

Regime das Incompatibilidades: Advogado e Deputado?

1. O meu Registo de Interesses

O convite para participar nesta conferência, que muito me honra, surge numa altura do meu percurso profissional em que me encontro no pleno exercício da advocacia, isto é, em que sou titular, sem restrições, do acervo de direitos e obrigações conferido aos advogados.

Iniciei o difícil mister de advogado, enquanto estagiário, em 1976, continuei advogando até 1994 (ano em que suspendi o exercício da advocacia por incompatibilidade legal com as funções de Presidente de Câmara); por opção, continuei com a inscrição suspensa enquanto desempenhei as funções de Deputado Nacional e Deputado Europeu e voltei a ter de suspender, por incompatibilidade legal, quando exerci as funções de Diretor Regional de Economia do Centro.

Regressei ao pleno exercício da advocacia e à liberdade que o mesmo exercício confere aos advogados, há quase 2 anos.

Isto é, durante 18 anos suspendi o exercício da advocacia não só pela legal incompatibilidade inerente ao exercício de funções executivas, mas também pela assumida e voluntária opção de me manter em exclusividade de funções enquanto titular de um cargo político ou alto cargo político.

Falo-vos, portanto, a partir da experiência relativamente longa que vivi enquanto titular de cargos políticos ou de altos cargos políticos, sendo que na AR e no período em que fui Deputado Nacional, de entre outras funções, fui o Coordenador do Registo de Interesses.

Posto isto.

2. O ambiente geral

É certo e muito oportuno o tema deste painel.

Vejamos o cenário de fundo.

Vivemos um período de crise económica e financeira grave em Portugal e de dificuldades ao nível do investimento, do emprego e do social em geral em toda a EU, como, aliás, é consabido.

Por isso, as dificuldades estendem-se a todos os setores de atividade e também à advocacia, como não podia deixar de ser neste cenário. De resto, ainda a semana passada, os *media* noticiaram a apresentação à insolvência de duas sociedades de advogados em Espanha e são conhecidas as cada vez mais frequentes vicissitudes em escritórios de advogados no nosso país.

E se é verdade que as dificuldades aguçam o engenho humano, social e legalmente enquadrado, também é verdade que as dificuldades aguçam o engenho que tende a encontrar soluções à margem da legalidade e social e eticamente censuráveis.

É assim em todas as atividades. Sempre assim foi. E, portanto, o exercício da Advocacia não é exceção. Assim, nesta nossa atividade também há o engenho bom e o engenho mau.

Temos, portanto, que o tema deste painel não podia ser mais oportuno e oportuna a sua abordagem frontal, quiçá conflituante com práticas enraizadas em alguma praxis política parlamentar e numa certa advocacia.

3. O regime de Incompatibilidades e impedimentos da OE

Este não é o momento para ser feita uma abordagem sistemática e profunda ao regime previsto no EOA. E de resto, há muitas intervenções, pareceres, decisões sobre as incompatibilidades absolutas e relativas previstas nos Arts. 76º, 77º, 78º e 94º do EOA e em matéria de conflito de interesses.

Outrossim, no Capítulo do EOA que regulamenta as Regras Deontológicas, o Artº 60º do EOA estende a impossibilidade de patrocínio em situações de conflito de interesses às sociedades de advogados.

Todavia, importa dizer, porque é consensual e pacífico, que na abordagem da lei, da doutrina, da jurisprudência interna e da prática profissional há princípios gerais fundadores e incontornáveis do regime das incompatibilidades do advogado, nomeadamente e a saber:

- o regime impõe-se na defesa do Princípio da **INDEPENDÊNCIA** do advogado face aos órgãos do Estado ou ao desempenho de certos cargos políticos;
- o regime impõe-se na defesa dos Princípios da **LIBERDADE** e da **AUTONOMIA** próprias do exercício desta tão difícil quão nobre profissão;

Estes princípios resultam logo do Artº 1º dos EOA e estão plasmados em muitas outras suas disposições, designadamente nos citados Arts. 76º e ss, 60º, 94º do EOA.

.

