

EXMA. SENHORA
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE TRABALHO, SEGURANÇA SOCIAL E INCLUSÃO
DRA. ISABEL MEIRELES

No âmbito da discussão pública sobre Projeto de Lei n.º 108/XV/1.ª de alteração da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro e da Lei n.º 53/2015, de 11 de junho, incumbe-me o Senhor Bastonário, Professor Doutor Luís Menezes Leitão, de remeter em anexo o parecer da Ordem dos Advogados.

Com os melhores cumprimentos,

Isabel Barreira
(Chefe de Gabinete)



ORDEN DOS
ADVOGADOS

CONSELHO GERAL
Secretariado do Bastonário

Largo de São Domingos, 14 - 1º

1169-060 LISBOA-PORTUGAL

Telefone: +351 21 8823556 . Fax: +351 21 8880581

E-mail: gab.bastonario@cg.oa.pt

Website: www.oa.pt



Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 108/XV de alteração da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro e da Lei n.º 53/2015, de 11 de junho (PS)

Sumário:

I – Por determinação da Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão da Assembleia da República, a seguinte matéria encontra-se em discussão pública, até 9 de julho de 2022 –

<https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/sep/15/01/011/2022-06-09/2?pgs=2-15&org=PLC> :

Projeto de Lei n.º 108/XV de alteração da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro e da Lei n.º 53/2015, de 11 de junho - Reforça a salvaguarda do interesse público, a autonomia e a independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais;

II – Por despacho verbal do Exm.º Senhor Bastonário Professor Doutor Luís Menezes Leitão é pedido ao ora



Relator a emissão de parecer escrito sobre o Projeto de Lei (PL) n.º 108/XV.

Parecer:

A iniciativa legislativa socialista em apreço, surge imbuída de um altruísmo cumpridor de orientações da Comissão Europeia - COM (2016) 820, de 10 de janeiro de 2017, da Diretiva 2018/958, de 28 de junho de 2018, transposta para o ordenamento jurídico nacional pela Lei n.º 2/2021, de 21 de janeiro e, alegadamente, de recomendações da OCDE de 2018 sobre a concorrência no domínio das profissões autorreguladas em Portugal, pretendendo-se agora identificar e eliminar obstáculos no acesso a profissões reguladas, com o objetivo da criação de oportunidades de emprego e de, assim, contribuir para o crescimento económico a nível europeu.

Partindo do pressuposto supra enunciado e invocando o interesse público da ação das associações públicas profissionais, pretende-se introduzir alterações no seu regime jurídico estrutural visando alcançar uma maior



independência e isenção da sua função regulatória, procurando reforçar-se as competências regulatórias do órgão de supervisão das associações profissionais com o fim de garantir a sua independência e isenção.

Na mesma senda de defesa dos interesses gerais dos destinatários dos profissionais visados, institucionaliza-se a obrigatoriedade da figura do Provedor do Cliente, embora com outra designação nominativa, Provedor dos destinatários de serviços, reforçando os seus poderes de fiscalização.

No acesso às profissões reguladas, estabelecem-se novas regras quanto aos estágios profissionais e eventuais cursos de formação e exames, afastando-se matérias já lecionadas e avaliadas pelas instituições de ensino superior.

Em último e para dar cumprimento ao disposto no art.º 25.º da Diretiva 2006/123/CE, aprofunda-se a possibilidade de constituição e funcionamento das sociedades profissionais multidisciplinares, para que possam fornecer serviços interprofissionais e inovadores.



Não estamos perante uma iniciativa nova, mas um regresso a uma tentativa prévia na anterior legislatura e frustrada com a dissolução do parlamento e com a consequente convocação de eleições.

Assim,

O trabalho ora apresentado assenta no Projeto de Lei n.º 974/XIV, igualmente com origem no grupo parlamentar do Partido Socialista (PS), onde se manifestava idêntico propósito de reforçar o interesse público, a autonomia e a independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais.

