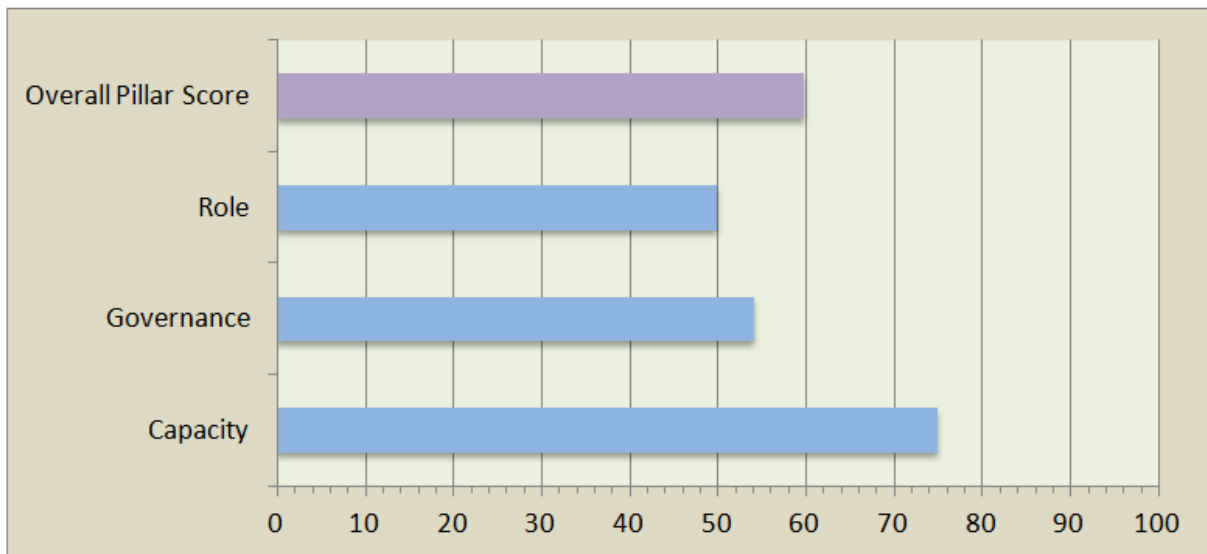


GOVERNO



RESUMO

O executivo dispõe dos recursos técnicos, humanos e financeiros necessários ao cumprimento das suas funções. O elevado valor das despesas governamentais tem sido, aliás, alvo de críticas. Tanto na lei como na prática, a sua independência em relação aos demais órgãos de soberania tem sido bem preservada. A transparência dos membros do governo e das atividades governativas não está sujeita a normas legais totalmente satisfatórias, o que permite que a prática seja também descuidada, nomeadamente no que se refere a incompatibilidades e declarações patrimoniais dos membros do governo e, especialmente, dos seus assessores e adjuntos. Por outro lado, se a lei relativa à *accountability* não necessita de grandes modificações, a prática carece de implementação da referida lei e de um controlo efetivo por parte das instituições que têm poderes para tal. No entanto, é nos indicadores de integridade que surgem as maiores lacunas, tanto na lei quanto na prática. As incompatibilidades não são devidamente reguladas, o que tem permitido abusos. Mais uma vez, apenas os titulares dos cargos estão sujeitos a estas restrições e não os membros dos gabinetes. Na administração pública e no setor judicial, promessas e declarações de intenções são várias, mas não têm tido correspondência na prática.

ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA

No sistema político português, semipresidencial, existem três órgãos políticos de soberania: Presidente da República, a Assembleia da República e o Governo. O Chefe de Estado é o Presidente, eleito por sufrágio universal e direto, mas é ao governo, dirigido pelo Primeiro-Ministro, a quem cabe o poder executivo. Este é nomeado pelo PR, depois de ouvidos os partidos político representados no parlamento e tem em consideração os resultados eleitorais. Os restantes membros do Governo são nomeados pelo Chefe de Estado sob proposta do Primeiro-Ministro.

O governo responde perante a Assembleia da República e o Presidente da República.

A estrutura orgânica do governo é variável em número de Ministérios, Secretarias de Estado e matérias tuteladas. Uma vez que a redação deste pilar teve lugar no período de transição entre legislaturas, dois executivos foram analisados. O XVIII Governo, formado pelo Partido Socialista e no poder de 2009 a junho de 2011, era constituído por 14 Ministérios.¹ O atual executivo, resultado de uma coligação entre o Partido Social Democrata e o

¹<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Governo/Composicao/Pages/Composicao.aspx> [acedido a 02-07-2011]

CDS - Partido Popular, é composto por 11 Ministros, ocupando cada uma das várias pastas.²

RECURSOS (PRÁTICA)

Em que medida o Executivo tem à sua disposição os recursos e meios adequados para desempenhar as suas funções eficazmente?

Score: 25

Por ser o órgão superior da administração pública, o governo tem à sua disposição os recursos técnicos, humanos e financeiros daquele setor. Para além destes, a lei permite ainda a mobilização de outros recursos especificamente ao serviço do governo.

O problema dos recursos financeiros neste pilar coloca-se numa perspetiva de excesso de gastos e não de insuficiência de receitas. Não existem tetos máximos para a despesa de cada ministério, o que leva a um descontrolo da despesa pública. Os gastos são muitas vezes realizados por razões meramente eleitorais e clientelares e os gabinetes ministeriais não são solidários com as restrições orçamentais que impõem aos serviços públicos sob a sua tutela.

