



## CONSELHO DE MINISTROS

### PROPOSTA DE LEI Nº /IX /2017

#### DE DE

**ASSUNTO:** Define o regime de incompatibilidades no exercício de funções por titulares de cargos políticos, administradores, gestores, diretores e demais chefias e equiparados, qualquer que seja a forma de designação, dos serviços e organismos abrangidos pela presente Lei.

#### EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O Governo inscreveu no seu Programa a promoção da excelência da Administração Pública Cabo-verdiana, no seu sentido amplo, através da separação entre o partido e o Estado, do reforço da transparência e do combate à corrupção e da regulação de uma administração e governação abertas previstas na Constituição e na Lei do Procedimento Administrativo.

No mencionado Programa, sufragado pela Assembleia Nacional, entre vários outros compromissos em matéria de administração pública, o Governo ficou vinculado a promover: (i) a proibição da acumulação de altos cargos na Administração pública com o exercício de altos cargos executivos nos partidos políticos ou de titulares de cargos políticos, assim como a acumulação de estatuto de titular de cargo político com a liderança das organizações da sociedade civil, financiadas pelo Estado; (2) e a proibição dos titulares de cargos políticos com funções executivas de exercerem, pelo período de um ano contado da data da cessação das respetivas funções, altos cargos em empresas privadas que prossigam atividades no setor por eles diretamente tutelados, desde que, no período do respetivo mandato, tenham sido objeto de operações de privatização ou tenham beneficiado de incentivos financeiros ou de sistemas de incentivos e benefícios fiscais de natureza contratual.

Ainda, o Programa do Governo realça a necessidade de combater o nepotismo na Administração Pública através da publicação de uma Lei a proibir a nomeação direta de parentes para ocupar cargos na Administração Pública, evitando que o funcionalismo público seja tomado por aqueles que possuem parentesco (em linha reta, colateral ou por afinidade) com o governante, em detrimento de pessoas com melhor capacidade técnica para o desempenho das atividades.

E impõe ainda, entre várias outras medidas, a obrigatoriedade de clarificação e tipificação de cargos de confiança política, limitando-os ao *staff* pessoal e de apoio direto aos membros do Governo.

Naturalmente, a presente Proposta de Lei não esgota a matéria de intervenção do Governo na busca de uma administração de excelência, preocupada apenas em prestar serviços de qualidade e em tempo útil, com subordinação total à prossecução do interesse público e aos direitos legítimos dos cidadãos. A breve trecho serão submetidas à Assembleia Nacional Propostas de Lei que vão corporizar os compromissos do Governo nesse domínio, e inscritos no seu Programa.

No entanto, pretende-se com a presente Proposta de Lei estabelecer incompatibilidades entre certas funções partidárias e certos cargos no setor público ou em organizações que administram fundos públicos.

Ninguém duvida da existência de um consenso alargado segundo o qual a Administração Pública, nos seus mais variados níveis, tem sido partidarizada, o que obviamente dificulta o processo da sua credibilização, fator importante da sua legitimação popular. É elemento de capital importância o reconhecimento pelos cidadãos, empresas e organizações da sociedade civil de que os titulares de cargos de direção do setor público (administrativo e empresarial) são escolhidos por critérios que assentam fundamentalmente no seu mérito, na sua competência de saber gerir, saber fazer e fazer acontecer; que as funções de direção no setor público são exercidas por pessoas capacitadas, sérias e comprometidas com o interesse geral. O dirigente deve ser também sinónimo de conhecimento, competência, honestidade e comprometimento exclusivo com a causa pública.

É também igualmente importante que exista o reconhecimento geral de que os titulares dos cargos públicos de direção não se encontram numa situação profissional que implique, amiúde, um conflito de interesses, em que o dirigente é colocado a sopesar os seus interesses pessoais, de forma direta ou indireta, ou interesses de pessoas ou entidades com quem mantenha uma especial relação de confiança e de cumplicidade, em contraponto com os interesses postos a seu cargo enquanto servidor público, vendo-se tentado a sacrificar uns a favor de outros, e especialmente tentado a sacrificar os interesses protegidos pela norma, a favor de outros interesses de ordem pessoal, seja ela material, afetiva ou política.

