



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

N.º PROC.: 283/2013

N.º ENTRADA: 967

DATA: 23 JAN 2015

Olimpia Conceição
Assistente Técnica
(Assinatura)

Exma Senhora
Chefe do Gabinete de Sua
Excelência a Ministra da Justiça
Praça do Comércio

1149 - 019 LISBOA

SUA REFERÊNCIA:
Of.º n.º 6406

SUA COMUNICAÇÃO DE:
31/12/2014

NOSSA REFERÊNCIA:
Of.º n.º 1555/2015
Proc.º n.º 376/2007

NOSSA COMUNICAÇÃO DE:
23/01/2014

ASSUNTO: **Projecto de Proposta de Lei que aprova os Estatutos da Ordem dos Advogados - Parecer**

Em cumprimento do superiormente determinado, tenho a honra de enviar a V. Ex.^a o *parecer* emitido no âmbito do Conselho Superior do Ministério Público sobre o Projecto de Proposta de Lei supra referido.

Com os melhores cumprimentos.

O SECRETÁRIO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Carlos Adérito Teixeira
(Procurador da República)



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Projecto de Proposta de Lei que aprova os Estatutos da Ordem dos Advogados

Solicitou o gabinete da Senhora Ministra da Justiça ao Conselho Superior do Ministério Público a formulação de comentários e sugestões tidos por convenientes relativos ao projecto de Proposta de Lei que aprova os “Estatutos da Ordem dos Advogados”, o que se passa a fazer ao abrigo do disposto na alínea h), do artigo 27º do Estatuto do Ministério Público.

1 – INTRODUÇÃO

Pretende o Governo submeter à Assembleia da República uma Proposta de Lei que aprove um novo estatuto para a Ordem dos Advogados, conformando as actuais normas estatutárias com o regime jurídico da criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, aprovado pela Lei nº 2/2013, de 10 de Janeiro.

Com efeito, o diploma acima mencionado estabeleceu um novo regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais (nas quais se incluem a Ordem dos Advogados) determinando o respectivo artigo 53.º que o novo regime se aplica às associações públicas já criadas devendo estas, no prazo de 30 dias a contar do primeiro dia útil seguinte ao da publicação da lei, apresentar ao Governo um projecto de alteração dos estatutos e demais legislação. O n.º 5 do mesmo normativo estabelece que no prazo de 90 dias a contar da publicação da lei o Governo apresentaria à Assembleia da República as propostas de alterações dos estatutos.

É em cumprimento do normativo acima mencionado - embora tenha sido largamente ultrapassado o prazo legal - que o Governo apresenta o projecto de proposta de novo estatuto da Ordem dos Advogados.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Conforme consta da exposição de motivos da proposta de Lei 87/XII/1.^a que deu origem à Lei n.º 2/2013, de 10 de Janeiro, visou-se *“promover a autorregulação e a descentralização administrativa, com respeito pelos princípios da harmonização e da transparência”*. Acrescenta-se que *“Considerando a natureza unitária dos fundamentos constitucionais e a necessidade de eliminar regras diferenciadas entre associações públicas profissionais, mostra-se adequado estabelecer um quadro legal harmonizador que defina os aspectos relacionados com a criação de novas associações profissionais e que estabeleça as regras gerais de organização e funcionamento de todas as associações públicas profissionais”*.

Pretendeu-se *“executar as medidas necessárias para melhorar o funcionamento do sector das profissões regulamentadas, especificamente no que diz respeito ao reconhecimento das qualificações profissionais, à eliminação das restrições ao uso de comunicação comercial (publicidade) e à eliminação dos requisitos ao acesso e exercício de profissões regulamentadas que não se mostrem justificados ou proporcionais”*.

As três principais matérias objecto do diploma residiam no *“reconhecimento das qualificações profissionais adquiridas noutro Estado-membro da União Europeia por nacional de Estado-membro que pretenda exercer, como trabalhador independente ou como trabalhador subordinado, uma profissão regulada por associação pública profissional não abrangida por regime específico”*, na facilitação do *“exercício das liberdades fundamentais de estabelecimento e livre prestação de serviços, garantindo simultaneamente aos consumidores e aos beneficiários dos serviços abrangidos uma maior transparência e informação, proporcionando-lhes uma oferta mais ampla, diversificada e de qualidade superior”* e a consagração expressa da *“aplicabilidade às associações públicas profissionais e às profissões por estas reguladas (...) de certos aspectos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno”*.