Constitucionalmente, os membros do governo são o Primeiro-Ministro, os ministros, os secretários e os subsecretários de Estado.³ A estes acresce o pessoal dos gabinetes - chefes de gabinete, assessores, adjuntos e secretários — livremente escolhidos pelo respetivo membro do governo. Os assessores prestam apoio técnico na sua área de especialização, enquanto os adjuntos exercem uma função mais geral, apoiando nas matérias que lhes for determinado. O gabinete do PM rege-se por legislação própria e é constituído por um Chefe de Gabinete, dez assessores, um dos quais militar, 12 adjuntos e 16 secretários pessoais. Para a realização de estudos, trabalhos ou missões pontuais, o PM pode ainda designar outros "indivíduos de reconhecida competência".⁴ No que se refere aos gabinetes dos restantes membros do governo, a lei determina que sejam constituídos pelo chefe do gabinete, adjuntos do gabinete e secretários pessoais. Apesar da lei não mencionar a existência de assessores, permite no entanto que, para questões interdepartamentais, sejam nomeados conselheiros técnicos equiparados a adjuntos. Para projetos temporários, podem

também ser nomeados outros especialistas.⁵ A plêiade de atores é enorme, a monitorização de conflitos de interesse é inexistente, e a troca de favores ou o pequeno tráfico de influências (cunha) entre colegas do mesmo governo é uma prática institucionalizada. Apesar de os considerar necessários por trazerem componentes técnicas e políticas a ministros com perfis diferentes, um dos académicos entrevistados considerou que o número de assessores é exagerado.⁶ Outra académica entrevistada considerou que é uma importante forma de clientelismo partidário. Afirmou ainda que o número de assessores vai aumentando ao longo do mandato e que o Tribunal de Contas deveria fazer um estudo comparativo entre o início e o fim dos mandatos nesta matéria.⁷

O número de colaboradores nos gabinetes dos ministros e as suas remunerações tem sido uma questão polémica, levantada tanto pela comunicação social como pelos partidos da oposição. Não são claros os critérios de nomeação, o número total de adjuntos e assessores em cada gabinete ministerial, nem as suas remunerações que parecem variar de ministério para ministério e mesmo no seio dos próprios gabinetes.⁸ Quando interpelado, o governo não costuma revelar estas informações.⁹ Numa auditoria do Tribunal de Contas às despesas dos gabinetes ministeriais, em 2007, o próprio tribunal deparou-se com insuficiências ao nível das informações prestadas pelo executivo no que se referia ao número exato de recursos humanos, na prestação de contas e na discrepância de dados de fontes diferentes, entre outros constrangimentos. As conclusões deste relatório apontaram para uma má observância dos critérios da boa gestão financeira e falta de transparência no recrutamento de pessoal dos gabinetes.¹⁰

Semelhantes incompatibilidades, opacidade e gastos excessivos acontecem em relação a aos pareceres solicitados a firmas de advogados com relações diretas com alguns membros do governo, em vez de serem solicitados aos departamentos jurídicos da Administração Pública.¹¹ Se, por um lado, o Estado parece ineficaz na produção de pareceres, o que leva o governo a contratar

⁵ Decreto-Lei n.º 262/88 de 23 de Julho

⁶ Entrevista a politólogo, António Costa Pinto

⁷ Entrevista a politólogo, Marina Costa Lobo

⁸ <http://www.agenciafinancaia.iol.pt/politica/governo-assessores-adjuntos-diario-da-republica-oe2011-jose-socrates/1201135-4072.html> [acesso 30-05-2011]; <http://www1.rtp.pt/noticias/index.php?i=Parlamento-aprova-excepcoes-a-cortes-salarias.rtp&article=394056&visual=3&layout=10&tm=9> [acesso 30-05-2011]; <http://www.cmjornal.xl.pt/detalhe/noticias/nacional/politica/assessores-do-governo-ganham-entre-2400-e-4500-euros> [acesso 30-05-2011]

⁹ <http://www.salteadoresdaarca.com/2011/01/governo-recusa-revelar-despesas-dos-gabinetes> [acesso 30-05-2011]

¹⁰ Tribunal de Contas, *Auditoria aos Gabinetes Governamentais*, Relatório n.º 13/2007, 2.ª Secção

¹¹ <http://www.asjp.pt/2011/01/06/estado-gasta-60-milhoes-em-pareceres/>

² <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Governo/Composicao/Pages/Composicao.aspx> [acedido a 02-07-2011]

³ CRP, art. 183.1

⁴ Decreto-Lei n.º 322/88 de 23 de Setembro, Presidência do Conselho de Ministros

externamente¹², por outro esta prática cria uma barreira entre os gabinetes políticos e a administração, aumenta desnecessariamente os gastos e não rentabiliza os bons recursos administrativos à disposição, optando quase por os privatizar.¹³ Finalmente, muitos estudos técnicos repetem-se várias vezes, porque os primeiros vão sendo esquecidos na gaveta.¹⁴

INDEPENDÊNCIA (LEI)

Por lei, em que medida o executivo é independente?

Score: 100

Apesar de ter responsabilidade política perante a Assembleia da República e o Presidente, o governo é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública. Não é necessária a confiança explícita da AR para que o governo se mantenha, a menos que este peça um voto de confiança ou que seja aprovada pela oposição uma moção de censura.¹⁵ A sua independência é assegurada pelo fato de ter competências políticas e administrativas próprias, assim como competências legislativas exclusivas, ou seja, em matérias sobre as quais a AR não pode legislar. Por outro lado, é o governo que, a cada legislatura, redige a sua própria lei orgânica.¹⁶ O PR não pode presidir ao Conselho de Ministros, salvo a pedido do PM, o que assegura a separação entre os dois órgãos.¹⁷ Os membros do governo não podem, simultaneamente, exercer funções de deputados.¹⁸

Os tribunais não podem obrigar o governo a revogar uma lei. A sua ação está limitada ao controlo financeiro e ao controlo da constitucionalidade dos atos legislativos do governo. O Tribunal de Contas tem como função fiscalizar as contas da Administração Pública e o cumprimento orçamental. O Tribunal Constitucional fiscaliza a constitucionalidade das normas, antes da sua entrada em vigor ou já posteriormente.