O titular de um cargo público, de natureza administrativa ou empresarial deve estar subordinado exclusivamente aos fins prosseguidos por lei, do serviço ou da empresa, sem atender a qualquer outro, ou, muito menos ainda, a este outro se subordinar, de forma direta ou indireta, tácita ou expressa.

A verdade é que é sabido que é intensa a participação política e partidária dos caboverdianos, o que em si é um fator positivo e dá vitalidade à nossa democracia, de base essencialmente partidária. É, pois, de se encorajar a participação dos cidadãos nas atividades políticas, porque de interesse geral e útil ao país e ao nosso sistema democrático.

Mas também não se pode ignorar que o interesse público, ou mais concretamente, os interesses que se inscrevem no círculo da proteção da norma, não estão sempre – e nem têm que estar – em alinhamento com interesses predominantemente partidários. Aliás, a honestidade obriga a admitir que, em várias situações, o interesse partidário específico entra em rota de colisão com o interesse geral, com os fins que a lei no caso em concreto visa prosseguir.

Se é louvável a atitude dos titulares de cargos políticos que não manifestam qualquer hesitação em decidir sempre em consonância com a norma e o interesse público, porém, não deixa de ser verdade que a lei tem por obrigação de prevenir o risco, evitando colocar o decisor numa situação de tensão entre, por um lado, um interesse pessoal, afetivo, material ou político, e, por outro, o interesse público e fins prosseguidos pela norma.

E essa tensão existe amiúde nos processos decisórios, e é o reconhecimento disso que é exigida pela generalidade das pessoas, como, aliás, em várias outras partes do mundo, normas sobre incompatibilidades e impedimentos, pois que a suspeição sobre a motivação do decisor, interrogando-se se, por exemplo, *in casu*, o decisor terá agido motivado para a norma ou motivado para outro interesse não tutelado por lei, descredibiliza a administração, corrói o sistema e desconstrói a legitimação.

Sendo intensa a participação política e partidária dos cidadãos, e intensa a vivenciação partidária, e sendo ainda certo que o interesse partidário específico e conjuntural pode estar em desarmonia com o interesse público ou com o concreto interesse protegido pela norma, faz todo o sentido legislar-se de sorte a salvaguardar de uma forma geral aquele interesse.

Ao cabo e ao resto, a presente Proposta de Lei assenta no pressuposto, que parece merecer um consenso alargado e que a história política tem registado um pouco por todo o mundo: o interesse conjuntural partidário pode ser conflituante com o interesse geral, com os fins prosseguidos por lei. E não é razoável supor-se que todos os titulares de cargos públicos pautarão a sua conduta pelo heroísmo do sacrifício constante do interesse do partido político no qual ativamente milita, em homenagem ao interesse prosseguido pela norma.

Efetivamente, o interesse pessoal, direto ou indireto, não é apenas o interesse afetivo ou material; o interesse em beneficiar, com a decisão, um partido político a que o decisor pertence, é um interesse pessoal. Aliás, o que a lei rejeita e a moral repudia, é qualquer interesse estranho ao serviço público, aos fins prosseguidos pela lei. Em certas ocasiões até a motivação partidária parece ser muito mais forte, sobrepondo-se, não raras vezes, aos interesses de ordem afetiva.

E é preciso ainda ter em conta ainda o perigo da contaminação. O executivo partidário que toma assento frequentemente nos debates partidários e na definição das estratégias políticas, que vivencia a paixão, o calor e a exaltação típicos do ativismo partidário, terá a tendência normal e humana para transportar os interesses subjacentes nesse domínio para a esfera da gestão da coisa pública. Não é razoável supor-se que ele, o decisor, se desprende rápida e eficazmente dos efeitos de tal ambiente para se situar no plano de defesa estrita do interesse público. As suas opções, as suas escolhas e decisões em

matéria de gestão pública correm sempre o risco de estar contaminadas pelo ambiente que intensa e quotidianamente vivencia.