O projecto mantém a estrutura organizativa e a generalidade do conteúdo normativo do actual Estatuto da Ordem dos Advogados (aprovado pela Lei n.º 15/2005, de 26 de Janeiro, alterados pelo DL n.º 226/2008, de 20/11 e pela Lei n.º 12/2010, de 25/06) e respeita, em nosso entender, o regime previsto na Lei n.º 2/2013, de 10 de Janeiro. Apesar de estarmos perante a intenção de mera adaptação do estatuto actual, o governo optou por propor a aprovação de um novo diploma, revogando-se integralmente o actual Estatuto da Ordem dos Advogados.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Esta opção dificulta a análise dos diplomas pois não se mostra fácil identificar as alterações dada a vastidão das matérias a regular.

De qualquer modo, por razões de clareza e utilidade da informação, e sendo certo que não compete ao Conselho Superior do Ministério Público pronunciar-se sobre opções de natureza política, até porque está em causa a organização de órgãos e funções independentes, de outras profissões judiciais - na terminologia da Lei 62/2013, de 26/01, Lei de Organização do Sistema Judiciário (cfr. título II) -, iremos apenas limitar-nos a assinalar os pontos que entendemos justificarem reapreciação em termos de legalidade.

II – O PROJETO DE PROPOSTA DE LEI

A proposta de novo “Estatuto da Ordem dos Advogados” mantém a estrutura geral do actual estatuto e a generalidade das suas normas, incorporando algumas soluções impostas ou permitidas pela Lei nº 2/2013, de 10 de Janeiro, como sejam:

- a) A criação de um órgão de fiscalização da gestão patrimonial e financeira – o Conselho Fiscal;
- b) A possibilidade de criação de um provedor dos clientes;
- c) A possibilidade de realizar referendos;
- d) A criação do balcão único para contactos com a Ordem;
- e) O dever de informação por internet;
- f) O exercício da actividade através de correio electrónico bem como o regime de acesso de advogados de outros estados membros da União Europeia.

No entanto, são também alterados alguns pontos específicos que não decorrem da conformação da Lei nº 2/2013, de 10 de Janeiro, sem que a exposição de motivos esclareça os motivos subjacentes a tais alterações.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Como acima referimos, não nos vamos pronunciar sobre alterações que configuram uma mera opção política sobre o modo como se organiza a Ordem dos Advogados e o exercício da advocacia, dada a independência e autonomia de que deve beneficiar, sendo certo que a própria Ordem melhor poderá pronunciar-se sobre as alterações.

Pelo exposto, cingindo-nos a questões de legalidade ou de técnica legislativa, entendemos que deverão ser reponderadas as seguintes questões:

a) Referência a Distritos Judiciais (artigo 2.º, n.º 3)

Refere-se na exposição de motivos que se abandona o antigo paradigma assente em distritos judiciais, adoptando-se a organização judiciária aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, motivo pelo qual se alteram as denominações das estruturas “distritais” para “regionais”.

Na verdade, o Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março, que procede à regulamentação da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário adiante designada por LOSJ) extinguiu os distritos judiciais (cfr. art. 117.º, n.º 1, do mencionado diploma), passando a referência territorial correspondente no novo modelo a ser a área de competência dos tribunais da Relação.

Sucedem que, embora a denominação das estruturas regionais tenha abandonado a menção ao distrito, o n.º 3 do artigo 2.º continua a utilizar como critério para determinar o âmbito territorial das regiões em que se estrutura internamente a Ordem dos Advogados o Distrito Judicial. Altera-se o nome da estrutura regional da Ordem dos Advogados mas mantém-se a remissão para o distrito judicial.

