



Opinião Jurídica

Assunto: Projeto de Lei n.º 108/XV, que visa reforçar a salvaguarda do interesse público, a autonomia e a independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais, alterando a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro e a Lei n.º 53/2015, de 11 de junho

I. A Questão

Foi recentemente apresentado o Projeto de Lei identificado em título, que, tomando por base o entendimento quer da União Europeia, quer da OCDE, quer da Autoridade da Concorrência, expressamente citadas na Nota Expositiva, vem alterar quer o regime jurídico da criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, aprovado pela Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, quer o regime jurídico da constituição e funcionamento das sociedades de profissionais, que estejam sujeitas a associações públicas profissionais, consagrado na Lei n.º 53/2015, de 11 de junho, com o denunciado propósito de *reforçar a salvaguarda do interesse público, a autonomia e a independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais*.

Com efeito, subjaz ao projeto em apreço o entendimento de que a concretização daquele objetivo de *reforço* depende, também, de reforma na regulação das profissões jurídicas.

É, pois, sobre este projeto de lei que cumpre emitir opinião.

II. Apreciação

A) Alterações à Lei n.º 2/2013 - Separação das funções de supervisão, disciplina e representação das Ordens Profissionais, consubstanciada na criação de um órgão obrigatório de supervisão

O Projeto de Lei assenta no pressuposto de que o modelo de autorregulação enquadrado pela lei das associações públicas profissionais na sua versão em vigor carece de ser “reforçado” *através de medidas que garantam uma maior independência e isenção da sua função regulatória e a eliminação de restrições não justificadas pelo interesse público*, conforme se lê na nota preambular.

Por isso, acrescenta, *é objetivo deste diploma reforçar as competências regulatórias do órgão de supervisão - que disciplina no artigo 15.º-A - e garantir a sua independência e isenção*.



ORDEM DOS
**SOLICITADORES
E DOS AGENTES
DE EXECUÇÃO**

Esta proposta só se compreende num cenário de “incompreensão” do papel que a ordem jurídica interna, enformada pela Constituição, atribui às Ordens Profissionais.

À luz da jurisprudência constitucional portuguesa é inequívoca a sua natureza: são, numa palavra, associações públicas, de natureza profissional, representativas dos diplomados que exercem as profissões em referência, com as atribuições consagradas nas respetivas normas estatutárias.

Com efeito, para assegurar a defesa dos interesses públicos que a regulamentação de certas profissões postula, o Estado cria, por vezes, associações profissionais, a quem comete o encargo quer de organizar as respetivas profissões, controlando o ingresso nas mesmas, quer de garantir que os profissionais em causa exerçam as suas funções, cumprindo um conjunto muito apertado de regras deontológicas, conferindo-lhes, para o efeito, diversos poderes de autoridade (entre eles, o de impor a inscrição na respetiva associação a todos quantos pretendam exercer a profissão em causa, o de lhes exigir o pagamento das respetivas quotas, e bem assim o de aplicar sanções disciplinares a quem não observar os deveres deontológicos).

Numa outra formulação, as Ordens Profissionais configuram entes jurídicos de base associativa, criados pelo Estado e por ele chamados a colaborar na realização do interesse público, para o que os dotou de certos poderes públicos.

Trata-se, assim, de uma forma de descentralização ou de administração mediata do Estado, sendo do estatuto constitucional das associações públicas ter de ser a Assembleia da República a produzir a legislação que lhes defina o regime jurídico.

Logo, como assinala Jorge Miranda, as associações públicas, previstas nos artigos 165.º, n.º 1, alínea s) e 267.º, n.º 4 da Constituição (CRP), apesar da sua estrutura associativa, situam-se no âmbito da Administração Pública, constituindo formas peculiares do exercício da função administrativa.

Por consequência, como qualquer associação pública, em virtude do disposto no artigo 267.º, n.º 4 da Constituição *supra* mencionado, as Ordens Profissionais são constituídas para satisfação de necessidades específicas, não podendo favorecer outros interesses que não o interesse público.

