



RELATÓRIO TEMÁTICO DE MONITORIZAÇÃO DAS REFORMAS - 2019

PELAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Síntese

*Reforma da Constituição, do Estado, do Sector da Defesa e
Segurança, do Sector da Justiça, da Lei-quadro dos partidos
políticos e da Lei eleitoral,
no quadro do
Acordo de Conacri e do
Pacto de Estabilidade Política e Social*

FAROL do Direito Público da Guiné-Bissau
farolpublicogb@gmail.com

RELATÓRIO TEMÁTICO DE MONITORIZAÇÃO DAS REFORMAS - 2019

PELAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Ficha técnica

Título: Relatório temático de monitorização das reformas

Autores:

Farol do Direito Público:

Hélder Pires (coordenação)

Braima Ndami

Henrique Augusto Pinhel

João Biagué

Melisiana Rodrigues Diasso

Saturnino de Oliveira

Rita Páscoa dos Santos (edição)

Zaida Lopes Pereira (edição)

Domingos Pereira (colaboração)

Ano: 2020

Edição:

LGDH e Tiniguena.

Índice

SIGLAS E ACRÓNIMOS	4
INTRODUÇÃO	5
CAPÍTULO I - O ESTADO, AS FUNÇÕES DO ESTADO E A REFORMA	6
CAPÍTULO II - REFORMA DA CONSTITUIÇÃO	10
2.1. Enquadramento geral.....	10
2.2. Esforços políticos empreendidos	11
2.3. O pacto de estabilidade e acordo de Conacri	13
2.4. Conclusões e recomendações relativas à reforma da Constituição.....	13
CAPÍTULO III - REFORMA DO ESTADO	16
3.1. Enquadramento Geral	16
3.2. A Reforma da Administração Pública – tentativas ensaiadas	17
3.3. Regime jurídico de ingressos na Administração Pública	19
a) Breve enquadramento	19
b) A transparência no ingresso na Administração Pública.....	19
3.4. A transparência no acesso à informação na Administração Pública	20
3.5. Prestação de contas na Administração Pública.....	21
3.6. Conclusões e Recomendações relativas à reforma do Estado.....	23
CAPÍTULO IV - REFORMA DOS SECTORES DA DEFESA E DA SEGURANÇA	24
4.1. Enquadramento geral.....	24
4.2. A reforma no sector de defesa e segurança e o envolvimento da sociedade civil	26
4.3. O estado atual da reforma e a monitorização da sociedade civil	27
4.4. Conclusões e recomendações relativas à reforma no sector de defesa e segurança.....	29
CAPÍTULO V - REFORMA DO SECTOR DA JUSTIÇA	31
5.1. Enquadramento geral.....	31
5.2. Diagnóstico do Estado da Justiça Guineense	32
5.3. Poder Judicial e a sua Independência	33
a) Poder Judicial	33
b) Impunidade e Corrupção	33
5.5. Infraestruturas, recursos humanos e acesso à justiça	34
a) Infraestruturas	34

b) Recursos humanos	35
c) Acesso à Justiça	36
5.6. Sistema da Justiça Tradicional e o Modelo de Justiça Restaurativa	37
5.7. Reforço da justiça e autoridade da Lei	38
5.8. Ensino Jurídico, Formação e Capacitação	39
5.9. Conclusões e recomendações relativas à reforma da justiça	39
CAPÍTULO VI - REFORMA DA LEI ELEITORAL E DA LEI-QUADRO DOS PARTIDOS POLÍTICOS	42
6.1. Enquadramento geral.....	42
6.2. A instabilidade e as reformas da lei eleitoral e da lei dos partidos políticos.....	44
6.3. A sociedade civil e a reforma da Lei quadro dos partidos políticos.....	45
6.4. A sociedade civil e a reforma da lei eleitoral	47
6.5. Conclusões e recomendações relativas à lei quadro dos partidos políticos e lei eleitoral.....	50
BIBLIOGRAFIA E LEGISLAÇÕES CONSULTADAS	52

SIGLAS E ACRÓNIMOS

ANP – Assembleia Nacional Popular

CAJ – Centro de Acesso à Justiça

CEDEAO – Comunidade de Estados para Desenvolvimento Económico da África Ocidental

CENFOJ – Centro Nacional de Formação Judiciária

CERCON - Comissão Eventual da Revisão Constitucional

CCIAS - Câmara de Comércio Indústria Artesanato e Serviços

CNE – Comissão Nacional de Eleições

CRGB – Constituição da República da Guiné-Bissau

CSMJ – Conselho Superior da Magistratura Judicial

CSMMP – Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público

CPLP – Comunidade dos Países da Língua Portuguesa

DENARP – Documento Estratégico Nacional para Redução da Pobreza

ECOMIB – Força de Interposição da Paz da CEDEAO da Guiné-Bissau

ENA – Escola Nacional de Administração

PBF – Fundo das Nações Unidas para a Consolidação da Paz

GTAPE – Gabinete Técnico de Apoio ao Processo Eleitoral

LOTJ – Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais

MISSANG – Missão de Apoio Técnico Angolana na Guiné-Bissau

STJ – Supremo Tribunal da Justiça

ONU – Organização das Nações Unidas

UNIOGBIS – Gabinete Integrado das Nações Unidas para Consolidação da Paz

PAIGC – Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo-Verde

PNUD – Programa de Nações Unidas para o Desenvolvimento

TI – Transparência Internacional

TC – Tribunal de Contas

INTRODUÇÃO

O presente documento, intitulado *Relatório Temático de Monitorização das Reformas*, inscreve-se no âmbito do *Projeto Diálogo Político, Reforço de Capacidades das Organizações da Sociedade Civil em Matéria de Participação no Processo de Tomada de Decisões sobre as Reformas-chave do Estado e das suas Instituições*. O objetivo do Relatório é duplo. Por um lado, procura apresentar um quadro da monitorização da *Reforma do Sector da Justiça, Reforma do Estado, Reforma do Sector da Defesa e Segurança, Reforma da Lei-quadro dos partidos políticos e Lei eleitoral e Reforma da Constituição* de forma a estabelecer os marcos essenciais do processo e um ponto de situação atual; por outro lado, procura fazer o ponto de situação acerca da participação da sociedade civil na implementação e seguimento das várias reformas programadas no âmbito do *Pacto de Estabilidade Política e Social*. Lembramos que o referido Pacto constitui uma das recomendações saídas do Acordo de Conacri no Quadro da Implementação do Roteiro da CEDEAO para uma Saída da Crise.

Do ponto de vista metodológico, a recolha dos dados para a elaboração do presente relatório obedeceu, aos seguintes princípios:

- a) Uma *abordagem participativa*, através da qual se procura garantir o acesso e a partilha de informações entre todas as entidades e personalidades com interesse na matéria;
- b) Uma *abordagem inclusiva*, através da qual se procura assegurar que as opiniões ou interesses de todas as franjas da sociedade interessada (especialmente as mais vulneráveis) são incluídos e ponderados;
- c) Uma *abordagem respeitosa*, através da qual se pretende assegurar que todos os indivíduos e organizações envolvidas são tratadas de acordo com os padrões e princípios éticos;
- d) Uma *participação esclarecida*, através da qual se procura fornecer aos parceiros (participantes) todas as informações relevantes;
- e) A *neutralidade nas abordagens*, de modo a respeitar todas as opiniões e sensibilidades envolvidas e a adotar uma análise objetiva;
- f) *Apontar soluções e recomendações realistas, construtivas, pragmáticas e positivas*.

Em articulação com os princípios estabelecidos para a recolha de dados foram determinadas as seguintes atividades: 1) Revisão dos documentos e elaboração da nota conceitual e dos questionários; 2) Encontros e entrevistas com os principais atores, parceiros e beneficiários; 3) Análise dos dados/informações e elaboração da primeira versão do relatório; 4) Recolha das contribuições e estabilização do Relatório de Final.

CAPÍTULO I - O ESTADO, AS FUNÇÕES DO ESTADO E A REFORMA

Enquanto sociedade política, o Estado tem como missão essencial a satisfação de necessidades coletivas básicas, tais como as relacionadas com *a segurança, a cultura e o bem-estar*¹. A prossecução destas missões ou fins acaba por ficar a cargo do poder político, no âmbito do *Estado-coletividade*.

Ora, por um lado, a realização destes fins exige a existência de entes jurídicos incumbidos da sua prossecução (*Estado-aparelho*) e, por outro, implica o desenvolvimento de atividades ou funções (*funções do Estado*), que se localizam em planos diversos (*funções primárias e secundárias*)².

Segundo Rebelo de Sousa, podemos distinguir as funções primárias das funções secundárias. As primárias seriam a *função política*³ (a de definir as grandes linhas de orientação do Estado) e a *função legislativa*⁴ (a de elaborar leis de conduta social de conteúdo primacialmente político) enquanto as secundárias seriam a *função jurisdicional*⁵ (a de administração de justiça, aplicando o direito) e a *função administrativa* (a de satisfação das necessidades coletivas em cada momento selecionadas,

¹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 3.^a Edição, Reimpressão da edição de novembro de 2006, Almedina, p. 28.

² MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, I, 6.^a Edição, 2.^a Reimpressão, Coimbra Almedina, 2006, pp. 157 e ss; MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral, Introdução e princípios fundamentais*, Lisboa, Dom Quixote, 3.^a Edição, 2008, Tomo I. p. 38.

³ **A função política** (em sentido restrito, ou função governativa) – Serve para definir as grandes linhas de orientação do Estado. Pode ser definida como a *atividade dos órgãos do Estado cujo objetivo direto e imediato é a conservação da sociedade política e a definição e prossecução do interesse geral mediante a livre escolha dos rumos ou soluções considerados preferíveis*. Desenvolve-se, assim, para assegurar unidade e coesão nacional, definir ideais coletivos, escolher objetivos concretos, garantir a segurança do Estado, defendê-lo na ordem externa. Por exemplo, falamos da celebração de tratados, estabelecimento de relações diplomáticas, declaração de guerra, as moções de confiança e de censura e a dissolução da ANP.

⁴ **A função legislativa** – consiste basicamente na elaboração das leis, configurando-se como instrumento ao serviço da função política, cujas orientações traduz nas suas disposições. Pode ser definida enquanto *atividade permanente do poder político consistente na elaboração de regras de conduta social de conteúdo primacialmente político, revestindo determinadas formas previstas na Constituição*. Os autores apontam-lhe as seguintes características: criadora, inovatória, livre e primária.

⁵ **A função jurisdicional** – corresponde à *declaração do direito ou à decisão de questões jurídicas*, seja na solução de litígios e na aplicação de sanções, seja, em abstrato, na apreciação da inconstitucionalidade e ilegalidade. Pode ser definida enquanto *execução da Constituição e das leis, mediante atos que visam defender os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos e, portanto, reprimir a violação da legalidade vigente*. Os autores apontam-lhe as seguintes principais características: passividade, imparcialidade e independência.

mediante prévia opção constitucional e legislativa, como desígnios da coletividade política”⁶⁻⁷).

Porém, importa realçar que, por um lado, o conteúdo e a forma de exercício das funções não são sempre os mesmos ao longo do tempo e espaço; bem como, por outro, igualmente a forma de organização do poder político pode variar em razão de tempo e espaço. Ou seja, o âmbito concreto das funções e do “aparelho do Estado” varia em função dos interesses públicos considerados relevantes (pela constituição e demais leis), em cada momento histórico. Por exemplo, o volume das atividades num Estado de Direito social é diferente do volume num Estado liberal.

A organização e atuação do Estado é permanente objeto de discussão, pois, num Estado democrático e de Direito, deve a sua existência à vontade da sociedade (povo) e a sua legitimidade à delegação de funções que lhe são conferidas pelos representantes do povo (deputados).

A necessidade da reforma do Estado, ou antes das suas instituições é, por conseguinte, uma demanda recorrente, sendo, pois, natural uma reflexão sobre o seu papel, os seus limites.

De facto, a comunidade política pode ter uma nova interpretação das necessidades coletivas num determinado período e entender que as funções do Estado e a organização do poder político devem ser alterados para se adequarem à nova realidade.

Nestas circunstâncias, falamos em Reforma do Estado, que abrange tanto o aspeto organizativo, como as funções do Estado, na sua generalidade, implicando a redefinição das normas relacionais entre os poderes políticos entre si e entre estes e a sociedade.

Saliente-se que a reforma pode ser também menos ambiciosa, abrangendo apenas o aspeto organizativo, ou apenas um determinado órgão de soberania, por exemplo o Governo (a Reforma Administrativa). Tendo presente ainda que a Administração Pública prossegue fins múltiplos (por exemplo, saúde, educação, justiça, defesa e segurança, gestão dos recursos, etc.), podem existir reformas direcionadas a um, dois ou mais setores em concreto.

Na Guiné-Bissau, o debate acerca da necessidade de uma *Reforma do Estado* está na ordem do dia e tem como substrato o facto de as instituições do Estado terem vindo a degradar-se desde a guerra civil de 1998. Nos últimos quatro anos, o clima de instabilidade agudizou-se em consequência do derrube, em 2015, do Governo da IX Legislatura, saído das eleições de 2014, instalando-se uma grave crise política institucional, justificando o recurso à mediação da CEDEAO.

No quadro da implementação do Roteiro da CEDEAO *para uma saída da crise política na Guiné-Bissau* é assinado a 10 de setembro de 2016, o Acordo de Conacri, documento que estabelece no seu ponto 6 a elaboração e adoção de um pacto de estabilidade assinado pelas principais forças

⁶ MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral, Introdução e princípios fundamentais*, Lisboa, Dom Quixote, 3^a Edição, 2008, Tomo I. p. 41.

⁷ Os autores apontam-lhe as seguintes *principais características*: iniciativa, parcialidade (prossecução do interesse público), coordenação e subordinação.

políticas e sociais articulado aos seguintes princípios:

- *Responsabilidade e transparência nas tomadas de decisões institucionais;*
- *Reforma da Constituição permitindo estabelecer relações estáveis entre os poderes, executivo, legislativo e judicial;*
- *Reforma da lei eleitoral com vista à realização de eleições legislativas e autárquicas em 2018;*
- *Uma nova lei dos partidos políticos incluindo o financiamento dos partidos políticos, tendo em conta (pro rata) o seu peso na Assembleia Nacional;*
- *Reforma dos setores da Defesa, Segurança e Justiça;*
- *O arranque da implementação de um programa de desenvolvimento, com base na visão da “Terra Ranka”.*

Num contexto de crispação entre os partidos políticos, o Pacto de Estabilidade Política e Social, assinado a 14 de Fevereiro de 2019, é encarado como um compromisso e uma responsabilidade assumida pelos diferentes atores políticos, militares e sociedade civil na busca de soluções para os problemas que o país enfrenta, numa perspetiva de construção e modernização do Estado e, por essa via, criar condições para o desenvolvimento da Guiné-Bissau, pelo que, seria necessário assegurar a efetividade do compromisso assumido pelos diferentes atores. Assim, o Pacto institui os seguintes princípios:

- *Estabilidade das instituições;*
- *Ampla participação;*
- *Confiança;*
- *Boa fé;*
- *Justiça;*
- *Controlo da gestão da coisa pública;*
- *Integridade moral e ética dos servidores do Estado.*

O Acordo e o Pacto estabelecem um conjunto de reformas prioritárias para ajustar a legislação à realidade social e política de modo a garantir o normal funcionamento das instituições a evitar disrupções.

