



TRANSPARÊNCIA, MONITORIZAÇÃO, RESPONSABILIZAÇÃO:

COMO PREVENIR OS
CONFLITOS
DE INTERESSES



Policy Paper SNI #2: CONFLITOS DE INTERESSES

Susana Coroado e Thierry Dias Coelho

ÍNDICE

Introdução	3
1. O que são os conflitos de interesses?	4
2. Porque importa regular, monitorizar e disciplinar os conflitos de interesses?	5
3. O que é que Portugal tem feito nesta matéria?	6
4. O que falta fazer: recomendações	6

INTRODUÇÃO

A questão dos conflitos de interesses tem vindo a ganhar destaque na arena pública ao longo das últimas duas décadas. Com efeito, tanto a comunicação social, como diversos atores da sociedade civil têm denunciado um número cada vez maior de situações abusivas – e/ou eticamente censuráveis – no seio da classe política, relacionadas com interesses sobrepostos (logo, incompatíveis entre si) entre a esfera pública e a esfera privada.

No atual contexto de crise, a opinião dos portugueses tornou-se mais sensível a estas questões, tanto mais que é imputada às elites políticas a responsabilidade pela situação que o país atravessa. O perigoso cocktail composto pelo quinteto (i) classe política, (ii) mundo

empresarial, (iii) negócios opacos, (iv) utilização ilícita de recursos públicos para fins privados e (v) sobreposição de interesses privados sobre o interesse público, é em parte responsável pela crescente desconfiança dos portugueses em relação à política em geral e aos agentes políticos^I em particular, bem como pela evolução negativa dos níveis de perceção da corrupção em Portugal^{II}.

Neste cenário alarmante, um estudo recente^{III} sobre a integridade das principais instituições públicas e atores privados do sistema nacional de governação colocou a questão dos conflitos de interesses em posição de destaque na lista de problemas relacionados com o desempenho da Assembleia da República e do Governo.

I Vide DE SOUSA, Luís, TRIÃES, João, *A Corrupção e os Portugueses: Atitudes, Práticas e Valores*, Cascais, Rui Costa Pinto Edições, 2008 (Caps. 1 e 3).

II Vide <http://cpi.transparency.org/cpi2012/> (para uma visão diacrónica consultar relatórios 1995 a 2012).

III Vide <http://integridade.transparencia.pt/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%20Final%20SN1%20%282%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o%29.pdf>

1. O QUE SÃO OS CONFLITOS DE INTERESSES?

No quotidiano das suas vidas, as pessoas são portadoras de interesses diversos e legítimos, mas que nem sempre se coadunam com a atividade que exercem. Neste contexto, diz-se que existe um conflito de interesses cada vez que alguém que ocupa determinado cargo público ou privado tem interesses pessoais e/ou profissionais que se podem sobrepor aos interesses associados a esse cargo.

A questão ganha particular relevância no caso dos cargos públicos. Com efeito, os titulares de cargos públicos políticos e administrativos – sejam estes eletivos ou não eletivos – devem, no exercício das suas funções, defender o interesse da comunidade (o «interesse público» ou «interesse geral») que representam ou administram. Assim, pressupõe-se que as decisões que tomam sejam pautadas por uma total isenção e rigor. Neste quadro, a existência de interesses privados (pessoais e/ou profissionais) que colidem com o «interesse público» potencia conflitos de interesses variados, os quais podem gerar decisões parciais e iníquas, que resultam em benefícios indevidos para os titulares dos cargos públicos em detrimento do «interesse geral».

Os conflitos de interesses estão estreitamente associados ao fenómeno da corrupção, embora a existência de interesses conflitantes não possa – nem deva – ser sempre associada à existência de práticas corruptas. Importa pois esclarecer quais são os principais tipos de conflitos de interesses. Sumariamente, é possível estabelecer uma tipologia tripartida: conflitos «reais», conflitos «aparentes» e conflitos «potenciais».

1) Conflitos de interesses «reais»: existem cada vez que os interesses privados de um agente público (político ou administrativo, eleito ou não eleito) colidem direta e inequivocamente com o interesse público, inerente ao exercício do cargo. Disto resulta que as decisões tomadas pelo titular do cargo podem ser influenciadas pelos seus interesses privados, pessoais ou profissionais, em benefício próprio ou de terceiros;

EXEMPLO: O Ministro responsável pela privatização de determinada empresa pública é simultaneamente o acionista maioritário do único candidato à compra dessa empresa.