Quem decide em situação de conflito de interesse põe em crise o princípio da prossecução do interesse público e o princípio da imparcialidade da Administração Pública, protegidos pelo n.º 1 do artigo 240.º da Constituição da República.

Na mesma proporção que esses princípios são caros à Constituição também os são para o Governo, razão pela qual este não pode legitimar, por ação ou omissão, a violação dos mesmos.

Aliás, a pior forma de se organizar a defesa do interesse público na Administração Pública é assentar procedimentos em situações que geram suspeição quanto à isenção dos decisores administrativos, que fundam a desconfiança no que respeita às motivações subjacentes às resoluções administrativas, criando no espírito dos cidadãos a dúvida sobre as verdadeiras razões que levaram o decisor a conferir um certo sentido à escolha anunciada. Se o cidadão simpatiza ou milita num partido diverso daquele a que pertence o dirigente público, se o cidadão com interesse na decisão, pelo seu ativismo partidário, está direto ou indiretamente em confronto político quase permanente com o decisor, que é titular de um órgão executivo partidário, a decisão desfavorável portará sempre a suspeita de ter sido adotada para penalizar o ... adversário político.

Mas o inverso também é verdadeiro, uma decisão tomada a favor do colega partidário, quando o decisor ocupa cargo executivo partidário, ou seja, quando o seu ativismo partidário é ostensivo e intenso, portará sempre a suspeita de ter sido adotada para beneficiar o ... companheiro do partido.

Uma administração de excelência deve procurar afastar situações geradoras de suspeição, aumentando a credibilidade da administração e a confiança dos cidadãos nos procedimentos e na justeza e legalidade das decisões em matéria de gestão da coisa pública.

Portanto, a confiança dos cidadãos nos procedimentos e nas decisões depende em grande medida da confiança que deposita no próprio decisor, confiança que pode ser minada quando este ocupa um cargo de executivo partidário, que implica normalmente um ativismo ostensivo e intenso. Neste quadro, está em causa a imagem, o prestígio, a credibilidade das instituições, pela confiança ou desconfiança que as decisões administrativas adotadas podem gerar.

O raciocínio feito a partir do setor público, seja ele administrativo ou empresarial, é perfeitamente válido para as organizações não-governamental que recebem ou administram fundos públicos. A aplicação de fundos públicos em projetos e empreendimentos de interesse social não pode estar contaminada com situações que podem gerar suspeição de favorecimentos de natureza política e partidária, pois que os critérios devem ser sempre os da legalidade, justiça e necessidade.

E a matéria não é meramente teórica, pois que tem dado lugar a um aceso debate na sociedade cabo-verdiana, interrogando-se sobre as motivações subjacentes aos apoios e financiamentos efetuados. A participação ativa de executivos partidários nas

organizações não-governamental que recebem e administram fundos públicos, gera sempre a legítima suspeita de instrumentalização política, o que desvirtua completamente a filosofia e a missão das mesmas.

O Governo propõe-se agir por padrões éticos de governação que não só retiram suspeições a atos legítimos da administração, como também suprime, ou ao menos mitiga de forma significativa, qualquer espécie de motivação partidária que pudesse estar subjacente a medidas de gestão pública.

É absolutamente necessário na sociedade cabo-verdiana - subjugada por um excesso de partidarização a quase todos os níveis - que haja uma clara separação entre o partido no poder e o Estado que é dirigido por órgãos próprios legitimados por voto popular, de forma direta ou indireta. Qualquer espécie de promiscuidade contagia a política pública e pode até pôr em causa o seu mérito intrínseco, por ser portadora, não raras vezes, do vício genético de ter sido concebida e executada por pessoas que ostentam a dupla condição de ser dirigente de um serviço do Estado e membro de um órgão de direção executiva do partido político.