Aliás, antes mesmo da introdução, pela revisão constitucional de 1982, da figura das associações públicas na Constituição, a Comissão Constitucional, no Parecer n.º 2/78 - que incidiu sobre um diploma atinente à Ordem dos Médicos - já definia os limites das atribuições das associações profissionais, fazendo expressa referência à proibição do exercício de funções destinadas a favorecer interesses privados ou corporativos. E a mesma linha de argumentação pode ser lida em outros arestos daquele órgão jurisdicional.

Numa palavra, uma Ordem não é uma associação de adesão livre. A sua criação nunca depende da iniciativa privada, sendo - antes e sempre, como se referiu - um ato de autoridade.



**ORDEM DOS
SOLICITADORES
E DOS AGENTES
DE EXECUÇÃO**

Acresce que os fins da associação pública profissional são sempre a satisfação de certos interesses gerais, o que justifica que tenham à sua disposição prerrogativas de direito público.

É este, pois, o papel das Ordens Profissionais, que o legislador incumbe de supervisionar e regular determinadas profissões, assegurando a autodisciplina.

Dispõem elas, por isso mesmo, de poderes para regular o acesso à profissão, de atribuições regulamentares para fixar o respetivo código deontológico e de competência disciplinar.

São, como referido, uma forma de administração mediata, consubstanciando uma devolução de poderes do Estado a uma pessoa autónoma por este constituída expressamente para o exercício daquelas atribuições e competências.

Por consequência, entre as duas opções que se põem ao Estado: a de se ocupar diretamente da regulação e supervisão profissionais ou a de, definindo os parâmetros legais de carácter geral, confiar aos próprios profissionais a regulação, a disciplina e defesa da profissão, o legislador optou pelo segundo modelo.

Logo, é o papel constitucionalmente reservado às Ordens Profissionais - em que a particularidade ou a delicadeza das funções a desempenhar, importando a necessidade de respeitar um certo código deontológico, conduziu o Estado à criação de tais pessoas coletivas de direito público - que leva à sua configuração como entes para-estaduais, para utilizarmos terminologia de Manuel de Andrade.

As associações de direito público são, portanto, casos de administração autónoma, descentralizada, em que o fundamento de descentralização é institucional, cabendo-lhe a função de organismo público de autorregulação profissional legalmente instituída.

Por consequência, as associações profissionais são, por opção do Estado "legislador", o meio "mais idóneo" para assegurar a defesa dos interesses públicos que a regulação da respetiva profissão postula.

Por isso, às associações públicas, instituídas pela lei, e constituídas pelos profissionais da correspondente atividade, compete, fundamentalmente, regular e supervisionar o exercício da profissão, no respeito pelos respetivos princípios deontológicos.

Como corolário, às Ordens Profissionais está reservado o papel de exercício de poderes públicos de vigilância e de disciplina profissional.

Numa outra formulação, é dever dos seus órgãos prosseguir as atribuições que lhe são legalmente cometidas e que não se prendem com a salvaguarda dos "direitos corporativos" dos seus associados, mas essencialmente com os seus deveres, zelando pela sua função na estrita observância das normas legal e estatutariamente aplicáveis e pela defesa dos direitos e interesses dos destinatários dos respetivos serviços.



ORDEM DOS
**SOLICITADORES
E DOS AGENTES
DE EXECUÇÃO**

Por isso, pelos fundamentos antes invocados, a proposta de criação de um órgão “independente” que exerça a função regulatória da atividade do solicitador - sobre o agente de execução cuidaremos de seguida -, ainda que criado dentro da Ordem Profissional, em que os associados podem não ter a maioria, desconsidera a própria função e natureza do modelo regulatório assente na associação pública profissional, recentemente revisto.

Tal não invalida, naturalmente, que as Ordens, como é prática na OSAE, incorporem soluções institucionais de abertura e de transparência.