INDEPENDÊNCIA (PRÁTICA)

Na prática, em que medida é o executivo independente?

Score: 100

¹² Entrevista a politólogo, António Costa Pinto

¹³ Entrevista a politóloga, Marina Costa Lobo

¹⁴ Idem

¹⁵ CRP, art. 182 e 190

¹⁶ Idem, art. 197 e 199

¹⁷ Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional — Tomo I, 6ª edição, 1997, pág. 364

¹⁸ CRP, art. 154

O governo goza da independência necessária para levar a cabo as suas decisões e atividades. O executivo tem, em geral, o apoio do seu partido no parlamento. O fato de, entre 1987 e 1995 e entre 2005 e 2010, ter havido maiorias absolutas de um só partido e de, entre 2003 e 2005, o governo ter emanado de uma coligação de dois partidos com maioria parlamentar, protegeu o executivo de interferências do parlamento nas suas decisões.

Recentemente e num contexto de governo minoritário e demissionário, a oposição aprovou leis que, na prática, revogavam decretos-lei do governo. Estes casos foram pontuais e concentraram-se em assuntos muito específicos, como limites de autorização da despesa pública¹⁹ e da avaliação de professores²⁰, não sendo prática habitual no parlamento. A tendência é, aliás, a contrária: em geral, o PM é ao mesmo tempo o líder partidário, o que pode diminuir a independência do grupo parlamentar e do partido em geral. São raras as situações em que deputados do partido no poder tomam posição contrária à do governo ou apresentam propostas que não são do agrado daquele.

TRANSPARÊNCIA (LEI)

Por lei, em que medida a regulação atual assegura a transparência das atividades mais relevantes do executivo?

Score: 50

A Constituição determina a publicação em Diário da República (DR) de alguns atos do governo, nomeadamente decretos-lei, decretos regulamentares e demais decretos e regulamentos. A falta de publicidade destes ou de qualquer ato de conteúdo genérico dos órgãos de soberania implica a sua ineficácia jurídica.²¹ Segundo a lei que rege a edição do DR, devem ser ainda publicados os demais decretos do governo, resoluções do Conselho de Ministros e as portarias que contenham disposições genéricas e os despachos normativos dos membros do Governo.²² O DR tem versão impressa e eletrónica, sendo esta última de acesso universal e gratuito. Por outro lado, por ser necessária a consulta de entidades representativas de interesses coletivos ou específicos, vários diplomas do governo estão sujeitos a consulta direta (através da qual são enviados para as entidades em questão) ou consulta

¹⁹ http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1818491

²⁰ http://sol.sapo.pt/inicio/Politica/Interior.aspx?content_id=15060

²¹ CRP, art. 119

²² Lei n.º 74/98 de 11 de Novembro, Publicação, identificação e formulário dos diplomas, art.3

pública (através da divulgação no Portal do Governo na internet).²³ Por assumir a forma de lei, o Orçamento de Estado deve ser publicado em Diário da República, após aprovação na AR.

O regimento do Conselho de Ministros do XVIII Governo estabelecia que, de cada reunião, seja elaborado um comunicado final a ser entregue à comunicação social.²⁴ Este comunicado não corresponde, contudo, à síntese da reunião elaborada a cada encontro, cujo acesso só está disponível a membros do Conselho de Ministros. Apesar do regimento poder ser modificado a cada novo governo, a regra da elaboração de um comunicado final tem estado presente nos mais recentes regimentos.

Constitucionalmente, os membros do governo são o Primeiro-Ministro (PM), os ministros, os secretários e os subsecretários de Estado.²⁵ No entanto, cada membro do governo tem direito a constituir o seu próprio gabinete com assessores e adjuntos.

De acordo com a lei do Controlo Público da Riqueza dos Titulares de Cargos Políticos,²⁶ os titulares de cargos políticos estão obrigados a apresentar a declaração dos seus rendimentos, dos seus ativos e passivos patrimoniais e de cargos sociais que tenham exercido nos dois anos que precederam a declaração. Em novembro de 2010, o Parlamento aprovou, pela quinta vez, alterações a esta lei. Se anteriormente as declarações eram renovadas anualmente, com as recentes modificações os membros do governo (e restantes titulares de cargos abrangidos) apenas têm que apresentar duas declarações, no início e no fim do mandato. Apenas quando “se verifique um acréscimo patrimonial efetivo que altere o valor declarado referente a alguma das alíneas do artigo anterior em montante superior a 50 salários mínimos mensais, deve o titular atualizar a respetiva declaração”. Tal significa que cada transação inferior a 33,913.67 USD (23 750 euros) não necessita de ser declarada. Tornou-se possível, por exemplo, dividir somas avultadas de aplicações financeiras em várias tranches inferiores a 33,913.67 USD e não as declarar.

A lei do Controlo Público da Riqueza dos Titulares de Cargos Políticos não é aplicável aos membros dos gabinetes do PM e dos ministros, pelo que não lhes são exigidas declarações patrimoniais. O chefe de gabinete pode solicitar aos membros a apresentação de uma declaração, mas é algo que se encontra fora do controlo de

uma entidade independente, como o Tribunal Constitucional, e raramente concretizada de fato. Tendo em conta que todos os cargos de confiança política lidam com informação privilegiada e muitas das vezes gerem o acesso ao PM e a sua agenda, o risco de tráfico de influência é elevado.