Desta forma, entrando na matéria em concreto, verificamos que a intenção e fundamentação do PL em apreço é, largamente, ultrapassado pelas alterações propostas e introduzidas que se traduzem num ataque político à defesa do interesse público pelos profissionais liberais e suas respetivas associações representativas, numa clara



ORDEM DOS ADVOGADOS

CONSELHO GERAL

limitação da autorregulação profissional, de uma ingerência sem precedentes na vida das profissões reguladas num Estado de Direito e do termo da sua autonomia, como a conhecemos até ao presente apenas tutelada ao nível da legalidade pelo respetivo Ministério da área da sua atuação.

Destacamos, assim, como primeira grande contradição, o facto da razão de ser do PL se encontrar assente em questões de supostas limitações existentes no acesso às profissões e se avança para temas como a supervisão, a regulação ou o Provedor dos destinatários de serviços e, mais grave, se procede à revogação do interesse público na atuação das associações profissionais públicas, restringindo, na prática a sua ação a uma mera representação dos seus associados.

No caso concreto da Ordem dos Advogados, a sua missão primordial passa pela defesa do Estado de Direito, por simbolizar efetivamente a representação da voz dos cidadãos em qualquer circunstância da violação dos seus direitos e pela colaboração prática na boa administração da justiça, cfr. art.º 3.º alínea a) da Lei n.º 145/2015, de 09 de setembro - Estatuto da Ordem dos Advogados (EOA).



De mencionar, ainda, que os advogados representam a única profissão liberal em Portugal com consagração constitucional (cfr. art.ºs 20.º; 32.º e 208.º da CRP) enquanto eixo fundamental do Estado de Direito e da defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, sendo um eixo fundamental e imprescindível na administração da justiça e, conseqüentemente, no exercício das atribuições legais dos Tribunais, órgão de soberania constitucional, cfr. art.ºs 202.º e 208.º ambos da CRP.

Querer privar a representação associativa de uma profissão reconhecida constitucionalmente da sua ação de defesa do interesse público, é algo que afeta com profunda gravidade os direitos, liberdades e garantias de cada cidadão e da sociedade em geral pela desproteção pretendida com a presente iniciativa legislativa, pelo que, a alínea a) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro na redação do PL é inaceitável.

De igual forma, suscitam-se sérias dúvidas sobre a legalidade da ingerência do poder político na autonomia das associações profissionais e da sua compatibilidade com o



teor dos art.ºs. 267.º (associações públicas) e 47.º, n.º 1 (liberdade de profissão) ambos da CRP.

Quanto à pretensa consagração dos estágios profissionais como exceção à regra, apenas sendo permitidos quando as matérias ministradas não sejam parte integrante dos cursos superiores que concedem a devida habilitação académica, cfr. alínea c) do n.º 1 e n.º 4 do art.º 8.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro na redação do PL, peca pelo seu minimalismo.

No n.º 2 alínea a) do art.º 8.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro na redação do PL, ao prever-se a redução do estágio para um período de 12 meses, no caso concreto dos advogados estagiários, estaremos a minorizar o trabalho formativo necessário de ser realizado com um contato presencial e ativo com a realidade e a prática judiciária, com intervenções, elaboração de peças processuais, sempre com a orientação do seu patrono, de forma a habilitar o candidato à profissão com os conhecimentos necessários para um exercício capaz da sua atividade.



No n.º 3 do art.º 8.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro na redação do PL, consagra-se o envolvimento de entidades públicas nos procedimentos de implementação ou de execução dos estágios profissionais, colocando-se um termo na autonomia das associações públicas profissionais nesta matéria.

