» (SAR), que dependem exclusivamente do Parlamento.

Neste contexto, a AR decide autonomamente acerca dos seus recursos financeiros, materiais e humanos, de acordo com aquilo que for necessário para a prossecução da sua atividade.

É da competência do Conselho de Administração da AR elaborar a conta de exploração, a qual deverá ser apreciada, discutida e votada pelos deputados previamente à aprovação do Orçamento do Estado (OE). Cabe também ao Plenário aprovar os orçamentos suplementares, o relatório de contas e de gerência, bem como o parecer² do Tribunal de Contas (TC) relativo às despesas parlamentares.

A execução orçamental é efetuada através dos SAR, recaindo neste órgão a responsabilidade de requerer aos serviços competentes do Ministério das Finanças, os fundos não sujeitos a cativação, sendo as verbas posteriormente transferidas de forma direta para os órgãos autónomos.

Nos termos da Lei, a AR dispõe de um conjunto de receitas próprias: as dotações inscritas no OE; os saldos de anos findos; o produto das edições e publicações; os direitos de autor; os resultados da aplicação de fundos; as demais receitas que lhe forem atribuídas por lei, resolução da AR, contrato, sucessão ou doação. Os saldos

positivos apurados no fim de cada ano económico são transferidos automaticamente para a gerência do ano seguinte e distribuídos conforme as necessidades de cada rubrica.

Ao nível dos recursos humanos, os SAR prestam assessoria técnica e administrativa a todos os órgãos da AR e a todos os deputados, sendo da sua responsabilidade o suporte técnico e administrativo no domínio das atividades de secretariado e apoio direto ao Plenário, às Comissões e aos órgãos que funcionem junto da AR ou na sua dependência. Recai igualmente nos SAR a gestão dos recursos financeiros, materiais e humanos da Assembleia. Para levar a efeito a sua missão, o Parlamento dispõe de órgãos, serviços e unidades orgânicas, criados de acordo com a dinâmica do trabalho legislativo.

As contas da Assembleia estão sujeitas à fiscalização anual do Tribunal de Contas³, entidade que deverá emitir um parecer não vinculativo sobre o orçamento parlamentar.

Os dispositivos legais relativos ao financiamento da AR, bem como o detalhe das contas, encontram-se disponíveis para consulta no site⁴ deste órgão de soberania, podendo também ser perscrutados no Diário da República e no Arquivo Histórico Parlamentar. O orçamento interno aprovado pelos deputados apresenta-se de forma transparente e detalhada, sendo possível observar todas as alocações de recursos votadas pelo Plenário. Igualmente de fácil acesso é o parecer do Tribunal de Contas⁵, ainda que a última avaliação disponível reporte ao ano de 2009.

Por fim, e ainda a respeito da consulta pública das contas da AR, cabe aqui alertar para o seguinte ponto. O relatório de contas do Parlamento encontra-se organizado por rubricas. Dito de outro modo, embora obedeça, é certo, às regras e procedimentos contabilísticos correntes, não permite porém um conhecimento pormenorizado (para não dizer minucioso) de cada categoria. Tratando-se aqui de contas públicas seria pois expectável — e salutar — a divulgação de uma informação mais concisa, facilitadora de um escrutínio tão rigoroso quanto possível por parte da Sociedade Civil e da comunicação social. A título de ilustração,

¹ Lei n.º 28/2003, de 30 de Julho, relativa à «Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República».

² Ao abrigo do disposto no art.º 5 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, relativa Organização e Processo do Tribunal de Contas, compete a este órgão dar um parecer anual sobre «a conta da Assembleia da República» (legislação disponível na página www.tcontas.pt/pt/apresenta/legislacao/legis5-act.pdf) [acesso em 20.07.2011].

³ Vide nota anterior. Vide também Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, relativa à Organização e Processo do Tribunal de Contas, com as seguintes alterações: 1.º alteração: Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro; 2.º alteração: Lei n.º 1/2001, de 4 de Janeiro; 3.º alteração: Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro; 4.º alteração: Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto; 5.º alteração: Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto. Legislação disponível em www.tcontas.pt/pt/apresenta/legislacao/legis5-act.pdf [acesso em 26.06.2011].

⁴ Orçamento disponível em www.parlamento.pt/oar/Paginas/default.aspx [acesso em 26.06.2011].

⁵ Parecer disponível na página www.tcontas.pt/pt/actos/actos.shtm [acesso em 26.06.2011].

atentemos ao Orçamento relativo ao ano⁶ de 2011: as rubricas 01.01.06⁷ e 01.01.07⁸ representam, respetivamente, encargos com «Pessoal contratado a termo» e «Pessoal em regime de tarefa ou avença», totalizando um valor de 537.314€. Mais elevados ainda são os encargos com o «Pessoal além dos Quadros — GP's» (7.760.800€) descritos na rubrica 01.01.05⁹. Embora sabendo que, neste último caso, nos encontremos perante nomeações para os gabinetes dos grupos parlamentares, uma maior transparência seria recomendável, permitindo assim conhecer quem são as pessoas envolvidas e quais os montantes¹⁰. Não poderíamos findar este exemplo sem referir os encargos relativos a «Estudos, pareceres, projetos e consultadoria» (rubrica 02.02.14¹¹). A quem se destinam estas verbas? Existirão conflitos de interesses?

RECURSOS (PRÁTICA)

Em que medida a Assembleia da República tem os recursos adequados para a efetiva prossecução dos seus objetivos?

Score: 100

Nos termos definidos pela Constituição¹² e pela LOFAR¹³, a AR dispõe de amplos recursos humanos, financeiros e materiais. Sempre que necessário pode também este órgão de soberania aprovar um orçamento suplementar, a fim de suprir necessidades financeiras adicionais¹⁴.

O Parlamento tem a sua sede em Lisboa, em instalações privativas (Palácio de São Bento), dispondo também de instalações contíguas (dependências) que albergam diversos serviços de apoio aos deputados e à atividade legislativa. Pode, a qualquer momento, construir, adquirir ou arrendar imóveis e instalações, por via própria ou por atribuição do Estado. Quando necessária, é permitida a expropriação por utilidade pública de bens imóveis e direitos imobiliários de particulares, nos termos da Lei.

Os serviços da AR são múltiplos e encontram-se organizados de acordo com as necessidades da atividade parlamentar.

O Presidente da Assembleia da República dispõe de um Gabinete constituído por pessoal da sua livre escolha e nomeação. Este gabinete é constituído por um chefe de gabinete, por um assessor principal e por três assessores, por três adjuntos, por quatro secretários, por dois secretários auxiliares e por um motorista. O apoio administrativo e auxiliar poderá ainda ser prestado por funcionários dos serviços da Assembleia, destacados para o efeito junto do Presidente.

Os Vice-Presidentes são apoiados por um secretário e um motorista, por eles livremente nomeados e exonerados dessas funções.

O Gabinete dos Secretários da Mesa é constituído por funcionários do quadro de pessoal da Assembleia da República, num máximo de quatro funcionários.

Os antigos Presidentes da Assembleia da República que se mantenham no exercício do mandato de Deputado beneficiam, nas instalações da Assembleia da República, de um gabinete próprio. Dispõem igualmente do apoio de um funcionário da sua livre escolha.

A AR dispõe de um conjunto de serviços cuja finalidade é prestar assessoria técnica e administrativa aos órgãos da Assembleia da República e aos deputados (suporte técnico e administrativo no domínio das atividades de secretariado e de apoio direto ao Plenário; apoio às comissões e aos órgãos que funcionam junto da Assembleia da República ou na sua dependência; elaboração de estudos técnicos especializados necessários à atividade da Assembleia da República; gestão dos recursos financeiros, materiais e humanos disponíveis).

O recrutamento e seleção dos funcionários da Assembleia da República é feito por via de concurso público. Para o aperfeiçoamento dos funcionários parlamentares são por vezes concedidas bolsas de estudo, as quais permitem a frequência de

⁶ Vide Resolução da Assembleia da República n.º 115/2010, de 29 de Outubro de 2010, disponível em www.parlamento.pt/Documents/OAR_2011.pdf [acesso em 26.06.2011].

⁷ Resolução da Assembleia da República n.º 115/2010, de 29 de Outubro de 2010, in *Diário da República*, 1.ª série - N.º 211 - 29 de Outubro de 2010, p. 4906.

⁸ Resolução da Assembleia da República n.º 115/2010, de 29 de Outubro de 2010, in *Diário da República*, 1.ª série - N.º 211 - 29 de Outubro de 2010, p. 4906.

⁹ Resolução da Assembleia da República n.º 115/2010, de 29 de Outubro de 2010, in *Diário da República*, 1.ª série - N.º 211 - 29 de Outubro de 2010, p. 4906.

¹⁰ A informação respeitante aos gastos com os gabinetes parlamentares encontra-se consignada nos despachos de nomeação do pessoal, onde constam o nome e a função de cada assessor. Contudo, é necessária uma pesquisa mais alongada nos Diários da República para encontrar o detalhe destes dados, o que torna a informação ainda mais difícil de identificar. Não bastasse, o conteúdo dos despachos de nomeação deixa muito a desejar. Com efeito, é manifesta a ausência de transparência no que toca aos montantes de contratação envolvidos, como ilustra de sobremaneira o exemplo dos despachos n.º 9105/2011, n.º 9106/2011, ou ainda n.º 9107/2011, de 31 de Março de 2011 (in *Diário da República*, 2.ª série - N.º 136 - 18 de Julho de 2011, p. 29899; informação disponível em <http://dre.pt/util/getpdf.asp?s=diad&serie=2&id=136.2011&idip=2011042061> [acesso em 20.07.2011]).

¹¹ Resolução da Assembleia da República n.º 115/2010, de 29 de Outubro de 2010, in *Diário da República*, 1.ª série - N.º 211 - 29 de Outubro de 2010, p. 4908.

¹² CRP, art.º 181 supracitado.

¹³ Lei n.º 28/2003, de 30 de Julho, relativa à Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República.

¹⁴ Desde 2001 foram aprovados sete orçamentos suplementares, sendo que, nos anos de 2005 e 2006, foram aprovados dois orçamentos suplementares por ano (informação disponível em www.parlamento.pt/oar/Paginas/default.aspx [acesso em 20.07.2011]).

cursos e estágios em instituições nacionais ou organismos internacionais.