Mas além destes, sempre se dirá que o regime se impõe na defesa da **DIGNIDADE** e do papel do advogado no exercício da advocacia face aos poderes públicos, contra as arbitrariedades e todas as formas de violência, de prepotência, de pressão e na intransigente defesa da liberdade e da ideia de justiça.

4. O regime de incompatibilidades e impedimentos do Advogado e Deputado

Na AR, tive uma grande proximidade com este delicado tema. Como disse, desempenhei as funções de Coordenador do Registo de Interesses e, durante 2 anos, tive de analisar os casos que iam sendo colocados pelos deputados e membros do Governo de então que fossem advogados ou detentores de outras profissões e atividades remuneradas ou não.

Não irei particularizar. Aliás, entendo que não posso nem devo. De resto, todas as decisões que foram tomadas foram coletivas e constam dos arquivos da Comissão de Ética.

Mas não posso deixar de dizer duas coisas que resultam da convicção que firmei da observação e da minha prática parlamentar e política: uma, que sempre me pareceu brando e permissivo o regime legal de incompatibilidades e impedimentos dos deputados; outra, que sobre os deputados profissionais da advocacia impende um ferrete de proximidade interessada e conúbio entre os seus interesses e os do Estado que é injusta e injustificadamente generalizador e excessivo.

O regime legal das incompatibilidades e impedimentos do Deputado está vertido em dois diplomas: um no denominado Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos consubstanciado na Lei nº 64/93, de 26 de Agosto e suas posteriores alterações; o outro nos Arts. 20º e ss. do Estatuto dos Deputados (ED).

Estes diplomas e inúmeros pareceres e decisões da Comissão de Ética da AR e do Plenário da AR têm firmado doutrina e jurisprudência sobre as incompatibilidades absolutas do Artº 20º do (ED) e os impedimentos dos deputados do Artº 21º do mesmo ED.

De entre alguns impedimentos relevantes para os Deputados estão os descritos no nº 6 do Artº 21º, nomeadamente a participação nas situações previstas nas suas alíneas a) e b) (no exercício do mandato judicial como autores nas ações cíveis, em qualquer foro, contra o Estado).

Mas, vejamos.

O Deputado, quando inicia funções, tem de declarar no Registo de Interesses, designadamente:

- a indicação de cargos, funções e atividades, públicas e privadas, exercidas nos últimos três anos;
- a indicação de cargos, funções e atividades, públicas e privadas, a exercer cumulativamente com o mandato parlamentar e se remuneradas ou não.
- a indicação de interesses financeiros **“relevantes”** e respetivos pagamentos;
- a participação em grupos de trabalho, comissões, associações remuneradas ou não;

Além disso, ao apresentarem projetos de lei ou em quaisquer trabalhos parlamentares, sempre que tiverem um interesse particular na matéria em causa, deve o Deputado declarar previamente esse interesse nos termos do Artº 27º do ED, sendo que este mesmo Artigo define e nomeia situações de “conflito de interesses”.

Quer dizer, Advogado que assuma funções na AR tem de tomar entre duas, uma atitude: não suspender a sua inscrição na OA e continuar a exercer a Advocacia, em prática isolada ou em sociedade, em acumulação com as funções parlamentares, ficando neste caso sujeito às regras de impedimento gerais (da Lei nº 64/93 e do ED) e às especiais para Advogados (alínea b), 6 – do Artº 21º do ED), previstas no ED; ou suspender a sua inscrição na OA, não advogar e ficar em dedicação exclusiva na função parlamentar (o que foi o meu caso).

Esclareça-se que, neste último caso, o Deputado quando assume funções em regime de exclusividade tem um suplemento remuneratório.

As declarações dos deputados efetuadas são sob compromisso de honra e o Registo de Interesses é público e está acessível no sítio da AR.

À primeira vista, o regime é coerente e objetivo. Aparentemente, os impedimentos previstos parecem suficientes para garantir que, em regime de acumulação, o Advogado possa ter garantida a sua independência, liberdade, autonomia e dignidade profissional. Aparentemente, está assegurada a impossibilidade de situações de promiscuidade e conflito de interesses.

Mas, em meu entender, não é assim.

