

Lei n.º 64/93, Art. 10º , 1. e 2. Presidentes das Câmaras Municipais, 2009/13 breves apontamentos

Introdução

1. Existe conflito de interesses quando uma pessoa, individual ou colectiva, ao tomar decisões numa instituição pode ser influenciada por interesses exteriores ao exercício da sua função. A existência de conflitos de interesse aumenta a probabilidade de fraudes, mantendo-se constantes todos os restantes factores, macro e microsociais, susceptíveis de as gerar.

- Se este é um facto objectivo, o grau de probabilidade de fraude depende do tipo de conflito de interesse, encontrado pelo cruzamento de múltiplas variáveis (intensidade do conflito, entidades envolvidas, períodos temporais de manifestação, distribuição geográfica, etc.). Podemos contudo afirmar que essa probabilidade diminui quando os conflitos de interesse são declarados (porque o próprio tem consciência deles e toma as devidas precauções; porque passa a estar sob vigilância pública; porque permite à instituição onde trabalha exercer um específico controlo interno, etc.)
- a probabilidade de fraude aumenta quando há um efectivo conflito de interesses que não é declarado, mesmo quando essa informação é soliciitada; esse próprio “esquecimento” – sendo de presumir a sua intencionalidade – é uma fraude¹.

O conflito de interesses pode conduzir a uma fraude ocupacional, quando tal se manifesta numa empresa, ou assumir características políticas, quando se manifesta em algum espaço institucional do Estado.

2. Relacionado com os conflitos de interesse, estão as designadas “portas giratórias entre as empresas e o Estado”, embora apresentando várias especificidades, e cruzando-se com outros factores. Recordemos algumas palavras de Stiglitz sobre o assunto:

Na América, e na maioria das outras democracias ocidentais, há uma preocupação com as «portas giratórias» – pessoas que saem com demasiada rapidez de instituições públicas para instituições privadas bem remuneradas ligadas ao seu serviço público. A preocupação deve-se não só à possibilidade de a porta giratória poder dar lugar a conflitos de interesses mas também à simples evidência da possibilidade de esses conflitos minarem a confiança nas instituições públicas. Um general talvez adjudicasse um contrato a um empreiteiro na esperança – ou pior ainda, no entendimento – de que quando atingisse a idade da reforma obrigatória, o empreiteiro o

¹ Recordemos a definição de fraude que temos repetidamente assumido: “Todo o acto intencional de pessoas, individuais ou colectivas, perpetradas com logro que provoca, efectiva ou potencialmente, vantagens para uns ou danos para outros e que violam as boas práticas (comerciais) ou a lei”

recompensaria, contratando-o. Se quem dirige o departamento de energia vem das companhias petrolíferas e volta para lá, há a preocupação de estabelecer a política energética não no interesse do país mas no interesse das companhias petrolíferas com que têm prolongadas ligações. É por isso que existem fortes restrições a essas portas giratórias, ainda que os governos tenham consciência de que há um grande custo – algumas pessoas boas que de outra maneira talvez entrassem para o Governo são dissuadidas de o fazer. E mesmo quando não há restrições formais, há uma sensibilidade generalizada a essas preocupações. No FMI, porém, o movimento entre essa instituição e as instituições financeiras privadas, cujos interesses são muitas vezes criticados por servir, não é invulgar. Mais uma vez, se esse movimento é natural – o Fundo pretende recorrer a pessoas especializadas em finanças e a comunidade financeira pretende recorrer àqueles que têm a experiência global que a passagem pelo Fundo proporciona –, também é problemático, especialmente porque essa instituição é vista, sobretudo nos países em vias de desenvolvimento, não só como reflectindo as perspectivas da comunidade internacional, mas também como agindo no seu interesse.^[2]

Neste caso há outros elementos a ponderar (como, por exemplo, a experiência profissional acumulada e a competência de acção), mas também estamos perante a existência frequente de conflito de interesse ou de conflito de interesse potencial entre as funções anteriormente exercidas na empresa (a que frequentemente se mantém vinculado) e as funções exercidas num cargo político – conflito de interesses efectivo – e as decisões que assumiu enquanto esteve na administração pública e as condições que passa a usufruir quando entra para uma nova empresa – o conflito de interesses potencial efectiva-se. Mais, as fronteiras entre o conflito de interesse e o conflito de interesse potencial são muito difusas, justificando plenamente o adágio popular: “à mulher de César não basta ser séria. Tem de parecê-lo.”

Contudo, esta problemática das “portas giratórias” aconselham alguns comentários adicionais:

- Independentemente da honestidade das pessoas em causa a passagem do sector privado para o sector público pode transportar uma deficiência subliminar: não perceber a diferença entre o público e o privado e aplicar àquele a natureza deste.
- O conceito de democracia está associado ao de “governo do povo”. Uma abundância de portas giratórias tende a tornar a democracia numa plutocracia.
- A existência dessa alternância pode pôr em causa a regulação pública da iniciativa privada.