Caso venha a ser necessário, o Presidente da AR pode autorizar a requisição de funcionários da administração central, regional ou local para prestarem serviço no Parlamento, bem como de técnicos de empresas públicas ou privadas, assim como de outros organismos. Pode ainda encomendar estudos e serviços; convidar entidades nacionais e estrangeiras para realizar estudos, inquéritos ou trabalhos de carácter eventual; celebrar contratos de trabalho a termo certo, de duração não superior a um ano¹⁵.

Os grupos parlamentares dispõem de gabinetes constituídos por pessoal de sua livre escolha e nomeação, que alternam consoante o número de deputados eleitos. Deste modo, o número de funcionários nos gabinetes varia entre os 3 e os 45 elementos. A este respeito, o art.º 38 da LOFAR dispõe que o «regime remuneratório do pessoal da Assembleia da República e do pessoal dos Gabinetes do Presidente da Assembleia da República, dos Vice-Presidentes e do Secretário-Geral será fixado pelo Presidente da Assembleia da República, sob proposta do Conselho de Administração». Contudo, existem algumas regras a cumprir, designadamente no que concerne a remuneração destes funcionários. Neste sentido, o art.º 46 da LOFAR esclarece que «[a]s despesas com as remunerações [...] não podem ultrapassar, anualmente», determinadas fasquias, a saber:

«a) Grupo parlamentar de 2 Deputados – 24 x 14 SMN (salário mínimo nacional) + 6 x 14 SMN por Deputado; b) Grupo parlamentar de 3 a 15 Deputados – 45 x 14 SMN + 6 x 14 SMN por cada Deputado; c) Grupo parlamentar com mais de 15 Deputados – 60 x 14 SMN mais: 6 x 14 SMN por Deputado, para 15 Deputados; 3 x 14 SMN por Deputado, para o número de Deputados que exceda 15, até ao máximo de 40; 2,25 x 14 SMN por Deputado, acima de 40 e até 80 Deputados; 1,8 x 14 SMN por Deputado, acima de 80 Deputados» [...] «No início de cada mês os gabinetes dos grupos parlamentares comunicarão aos serviços da Assembleia da República as horas extraordinárias a processar aos funcionários dos grupos parlamentares».

Acrescenta ainda o art.º 46 da LOFAR¹⁶ que os deputados que representam a solo um partido, assim como os deputados independentes, beneficiam também eles de verbas para a sua equipa, nas seguintes modalidades: «a) Deputado único representante de um partido – 14 x 14 SMN [salário mínimo nacional]; b) Deputado independente – 5 x 14 SMN».

A alocação destes recursos não suscita grande debate, sendo aprovada aquando da votação global do orçamento da AR. A fiscalização exercida sobre estas nomeações, assim como sobre as verbas que lhes estão destinadas, suscita um debate reduzido, na condição de os montantes previstos na Lei não serem ultrapassados. O próprio parecer do Tribunal de Contas relativo ao ano de 2009 é esclarecedor quanto ao carácter brando do controlo que é exercido:

«Os Deputados eleitos por cada partido podem constituir-se em GP - Grupos Parlamentares e dispor de gabinetes constituídos por pessoal de sua livre escolha e nomeação nos termos do artigo 46.º da LOFAR. No início de cada legislatura, os GP indicam aos SAR os respetivos quadros de pessoal, não podendo as despesas com as remunerações ultrapassar os limites indicados no citado artigo, sendo a gestão das verbas atribuídas para suportar tais encargos da estrita responsabilidade de cada GP. Acresce que, nos termos do artigo 47.º da LOFAR, a cada GP é atribuída, anualmente, uma subvenção para encargos de assessoria aos Deputados e outras despesas de funcionamento, paga em duodécimos, por conta de dotações especiais inscritas do OAR.»¹⁷

Da leitura do parecer sobressai que o Tribunal limita-se a constatar a correta execução dos valores inscritos nas contas da AR, reportando para o dispositivo legal supracitado a fim de esclarecer as despesas observadas. Nenhuma questão é levantada, nenhum esclarecimento é solicitado, nenhuma justificação é requerida.

Ainda assim, nem sempre o Tribunal de Contas é parco em palavras. Sempre que necessário, não hesita em pronunciar-se com maior ênfase. O relatório referente ao ano de 2005 é disso um bom exemplo, evidenciando a deteção de irregularidades. Mais do que tudo, este Parecer mostra-nos que as referidas irregularidades existem no seio da contabilidade da AR, como bem atesta este exemplo¹⁸:

«O exame da amostra das operações revelou que despesas no montante de € 5.726,36 foram contabilizadas pelo montante de € 5.137,88 uma vez que lhes foi abatido o montante de € 574,98 relativo a “Notas de Crédito”, ademais referente a exercícios anteriores. Ora, refletindo a conta de gerência uma contabilidade orçamental, ela deve registar valores brutos de receita e despesa e não o resultado de compensações, aliás como estabelece o princípio

¹⁵ Vide, a este respeito, a página 3 do presente.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Tribunal de Contas, «Parecer sobre a Conta da Assembleia da República», 2009, p. 7 (disponível para consulta em www.tcontas.pt/pt/actos/parecer-ar/2009/ar2009.pdf) [acesso em 20.07.2011].

¹⁸ Tribunal de Contas, «Parecer sobre a Conta da Assembleia da República», 2005, p. 11 (disponível para consulta em www.tcontas.pt/pt/actos/parecer-ar/2005/ar2005.pdf) [acesso em 20.07.2011].

da “não compensação” além do mais contido no n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 91/2001 - Lei de Enquadramento Orçamental, de 20 de Agosto que refere que... “Todas as despesas são inscritas pela sua importância integral, sem dedução de qualquer espécie”. O princípio da “anuidade”, também não foi respeitado. [...] A erros de tipo idêntico ao indicado no ponto anterior referiu-se o TC no seu Parecer relativo ao exercício transato. Cabe, porém, sublinhar que o erro ora detetado ocorreu em data anterior à da conclusão da precedente auditoria. [...] 27. Para aquisição de viagens e alojamento os SAR recorreram, por sistema, a uma das agências de viagens selecionadas no âmbito de um concurso público internacional aberto pela DGP - Direção-Geral do Património, a qual se instalou no edifício da AR. [...] 28. A presença física da agência à qual os SAR recorreram por sistema obrigaria a que a respetiva seleção tivesse sido efetuada mediante a abertura de um concurso público específico. Constatou-se que o CA tomou já iniciativas nesse sentido tendo procedido à abertura de um concurso público internacional para o efeito.»

Igualmente relevante, é o facto dos assessores dos grupos parlamentares serem recrutados a «termo incerto». As vicissitudes da vida parlamentar, nomeadamente a incerteza quanto à duração da legislatura (com efeito, o Parlamento pode ser dissolvido pelo PR nas condições previstas pela CRP), ou ainda a rotatividade dos deputados (substituições, renúncias, etc.), justificam que se recorra a este molde contratual que visa, nos termos da Lei laboral, desempenhar uma tarefa cuja execução justifica a sua celebração. Por outro lado, a própria LOFAR, no seu art.º 45, limita o recurso aos contratos a «termo certo»: «[a] contratação de pessoal a termo certo será feita a título excecional». Eis o que permite que estes cargos sejam ocupados de acordo com a vontade de cada partido, podendo estes atores da vida política definir a sua equipa de trabalho, recrutando e dispondo dos serviços de toda uma clientela partidária. Neste sentido vai aliás o art.º 46 §2 da LOFAR, segundo o qual, «[n]o início de cada legislatura os grupos parlamentares indicarão aos serviços da Assembleia da República o quadro de pessoal de apoio, com a indicação das categorias e vencimentos, o qual poderá ser corrigido no início de cada sessão legislativa».

As comissões especializadas permanentes são apoiadas por pessoal técnico superior, técnico e de secretariado. Os presidentes das comissões podem ainda propor ao Presidente da Assembleia da República a requisição de técnicos ao setor público ou privado para a realização de trabalhos de assessoria técnica. Do seu lado, o Presidente da Assembleia da República pode ainda autorizar a realização de estudos e pareceres a elaborar por especialistas de reconhecido mérito.

Em suma, a Assembleia da República dispõe de vários serviços especializados de apoio aos trabalhos, conforme consta do organograma de serviços¹⁹:

- grupo de trabalho para os assuntos culturais;
- conselho de direção do Canal Parlamento;
- serviços da presidência da AR;
- serviços de segurança;
- auditoria jurídica;
- serviços da mesa da AR;
- secretaria-geral;
- gabinete de apoio médico e enfermagem;
- serviços adjuntos da secretaria-geral;
- direção de serviços de apoio técnico e de secretariado;
- divisão de apoio ao Plenário;
- divisão de apoio às comissões;
- divisão de redação e apoio audiovisual;
- divisão de serviços de documentação, informação e comunicação
- divisão de informação legislativa e parlamentar;
- divisão de edições;
- centro de informação ao cidadão e relações públicas;
- arquivo histórico parlamentar;
- biblioteca;
- direção de serviços administrativos e financeiros;
- divisão de recursos humanos e administração;
- divisão de gestão financeira;
- divisão de aprovisionamento e património;
- gabinete de relações internacionais e protocolo;
- divisão de relações internacionais;
- divisão de protocolo;
- centro de informática;
- centro de formação parlamentar e interparlamentar;
- museu.

¹⁹ Disponível na página www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/OrganogramadosServicos.aspx [página consultada em 02.07.2011].

INDEPENDÊNCIA (LEI)

Por lei, em que medida a Assembleia da República é independente?

Score: 100

Pode a Assembleia da República ser dissolvida? Se sim, em que condições?

De acordo com o dispositivo constitucional, a Assembleia da República pode ser dissolvida pelo Presidente da República (PR).

O PR dispõe de uma total autonomia no relativamente à decisão de dissolução, podendo optar por esta medida de forma discricionária, desde que respeite o articulado da Lei Fundamental. Assim, nos termos dos art.ºs 133, alínea e) e 172, §1 da CRP, o procedimento de dissolução deve obedecer a um conjunto de regras:

1. o PR deve ouvir previamente os partidos com assento parlamentar e o Conselho de Estado;
2. a AR não pode ser dissolvida nos seis meses posteriores à eleição do PR;
3. a AR não pode ser dissolvida no último semestre do mandato do PR;
4. a AR não pode ser dissolvida durante a vigência do estado de sítio ou do estado de emergência.