No n.º 7 do art.º 8.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro na redação do PL, estipula-se a obrigatoriedade da remuneração dos estágios profissionais, relegando para as Ordens a definição estatutária de tais situações, numa atitude que não contempla qualquer regime de transição, a especificidade de diferentes situações existentes, do atual estado de gratuidade do estágio, verificado em algumas profissões, designadamente na de advogado e aparenta querer imputar este ónus de encargo financeiro a estas associações ou aos seus associados patronos dos ditos estagiários, nada dizendo sequer sobre a possibilidade de envolvimento para o efeito do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP).



No que se refere à avaliação do estagiário no final do seu percurso, esta deixa de se encontrar nas mãos dos seus Colegas de profissão e passa para um júri independente, que deve integrar personalidades de reconhecido mérito e que não sejam membros da associação profissional em causa, cfr. art.º 8.º n.º 8 da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro na redação do PL.

Assim, salientamos, ainda, que as Ordens profissionais no âmbito da formação que prestam não o fazem numa perspetiva de duplicação de conteúdos, mas sim numa vertente prática de aplicação do conhecimento teórico anteriormente recebido.

No caso dos advogados estaremos a referir as disciplinas de processual civil e penal, lecionadas a nível universitário. No entanto, tais disciplinas são tão somente ministradas em termos teóricos, ou seja, servem de base de conhecimento, mas não transmitem a prática da sua aplicação, sendo que, tendo em consideração o atual sistema de avaliação do ensino superior assente em créditos ECTS, pode dar-se o caso de se concluir a licenciatura em direito sem qualquer



tipo de frequência em aulas de Processo Civil ou Processo Penal.

Mais, afastar as associações públicas em questão do processo de conceção e de implementação dos estágios dos seus profissionais, orientados pelos seus pares e não por estranhos à profissão é aceitar uma formação que em nada tem a ver com a arte profissional e com as regras de funcionamento de uma atividade, que passa a ser ensinada e avaliada na sua fase de estágio por quem nada sabe sobre a mesma, apenas tendo como requisito serem “personalidades de reconhecido mérito”, desconhecendo-se em que áreas ou qual a dimensão e notoriedade de tal distinção e reconhecimento social em detrimento dos associados das respetivas Ordens, que têm o saber, a tradição, os usos da profissão e que acolhem os estagiários no início de vida profissional.

A alínea c) do n.º 2 do art.º 15 da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro na redação do PL institui a criação de um órgão de supervisão, nos termos e para os efeitos do art.º 15.º-A da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro na redação do PL e em paralelo na alínea d) do n.º 2 do art.º 15.º da Lei



n.º 2/2013, de 10 de janeiro na redação do PL cria um órgão disciplinar eleito e integrado em simultâneo, novamente, por personalidades de reconhecido mérito que não sejam membros da associação pública profissional.

Este PL esquece o facto de a grande maioria das Ordens Profissionais eleger a totalidade dos membros seus órgãos disciplinares, assumindo em muitos casos uma tripla vertente, um órgão disciplinar de base, outro de recurso e, no final, a possibilidade da impugnação judicial pelo visado da decisão e que, em inúmeras situações, altera o seu sentido. Estatuir este novo órgão de supervisão como entidade de recurso, cfr. n.º 7 do art.º 18.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro na redação do PL vai significar a abolição de uma instância, a criação de uma nova em paralelo com os órgãos de recurso interno instituídos e que, na Ordem dos Advogados, é o Conselho Superior ou a sua redenominação? Desconhece-se o tipo de solução encontrada.



No caso da Ordem dos Advogados e da maioria das outras Ordens, os membros dos órgãos disciplinares são eleitos pelos seus pares, exercem as suas funções de forma voluntária, independente, isenta e imune a qualquer tipo de eventuais pressões sobre a sua missão, sendo que as suas decisões podem ser sujeitas a apreciação judicial, portanto, um Tribunal, um órgão de soberania nacional externo e sem qualquer ligação à associação profissional em causa que julgará, se for caso disso, a decisão disciplinar em causa.