É evidente que não se pode evitar esse contágio ao nível governativo, pois que faz parte estruturante do nosso próprio sistema, expresso numa fórmula consensualmente aceite: em regra o líder do partido mais votado é o Chefe do Governo. Mas não é indispensável que essa regra - que autoriza a aceitar que certos cargos públicos estão intrinsecamente ligados ao exercício de funções partidárias - seja replicada até à exaustão em todas as estruturas da administração do Estado.

Esta intimidade, essa relação quase causal, entre os partidos políticos e administração, deve ser configurada na sua expressão mínima, ou, se se quiser, na dimensão absolutamente necessária para caracterizar o sistema de democrático, da democracia pluripartidária vigente no país, em que a governação é conferida ao partido vencedor das eleições, e não como modelo de replicação até a exaustão, esgotando todo o sistema de gestão da coisa pública, conduzindo a uma partidocracia que limita os cidadãos nos seus direitos e interesses legítimos.

Torna-se, pois, necessária a adoção de medidas de contenção, mitigando, na medida do possível, os efeitos negativos que podem resultar para a gestão pública, do fato de se acumular certos cargos com determinadas funções em órgão de direção executiva dos partidos políticos.

Pode-se argumentar dizendo que as restrições no acesso ou exercício de cargo público são inconstitucionais, pois que a Constituição garante no seu artigo 56.º (sob a epígrafe participação na direção dos assuntos públicos) o direito de acesso a tais cargos, impondo ainda a proibição de qualquer penalização pelo desempenho dessas funções. Lê-se: *“1. Todos os cidadãos têm o direito de aceder, em condições de igualdade e liberdade, às funções públicas e aos cargos eletivos, nos termos estabelecidos por lei. 2. Ninguém pode ser prejudicado na sua colocação, carreira, emprego ou atividade pública ou privada, nem nos benefícios sociais a que tenha direito, por desempenhar cargos públicos ou exercer os seus direitos políticos. 3. A lei garante a isenção e a independência do exercício dos cargos públicos só podendo, no acesso aos cargos*

*eletivos, estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do seu exercício.”*

Mas, é evidente que o dispositivo constitucional nunca pode ter querido que o direito de acesso a cargos públicos, especialmente a cargos que implicam a assunção de poderes de direção, seja absolutamente incondicionado, não obedecendo a nenhum critério legal que não fosse aquele determinado pelas regras gerais. Ninguém pode defender com seriedade tal asserção, pois que a atribuição de poderes de comando, de poderes de decisão administrativa que influencia a vidas das pessoas e da comunidade, e vincula o Estado em obrigações, implica, necessariamente, um critério de escolha.

E assim tem sido entendido, de forma pacífica, ao longo dos tempos. Portanto, para ter acesso a cargos públicos, o candidato ao lugar deve reunir um conjunto de requisitos; e para ter acesso a cargos de direção, deve reunir ainda outros requisitos especiais, como dá conta inúmera legislação administrativa nessa matéria, especialmente o estatuto do pessoal dirigente e o estatuto de gestor público, para além dos diversos diplomas orgânicos dos departamentos governamentais.

Aliás, é de fácil percepção que a matéria regulada o n.º 1 do artigo 56.º da Constituição é a igualdade e liberdade de acesso, ou seja, a proibição da discriminação e a liberdade de escolha; a Constituição não admite critérios que não sejam iguais para todos e proíbe seja o cidadão investido em cargo público, à revelia da sua vontade.

No n.º 2 do artigo 56.º da Constituição, está garantido que o titular de cargo público, por esse fato, não será prejudicado na sua colocação, carreira, emprego ou atividade pública ou privada. Sofrer penalizações apenas porque foi investido em cargo público!

Tais disposições constitucionais não brigam de forma nenhuma com os regimes de incompatibilidades, impedimentos e suspeições relativos aos cargos públicos em geral, e aos cargos de direção em particular.