Pode a Assembleia da República ser convocada extraordinariamente, caso seja necessário?

O art.º 174 da CRP dispõe que a sessão legislativa tem a duração de um ano, decorrendo os trabalhos no período que medeia entre 15 de setembro e 15 de junho. Contudo, fora deste prazo, os trabalhos da AR podem ser prorrogados com a condição de esta medida ser aprovada pelo Plenário, por iniciativa da «Comissão Permanente» ou, em casos de emergência, por iniciativa de uma maioria qualificada de deputados (mais de metade). Do seu lado, o Presidente da República pode convocar extraordinariamente a AR com vista à resolução de assuntos específicos. Por último, as comissões parlamentares podem prosseguir os seus trabalhos independentemente do funcionamento do Plenário, desde que obtida a autorização deste último.

A Assembleia da República define e controla a sua própria agenda de trabalhos?

O funcionamento das sessões parlamentares é regido pela Lei Constitucional (art.º 176), assim como pelo Regimento da

Assembleia da República²⁰. Cabe ao Presidente da AR fixar a ordem do dia de acordo com a prioridade das matérias definidas no regimento. Do seu lado, tanto o poder executivo como os grupos parlamentares podem requerer prioridade para assuntos de interesse nacional e de resolução urgente. Os grupos parlamentares têm igualmente direito à determinação da ordem do dia de um número de sessões, de acordo com o estabelecido no Regimento da AR. Por fim, também as Assembleias Legislativas dos Açores e da Madeira podem requerer prioridade para assuntos de interesse regional, desde que urgentes.

A Assembleia da República controla a nomeação/eleição do seu Presidente e dos membros das várias comissões?

O Presidente da AR é eleito, nos termos do art.ºs 175 da CRP, pela maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções. Do mesmo modo, a composição das comissões parlamentares é, nos termos do Cap. II, Secção I do Regimento da AR²¹, proporcional à representatividade dos grupos parlamentares. O número de membros de cada Comissão parlamentar e a sua distribuição pelos diversos grupos parlamentares são fixados por deliberação da Assembleia. As presidências das comissões parlamentares são repartidas pelos partidos com assento parlamentar em proporção do número dos seus deputados, competindo aos grupos parlamentares escolher as presidências que lhes caibam, por ordem de prioridade, a começar pelo grupo parlamentar com maior representatividade.

Pode a Assembleia da República recrutar os seus próprios funcionários e staff técnico de apoio?

De acordo com a CRP (art.º 181) e a LOFAR, o Parlamento é acompanhado nos seus trabalhos por um conjunto de funcionários, nomeados sob a supervisão direta e indireta do Conselho de Administração da AR. Conforme referimos no ponto 1.1.2, este órgão dispõe de uma total autonomia orçamental e legal, podendo abrir concursos públicos, recrutar técnicos e serviços especializados, solicitar a comissão de serviço de funcionários públicos oriundos de outros serviços do Estado, etc.

As forças da ordem precisam de autorização especial para entrar nas instalações da Assembleia da República? Está a Assembleia da República capacitada para levantar a imunidade dos seus membros? Os deputados gozam de imunidade durante o exercício das suas funções parlamentares?

²⁰ Disponível na página www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegimentoAR_Simples.pdf [acesso em 12.06.2011].

²¹ Idem.

O art.º 157 da Lei Fundamental rege as imunidades dos deputados. Assim, de acordo com a Constituição, nenhum deputado pode ser ouvido como arguido ou como declarante sem a autorização expressa da Assembleia, principalmente nos casos em que houver fortes indícios de crime doloso punido com pena de prisão superior a três anos. Do mesmo modo, nenhum deputado pode ser detido ou preso sem autorização da AR, excetuando nos casos em que seja a detenção ocorra em flagrante delito, em casos punidos com pena de prisão superior a três anos.

No que respeita às intervenções de âmbito parlamentar, os deputados não respondem nem civil, nem criminal, nem disciplinarmente pelas opiniões emitidas no exercício das suas funções.

INDEPENDÊNCIA (PRÁTICA)

Na prática, em que medida a Assembleia da República é independente?

Score: 50

Normalmente a Assembleia da República desempenha as suas funções sem interferências externas, salvo aquelas decorrentes do jogo normal da Democracia, isto é, do debate entre a Sociedade Civil, os grupos de pressão e os partidos políticos.

Do ponto de vista político, a AR foi dissolvida duas vezes pelo Presidente da República desde 2004 (em 2004, por iniciativa do Presidente²²; em 2011, após a demissão do governo²³), em contextos muito diferentes. Apesar de ser considerada por muitos constitucionalistas e politólogos como uma “bomba atómica”, ou ainda como um “poder discricionário” do Presidente²⁴, a verdade é que este poder presidencial não tem sido utilizado abusivamente, nem enquanto meio de pressão, nem enquanto meio efetivo, pelos sucessivos Chefes de Estado.

Também os governos não têm interferido diretamente na atividade parlamentar, até porque as maiorias parlamentares tendem a coincidir com a cor do partido que está no governo. No entanto, nestes casos é normalmente imposta disciplina partidária que leva

a maioria a votar nas decisões do governo. Na XI legislatura (2009-2011), por sua vez, coincidiu com um governo sem maioria parlamentar, facto que conduziu, por motivos vários de ordem conjuntural e política, a acesos debates parlamentares. Verificaram-se alguns casos²⁵ de pressão do executivo sobre a AR, ainda que dentro do regular funcionamento do jogo democrático e das instituições. Por outro lado, os governos tendem a servir-se de decretos-lei como forma de contornar a AR.

Do seu lado, a Justiça também não tem interferido de sobremaneira na atividade parlamentar, tendo-se observado poucos pedidos de levantamento da imunidade de deputados em exercício de funções, no contexto de investigações judiciais. Talvez o caso mais mediático da última década esteja relacionado com o deputado Paulo Pedroso²⁶, num caso em nada relacionado com transparência ou corrupção. Mais recentemente, a arena política portuguesa assistiu a um caso²⁷ que mereceu algum destaque na comunicação social, num delicado assunto de ética comportamental para com jornalistas.

Quantas leis aprovadas pela Assembleia da República tiveram origem no parlamento e quantas foram da iniciativa do Governo?

Entre 2009 e 2011, no decorrer das 1.ª e 2ª Sessões Legislativas da XI Legislatura, a Assembleia da República²⁸ esteve na origem de 82 Leis, enquanto apenas 36 Leis tiveram origem no governo²⁹.

Existem exemplos da Assembleia da República aprovar leis contrárias à vontade do Governo?

Não é frequente assistir-se a situações em que a AR vota Leis contra a vontade do governo. O facto de vários governos (1987, 1991, 2002, 2005, 2011) terem beneficiado do apoio incondicional de uma maioria parlamentar em muito contribuiu para isso. Contudo, em situações de governos minoritários, verificaram-se por

²² Sobre este assunto: www.publico.pt/Sociedade/sampaio-dissolucao-da-assembleia-resulta-de-apreciacao-politica-global_1209733 [acesso em 10.07.2011].

²³ Sobre este assunto: www.jornaldenegocios.pt/home.php?template=SHOWNEWS_V2&id=478223 [acesso em 10.07.2011].

²⁴ Sobre este assunto vide: Miranda, Jorge, *Direito Constitucional - Tomo V*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009; Gouveia, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional - Vol. II*, Coimbra, Almedina, 2009; Freire, André e Pinto, António Costa, *O Poder Presidencial em Portugal*, Alfragide, Dom Quixote, 2010;

²⁵ Sobre este assunto:

www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content_id=1675711&especial=Or%E7ament%20de%20Estado%202011&secao=ECONOMIA [acesso em 10.07.2011]; ou ainda: http://economia.publico.pt/Noticia/lacao-pressao-dizendo-que-chumbo-do-pec-pode-originar-demissao-do-governo_1485995 [acesso em 10.07.2011].

²⁶ Sobre este assunto: www.publico.pt/Sociedade/casa-pia-paulo-pedroso-vai-pedir-levantamento-da-sua-imunidade-parlamentar-actualizacao_1148663 [acesso em 10.07.2011].

²⁷ Sobre este assunto: www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/levantamento-de-imunidade-parlamentar-de-ri-cardo-rodrigues-discutido-hoje_1443229 [acesso em 10.07.2011].

²⁸ Estatísticas disponíveis em www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/RelatoriosEstatisticas.aspx [acesso em 10.07.2011].

²⁹ Idem [acesso em 10.07.2011].

vezes alguns episódios em que o Parlamento votou Leis contra a vontade do governo³⁰.

TRANSPARÊNCIA (LEI)

Em que medida existem normas que assegurem que o público obtém informação relevante sobre as atividades e os processos de decisão da Assembleia da República?

Score: 75

Os Caps. V e VI do «Regimento da Assembleia da República»³¹, conjuntamente com o «Regulamento de Acesso, Circulação e Permanência nas Instalações da Assembleia da República»³², definem os termos da publicidade dos trabalhos e atos da AR, assim como o regime de credenciação dos jornalistas no Palácio de São Bento.

Por Lei, as reuniões do Plenário e as reuniões das comissões parlamentares são públicas. Neste último caso, quando o caráter reservado das matérias tratadas assim o justificar, as comissões poderão reunir à porta fechada.

Em todas as salas de reuniões estão previstos lugares para os jornalistas, desde que devidamente credenciados, devendo os serviços da AR, nos casos em que os referidos lugares se encontrem esgotados, assegurar a assistência dos representantes dos órgãos da comunicação social às reuniões. Com vista a informar os jornalistas sobre o teor dos assuntos em discussão a Mesa deve providenciar a distribuição dos textos dos assuntos em debate, assim como das intervenções. De acordo com o texto da Lei, o número de jornalistas credenciados é de dois por cada órgão de comunicação social escrita e radiofónica, e de quatro por cada estação de televisão.

³⁰ Vide, por exemplo:

www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=34841 [acesso em 10.07.2011].

³¹ Vide «Regimento da Assembleia da República» n.º 1/2007, de 20 de Agosto (Declaração de Rectificação n.º 96-A/2007, de 19 de Setembro), com as alterações introduzidas pelo «Regimento da Assembleia da República» n.º 1/2010, de 14 de Outubro, disponível em www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegulamentoAcessoCirculacaoPermanenciaInstalacoesAR_Simples.pdf [acesso em 25.06.2011].

