



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

#### RELATÓRIO FINAL

PETIÇÃO N.º 276/XII/2.\* - Solicitam a aplicação imediata do novo regime das Associações Públicas

#### I – INTRODUÇÃO

Como se refere na nota de admissibilidade, que se dá por reproduzida, a petição foi subscrita por 1015 cidadãos, via internet, através do *site* “Petição Pública”.

A petição, assim como a lista dos subscritores, foi enviada a S. Exa a PAR por Fernando Américo Magalhães Ferreira (Américo Magalhães), que é também o primeiro subscritor da petição, em nome da Comissão Representativa dos Advogados Estagiários.

O texto que serviu de suporte à recolha de assinaturas declara que, de acordo com a Lei Orgânica n.º 2/2013 de 10 de Janeiro (Lei 2/2013), terminou em 11 de Abril de 2013 o prazo legal para a aprovação dos projetos de alteração, sem que o Governo tenha submetido a aprovação qualquer proposta de Estatutos, estando os advogados-estagiários a ser submetidos a regulamentos estatutários revogados, pelo que urge, nos termos da lei vigente e princípios constitucionais, sustentar a ilegalidade.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### II – O QUE É PETICIONADO

De acordo com os pressupostos enunciados, é peticionado o seguinte:

- 1) a adequação imediata dos estatutos atuais das Ordens Profissionais à Lei 2/2013, tendo-se por não escritas, como imperativamente determina a lei, as normas que lhe são contrárias, tendo como efeito a nulidade dos atos administrativos que lhe sejam contrários, desde a sua vigência;
- 2) a imperatividade de um regime transitório, acautelando a aplicação da lei aos estagiários atuais, nomeadamente aos advogados estagiários;
- 3) a aprovação das alterações dos Estatutos das Ordens Profissionais no estrito cumprimento da lei orgânica, repudiando nomeadamente a proposta da Ordem dos Advogados (OA), que inclui normas despididamente contrárias à lei, algumas contrárias à Lei Fundamental e outras com claro vício de desvio de poder.

Por seu lado, o texto da carta que foi entregue na Assembleia da República (AR), em nome da Comissão Representativa dos Advogados Estagiários, clarifica o sentido daquele texto, solicitando à AR que:

- 1) sustenha os atos inválidos, por contrários ao regime imperativo imposto pela Lei 2/2013 e, por consequência, feridos de nulidade, perpetrados pela OA, intimando-a, e promovendo junto dos órgãos de soberania competentes que a intinem, a regularizar a situação legal;
- 2) recomende ao Governo que submeta quanto antes a aprovação, na AR, de Estatutos conformes à referida lei;
- 3) os Estatutos incluam um regime transitório que acautele os direitos dos advogados



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

estagiários e de todos os estagiários legalmente inscritos nas respetivas Associações Públicas Profissionais;

4) aprecie, ouvindo a comissão representativa dos advogados estagiários, quanto ao mérito e motivação das propostas apresentadas.

### III – DA ADMISSIBILIDADE DA PETIÇÃO E DA TRAMITAÇÃO SUBSEQUENTE

Estão preenchidos os requisitos formais e de tramitação constantes dos artigos 9.º e 17.º do Regime Jurídico de Exercício do Direito de Petição, aprovado pela Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto (na redação da Lei n.º 6/93, de 1 de Março, da Lei n.º 15/2003, de 4 de Junho e da Lei n.º 45/2007, de 24 de Agosto). Relativamente aos pedidos relacionados com a declaração da nulidade de atos administrativos ou com intimações à OA, o princípio da separação de poderes impede a consideração do solicitado.

Em relação aos restantes pedidos, conclui-se pela inexistência de qualquer das causas taxativamente elencadas de indeferimento liminar de petições, constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 12.º daquele regime jurídico, pelo que se propõe a admissão da Petição, retirando do seu objeto as referidas impugnações de atos administrativos e intimação àquela associação profissional.