EXEMPLO: O presidente de uma Comissão Parlamentar criada para legislar sobre/regular determinado setor económico foi administrador-executivo da maior empresa privada desse setor.

2) Conflitos de interesses «aparentes»: existem cada vez que os interesses privados de um agente público (político ou administrativo, eleito ou não eleito) aparentam estar em conflito com o interesse público, inerente ao exercício do cargo. Disto resulta que as decisões tomadas pelo titular do cargo aparentam poder ser influenciadas pelos seus interesses privados, pessoais ou profissionais, em benefício próprio ou de terceiros;

EXEMPLO: Um Deputado é–ou foi–advogado de cinco grandes multinacionais cotadas em Bolsa.

EXEMPLO: O Ministro da Educação é acionista de referência de uma instituição do Ensino Superior Privado.

3) Conflitos de interesses «potenciais»: existem cada vez que uma pessoa tem interesses privados que poderão vir a colidir com o interesse público, inerente ao futuro exercício de determinado cargo (político ou administrativo, eleito ou não eleito). Disto resulta que as decisões tomadas pelo titular do cargo poderão vir a ser influenciadas pelos seus interesses privados, pessoais ou profissionais, em benefício próprio ou de terceiros.

EXEMPLO: O Primeiro-Ministro nomeia para o cargo de Ministro das Obras Públicas o até então presidente executivo da maior cimenteira nacional.

EXEMPLO: O novo responsável pelo pelouro da segurança numa autarquia era até então presidente da Assembleia Geral de uma empresa privada de serviços de segurança.

Esta última categoria de conflitos de interesses, relacionada com o momento da sua ocorrência, está associada a uma outra questão fundamental: o frequente fenómeno das «**portas giratórias**». Com efeito, vimos que os conflitos de interesses podem ocorrer no momento presente («reais» e «aparentes»), do mesmo modo que poderão vir a acontecer no futuro («potenciais»). Existe portanto uma dimensão temporal na análise dos conflitos de interesses, na medida em que estes podem estar relacionados com o desempenho de cargos privados num momento anterior ao exercício de determinado cargo público. Todavia, a situação inversa

também é possível e, nesse caso, estamos perante uma prática designada por «**revolving doors**» («portas giratórias»), a qual resulta da passagem de um cargo no setor público para uma função no setor privado. Considera-se aqui que o «interesse público» é – ou pode ser – prejudicado por decisões tomadas no passado por um ex-agente público calculista (que já preparava a sua passagem para uma empresa privada do setor), ou ainda pelo conhecimento que esse ex-agente traz para a empresa acerca dos recursos e assuntos públicos ligados ao cargo que agora desempenha.

EXEMPLO: O antigo Ministro das Obras Públicas é agora presidente executivo da maior construtora nacional.

EXEMPLO: Um antigo Diretor-Geral da Saúde é convidado para ocupar o cargo de administrador de uma importante farmacêutica internacional.

2. PORQUE IMPORTA REGULAR, MONITORIZAR E DISCIPLINAR OS CONFLITOS DE INTERESSES?

Situações de conflitos de interesses podem ocorrer em qualquer instituição, o que só por si não constitui uma irregularidade. É o modo como é gerido esse conflito pelo agente envolvido ou a instituição que pode constituir um problema. Um sistema de honra, baseado em critérios éticos individuais, em que é o próprio a avaliar a magnitude do conflito, é falível. Os padrões éticos são variáveis e é necessário um código de conduta coletivo e aplicável de forma uniforme a todos. Importa, por isso, criar um enquadramento legal que regule, monitorize e sancione conflitos de interesses.

A regulação dos conflitos de interesses, inserida num enquadramento legal mais alargado para a prevenção da corrupção, é um mecanismo que reduz a vulnerabilidade das instituições relativamente àquele crime e práticas similares, promovendo a boa governação em geral. Esta regulação é colocada em prática através de códigos de conduta, declarações públicas de rendimentos e registos de interesses, estabelecimento de incompatibilidades e impedimentos. Deve ser aplicada a detentores de cargos políticos e altos cargos públicos, mas igualmente no

seio da Administração Pública ou outras organizações similares, como agências reguladoras. A contratação pública e as privatizações são situações particularmente vulneráveis a práticas ilícitas, pelo que os envolvidos devem ser sujeitos a um controlo mais rigoroso no que se refere a conflitos de interesses.