³² Vide «Regulamento de Acesso, Circulação e Permanência nas Instalações da Assembleia da República», Despacho n.º 1/93, de 19 de Março, in *Diário da Assembleia da República*, II Série C, n.º 22 de 22 de Março de 1993, com as alterações introduzidas pelo Despacho n.º 124/VII, de 13 de Fevereiro, in *Diário da Assembleia da República*, II Série C, n.º 17 de 28 de Fevereiro de 1998, disponível em www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegimentoAR_Simples.pdf [acesso em 25.06.2011].

A AR deverá publicar um jornal oficial, intitulado «Diário da Assembleia da República», onde serão divulgados todos os atos e documentos cuja publicação é obrigatória. As séries do Diário, assim como os documentos de publicação necessária devem também ser divulgados integralmente no site do Parlamento, em tempo real. A Lei dispõe também que todos os atos de publicidade devem ser publicados na 1.ª série do «Diário da República».

Por outro lado, no início de cada sessão legislativa é editado o relatório da atividade da Assembleia da República da sessão legislativa anterior. Do relatório deve constar a descrição sumária das iniciativas legislativas e de fiscalização apresentadas e respetiva tramitação, bem como a indicação dos atos praticados no exercício da competência da Assembleia.

Finalmente, para informação dos deputados, dos órgãos de comunicação social e do público em geral, a mesa deve promover: (1) a distribuição, antes de cada reunião plenária, de um boletim com a ordem do dia e outras informações sobre as atividades parlamentares; (2) a publicação anual, em edições especiais, de relatórios elaborados no âmbito das diferentes comissões parlamentares; (3) todas as outras iniciativas destinadas a ampliar o conhecimento das atividades da Assembleia da República.

TRANSPARÊNCIA (PRÁTICA)

Na prática, em que medida os relatórios e decisões da Assembleia da República são tornados públicos?

Score: 75

Os trabalhos da Assembleia da República são divulgados através de vários canais de informação. Os meios previstos no «Regimento da AR» e no «Regulamento de Acesso, Circulação e Permanência nas Instalações da Assembleia da República» são aplicados conforme o texto da Lei, sendo possível a qualquer cidadão ou a qualquer jornalista aceder, dentro das condições previstas e atempadamente, à informação relativa aos trabalhos parlamentares.

Também do ponto de vista das publicações a prática segue o texto da Lei. Toda a documentação relativa ao processo legislativo, bem como todos os dispositivos legais, são publicados com celeridade nos canais previstos: «Diário da República», «Diário da Assembleia da República», etc.

Por outro lado, o site da AR na internet permite um acesso em tempo real ao conjunto de toda a informação relativa à atividade parlamentar e ao processo legislativo, às intervenções e aos

debates, ao orçamento, à gestão corrente, aos deputados e grupos parlamentares, às comissões parlamentares e, também, ao arquivo das sessões. A informação disponibilizada através deste meio é ampla e muito completa, sendo atualizada sistematicamente conforme o evoluir dos trabalhos e da produção legislativa. É possível a qualquer cidadão manter-se informado sobre qualquer assunto em tempo real, acompanhando assim o dia-a-dia deste órgão de soberania.

Finalmente, as sessões do Plenário e das principais comissões parlamentares podem ser acompanhadas através do canal “ARtv”, que transmite em direto (e em repetição) o conjunto dos debates. Este canal é também acessível através da internet. De igual modo, os canais das televisões pública e privada transmitem regularmente os principais debates parlamentares.

Os orçamentos individuais dos deputados são publicados? As declarações patrimoniais e de interesses são de acesso público?
Os orçamentos individuais dos deputados não são publicados (a contabilidade é consolidada e apresentada por rubricas), sendo no entanto possível requerer informações detalhadas junto dos serviços da AR. Já no que toca aos rendimentos e património dos deputados o acesso à informação é mais exíguo. Apesar de os «Registos de Interesse» se encontrarem disponíveis para consulta no site do Parlamento — e nas suas instalações —, o acesso aos rendimentos dos deputados é mais complexo, na medida em que esta informação se encontra depositada no Tribunal Constitucional (junto da «Entidade das Contas e Financiamentos Políticos»), sendo necessário solicitar o acesso à mesma visto não se encontrar publicada na internet ou em meios de divulgação próprios.

Para mais, têm-se levantado inúmeras questões relativas ao cumprimento dos deveres declarativos por parte dos eleitos, sendo frequentemente detetados atrasos e/ou incumprimentos³³. As recentes alterações legislativas decorrentes do trabalho da «Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção e para a Análise Integrada de Soluções com Vista ao seu Combate» introduziram um novo regime declarativo para os deputados, devendo agora estes também comunicar todo e

qualquer acréscimo nos seus rendimentos superior a 50 salários mínimos³⁴.

ACCOUNTABILITY (LEI)

Em que medida existem normas legais que assegurem que a Assembleia da República reporta e responde pelos seus atos?

Score: 50

O articulado da Constituição portuguesa³⁵ demonstra uma clara preocupação quanto à fiscalização das Leis. Neste sentido, foi criado um Tribunal Constitucional e instaurado um sistema de fiscalização de tipo misto³⁶, bastante rígido. Deste modo, o sistema de fiscalização da constitucionalidade em Portugal, se atendermos à CRP, é um sistema jurisdicional onde intervêm instâncias judiciais, e que obedece a vários parâmetros: sistema jurisdicional (tribunais), sistema difuso e concentrado (tribunais em geral e Tribunal Constitucional), sistema preventivo e sucessivo (incide no procedimento de elaboração das Leis e após a sua conclusão), e sistema por ação e por omissão (fiscaliza a constitucionalidade da Lei tanto por ação como por omissão).

De forma sumária³⁷ a constitucionalidade das Leis pode ser pedida durante as várias fases do processo legislativo, mas também, em contexto judicial, por ocasião da aplicação das Leis. A entidade competente para fiscalizar a constitucionalidade das Leis é o Tribunal Constitucional. Por outras palavras, a fiscalização pode ser requerida a título preventivo³⁸ (fiscalização preventiva), quando surge durante o processo legislativo, pelo Presidente da República, pelos Representantes da República nas Regiões Autónomas, pelo Primeiro-Ministro e por um quinto dos Deputados em efetividade de funções. A fiscalização pode também ser requerida a título sucessivo³⁹, em contexto judicial, por ocasião de uma decisão tomada por um tribunal (fiscalização concreta), através de um recurso interposto pelo(s) advogado(s) de uma parte interessada.

³⁴ Lei n.º 38/2010, de 2 de Setembro, altera o regime do controle público da riqueza dos titulares dos cargos políticos (quinta alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de Abril). Sobre este assunto vide www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/deputados-obrigados-a-declarar-rendimentos-quando-aumentem-o-patrimonio_1444923 [acesso em 19.06.2011].

³⁵ Vide Parte IV — Título I — art.ºs 277 a 283 da CRP. Vide também, sobre este assunto, Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional — Tomo I*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, p. 128; Canotilho, José Gomes e Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 477 e segs.

³⁶ Vide, sobre este assunto, Gouveia, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional — Vol. II*, Coimbra, Almedina, 2009, pp. 1340 e segs.

³⁷ Para um detalhe dos procedimentos de fiscalização consultar as obras supracitadas.

³⁸ CRP, art.ºs 278 e 279.

³⁹ CRP, art.º 280.

³³ Sobre este assunto vide, por exemplo: www.ionline.pt/conteudo/44594-10-dos-deputados-ainda-nao-entregaram-declaracao-rendimentos [acesso em 19.06.2011]; ou ainda www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1483068 [acesso em 19.06.2011]. Em entrevista realizada a 07.07.2011, o Presidente da «Comissão Eventual» de 2010, Dr. Vera Jardim, mostrou-se surpreendido quando confrontado com a informação segundo a qual existiam atrasos, incumprimentos e uma grande disparidade na qualidade da informação comunicada pelos deputados. O entrevistado tentou iludir a questão desviando o olhar e o tema da conversa.

Finalmente, a fiscalização pode ser requerida de forma abstrata pelo Presidente da República, pelo Presidente da AR, pelo Primeiro-Ministro, pelo Provedor de Justiça, pelo Procurador-Geral da República, por um décimo dos deputados à AR, ou ainda pelos representantes das regiões autónomas.

Nos casos de fiscalização preventiva em que uma norma for declarada inconstitucional ou ilegal, deverá esta ser vetada pelo Presidente da República e devolvida ao órgão que a tiver aprovado. Nos casos de fiscalização sucessiva a declaração de inconstitucionalidade da norma fiscalizada é declarada inconstitucional com efeitos imediatos.

Existem mecanismos de consulta pública para questões de relevo relacionadas com o processo legislativo?

Encontram-se previstos mecanismos de consulta pública para questões de relevo relacionadas com o processo legislativo. Em primeiro lugar, ainda que de forma indireta, cabe aqui referir os processos de audição parlamentar que são estabelecidos pelas comissões parlamentares durante os seus trabalhos⁴⁰. Trata-se aqui de um mecanismo de auscultação prévia que visa, na maioria dos casos, tornar um debate sobre uma questão tão lato quanto possível através da consulta de vários setores, atores e peritos da sociedade civil.

Num quadro mais alargado, e através de um mecanismo previsto pela Constituição, podem ser submetidos a Referendo⁴¹ questões «de relevante interesse nacional que devam ser decididas pela Assembleia da República ou pelo Governo através da aprovação de convenção internacional ou de acto legislativo»⁴².

Os referendos resultam de uma iniciativa do Presidente da República, da Assembleia da República (deputados e grupos parlamentares), do Governo, dos órgãos das Regiões Autónomas, ou ainda de grupos de cidadãos mediante apresentação de um pedido à AR. Apenas são considerados válidos os referendo onde se tenham pronunciado mais de metade dos cidadãos eleitores recenseados⁴³.

Existem mecanismos de controlo relativamente às decisões e/ou atuação da Assembleia da República e dos seus deputados?

⁴⁰ A título de exemplo, vide o mecanismo de «Audição Parlamentar sobre Transferência de Competências para os Municípios» em http://www.parlamento.pt/Paginas/XIL25_AudicaoParlamentarsobreTransferenciadeCompetenciasparaosMunicipios.aspx [acesso em 12.06.2011].