Não basta não intentar ações contra o Estado. Não basta não participar e não celebrar, direta ou indiretamente, em atos e contratos em que intervêm o “Estado e demais pessoas coletivas de direito público”. Não basta declarar previamente a existência de um interesse particular. Não basta a eventual sanção de perda de mandato prevista no ED (quantos Deputados foram sancionados com a perda de mandato por esta razão?). Não basta parecer tudo isto.

Em meu entender, o Deputado só desempenha plenamente a função parlamentar e a sua obrigação de representação do voto e da vontade popular estando na AR em regime de dedicação exclusiva. Aliás, a prévia experiência de Advogado, de jurista, só tende a valorizar a atividade parlamentar e valorizará e dignificará a função e os Advogados, tanto mais quanto o Advogado estiver na AR em regime de exclusividade. Para mim, a exclusividade é um pressuposto fundamental, é um *prius* que apela à honestidade, à dignidade da função e às melhores práticas democráticas.

A condição de Advogado, assim como não impede o cidadão com capacidade de eleger e, por exemplo, de ser eleito Presidente de Câmara Municipal, também não o impede de ser Deputado na AR. Na minha ótica, terá de suspender a sua inscrição na OA e a sua atividade profissional, retomando-a, querendo, logo que cessem as funções políticas.

Acresce que o Deputado não é eleito porque é Advogado. Antes dessa condição profissional é um cidadão, no pleno exercício dos seus direitos e deveres, que integra um projeto político e partidário e se candidata a Deputado à AR (um Alto Cargo Político) num sistema de lista partidária. O cidadão eleitor vota na lista de cidadãos elegíveis, devidamente ordenada e a ela e aos seus integrantes confia o seu voto nas urnas.

Desde o século XIX, desde a instauração do regime parlamentar, que são públicos e conhecidos casos, de maior ou menor dimensão e gravidade, de conflito de interesses, de promiscuidade e ausência de independência por parte de advogados que exercem a função de Deputado.

Passaram os anos, os séculos (já entramos no terceiro século de regime parlamentar) e o tema, com mais ou menos incidência, mantém-se muito atual, nomeadamente pelas dificuldades que acima referi e apesar da malha das incapacidades e impedimentos ser mais apertada e do escrutínio dos *media*, da opinião pública e do cidadão ser mais intenso e permanente do que nunca.

Fiz uma consulta breve ao Registo de Interesses da AR e, se não erro, neste momento, mais de duas dezenas de Deputados declararam-se Advogados remunerados, estando assim a desempenhar as suas funções em regime de acumulação. Isto é, cerca de 10% dos Deputados eleitos. Não ajuízo o fato. Deixo-o à vossa consideração.

Há anos, assisti nos *media* a uma discussão acalorada e extremada, entre destacadas figuras da política parlamentar e da advocacia, sobre o regime de Incompatibilidades e Impedimentos de Advogados Deputados na AR.

Não gostei do que li e ouvi e do modo como. Na verdade, os argumentos utilizados foram escassos, quiçá emotivos e não conformes com a seriedade e relevância do

tema e da sua importância para os Advogados e para os Parlamentares, para a Advocacia, para a Política e para a *res publica*.

A Ordem dos Advogados, nesta matéria, pode ter um papel muito importante. Pode, por exemplo, colocar o tema na ordem do dia, abrir uma discussão interna, séria, transparente e pública, persistente e continuada, auscultar os Advogados e articuladamente com a AR e com os seus representantes encontrar um regime legal consensual, que torne obrigatória a suspensão da inscrição na OA do Advogado eleito Deputado para a AR ou, no mínimo, que encontre um novo quadro legal, fortemente restritivo e penalizador, que possa prevenir ao máximo a possibilidade de conflito de interesses ou de qualquer fumo que seja de interesse particular do Advogado no exercício da atividade legislativa e parlamentar.

Tenho a noção de que o tema não se esgota, nem pouco mais ou menos, nos argumentos que aqui apresento aos Colegas e que este é apenas um contributo ocasional e pessoal.

Mas esta bem poderia ser uma ação prioritária dos próximos novos responsáveis da OA.

Esta seria uma verdadeira e nobre causa da cidadania e dos Advogados.

Disse.

Aveiro, 20 de Setembro de 2013.

Armando França

Advogado