São dois os instrumentos de regulação de conflitos de interesses:

1) Regras de divulgação de informação, assentes num sistema de controlo público de declarações de património e registos de interesses apresentados pelo detentor do cargo público ou político e, por vezes, por familiares diretos. Estas declarações aumentam a transparência e a confiança dos cidadãos na vida pública e podem contribuir para uma melhor gestão dos conflitos de interesses no seio das instituições. As autoridades podem, por seu lado, mais facilmente monitorizar variações nos níveis de riqueza dos indivíduos e investigar suspeitas de enriquecimentos.

2) Regras sobre incompatibilidades e impedimentos que rejam atividades, cargos e investimentos cuja acumulação com o serviço público possa gerar um conflito de interesses. Regimes de incompatibilidades têm um carácter sobretudo preventivo de atos de corrupção. Em caso de conflito de interesses, o indivíduo em questão pode não ser nomeado ou ser afastado de exercer determinadas funções.

Estes instrumentos têm impactos importantes na gestão de conflitos de interesses, no combate à corrupção e no bom funcionamento do regime democrático. Funcionam como medidas preventivas contra eventuais apropriações ilegítimas de bens e fundos públicos e contra favorecimentos indevidos, aumentam os referenciais éticos na sociedade, reforçam a imparcialidade dos decisores públicos e melhoram o funcionamento das instituições públicas. Contribuem também para a melhoria da transparência na vida pública, que é não apenas a pedra angular no combate à corrupção, mas igualmente uma forma de aumentar a confiança da opinião pública no sistema político e na administração pública.

Na criação e aplicação de mecanismos de regulação de conflitos de interesses é necessário, contudo, um equilíbrio com os direitos individuais dos cidadãos envolvidos, nomeadamente o direito à privacidade.

Controlos muito rígidos a interesses privados podem ter efeitos negativos, afastando dos cargos de interesse público candidatos competentes e experientes ou criando regras de tal modo minuciosas que, na prática, tornam impossível a sua monitorização e a aplicação de eventuais sanções.

3. O QUE É QUE PORTUGAL TEM FEITO NESTA MATÉRIA?

Os conflitos de interesses são regulados em Portugal por Lei. Resumidamente, a legislação em vigor distingue dois tipos de agentes públicos: a administração pública e os titulares de cargos políticos.

No que respeita à Administração Pública, os funcionários públicos estão sujeitos a um conjunto de regras¹ e deveres que visam não só impedir a tomada de decisões em assuntos onde existam conflitos de interesses entre o agente e o Estado, como também impedir a acumulação de funções e o exercício de cargos que, pela sua natureza, estejam em conflito com o seu estatuto de funcionários. Por outro lado, têm vindo a ser adotados «Planos de Prevenção da Corrupção» em diversos organismos do Estado, bem como difundida a «Carta Ética da Administração Pública» que visa consagrar os grandes princípios do serviço público, a saber: a legalidade, a justiça, a imparcialidade, a lealdade e a integridade.

Do seu lado, os titulares de cargos políticos nacionais (Presidente da República, membros do Governo, Deputados à Assembleia da República) estão sujeitos desde 1993² à obrigação de preencher um «Registo de Interesses» do qual deverão constar todas as atividades, cargos, participações sociais e outros, suscetíveis de gerar um conflito de interesses com o exercício das suas funções. Ao nível autárquico, a criação dos registos de interesses é facultativa. Nos termos da Lei, o controlo do Registo de Interesses é feito pela Comissão de Ética da Assembleia da República, embora os mecanismos de controlo previstos sejam parcos e as sanções por incumprimento inexistentes.

1 Para um resumo da legislação consultar http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacao_conflitos_interesse.pdf (Págs. 5 e 6).

2 Vide http://www.pgdlisboa.pt/pgdl/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=32&tabela=leis

A informação contida no Registo é pública, podendo ser consultada por qualquer cidadão. Desde 2007³, as declarações dos deputados encontram-se disponíveis online⁴ no site do Parlamento e, desde 2011, as declarações dos membros do governo encontram-se também disponíveis para consulta na internet.

Finalmente, foi definido um regime de incompatibilidades⁵ e impedimentos para os titulares de cargos políticos, o qual visa essencialmente impedir o exercício de funções que entrem em conflito direto com o cargo político que desempenham.