A *reforma da Constituição* aparece, neste conjunto, como estruturante para alicerçar as demais reformas do Estado, tanto as de cariz essencialmente político (*reforma da Lei Eleitoral e da Lei-Quadro dos partidos políticos*), como as de natureza predominantemente administrativa (*reforma da administração pública* e, em especial, dos sectores da *defesa, segurança e justiça*), que constituem um dos pilares essenciais para a estabilidade, o desenvolvimento sustentável e a consolidação da boa governação.

A inclusão da Lei Eleitoral e da Lei Quadro dos Partidos Políticos no conjunto das reformas previstas parece justificar-se pelo entendimento de que a coerência da estrutura institucional da Guiné-Bissau reside no alinhamento da lei eleitoral, da lei sobre os partidos políticos e de uma Constituição prevista como sendo um novo pacto social entre os cidadãos e as instituições do País.

O Pacto de Estabilidade Política e Social, que deve vigorar até à realização das eleições legislativas e presidenciais, institui um Comité de Seguimento e Avaliação cujo primeiro mandato deveria ser exercido pelas organizações da sociedade civil (artigo 9.º/3). O Comité tem como membros, para além das entidades públicas, os membros da sociedade civil, incluindo jovens, organizações religiosas, tradicionais, patronais e sindicatos; e os parceiros.

O Supremo Tribunal de Justiça é o depositário do referido Pacto de Estabilidade, sendo os seus garantes, o Presidente da República, a Assembleia Nacional Popular e o Governo (artigo 9.º/2).

É importante salientar que, em abril de 2019 foi criada a Rede da Sociedade Civil para monitorização das reformas promotoras de estabilidade.

CAPÍTULO II - REFORMA DA CONSTITUIÇÃO

2.1. Enquadramento geral

Volvidos 46 anos da sua história como Estado independente (1973 – 2020) e, não obstante muitos problemas, a República da Guiné-Bissau conseguiu assegurar uma continuidade constitucional formal, com três textos da Constituição:

- A Constituição de 24 de setembro de 1973 (denominado de “Boé”), que previa um regime presidencialismo convencional, em vigor até 1980;
- A Constituição de 16 de maio de 1984, que previa um regime presidencial mais autoritário;
- O texto que resultou da reforma constitucional de 1991 a 1993, com as alterações introduzidas pelas revisões de 1995 e 1996.

Salienta-se que, por razões, sobretudo, políticas, a implementação de dois outros textos constitucionais foi abortada, a saber: o de 10 de Novembro de 1980, que foi tido como um dos motivos para o golpe militar de 14 de Novembro, e o de 5 de Abril de 2001, que o Presidente da República na época, Dr. Kumba Yalá, não promulgou.

No entanto, a estabilidade constitucional não conduziu à estabilidade política e institucional. Os sucessivos golpes de Estado, assassinatos políticos e guerra civil não contribuíram para o bom funcionamento das instituições. A maioria das revisões constitucionais foi feita para neutralizar os opositores políticos ou para melhor consolidar o poder no terreno⁸.

A Assembleia Nacional Popular criou, na sequência das eleições presidenciais e legislativas de 2014, a Comissão Eventual da Revisão Constitucional (CERCON) integrada por 10 (dez) deputados pertencentes à Comissão Política; 19 (dezanove) membros de Secretariado Técnico (entre os quais um da organização islâmica, um da Ordem dos Advogados, um do Conselho Nacional de Juventude, um da Câmara de Comércio Indústria Artesanato e Serviços – CCIAS) e Secretariado Administrativo composto de nove elementos, todos eles funcionários públicos afetos à Assembleia Nacional Popular⁹.

Na sequência de um estudo sobre a Constituição da República da Guiné-Bissau, encomendado pelo Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau [UNIOGBIS ao Instituto de Estudos de Segurança (ISS) de Dakar], foi tornado público um relatório, em Maio de 2018, em que se concluiu que a atual Lei Fundamental carece de clareza em vários domínios importantes, começando pela delimitação dos poderes e definição mais clara das competências dos

⁸ Em Relatório do Instituto de Estudos de Segurança (ISS) de Dakar, resultado de um estudo que conta com a colaboração e apoio do Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS), em Maio de 2018, p. 3.

⁹ Vide, nos anexos, Lista dos membros da Comissão Eventual da Revisão Constitucional e Regulamento da Comissão Eventual da Revisão Constitucional

órgãos de soberania. Deste relatório resultaram as seguintes principais recomendações:

- Rever a Constituição para evitar bloqueios políticos e favorecer o funcionamento harmonioso das instituições.
- Esclarecer a noção de “grave crise política que ponha em causa o normal funcionamento das instituições da República”, para efeitos do disposto no artigo 104.º/2 da Constituição.
- Precisar os critérios de demissão do Governo pelo Presidente da República, a fim de reduzir o risco de instabilidade governamental.
- Permitir ao Presidente da República presidir ao Conselho de Ministros apenas em circunstâncias especiais e por convite do Primeiro-Ministro.
- Ter em consideração a necessidade de o Governo beneficiar de apoio de uma maioria na Assembleia Nacional Popular na escolha do Primeiro-Ministro.
- Esclarecer as respetivas competências do Presidente da República e do Governo, principalmente no que se refere às nomeações para altos cargos institucionais, civis e militares.
- Fortalecer o Conselho de Estado na sua composição e nas suas competências e permitir uma melhor consideração das suas opiniões pelo Presidente da República.
- Promover um processo de revisão da Constituição que não se limite a um exercício formal dominado por uma abordagem técnica e jurídica.
- Criar condições que permitam às forças sociais tirar as principais lições da evolução do país desde a independência conquistada pelas armas.
- Propor uma abordagem ambiciosa para revisão, capaz de suscitar interesse real por parte de todas as forças do país, em todas as regiões e no seio de todas as comunidades.

2.2. Esforços políticos empreendidos

De há algum tempo para cá que ficou clara a necessidade de se proceder à revisão da Constituição da República da Guiné Bissau, conforme aliás ficou sobejamente demonstrado nas notas supra e nos demais documentos produzidos em diferentes eventos levados a cabo por diferentes entidades interessadas.

É pois, em resposta a essa incontornável necessidade de eliminar ambiguidades e de impedir que qualquer autoridade possa concentrar em si todos os poderes correspondentes à sua função que, conforme constitucionalmente previsto, a Assembleia Nacional Popular procurou, de maneira sucessiva, criar mecanismos para superar esse déficit constitucional existente, estabelecendo e renovando, nas diferentes legislaturas, comissões para trabalhar no sentido de criar as condições ideais para a revisão da Constituição, tendo sempre presente a participação da sociedade civil nas respetivas comissões. Assim:

- A primeira Comissão *Ad hoc* sobre a Revisão da Constituição foi criada em 1997, que culminou com a constituição não promulgada a que referimos anteriormente.

- Na legislatura 2000/2003, foi criado um Comité Constitucional de Revisão para continuar os trabalhos da Comissão anterior, no qual se reforçou a participação técnica, com a admissão de juristas com reconhecido mérito. O projeto (constituição revista) também foi aprovado pela ANP, mas infelizmente, o Presidente da República na época (Kumba Yala), não promulgou o documento.
- Em 11 de novembro de 2014, após as eleições legislativas e presidenciais, a XIXª Assembleia Legislativa da ANP reativou a Comissão *Ad Hoc* de Revisão Constitucional anteriormente criada. A Comissão *Ad hoc* foi mandatada para apresentar um projeto Constituição revista da República da Guiné-Bissau, tendo como pano de fundo a situação sociopolítica, económica e cultural do país.

Por causa da crise política que culminou com a demissão do governo constitucional liderado pelo ex-primeiro Ministro Domingo Simões Pereira, a Comissão *Ad hoc* de Revisão Constitucional ficou completamente paralisada devido a divergências entre os dois principais partidos políticos, PAIGC e PRS.

- Com os sinais de melhoria do ambiente político, os parlamentares reativaram a Comissão *Ad hoc* e solicitaram a apresentação de um esboço consolidado da constituição revista, com um cronograma de atividades, longe de ser cumprido.

Constata-se que, segundo o aludido cronograma, as atividades deveriam ter iniciado em Julho de 2018, com a primeira reunião preparatória, tendo sido indicado o mês de Janeiro de 2019 como a data para a entrega do esboço da Constituição à plenária da Assembleia Nacional. Previa-se igualmente a realização de um conjunto de atividades, nomeadamente, a disseminação e auscultação por todas as Regiões da Guine Bissau, como forma de proporcionar a maior participação possível no processo de revisão.

Em Agosto de 2018, realizou-se o primeiro dos quatro retiros em Canhongo, todos com apoio da Secção de Assuntos Políticos do UNIOGBIS, com todos os membros da Comissão presidida pelo deputado do PAIGC, João Seidiba Sane, sendo certo que, as linhas gerais orientadoras dos trabalhos da revisão foram determinadas por forma a:

- Manter o sistema do governo;
- Reforçar a interdependências entre os órgãos de soberania;
- Atenuar os poderes do Presidente da República;
- Reforçar o controlo sobre as atuações dos órgãos do poder;
- Mitigar a composição de órgãos de controlo para evitar as tendências de corporativismo na tomada de decisões.

As eleições Legislativas últimas ditaram a necessidade de reformulação da composição da Comissão para atender às vicissitudes impostas pelo resultado das eleições legislativas, que justificou a alteração de assentos parlamentares com os novos partidos representados na ANP. Nessa sequência, nada mais se adiantou, devido ao ambiente eleitoral que se iniciou desde então e que não permitiu a estabilidade necessária à continuidade dos trabalhos de Revisão que ainda estavam

muito distantes de ser concluídos. Importa salientar que, durante os trabalhos realizados, a sociedade civil sempre se fez representar, tal como a participação juvenil foi tida em conta.

Contudo, não se pretende, com esta referência a participação da sociedade civil, inculcar a ideia de isenção de críticas sobre a tal participação, na medida em que, em diferentes reuniões ocorridas entre UNIOGBIS e a Comissão, ficou sempre demonstrada a necessidade de a sociedade civil se fazer representar de forma mais robusta, ao mesmo tempo que também se incentivou uma maior participação feminina, quer na subcomissão técnica, quer na subcomissão política.

2.3. O pacto de estabilidade e acordo de Conacri

A onda de instabilidade política e governativa associada à fragilidade de Estado cria uma certa incerteza no que diz respeito à implementação das reformas conducentes ao reforço e fortalecimento do Estado de Direito e Democrático.

A elaboração e implementação do Pacto de Estabilidade e Acordo de Conacri visa, de um lado, criar condições subjacentes à existência da paz, estabilidade e boa governação, de outro lado, são compromissos assumidos pelas forças políticas na nação guineense no sentido de criar um ambiente político favorável rumo ao desenvolvimento sustentável.

A crise política e governativa que assola o país é um dos obstáculos fortes a implementação das medidas previstas no Acordo de Conacri, que regia, num dos seus pontos: *“Reforma de Constituição permitido estabelecer relações estáveis entre os poderes executivo, legislativo e judicial.”*

O pacto de estabilidade política e social, documento assinado em novembro de 2018, traça um quadro de compromisso nacional dos atores políticos sociais e visou criar condições de estabilidade político-governativa do país.

Um olhar breve sobre estes dois documentos (Pacto de Estabilidade Política e Social e Acordo de Conacri) orientadores de reforma do Estado, conseqüentemente a reforma da Constituição traçaram caminhos possíveis de um ambiente propício para estabilidade política, edificação do Estado de Direito, consenso político para grandes questões de interesse nacional, o império da Lei e uma democracia estável e saudável.

2.4. Conclusões e recomendações relativas à reforma da Constituição

Do que se vem constatar, permite extrair as seguintes conclusões:

- Percebe-se que a Constituição vigente carece, urgentemente, de ser revista, evitando-se assim choques e conflitos institucionais entre os titulares dos órgãos de soberania;
- A onda de instabilidade política e governativa não tem contribuído positivamente para a implementação do compromisso nacional assumido por autores políticos no que respeita à defesa de interesse nacional, da paz e de estabilidade;
- Tal instabilidade contribuiu para a morosidade da Comissão de Revisão Constitucional em implementar as medidas previstas nos documentos (Pacto de Estabilidade e Acordo de Conacri), nomeadamente a revisão constitucional e de outras leis importantes do país;
- A sociedade Civil não teve a participação robusta e transportadora da realidade social, necessária para fazer refletir a visão da sociedade nos trabalhos da revisão até aqui desenvolvidos;
- Não obstante todo o apoio dos organismos internacionais (CEDEAO, CPLP, EU, UA e ONU), chamado P5, os autores políticos não conseguiram definir e honrar o compromisso de reformar o Estado da Guiné-Bissau de acordo com o que está definido nos documentos supracitados.

Como consequência das conclusões chegadas supra, regista-se as seguintes recomendações para o bom trabalho da reforma da constituição:

- Devem ser retomados os trabalhos da revisão constitucional, logo que as condições assim o permitirem, já que a necessidade da sua revisão se revela indiscutível, quer na perspetiva das organizações a que a Guiné-Bissau faz parte, quer na perspetiva doméstica, consubstanciando-se, esta última, nos recorrentes apelos políticos e sociais;
- É importante a realização prévia de diferentes *workshops*, destinados a políticos (parlamentares) e sociedade em geral, sobre os problemas gerados pela versão atual da Constituição, consciencialização sobre os diferentes regimes políticos e a necessidade de equilíbrio de poderes, independentemente dos regimes adotados ou a adotar;
- Devem os atores políticos engajarem-se no sentido de traçar um grande compromisso de criar condições propícias de reformar o Estado.
- A revisão Constitucional não deve só cingir-se aos capítulos respeitantes à organização dos poderes políticos, mudança do sistema do Governo, mas também deve ser levado em conta todos os outros capítulos previstos na Constituição, principalmente capítulos respeitantes aos direitos, liberdades e garantias.
- Deve-se adotar uma técnica legislativa que evite linguagens ambíguas, conducentes à manipulações interpretativas ou imbuídas de má fê, exclusivamente viradas para as satisfações das tendências políticas ou de interesses alheios ao Estado;
- Urge reativar o mais rapidamente possível, a comissão criada para rever a Constituição vigente, e criar condições políticas junto da ANP no sentido dos Deputados da Nação exercerem efetivamente os poderes respetivos;

- É preciso adotar uma medida corretiva na composição da comissão, por forma a conceder maior espaço e condições para a participação expressiva da sociedade civil nas suas mais variadas aceções.

CAPÍTULO III - REFORMA DO ESTADO

3.1. Enquadramento Geral

A reforma do Estado guineense foi um dos aspetos diagnosticado no chamado Acordo de Conacri, de 10 de setembro de 2016 e no Pacto de Estabilidade Política e Social, de 14 de fevereiro de 2019, particularmente na vertente de responsabilidade e transparência nas tomadas de decisões institucionais.

De facto, constituem, nesta matéria, compromissos assumidos pelo Estado os de “adotar os princípios da transparência, racionalização, otimização dos recursos e prestação de contas, em todos os sectores da Administração Pública”, “assegurar os princípios da transparência e imparcialidade nos processos de concurso, nomeação, carreiras e admissão de pessoal na administração pública, previstos na lei e despartidarizar os cargos técnicos da administração pública”, “implementar medidas que contemplem a justiça social e a consequente estabilidade no funcionamento sustentável das instituições públicas, em todos os sectores, tais como tabela salarial e o salário mínimo”, “garantir a boa governação na exploração dos recursos naturais, haliêuticos, petrolíferos e mineiros e aderir à Iniciativa da Transparência nas Indústrias Extrativas”, bem como “reforçar o combate aos crimes cometidos no exercício de funções públicas por titulares de cargos políticos e públicos, incluindo o uso indevido e ilegal dos bens e/ou património, do erário público e implementação da convenção contra a corrupção.” Para cada um destes compromissos, o anexo ao Pacto contém importantes metas a atingir.