Subscrita por 1015 peticionários, a petição é coletiva e deve ser publicada em Diário da Assembleia da República. A audição dos peticionários é obrigatória, mas entende-se que a audição da Comissão Representativa dos Advogados Estagiários pelo plenário da Comissão, para exporem este assunto, em audiência no dia 19 de junho de 2013, pode fazer de uma outra audição uma redundância.

### IV) – OPINIÃO DA RELATORA



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Há dois fatores implícitos e explícitos na petição que nenhum parlamentar poderá ignorar: princípios e direitos constitucionais claros e uma lei – a Lei 2/2013 – cuja *ratio* é de fácil apreensão, nomeadamente para o caso: trata-se de dar enquadramento, através de um diploma de valor reforçado, no espírito do quadro constitucional, ao regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas.

Em primeiro lugar – e a relatora vai fixar-se no objeto principal da petição –, não cabe à OA tomar medidas, nomeadamente através de estágios feridos de ilegalidade em sentido lato, com isso explicitando um pensamento, com consequências, acerca de o país ter ou não advogados a mais.

Cabe aos Governos fazer uma análise contínua da rede do ensino superior português, de todo esse tecido (público e privado) e encetar uma política de ensino superior dentro do quadro constitucional.

Os alunos licenciados em direito em universidades certificadas pelo Estado não podem ver a liberdade de acesso à profissão de advogado posta em causa por um regime de estágio que tem a intenção de corrigir de forma ilegal um hipotético número de advogados que seriam “em demasia”. Essa não é a função de nenhuma ordem profissional e não é certamente a função da OA, que demonstra, na insistência da exigência de um estágio ilegal e inconstitucional – como especificarei melhor – uma atitude corporativista que deve ser identificada.

Começando pela liberdade de escolha de profissão (artigo 47.º da CRP), há um elemento que não tem sido focado nesta matéria que é o de ninguém poder ser forçado a exercer uma profissão e o de ninguém poder ser privado de escolher uma profissão, donde decorre, precisamente, o direito a que sejam obtidos os requisitos legalmente exigidos para o exercício de determinada profissão.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Ora, neste caso, precisamente, a Lei 2/2013, de valor reforçado, impõe, sempre numa lógica de observância do princípio da necessidade, e procedendo às restrições razoáveis ao acesso à profissão, que os estatutos devem estabelecer o regime do estágio com uma duração máxima de 18 meses, a contar da data de inscrição e incluindo as fases eventuais de formação e de avaliação (artigo 8.º/2/a da Lei 2/2013). Os atuais estagiários continuam a cumprir um estágio de 24 meses.

Vale a pena reproduzir os artigos 52.º e 53.º da lei 2/2013

*Artigo 52.º*

### ***Imperatividade***

*1 — As normas constantes da presente lei prevalecem sobre as normas legais ou estatutárias que as contrariem.*

*Artigo 53.º*

### **Normas transitórias e finais**

**1 — O regime previsto na presente lei aplica -se às associações públicas profissionais já criadas e em processo legislativo de criação.**

**2 — As associações públicas profissionais já criadas devem adotar as medidas necessárias para o cumprimento do disposto na presente lei**

**3 — No prazo máximo de 30 dias a contar do primeiro dia útil seguinte ao da publicação da presente lei, cada associação pública profissional já criada fica obrigada a apresentar ao Governo um projeto de alteração dos respetivos estatutos e de demais legislação aplicável ao exercício da profissão, que os adequa ao regime previsto na presente lei.**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

4 — Para efeitos do número anterior e independentemente das normas previstas na lei de criação de cada associação pública profissional ou nos respetivos estatutos, a elaboração, aprovação e apresentação ao Governo dos referidos projetos compete, em exclusivo, ao órgão executivo colegial daquela.