Segundo a mesma lei, as declarações devem ser apresentadas naquele Tribunal no prazo de 60 dias após o início do exercício das funções. Em caso de incumprimento, o Tribunal Constitucional notifica o titular do cargo, dando-lhe um prazo de 30 dias para a apresentação da declaração, sob pena de perda de mandato, demissão ou destituição judicial. Esta pena não se aplica quando se trata do Presidente da República, do Presidente da Assembleia da República e do PM.²⁷ A lei não esclarece sobre procedimentos nestes casos. O Ministério Público, junto do Tribunal Constitucional, que está obrigado a fiscalizar anualmente a veracidade das declarações apresentadas após o termo dos mandatos limita-se a verificar se os requisitos formais foram cumpridos.²⁸ Se o Tribunal receber denúncia alguma omissão ou inexactidão em relação às declarações, terá de levar a referida denúncia ao representante do Ministério Público junto do mesmo tribunal.²⁹

Por outro lado, a AR mantém um registo de interesses com a inscrição de todas as atividades suscetíveis de gerarem incompatibilidades ou atos que possam proporcionar proveitos financeiros ou conflitos de interesses. Este registo abrange os membros do governo e inclui atividades públicas ou privadas, nelas se incluindo atividades comerciais, empresariais ou o exercício de profissão liberal; desempenho de cargos sociais, ainda que gratuitamente; apoios ou benefícios financeiros ou materiais recebidos para o exercício das atividades respetivas, designadamente de entidades estrangeiras; entidades a quem sejam prestados serviços remunerados e sociedades em cujo capital o titular, por si, pelo cônjuge ou pelos filhos, disponha de capital.³⁰

Recomendação

Esperar-se-ia uma atitude mais ativa do Ministério Público e do Tribunal Constitucional na fiscalização das declarações patrimoniais. Por um lado, o Tribunal não se deveria limitar a analisar o respeito pelas formalidades. Por outro, o Ministério Público deveria proceder à fiscalização e eventual investigação das

²³ Decreto-Lei n.º 274/2009 de 2 de Outubro

²⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2010, Regimento do Conselho de Ministros do XVIII Governo Constitucional

²⁵ CRP, art. 183.1

²⁶ Lei n.º 4/83, de Abril com as alterações introduzidas pela Lei n.º 38/83, de 25 de Outubro, Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto, Lei n.º 19/2008, de 21 de Abril, Lei n.º 30/2008, de 10 de Julho e Lei n.º 38/2010, de 2 de Setembro

²⁷ Idem, art. 1 e 3

²⁸ Idem, art. 5-A

²⁹ Idem, art. 6-A

³⁰ 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. 7-A

declarações por iniciativa própria, não tendo que esperar por denúncias.

O regime de incompatibilidades e a obrigação de entrega de declarações patrimoniais deveria ser estendido aos membros dos gabinetes ministeriais.

TRANSPARÊNCIA (PRÁTICA)

Na prática, em que medida existe transparência nas atividades mais relevantes do executivo?

Score: 50

A lei que obriga que os atos do governo sejam publicados em DR é geralmente cumprida. No site do governo estão disponíveis os diplomas para consulta pública, com instruções sob o modo como o público poderá apresentar os seus contributos e opiniões.³¹ A proposta de Orçamento de Estado apresentada pelo governo, antes da discussão parlamentar, e a versão final aprovada pela AR e pelo PR são sempre publicadas em Diário da República. O Orçamento é ainda disponibilizado no site da AR, do governo e da Direção-Geral do Orçamento.³² A redação e estrutura podem ser, no entanto, de difícil compreensão para o público em geral. Em 2008, a OCDE recomendou, inclusivamente, mudanças na transparência do orçamento de modo a torná-lo mais inteligível.³³ Em 2010, o ranking da International Budget Partnership, Portugal situa-se no 25º lugar da tabela, com uma pontuação de 58/100, longe dos restantes parceiros europeus, por disponibilizar apenas “alguma” informação sobre o orçamento de Estado.³⁴ O Orçamento de Estado é ainda redigido de forma pouco inteligível e, segundo a académica entrevistada, é-o propositadamente.³⁵

³¹<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/ConsultaPublica/ConsultasEmCurso/Pages/ConsultasEmCurso.aspx> [acesso 31-05-2011]

³²<http://www.parlamento.pt/AtividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=35719>;

http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Governo/Ministerios/MF/ProgramaseDossiers/Pages/20101015_MFAP_Doss_OE2011.aspx; <http://www.dgo.pt/oe/index.htm> [todos acedidos a 18 de Maio de 2011]

³³ OCDE, OECD Review of Budgeting in Portugal, 2008 in <http://www.oecd.org/dataoecd/59/36/42007470.pdf> [acedido a 02-07-2011]

³⁴ OBI 2010 Scores in <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/?fa=Rankings> [acedido a 02-07-2011] and <http://www.pt.cision.com/O4KPTWebNewLayout/ClientUser/GetClippingDetails.aspx?id=8cf4f53e-f107-405f-9427-118125789499&analises=1> [acedido a 02-07-2011]

³⁵ Entrevista a politóloga, Marina Costa Lobo

O Conselho de Ministros disponibiliza ainda no site do governo³⁶ comunicados e conferências de imprensa referentes às suas reuniões.

As declarações patrimoniais são entregues no Tribunal Constitucional e estão disponíveis ao público no momento, sendo apenas necessário preencher um formulário. Porém, importa sublinhar que estas não estão disponíveis na internet. A sua consulta faz-se de forma presencial junto dos serviços do Tribunal Constitucional o que dificulta o escrutínio público. Tal como os registos de interesse, algumas declarações parecem bastante incompletas, pois não incluem aplicações financeiras ou contas a prazo, de indivíduos que têm rendimentos anuais elevados. A relevância do instrumento para aferir enriquecimento indevido ou eventuais conflitos de interesse é bastante limitada se não mesmo inócuo.

A liberdade de expressão e liberdade de imprensa são direitos protegidos constitucionalmente. No último ano não houve modificações à lei de imprensa, sendo que a mais recente alteração se registou em 2003.³⁷ Mas toda a informação sobre as renegociações de contratos é opaca.