Parece claramente defensável o entendimento segundo o qual a responsabilidade e transparência na tomada das decisões só serão possíveis com a implementação das reformas do Estado. Uma consideração sobre esta matéria pressupõe, antes de mais, uma abordagem sobre os fundamentos da reforma do Estado, ilustrarem-se as tentativas de reformas ensaiadas, considerar-se a problemática da transparência no ingresso e tomada de decisões, o direito de acesso à informação, bem como o envolvimento da sociedade civil tanto na própria reforma do Estado como na sua monitorização.

Os fundamentos da Reforma do Estado estão patentes na preocupação manifestada no *Workshop* sobre a Participação da Sociedade Civil na Reforma do Estado/Administração Pública, que decorreu na cidade de Bissau, nos dias 25 e 26 de junho de 2019. A este propósito, parece importante sublinhar que, a Guiné-Bissau, à semelhança de muitos outros Estados africanos que se tornaram politicamente independentes, continua com imensos desafios por vencer, que constituem, sem dúvida, os fundamentos para a reforma, nomeadamente, a necessidade de construir uma Administração Pública mais próxima do cidadão e alicerçada nos valores da meritocracia, da transparência e do profissionalismo, uma Administração pública capaz de fazer face aos desafios atuais que a globalização nos impõe, mormente, os de ordem socioeconómica, que são evidentemente incompatíveis com uma administração pública burocrática, corrupta e sem cultura de prestação de contas.

Os desafios ora referidos, exigem que o servidor público dê apoio ao cidadão, de forma proativa. Cada um deve ter essa consciência que de que é imperativo que haja mudanças comportamentais, e para tal, cada um deve mudar a si mesmo - cada um deve ser capaz de suscitar confiança aos cidadãos que procuram os serviços prestados pela Administração Pública.

Uma Administração Pública que se quer eficiente, deve ser dotada de técnicos categorizados e imbuídos do espírito de servir com ética, devendo ter à disposição as modernas tecnologias de comunicação e de informação, o espaço físico compatível com as exigências impostas, pois só assim, é possível melhorar a qualidade do serviço público que é prestado ao cidadão guineense.

3.2. A Reforma da Administração Pública – tentativas ensaiadas

A reforma da Administração Pública tem sido um tema em debate entre nós há mais de duas décadas, tendo ganho destaque, sobretudo, com a elaboração da segunda estratégia nacional para o crescimento e a redução da pobreza denominada DENARP II. Este documento, logo no seu primeiro eixo, destaca o reforço do Estado de direito e das instituições republicanas. Ora, decorre deste eixo, que a Reforma da Administração Pública visava sobretudo, “redimensionar o aparelho administrativo, reforçar as capacidades das instituições tornando-as financeiramente sustentáveis e, melhorar a gestão e reforçar as competências dos recursos humanos”.

Infelizmente, as sucessivas crises políticas que assolaram o país entre 2010 a 2014, com o registo de vários assassinatos políticos, fizeram com que o referido documento não fosse implementado. Porém, apesar da não concretização das metas traçadas, todo o trabalho teórico que foi concebido continua válido.

Com a realização das eleições gerais em 2014, o país conheceu uma nova estratégia, denominada “a visão Guiné-Bissau 2025 – Terra Ranka”, que se baseou nos documentos estratégicos anteriores, incluindo no DENARP II, visando construir uma Guiné-Bissau positiva, politicamente estabilizada. Neste importante documento, a reforma e modernização da Administração Pública foi destacada como algo de essencial “visando, por um lado, tornar eficaz a administração pública através de uma pilotagem estratégica e um acompanhamento eficaz das diferentes políticas públicas e, por outro lado, dar aos cidadãos e às empresas serviços com melhores condições de custo, de prazo e de qualidade.” As aspirações legítimas do povo foram novamente frustradas com o surgimento de uma nova crise política e institucional sem precedentes em 2015, que conduziu o país a uma situação de muita fragilidade e de descrédito no plano internacional. A instabilidade desta natureza torna difícil efetivar qualquer tipo de reforma por mais pouco significativa que seja.

A título de exemplo, em 2015, foi lançado um sistema de controlo biométrico dos funcionários públicos, tendo sido ensaiado pelo Ministério da Função Pública onde se encontra instalado o servidor central. Segundo os mentores dessa empreitada, o servidor central deveria conter todos os dados dos funcionários afetos a cada instituição pública e cada um teria um código, de acordo com o respetivo código de vencimento, devendo ser identificado com a impressão digital. Nas

palavras do Coordenador do Data Center¹⁰, o sistema teria como vantagens: a disponibilização em tempo real de dados dos funcionários públicos com as impressões de relatórios simplificados; permitiria, ainda, a avaliação do tempo de presença de cada funcionário no seu posto de trabalho, simplificaria qualquer trabalho de atualização do número do pessoal da Administração Pública que quisesse ser implementado, aumento da produtividade laboral, eliminação de funcionários “fantasmas” e conseqüentemente, a redução da massa salarial, entre outras.

O então Ministro da Função Pública e Reforma Administrativa acreditava que o sistema de controlo seria “uma etapa decisiva que marca uma reviravolta no funcionamento da Administração Pública que, de algum tempo a esta parte, tem confrontado com problemas de improdutividade, desleixo, absentismo, assiduidade e pontualidade por parte dos servidores públicos”¹¹.

Ora, esta experiência piloto não chegou a enraizar-se, a nosso ver, na mente dos funcionários do referido pelouro, responsável pela reforma da Administração Pública e não foi extensiva a outros departamentos do Estado, contrariamente ao que estava inicialmente delineado. Não importa nesta sede apontar todas as razões do fracasso assinalado mas parece importante evidenciar a instabilidade política, que, como se sabe, causando mudanças de governos, traz, as mais das vezes, alterações de rumos a seguir; tal como se costuma dizer na gíria popular, “mudam-se os tempos, mudam-se as vontades”.

Todos reconhecem a necessidade de efetivação de reforma, pois é o caminho que deve ser trilhado para remover os obstáculos e desenvolver o país.

Deve-se reconhecer, contudo, que nem tudo correu mal ao longo de todo esse processo. Apesar de algumas dificuldades, com a ajuda dos parceiros, o governo efetivou em 2010 o recenseamento biométrico dos funcionários da Administração Pública, proeza que continua a ser paulatinamente consolidada através de várias etapas de Pagamento de salários através dos bancos e, graças ao recenseamento efetuado, sabe-se hoje, o elevado número de funcionários existentes. Até ao dia 10 de janeiro de 2020, a base de dados do Ministério da Função Pública tem o registo de 26.321 funcionários públicos, sem contar com 1089 novos ingressos do Ministério da Saúde que serão depois introduzidos no sistema, assim que estiver concluída a tramitação administrativa. Os referidos dados não incluem os pensionistas nem os membros do governo¹².

¹⁰ Ver as declarações proferidas pelo coordenador do DATA CENTER em julho de 2015, transcritas na Revista, *Nô Administrason* do Ministério da Função Pública e Reforma Administrativa, n^o7, julho de 2015, p. 9.

¹¹ Ver as declarações de Admiro Nelson Belo na Revista, *Nô Administrason* do Ministério da Função Pública e Reforma Administrativa, n^o7, julho de 2015, p. 8.

¹² Na entrevista realizada no dia 10 de janeiro de 2020, Augusto Alberto, Inspetor Geral da Administração pública, que já desempenhou o cargo do diretor-geral da função pública entre 2009-2011 e 2014 – 2018, quando perguntado sobre se considera o número de funcionários existentes suficiente, insuficiente ou justo, respondeu perentoriamente que se trata de um número exagerado para uma função pública que se quer eficiente. Pela dimensão do nosso país, ter 12.000 ou 15.000 funcionários seria um número suficiente, se fosse implementado a nível nacional, o uso de tecnologias de comunicação e de informação.

3.3. Regime jurídico de ingressos na Administração Pública

a) Breve enquadramento

O Regime jurídico de ingressos na Administração Pública estava inicialmente regulado no Estatuto do pessoal da Administração Pública (Decreto nº12-A/94, de 28 de fevereiro), nos artigos 21.º e seguintes. Esta disposição contém a noção de seleção do pessoal “que consiste num conjunto de operações que, enquadradas no processo de recrutamento e mediante a utilização de métodos e técnicas adequados, permitem avaliar e classificar os candidatos segundo as aptidões e capacidades indispensáveis para o exercício das tarefas e responsabilidades de determinada função”. Portanto, com base nesse conceito, o inspetor geral de trabalho sublinhou que o problema de entradas “descontroladas” na Administração Pública registadas nos últimos 25 anos no país, ocorreu, apenas, por falta da observância da legislação vigente.

Através do Decreto-Lei nº/2012, de 18 de outubro, criou-se um novo regime jurídico de ingressos na Administração Pública no quadro da reforma da Administração Pública, que atualizou o anterior regime e lhe deu uma arrumação diferente, visando garantir ainda mais transparência, na entrada de quadros, quer na Administração Central, regional e local, quer nos institutos públicos, tendo sido escolhido a via de concurso público. Resulta do art.º 8 desse Decreto-Lei que o legislador demonstrou de forma inequívoca que a abertura de concursos de acesso depende, necessariamente, da existência de vagas existentes no quadro de pessoal do ministério interessado.

b) A transparência no ingresso na Administração Pública

O Decreto-Lei nº/2012, de 18 de outubro supramencionado estabelece no seu artigo 5º os princípios que norteiam os ingressos na Administração Pública, segundo o qual “o concurso obedece aos princípios da liberdade de candidatura, de igualdade de condições e de oportunidades para todos os candidatos”. Esses princípios, se forem efetivados, asseguram a transparência do procedimento. Importa sublinhar que, para o ingresso na Administração pública, compete apenas ao Ministério da Função Pública proceder à abertura de concurso público, sob proposta do membro do governo interessado na abertura do concurso e, enquanto gestor de recursos humanos, deve ser ainda o Ministério da Função Pública a fazer o pedido de cabimento de verba ao Ministério das Finanças (enquanto gestor de recursos financeiros do Estado). Depois de efetuado, o processo é reenviado à procedência, para se proceder a abertura do concurso público (ver, o art.º 9.º do mesmo Decreto-Lei).

Ora, segundo os dados recolhidos junto da inspeção geral da Administração Pública, os procedimentos referidos têm sido sistematicamente violados por alguns departamentos do Estado que admitem pessoas segundo critérios puramente políticos ou de nepotismo e para favorecimento de amigos, o que perpetua entre nós uma Administração pública ineficiente¹³.

¹³ Entrevista realizada ao inspetor da Administração Pública que referiu que, com as constantes mudanças de governos, muitos ministros fazem questão de trazer jovens de partidos e familiares para ingressar na administração pública; essa entrada descontrolada deve-se, exclusivamente à inobservância das leis em

Quando se violam os procedimentos mencionados em termos assinados, automaticamente, os métodos de seleção previstos no art.º 19º, nomeadamente, o de realização de provas de conhecimentos, de avaliação curricular ou de entrevista profissional, são postos em quarentena.

Portanto, do exposto, pode-se dizer que, no plano teórico, o ingresso à Administração Pública garante formalmente a transparência e os padrões internacionais de recrutamento, mas a nosso ver, de nada valem os princípios se não tiverem a aplicabilidade prática.

Importa, ainda, destacar que nenhuma organização da sociedade civil e nem mesmo os sindicatos foram auscultados na elaboração do referido diploma, o que demonstra, em certa medida, a falta de abertura por parte da Administração Pública guineense em dar voz aos seus parceiros sociais. Contudo, é nossa opinião, que a sociedade civil organizada e os sindicatos podem, mesmo assim, desempenhar o importantíssimo papel de denunciar os ingressos na Administração Pública que não respeitam os procedimentos previstos na legislação em vigor. Podem igualmente participar na divulgação do diploma que regula os ingressos e outros diplomas importantes, para que possam chegar ao conhecimento público, utilizando os mais variados meios, mas principalmente, o método de *djumbai* com grupos alvo, previamente definidos.

3.4. A transparência no acesso à informação na Administração Pública

Tal como sublinhado no Relatório final dos workshops sobre monitorização da estabilidade pela sociedade civil, a “transparência encontra-se diretamente ligada ao direito de acesso à informação. Nos planos internacional, regional e nacional, esse direito tem adquirido importância crescente, sendo hoje acolhido em diversos ordenamentos jurídicos, incluindo a nível constitucional”¹⁴.

Entre nós, o direito de se informar e de ser informado tem consagração quer na Lei fundamental (Constituição da República, nº1 do artº 51º), quer na Lei ordinária (Código de procedimento Administrativo, art.º 12). Por isso, a Administração pública não pode eximir-se de facultar aos particulares as informações solicitadas, pois é um direito fundamental. No plano internacional, decorre da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a que a o nosso país aderiu a 10 de setembro de 2007.

Atualmente, tem sido mais falada a necessidade de divulgação proativa de informação, pois as populações têm o direito de serem informados, tal como se referiu anteriormente. Na Guiné-Bissau, a Administração pública muito pouco tem feito no que respeita à divulgação proativa de

vigor.

¹⁴ Páscoa dos Santos, Rita, “Da transparência e do acesso à informação”, in Carlos Sangreman, *Relatório final dos workshops sobre monitorização da estabilidade pela sociedade civil*, Rede de organizações da sociedade civil para monitorização das reformas promotoras de estabilidade, sob a responsabilidade da Liga Guineense dos Direitos Humanos e Tiniguena - Esta terra é nossa, 2019.

informações que interessam aos particulares; os “websites” da quase generalidade dos ministérios não funcionam por falta de internet; de igual modo, a divulgação de informações, mormente de legislações em vigor na Administração Pública por métodos tradicionais, por exemplo, “*djumbais*”, também, não tem sido explorada, salvo para divulgação de informações de cariz político. As organizações da sociedade civil têm utilizado mais este tipo de método, mas particularmente para divulgação de legislações atinentes ao respetivo escopo de ação.

Importa referir que é comumente aceite nos dias de hoje a ideia segundo a qual os cidadãos têm o direito de acederem a informação consideradas relevantes, como por exemplo, as relacionadas com a previsão de despesas, especialmente, para os setores sociais, descritas no orçamento geral do Estado; porém, para que tal seja possível, o Estado tem de ser transparente e divulgá-la, através de meios acessíveis. Enquanto financiadores ou potenciais financiadores de boa parte do OGE, têm o direito de saber para que setores são canalizados os produtos monetários resultantes do sacrifício resultante do pagamento dos impostos. A nosso ver, quanto mais transparente o governo for nesta matéria, mais sensibilizadas estarão as populações e mais benefícios existirão, quer para os próprios cidadãos, quer para o Estado. Por um lado, os cidadãos terão acesso a informação e poderão ainda monitorizar a atuação prática do governo durante a execução orçamental, fortalecendo-se assim a democracia. Por outro, a transparência tem ainda vantagens para o executivo porque se tiver resultados satisfatórios, fortalecerá o contrato social e terá mais probabilidade de maximizar o número de cidadãos contribuintes, essencial num país como o nosso, onde predomina a economia informal.

3.5. Prestação de contas na Administração Pública

O legislador guineense, a pensar na transparência, consagrou diferentes formas de prestação de contas, direcionadas ao governo, enquanto gestor da coisa pública. Este propósito está bem vincado na fiscalização e responsabilidades orçamentais, plasmadas na Lei de enquadramento orçamental.