Na prática, o que a experiência tem demonstrado é que os atuais dispositivos legais são imperfeitos. Tendo posto de parte mecanismos de monitorização e controlo eficientes, bem como um conjunto de sanções efetivas contra os incumprimentos e demais irregularidades detetadas, as leis limitaram-se a estabelecer um controlo de fachada, efetivamente incapaz de fazer face a situações de compadrio, conivência e cumplicidade que têm como propósito manter a opacidade do sistema e perpetuar poderosos negócios que unem a política ao mundo empresarial.

Neste contexto, enquanto não for estabelecido em Portugal um sistema de controlo robusto, os conflitos de interesses continuarão a provocar danos irreparáveis no Estado e, conseqüentemente, no «interesse geral».

4. O QUE FALTA FAZER: RECOMENDAÇÕES

A manifesta inadequação da legislação vigente e a má aplicação dos mecanismos de monitorização exigem novas e urgentes medidas, tanto na esfera do poder político, como no setor público.

O Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos – RJIITCPACP (Lei 64/93, de 26 de Agosto) deve ser alargado aos membros dos gabinetes ministeriais. Neste

3 Após a 13ª alteração da Lei n.º 7/93, de 01 de Março, relativa ao Estatuto dos Deputados.

4 Vide <http://www.parlamento.pt/DeputadoGP/Paginas/Deputados.aspx>

5 Vide http://www.pgr.pt/grupo_soltas/Incompatibilidades/Legislacao_64_93.htm

contexto, seria também importante criar um Estatuto Ético para os membros do Governo e dos gabinetes ministeriais, em cumprimento do disposto no art. 117.2 da Constituição.

Por outro lado, o RJIITCPACP deve ainda ser revisto de modo a ter em conta as Parcerias Público Privadas que, por implicarem contratos de várias décadas, tornam obsoleto o período de nojo de três anos para a passagem dos cargos públicos para o setor privado. Os curricula vitae dos membros do Governo e demais cargos públicos devem ser disponibilizados na íntegra, não incluindo somente as funções públicas exercidas, mas qualquer cargo ou atividade exercida no setor privado.

No que se refere ao registo de interesses de detentores de cargos políticos é necessário aperfeiçoar os regulamentos existentes para que seja assegurada a entrega de todas as declarações e o rigor no seu preenchimento e na qualidade da informação fornecida, nomeadamente através de sanções. É indispensável um formato uniformizado de formulário que assegure o fornecimento do mesmo tipo de informação, uma comparação mais fácil entre declarações, bem como o cruzamento de dados. Em paralelo, importa instaurar um mecanismo de controlo rigoroso e funcional sobre deputados, membros do governo, autarcas e demais agentes abrangidos pela

lei. Neste aspeto, a Comissão Parlamentar para a Ética, a Cidadania e a Comunicação, a quem compete pronunciar-se sobre todas as questões relativas aos deputados, deve ter um papel mais ativo e efetivo. Neste contexto, a Comissão deve dispor de poderes de fiscalização e sanção efetivos, a fim de garantir o cumprimento das obrigações declarativas.

A regulação de conflitos de interesses deve ainda estender-se aos processos de privatização, ao setor da defesa e aos atuais processos de renegociação das Parcerias Público-Privadas. Os negociadores em nome do Estado não devem estar sob qualquer suspeita, sejam eles representantes políticos, funcionários públicos, advogados ou consultores externos.

Finalmente, é importante assegurar que os detentores de cargos eleitos (em permanência) e públicos exerçam as suas funções em regime de exclusividade sem exceções. Num outro contexto, é fundamental monitorizar a composição dos órgãos sociais das diversas entidades reguladoras, verificando que não existem situações de conflitos de interesses e de manifesta incompatibilidade de funções, garantindo deste modo o correto funcionamento destes organismos.

Este Policy Paper foi produzido por Susana Coroado e Thierry Dias Coelho (TIAC-Portugal). Integra-se no quadro do projeto European National Integrity Systems da Transparency International, conduzido em 25 países com o apoio financeiro da Direção-Geral Assuntos Internos da União Europeia, Programa de Prevenção e Combate ao Crime, dos Norway Grants/EEA Grants e Svenska PostkodStiftelsen. Para mais informação acerca dos estudos: www.transparency.org/whatwedo/activity/european_national_integrity_systems_project

© 2012 TIAC. Todos os direitos reservados.



SISTEMA NACIONAL
DE INTEGRIDADE

WWW.TRANSPARENCIA.PT