No âmbito das iniciativas internacionais da Better Regulation, o Conselho de Ministros aprovou, em 2006, o Programa Legislar Melhor, com vista à modernização tecnológica e à simplificação de procedimentos. A disponibilização de informação através da internet tem sido implementada com relativo sucesso, apesar de ainda se registar alguma dispersão dessa informação. A simplificação de procedimentos e a melhoria da produção legislativa não se tem revelado tão produtiva. Muitos diplomas que entram em vigor são mais tarde retificados.³⁸

ACCOUNTABILITY (LEI)

Na lei, em que medida estão previstos requisitos que assegurem que os membros do governo devem responder e ser responsáveis pelos seus atos?

Score: 100

³⁶<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Governo/ConselhoMinistros/ComunicadosCM/Pages/ComunicadosCM.aspx>

³⁷ CRP, art. 37 e 38; Lei de imprensa, Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro, com alterações da Lei n.º 18/2003, de 11/06

³⁸http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/Ministerios/PCM/MP/Programas_e_Dossiers/Pages/20060518_MP_Prog_Legislar_Melhor.aspx [acesso a 01-07-2011]

Constitucionalmente, o governo é responsável perante a Assembleia e o Presidente da República. Por sua vez, o Primeiro-Ministro é responsável perante aquele último. Os Ministros são responsáveis perante o Primeiro-Ministro e todos são responsáveis, no âmbito da responsabilidade política do Governo, perante o Parlamento. Este órgão pode, em datas coordenadas com o executivo, marcar reuniões onde estejam presentes os membros do governo para responder a perguntas e pedidos de esclarecimento por parte dos deputados, ou requerer a presença daqueles em trabalhos de comissões parlamentares.³⁹

A AR tem ao dispor vários instrumentos de fiscalização do governo. Através de *perguntas e requerimentos*, os deputados podem interpelar o executivo e a administração pública e têm direito a receber uma resposta em trinta dias. De fora deste procedimento ficam matérias abrangidas pelo segredo de Estado. As Comissões de Inquérito podem abrir um *inquérito parlamentar* e, desta forma, requerer toda a documentação do governo sobre determinada matéria e chamar ao Parlamento os membros do governo, averiguando o cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os atos do Governo e da Administração. Estas comissões gozam de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, exceto aqueles que a estas estejam constitucionalmente reservados.

De acordo com a Constituição e o Estatuto do Direito da Oposição (EDO), os representantes dos partidos da oposição com assento parlamentar têm o direito de ser informados regular e diretamente pelo governo sobre os principais assuntos de interesse público. As informações devem ser prestadas em prazo razoável. Os grupos parlamentares podem ainda fazer *interpelações* ao governo, obrigando os seus membros a serem presentes no Parlamento para um debate com os deputados.⁴⁰ Os grupos parlamentares podem ainda fazer *interpelações* ao governo, obrigando os seus membros a serem presentes no Parlamento para um debate com os deputados.

Também o Programa de Governo é analisado e pode ser objeto de aprovação ou rejeição, o que por sua vez pode levar a apresentação de moções de censura ou de confiança ao executivo. Anualmente são ainda fiscalizadas as Contas do Estado e enviados ao Parlamento relatórios de entidades externas sobre segurança interna, do Provedor de Justiça e órgãos externos com representação na Assembleia da República. Finalmente, a apreciação de decretos-lei permite à AR corrigir eventuais

deficiências em diplomas do Governo, assim como obrigar ao debate em torno da matéria do decreto-lei em causa.

Os partidos políticos presentes na AR têm, por lei, o direito a serem previamente consultados pelo governo em relação a várias matérias, nomeadamente orientações gerais da política externa, de defesa e de segurança interna ou propostas de lei das grandes opções dos planos nacionais e do Orçamento do Estado.⁴¹ Há entidades (como as Regiões Autónomas, as Autarquias, alguns Conselhos especializados, e outras) que o Governo tem obrigatoriamente de ouvir, embora não fique vinculado às suas opiniões.

Para além dos crimes previstos no Código Penal, a lei sobre os Crimes de Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos (CRTCP) determina que os membros do governo podem ser punidos por crimes que cometam no exercício das suas funções.⁴² Entre os crimes puníveis por lei, incluem-se violação de normas de execução orçamental, recebimento indevido de vantagem, corrupção passiva e ativa, peculato ou participação económica em negócio. No entanto, AR tem que autorizar a detenção do membro do governo e a suspensão do seu mandato.⁴³ Quando o crime corresponde a pena de prisão superior a três anos e em flagrante delito, a autorização é obrigatória. Contudo, alguns destes crimes, como a violação de normas de execução orçamental ou o tráfico de influências, não têm tido qualquer aplicação efetiva ao nível do governo central.

Apesar dos titulares de cargos políticos responderem criminalmente pelos seus atos, não existe um Estatuto Ético ou um Código Deontológico aplicável aos membros do governo e aos seus gabinetes. Os deputados da AR dispõem de um Estatuto próprio, bem como os dirigentes da Administração Pública.⁴⁴ No entanto, tal não existe para o executivo, o que viola o disposto no artigo 117.2 da CRP que determina que “A lei dispõe sobre os deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, as consequências do respectivo incumprimento, bem como sobre os respectivos direitos, regalias e imunidades.”

ACCOUNTABILITY (PRÁTICA)

⁴¹ EDO, Lei n.º 24/98 de 26 de Maio, art. 5

⁴² CRTCP, Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 108/2001, de 28 de Novembro, Lei n.º 30/2008, de 10 de Julho, Lei n.º 41/2010, de 3 de Setembro e Lei n.º 4/2011, de 16 de Fevereiro

⁴³ Idem, art. 35 e CRP, art. 196

⁴⁴ Estatuto dos Deputados, Lei n.º 7/93, de 1 de Março; Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto - Aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado

³⁹ CRP, art. 177, 190 e 191

⁴⁰ CRP, art. 114.3 e Lei n.º 24/98 de 26 de Maio, art. 4

Na prática, em que medida existe um efetivo controlo das atividades do executivo?