Em matéria da execução orçamental, a Lei de enquadramento orçamental, dispõe de um conjunto de normas, que visam assegurar diferentes níveis de controlo. Num primeiro nível temos o controlo administrativo, que é assegurado para além da própria entidade responsável pela execução orçamental, pelos diferentes Ministérios que compõem o próprio governo. Aqui, cada departamento, como por exemplo, os órgãos gerais de inspeção e controlo administrativo, os serviços de contabilidade pública, etc., têm o dever de acompanhar o desembolso de verbas que lhe são atribuídos no Orçamento Geral do Estado, por parte do Ministério das Finanças, na qualidade de Ordenador Principal (ver o n.º1 do art.º19º da Lei nº3/87, de 9 de Julho).

Ademais, existe também a fiscalização política, que é exercida pela Assembleia Nacional Popular, órgão de soberania constituído pelos representantes do povo. Sem prejuízo dos poderes gerais de controlo, as comissões parlamentares de finanças, acompanham de maneira especial o cumprimento da Lei do Orçamento por parte do governo. Nos termos do nº2 do art.º 74, da Lei nº2/2015, de 05 de março (Lei de enquadramento orçamental adotado após a provação da diretiva nº6/2009/CM/UEMOA, relativa ao Código de Transparência na Gestão das Finanças no seio da

UEMOA), impende sobre o governo, o dever de transmitir “trimestralmente à Assembleia Nacional Popular, a título de informação, relatórios sobre a execução do Orçamento Geral do Estado. Estes relatórios são tornados públicos”. Como se pode constatar, tal obrigatoriedade visa assegurar a transparência na gestão da coisa pública e, se a Assembleia Nacional Popular quiser mais esclarecimentos sobre o conteúdo do relatório ou se quiser prosseguir com alguma investigação, pode proceder a audição dos ministros. Trata-se, portanto, de uma forma de prestação de contas obrigatória a que o governo deve obedecer (ver, os nºs 3 e 4 do referido art.º 74º). O legislador consagrou esta obrigatoriedade porque os deputados estão naquele órgão de soberania para representar o povo que é ao mesmo tempo contribuinte e utente dos serviços públicos.

Por fim, o legislador definiu ainda a fiscalização jurisdicional, que é exercida pelo Tribunal de Contas, através da análise da Conta Geral do Estado (ver o n.º 2 do art.º 19º da Lei nº3/87, de 9 de julho). Nos termos do art.º 21º deste diploma, o Governo deve apresentar a Conta Geral do Estado até 31 de dezembro do ano seguinte àquele a que respeita.

Para além destas formas de fiscalização, à luz do Código de Transparência na Gestão das Finanças Públicas, adotado pelos Estados membros da UEMOA (Lei nº1/2015, de 5 de março), no seu ponto 6.3., diz-se de forma inequívoca que a Administração Pública tem o dever de anunciar anualmente o calendário de divulgação de informações sobre as finanças públicas, ao público em geral, demonstrando os desafios económicos, sociais e financeiros. Portanto, é uma ocasião soberana que os profissionais da comunicação social, os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil e todos os cidadãos dispõem para debater assuntos ligados à gestão das finanças públicas.

Na mesma linha de transparência e de prestação de contas, vai a Lei nº7/99, de 07 de setembro, relativo à obrigatoriedade de Declaração de Bens e Rendimentos, por parte dos titulares de cargos políticos, a começar pelos titulares dos órgãos da soberania, abrangendo ainda, os Membros do Governo, o Procurador-Geral da República, o Presidente do Tribunal de Contas, os Deputados, os Diretores Gerais da Administração Pública, os Secretários Gerais da Administração Pública, os membros de Inspeção contra a Corrupção, os Governadores, membros de empresas de capitais públicos e mistos, os responsáveis de institutos públicos, os embaixadores, etc.. Todos têm o dever de declarar os seus rendimentos e bens no prazo de 30 dias após o início das funções e 30 dias após o termo das mesmas ao Supremo Tribunal de Justiça (ver o rol de personalidades no art.º 2º da referida Lei), sob pena de incorrerem em crime doloso punido com pena de proibição de recebimento dos salários resultantes do exercício das funções no Estado e suspensão temporária do exercício da atividade pública. A omissão de declarações impostas ou a falsidade das mesmas acarretam ainda a pena de exoneração do cargo resultante da nomeação ou a perda de mandato, para os cargos eletivos (ver o art.º10º, do mesmo diploma).

Pese embora o dever de confidencialidade previsto no artº 8º da Lei ora em análise, em relação aos elementos constantes da declaração imposta aos titulares de cargos públicos, cujo acesso é restrito apenas ao Presidente da República, às Comissões Parlamentares de Inquérito, aos Tribunais e ao Ministério Público, se fosse aplicado em rigor, daria garantias a qualquer cidadão guineense, que a corrupção no país, estaria num nível “tolerável”.

Portanto, a nível legislativo, temos no país uma panóplia de diplomas, em matéria de prestações de contas na Administração Públicas, pelo que o problema principal se coloca quanto à efetivação prática das nossas Leis.

3.6. Conclusões e Recomendações relativas à reforma do Estado

Tendo em consideração a tudo que ficou exposto, podemos concluir, em termos simplificados que, a Guiné-Bissau, apesar de ser independente há 46 anos, tem ainda pela frente muitos desafios por vencer, nomeadamente a necessidade de construir uma Administração Pública mais próxima do cidadão e alicerçada nos valores da meritocracia, do respeito pelas leis, da transparência e do profissionalismo, uma Administração pública capaz de fazer face aos desafios dos tempos modernos, que a globalização nos impõe, mormente, os de ordem socioeconómica.

Das consultas realizadas conclui-se que o processo de reforma da Administração Pública conheceu avanços e recuos ao longo dos tempos, tendo sido marcada pelo clima político vivido no país.

No que mais especificamente respeita à implementação dos compromissos assumidos pelo Estado recentemente, nota-se que decorre das entrevistas realizadas não terem sido tomadas medidas concretas em matéria de responsabilidade e transparência nas tomadas de decisões institucionais, a que se refere o Pacto de Estabilidade.

Consideramos importante, a este propósito, a delineação de planos específicos, de estratégias concretas tendo em vista garantir uma efetiva implementação dos compromissos previstos no Pacto. Tal implicará, desde logo, determinar prioridades e identificar os principais responsáveis pelas medidas a tomar.

Sugere-se, ainda, a consulta das organizações da sociedade civil e parceiros sociais, tendo em vista a delineação de tais medidas

Para garantir mais transparência na tomada das decisões, tal como foi abordado no Acordo de Conacri, recomenda-se no caso da Guiné-Bissau, não apenas a criação de um único sítio na *Internet*, onde o governo deve divulgar com regularidade as informações relevantes para os administrados, mas também, a disseminação de informações, através de métodos de *djumbais*, com grupos alvo identificados e com as organizações da sociedade civil, porque este método pode ter mais impacto tendo em consideração que a maior parte da população é analfabeta e sem acesso a modernas tecnologias de comunicação e de informação, cumprindo assim, o princípio da transparência.

CAPÍTULO IV - REFORMA DOS SECTORES DA DEFESA E DA SEGURANÇA

4.1. Enquadramento geral

Os sectores da Defesa e Segurança têm sido considerados como os mais sensíveis na Guiné-Bissau, de facto, após o conflito militar de 1998 e dos cíclicos golpes político-militares verificou-se a necessidade de uma reorganização e reestruturação destes sectores como forma de garantir a almejada estabilidade e consolidação do Estado de Direito Democrático.

Esta tarefa passava sobretudo por uma profunda reforma nesses sectores, e bem pensada, ela não poderia unicamente abranger os técnicos e agentes desses sectores, teria que ser inclusivo, participando nela toda franja da sociedade guineense.

A reforma nesses sectores foi autonomizada e de certa forma tida como prioritária, pois teve-se a percepção de que a instabilidade existente no país advinha da desestruturação dos sectores de Defesa e Segurança, assim sendo, na primeira fase, em 2005, com o apoio do Reino Unido concebeu-se a ambiciosa Estratégia Nacional para Reestruturação e Modernização do Sector de Defesa e Segurança que posteriormente, em Novembro de 2006 foi apresentada na mesa redonda de Genebra.

Desde então tendo este documento como base começa-se a implementação de várias ações para a sua execução. Como previsto cria-se o Comité Interministerial para a Reforma no Sector de Defesa e Segurança, presidida pelo Primeiro-Ministro e integrado por todos membros do Governo, o Comité de Pilotagem que *ab início* era presidido pelo Ministro da Defesa, porém com a reestruturação ao Memorando entre o Estado da Guiné-Bissau e a Comunidade Económica dos Estados da Africa Ocidental (CEDEAO) para a Reforma no Sector de Defesa e Segurança e Justiça, a presidência da mesma passou a ser assegurada por um alto funcionário do Ministério da Defesa Nacional, e ainda uma outra estrutura ao abrigo da Estratégia Nacional para Reestruturação e Modernização do Sector de Defesa e Segurança criada foi o Secretariado Permanente na qual se reúnem todas as camadas da sociedade, incluindo a Sociedade Civil.

A execução da Estratégia desde então tem conhecido vários momentos, ora avanços ora recuos significativos dependendo sobretudo da estabilidade politico-governativa ou não do país.

Desde logo, em 2008, junho, a União Europeia implantou uma missão de especialistas com vista a auxiliar na planificação da implementação da Estratégia Nacional de Reforma no Sector de Defesa e Segurança. Inicialmente prevista para um ano, a missão foi extinta só em 2010 pelo seu pouco impacto na sociedade castrense e ainda pela instabilidade gerada pela situação ocorrida em abril de 2010, em que o Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas, José Zamora Induta foi por via de uma subversão militar substituído pelo seu Vice, António Indjai.

Em 2010 após a mudança da chefia militar e o abandono da missão da União Europeia e de uma súbita paragem na execução da Estratégia, com o apoio da CPLP e da CEDEAO revitaliza-se a mesma.

Das ações conjuntas destes parceiros, tendo a Estratégia Nacional como base e os trabalhos desenvolvidos pela missão da UE, aprova-se o Decreto de criação de fundo de pensão especial para Forças de Defesa e Segurança.

Ainda no mesmo contexto do apoio a Reforma no Sector de Defesa e Segurança, a Angola destaca uma missão que tinha como finalidade o reforço técnico-militar para a implementação da Estratégia, a MISSANG.

Em 2012 após o golpe de Estado, a CEDEAO instalou uma força de estabilização na Guiné-Bissau, a ECOMIB e ainda assumiu o dossier da Reforma.

Realizadas as eleições em 2014 foi revitalizado a questão da Reforma como sendo prioridade do Estado, porém, a destituição do mesmo faz recuar todo o processo na qual já havia engajamento e investimentos dos parceiros internacionais.

Como forma de estabilizar o país após a crise política que se instalou com o derrube do governo saído das eleições, por iniciativa da CEDEAO assina-se em 10 de setembro de 2016, entre os vários atores políticos envolvidos na crise um acordo denominado Acordo de Conacri.

O ponto 6, alínea c) do acordo determina a necessária elaboração e adoção de um pacto de estabilidade que deveria ser assinado por todos os atores políticos e sociais, e que o mesmo deveria ter a Reforma do Sector da Defesa e Segurança e Justiça como um princípio fundamental para a sua elaboração.

Assim, em 14 de fevereiro de 2019, em Bissau foi assinado o Pacto de Estabilidade Política e Social que já no seu preâmbulo determina que para a estabilização e fortalecimento das instituições estaduais é necessário o compromisso das forças políticas e sociais para a reforma do Estado no geral e particularmente dos sectores da Defesa, Segurança e Justiça.

No pacto se determina no artigo 6º, III alínea a), de que as partes signatárias no domínio do Sector de Defesa, Segurança e Justiça devem assumir a reestruturação destes sectores como prioridade nacional.

Institui ainda o mesmo Pacto um mecanismo de seguimento e avaliação que caberá a um Comité inclusivo que deve integrar representantes dos órgãos de soberania, bem como das organizações da Sociedade Civil. Em conformidade ainda com as disposições do mesmo, a componente avaliação cabe aos elementos da Sociedade Civil.

Assim, as Organizações da Sociedade Civil, em abril de 2019 criam uma Rede com vista a reforçar a sua participação cívica e social na monitorização das Reformas resultantes do Acordo de Conacri e do Pacto de Estabilidade Política e Social.

Desde a sua criação a rede em colaboração com parceiros internacionais e sub-regionais tem levado a cabo várias ações como forma de avaliar o estado da Reforma do Estado no geral e do Sector de Defesa e Segurança em particular.

Este relatório visa analisar essa monitorização e as ações levadas a cabo pelas Organizações da Sociedade Civil no que concerne a Reforma no Sector de Defesa e Segurança.

4.2. A reforma no sector de defesa e segurança e o envolvimento da sociedade civil

Desde a conceção dos primeiros documentos relativos a Reforma no Sector de Defesa e Segurança que se teve a percepção de que não poderia ser assegurado em exclusivo pelos atores políticos, mas deveria envolver toda sociedade, inclusive as Organizações da Sociedade Civil.

Em conformidade com os objetivos estabelecidos na Estratégia Nacional para Reestruturação e Modernização do Sector de Defesa e Segurança de 2006, determinava-se que as Organizações da Sociedade Civil teriam representações no Comité de Pilotagem para o seguimento e avaliação da implementação das estratégias da reforma¹⁵.

Segundo o Coordenador do Comité de Pilotagem para a Reforma no Sector de Defesa e Segurança, Major-General Malam Camará, nos primórdios das ações de execução da Estratégia havia muito envolvimento das Organizações da Sociedade Civil, na época, segundo ele, havia muito dinamismo, porém que a mesma foi se sentindo cada vez menos conforme a sua implementação foi conhecendo recuos devido as situações políticas e falta de financiamento¹⁶.

Um dos eixos estratégicos da Reforma no Sector de Defesa e Segurança é exatamente a associação da Sociedade Civil e a população na implementação das reformas¹⁷.

De facto no início da implementação da Estratégia a Sociedade Civil participou ativamente, segundo o Coronel Mama Jaquité, Vice-coordenador da célula conjunta da CEDEAO e o Estado da Guiné-Bissau para a Reforma no sector da Defesa e Segurança¹⁸, havia um representante permanente da Sociedade Civil nas estruturas criadas para efeito da reforma, estes, segundo ele executaram na altura a componente sensibilização nas diferentes unidades militares e paramilitares espalhadas por todo país, explicando-lhes o conceito da reforma e em que moldes seria efetuada de acordo com o documento estratégico.

¹⁵ Documento de estratégia para Reestruturação e Modernização do Sector da Defesa e Segurança, elaborado pelo Comité Interministerial para Reestruturação e Modernização do Sector da Defesa e Segurança, Outubro 2006, pag.29.

¹⁶ Major-General Malam Camará em entrevista tida no dia 27 de Dezembro 2019 a propósito da monitorização das Reformas no Sector de Defesa e Segurança pelas Organizações da Sociedade Civil.

¹⁷ Documento de estratégia para Reestruturação e Modernização do Sector da Defesa e Segurança, elaborado pelo Comité Interministerial para Reestruturação e Modernização do Sector da Defesa e Segurança, outubro 2006, pag.28

¹⁸ Coronel Mama Jaquité em entrevista tida no dia 30 de dezembro de 2019 a propósito da monitorização das Reformas no Sector de Defesa e Segurança pelas Organizações da Sociedade Civil

O representante da Sociedade Civil esteve presente segundo o Coronel na última reunião do Comité de Pilotagem em 2015 e deu o seu parecer sobre a redinamização da reforma nestes sectores.

