

PREFÁCIO

1. Uma democracia verdadeira convive mal com a desconfiança e a suspeita, particularmente com situações nas quais os respetivos atores institucionais se desviam do dever essencial de prossecução do interesse público e agem de modo dúbio, colocando os seus proveitos individuais ou grupais acima do que genericamente pode ser considerado o bem comum. Num arranjo plenamente democrático, os titulares de cargos públicos e políticos devem ter a plena consciência de que, a partir do momento em que assumem as respetivas funções, torna-se imperativo que renunciem a algumas parcelas – limitadas, naturalmente – do seu interesse individual, em favor dos desígnios da comunidade, os quais passam a constituir o rumo das suas atuações funcionais. Neste sentido, pode afirmar-se que muitos dos sistemas ditos *democráticos* não o serão verdadeiramente, pois comportam espaços de opacidade ou de penumbra, que permitem mesclas, sobreposições e confusões de interesses, em claro prejuízo do interesse público. Na realidade, a democracia não se basta com o voto regular, com a existência de partidos e associações políticas, com debates mediáticos mais ou menos plurais, ou com campanhas eleitorais, mas reclama também transparência e prestação de contas por parte das pessoas e entidades que são escolhidas, designadas, nomeadas ou eleitas para ocupar as posições e cargos institucionalmente relevantes. De outro modo, estar-se-á perante uma democracia meramente formal e aparente, que mais não representará do que um exercício

estético de legitimidade e que, a prazo, colocará em crise a sustentabilidade da convivência social e os legítimos anseios das gerações vindouras.

Estas considerações vêm a propósito da presente obra e do diploma que lhe subjaz e serve de referente, constituindo objeto de reflexão, anotação e comentário: a lei nº 52/2019, a qual – nas palavras do próprio legislador – regula o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, as suas obrigações declarativas e o respetivo regime sancionatório.

2. Antes de conhecer a obra, conheça-se o autor. José Augusto Ferreira tem, e demonstra aqui, conhecimentos consistentes, estruturados e articulados, concernentes aos vários assuntos que aborda, conhecimentos esses que se sustentam num percurso académico linear e num currículo profissional sólido. Do ponto de vista académico, tendo o aqui prefaciador sido professor do autor em sede de licenciatura e de pós-graduação, houve oportunidade de constatar o labor e a perspicácia que este último devota às tarefas que assume, não havendo reservas em afirmar que se trata de um jurista com sólidos conhecimentos teóricos (para o que contribuíram igualmente as múltiplas formações que frequentou, inclusivamente nas áreas da gestão). Mas não apenas. A esse substrato teórico e académico, o autor adiciona conhecimento empírico, derivado do exercício de funções públicas a diversos níveis, designadamente nos quadros da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte e no âmbito municipal. Trata-se de alguém que consegue, porque sabe, conciliar o conhecimento teórico-abstrato com a aplicação prática dos diplomas e institutos, o que acaba por se revelar extremamente proveitoso na escrita que adota.

3. A obra aqui prefaciada tem por referente a lei nº 52/2019, um diploma que apresenta objetivos bem determinados e abstratamente meritórios, quais sejam os de reforçar a qualidade da democracia, possibilitar o *salutar funcionamento das instituições democráticas* e aumentar o grau de confiança dos cidadãos no *sistema* globalmente conside-

rado. Assume-se, e bem, que em decorrência do cargo que exercem e da especial posição que ocupam em termos de prestação de serviço público, certos titulares de cargos públicos e políticos (e.g., Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Deputados à Assembleia da República e ao Parlamento Europeu, membros do Governo, membros dos órgãos executivos do poder local, Gestores públicos, Membros de órgãos diretivos dos institutos públicos, etc.) devem estar investidos em especiais deveres de transparência e de *accountability*, que permitam encarar o respetivo desempenho como adequado e em consonância com padrões éticos e jurídicos de elevado valor. Num quadro deontológico que se quer reforçado (relativamente aos deveres gerais de correção e de cumprimento dos imperativos legais), assume especial relevo a exigência de exclusividade de funções – materializada na impossibilidade de acumulação com outras funções públicas ou privadas –, como modo de enfatizar a liberdade e a isenção que devem estar presentes no exercício do cargo em causa e na prática dos respetivos atos. De resto, e como o autor sinaliza pertinentemente, tal quadro deontológico encontra-se enformado por um “arsenal principiológico” que lhe fornece o substrato material e que, de modo mais ou menos direto, procura legitimar as suas opções de regime legal, com especial destaque para os princípios da prossecução do interesse público e da transparência. Neste ponto – e porque um prefácio não é necessariamente, nem deve ser, um exercício apologético de exposição de qualidades, antes deve encerrar componentes de reflexão decorrentes da leitura atenta e crítica da obra prefaciada –, uma nota de questionamento deve ser sinalizada: temos algumas dúvidas que a “exemplaridade” ou a “honestidade e desinteresse subjetivo” tenham robustez suficiente para se afirmarem como verdadeiros princípios, embora não possa deixar de se compreender que a sua consideração como tal decorre de opções legítimas do autor, perfeitamente entendíveis face à sua retórica valorativa e, nessa conformidade, absolutamente respeitáveis.