⁴¹ CRP art.ºs 10, 115, 134, 156, 161, 167, 197, 232, 240, 256, 295.

⁴² CRP, art.º 115, §3.

⁴³ CRP, art.º 115, §11.

As ações e o trabalho resultantes, respetivamente, dos deputados e da AR, podem ser sujeitos a mecanismos de controlo, dentro dos termos definidos pela CRP e pela Lei. Com efeito, e no que concerne os deputados, estes gozam de uma relativa impunidade no exercício das suas funções⁴⁴, não estando abrangidos por qualquer tipo de mecanismo de responsabilização em relação aos votos e opiniões emitidos no exercício das suas funções. No entanto, os deputados são responsáveis pela prática de crimes, podendo ser requerido o levantamento da sua imunidade parlamentar e posterior detenção⁴⁵.

Já no que respeita à AR os mecanismos de controlo relativamente ao trabalho desenvolvido apenas podem ser exercidos no contexto da fiscalização preventiva de constitucionalidade, cabendo aos cidadãos apelar aos deputados para que seja exercida esta última nos termos previstos pela CRP.

ACCOUNTABILITY (PRÁTICA)

Na prática, em que medida a Assembleia da República reporta e é responsável pelos seus atos?

Score: 50

Conforme já tivemos oportunidade de referir anteriormente, a questão da responsabilidade dos deputados deve ser vista sob três prismas diferentes: responsabilidade política, responsabilidade intra-partidária, e responsabilidade criminal.

Do ponto de vista político a Lei Fundamental não deixa margem para dúvidas, esclarecendo que os deputados não são responsáveis «civil, criminal ou disciplinarmente pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções»⁴⁶. Deste modo, os membros do Parlamento apenas detêm uma dupla responsabilidade: perante os eleitores (por ocasião de cada ato eleitoral), e perante o Presidente da República (detentor de um poder de dissolução que exerce a seu grado). Assim os deputados podem ser penalizados por um eleitorado descontente, ou ainda pelo Chefe de Estado se este assim o entender.

Por outro lado, deve igualmente ser considerada a questão da disciplina intra-partidária. Este procedimento, para além de não se encontrar consignado no dispositivo constitucional, também não se encontra previsto em qualquer outra fonte legal, nomeadamente nos «Regimento da Assembleia da República» e no «Estatuto dos Deputados». O «Regimento da Assembleia da República» remete

⁴⁴ CRP, art.º 157.

⁴⁵ Vide páginas 16 e 17.

⁴⁶ CRP, art.º 157.

para cada grupo parlamentar as formas de organização interna⁴⁷, sendo até possível a um deputado não integrar o grupo do partido pelo qual foi eleito⁴⁸, mediante simples comunicação ao Presidente da AR. Neste contexto, e considerando estes fatores, assiste-se por vezes a situações em que os parlamentares votam contra⁴⁹ a posição do seu partido, fugindo deste modo à disciplina de voto e à solidariedade política interna. Acresce a tudo isto que seria inconstitucional o estabelecimento por Lei da obrigatoriedade de uma disciplina de voto⁵⁰.

A figura do Presidente da Assembleia da República (PAR) dispõe de um estatuto diferente. Embora não tenha por hábito votar, o PAR pode tomar parte nas votações em Plenário, «se assim o entender»⁵¹. A pressuposta independência inerente ao cargo (tanto mais que é a segunda figura na hierarquia do Estado) concede-lhe uma grande margem de manobra, que se traduz também numa ausência de responsabilidade política. Em última instância, esta responsabilidade poderá traduzir-se numa penalização no caso de o PAR pretender, numa outra legislatura, uma reeleição para o cargo. Mas uma vez eleito, o Presidente do Parlamento não pode ser destituído, a não ser por motivos criminais, e segundo os procedimentos previstos na Lei.

Finalmente, e no que concerne a responsabilidade criminal, os deputados são responsáveis pela prática de crimes, podendo ser requerido o levantamento da sua imunidade parlamentar e posterior detenção. Ainda assim, o art.º 11 do «Estatuto do Deputado» prevê um procedimento específico para o levantamento da imunidade parlamentar, sendo que cabe aqui destacar os seguintes pontos⁵²: (1) Um deputado não pode ser detido ou preso sem autorização da AR, excetuando nos casos de crime doloso a

que corresponda uma pena de prisão superior a três anos, e tendo o crime ocorrido em flagrante delito; (2) nenhum deputado pode ser ouvido como declarante nem como arguido sem autorização da Assembleia; (3) cabe à AR decidir sobre a suspensão do mandato do deputado; (4) a suspensão é obrigatória para crimes a que corresponda uma pena de prisão superior a três anos; (5) o pedido de autorização é apresentado pelo juiz competente ao Presidente da Assembleia da República e não caduca com o fim da legislatura, se o Deputado for eleito para novo mandato; (6) cabe ao Plenário decidir sobre estas questões.

Apesar de se encontrar previsto na Lei Fundamental, o mecanismo do Referendo tem sido pouco aplicado na vida política portuguesa⁵³, embora, de um ponto de vista comparado, e excetuando o caso helvético, o país não se afaste muito da média europeia⁵⁴. Ainda assim, a participação nos referendos é baixa⁵⁵, apesar dos cidadãos aparentarem desejar ser consultados com mais frequência⁵⁶.

De forma geral a AR é transparente no que concerne à atividade parlamentar. É possível acompanhar em tempo real os trabalhos em curso e os requisitos fixados por Lei são cumpridos. Já no que toca às obrigações declarativas dos deputados podem ser apontadas algumas falhas, mas regressaremos a este assunto ulteriormente.

No que respeita às queixas contra deputados e aos levantamentos de imunidades parlamentares não se têm verificado casos que tenham dado origem a contestação. Quando existem, as queixas apresentadas são devidamente apreciadas pela Comissão de Ética, sendo possível acompanhar os seus trabalhos pelas vias de divulgação regulares (publicações, internet, etc.). Nos casos em que foi necessário levantar a imunidade a um deputado a Comissão procedeu nesse sentido, por vezes a pedido do próprio⁵⁷.

⁴⁷ Vide «Regimento da Assembleia da República» n.º 1/2007, de 20 de Agosto, art.º 7: «[c]ada grupo parlamentar estabelece livremente a sua organização» (texto disponível em www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegimentoAR_Simples.pdf) [acesso em 21.07.2010].

⁴⁸ Vide «Regimento da Assembleia da República» n.º 1/2007, de 20 de Agosto, art.º 11: «[o]s Deputados que não integrem qualquer grupo parlamentar, e que não sejam únicos representantes de partido político, comunicam o facto ao Presidente da Assembleia da República e exercem o seu mandato como Deputados não inscritos» (texto disponível em www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegimentoAR_Simples.pdf) [acesso em 21.07.2010].

⁴⁹ Sobre este assunto vide, por exemplo, www.dn.pt/noticias/actualidade/politica/238193-miguel-macedo-lamenta-violacao-da-disciplina-de-voto-mas-nao-adianta-eve [acesso em 21.07.2010].

⁵⁰ Com efeito, se atentarmos ao art.º 157 da CRP, podemos ler que os deputados não são responsáveis «disciplinarmente pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções».

⁵¹ Sobre este assunto vide www.parlamento.pt/sites/PAR/PARXIIIEGA/Presidente/Paginas/Funcoes.aspx [acesso em 21.07.2010].

⁵² Para um detalhe completo sobre as imunidades (e respectivo processo de levantamento) dos deputados vide art.º 11 do «Estatuto dos Deputados» (disponível em www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/EstatutoDeputado_s_Simples.pdf) [acesso em 21.07.2010].

⁵³ Nas últimas duas décadas apenas tiveram lugar três processos referendários: Interrupção Voluntária da Gravidez (1998); Instituição em Concreto das Regiões Administrativas (1998) e Interrupção Voluntária da Gravidez (2007). Para uma informação detalhada consultar <http://app.parlamento.pt/ARSearch/Search.aspx?Text=referendos> [acesso em 29.06.2011].

⁵⁴ Sobre este assunto vide Setälä, Maija e Schiller, Theo, *Referendums and Representative Democracy: Responsiveness, Accountability and Deliberation*, New York, Routledge, 2009; ou ainda, Qvortrup, Matt, *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*, Manchester, Manchester University Press, 2005.

⁵⁵ Sobre este assunto vide Freire, André e Baum, Michael, «Partidos políticos, movimentos de cidadãos e referendos em Portugal: os casos do aborto e da regionalização» in *Análise Social*, vol. XXXVI (158-159), 2001, pp. 9-41.

⁵⁶ Sobre este assunto vide: www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content_id=653523&page=-1 [acesso em 29.06.2011].

⁵⁷ Sobre este assunto vide: www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/levantamento-de-imunidade-parlamentar-de-ricardo-rodrigues-discutido-hoje_1443229 [acesso em 29.06.2011]; ou ainda www.publico.pt/Sociedade/tribunal-notificado-sobre-levantamento-da-imunidade-de-paulo-pedroso_1148714 [acesso em 29.06.2011].

INTEGRIDADE (LEI)

Em que medida existem mecanismos legais que assegurem a integridade da Assembleia da República?

Score: 25

As normas relativas ao “código de conduta” (e demais questões do foro ético) dos deputados encontram-se consignadas esparsamente no «Estatuto dos Deputados»⁵⁸, assim como no «Estatuto Remuneratório e outros Direitos dos Deputados»⁵⁹. Neste contexto, o «Estatuto dos Deputados» estabelece um conjunto de regras que devem ser cumpridas, designadamente:

- condições de perda do mandato (art.º 8);
- (ir)responsabilidade dos deputados (art.º 10);
- imunidades dos deputados (art.º 11);
- deveres dos deputados (art.º 14º);
- deslocações dos deputados (art.º 16);
- regime de incompatibilidades (art.º 20);
- impedimentos (art.º 21);
- dever de declaração (art.º 22);
- faltas (art.º 23);
- ausências (art.º 24);
- registo de interesses (art.º 26);
- - conflitos de interesses (art. 27.º).