O papel das Organizações da Sociedade Civil não se resume na pressão aos atores políticos para o estabelecimento de estratégias e meios para a concretização da reforma, mas igualmente o seu envolvimento direto nas elaborações das mesmas e a divulgação delas juntos as populações e a sociedade castrense.

A pressão social necessária ao engajamento dos órgãos estatais para tomada de decisões, elaboração de estratégias concernentes a reforma e implementação das mesmas só pode advir das Organizações da Sociedade Civil, porém as mesmas só poderão exercer essa pressão se tiverem um acompanhamento sério do estado da mesma.

4.3. O estado atual da reforma e a monitorização da sociedade civil

Pode se afirmar segundo o Coronel Mama Jaquité de que situação atual da Reforma no Sector de Defesa e Segurança centra-se na implementação das ações já anteriormente definidas na Estratégia Nacional para Reestruturação e Modernização do Sector de Defesa e Segurança e das medidas resultantes do Memorando entre o Estado da Guiné-Bissau e a CEDEAO no domínio da Reforma dos Sectores de Defesa, Segurança e Justiça de 2012¹⁹.

De 2006 à data presente algumas das estratégias estabelecidas no documento estratégicos foram efetivamente executados, sobretudo após a assinatura do Memorando entre o Estado da Guiné-Bissau e a CEDEAO em 2012 sobre a reforma no sector de defesa, segurança e justiça e assunção da parte técnico-financeiro pela CEDEAO.

De facto, algumas infraestruturas militares foram reabilitadas e foi estabelecido um plano quinquenal para se proceder a reforma dos efetivos com mais de 30 anos de serviço, distinguindo os que beneficiarão do fundo de pensão (os antigos combatentes e os padecem de alguma enfermidade) e os que serão inseridos no programa de reinserção e integração²⁰.

Ainda que segundo Diretor da Política de Defesa Nacional e Coordenador do Comité de Pilotagem para as Reformas no Sector de Defesa e Segurança, o Major-General Malam Camará, atualmente a implementação das estratégias e planos referentes as reformas nestes sectores encontram-se estagnados devido a falta de financiamento das ações planeadas, facto que considera resultar da falta de vontade e priorização dos atores políticos das mesmas, contudo reconhece que as Organizações de Sociedade Social poderiam exercer pressão social no sentido destes cumprirem os compromissos resultados dos acordos e do Pacto²¹.

¹⁹ Coronel Mama Jaquité em entrevista tida no dia 30 de dezembro de 2019 a propósito da monitorização das Reformas no Sector de Defesa e Segurança pelas Organizações da Sociedade Civil

²⁰ Coronel Mama Jaquité em entrevista tida no dia 30 de dezembro de 2019 a propósito da monitorização das Reformas no Sector de Defesa e Segurança pelas Organizações da Sociedade Civil

²¹ Major-General Malam Camará em entrevista tida no dia 27 de dezembro 2019 a propósito da monitorização

Os atores políticos mediante estes instrumentos se engajaram a priorizar as reformas nestes sectores, e destes resulta a imperatividade do envolvimento da Sociedade Civil na formulação de estratégias conducentes a almejada reforma, o que de certo modo facilita a estes o exercício do direito de exigir por parte destes o cumprimento dos compromissos assumidos no que concerne as reformas.

Nos termos do Pacto de Estabilidade, o seguimento e a avaliação do estado da reforma compete a Sociedade Civil e por ser fundamental a estabilidade e a consolidação do Estado de Direito Democrático, a implementação da reforma nestes sectores depende da estabilidade e convergência de todos os atores sociais, permitindo assim o estabelecimento de mecanismos de controlo, supervisão e monitorização.

Seria útil a revitalização das ações já planeadas para a reforma destes sectores que houvesse a maior participação e acompanhamento das mesmas pelas Organizações de Sociedade Civil, como forma a se inteirarem do estado das mesmas e impulsionarem um maior cumprimento dos compromissos pelos responsáveis políticos.

A recém-criada Rede das Organizações da Sociedade Civil organizou ainda em Maio deste ano, com o apoio da UNIOGBIS e da PNUD, dois workshops sobre o tema das Reformas no Sector de Defesa e Segurança com o objetivo de fortalecer as capacidades das Organizações da Sociedade Civil em relação as estratégias já elaboradas, inteirarem-se do estado atual da implementação das mesmas e como forma de criar plataformas de diálogos inclusivos visando a elaboração de um roteiro de monitorização por parte das organizações.

Estes encontros de trabalho permitiram as organizações presentes ter uma visão consciente dos obstáculos existentes a implementação das estratégias elaboradas, assim com a consciencialização da necessidade de definição da sua intervenção e modo de seguimento e avaliação das reformas em curso.

De igual modo os debates permitiram a todos os participantes estabelecerem em conjunto os principais obstáculos a implementação das estratégias para a reforma e formular recomendações necessárias a monitorização das reformas por parte das Organizações da Sociedade Civil²².

Seguindo as recomendações dos workshops, realizou-se a disseminações das mesmas nas Regiões onde igualmente foram produzidas recomendações fundamentais às reformas.

Estas atividades são conducentes ao relançamento da reintegração das Organizações de Sociedade Civil no processo da reforma, bem como permitiu as mesmas conhecer as estruturas existentes, as estratégias estabelecidas e inteirar-se do estado das mesmas.

das Reformas no Sector de Defesa e Segurança pelas Organizações da Sociedade Civil.

²² SANGRAMAN CARLOS, Relatório final dos workshops sobre a monitorização da estabilidade pela sociedade civil, Rede das organizações da sociedade civil para monitorização da estabilidade, Bissau, 2019, págs. 18 e 19.

4.4. Conclusões e recomendações relativas à reforma no sector de defesa e segurança

Conclusões

O envolvimento das Organizações da Sociedade Civil na reforma no sector de defesa e segurança desde sempre foi tido como essencial. O principal documento estratégico para a reforma nestes sectores já definia, no seu sétimo eixo, a importância da participação da população em geral e das Organizações da Sociedade Civil em particular, tendo estas um representante no seu Comité de Pilotagem, bem como no Secretariado Permanente.

Reforçada a necessidade urgente e quase que prioritária de se assegurar esta reforma tanto no Acordo de Conacri e no Pacto de Estabilidade Político Social acresce a responsabilidade da Sociedade Civil, assumindo a função de monitorização das reformas em curso. Para este efeito é necessário que a sociedade civil tenha um conhecimento profundo das estruturas existentes no âmbito da reforma nestes sectores, que a mesma participe das próprias reformas, e que possa acompanhar a sua implementação.

As bases, os objetivos, as estruturas para a Reforma no Sector de Defesa e Segurança já estão definidas nos vários documentos existentes, nomeadamente na Estratégia Nacional para Reestruturação e Modernização do Sector de Defesa e Segurança, no Memorando entre o Estado da Guiné-Bissau e a CEDEAO sobre as Reformas nos Sectores de Defesa, Segurança e Justiça e nos posteriores acordos de Bissau, Conacri, Lomé e ainda no Pacto de Estabilidade Política Social. Destes documentos resulta a necessidade de as reformas a serem implementadas nestes sectores serem inclusivas, tendo as Organizações da Sociedade Civil um papel fundamental na formulação de estratégias e no acompanhamento da implementação das mesmas.

Por esses motivos recomenda-se o seguinte:

- Nomeação de um representante das organizações da sociedade civil para integrar o Comité de Pilotagem para as Reformas, bem como para integrar o Comité Técnico para a Reforma com a vista a participar na elaboração dos planos estratégicos e apoiar a implementação dos mesmos;
- Elaboração de um roteiro de monitorização das reformas em conjunto com as estruturas existentes e parceiros internacionais e sub-regionais;
- Realizações periódicas de *workshops*, seminários e *djumbais* com as entidades políticas e sociais envolvidas no processo de reforma como forma de se inteirar dos obstáculos existentes a execução dos planos estratégicos e ainda formular recomendações necessárias à melhoria do processo;

- Elaboração periódica de relatórios e a sua divulgação sobre o estado da implementação das reformas.

CAPÍTULO V - REFORMA DO SECTOR DA JUSTIÇA

5.1. Enquadramento geral

A reforma do sistema de justiça e a construção de um regime de direito, entre os outros quatro campos/objetivos de ação, identificada no plano estratégico e operacional-2015-2020, recorrentemente apelidado de “Terra Ranka”, como uma das linhas orientadoras de governação ao serviço do cidadão e do desenvolvimento, sustentou, pela sua importância e transversalidade no processo da consolidação da estabilidade, um recrudescimento em tantos outros instrumentos nacionais quanto regionais, produzidos como instrumentos de procura de vias sustentáveis para a concretização dos anseios do povo guineense, conforme constitucionalmente plasmado.

Consentâneos com esta premissa, o Acordo de Conacri de 10 de Setembro de 2016 e o Pacto de Estabilidade Política e Social de 14 de Fevereiro de 2019 recolocam na agenda de prioridades a reforma do Estado na sua globalidade, em particular dos sectores da defesa, segurança e justiça, enquanto pilares essenciais para a estabilidade, o desenvolvimento sustentável e a consolidação da boa governação, dos quais se destaca para este espaço, os genuínos aspetos de reforma da justiça, incluindo a Justiça Militar, não excluindo, apesar disso, as referências que a interdisciplinaridade provavelmente geradas pela natureza dos conteúdos obrigarem.

Toda esta preocupação em torno da qual se regista com segurança a comunhão de pontos de vista no que se refere ao reconhecimento do defeituoso funcionamento do sistema de justiça na Guiné Bissau (quando não ausente), propicia de certa forma, a fácil convergência na constatação segundo a qual, a reforma de um conjunto de leis e a criação de outras tantas em falta se revela premente, como condição para viabilizar o exercício efetivo da justiça, nomeadamente no que se refere ao combate à corrupção, ao crime organizado, com destaque para o tráfico de drogas e o abuso de poder, enquanto fenómenos que afligem a sociedade e fragilizam quaisquer iniciativas de estabilização e da consolidação do Estado de Direito.

No enalço dos problemas acabados de se identificar, impõem-se a catalogação exemplificativa de leis que, por conseguinte, precisam de ser reformadas ou criadas, conforme o caso, para que assim se possa vitalizar os dois importantes instrumentos (Acordo de Conacri e o Pacto de Estabilidade Política e Social) enquanto fontes legitimadoras e orientadoras deste estudo. Assim, percorridos designadamente os diferentes documentos produzidos em estudos, fóruns, workshops, habilita-nos a indicar algumas legislações e matérias, no âmbito estatutário, substantivo e processual que, ao tempo em que as reformas foram projetadas, estariam incontornavelmente inscritos no catálogo de prioridades.

Visando imprimir dinâmica e participação na efetivação das reformas, o Pacto de Estabilidade, atento o papel que a sociedade civil pode desempenhar no processo de monitorização, determinou a sua integração no Comité de Seguimento e Avaliação previsto no Pacto de Estabilidade, neste caso, da reforma do setor da justiça. Neste estudo, procurar-se-á identificar as fases da sua implementação, entre os avanços e os obstáculos, através de uma incursão sobre os documentos

e de contactos com as individualidades nas instituições, cabendo no final, fixar a constatação, aventar as recomendações e estratégias que, a curto e a médio prazo possam ser adotadas e, mormente, a participação da sociedade civil no processo.

5.2. Diagnóstico do Estado da Justiça Guineense

Nos primórdios anos da independência nacional, em 1973, o Estado da Guiné-Bissau adotou a Lei nº1/73, onde se reconhecia como válidas e vigentes todas as leis portuguesas que vigoravam na época colonial que não eram contrários aos princípios do PAIGC e aos ideais da Luta Armada de Libertação Nacional.

Mormente, a herança colonial do sistema judicial portuguesa permaneceu vigente até aos nossos dias, o que se traduz numa incorporação no ordenamento jurídico guineense de algumas leis portuguesas.

A Constituição de Boé, de 1973, consagrava no seu artigo 54º e seguintes o poder judicial, estabelecendo que a justiça é feita em nome do Povo. O poder judicial dependia muito em todos domínios da vontade dos titulares do poder político. Os juízes e magistrados do Ministério Público eram nomeados e exonerados pelo Conselho de Estado, órgão máximo do poder político na 1ª República.

Em 1993, procedeu-se a reformas da justiça com a criação dos Tribunais do Setor, através do Decreto lei nº 06/93, como forma de facilitar o acesso à justiça formal aos cidadãos que residem nas regiões e setores administrativos.

Não obstante a existência de uma Política Nacional da Justiça, Plano estratégico da Justiça, e de um conjunto de medidas políticas definidas nos programas: “Djitu Tem”, DENARP I, DENARP e Plano Estratégico e Operacional “Terra Ranka” 2015-2020, a justiça guineense continua a ser beliscada pela onda de instabilidade política e governativa; ausência de vontade política e poder judicial de concretização de ideias expressas nos documentos supracitados; insuficiência da dotação orçamental no setor da justiça; falta de formação e informação jurídica à população, falta de uma política de capacitação dos agentes da administração da justiça, ausência de um fórum de concertação institucional, falta de transparência na gestão de cofre de Justiça, ausência de diplomas que criem autonomia financeira, institucional e administrativa dos Inspectores de Justiça, falta de infraestruturas para o funcionamento dos Tribunais e prisões de alta segurança, a inoperância na concretização das decisões judiciais, porquanto os tribunais não são independentes e não podem ter o poder coercivo; proteção política dos corruptos, entre outros²³.

²³ Constatação obtidas através das diversas entrevistas concedidas pelos atores da justiça, nomeadamente: Juiz do Tribunal do Setor, Técnico do Centro de Acesso à Justiça, Diretor das Políticas Legislativas do Ministério da Justiça.

5.3. Poder Judicial e a sua Independência

a) Poder Judicial

Na CRGB, o legislador, erroneamente, colocou no Título III, Capítulo I, o Poder Judicial, mas na verdade a epígrafe refere-se ao Poder Político. O artigo 59º, nº 1, da CRGB reza o seguinte: “São órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia Nacional Popular, o Governo e os tribunais”.

De acordo com o artigo 119º da CRGB “Os tribunais são órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo”.

O poder judicial “*latu sensu*” é constituído por duas magistraturas: a dos Tribunais Judiciais e a do Ministério Público.

Existe assim um paralelismo entre estas duas magistraturas (Magistratura Judicial e Magistratura do Ministério Público), em que a colocação, a promoção, transferência, suspensão e expulsão dos magistrados só são admitidos nos casos expressamente estabelecidos na lei.

Nos Tribunais Judiciais os juízes são sujeitos apenas à lei e à sua consciência, não podem ser responsabilizados civil e criminalmente no exercício da sua profissão fora dos casos previstos na lei, previstos no nº3 do artigo 123º da Constituição.

A magistratura do Ministério Público é uma magistratura “hierarquizada” por conseguinte, os magistrados são obrigados a cumprir as diretivas, despachos, orientações do seu superior hierárquico, exceto se estas diretivas, despachos e orientações constituem a prática de crime e fora dos casos previstos na lei. Nestes casos, têm o direito de recusar o cumprimento destas ordens.

No exercício das suas funções, os magistrados judiciais e do Ministério estão sujeitos o dever sigilo profissional e não podem exercer qualquer outra função pública ou privada, remuneratória ou altruísta, com exceção do exercício da docência e investigação científica, mediante a autorização do Presidente do Conselho Superior da Magistratura Judicial ou Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, sob pena de poderem responder disciplinar ou criminalmente²⁴.

b) Impunidade e Corrupção

O fenómeno de impunidade no sistema judicial guineense é visto como um dos obstáculos à realização de justiça.