Assim sendo, sugerimos que se altere a redacção do n.º 3 do artigo 2.º da proposta de estatutos adoptando o modelo da nova organização territorial. A título de exemplo, em vez de “(...) o distrito judicial de Lisboa, com exclusão das áreas abrangidas pelas regiões autónomas dos Açores e da Madeira (alínea a) do n.º 3 do artigo 2.º), deverá constar **“a área de competência do tribunal**



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

da relação de Lisboa, com exclusão das áreas abrangidas pelas regiões autónomas dos Açores e da Madeira”.

b) Isenção do dever de prestar quaisquer serviços de nomeação oficiosa

Determina o n.º 4 do artigo 24.º da proposta que *“O advogado que desempenhe ou tenha desempenhado funções nos Conselhos da Ordem dos Advogados ou na Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores enquanto se encontra no exercício dos cargos e nos seus anos subsequentes, fica isento do dever de prestar quaisquer serviços de nomeação oficiosa”* acrescentando o número 5 que *“Em caso de justificada necessidade, o conselho regional pode fazer cessar a isenção prevista no número anterior”*.

Sucedem que nos termos do artigo 10.º do Regulamento da Lei de Acesso ao Direito, constante na Portaria n.º 10/2008, de 03 de Janeiro, *“sem prejuízo do disposto no Estatuto da Ordem dos Advogados e no Estatuto da Câmara dos Solicitadores, a candidatura para participar no sistema de acesso ao direito é voluntária”* (sublinhado nosso).

Assim, deixando de existir o dever de prestar serviços de nomeação oficiosa, deixa de fazer sentido manter a isenção acima mencionada bem como a possibilidade de cessação dessa isenção.

c) Delegações da Ordem dos Advogados

A proposta manteve o regime actual de que em cada comarca que não seja sede de região (actualmente distrito) e em que haja, pelo menos, 10 advogados inscritos, funciona uma assembleia de comarca constituída por todos os advogados inscritos pela respectiva comarca (art. 60.º do projecto).

Ora, a nova organização judiciária constante da LOSJ alargou a área territorial da circunscrição “comarca”, dividindo o país em apenas 23 comarcas de grande dimensão.

Perante esta nova realidade, sugerimos que seja repensada a estrutura local da Ordem dos Advogados.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Com efeito, mesmo admitindo que não seja necessário existir uma assembleia e uma delegação ou delegado da Ordem dos Advogados em cada um dos municípios onde estejam instaladas secções da comarca (situação que seria aquela que mais se aproximaria da realidade actual, extinguindo-se apenas aquelas delegações em que foram extintos os tribunais anteriores sem instalação de qualquer secção, nem mesmo secção de proximidade), parece-nos que existirem apenas 23 delegações no país será manifestamente limitado face à proximidade com os tribunais exigida para o exercício das funções previstas no artigo 64.º da proposta.

Veja-se que, por exemplo, em cada região autónoma existe apenas uma comarca, pelo que a assembleia de comarca e respectiva delegação teria o mesmo âmbito territorial das Assembleias Regionais e respectivos Conselhos regionais, o mesmo acontecendo na Comarca de Faro.

Acrescente-se que, mantendo a redacção da proposta, a referência a 10 advogados inscritos como critério para existirem delegações fica obsoleto, pois em todas as novas comarcas existe tal número de advogados.

Assim, sugerimos que seja repensado o critério necessário para a instalação das assembleias regionais, delegações ou delegados. Reconhecendo que poderá fazer sentido que em cada sede de comarca exista uma única assembleia de comarca e respectiva delegação, com âmbito de competência em toda a comarca, assumindo a função de interlocutor centralizado com as estruturas de gestão da comarca - Juiz Presidente, Magistrado do Ministério Público coordenador e Administrador Judiciário - e intervindo no Conselho Consultivo da comarca – art. 109.º e 110.º da LOSJ -, deveriam prever-se outras estruturas, em número dependente da dimensão da comarca – por exemplo, subdelegações – a funcionar, pelo menos, em todos os Municípios onde existam instâncias locais de qualquer natureza.

d) Actos próprios de advogados e responsabilidade criminal e contra-ordenacional

O projecto pretende passar a incluir nos estatutos a identificação dos actos próprios de advogado (artigo 68.º) que hoje se encontram previstos em diploma autónomo, a saber, a Lei n.º 49/2004, de 24 de Agosto. O projecto pretende ainda incluir nos estatutos (cfr. artigo 223.º, disposições finais e transitórias), a previsão do crime de “*usurpação de funções e procuradoria ilícita*” que hoje também se encontra na lei acima referida (artigo 7.º sob a epígrafe “procuradoria ilícita”).