Neste contexto, tal como sobressai do dispositivo legal, os deputados devem respeitar várias obrigações declarativas (registos de interesse, rendimentos e património), bem como as normas de incompatibilidade e de impedimentos de funções (acumulação de funções, cargos sociais e atividades diversas). As declarações de incompatibilidade e de registo de interesses devem

ser entregues pelos deputados num prazo máximo de 60 dias após à investidura no mandato. Apesar de algumas acumulações de funções serem, nos termos da Lei, impeditivas para o desempenho do cargo, não existem sanções previstas para o incumprimento das obrigações declarativas.

O acompanhamento do correto cumprimento destes deveres — e obrigações — é da responsabilidade da Comissão parlamentar de Ética (ou da Comissão detentora destes poderes), embora, no que respeite às declarações de rendimentos, o Presidente e a Mesa da AR, o Tribunal Constitucional e o Tribunal de Contas disponham também de poderes de controlo e supervisão.

A figura do “lobby” não consta do sistema legal português. Deste modo, não existe qualquer norma legal relativa às relações entre deputados e grupos de interesse organizados, ainda que, de forma indireta, possamos admitir que as declarações de registos de interesse e incompatibilidade de funções possam suprir este “vazio legal” na medida em que informam sobre as relações entre o deputado e a esfera privada.

Por último, os registos de interesse e as declarações de rendimento dos deputados encontram-se depositados, respetivamente, no Parlamento e no Tribunal de Contas. No caso dos primeiros, qualquer cidadão pode aceder livremente aos registos, encontrando-se estes disponíveis para consulta *in loco* e no site internet da AR (desde 2007).

A legislação relativa aos registos de interesse dos deputados conheceu 5 alterações desde a votação do diploma original⁶⁰. A Lei relativa ao controlo da riqueza dos titulares de cargos políticos foi alvo, também ela, de cinco alterações desde a votação do diploma original.⁶¹

INTEGRIDADE (PRÁTICA)

Na prática, em que medida a integridade da Assembleia da República está assegurada?

Score: 25

As questões suscitadas em relação à conduta, à ética, à riqueza, e às declarações de interesse dos deputados têm suscitado um amplo

⁵⁸ Lei n.º 7/93, de 1 de Março, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 24/95, de 18 de Agosto; Lei n.º 55/98, de 18 de Agosto; Lei n.º 8/99, de 10 de Fevereiro; Lei n.º 45/99, de 16 de Junho; Lei n.º 3/2001, de 23 de Fevereiro (rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 9/2001, de 13 de Março); Lei n.º 24/2003, de 4 de Julho; Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro; Lei n.º 44/2006, de 25 de Agosto; Lei n.º 45/2006, de 25 de Agosto; Lei n.º 43/2007, de 24 de Agosto; Lei n.º 16/2009, de 1 de Abril. Texto da Lei disponível para consulta em www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/EstatutoDeputados_Simples.pdf [acesso em 10.07.2011].

⁵⁹ **Estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos** - Lei 4/85 de 9 de Abril (rectificada pela declaração de rectificação de 28 de Junho de 1985) com as alterações introduzidas pela Lei n.º 16/87 de 1 de Junho, Lei n.º 102/88 de 25 de Agosto, Lei n.º 26/95 de 18 de Agosto, Lei 3/2001 de 23 de Fevereiro, e Lei 52-A/2005 de 10 de Outubro; **Estatuto dos Deputados** - vide nota de rodapé anterior; **Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007** - publicado em DR 1.ª série n.º 159 de 20 de Agosto e Declaração de Rectificação n.º 96A/2007, publicada no DR n.º 202 - 1.ª Série de 19 de Outubro de 2007; **Princípios gerais de atribuição de despesas de transporte e alojamento e de ajudas de custo** - Resolução da Assembleia da República n.º 57/2004 de 6 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Resoluções da Assembleia da República n.ºs 12/2007 de 20 de Março, 101/2009, de 26 de Novembro e 60/2010, de 6 de Julho.

⁶⁰ Lei n.º 7/93, de 01 de Março (diploma original), alterado pelas Lei n.º 24/95, de 18/08; Lei n.º 3/2001, de 23/02; Rect. n.º 9/2001, de 13/03; Lei n.º 45/2006, de 25/08; Lei n.º 43/2007, de 24/08.

⁶¹ Lei n.º 4/83, de 02 de Abril (diploma original), alterado pelas Lei n.º 38/2010, de 02/09; Lei n.º 30/2008, de 10/07; Lei n.º 19/2008, de 21/04; Lei n.º 25/95, de 18/08 e Lei n.º 38/83, de 25/10.

debate, tendo-se verificado diversas situações pouco claras⁶² e até de incumprimento. Do mesmo modo, observa-se que a legislação neste domínio é insuficiente⁶³, e as alterações às Leis em vigor revelam ser paulatinas, assistindo-se por vezes ao chumbo de propostas mais exigentes⁶⁴.

Por um lado, não existe um escrutínio sistemático dos registos de interesse dos deputados portugueses. Se atentarmos, por exemplo, às declarações da última⁶⁵ legislatura (XI), constatamos a ausência de algumas declarações, assim como uma forte disparidade no formato e na qualidade da informação que é comunicada. Neste contexto, ressalta da leitura dos registos que vários deputados não cumprem criteriosamente com as suas obrigações, revelando por vezes atitudes pouco transparentes (algumas das quais suscitam interrogações sobre a ética dos deputados, assim como sobre as actividades desenvolvidas paralelamente à vida política⁶⁶), que vão aliás no sentido de certas tomadas de posição por parte de alguns partidos políticos⁶⁷. A comunicação social⁶⁸ alertou pontualmente a opinião pública para estas questões, embora o tema não tenha ainda entrado de forma premente no debate público.

De um outro lado, do ponto de vista institucional, não existe um controlo efectivo e regular quanto ao cumprimento das obrigações por parte dos deputados. Muitas situações de pouca transparência não deram lugar a pedidos de esclarecimento⁶⁹, sendo que, o maior controlo acaba por ser aquele que resulta do escrutínio levado a

cabo pela comunicação social, assim como por alguns partidos com assento parlamentar.

CONTROLO DO EXECUTIVO

Em que medida a Assembleia da República exerce controlo sobre o Governo? Pode a Assembleia da República criar comissões de inquérito? Quais são os poderes destas comissões de inquérito na averiguação de ilegalidades e irregularidades por parte dos membros do Governo?

Score: 50

A Constituição determina que os deputados podem requerer a constituição de comissões parlamentares de inquérito (CRP, art.ºs 156 e 178), sendo que, no caso em que a criação da Comissão seja requerida por um quinto dos deputados, esta deverá ser obrigatoriamente constituída.

O articulado da Lei Fundamental prevê ainda que no cumprimento das suas funções, «as comissões parlamentares de inquérito gozam de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.»

Os membros do governo são responsáveis perante o Primeiro-Ministro e perante a AR podendo, neste âmbito, ser chamados a depor nas comissões de inquérito (CRP, art.º 177) sempre que tal for necessário. É também permitido ao executivo participar nos trabalhos das comissões, sempre que achar necessário. Num escopo mais alargado, os membros do governo devem comparecer regularmente perante o Plenário, a fim de responder às perguntas e pedidos de esclarecimento dos deputados, de acordo com uma periodicidade fixada no Regimento da AR (CRP, art.º 177).

Os poderes de investigação das comissões de inquérito são alargados, conforme referimos anteriormente, sendo muito próximos dos poderes das autoridades judiciais. Relativamente aos membros do poder executivo, a Constituição estipula (CRP, art.º 196) que «nenhum membro do Governo pode ser detido ou preso sem autorização da Assembleia da República, salvo por crime doloso a que corresponda pena de prisão cujo limite máximo seja superior a três anos e em flagrante delito. [...] Movido procedimento criminal contra algum membro do Governo, e acusado este definitivamente, a Assembleia da República decidirá se o membro do Governo deve ou não ser suspenso para efeito de seguimento do processo, sendo obrigatória a decisão de suspensão» nos casos de crimes com pena superior a três anos de prisão.

⁶² Vide, sobre este assunto: www.publico.pt/Politica/deputados-com-ligacoes-ao-sector-onde-legisla-1485537 [acesso em 29.06.2011]; ou ainda www.inverbis.net/sistemapolitico/40-porcento-deputa-dos-part-time.html [acesso em 29.06.2011].

⁶³ Com efeito, o Capítulo IV do «Estatuto dos Deputados», relativo às declarações de interesse, demonstra ser assaz insuficiente: o incumprimento das obrigações declarativas não é penalizado; não é exigido rigor quanto à qualidade da informação comunicada; não é estabelecido qualquer tipo de mecanismo de controlo rigoroso e funcional sobre os deputados (como veremos adiante, apenas a comunicação social e a sociedade civil parecem, ainda que de forma tímida, denunciar alguns casos prementes); não é garantido que a fiscalização que recai sobre a comissão parlamentar competente para analisar estes assuntos seja efectivamente cumprida.

⁶⁴ A título de exemplo, veja-se o debate suscitado pela questão do «enriquecimento ilícito, aquando da discussão da proposta no Parlamento: www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=34844 [acesso em 21.07.2011]; ou ainda www.tsf.pt/PaginalInicial/Portugal/Interior.aspx?content_id=1437037 [acesso em 21.07.2011]. Esta controvérsia parece estar em vias de ser concluída com o anúncio recente por parte do governo de que o «enriquecimento ilícito» será em breve criminalizado (vide www.ionline.pt/conteudo/136105-enriquecimento-ilicito-psd-prepara-se-apresentar-diploma-que-ja-foi-chumbado [acesso em 21.07.2011]).

⁶⁵ Vide, sobre este assunto: Dias Coelho, Thierry, *Registos de Interesse dos Deputados Portugueses. Elites políticas e democracia: transparência ou opacidade?*, Lisboa, FCSH-UNL, 2010 [unpublished paper; work in progress].

⁶⁶ Vide nota de rodapé n.º 45.

⁶⁷ Vide, sobre este assunto: www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content_id=656438 [acesso em 29.06.2011].

⁶⁸ Vide, sobre este assunto: www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1458379 [acesso em 29.06.2011].

⁶⁹ Vide nota de rodapé n.º 45.

Disto resulta que as comissões de inquérito, conjuntamente com o Plenário, dispõem de largos poderes de controlo, investigação e penalização sobre os membros do Governo, podendo mesmo autorizar a sua detenção nos casos mais graves. O escrutínio incide portanto simultaneamente sobre a atividade política e sobre a conduta.

A Assembleia da República tem poderes para influenciar e escrutinar o Orçamento do Estado em todas as suas fases (da elaboração à execução)?