Desde a independência da Guiné-Bissau, o fenómeno de impunidade dominou o poder judicial, afetando Tribunais Judiciais, Ministério Público, Inspetores e Funcionários Judiciais.

²⁴ Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais

Durante a pesquisa, não foi possível obter dados fiáveis que permitam determinar a percentagem dos números de processos judiciais não concluídos ou arquivados sem respeitar as leis vigentes ou por simples facto de denegação da justiça.

A impunidade é transversal em todas as categorias dos crimes, mas é mais visível nos crimes políticos: assassinatos dos elites políticos, elites militares sem que os seus responsáveis atores forem levados à justiça.

Nenhum processo de crimes de homicídio dos políticos e altos oficiais militares foi concluído e julgado por sentença condenatória ou absolvição²⁵.

A incapacidade e inoperância, a falta de meios materiais, financeiros afetos aos Tribunais são condicionalismos que impulsionam a impunidade na justiça.

O fenómeno de corrupção na Guiné-Bissau é transversal e generalizado em todos os setores da sociedade.

Perante este fenómeno, os tribunais judiciais e Ministério Público são impotentes face ao mecanismo judicial de luta contra a corrupção, por falta de políticas eficazes a sua combate.

Para preconizar estes objetivos, o Estado da Guiné-Bissau deve investir e priorizar o combate à corrupção no aparelho do Estado.

5.5. Infraestruturas, recursos humanos e acesso à justiça

a) Infraestruturas

Um sistema de justiça realista e eficiente deve-se, em grande medida, à construção ou reparação de infraestruturas.

A reforma do sistema de Justiça não passa de uma utopia se as autoridades nacionais não derem prioridade ao melhoramento dos edifícios onde funcionam os Tribunais.

Ao longo de 47 anos de independência os tribunais (setores) funcionam nas casas arrendadas aos particulares e sem condições de funcionamento, com falta de materiais de trabalho (corrente elétrica, mesas, cadeiras).

Em muitos casos os juízes e delegados do Ministério Público partilham o mesmo gabinete. Verificam-se ainda falta de segurança, péssimas condições de conservação e guarda dos processos judiciais.

²⁵ Relatório da Liga Guineense dos Direitos Humanos sobre estado da justiça da Guiné-Bissau, 2012

Houve um caso em que um Tribunal de Setor, em Bissau, foi encerrado por falta de pagamento da renda, porque o proprietário do prédio entrou com uma ação de despejo contra o Estado no Tribunal Regional de Bissau²⁶.

Toda essa situação coloca em causa a celeridade, eficiência, segredo da justiça, segurança, independência, autonomia e realização efetiva da Justiça.

Os Tribunais de Setor constituem atualmente a base da estrutura territorial da organização judiciária da Guiné-Bissau.

“Os Tribunais de Setor visam administrar a Justiça de forma simplificada e com base em ampla participação popular, embora com competências cíveis e criminais limitadas, conforme decorre da respetiva lei orgânica²⁷”.

b) Recursos humanos

i) Magistrados Judiciais

Um bom funcionamento de qualquer instituição pública ou privadas depende do recrutamento de pessoal suficiente e qualificado para fazer face aos objetivos preconizados na referida instituição.

O Poder Judicial não é alheio a esta constatação; os Tribunais só cumprirão devidamente a sua missão (realização efetiva da Justiça) se tiverem os homens e mulheres da Justiça suficientes e tecnicamente bem preparados.

Cumprindo escrupulosamente o mapa judiciário vigente e o previsto quanto à distribuição dos juízes pelos Tribunais, hoje deveriam estar em função 125 juízes.

Se olharmos o número dos juízes em função comparando com o número dos Tribunais previstos no mapa judiciário, temos em falta 61 juízes para ser colocados e distribuídos nos Tribunais, o que, em termos percentuais corresponde a 48% dos 100% dos juízes previstos na lei.

ii) Magistrados do Ministério Público

Sabendo que o Ministério Público é o titular da ação penal, defende o interesse público, a legalidade e representa os menores e incapacidade, é necessário que, para o cumprimento destas missões, o Ministério Público esteja munido de recursos humanos suficientes.

²⁶ Caso que ocorreu no Tribunal de Setor de Sintra

²⁷ Previsto na Lei Orgânica dos Tribunais do Setor, nos termos do artigo 1º da referida lei.

Segundo os dados recolhidos²⁸, neste momento o Ministério Público é composto por 92 Magistrados em todo território nacional.

O Ministério Público, em termos dos recursos humanos, está em vantagem em relação aos Magistrados Judiciais, que neste momento não chegam a uma centena.

De acordo com os dados dos recursos humanos do Ministério Público, existem um Procurado Geral da República, dois Vices-Procuradores Gerais, nove Procuradores-Gerais Adjuntos, sete Procuradores da República e 72 Delegados do Procurador.

Para um funcionamento regular do sistema judicial, seria, contudo, necessários entre 160 a 170 magistrados do Ministério Público, segundo o mapa de divisão territorial dos Tribunais.

c) Acesso à Justiça

Nos termos do artigo 32º CRGB, *“Todo o cidadão tem o direito de recorrer aos órgãos jurisdicionais contra os atos que violem os seus direitos reconhecidos pela Constituição e pela lei, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos”*.

O artigo 34º da Constituição, por sua vez, vem dizer o seguinte: *“Todos têm direito à informação e à protecção jurídica, nos termos da lei”*.

O Governo da Guiné-Bissau, para concretizar estes preceitos legais e constitucionais, criou três Centro de Acesso à Justiça no país, instalados em Bissau, Canchungo e Gabú, este último não está ainda em funcionamento.

O Centro de Acesso à Justiça foi criado por Decreto-Lei nº11/2010 – de 14 de julho, que tem como principal finalidade prestar a assistência jurídica às pessoas carenciadas, e contribuir para um uma justiça célere, sem elevadas despesas judiciais, ou seja, fazer a justiça na proximidade.

Durante o inquérito, constatamos que os Centros de Acesso à Justiça (CAJ) funcionam com muitas dificuldades de ordem material, recursos humanos e financeiros.

O acesso à justiça universal ainda está longe de ser concretizado na Guiné-Bissau, devido aos vários estrangulamentos do próprio sistema judiciário: falta de infraestruturas, de recursos humanos (juristas e funcionários administrativos), falta de autonomia financeira e económica.

Parece evidente a necessidade de elaboração e adoção de projetos, propostas leis com vista à resolução dos problemas sociais, políticos, económicos e outros na sociedade guineense.

²⁸ Dados obtidos através de uma entrevista realizada com um membro dos sindicatos dos magistrados do Ministério Público

Nesta ordem de ideias, Ministério de Justiça, liderada pela Dr^a Rute Monteiro, Ministra de Justiça criou recentemente por despacho uma comissão *ad-doc* para Seguimento das Reformas Legislativas. Esta comissão tem como a finalidade acompanhar e avaliar a implementação das reformas legislativas previstas no programa de reforma de setor de justiça, 2015-2020.

Como forma de colmatar estas situações, deve o Governo criar condições necessárias para abrir mais centro de acesso à justiça, capacitar os recursos humanos, reforçar o orçamento financeiro da instituição²⁹.

5.6. Sistema da Justiça Tradicional e o Modelo de Justiça Restaurativa

O mosaico étnico guineense é composto por mais de três dezenas de etnias. Por sua vez, cada etnia tem os usos e costumes étnicos e locais, sendo muitas vezes estes costumes e usos contrários às leis estaduais³⁰.

Um estudo realizado sobre o direito costumeiro na Guiné-Bissau sob autoria da Faculdade de Direito de Bissau, intitulado “Direito Costumeiro Vigente na República da Guiné-Bissau – Balantas, Fulas, Mancanhas, Papéis, Manjacos, Mandingas ”, conclui que o Estado deve adotar, de acordo com a realidade local a implementação e regulamentação legal o Direito Costumeiro como fonte direito imediato, e permitindo aos Tribunais levar em conta, no âmbito de um processo civil ou criminal, os costumes locais sobre aqueles litígios ou crimes.

A exclusão radical, desde a independência, do poder tradicional na esfera da decisão política sobre a condução do destino do Povo guineense, que ao longo da história herdou uma legitimidade natural do poder, traduz-se na negação da própria realidade social do país. “O Direito deve corresponder a realidade social de cada Povo. O Direito é o produto cultural de cada Povo”, como defende o FRIEDRICH CARL VON SAVIGNY³¹.

A nosso ver, o Estado deve repensar o sistema da justiça vigente na Guiné-Bissau: a negação de aplicação de normas costumeiras em algumas localidades habitadas por uma determinada etnia constitui a negação do próprio “direito das gentes”.

Perante esta realidade cultural, deve ser repensada a introdução no ordenamento jurídico guineense do direito costumeiro como fonte imediato do direito na Guiné-Bissau.

²⁹ Segundo Dr. Mamadu Sello Jaló, técnico de Acesso a Justiça do Bairro Militar, numa entrevista,

³⁰ Direito Costumeiro Vigente na República da Guiné-Bissau, Faculdade de Direito de Bissau, Financiado Por PNUD, Programa FORTES, 2010

³¹ Friedrich Carl von Savigny (fevereiro de 1779 – outubro de 1861) – foi um dos mais respeitados e influentes juristas do século XIX. <https://camilaglerian.jusbrasil.com.br/artigos/183148349/a-escola-historica-de-friedrich-carl-von-savigny>

Um outro fenómeno recorrente no setor da justiça que está a ser vivamente debatido em vários países do mundo trata-se da justiça restaurativa, que tem em vista a reconciliação e reparação do dano e apresenta-se como alternativa ao modelo típico de justiça retributiva ou punitiva, baseado na investigação e aplicação de sanções. O conceito da justiça restaurativa é inspirado nas antigas práticas tradicionais pautadas em diálogos pacificadores e construtores de consenso³² e desenvolvido a partir da década de 1970 em Canadá, Estados Unidos e Nova Zelândia³³.

Recentemente, as Organizações da Sociedade Civil e o Ministério da Justiça têm desenvolvido várias atividades relativas à justiça restaurativa, no âmbito do projeto de PNUD sobre Métodos Alternativos de Resolução de Conflitos e Justiça Restaurativa, financiado pelo Fundo das Nações Unidas para a Consolidação da Paz (PBF), integrado no Gabinete das Nações Unidas na Guiné-Bissau. Como exemplos, importa enumerar as seguintes atividades:

- dois seminários internacionais de informação e formação sobre o modelo da justiça restaurativa;
- formação de 150 pessoas do Sector de Justiça (abrangendo o pessoal dos CAJs, do poder tradicional, da sociedade civil, do sector de defesa e segurança e a juventude) em prática de justiça restaurativa;
- elaboração de um projeto de lei que visa introduzir os métodos alternativos de resolução de conflitos no sector da justiça;
- criação de mecanismos de dialogo entre as autoridades da justiça formal e da justiça tradicional;
- ações de sensibilização sobre a justiça restaurativa, especialmente entre os jovens.

Em jeito de conclusão, importa sublinhar que pretende-se um Setor de Justiça mais aberto aos outros métodos de resolução de conflitos, que não presume que todos os conflitos devem ser solucionados através de julgamento e punição, que não fique preso apenas no passado (facto ilícito e previsão legal), que tenha em consideração o presente e que estimule a descoberta de medidas e/ou mecanismos que possibilitem um melhor futuro, quer para os agressores quer para as vítimas³⁴, que seja capaz de restaurar a paz social.

5.7. Reforço da justiça e autoridade da Lei

Existe um sentimento de desconfiança dos cidadãos relativamente à justiça, não obstante a Constituição e as leis plasmarem que o poder judicial tem a missão de realizar a justiça em nome do povo, (artigo 119.º da CRGB e artigo 1º do Decreto-Lei nº 9/2000, de 13 de julho, que regula a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais).

A realização efetiva da justiça traz a sociedade uma certa confiança e credibilidade nas instituições judiciais, reforço no investimento estrangeiro e paz social.

³² ALMEIDA TÂNIA, *Justiça Restaurativa e Mediação de Conflitos*, www.mediare@mediare.br e SALMA JOÃO, *Conciliação, Mediação e Práticas Restaurativas*, www.tjap.jus.br > portal > publicacoes noticias > 6113-conciliação

³³ SARA GUERREIRO, *Justiça estatal e justiça tradicional na Guiné-Bissau*, in *Revista Sintidus*, número 1, 2018, p. 98.

³⁴ SARA GUERREIRO, *Justiça estatal e ...*, p. 98.

Na realidade o “sector da justiça é confrontado com enormes problemas, tais como a precaridade das condições de vida e do trabalho dos magistrados, os custos elevados de acesso a justiça pelos pobres e o não respeito da ética profissional, o que justifica o fraco recurso as instâncias jurídicas para a resolução dos diferentes litígios.

No que concerne à autoridade da lei, a situação da justiça é muito preocupante na medida em que muitas decisões judiciais (sentenças e acórdãos), transitados em julgado não são executados e existe um elevado número de processo pendentes e parados por várias razões.

5.8. Ensino Jurídico, Formação e Capacitação

O ensino jurídico, formação e capacitação dos juristas e agentes da justiça é uma condição indispensável para que possamos ter uma justiça independente, célere, transparente, eficaz, eficiente e para garantir a confiança da população na justiça estadual.

O ensino e formação na área jurídica é vista como uma das melhores conquistas pós-independência com criação da Faculdade de Direito de Bissau, em 1989.

O acesso à Ordem dos Advogados merece ser revisto, havendo necessidade de os candidatos à ordem dos Advogados serem submetidos ao teste de admissão para obterem a carteira profissional.

5.9. Conclusões e recomendações relativas à reforma da justiça

Pelo acima exposto, é possível apresentar as seguintes conclusões:

- O Setor da Justiça na Guiné-Bissau carece, urgentemente, da reforma com vista concretizar o princípio contido na Constituição da República da Guiné-Bissau, segundo o qual os tribunais fazem a justiça em nome do povo.
- Durante a investigação ficou claro que a justiça formal ou estadual não chega a todo território nacional; em consequência, o povo recorre e tem mais confiança na justiça informal ou tradicional.
- Os sucessivos Governos da Guiné-Bissau traçaram vários programas de reforma do setor da justiça, que, no entanto, na prática nunca se concretizaram devido a vários fatores, nomeadamente: instabilidade política e governativa, insuficiência do Orçamento Geral do Estado para o Setor da Justiça, falta de vontade política de concretizar as reformas, corrupção no setor da Justiça, falta de transparência na gestão financeira do cofre da Justiça, impunidade, interferência do poder político nas decisões judiciais.
- A reforma da Justiça exigida pela Comunidade de Estados da África Ocidental (CEDEAO) só será concretizada se os estrangulamentos supracitados forem suprimidos.
- De entre os problemas do setor da justiça, destacam-se a falta de infraestruturas, falta de segurança nos tribunais e dos juizes e magistrados, administração tipo tradicional, não

informatizada, do funcionamento dos tribunais, insuficiente número de juizes e magistrados do Ministério Público, encerramento dos tribunais do setor em todo país.