3. Como analisar os conflitos de interesse, englobando nestes as “portas giratórias”?

Uma forma primeira é recolhendo todas as declarações de conflitos de interesse e de incompatibilidades. Contudo tal procedimento não é suficiente.

2 Stiglitz, Joseph E. 2004. Globalização, A Grande Desilusão. Lisboa: Terramar. Pág. 317

Ficam por captar os conflitos de interesse não declarados e muitas situações em que eles existem mas não são sujeitos a declaração.

A utilização da Análise das Redes Sociais^[3] pode ser um bom instrumento de trabalho, porque explicita as relações existentes entre entidades, porque se situa numa interpenetração do indivíduo, das relações em que se insere e da sociedade, privilegiando o que é específico de cada uma das situações, e ainda porque pode usufruir da Teoria dos Grafos, há muito construída pela Matemática, a que se associa a disponibilização de muitos programas informáticos para tratamento da informação.

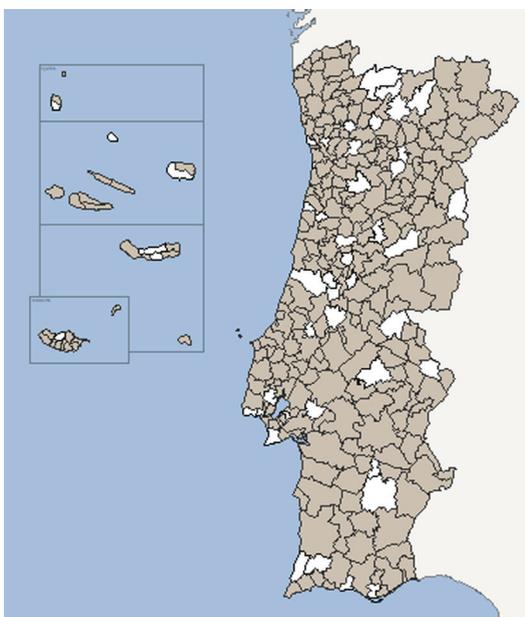
4. No âmbito de todas estas preocupações temos vindo a recolher muita da informação pública disponível sobre relações interpessoais e interinstitucionais. Este pequeno documento reflecte alguns aspectos de uma situação específica: as declarações de incompatibilidade ou impedimento dos Presidentes das Câmaras do período 2009/2013.

Para tal usufruímos da auto-organização do Tribunal Constitucional, da compilação da informação pelo estagiário João Nuno Miranda, e da amabilidade dos respectivos serviços do TC, que permitiram superar as frequentes burocracias que dificultavam o processo.

Incompatibilidades dos Presidentes de Câmara

5. O Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Públicos e Altos Cargos Públicos, expresso na Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto, alterada em sucessivas datas posteriores^[4],

Figura 1 - Municípios com informação



3 Em inglês *Social Network Analysis*. Esta terminologia faz com que o conhecimento corrente associe tais procedimentos às "redes sociais" utilizadas por muitos na comunicação informática, mas não é disso que estamos a falar. "As ciências sociais focam-se na estrutura; dos grupos humanos, das comunidades, das organizações, dos mercados, da sociedade ou do mundo (...) [Na ARS] conceptualiza-se a estrutura social como uma rede de relações sociais. (...) assume que os laços interpessoais contam, assim como os laços entre organizações e países porque marcam os comportamentos, as atitudes, as informações e os bens. A análise das redes sociais oferece a metodologia para analisar as relações sociais dizendo-nos como conceptualizar, construir e desenhar as redes sociais." (Nooy, Wouter de, Andrej Mrvar, e Vladimir Atagelj. 2009. *Exploratory Social Network Analysis with Pajek*. 1 vols. Cambridge: Cambridge University Press. Pág. 3)

4 Pela Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro, (Declaração de Rectificação n.º 2/95, de 15 de Abril); Lei n.º 28/95, de 18 de Agosto, Lei n.º 12/96, de 18 de Abril; Lei n.º 42/96, de 31 de Agosto; Lei n.º 12/98, de 24 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março, Lei n.º 30/2008, de 10 de Julho, e Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro. O Artigo que nos interessa nunca sofreu alterações.

estabelece nos pontos 1. e 2. do seu Artigo 10^o(5) a Fiscalização pelo Tribunal Constitucional:

n.º 1 - Os titulares de cargos políticos devem depositar no Tribunal Constitucional, nos 60 dias posteriores à data da tomada de posse, declaração de inexistência de incompatibilidades ou impedimentos, donde conste a enumeração de todos os cargos, funções e actividades profissionais exercidos pelo declarante, bem como de quaisquer participações iniciais detidas pelo mesmo.

n.º 2 - Compete ao Tribunal Constitucional proceder à análise, fiscalização e sancionamento das declarações dos titulares de cargos políticos.

O trabalho realizado foi recolher essa informação, analisando as pastas em que constam as referidas declarações, limitando-nos à informação referente ao Presidente da Câmara.