E não brigam desde logo porque o próprio n.º 3 do mesmo artigo prescreve que a lei deve garantir a isenção e a imparcialidade no exercício dos cargos públicos. Mas não brigam sobretudo porque – em sede própria e relativa à Administração Pública - a Constituição dispõe no seu n.º 7 do artigo 241.º o seguinte: *“A lei determina as incompatibilidades entre o exercício de cargos públicos e o de outras atividades, bem como as demais garantias de imparcialidade no exercício de cargos públicos.”*

Ou seja, o direito de acesso aos cargos públicos e o direito de não ser penalizado pelo seu exercício, não é conflituante, do ponto de vista constitucional, com um sistema de incompatibilidades, na medida em que estas se revelarem necessárias para garantir a imparcialidade no desempenho de tais funções.

E a imparcialidade da Administração Pública é, na perspectiva da Constituição, um valor fundamental, porque também instrumento de garantia da igualdade entre todos os cidadãos e de garantia de justiça a que têm direito.

Por isso reza o n.º 1 do artigo 240.º da Constituição que *“a Administração Pública prossegue o interesse público, com respeito pela Constituição, pela lei, pelos princípios*

*da justiça, da transparência, da imparcialidade e da boa fé e pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos.”*

E na mesma linha, estabelece o n.º 1 do artigo 241.º da Constituição que *“o pessoal da Administração Pública e os demais agentes do Estado e de outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público definido pelos órgãos competentes, devendo, no exercício das suas funções, agir com especial respeito pelos princípios de justiça, isenção e imparcialidade, de respeito pelos direitos dos cidadãos e de igualdade de tratamento de todos os utentes, nos termos da lei.”*

E uma grande profusão de normas dá conta da concretização do princípio constitucional de imparcialidade da Administração, conforme a seguir se ilustra.

Nos artigos 9.º a 12.º das Bases Gerais da função Pública, aprovadas pela Lei n.º 42/VII/2009, de 27 de julho, também se dá conta de inúmeras disposições em matéria de incompatibilidade, impedimentos e suspeição relativos aos cargos públicos.

Os impedimentos do Decreto-legislativo n.º 2/95, de 20 de junho (regime geral da organização e atividade administrativa), regulados nos artigos 22.º e 34.º, as suspeições do artigo 23.º, o conflito de interesses do artigo 24.º, as proibições dos artigos 25.º a 31.º e as incompatibilidades do artigo 33.º, todos são disposições que dão conta de situações que podem pôr em crise os princípios da imparcialidade e de prossecução do interesse público que devem reger a Administração Pública cabo-verdiana.

Nos artigos 44.º e seguintes do Estatuto do Pessoal Dirigente, aprovado pelo Decreto-lei n.º 59/2014, de 4 de novembro, também podem ser encontradas várias disposições relativas a esta matéria de incompatibilidades, impedimentos e suspeições.

Porém, em nenhuma deles esse segmento de matéria especialmente regulada na presente Proposta de Lei é tratado com frontalidade, clareza e rigor que a nossa experiência política e administrativa recomenda, de sorte a evitar a parcialidade na tomada de decisões sobre coisas públicas, motivadas por razões de natureza política e partidária.

É uma necessidade que é sentida por toda a comunidade. É uma inovação sem dúvida, mas as leis devem ser concebidas exatamente para responder às necessidades das pessoas e do país, estabelecendo padrões de valores éticos e morais, que conformem a administração e a sociedade. As normas jurídicas não são axiologicamente neutras, são portadoras de valores, de conteúdos éticos que dão sentido aos nossos procedimentos e decisões.

Importa, pois, conferir uma outra dimensão normativa na gestão da coisa pública, separando com clareza aquilo que é interesse dos partidos políticos, por mais legítimo que sejam, do interesse público e dos direitos legítimos dos cidadãos e empresas.

Neste enquadramento, propõe-se, nos termos da presente Proposta de Lei definir o regime de incompatibilidades no exercício de funções pelos titulares de cargos políticos, administradores, gestores, diretores e demais chefias e equiparados, qualquer que seja a forma de designação, dos serviços e organismos nela previstos.

De igual modo, propõe-se interditar o exercício, remunerado ou não, de cargo de administração, direção ou chefia nas organizações não-governamental que recebam ou que façam a gestão de fundos públicos com o de titular de cargo político ou, com o exercício de altos cargos executivos nos partidos políticos.