- A justiça tradicional (apesar de alguns limites) deve ser vista como um meio alternativo de resolução de conflitos e não como um estrangulamento na resolução de conflitos formais.
- O programa de reforma da justiça, de 2008, traçou medidas, algumas das quais foram implementadas e outras não.
- De entre as medidas previstas no Programa de Reforma no Setor de Justiça, foram implementadas, designadamente, as medidas relativas à construção de dois novos Tribunais Regionais, sediado em Canchungo e Bubaque, o recrutamento dos quadros para trabalhar no setor, a adoção de um conjunto de medidas políticas e a aprovação de um novo estatuto remuneratório dos magistrados judiciais.
- Entretanto, uma parte considerável das medidas previstas no Programa de Reforma não está a ser implementado, devido à onda de instabilidade política e governativa, à ausência de um compromisso moral com interesse público e à ausência de compromisso de interesse nacional.

Dada a esta realidade factual do setor da justiça propomos as seguintes medidas para fazer face ao Estado da justiça guineense, nomeadamente:

- Definir as estratégias para a implementação das medidas de reformas não implementadas até a data presente;
- Definir um novo mapa judiciário, tomando em conta as necessidades específicas de cada região administrativa;
- Instalação de Tribunais de Relação em cada província (Leste, Sul, Norte) e de todos os Tribunais Especializados previstos na lei que não estão instalados e não funcionam;
- Abertura de todos os tribunais sectoriais encerrados, permitindo assim que a Justiça de proximidade seja uma realidade;
- Criação de uma entidade independente e autónoma de controlo da atividade judicial;
- Adoção de legislações e medidas efetivas e obrigatórias sobre a combate à corrupção e que prevê a adoção de um mecanismo de controlo preventivo, bem como a apresentação de contas e de resultados;
- Em relação aos crimes económicos e financeiros é necessário proceder a alterações legislativas em matéria penal sobre a inversão do ónus de prova e agravar as penas;
- Formação contínua dos juizes, magistrados do Ministério Público, Inspetores de finanças em matéria de luta contra a corrupção
- Reforço da capacidade institucional e aumento do Orçamento Geral do Estado para o setor da Justiça;

- Reorganizar as estruturas do Conselho Superior da Magistratura Judicial e Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público: estabelecer, nos termos da lei, a não cumulação de funções do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e do Presidente do Conselho Superior da Magistratura Judicial; do mesmo modo proibir, nos termos legais, que o Procurador Geral da República presida ao Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público;
- Aplicação do novo estatuto remuneratório dos juízes e magistrados do Ministério Público;
- Investimento, capacitação contínua e reforço dos quadros (recursos humanos, incluindo os oficiais de justiça) orgânicos de pessoal em todas as instituições do sector; preenchimento das vagas existentes através de concurso público e face à demanda do setor da Justiça.

CAPÍTULO VI - REFORMA DA LEI ELEITORAL E DA LEI-QUADRO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

6.1. Enquadramento geral

O texto original da CRGB de 1984 tinha estabelecido um regime de partido único, em que o PAIGC era tido como a “*força política dirigente da sociedade e do Estado*”³⁵. Entretanto, logo com a primeira revisão constitucional, de 9 de maio de 1991, começou a abertura ao multipartidarismo, com a previsão constitucional da possibilidade de criação dos partidos políticos (artigo 4.º/1)³⁶, ou seja, a possibilidade de organização de grupos de cidadãos que partilham uma determinada orientação de governo da sociedade. As alterações introduzidas levaram à emissão de um quadro legislativo essencial, que permitisse aos partidos políticos o concurso pelo poder e, por outro lado, remeteram para a legislação ordinária, a definição dos demais aspetos (artigo 4.º/1 e 60.º, parte final). Entre as legislações ordinárias emitidas para o efeito, destacamos a Lei quadro dos partidos políticos e Lei eleitoral.

A Lei eleitoral define o sistema eleitoral, as condições de elegibilidade, a divisão do território em círculo eleitorais, o número de deputados, bem como o processo e os órgãos de fiscalização dos atos eleitorais.

Por outro lado, na Lei quadro dos partidos políticos, o legislador define os partidos políticos, determina os fins a atingir, a capacidade jurídica, formação, transformações e extinção dos partidos, entre outros.

É sempre necessário adequar estas leis às novas dinâmicas políticas tendo em conta os desafios da justiça, da democracia e da liberdade cívica.

Na verdade, trata-se de matérias que determinam como ter acesso às posições que exercem o poder

³⁵ Versão original do artigo 4.º da Constituição: “1. Na República da Guiné-Bissau, o Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) é a força política da sociedade e do Estado. 2. No desempenho da sua missão histórica, o PAIGC exerce o seu papel na base da presente Constituição, cabendo-lhe designadamente: a) Estabelecer as bases gerais do programa político, económico, social, cultural, de defesa e de segurança a realizar pelo Estado; b) Definir as etapas da Reconstrução Nacional e estabelecer as vias da sua realização; c) Selecionar os candidatos a conselheiro regional e a deputado.”.

³⁶ Versão atual do artigo 4.º da Constituição: “1. Na República da Guiné-Bissau é livre a constituição de partidos políticos nos termos da Constituição e da lei. 2. Os partidos políticos concorrem para a organização e expressão da vontade popular e do pluralismo político. 3. Os partidos devem respeitar a independência e unidade nacional, a integridade territorial e a democracia pluralista, devendo na sua organização e funcionamento obedecer às regras democráticas. 4. É proibida a formação de partidos de âmbito regional ou local, de partidos que fomentem o racismo ou tribalismo e de partidos que se proponham empregar meios violentos na prossecução dos seus fins. 5. A denominação do partido político não poderá identificar-se com qualquer parcela do território nacional, nem evocar nome de pessoa, igreja, religião, confissão ou doutrina religiosa. 6. Os dirigentes máximos dos partidos devem ser cidadãos guineenses originários”.

político. Portanto, muito sensíveis, suscitam constantemente discussões e, conseqüentemente, são objetos de revisão várias vezes. Para ter ideia desta instabilidade, enumeramos a primeira lei eleitoral e os sucessíveis diplomas de alteração:

- Lei n.º 4/93, de 24 de fevereiro;
- Lei n.º 5/93, de 14 de abril;
- Lei n.º 3/94, de 9 de março;
- Decreto Lei n.º 3/94, de 28 de março;
- Lei n.º 3/98, de 23 de abril;
- Lei n.º 3/98, de 2 de junho;
- Lei n.º 10/2013, de 25 de setembro.

Como podemos constatar, um mês após a adoção da lei eleitoral foi feita a primeira revisão, no ano 1993³⁷, ano seguinte 1994 foi submetida a duas revisões³⁸ e em 2013 teve a última revisão³⁹.

Para compreender a dinâmica destas revisões, decidimos analisar as normas objetos de revisão em diferentes momentos. Concluímos que as revisões em causa correspondem as preocupações políticas de acordo com o contexto de cada período democrático. Pode-se constatar que as revisões têm ocorrido sempre nos períodos que antecedem o pleito eleitoral num contexto de constante controvérsia, surgindo como uma possibilidade para estabilização do país, sobretudo através da melhoria dos instrumentos jurídicos legais que regulam as disputas políticas, no caso particular da lei eleitoral.

A lei quadro dos partidos políticos sofreu uma alteração, no próprio ano da sua publicação, que reduz as exigências para a constituição de partidos políticos. Exemplificando, a Lei 4/91, de 26 de agosto (i) reduziu o número de militantes necessário para a constituição dos partidos políticos (de 2000 para 1000); e (ii) reduziu o número de militantes necessário em cada região para a constituição dos partidos políticos (de 100 para 50).

Apesar de todas estas alterações, o país tem sido assolado de forma recorrente por instabilidades

³⁷ A 1ª Revisão de 1993, marcou os primórdios da abertura democrática e no ano que antecede as primeiras eleições democráticas na Guiné Bissau, a preocupação era de clarificar os procedimentos, modos de votação e tipos de voto, sobretudo garantir a expressão dos eleitores iletrados.

³⁸ A 2ª Revisão de 1994 foi feita as primeiras eleições democráticas na Guiné Bissau, que marcou o início da era da alternância de poder pela vontade popular. A revisão da lei eleitoral debruçou-se sobre pressupostas essências para assegurar a integridade do processo e mecanismo para dirimir eventuais conflitos eleitorais e estabelecer limites da atividade política, igualdade de tratamento entre os candidatados. Por ser o primeiro exercício democrático depois de quase duas décadas do regime do partido único.

³⁹ A 3ª revisão de 2013 após um período de transição resultante de golpe de Estado de 12 de Abril de 2012, antes de mais um pleito eleitoral, viu-se a necessidade de ajustar a lei eleitoral as novas exigências do contexto político, daí que, a preocupação se repousava sobre a garantia da liberdade de manifestação e de reunião, reforço da regulamentação em relação a participação das forças de segurança no processo, a inclusão de pessoas com deficiência e evitar a corrupção eleitoral.

políticas, originadas pelas constantes crises entre os partidos políticos ou no seio de um deles. Estas crises acabam por influenciar negativamente a esfera pública e governativa. Pelo que, nos termos do Acordo de Conacri⁴⁰ e segundo várias organizações da sociedade civil⁴¹, a reforma da lei dos partidos políticos e a reforma da lei eleitoral, constituem pressupostos fundamentais para a estabilização da Guiné Bissau.

6.2. A instabilidade e as reformas da lei eleitoral e da lei dos partidos políticos

Para além da instabilidade da previsão normativa acima referida, testemunhou-se uma longo e persistente instabilidade política governativa. Estas circunstâncias suscitaram mediações ao nível nacional e internacional, que culminaram com a assinatura do Acordo de Conacri, de 10 de setembro de 2016, e do Pacto de Estabilidade Política e Social, de 14 de fevereiro de 2019, já referidas no presente relatório.

Para o Acordo de Conacri (ponto 6), faz parte dos princípios basilares para a constituição de um pacto de estabilidade a *“reforma da lei eleitoral com vista a organização de eleições legislativas e autárquicas em 2018”* e *“uma nova lei dos partidos políticos incluindo o financiamento dos partidos políticos, tendo em conta (pro rata) o seu peso na Assembleia Nacional”*.

No Pacto de Estabilidade Política e Social, as partes signatárias comprometeram-se em proceder à reforma da Lei Eleitoral e da Lei-Quadro dos partidos políticos (artigo 6.º, II, al. a)).

Assim, de uma forma clara, os dois documentos referidos consideram a estabilidade como pressuposto básico para a reforma da Lei eleitoral e Lei quadro dos partidos políticos. A reforma da lei eleitoral era prevista para ser promovida antes das eleições legislativas de 2018 e, igualmente, o Acordo de Conacri fez referência às eleições autárquicas para o ano 2018.

Estão em causa reformas que exigem a intervenção da Assembleia Nacional Popular (ANP). Nos termos da Constituição é da exclusiva competência da ANP legislar sobre partidos políticos e sistema eleitoral (artigo 86.º/als. l) e m)). Portanto, a concretização destas reformas exige o funcionamento da ANP e um consenso alargado entre a classe política.

Os compromissos assumidos pelas partes signatárias permitiram uma certa estabilidade no funcionamento da ANP, em 2018. Efetivamente, em relação às matérias de autarquias locais, a ANP

⁴⁰ Cfr. o ponto 6.

⁴¹ Consultadas durante o workshop sobre a reforma da lei eleitoral e da lei dos partidos políticos. Cfr. Carlos Sangreman, *Relatório final dos workshops sobre monitorização da estabilidade pela sociedade civil*, Rede de organizações da sociedade civil para monitorização das reformas promotoras de estabilidade, sob a responsabilidade da Liga Guineense dos Direitos Humanos e Tiniguena - Esta terra é nossa, 2019, pags. 31 e ss.

conseguiu aprovar a Lei eleitoral autárquica⁴² e o Código de Administração Autárquica⁴³; relativamente à questão de género, foi possível igualmente aprovar a Lei de paridade⁴⁴. Todavia, este período de estabilidade não foi suficiente e, por outro lado, persistiu o clima de desconfiança política e várias versões de interpretação do Acordo de Conacri. Consequentemente, não foram desenvolvidas atividades concretas com vista à reforma da lei eleitoral e da lei quadro dos partidos políticos, nem para a realização das eleições autárquicas. Apenas foram promovidos debates sobre estas reformas, envolvendo as organizações de sociedade civil.

Neste âmbito, nos dias 15 e 16 de maio de 2019, a *Rede de organizações da sociedade civil para monitorização da estabilidade* promoveu com o apoio do PNUD/UNIOGBIS um workshop sobre a Lei quadro dos partidos políticos e Lei eleitoral, onde foram discutidos os principais aspetos das duas leis que devem constituir foco da reforma, de modo a garantir, de um lado, a maior confiança dos atores políticos no sistema eleitoral, de outro, a integração na lei de todos os princípios desejáveis para o normal e responsável funcionamento dos partidos políticos, num estreito alinhamento com a Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB).

6.3. A sociedade civil e a reforma da Lei quadro dos partidos políticos

No workshop organizado nos dias 15 e 16 de maio de 2019, em que participaram vários elementos da sociedade civil, foram debatidas várias temáticas que dizem respeito especificamente à reforma da Lei quadro dos partidos políticos. Foram apontadas as seguintes matérias como aquelas que carecem de reforma⁴⁵:

- Carácter nacional e limites;
- Não discriminação entre os cidadãos guineenses;
- Regulação de estatutos e programas;
- Extinção de partidos políticos;
- Subvenção dos partidos políticos.

Para conseguir, efetivamente, estas reformas, os membros da sociedade civil presente no workshop

⁴² Lei n.º 4/2018, de 7 de agosto, publicado no Suplemento ao Boletim Oficial n.º 32, de 2018.

⁴³ Lei n.º 5/2018, de 7 de agosto, publicado no Suplemento ao Boletim Oficial n.º 32, de 2018.

⁴⁴ Lei n.º 4/2018, de 4 de dezembro, publicado no Suplemento ao Boletim Oficial n.º 49, de 2018.

⁴⁵ Carlos Sangreman, *Relatório final dos workshops sobre monitorização da estabilidade pela sociedade civil*, Rede de organizações da sociedade civil para monitorização das reformas promotoras de estabilidade, sob a responsabilidade da Liga Guineense dos Direitos Humanos e Tiniguena - Esta terra é nossa, 2019, p. 34.

propuseram:

- Alargamento da discussão a nível nacional para sensibilizar todos os setores da sociedade, sobre a necessidade e urgência de se proceder a revisão da Lei;
- Sensibilização da liderança dos partidos representados no parlamento, dos chefes das bancadas, responsáveis das comissões especializadas, dos líderes de opinião, para a realização de um workshop com os deputados;
- *Lobbying* junto dos partidos políticos com representação parlamentar e junto do governo;
- Sensibilização dos órgãos de comunicação social para a necessidade da reforma da lei-quadro dos partidos políticos;
- Divulgação e disseminação das normas reformadas;
- Monitorização da implementação das reformas (precedida de elaboração de um quadro de indicadores de performance, que estabelece metas ou parâmetros que servirão de barómetro).