A este título, importa salientar que a OSAE integra o Conselho Nacional das Ordens Profissionais (CNOP), que, entre outros objetivos, visa “desenvolver e articular os organismos reguladores profissionais tendentes à melhoria efetiva da autorregulação e da qualidade do exercício dos poderes delegados pelo Estado”.

A OSAE participa, ainda, em cada uma das 23 comarcas, no conselho consultivo, que abrange também representantes dos municípios e dos utentes dos serviços de justiça e ao qual são submetidos os temas de relevo para a cabal administração da Justiça naquela circunscrição.

A tal acresce que o Conselho Superior da OSAE - precisamente, o órgão de supervisão da Ordem - é independente no exercício das suas funções e a respetiva composição pode incluir até um terço de elementos que não sejam associados, conforme prevê o n.º 2 do artigo 32.º do Estatuto da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (EOSAE), aprovado pela Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro.

Note-se, a este propósito, que o projeto de lei em apreço vem também ao nível do órgão disciplinar romper com o modelo de vigente, prevendo a obrigatoriedade de o órgão respetivo incluir personalidade de reconhecido mérito que não sejam associados.

Obriga, ainda, a que os seus membros sejam eleitos pela assembleia representativa, complexificando o processo de nomeação e limitando ou conformando, para além do que julgamos admissível, a autonomia das associações públicas profissionais, contrariando o desígnio que afirma fundamentar a presente alteração, que é, precisamente, o reforço da autonomia e da independência do paradigma de regulação existente, que assenta na [auto]regulação.

Ora, a autonomia das associações públicas profissionais é constitucionalmente protegida enquanto objeto de uma garantia institucional, como ensina Paulo Otero¹, o que não pode deixar de ser sublinhado.

¹ Paulo Otero, «Dos limites constitucionais à intervenção do Estado nas associações públicas profissionais», Revista de Direito Administrativo, n.º 6, setembro-dezembro 2019, Lisboa, p. 10.



Acresce que o projeto aparenta desvalorizar as virtualidades do modelo em vigor, em que a própria disciplina legal afasta qualquer bosquejo de centralização estreme da regulação da atividade, prevendo, por exemplo, que os regulamentos de estágio estão sujeitos a homologação ministerial. Específico é, conforme antecipamos, o conteúdo funcional do agente de execução, o que parece ser, também, desconsiderado no projeto em apreciação.

Permitimo-nos, por isso, procurar clarificar as funções legalmente cometidas a este auxiliar da justiça, que exerce, no campo privatístico, relevantíssimas funções públicas.

Como primeira nota, cumpre observar, recuperando a memória histórica, que, no nosso direito anterior à reforma da ação executiva, cabia ao juiz a direção do processo executivo, em paralelismo com o que sucede na ação declarativa, cumprindo-lhe providenciar pelo andamento regular e célere do processo, promovendo oficiosamente as diligências necessárias ao seu normal e cabal prosseguimento.

Por decorrência, o processo executivo era tramitado exclusivamente pelos tribunais, sob a direção do juiz, que, no uso do seu poder jurisdicional, intervinha na direção e na condução do processo, cabendo às secções e aos funcionários judiciais a realização de atos inerentes à tramitação da execução nas suas diferentes fases, competindo-lhes a realização de atos que não pressupunham a intervenção direta do juiz.

Conforme se lê no acórdão n.º 85/08, do Supremo Tribunal de Justiça, de 6 de novembro de 2011, tínhamos [então] o juiz a quem competia dirigir a ação executiva, sendo as diligências por ele ordenadas ou postuladas pela tramitação processual executadas pelas secretarias judiciais.

Com a reforma, este paradigma foi abandonado e, seguindo-se o exemplo de outros sistemas jurídicos europeus, a opção recaiu sobre modelo diverso, em que o juiz exerce, essencialmente, funções de tutela, intervindo em caso de litígio surgido na pendência da execução (atual artigo 723.º, n.º 1, alínea b)), e de controlo, proferindo, nalguns casos, despacho liminar (atuais artigos 723.º, n.º 1, alínea a) e 726.º) ou resolvendo dúvidas (atual artigo 723.º, n.º 1, alínea d)).