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Concordamos com a intenção de integrar estas matérias nos estatutos por se tratar de uma matéria fundamental para a caracterização da actividade da advocacia.

Sucedem que não se revoga a Lei n.º 49/2004, de 24 de Agosto, permanecendo uma duplicação de regimes legais sobre o mesmo assunto sendo certo que o projecto de estatuto não esgota as matérias reguladas naquela lei. Veja-se que a própria redacção do artigo 66.º deixou de se referir à Lei n.º 49/2004, de 24/08, ao contrário da norma actual correspondente (artigo 60.º). Apenas o artigo 67.º da proposta mantém essa remissão.

Estando em causa um diploma com apenas 11 artigos e no sentido de garantir a clareza e segurança jurídicas, particularmente relevante numa matéria com efeitos criminais e contra-ordenacionais, sugerimos se proceda à revogação expressa da Lei n.º 49/2004, de 24 de Agosto, adicionando à proposta de estatutos matérias previstas naquela lei como sejam algumas especificações e excepções à prática de actos próprios bem como as normas sobre responsabilidade contra-ordenacional e civil (cfr. artigos 1.º e 8.º a 11.º da Lei 49/2004). Para este último núcleo normativo sugere-se ainda a previsão de um novo capítulo sobre “Responsabilidade criminal, civil e contra-ordenacional”. Na verdade, não nos parece a melhor técnica legislativa prever uma incriminação penal nas disposições finais e transitórias.

Assinale-se que na proposta de Estatuto dos Solicitadores e dos Agentes de Execução idêntica incriminação surge no capítulo sobre o exercício da actividade de solicitador, em termos que nos parecem mais adequados.

e) Advogados especialistas

O projecto elenca as áreas de especialidade que podem ser reconhecidas pela Ordem dos Advogados (art.º 70.º).

Tendo em conta o grau crescente de especialização em áreas do direito e a evolução do sistema jurídico para novas áreas deverá ser ponderado se é proporcional e adequada esta limitação legal aos tipos de especialidades.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Sugere-se que, pelo menos, se preveja a possibilidade de permitir à Ordem dos Advogados alargar o elenco de áreas de especialização.

f) Lapso na remissão do n.º 8 do artigo 161.º

O n.º 8 do artigo 161.º, por mero lapso (uma vez que a proposta retirou um número no artigo anterior face à redacção actual) remete para o n.º 6 do artigo anterior quando deverá remeter para o n.º 5.

g) Lapso na remissão do n.º 1 do artigo 173.º

O n.º 1 do artigo 173, por mero lapso, remete para os n.ºs 3 e 4 do artigo 130 quando deverá remeter para os números 8 e 9 do respectivo normativo.

h) Acção disciplinar

O artigo 126º do projecto remete para o “Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas” como direito subsidiário respeitante à acção disciplinar.

Tendo a Lei nº 58/2008, de 9 de Setembro, que aprovou o “Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas”, sido revogada pela alínea d), do nº1, do artigo 42º da Lei nº 35/2014, de 20 de Junho, que aprovou “Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas” e que, no seu artigo 11º, instituiu um novo regime disciplinar para os trabalhadores que exercem funções públicas (artigos 176º a 240º), a remissão deverá ser para *“as disposições respeitantes à acção disciplinar previstas na “Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas”, aprovada pela Lei nº 35/2014 de 20/06”*.

i) Sociedades de advogados

No que se refere à regulamentação da sociedade de advogados, desde logo constata-se que os artigos 210.º e 213.º têm a mesma epígrafe e referem-se ambos à possibilidade de exercer a advocacia através da constituição ou ingresso em sociedades de advogados, parecendo-nos que se poderia eliminar o artigo 210.º.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Por outro lado, constata-se que os artigos 213.º e seguintes da proposta regulam algumas matérias pontuais das sociedades de advogados, reproduzindo apenas algumas normas que se encontram previstas no diploma própria das sociedades de advogados, o Decreto-Lei n.º 229/2004, de 10 de Dezembro. Os estatutos atuais praticamente limitavam-se a remeter para diploma próprio o regime das sociedades de advogados (n.º 4 do artigo 203.º dos atuais estatutos).