Depois do workshop, foram organizadas sessões de restituições em todas as regiões do país. No que diz respeito à reforma da Lei quadro dos partidos políticos, eis os problemas mais debatidos e as possíveis soluções apontadas pelas comunidades abordadas nas regiões:

N.º	PROBLEMAS MAIS DEBATIDOS	POSSÍVEIS SOLUÇÕES APONTADAS
1	✓ Carácter nacional dos partidos políticos	✓ Proibição dos partidos que promovam separação baseada em etnia, religião, regionalismo e outras formas que põem em causa a unidade nacional
2	✓ Proliferação/vulgarização de partidos políticos	✓ Adotar requisitos apertados para a criação e manutenção de partidos políticos ✓ Promoção de boa governação pode ser elemento para desincentivar a proliferação de partidos ✓ Alargar o leque de entidades com legitimidade para requerer a extinção do partido por decisão judicial ✓ Limitar a possibilidade de os dirigentes dos partidos legalmente extintos criarem outros novos partidos

3	✓ Subvenção dos partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Revogar a norma segundo a qual o Estado deve financiar os partidos pelo simples facto de existirem ✓ Mas continuar a subvencionar os partidos conforme o número de deputados eleitos ✓ Dever de prestar contas em relação ao financiamento dos partidos
4	✓ Estatutos do partido	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Criação do mecanismo de fiscalização dos Estatutos dos vários partidos políticos e da sua conformidade com a Constituição

6.4. A sociedade civil e a reforma da lei eleitoral

Tal como em relação à reforma da Lei quadro dos partidos políticos, durante o workshop dos dias 15 e 16 de maio de 2019, a sociedade civil salientou vários aspetos da Lei eleitoral que devem ser objeto da reforma⁴⁶, com o fito de remediar as principais lacunas do quadro eleitoral e minimizar a conflitualidade recorrente entre as forças políticas no poder e da oposição. Designadamente, eis os aspetos:

- Clarificar as competências e atribuições da CNE e do GTAPE;
- A CNE deve ter o poder de realizar o recenseamento eleitoral;
- Rever a divisão dos círculos eleitorais e a determinação do número de mandatos atribuídos a cada círculo eleitoral;
- Considerar a criação de um círculo eleitoral nacional;
- Reformas para melhorar a transparência e a integridade das eleições;
- Fornecer um quadro legal para a observação das eleições nacionais.

Durante os trabalhos de grupo, no workshop, os membros da sociedade civil fizeram as seguintes recomendações relativas à reforma da Lei eleitoral:

- Dotar a CNE de autonomia financeira, reforçando a sua independência relativamente a outros órgãos e entidades;
- Integrar o GETAP como órgão da CNE;

⁴⁶ Carlos Sangreman, *Relatório final dos workshops sobre monitorização da estabilidade pela sociedade civil*, Rede de organizações da sociedade civil para monitorização das reformas promotoras de estabilidade, sob a responsabilidade da Liga Guineense dos Direitos Humanos e Tiniguena - Esta terra é nossa, 2019, p. 35.

- Criar um círculo nacional responsável pela eleição de pelo menos 10% dos deputados, para valorizar o “resto” dos votos dispersos pelo método de Hondt;
- Proibição de doações como meio de campanha eleitoral, para evitar o fator de indução de voto e de compra de consciência;
- Legislar sobre observação doméstica;
- Inclusão de mecanismos que facilitem o exercício de direito de voto aos cidadãos com deficiência;
- Criar mecanismos de implementação das reformas, nomeadamente, aproximar a sociedade civil às forças políticas com representação parlamentar, intensificar o procedimento de *advocacy* junto do Governo; campanhas de sensibilização feitas pela sociedade civil, para garantir a sua apropriação pela comunidade;
- Mecanismos de monitorização da implementação das reformas identificadas na lei eleitoral, através de elaboração prévia de um quadro de indicadores de performance.

Importa salientar que muitas destas recomendações coincidem com a posição que o Grupo das Organizações da Sociedade Civil para as Eleições (GOSCE) tem defendido. Na Declaração de 25 de novembro de 2019⁴⁷, depois da realização da primeira volta das eleições presidenciais, este grupo propõe a *“revisão da Lei Eleitoral por forma a contemplar a observação doméstica do processo eleitoral bem como produção de boletins de voto em Braille”*, recomenda a criação das *“condições para que as pessoas com deficiência (visual, motora, auditiva e outras) possam participar no processo eleitoral com autonomia”* e a adoção de medidas que garantam mais envolvimento de *“mulheres no processo eleitoral, observando a equidade e igualdade de género, bem como, instruir os agentes de mesa a dar prioridade as mulheres grávidas, com criança de colo, com pessoas com deficiência e idosas nas filas de votação”*.

As matérias relativas à lei eleitoral foram objeto de discussão em todas as oito regiões da Guiné-Bissau, durante a disseminação dos *workshops* sobre as reformas.

Os problemas mais debatidos e as possíveis soluções apontadas, em relação à reforma da lei eleitoral, são as seguintes:

N.º	PROBLEMAS MAIS DEBATIDOS	POSSÍVEIS SOLUÇÕES APONTADAS
1	✓ O processo eleitoral (em geral)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Divulgação mais alargada e profunda da lei eleitoral ✓ Campanha de educação cívica deve ser da responsabilidade da sociedade Civil e não da CNE. ✓ Adequar as legislações e as assembleias de voto por forma a tornar o processo eleitoral o mais inclusivo possível, tendo em consideração as situações das pessoas com necessidades especiais

⁴⁷ Célula de Monitorização Eleitoral da Sociedade Civil, *Declaração Preliminar* de 25 de novembro de 2019.

		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tomar em conta a necessidade de observação doméstica
2	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Campanha eleitoral 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estabelecer um limite de financiamento máximo, para garantir um mínimo de equilíbrio ✓ Vedar a utilização de recursos públicos na campanha eleitoral ✓ Proibir uso de símbolos religiosos e culturais durante o período eleitoral ✓ Proibir a realização de obras públicas e atos de governação como inauguração de obras e distribuição de matérias, no período pré e durante a campanha eleitoral
3	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Organização administrativa relativa da gestão eleitoral (GTAPE e CNE) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Despolitização e despartidarização do GTAPE ✓ Integrar GTAPE na CNE, como um departamento deste
4	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Divisão injusta de número de mandatos para cada Círculo Eleitoral 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Revisão para a adoção de uma divisão equitativa, tendo presente a média entre o número dos eleitores e de mandatos disponíveis
5	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Restos dos votos insuficientes para eleger num determinado Círculo 	<p><i>As opiniões divergem:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Criar um “círculo eleitoral nacional” – aumentar a possibilidade de os partidos com menor expressão popular conseguir mandato; ter um parlamento que espelha mais a vontade do eleitorado ✓ Manter a situação atual – um parlamento com maior número dos partidos políticos teria mais dificuldades em obter consensos e garantir a estabilidade governativa
6	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Natureza do direito do voto e a alta taxa de abstenção 	<p><i>As opiniões divergem:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Alterar introduzindo a obrigatoriedade do voto – aumenta o sentido da responsabilidade dos cidadãos; o exercício do direito de voto deve ser uma das condições para ter emprego ✓ Manter a situação (voto facultativo) – o contrário (por si só) não resolve o problema, já que será sempre possível votar em branco (sem escolher partido ou candidato) <p><i>Entretanto, todos acreditam que é necessário:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mais campanhas de sensibilização cívica ✓ Os partidos e candidatos devem ter a capacidade de convencer os inscritos para votar
7	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cartão de Eleitor 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Não admitir o recenseamento através de apresentação de testemunhas e atribuição de Cartão de Eleitor ✓ Concessão de Cartão Biométrico eleitoral que engloba os dados de BI, e NIF

		✓ Efetuar recenseamento nos centros de produção de BI
8	✓ Limites à Capacidade eleitoral ativa	✓ A partir dos 90 anos as pessoas devem perder a capacidade eleitoral ativa ✓ 12º ano de escolaridade deve ser o nível mínimo para um cidadão concorrer ao cargo do deputado da nação <i>No entanto, as opiniões divergem sobre:</i> ✓ Pagamento de uma caução como uma das condições para a validação das candidaturas
9	✓ Autarquias locais	<i>As opiniões divergem:</i> ✓ É prematuro implementar autarquias locais, por causa do fenómeno de tribalismo sectorial: existem certas regiões ou sectores, que não aceitam dirigentes não oriundos das suas zonas ✓ Devem ser realizadas as eleições autárquicas. Fazer lobby/pressão junto das autoridades com competência para decidir. <i>Entretanto, todos acreditam que, antes, é necessária:</i> ✓ Uma adequada e intensa sensibilização

6.5. Conclusões e recomendações relativas à lei quadro dos partidos políticos e lei eleitoral

Considerando o acima exposto, arrolamos as seguintes conclusões:

- As recorrentes instabilidades políticas provenientes das disputas do poder têm demonstrado a necessidade de adequar a leis aos desafios políticos como forma de mitigar os riscos de instabilidade político e governativa;
- Há sempre uma preocupação em alinhar as matérias relativas à lei quadro dos partidos políticos e lei eleitoral às circunstâncias políticas e sociais do país;
- As autoridades públicas, em colaboração com as organizações da sociedade civil, identificaram várias lacunas e imperfeições na lei-quadro dos partidos políticos e lei eleitoral;
- A concretização das reformas exige a estabilidade política governativa, o funcionamento da ANP e um consenso alargado entre a classe política;
- A estabilidade política é um pressuposto básico para a reforma da Lei eleitoral e Lei quadro dos partidos políticos;
- A instabilidade política não permitiu o regular funcionamento da ANP e um clima de confiança política para a discussão e revisão lei quadro dos partidos políticos e lei eleitoral;

- As autoridades competentes não emitiram um documento estratégico ou plano para a reforma da lei quadro dos partidos políticos e lei eleitoral;
- Apesar de tudo, as organizações da sociedade civil, em colaboração com os parceiros e autoridades competentes, iniciaram um debate sobre a matéria e identificaram vários aspetos que eventualmente devem ser reformados.

Analisando as posições da sociedade civil nos diferentes momentos, é legítimo recomendar:

- Elaborar um documento que programe a reforma da lei-quadro dos partidos políticos e lei eleitoral;
- Garantir a participação da sociedade civil na formulação de estratégias de reforma e na implementação das mesmas;
- Determinar que o objeto de reforma da lei-quadro dos partidos políticos abranja, entre outros, as matérias relativas: ao carácter nacional dos partidos políticos e limites às respetivas atividades; à não discriminação entre os cidadãos; à regulação de estatutos e programas; à extinção e subvenção dos partidos políticos;
- Determinar que o objeto de reforma da lei eleitoral abranja, entre outros, as matérias relativas: à autonomia financeira da CNE; à relação orgânica e institucional entre GETAP e CNE; à configuração dos círculos eleitorais; ao financiamento dos partidos políticos; à observação doméstica; ao recenseamento, campanha e capacidade eleitoral; à garantia de direito inclusivo de voto (cidadãos com deficiência);
- Identificar os mecanismos de implementação e de monitoramento das reformas.

BIBLIOGRAFIA E LEGISLAÇÕES CONSULTADAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALMEIDA TÂNIA, *Justiça Restaurativa e Mediação de Conflitos*, www.mediare@mediare.br

Célula de Monitorização Eleitoral da Sociedade Civil, *Declaração Preliminar* de 25 de novembro de 2019.

DATA CENTER em julho de 2015, transcritas na Revista, *Nô Administrason do Ministério da Função Pública e Reforma Administrativa*, nº7, julho de 2015, p. 9.

DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 3.ª Edição, Reimpressão da edição de novembro de 2006, Almedina, p. 28.

FACULDADE DE DIREITO DE BISSAU, *Direito Costumeiro Vigente na República da Guiné-Bissau*, Faculdade de Direito de Bissau, Financiado Por PNUD, Programa FORTES, 2010

FRIEDRICH CARL VON SAVIGNY, (fevereiro de 1779 – outubro de 1861) – foi um dos mais respeitados e influentes juristas do século XIX. <https://camilaglerian.jusbrasil.com.br/artigos/183148349/a-escola-historica-de-friedrich-carl-von-savigny>

LIGA GUINEENSE DOS DIREITOS HUMANOS, *Relatório da Liga Guineense dos Direitos Humanos sobre estado da justiça da Guiné-Bissau*, 2012

MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, I, 6ª Edição, 2ª Reimpressão, Coimbra Almedina, 2006.

MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral, Introdução e princípios fundamentais*, Lisboa, Dom Quixote, 3ª Edição, 2008, Tomo I.

Pacto de Estabilidade Política e Social, Comissão da Conferência Nacional e Organizações da Sociedade Civil, Bissau, novembro 2018.

Relatório da sociedade civil para monitorização das reformas promotoras de estabilidade, sob a responsabilidade da Liga Guineense dos Direitos Humanos e Tiniguena - Esta terra é nossa, 2019.

Relatório do Instituto de Estudos de Segurança (ISS) de Dakar, *resultado de um estudo que conta com a colaboração e apoio do Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau* (UNIOGBIS), em Maio de 2018, p. 3.

Relatório do workshop sobre a reforma da lei eleitoral e lei quadro dos partidos políticos, relatado pelo Amine Saad e Luis Vaz Martins (11.07.2019).

SALMA JOÃO, *Conciliação, Mediação e Práticas Restaurativas*, www.tjap.jus.br › portal › publicacoes noticias › 6113-conciliação.

SARA GUERREIRO, *Justiça estatal e justiça tradicional na Guiné-Bissau*, in Revista Sintidus, número 1, 2018, pp. 79-106.

LISTAS DE LEGISLAÇÕES CONSULTADAS

- Constituição da República da Guiné-Bissau
- Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais (Decreto-Lei nº 6/93, de 13 de outubro)
- Lei Quadro dos Partidos Políticos (Lei n.º 2/91, de 9 de maio)
- Aprova Lei Eleitoral (Lei nº10/2013)
- Lei de Acesso à Justiça (Dec. nº11/2010)
- Estatuto de Magistrados Judiciais (Lei nº 1/99, de 27 de setembro),
- Estatuto de Magistrados do Ministério Público (Lei nº 8/95, de 25 de julho),
- Lei Orgânica do Ministério Público (Dec. Lei nº1/2017, de 19 de junho de 2018)
- Estatuto do Conselho Superior da Magistrados Judiciais (Lei nº 1/99, de 27 de setembro)
- Lei Orgânica dos Tribunais de Sector (Decreto-Lei nº 6/93, de 13 de outubro)
- Estatuto do Pessoal da Administração Pública (Decreto nº 12-A/94, de 28 de fevereiro Suplemento ao Boletim Oficial nº 9, de 1994)
- Estatuto disciplinar dos funcionários e agentes da Administração Central, Regional e Local (Lei nº 9/97, de 2 de dezembro – Suplemento ao Boletim Oficial nº 48, de 1997)
- Regime de recrutamento e seleção de pessoal para os quadros da Administração Pública (Decreto-Lei n.º 4/2012)
- Princípios gerais em matéria de emprego público (Decreto-Lei n.º 5/2012)
- Avaliação do desempenho na Administração Pública (Decreto-Lei nº 7/2012, publicado no Boletim Oficial n.º 42 de 12 de 19 de outubro de 2012)
- Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da Função Pública (Decreto-Lei nº 8/2012, publicado no Boletim Oficial n.º 42 de 12 de 19 de outubro de 2012)
- Restruturação de carreiras da Função Pública (Decreto-Lei nº 9/2012, publicado no Boletim Oficial n.º 42 de 12 de 19 de outubro de 2012)
- Regime de incompatibilidade na Administração Pública (Decreto-Lei nº 10/2012, publicado no Boletim Oficial n.º 42 de 12 de 19 de outubro de 2012)

- Estatuto da aposentação aos funcionários e agentes do estado (Decreto-Lei nº 11/2012, publicado no Boletim Oficial n.º 42 de 12 de outubro de 2012)

Lei eleitoral autárquica (Lei n.º 4/2018, de 7 de agosto, publicado no Suplemento ao Boletim Oficial nº 32, de 2018).

Código de Administração Autárquica (Lei n.º 5/2018, de 7 de agosto, publicado no Suplemento ao Boletim Oficial nº 32, de 2018).

Lei de paridade (Lei n.º 4/2018, de 4 de dezembro, publicado no Suplemento ao Boletim Oficial nº 49, de 2018).