5 — No prazo de 90 dias a contar do 1.º dia útil seguinte ao da publicação da presente lei, o Governo apresenta à Assembleia da República as propostas de alteração dos estatutos das associações públicas profissionais já criadas e demais legislação aplicável ao exercício da profissão que se revelem necessárias para a respetiva adaptação ao regime previsto na presente lei.

6 — A inobservância do disposto nos n.os 2 a 4 determina a inaplicabilidade das normas dos estatutos das associações públicas profissionais que não sejam conformes com o disposto na presente lei, sendo diretamente aplicável o regime nesta consagrado.

É, pois, uma ilegalidade e uma restrição inconstitucional da liberdade de acesso à profissão (a ponderação de valores está imperativamente expressa na lei, havendo aqui, portanto uma dupla restrição de uma liberdade fundamental) a manutenção do atual estágio estatutariamente previsto. A OA viola a lei quando continua a exigir aos atuais advogados estagiários, já depois da vigência da Lei 2/2013, - a qual imperativamente determina que as normas dos Estatutos atuais que a contrariem são tidas por não escritas -, a realização e aprovação nas provas de aferição para que estes possam avançar no seu estágio (artigos art.ºs 24.º, n.º 5 e 6, 52.º n.º1 e 53.º n.º 1 da Lei).

Em segundo lugar, estamos a assistir a uma violação grosseira do princípio da autonomia universitária (artigo 76.º da CRP), a qual foi translucidamente tida em conta na elaboração



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

da Lei 2/2013. A relatora está, claro, a referir-se à dimensão da referida autonomia que diz respeito à autonomia científica e pedagógica. São as universidades que têm a prerrogativa da autodeterminação e auto-organização em matéria científica; são as universidades que autodefinem as formas de ensino, de avaliação, os programas de cursos, a organização e conteúdo das disciplinas; como bem explicam Gomes Canotilho e Vital Moreira.

A relatora tem pois por inconstitucional e ilegal um sistema de estágio em que o exame final (atual de agregação) é uma repetição de matérias para as quais o estagiário já obteve classificação na sua licenciatura. Para os estagiários que já efetuaram exames de aferição de acordo com o Regulamento de Estágio anterior, é mais uma avaliação sobre as mesmas matérias. É incompreensível que se mantenha em vigor um regulamento de estágio que obriga o jurista já licenciado a repetir disciplinas como direito constitucional e direitos humanos ou direito comunitário.

Não pode deixar de ser apontado o incumprimento, por parte do Ministério da Justiça, da obrigação legal de apresentar à AR uma proposta de estatutos adequada à nova lei. A Senhora Ministra da Justiça recebeu por *mail* a proposta elaborada pela OA e, pelo que nos foi dito na última audição, foi constituída uma comissão no sentido de avaliar todos os estatutos de todas as associações públicas à luz da Lei 2/2013.

Salvo o devido respeito, o incumprimento de um prazo que está a colocar em causa de forma grave o cumprimento da lei e da CRP, que está a estrangular o acesso à profissão, direitos fundamentais, não tem justificação que a relatora alcance. Acresce que o Ministério da Justiça não tutela todas as associações públicas. É um facto que o prazo passou (em Abril), é um facto que o Governo nada apresentou ao Parlamento.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O prazo legal para a aprovação dos projetos de alteração, de acordo com a Lei Orgânica 2/2013, terminou em 11 de Abril de 2013, sem que o Governo tenha submetido a aprovação qualquer proposta de Estatutos. Isto constata-se e repudia-se.