Score: 50

O PM comparece quinzenalmente no Plenário da AR para um debate, durante o qual responde a questões dos deputados, e reúne semanalmente com o PR. Os restantes membros do governo, quando chamados à AR, em geral comparecem.

Nem sempre são cumpridos os deveres ou os prazos para a apresentação de informações aos partidos da oposição. Nos últimos meses, os partidos da oposição e grupos de trabalho a eles ligados têm acusado o executivo de não lhes fornecer as informações requeridas, nomeadamente sobre Parcerias Público-Privadas, concessões de obras públicas ou número de organismos estatais.⁴⁵

Por outro lado, os inquéritos parlamentares não costumam obter resultados satisfatórios. Os membros do governo podem optar por responder às questões por escrito, em vez de o fazerem presencialmente, o que pode dificultar o seguimento das perguntas. Por outro lado, os deputados participantes nas comissões revelam-se muito dependentes das posições dos seus grupos parlamentares, o que influencia os resultados.⁴⁶

O governo apresenta anualmente ao parlamento a Conta Geral do Estado, documento que contém a receita e despesa do Estado, mapas contabilísticos gerais, agrupamentos de contas e elementos informativos. Depois de aprovada pela AR, a Conta Geral do Estado é publicada no Diário da República e no site do parlamento.

Os projetos e programas sujeitos a consulta pública encontram-se disponíveis no site do governo e das instituições relacionadas, bem como as instruções para o público poder enviar as suas contribuições.

Já tiveram lugar vários processos judiciais que envolveram membros do governo em exercício ou antigos ministros, incluindo o PM, mas nunca houve condenações.⁴⁷ Na maior parte dos casos, o envolvimento dos ministros ou outros membros do governo não passa da fase de investigação. Comissões parlamentares

⁴⁵ <http://www.sic.aeiou.pt/online/noticias/pais/PSD+insiste+em+conhecer+imparto+das+PPP+e+concessoes+em+nova+carta+ao+Governo.htm>
http://www.jornaldenegocios.pt/home.php?template=SHOWNEWS_V2&id=473317

⁴⁶ “O Estado a que o Estado chegou”, pag. 15

⁴⁷ http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1582277&page=1 [acesso 01-06-2011]

⁴⁸ <http://www.ionline.pt/conteudo/30509-jose-socrates-face-oculta-nao-comento-processos-judiciais> [acesso 01-06-2011]

instituídas para investigarem os casos em paralelo também costumam terminar sem conclusões definitivas.

INTEGRIDADE (LEI)

Por lei, em que medida existem mecanismos que assegurem a integridade dos membros do governo?

Score: 50

Mecanismos que assegurem ou reforcem a integridade dos membros do governo são escassos e pouco consistentes. Não existem códigos de conduta para os membros do governo, nem legislação sobre ofertas e hospitalidade.

O Regime de Incompatibilidades estabelece regras referentes a conflitos de interesses. A Assembleia da República mantém um registo de interesses sobre atividades ou atos dos membros do governo que possam gerar incompatibilidades.⁴⁸ (confirmar indicador *Transparência Lei*). Os membros do governo ocupam o cargo em regime de exclusividade, não podendo exercer outras atividades remuneradas nem integrarem os corpos sociais de entidades com fins lucrativos. Ainda segundo este regime, se um membro do governo ou seu familiar detiver mais de 10% do capital de uma empresa, esta está impedida de participar em concursos de fornecimento de bens ou serviços ao Estado ou a outras entidades públicas.⁴⁹ Os membros do governo que detenham, ou cujos familiares detenham, mais de 10% do capital de uma empresa ou que tenham exercido cargos em órgãos sociais de empresas nos três anos anteriores ao início do mandato, não podem intervir em concursos públicos ou procedimentos administrativos em que participem as referidas empresas.⁵⁰

Na declaração que é entregue ao Tribunal Constitucional no início de mandato, os membros do governo tem que fazer menção dos cargos sociais que ocupavam e eventuais participações sociais que detenham. Este tribunal procede à análise e fiscalização das declarações e, em caso de incumprimento, podem ser impostas sanções que implicam perda de mandato. Estas sanções não se aplicam, no entanto, ao Presidente da República ou ao Primeiro-Ministro, embora a lei não especifique se existe alguma penalização para os titulares deste cargo em caso de incumprimento.⁵¹

⁴⁸ Regime de Incompatibilidades, art. 7-A

⁴⁹ Idem, art. 8

⁵⁰ Idem, art 9-A

⁵¹ Idem, arts 10

A lei das incompatibilidades não se aplica aos gabinetes ministeriais, designadamente a chefes de gabinete, assessores e adjuntos. Não existem, portanto, impedimentos que limitem a escolha dos membros dos gabinetes ou que os impeçam de contactar com determinadas pastas. No termo do mandato, os chefes de gabinete, assessores e adjuntos não estão obrigados a cumprir o período de nojo em determinados cargos, a que estão sujeitos os ministros.