Pensamos que esta duplicação de regimes, em matérias pontuais, prejudica a segurança e certeza jurídicas, sendo certo que algumas normas do DL 229/2004, de 10 de Dezembro, não são reproduzidas na sua totalidade, podendo questionar-se se o legislador quererá ou não revogar o regime anterior que não tenha reproduzido.

Pelo exposto, sugerimos que, ou se inclua desde já nos estatutos **toda a matéria das sociedades de advogados** ou, caso se entenda a matéria muito extensa, pelo menos se acompanhe a aprovação dos estatutos de uma alteração do decreto-lei n.º 229/2004, de 10/12, de modo a garantir a harmonização de ambos os diplomas.

Por fim, e ainda quanto às sociedades de advogados, determina-se a proibição da criação de sociedades multidisciplinares invocando-se a necessidade de cumprimento por parte dos advogados de deveres legais e deontológicos não aplicáveis a outros profissionais.

Suscitam-se-nos, todavia, algumas reservas quanto à proporcionalidade da proibição total que, caso seja injustificada, **poderá configurar uma limitação ilegítima ao princípio da livre prestação de serviços**. Veja-se que, quando uma sociedade detida exclusivamente por advogados, recorre a outros profissionais para auxílio à sua actividade, por qualquer outro mecanismo jurídico, não se têm suscitado obstáculos, sendo certo que se manterá sempre o regime de responsabilidade criminal ou civil por qualquer violação da lei, seja do segredo profissional, seja da prática de actos próprios.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A isto acresce uma situação que poderá ser paradoxal, e que resulta do facto de, nos artigos 211º e 212º do projecto, se permitir o exercício de actividade, em Portugal, a organizações associativas e empresas de prestação de serviço de advocacia de outros países, sabendo-se que, em muitos deles, não vigora a proibição de sociedade multidisciplinares que agora se pretende introduzir no nosso ordenamento jurídico. Daqui poderá resultar, pois, a proibição aos profissionais portugueses de formas de associação que admitidas aos profissionais estrangeiros a operar em Portugal, o que não será, de todo, admissível.

Aliás, para além de nos parecer que a concepção geral introduzida pela Lei nº 2/2013, de 10 de Janeiro, não aponta para a proibição de sociedade multidisciplinares, somos ainda de opinião que as regras de incompatibilidade entre profissionais que se projectam, designadamente entre advogados e agentes de execução, garantem suficientemente a devida distinção entre as diversas profissões e prática de actos próprios de cada uma delas, não nos parecendo necessária a introdução de outras limitações nesta matéria, as quais, frisa-se, terão, pelo menos, os inconvenientes acima referidos.

Sugere-se, pois, que esta matéria seja devidamente reponderada.

III – EM CONCLUSÃO

1ª – O projecto de Proposta de Lei que aprova os novos Estatutos da Ordem dos Advogado realiza de forma adequada a sua conformação com o regime previsto na Lei nº 2/2013, de 10 de Janeiro, indo, contudo, para além da mera adaptação a este regime;

2ª – O Conselho Superior do Ministério Público não se pronuncia, em concreto, sobre as alterações que extravasam a referida adaptação, uma vez que as mesmas resultam de opções políticas do legislador;



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

3ª – Algumas das normas previstas, contudo, contêm manifestos lapsos de escrita que devem ser corrigidos;

4ª – Para além disso, alguns dos preceitos propostos não se encontram harmonizados com regimes legais relativamente recentes, como é o caso da nova organização judiciária e da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, pelo que aconselhamos a sua revisão.

Lisboa, 21 de Janeiro de 2015

283/2013
Parte - C
Lauréate