4. Na presente obra, o diploma acima mencionado é objeto de profunda análise e reflexão, daí resultando proveitosos comentários e

apreciações críticas, em muito se distanciando da simples repetição exegética dos preceitos ou das óbvias remissões para diplomas conexos (cuja edição, frequente, pretenciosa, e enganadoramente se intitula “diploma anotado”). Conhecedor da importância do rigor técnico-jurídico, e assentando a sua estrutura discursiva nas sempre pertinentes doutrina e jurisprudência, o autor não se furta, consoante os casos:

- i. às exigências de depuração conceitual, quando as mesmas se justificam (por exemplo, a propósito da distinção entre os conceitos de *incompatibilidades* e *impedimentos* ou das “tipologias” de patrimónios),
- ii. à convocação de segmentos jurídicos que não são comumente vistos de modo unitário e sistemático (Direito constitucional, Direito administrativo, Direito laboral, Direito comercial e das sociedades comerciais, Direito penal, ou Direito fiscal, apenas para referir alguns exemplos), ou
- iii. à articulação e concatenação de diplomas de abordagem não fácil nem linear, como a Constituição, o Código de procedimento administrativo, a Lei de acesso aos documentos administrativos, o Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, o Regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais, a Lei eleitoral para a Assembleia da República, o Regimento da Assembleia da República, o Código penal ou o Código do IRS.

Além disso, e como se referiu, igualmente não foge ao dever de apreciação crítica (por exemplo, quando qualifica a “inércia premiada” que aparece em contradição com os desígnios de administração pública eletrónica; quando questiona a pertinenciada consideração de um suposto regime mais favorável constante no CIRS; ou quando procede a um exercício de comparação com o regime de acumulações no âmbito da LTFP).

5. Enfim, trata-se de um trabalho rigoroso, simultaneamente teórico e prático, que seguramente constituirá um instrumento útil

para os estudiosos do Direito público em geral, bem assim como para todos aqueles que, ainda que não plenamente integrados no discurso jurídico, necessitam de se introduzir nas lides da gestão pública e política. Um deputado, um secretário de Estado, um diretor regional, um diretor de um instituto público, um vereador, um gestor hospitalar, etc., devem interiorizar a ideia de que desempenham funções relevantíssimas, que em muito transcendem o círculo dos seus interesses mais próximos; de um modo que se pretende altruísta, estão a abdicar de parte de si, da sua carreira profissional, da sua convivência familiar, dos seus horários de lazer, etc., em favor dos outros, num exercício de solidariedade que, se for levado à prática de modo correto, tem tudo de meritório. Não devem deixar que a dúvida – infelizmente muito presente – corroa a vivência democrática e contamine aqueles que são os bons exemplos (que existem e que não são raros), tornando-se exigível que atuem claramente e sem barreiras de opacidade.

A democracia merece, e as gerações vindouras reclamá-lo-ão.

A presente obra e o autor dão aqui um importante contributo.

Braga, fevereiro de 2022

JOAQUIM FREITAS DA ROCHA

Professor na Escola de Direito da Universidade do Minho

ÍNDICE GERAL

PREFÁCIO	5
REGIME DO EXERCÍCIO DE FUNÇÕES POR TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E ALTOS CARGOS PÚBLICOS	
CAPÍTULO I – Disposições preliminares	11
Artigo 1º – Objeto	11
Artigo 2º – Cargos políticos	14
Artigo 3º – Altos cargos públicos	26
Artigo 4º – Juízes do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas, Provedor de Justiça e membros dos Conselhos Superiores	38
Artigo 5º – Magistrados judiciais e magistrados do Ministério Público	39
CAPÍTULO II – Do exercício do mandato	41
Artigo 6º – Exclusividade	41
Artigo 7º – Autarcas	52
Artigo 8º – Atividades anteriores	63
Artigo 9º – Impedimentos	68
Artigo 10º – Regime aplicável após cessação de funções	80
Artigo 11º – Regime sancionatório	87
Artigo 12º – Nulidade	98
CAPÍTULO III – Das obrigações declarativas	100
Artigo 13º – Declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos	100

Artigo 14º – Atualização da declaração	120
Artigo 15º – Registo de interesses	124
Artigo 16º – Ofertas institucionais e hospitalidades	129
Artigo 17º – Acesso e publicidade	142
Artigo 18º – Incumprimento das obrigações declarativas	154
Artigo 18º-A – Desobediência qualificada e ocultação intencional de património	159
Artigo 19º – Códigos de Conduta	165
Artigo 20º – Fiscalização	172
Artigo 21º – Dever de colaboração	174
CAPÍTULO IV – Disposições finais	175
Artigo 22º – Crimes de responsabilidade	175
Artigo 23º – Aplicação aos membros dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas	176
Artigo 24º – Norma revogatória	177
Artigo 25º – Norma transitória	177
Artigo 26º – Entrada em vigor	179
ÍNDICE GERAL	181