O Regime de Incompatibilidades impede que os membros do governo exerçam cargos em empresas privadas nas suas áreas de tutela durante os três anos seguintes ao final da sua atividade governativa. Esta restrição, porém, apenas se aplica caso estas empresas tenham sido privatizadas ou tenham gozado de benefícios fiscais e incentivos durante o mandato do governante. A lei nada refere sobre empresas que tenham participado em concursos públicos, empresas públicas ou com participações estatais.⁵²

A lei não só não prevê restrições que impeçam nomeações “*revolving door*”, como quase as permite. Não só não existem restrições na nomeação de membros do governo no que se refere às suas atividades profissionais como as restrições anteriormente mencionadas referentes a cargos em empresas privadas após cessação de funções não são aplicáveis em casos de regresso à empresa onde o membro do governo exercia atividade antes da investidura no cargo. Ora, não havendo restrições à jusante da nomeação e sendo possível retornar ao cargo que se exercia anteriormente, as situações de rotatividade entre cargos políticos e cargos privadas tornam-se possíveis.

A Lei que regula a proteção de testemunha aplica-se em qualquer inquérito criminal, incluindo os crimes cometidos por titulares de cargos políticos nos termos da lei 34/87.⁵³

INTEGRIDADE (PRÁTICA)

Na prática, em que medida é assegurada a integridade dos membros do governo?

Score: 25

Os mecanismos que podem assegurar a integridade dos membros do executivo não funcionam em pleno. O registo de interesses da Assembleia da República disponibilizado na internet inclui apenas

os deputados e não os membros do governo, como a lei impõe. Não é feito o cruzamento entre as declarações de incompatibilidade (TC), as declarações patrimoniais (TC) e o registo de interesses (AR). As exigências formais da lei são cumpridas, mas não existe pró-atividade das instituições em monitorizar, fiscalizar e trocar informações.

Não sendo a lei das incompatibilidades suficientemente restritiva no que toca ao comportamento dos membros do governo, são muitas as situações que podem levantar questões éticas. Por outro lado, a presença do Estado na economia é demasiado forte e, por vezes, a linha que separa o público do privado é muito ténue. O Estado tem empresas públicas e detém participações importantes noutras empresas em setores estratégicos. A proliferação de Parcerias Público-Privadas, nos últimos anos, esbateu ainda mais a linha de separação entre os dois setores e desvirtuou os limites de três anos previstos na lei. Estas parcerias geraram contratos de concessão que ligarão o Estado à empresa privada durante vários anos ou até décadas. A decisão de um ministro pode conceder benefícios que excedem largamente os três anos. No entanto, passado este período de tempo, nada impede o membro do governo de exercer um cargo nessa empresa.

É comum antigos ministros passarem com rapidez e facilidade para empresas privadas, após cessarem funções governativas. O mesmo acontece com os membros dos gabinetes ministeriais, que não estão sequer sujeitos ao regime de incompatibilidades. Segundo um dos académicos entrevistados, tal acontece porque os antigos ministros foram ganhando um capital de *lobbying* que interessa às empresas privadas.⁵⁴ Mas uma grande parte de antigos governantes e de assessores encontram um lugar em empresas públicas ou onde o Estado detém importantes participações, como a Caixa Geral de Depósitos, a EDP ou a GALP, aumentando consideravelmente os seus salários.⁵⁵ Os processos de privatização em Portugal têm, aliás, proporcionado emprego pós governamental a inúmeros ministros.

Recentemente, o Ministro da Justiça esteve envolvido numa questão de conflito de interesses. A esposa, procuradora do Ministério Público, recebeu 72 mil euros de complemento de ordenado, após ordem de pagamento autorizada pelo Secretário de Estado da Justiça, apesar do Ministério Público se ter pronunciado contra. Depois de a notícia ter vindo a público, o Ministro revogou a decisão e instaurou um inquérito, mas a esposa recorreu da

⁵⁴ Entrevista ao politólogo António Costa Pinto

⁵⁵ http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content_id=1756781&especial=Grande%20Investiga%E7%E3o%20DN&secao=SOCIEDADE [acesso 2-06-2011]; http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1756765 [acesso 2-06-2011]

⁵² Idem, Art. 5

⁵³ Lei n.º 93/99 de 14 de Julho

decisão.⁵⁶ Noutro caso, um antigo Ministro da Economia que deixou o cargo em 2009, tornou-se em 2010 docente numa universidade americana. A instituição académica em questão foi patrocinada em três milhões de euros pela EDP, empresa portuguesa que beneficiou de programas governamentais de energias renováveis e cujo setor de atividade era tutelado pelo ministro em questão.⁵⁷ Finalmente, uma antiga assessora do Secretário de Estado das Obras Públicas, que exercer funções até 2010, passou nesse mesmo ano a exercer o cargo de administradora das Estradas de Portugal, empresa sob tutela daquele ministério.⁵⁸ Porque se tem revelado muito difícil controlar o percurso dos ministros, em especial ao Ministério Público, a académica entrevistada considera que a solução passa por um maior controlo dos contratos celebrados pelo executivo. A ação fiscalizadora sistemática do Tribunal de Contas, cujo trabalho tem sido positivo mas demasiado lento por falta de recursos, poderia ser dissuasora de favorecimentos e situações opacas.⁵⁹ Outro académico defende, por sua vez, mais investigação do Ministério Públicos em situações de tráfico de influências.⁶⁰

GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (LEI E PRÁTICA)

Em que medida se compromete o executivo com o desenvolvimento de um setor público íntegro?