De acordo com o articulado constitucional⁷⁰ cabe à AR aprovar o Orçamento do Estado, através, bem como fiscalizar (em conjunto com outras entidades) as contas deste último. Neste contexto, a Lei orçamental é discutida e votada de acordo com um procedimento específico⁷¹ (a votação compreende uma votação na generalidade, uma votação na especialidade e uma votação final global) através do qual os deputados podem escrutinar (e influenciar) as rubricas do orçamento.

Os deputados podem também questionar o governo, em qualquer momento, no Plenário ou numa Comissão parlamentar, sobre todo e qualquer assunto que considerem relevante para um melhor entendimento do orçamento (no âmbito dos poderes de interpelação e fiscalização cometidos pela CRP).

Não obstante estarem previstos meios de controlo, um exemplo ocorrido na década de 1990 demonstrou as insuficiências dos mecanismos de fiscalização e escrutínio. Com efeito, no ano de 1993, veio a público uma notícia segundo a qual um membro do governo teria recebido 120 milhões de Escudos (sensivelmente 600 mil Euros) a troco da inserção de uma vírgula num decreto-lei. Este escândalo, envolto num vulto de mistério (a jornalista na origem da notícia, Helena Sanches Osório, recusou fornecer a identidade da sua fonte) deu origem a uma comissão de inquérito parlamentar cujas conclusões, como é bem patente na «Resolução da Assembleia da República» n.º 7/93, de 18 de Março, são manifestamente desapontantes⁷².

A Assembleia da República tem poderes de fiscalização e disciplina dos detentores de cargos executivos? Qual o papel da Assembleia da República na nomeação do

⁷⁰ CRP, art.ºs 156, 161, 162, 163 e 168.

⁷¹ CRP, art.º 168.

⁷² Vide «Resolução da Assembleia da República» n.º 7/93, de 18 de Março, in *Diário da República*, I Série-A, n.º 81, 6.04.1993, p.1737 (texto disponível para consulta em http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c325276593342734c58526c6548524263484a76646938784f546b7a4c314a42556c3833587a45354f544d756347526d&fich=RAR_7_1993.pdf&Inline=true [acesso em 21.07.2011]).

Provedor de Justiça, do Presidente do Tribunal de Contas e dos membros da Comissão Nacional de Eleições? Pode a Assembleia da República votar uma moção de censura ou chumbar uma moção de confiança solicitada pelo Governo?

O Parlamento tem amplos poderes de nomeação⁷³, cabendo-lhe, entre outros, a eleição do Provedor de Justiça, de cinco membros do Conselho de Estado, de membros do Conselho Superior do Ministério Público, de dez juizes do Tribunal Constitucional, do Presidente do Conselho Económico e Social, de sete vogais do Conselho Superior de Magistratura, de membros da Entidade de Regulação da Comunicação Social, assim como de outros órgãos cuja designação dependa da AR.

Nos termos dos art.ºs 163, 193 e 194 a Assembleia da República pode também votar moções de censura ao governo, bem como chumbar uma moção de confiança solicitada por este último. Estas medidas traduzem a responsabilidade política do poder executivo perante o Parlamento.

Existem mecanismos legais que permitam à Assembleia da República fiscalizar os negócios do Governo? Qual o nível de eficácia das comissões parlamentares em fiscalizar a atividade do Governo? As comissões de inquérito da Assembleia da República funcionam eficazmente? A Assembleia da República dispõe de mecanismos suficientes para obter toda a informação necessária para o exercício dos seus poderes de fiscalização sobre a atividade do Governo? O poder de votar moções de censura ou chumbar moções de confiança solicitadas pelo Governo é exercido eficazmente?

Os deputados podem, nos termos da CRP (arts.º 156 e 162), fazer perguntas ao governo e requerer ao governo informações sobre a sua atividade, uma prática bem estabelecida no regular funcionamento das instituições democráticas portuguesas.

Contudo, não está prevista na legislação que se encontra compilada no «Código dos Contratos Públicos» (o qual resulta, por sua vez, da transposição das Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE), qualquer procedimento de controlo da competência da Assembleia da República. Deste modo, os deputados apenas podem questionar o governo sobre a contratação do Estado em Plenário ou nas comissões parlamentares.

⁷³ CRP, art.º 163.

Na generalidade, a deteção de situação irregulares resulta mais do trabalho de escrutínio levado a cabo pela comunicação social e pela sociedade civil, do que do controlo dos deputados. Apenas alguns partidos (geralmente da oposição) questionam o governo sobre situações pontuais, sem que no entanto sejam instituídos inquéritos.

Muitas vezes verifica-se que casos de menor transparência são investigados pela via judicial, sem que o Parlamento conduza uma investigação paralela por via de uma Comissão de inquérito. O recente “caso dos submarinos” é disso um bom exemplo, demonstrando múltiplas tergiversações por parte dos deputados.⁷⁴

Seja como for, o poder de Moção de Censura (CRP, art.ºs 163 e 194) é um poder bem ancorado nas instituições democráticas portuguesas, podendo o Parlamento recorrer a ele sempre que considerar necessário. Embora nunca tenha sido usado no contexto de casos relacionados com a transparência e a corrupção do poder executivo, os deputados não hesitaram em recorrer a ele para derrubar governos minoritários, como sucedeu no ano transato de 2011.

REFORMA LEGISLATIVA

Em que medida o executivo atribui prioridade à prestação de contas e ao combate à corrupção? Score: 50

A questão do combate à corrupção tem merecido um amplo destaque na agenda política e mediática. No ano de 2010 foi criada na Assembleia da República uma «Comissão eventual para o acompanhamento político do fenómeno da corrupção e para a análise integrada de soluções com vista ao seu combate», e cujo objeto visou «a recolha de contributos e a análise de medidas destinadas à prevenção e ao combate da corrupção, nomeadamente, entre outros instrumentos jurídicos, no âmbito da legislação penal e conexa e do estatuto dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.»⁷⁵

⁷⁴ Vide, sobre este assunto, os artigos elucidativos da comunicação social: www.ionline.pt/interior/index.php?p=news-print&idNota=53640 [acesso em 14.07.2011]; <http://aeiou.visao.pt/submarinos-ps-preocupado-e-de-pe-atras-admite-requerer-inquerito-parlamentar=f554024> [acesso em 14.07.2011]; www.ionline.pt/interior/index.php?p=news-print&idNota=53640; ou ainda www.publico.pt/Politica/submarinos-inquerito-parlamentar-comeca-a-ganhar-adeptos-tambem-no-psd_1430663 [acesso em 14.07.2011]
⁷⁵ Vide www.parlamento.pt/sites/COM/XILEG/CEAPFCAISVC/Apresentacao/Paginas/Regulamento.aspx [acesso em 17.06.2011].

Os trabalhos da Comissão prolongaram-se por um período de sete meses (06.01.2010 a 01.08.2010), tendo esta sido presidida pelo deputado Vera Jardim⁷⁶ (PS) e constituída por 45 deputados⁷⁷ oriundos de todos os grupos parlamentares.

A Comissão reuniu 43 vezes⁷⁸, realizou 37 audições⁷⁹, tendo resultado dos trabalhos a publicação de um relatório final⁸⁰. Foram debatidos 27 Projetos de Lei⁸¹ e 5 Projetos de Resolução, sendo que, na sequência dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão, a Assembleia da República aprovou em 22 de julho de 2010 um conjunto de medidas contra a corrupção:

1) Resoluções

- Resolução da Assembleia da República n.º 14/2010, de 26 de Fevereiro, que recomenda ao Governo a adoção de medidas legislativas tendentes à criação da figura do «arrependido» em crimes de especial dificuldade de investigação;
- Resolução da Assembleia da República n.º 17/2010, de 01 de Março, relativa à Transparência nos contratos públicos;
- Resolução da Assembleia da República n.º 18/2010, de 01 de Março, relativa a medidas de combate à corrupção;
- Resolução da Assembleia da República n.º 49/2010, de 31 de Maio, que recomenda ao Governo a adoção de medidas legislativas em matéria de valorização de imóveis devido a decisões administrativas ou investimentos públicos;
- Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de Agosto, que recomenda ao Governo a tomada de medidas destinadas ao reforço da prevenção e do combate à corrupção.

Esta última Resolução aponta para sete reformas essenciais:

⁷⁶ Vide www.parlamento.pt/sites/COM/XILEG/CEAPFCAISVC/Paginas/MensagemdoPresidente.aspxw [acesso em 17.06.2011].

⁷⁷ Vide www.parlamento.pt/sites/COM/XILEG/CEAPFCAISVC/Paginas/Composicao.aspx [acesso em 17.06.2011].

⁷⁸ Vide www.parlamento.pt/sites/COM/XILEG/CEAPFCAISVC/Paginas/MensagemdoPresidente.aspx [acesso em 17.06.2011].

⁷⁹ Vide www.parlamento.pt/sites/COM/XILEG/CEAPFCAISVC/Paginas/MensagemdoPresidente.aspx [acesso em 17.06.2011].

⁸⁰ Vide www.parlamento.pt/sites/COM/XILEG/CEAPFCAISVC/Paginas/RelatoriosActividade.aspx [acesso em 17.06.2011].

⁸¹ Vide www.parlamento.pt/sites/COM/XILEG/CEAPFCAISVC/Paginas/IniciativasEmComissao_Arquivo.aspx [acesso em 17.06.2011].

- colocação de recursos humanos adequados junto dos organismos com competência na área da prevenção e do combate à corrupção;
- atribuição de recursos materiais e financeiros aos organismos supra-referidos;
- formação para os agentes envolvidos na prevenção e no combate à corrupção;
- criação de unidades de perícia (e acordos com universidades e instituições públicas) com vista à prestação de assistência à Polícia Judiciária, nas áreas financeiras, contabilística e urbanística, entre outras;
- maior especialização dos magistrados do Ministério Público;
- implementação de uma aplicação informática para a gestão de inquéritos-crime a fim de ajudar o Ministério Público no seu trabalho;
- ações de sensibilização junto da opinião pública.