Por dificuldades de diversa ordem não foi possível cobrir integralmente todos os municípios, mas os considerados, explicitados na fig. 1⁽⁶⁾ elucidada sobre a forte representatividade da compilação realizada.

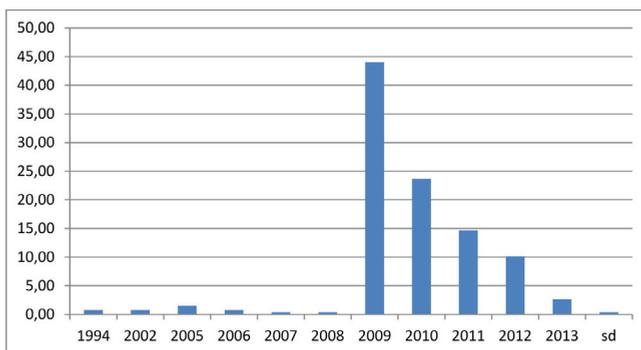
As declarações procuradas referem-se ao mandato 2009 /2013, mas as declarações analisadas são de diversos anos, inclusive anteriores, como se pode constatar na tab. 1 e respectiva fig. 2.

Estas declarações deveriam ser dinâmicas, isto é, registarem qualquer alteração de “cargos, funções e actividades profissionais exercidos pelo declarante, bem como de quaisquer participações” em qualquer momento do

Tabela 1 - Data das declarações e sua frequência relativa

| Ano | número | frequência relativa |
|------|--------|---------------------|
| 1994 | 2 | 0,75 |
| 2002 | 2 | 0,75 |
| 2005 | 4 | 1,50 |
| 2006 | 2 | 0,75 |
| 2007 | 1 | 0,38 |
| 2008 | 1 | 0,38 |
| 2009 | 117 | 43,98 |
| 2010 | 63 | 23,68 |
| 2011 | 39 | 14,66 |
| 2012 | 27 | 10,15 |
| 2013 | 7 | 2,63 |

Figura 2 - Frequência relativa das declarações pos anos de apresentação



5 Sem alterações desde a publicação original da lei

6 Estão marcados a cinzento os municípios que constam do levantamento feito

exercício da função, mas não é isso que acontece. Para além dos elementos contidos na respectiva pasta seria particularmente interessante ver a sua evolução ao longo do exercício da função, mas tal não é viável.

As declarações consideram três tipos de “conflitos de interesse”

- “cargo público ou em representação da autarquia”
- “cargos privados”
- “participações”.

Cargos por inerência de funções

6. Os cargos públicos e as participações são os aspectos mais relevante para a detecção de conflitos de interesse, mas não podemos ignorar que os cargos em representação da autarquia podem ser formas indirectas de conflitos de interesse com terceiros (via indirecta de negócios da Câmara Municipal), ou de negócios violadores da ética e da boa prática comercial.

Para as Câmaras analisadas os Presidentes da Câmara exercem, por inerência do cargo, funções em 559 instituições. São empresas municipais, instituições de solidariedade social, cooperativas, clubes desportivos, escolas, fundações, associações de desenvolvimento regional, entre outras. Também em órgãos de coordenação da actividade intermunicipal. Isto significa 2,1 instituições *per capita no exercício de funções* por inerência do cargo. Contudo esta média é enganosa porque 126 afirmam que nada têm a declarar. Entre os que declararam dá 4,0 *per capita*. Um valor média que esconde fortes desigualdades, com um mínimo de 1 e um máximo de 21.

Em grande partes das situações é explicitado que são cargos não remunerados. Não remunerados mas com poder. Em casos muito raros é feita referência a valor de senhas de presença. Noutros casos, também muito raros, faz referência a que são cargos remunerados.

Cargos privados

7. São muito raros os Presidentes de Câmara que declaram exercerem uma actividade profissional exterior à Câmara. Indicam essa situação 91,1% das declarações. Dos restantes menos de duas dezenas têm cargos em empresas privadas. Os demais ou exercem uma profissão liberal, ou são docentes, ou aposentados.

Participações

8. Estamos a falar de participações no capital de empresas.

Em 74,9% dos casos a informação existente é a de que não há nada a decla-

rar.

Nos restantes casos organizámos as declarações (podendo haver mais do que uma em relação ao mesmo Presidente da Câmara) por capacidade de influenciar os destinos das instituições em que participam: por percentagem do capital social detido. No entanto em 39 dos casos^[7] não foi possível obter essa indicação.

A repartição por participação no capital social é a que se encontra na tab. 2.

As participações declaradas iguais ou superiores a 10% são sempre em pequenas e médias empresas.

Tabela 2 - Participações no capital social das empresas

| % capital | Frequência relativa |
|-----------|---------------------|
|]0, 10[| 25,4 |
|]10, 20[| 8,5 |
|]20, 30[| 15,5 |
|]30, 40[| 12,7 |
|]40, 50[| 14,1 |
|]50, 100] | 23,9 |

Carlos Pimenta

⁷ 12 deles tinham como participante o mesma Presidente