Score: 50

Compete ao Governo dirigir os serviços e a atividade da administração pública direta, supervisionar a administração indireta e controlar a legalidade sobre esta e sobre a administração autónoma. De forma a garantir a fiel execução dos seus planos e ordens, o executivo pode nomear alguns cargos dirigentes na administração pública e no setor empresarial do Estado.⁶¹ Na prática, a confiança política e as solidariedades partidárias, mais do que o mérito ou a carreira anterior, têm sido o critério mais usual para a nomeação, por parte dos membros do governo, daqueles altos cargos públicos.⁶²

⁵⁶ <http://www.ionline.pt/conteudo/110557-mulher-do-ministro-da-justica-tera-recebido-72-mil-euros-indevidamente> [acesso 1-06-2011]; http://www.publico.pt/Sociedade/mulher-de-ministro-da-justica-reclama-da-sua-decisao-de-anular-remuneracao-extra_1495116 [acesso 1-06-2011]

⁵⁷ http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1677478 [acesso 01-06-2011]

⁵⁸ http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1756765 [acesso 01-06-2011]

⁵⁹ Entrevista a politóloga, Marina Costa Lobo

⁶⁰ Entrevista a politólogo, António Costa Pinto

⁶¹ Lei 51/2005 de 30 de Agosto

⁶² César Madureira e David Ferraz, AS CONFIGURAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS E A SELEÇÃO DE DIRIGENTES, O caso da administração pública portuguesa in *SOCIOLOGIA, PROBLEMAS E PRÁTICAS*, n.º 63, 2010, pp. 51-69; António Barreto,

Incentivos aos funcionários públicos para uma maior transparência e integridade da administração são inexistentes e os mecanismos de prevenção e fiscalização são ineficientes. A lei de controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos, a lei de crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos e o regime de incompatibilidades são aplicáveis a altos cargos públicos, nos quais se incluem gestores públicos, representantes da participação estatal em órgãos de gestão de empresas, membros de órgãos executivos de empresas locais, membros de órgãos diretivos de institutos públicos, membros de entidades públicas independentes e titulares de cargos de direcção superior.⁶³ Na prática, a fiscalização a detentores daqueles cargos é desconhecida e conflitos de interesses ou abusos apenas são descobertos *a posteriori* de escândalos.

Apesar do acima descrito, o combate à corrupção no setor público tem estado presente nos Programas dos mais recentes governos. O governo socialista, no poder de 2009 a 2011, previa a implementação de códigos de conduta e medidas de prevenção de riscos de corrupção nos serviços públicos, nos diversos níveis da Administração (central, regional e local) e nas empresas públicas.⁶⁴ O programa do governo de coligação PSD-CDS, que entrou em funções a junho de 2011, promete a “despartidarização”, isto é a dependência e promiscuidade, entre partidos políticos e a administração pública, através da criação de um sistema independente de recrutamento e seleção, com base no mérito; a limitação do outsourcing de recursos humanos. Está ainda prevista igualmente a preparação do alargamento da fiscalização do Tribunal de Contas a todos os organismos que recebam fundos do Orçamento de Estado.⁶⁵ Nesta como em outras áreas de intervenção pública, os Governos não cumprem os objetivos estratégicos delineados no seu programa.

SISTEMA JUDICIAL

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

Score: 50

Uma democrática Obscenidade, Jornal Público de 24-04-2005 in <http://www.ste.pt/destaques/politizacao/indexpol.html> [acesso 01-06-2011]

⁶³ Lei n.º 4/83, art. 4.3; Lei n.º 34/87, art. 3.A; Lei n.º 64/93, art. 2

⁶⁴ Programa do XVIII Governo Constitucional, pág. 108, in http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/Programa_GC18.pdf [consultado em 4-07-2011]

⁶⁵ Programa do XIX Governo Constitucional, págs. 14 e 18 in http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Documentos/Programa_GC19.pdf [consultado em 4-07-2011]

O executivo não tem sido particularmente ativo em matérias relacionadas com a corrupção, deixando, por exemplo, as reformas penais para o Parlamento. Por outro lado, as reformas feitas são superficiais e pouco ambiciosas e os diplomas mal concebidos. O governo transpôs para a ordem jurídica interna o novo regime penal da corrupção no comércio internacional público e privado, respeitante ao branqueamento e financiamento do terrorismo, ratificou a Convenção contra a Corrupção da ONU e, em sequência, criou o Conselho de Prevenção da Corrupção.

Vários entrevistados destacaram a falta de vontade política da parte do governo em disponibilizar às instituições envolvidas no combate à corrupção meios concretos, nomeadamente financeiros. As Grandes Opções do Plano 2010-2013⁶⁶, apresentadas pelo executivo, incluem medidas de reforço ao combate à corrupção. Deveriam ser implementadas reformas que visam a utilização sistemática de meios tecnológicos, alternativas de resolução de conflitos, melhoria da organização, funcionamento e gestão dos tribunais, através da alteração de procedimentos, eliminação de trâmites, intervenções e burocracias desnecessárias. O objetivo destas reformas é uma maior eficácia na investigação e punição da corrupção. Os Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e a fiscalização da respetiva execução deverão ser desenvolvidos e melhorados. A eficácia do trabalho do Ministério Público deverá ser reforçada, através da celebração de protocolos de níveis de serviço com entidades responsáveis pela elaboração de perícias. Será igualmente reforçada a vertente externa, através de mais cooperação com instâncias europeias, como a EUROPOL, no âmbito do Programa de Estocolmo.

O governo em funções desde junho de 2011 tem previsto no seu Programa de Governo assegurar a independência judicial e autonomia do Ministério Público, a transparência dos contratos, estatísticas e relatórios financeiros do Ministério da Justiça. O documento governativo inclui ainda o reforço do combate à corrupção e o conflito de interesses, sem contudo descrever medidas concretas neste domínio.⁶⁷ No debate parlamentar para apresentação do Programa de Governo, a Ministra da Justiça assegurou que pretende avançar com a criminalização do enriquecimento ilícito e libertar recursos no seio do seu ministério para reforçar o combate à corrupção.⁶⁸

⁶⁶ Grandes Opções do Plano 2010-2013, Ministério das Finanças e da Administração Pública

⁶⁷ Programa do XIX Governo Constitucional, págs. 64 - 69 in http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Documentos/Programa_GC19.pdf [consultado em 4-07-2011]

⁶⁸ http://www.jn.pt/PaginaInicial/Nacional/Interior.aspx?content_id=1895501&page=-1