Assim,

Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 203.º da Constituição, o Governo submete à Assembleia Nacional a seguinte Proposta de Lei:

#### Artigo 1.º

##### **Objeto**

A presente Lei define o regime de incompatibilidades no exercício de funções por titulares de cargos políticos, administradores, gestores, diretores e demais chefias e equiparados, qualquer que seja a forma de designação, dos serviços e organismos nela abrangidos.

#### Artigo 2.º

##### **Âmbito de aplicação**

1. A presente Lei aplica-se aos serviços integrados na administração direta, indireta e autónoma do Estado, independentemente do seu grau de autonomia ou independência.
2. A presente lei aplica-se ainda aos serviços e organismos que estejam na dependência orgânica e funcional da Presidência da República, da Assembleia Nacional e das Instituições Judiciais, bem como às organizações não-governamental (ONG) que recebam ou façam gestão de fundos públicos.

#### Artigo 3.º

##### **Definição**

Para efeitos da presente Lei, titulares de cargos políticos, administradores, gestores, diretores, chefias e equiparados são todos aqueles que, nos termos da lei geral e/ou dos respetivos estatutos, conforme couber, são como tais definidos.

#### Artigo 4.º

##### **Incompatibilidades**

Sem prejuízo das exceções e do regime de incompatibilidades e impedimentos a que estão submetidos nos termos da lei geral e dos respetivos estatutos, os titulares de cargos políticos, administradores, gestores, diretores, chefias e equiparados, qualquer que seja a forma de designação, ficam sujeitos, ainda, às seguintes incompatibilidades:

- a) O exercício de cargo de administração, direção ou chefia de serviços integrados na administração direta, indireta e autónoma do Estado, incluído cargo de membro de Conselho de Administração de empresas participadas direta ou indireta do Estado, com o exercício de altos cargos executivos nos partidos políticos,



designadamente o de membro da Comissão Política Nacional ou de Comissão Política Concelhia, Comissão Política das Comunidades Emigradas ou de outros órgãos partidários a estes equiparados, qualquer que seja a forma de designação;

b) O exercício de cargo de administração, direção ou chefia de serviços integrados na administração direta, indireta e autónoma do Estado, incluído cargo de membro de Conselho de Administração de empresas participadas direta ou indireta do Estado, com o de titular de cargo político;

c) O exercício, remunerado ou não, de cargo de administração, direção ou chefia nas ONG que recebam ou que façam a gestão de fundos públicos com o de titular de cargo político ou, a nível de Partido, com o exercício de altos cargos executivos nos partidos políticos, designadamente o de membro da Comissão Política Nacional ou de Comissão Política Concelhia, Comissão Política das Comunidades Emigradas ou de outros órgãos partidários a estes equiparados, qualquer que seja a forma de designação.

#### Artigo 5.º

##### **Nulidades**

1. A inobservância do disposto no artigo anterior determina a nulidade do ato de nomeação ou de renovação do mandato, nos termos do artigo 19.º do Decreto-legislativo n.º 15/97, de 10 de novembro.

2. Não é aplicável o disposto no n.º 4 do artigo 19.º do Decreto-legislativo n.º 15/97, de 10 de novembro, às nomeações que violem o previsto na alínea c) do artigo anterior.

#### Artigo 6.º

##### **Regime transitório**

1. O Governo dispõe de um prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data da entrada em vigor da presente Lei, para conformar às disposições nela contantes.

2. A obrigação de se conformar às disposições da presente Lei a que se refere o número anterior não confere ao titular do cargo nenhuma indemnização.

#### Artigo 7.º

##### **Prevalência de normas**

As disposições constantes da presente Lei derrogam todas as disposições legais que contrariam o que nelas se estipulam.

#### Artigo 8.º

##### **Entrada em vigor**

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Aprovado em Conselho de Ministros do dia 16 de fevereiro de 2017.

José Ulisses de Pina Correia e Silva

Fernando Elísio Leboucher Freire de Andrade