2) Leis

- Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro, que procede à alteração ao Código Penal;
- Lei n.º 34/2010, de 2 de Setembro, que procede à 3.ª alteração à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que estabelece o regime de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, no capítulo referente às garantias de imparcialidade;
- Lei n.º 36/2010, de 2 de Setembro, que procede à 21.ª alteração à Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro, na parte relativa à derrogação do sigilo bancário, e à 2.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 62/2005, de 11 de Março;
- Lei n.º 38/2010, de 2 de Setembro, que procede à 5.ª alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, que estabelece o regime de controlo público da riqueza dos titulares dos cargos políticos;
- Lei n.º 41/2010, de 3 de Setembro, que procede à 3.ª alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, relativa a crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos;
- Lei n.º 42/2010, de 3 de Setembro, que procede à 2.ª alteração à Lei n.º 93/99, de 14 de Julho, que regula a aplicação de medidas para a protecção de testemunhas em processo penal.

Este quadro normativo introduziu um conjunto de medidas destinadas à prevenção e ao combate da corrupção, cujos principais pontos passaremos a elencar:

1. Introduzido o regime de confiscação dos bens, direitos e vantagens adquiridos por agentes públicos condenados por práticas corruptas;
2. Introduzida alteração no regime de prescrição dos crimes de corrupção para um período de 15 anos (funcionários públicos);
3. Introduzida alteração nos crimes de corrupção passiva, ativa e recebimento indevido de vantagem dos funcionários públicos;
4. Introduzida alteração nos crimes urbanísticos;
5. Introduzida alteração relativa à impossibilidade de acumular funções públicas com funções e/ou atividades privadas;
6. Criação no Banco de Portugal de uma base de dados com as contas bancárias nacionais e nomes dos respectivos titulares;
7. Derrogação do sigilo bancário;
8. Maior transparência e discriminação no que toca à declarações de património dos titulares de cargos políticos e dos titulares de altos cargos públicos, assim como no que respeita a acréscimos patrimoniais superiores a 50 salários mínimos no decurso do exercício de funções;
9. Introduzida alteração relativamente à proteção de testemunhas em processos penais relacionados com crimes de corrupção.

Um olhar crítico sobre estas medidas leva-nos a concluir que a sua eficácia é questionável, tendo em conta o âmbito e formato da reforma. Por exemplo:

- O novo crime de recebimento indevido de vantagem dos funcionários públicos não se justifica, visto que o mesmo tipo de prática poderia ser tratado ao abrigo do atual crime de corrupção. Além disso introduz uma componente subjetiva na valoração da gravidade do crime que deixa uma enorme discricionariedade ao magistrado;
- As bases de dados a criar pelo Banco de Portugal ficam aquém do expectável. Estas bases não permitem aferir o volume de aplicações financeiras a partir de um determinado montante, frequência ou a partir de contas em que haja ligações diretas ou indiretas ao investidor (volume cumulativo dessas transferências). De igual modo, também não é possível através destas bases efetivar o controlo sobre bancos que não têm representação em Portugal, mas que são responsáveis por transação financeiras de investidores residentes no país;

- Introduce-se uma proibição de acumulação de funções públicas e privadas, mas não se explica como é que essa vai ser aplicada e monitorizada;
- A alteração às declarações patrimoniais aparenta ser igualmente uma decisão de fachada, na medida em que reduz a obrigatoriedade de atualização (com efeito, esta passa a ser obrigatória sempre que se registarem acréscimos patrimoniais superiores a 50 salários mínimos no decurso do exercício de funções), e, mais importante, ainda não se alterou em nada os mecanismos de monitorização e escrutínio público. As declarações não estão disponíveis online e seu controlo é inexistente.

Ainda assim, algumas das medidas previstas neste quadro normativo merecem ser destacadas pela positiva, nomeadamente:

- A derrogação fiscal do sigilo bancário, finalmente realizável sem o recurso a autorização judicial (ainda que a anterior Lei n.º 94/2009, de 1 de setembro, já contemplasse algumas exceções suficientes para desvirtuar o sigilo). Esta nova possibilidade contemplada pela Lei facilitará não só a investigação criminal tantas vezes confrontada com esta questão, como também servirá de travão psicológico a comportamentos menos éticos em razão daquilo que possibilita averiguar;
- A criação de um novo crime urbanístico, segundo o qual é punível com pena de prisão até três anos (ou multa) a construção de imóveis em desconformidade com as normas urbanísticas aplicáveis. Ao tribunal é concedido o poder de ordenar a demolição da obra a expensas do condenado. Estas medidas surgem tarde no universo legal português, tanto mais que o panorama urbanístico e territorial do país encontra-se apetrechado de exemplos sonantes (e chocantes!). Mas esta decisão do legislador é salutar devido à importância do seu conteúdo, e introduz uma norma essencial na prevenção e no combate à corrupção.

Ao nível interno, apesar do elevado número de dispositivos legais relativos à prevenção e ao combate à corrupção, o conjunto das normas legais encontra-se disperso e é pouco eficiente. Muitos campos subsistem por legislar e a transparência é ainda, em muitas áreas, não só pouco efetiva, como também pouco sujeita a controlo.

Volvido um ano sobre o trabalho da Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção e para a Análise Integrada de Soluções com Vista ao Seu Combate, foi publicado em junho de 2011 um relatório preliminar conjunto da Direção Geral da Política de Justiça, da Polícia Judiciária, da

Inspeção Geral de Finanças e da Inspeção Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Não obstante o documento apresente uma visão pouco crítica da legislação aprovada, tendo a sua publicação ocorrido em contexto eleitoral e de mudança de governo, ainda assim detetou várias insuficiências no combate à corrupção, facto que resultou na emissão de um conjunto de recomendações:

- 1) criação de uma página na Internet que agregue toda a informação relevante sobre o fenómeno da corrupção;
- 2) criação de prémios que visem premiar trabalhos no domínio da corrupção e áreas conexas;
- 3) sensibilização junto do setor empresarial nacional dos objetivos da Convenção da OCDE sobre Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais;
- 4) reforço do investimento na formação dos recursos humanos;
- 5) inclusão, nos conteúdos dos cursos de cuja frequência com aproveitamento depende o exercício de cargos dirigentes na Administração pública (CAGEP, FORGEP e CADAP), da temática da corrupção e da prevenção e gestão de riscos;
- 6) desenvolvimento de ações de formação sobre questões práticas associadas à prevenção e combate à corrupção, numa parceria entre a DGPJ e a PJ;
- 7) reforçar os meios humanos disponíveis, sobretudo ao nível de peritos e especialistas;
- 8) potenciar a comunicação interinstitucional promovendo a rentabilização dos recursos existentes;
- 9) adoção do novo modelo de declaração de património;
- 10) ponderação da eliminação dos bloqueios legais que determinam a impossibilidade de desmaterialização das declarações de riqueza dos titulares dos cargos políticos;
- 11) atualização do Decreto que regulamenta o regime de controlo da riqueza dos titulares de cargos políticos;
- 12) permitir que o Ministério Público junto do Tribunal Constitucional possa ter acesso às bases de dados públicas, com informação sobre entidades públicas e os respetivos titulares políticos ou titulares de órgãos de direção ou administração;
- 13) recolha, tratamento e análise de informação estatística que permita avaliar os efeitos das alterações introduzidas no Código Penal;
- 14) prevenção e repressão da criminalidade urbanística;
- 15) consideradas as recomendações efetuadas pelo GRECO a Portugal em sede de incriminações;

- 16) recolha e tratamento de dados sobre a aplicação dos mecanismos previstos na Lei Geral Tributária em sede de derrogação de sigilo bancário;*
- 17) identificação dos beneficiários de rendimentos financeiros quando sejam residentes em território nacional;*
- 18) extensão da Base de Dados de Contas do Sistema Bancário aos processos cíveis;*
- 19) emissão de uma circular pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) no sentido de contribuir para a melhor compreensão e execução deste diploma;*
- 20) reforço da fiscalização das situações de acumulação ilícita de funções públicas com funções privadas, numa iniciativa articulada entre a DGAEP e os diferentes serviços inspetivos ministeriais;*
- 21) inclusão, nos Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, de ações dirigidas à prevenção e dissuasão de acumulações ilícitas de funções públicas com funções privadas;*
- 22) revisão e ampla difusão da Carta Ética da Administração Pública de 1989;*
- 23) monitorização e o acompanhamento dos Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, bem como a sua atualização pelos serviços e organismos públicos por eles abrangidos.*

que esta iria ser objeto de avaliação pelo GRECO, optou por alterar antecipadamente as regras do jogo em benefício dos partidos com representação parlamentar, aumentando as fontes de receita e reduzindo as obrigações de transparência e de prestação de contas. Este processo decorreu à margem do processo de avaliação, não tendo o grupo de avaliadores externos sido informado das intenções do legislador. A nova lei foi promulgada pelo Presidente da República, Cavaco Silva, então candidato às eleições presidenciais de 2011, três dias depois da publicação do relatório de avaliação do GRECO que elenca um conjunto de recomendações a ter em consideração numa próxima revisão legislativa. Por outras palavras, a nova lei não só não procedeu a uma retificação dos problemas existentes na lei 19/2003, como terá que ser novamente alterada para dar cumprimento às recomendações do GRECO. Entretanto, esta alteração sinuosa e premeditada da lei à margem das obrigações internacionais teve como efeito a concessão de um auto-perdão gracioso aos partidos por verbas injustificadas e subvenções ilegais recebidas das assembleias regionais, através da introdução de uma norma interpretativa com efeito retroativo.

Ao nível externo, verifica-se que as recomendações feitas pelas instâncias internacionais especializadas, nomeadamente o Group of States against Corruption (GRECO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) e as Nações Unidas, têm sido objeto de uma atenção relativa, como salienta aliás a Direção Geral de Política da Justiça no relatório supracitado⁸². Porém, importa sublinhar que nem sempre o legislador se tem comportado à altura dos compromissos assumidos internacionalmente. Em alguns casos, a transposição de algumas destas recomendações e medidas para o nosso ordenamento têm se resumido a ações simbólicas — como é o caso das ações de sensibilização e de divulgação da Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais — e à criação de órgãos inócuos — é disto exemplo o Conselho de Prevenção da Corrupção, criado em resposta ao art. 6 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, mas que na prática está longe de cumprir os objetivos de prevenção estipulados. No caso da última alteração da lei de financiamento político, o legislador, sabendo

⁸² Disponível para consulta em: www.isp.pt/winlib/cgi/winlibimg.exe%3fkey=&doc=19392&img=3434 [acesso em 17.06.2011].