A Relatora adere em absoluto às seguintes considerações dos peticionários:

Se todas as pretensões da OA fossem admitidas, os advogados-estagiários, para serem admitidos como advogados, teriam que preencher os seguintes requisitos:

- 1) licenciatura pré Bolonha, ou Licenciatura e Mestrado pós Bolonha;
- 2) exame de acesso à Ordem dos Advogados para licenciados pré Bolonha;
- 3) frequência de cursos de formação nas áreas processual civil, processual penal, direitos humanos, direito constitucional, organização judiciária, informática jurídica e deontologia;
- 4) realização de provas de aferição às matérias indicadas na alínea;
- 5) realização de 15 diligências judiciais acompanhadas do respetivo relatório;
- 6) relatório do patrono;
- 7) prova escrita de Exame final de avaliação e agregação, nas matérias de deontologia, processo civil, processo penal e mais duas áreas opcionais de entre as áreas de práticas processuais tributárias, práticas processuais administrativas, práticas processuais laborais, processo de insolvência, direito das sociedades, direito comunitário, direito constitucional e tramitação processual no Tribunal Constitucional; tramitação processual no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem;
- 8) prova oral de Exame final de avaliação e agregação com três partes: i) exposição oral sobre um tema controverso na doutrina ou jurisprudência; ii) argumentação oral em que o advogado estagiário simula com o júri uma intervenção de julgamento; iii) discussão



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

teórico-prática de questões de índole profissional relacionadas com as matérias já referidas e abordadas ao longo do processo de estágio e, bem assim, qualquer questão da área de deontologia;

9) o atual regime subjacente à Lei 2/2013 determina imperativamente que, para efeitos de inscrição definitiva como membro da OA, não possam ser impostas outras restrições para além das previstas nas normas dos art.ºs. 8.º e 24.º n.º6.

10) as restrições impostas pela OA, para além das restrições inadmissíveis na lei orgânica, conjugada com as normas constitucionais constantes do art.º 18.º da CRP, são violadoras dos direitos e princípios já referidos;

11) a manterem-se as restrições impostas pela OA, entendemo-las inconstitucionais por violação do direito de liberdade de escolha de profissão, do princípio da legalidade e do princípio da igualdade e desvio de poder;

12) só a OA penaliza a licenciatura pós Bolonha, todas as outras Ordens valorizam a formação complementar, nomeadamente o Mestrado, v.g, pela redução da duração do Estágio, ou a sua dispensa.

13) o novo regime estabelecido pela lei orgânica determina imperativamente que a inscrição para estágio de acesso à profissão, no caso de ser obrigatória, apenas depende da titularidade da habilitação legalmente exigida para o exercício da profissão, conforme estatui a norma do art.º 24.º, n.º 4 da Lei 2/2013. Por consequência, o exame de acesso ao Estágio é claramente contrário ao espírito da lei, pois havendo uma licenciatura que habilita o candidato ao exercício da profissão, não há razão que justifique um exame de acesso. Isso acontece nos caso das profissões para as quais não existe uma licenciatura adequada, como é o exemplo dos Revisores Oficiais e Contas e dos Técnicos de Contas, onde não existe uma licenciatura específica da profissão, podendo ser um Jurista, um Economista, um



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Gestor ou um Contabilista, com matérias programáticas que não específicas da profissão ROC ou TOC.

### V) – PARECER

Admitida a petição nos termos atrás descritos e feito o relatório, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos liberdades e Garantias é de parecer que:

- a) a petição 276/XII/2.<sup>a</sup> e o presente relatório devem ser distribuídos a todos os grupos parlamentares para ponderação do exercício do poder de iniciativa legislativa no sentido por estes apontado ou de outras iniciativas que não envolvam a violação do princípio da separação de poderes;
- b) deve ser dado conhecimento da petição 276/XII/2.<sup>a</sup> e do presente relatório ao Senhor Provedor de Justiça;
- c) arquivada a petição, deve ser dado conhecimento ao peticionário do teor do presente relatório, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição;
- d) deve o presente relatório ser enviado à Senhora Presidente da Assembleia da República, nos termos do n.º 8 do artigo 17.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.

Palácio de S. Bento, 26 de Julho de 2012

A Deputada Relatora,

(Isabel Moreira)

O Presidente da Comissão,

(Fernando Negrão)