O que é preconizado pelo PL no n.º 3 do supra aludido art.º 15.º-A, é a não eleição direta de todos os membros do órgão de supervisão, ou seja, passam a deter competências executivas, de aferição da legalidade da ação da associação visada e de disciplina e, em simultâneo conserva-se um órgão disciplinar, o que é manifestamente redundante, oneroso, porque em nenhum lado se menciona o voluntariado que vigora atualmente e, no fundo, até impraticável de concretização.



De salientar ainda, que a composição destas novas criações contemplar a chamada de membros não inscritos na associação pública profissional, viola o n.º 4 do art.º 267.º da CRP, no que concerne à formação democrática dos órgãos associativos, que pressupõe uma eleição dos titulares dos cargos e que colide frontalmente com a presente pretensão, que se repudia na íntegra.

Quanto ao Provedor dos destinatários de serviços, cfr. art.º 20.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro na redação do PL, que passa a ser designado pelo Presidente ou Bastonário por indicação do dito órgão de supervisão e com garantia de quase absoluta inamovibilidade, sendo um cargo remunerado em absoluto contrário ao regime de voluntariado já anteriormente mencionado para os membros dos órgãos, em vigor, nomeadamente, na Ordem dos Advogados.

De igual modo, o Bastonário ou Presidente da associação pública profissional pode ser confrontado com uma indicação de um interessado na posição em causa que não reúna as condições necessárias para o desempenho das funções, por exemplo a nível da deontologia.



Novamente, estaremos perante um campo de duvidosa constitucionalidade com esta nomeação para um titular de um cargo não eleito pelos associados, razão pela qual, aliás, nunca se deu cumprimento efetivo ao disposto no art.º 65.º da Lei n.º 145/2015, de 09 de setembro – EOA.

Por fim, a questão da multidisciplinaridade e da sua permissão, cfr. art.ºs 25.º; 26.º e 27.º todos da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro na redação do PL, a dificuldade da sua implementação em áreas de atividade exercidas por membros de algumas das associações públicas profissionais, continua a verificar-se no âmbito dos advogados e das regras aos mesmos atinentes no que concerne ao segredo profissional, cfr. art.º 92.º da Lei n.º 145/2015, de 09 de setembro – EOA.

Não entrando na análise económica e das supostas mais valias para os cidadãos que procuram os seus serviços, que podem ser alcançadas com a cooperação entre profissões diferentes, não podemos esquecer que os deveres de carácter deontológico ou de obrigações de cada um dos membros das profissões liberais não são coincidentes entre si em todas elas.



A título de exemplo, um contabilista certificado está obrigado à participação de ilícitos criminais de natureza tributária ou não, de que tome conhecimento no âmbito das suas funções, e que sejam desconhecidos das instâncias competentes, o que colide com os deveres deontológicos de um advogado na sua relação com os seus representados ao nível do segredo profissional, sendo esta segurança um dos princípios basilares da advocacia e da relação de confiança que é construída entre um cidadão e o seu mandatário legal. Tal situação torna insustentável a possibilidade da criação de uma sociedade multidisciplinar entre estas duas profissões.

Em suma,

Sem prejuízo da necessária disponibilidade para aprofundamento e reformulação do tema, que deve ser sempre manifestada, o presente PL na forma como se encontra elaborado merece a nossa total oposição, tendo inclusive suscitado a preocupação internacional,



ORDEM DOS ADVOGADOS

CONSELHO GERAL

considerando-se como uma ingerência injustificada e um ataque direto à autonomia das associações públicas profissionais, o que tem motivado o necessário pedido de esclarecimentos e acompanhamento do Conseil des Barreaux de l'Union Europeene (CCBE), uma vez que o PL não assegura o interesse público, a autonomia e a independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais conforme anuncia nas suas intenções de base.

É o nosso parecer.

Lisboa, 5 de julho de 2022

Pedro Tenreiro Biscaia

Vice-Presidente

Relator