Ao mesmo tempo, garante a proteção dos direitos fundamentais ou de matéria submetida a sigilo (atuais artigos 738.º, n.º 6, 749.º, n.º 7, 757.º, n.º 4, 764.º, n.º 4) e assegura a realização dos fins da execução, conforme o disposto nos artigos 759.º, 773.º, n.º 6, 782.º, n.ºs 2, 3 e 4, 814.º, n.º 1, 820.º, n.º 1, 829.º, n.º 2, 833.º, n.º 2 (na redação em vigor).

Não obstante, deixou de estar cometida ao juiz a promoção das diligências executivas, não lhe cabendo, nomeadamente, por regra, ao contrário do que até então sucedia, ordenar atos, tão relevantes para a finalidade do processo de execução, como a penhora, a venda e o pagamento ou, mesmo, extinguir a instância executiva.

A prática de tais atos, eminentemente executivos, bem como, em geral, a realização das plúrimas diligências do processo de execução, sempre que a lei não determine diversamente, passaram a caber ao agente de execução (atuais artigos 719.º, n.º 1 e 720.º n.º 6).

Acresce que, com a revisão operada em 2008, através do Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de novembro, os poderes do juiz foram substancialmente limitados, perdendo o poder geral de controlo, que lhe era lícito exercer oficiosamente.

Deixou, ademais, de poder de destituir o agente de execução, com fundamento em atuação processual dolosa, negligente ou, ainda, em violação grave de dever estatutário.

O novo Código do Processo Civil manteve, no essencial, este regime, prevendo, a este propósito, o direito de o exequente destituir o agente de execução, devendo, não obstante e para tanto, expor o motivo que fundamenta a substituição (artigo 720.º, n.º 4).

Por outro lado, foi concedido, pela Lei n.º 77/2013, de 21 de Novembro, a um órgão diverso e independente com competência disciplinar sobre os agentes de execução - a Comissão de Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça (CAAJ) - o poder de destituição fundada em atuação processual dolosa ou em violação dos deveres que lhe são impostos pelo respetivo estatuto (cfr., em particular, artigos 3.º, n.º 1, alínea i) e 28.º, n.º 2, alínea f)), disciplina que é assumida pelo referido n.º 4 do artigo 720.º do CPC.

Tal disciplina normativa parece, pois, ser ignorada no projeto de Lei *sub judice*.

Com efeito, no que concerne aos agentes de execução, a OSAE não configura a única entidade que regula e fiscaliza a sua atividade: atento o específico conteúdo funcional, que os configura como auxiliares da justiça, existe também uma entidade administrativa independente externa que fiscaliza a atividade dos agentes de execução, a referida Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça, a qual integra no seu conselho consultivo, por exemplo, elementos de associações representativas dos utentes de serviços de justiça e dos consumidores.

Ora, e sem prejuízo de tal poder ficar previsto em decorrente revisão do EOSAE, importaria saber, já no contexto desta alteração legislativa, como é que o legislador equaciona a relação entre este órgão de supervisão, com as competências que o artigo 15.º-A lhe comete, e a CAAJ, que supervisiona os agentes de execução, conforme referido.

Sem se conceder quanto à incongruência desta solução à luz do modelo de autorregulação existente, também se alerta para a complexidade - a que acresce uma menor democratização no processo de formação do órgão - de designação dos membros do conselho de supervisão, que, não sendo eleitos por sufrágio universal, direto, secreto e periódico, como sucede, por exemplo, com o Conselho Superior da OSAE (art. 32.º, n.º 1, primeira parte), são eleitos pela assembleia representativa por maioria dos seus membros, à exceção da personalidade de reconhecido mérito, que é cooptada pelos membros referidos nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 15.º-A.



Tal método de seleção suscita, pois, desde logo, a seguinte questão, que o legislador não antecipa, nem esclarece, limitando-se a prever que as listas de candidatos aos órgãos eletivos devem promover a igualdade entre homens e mulheres, assegurando a proporção prevista no n.º 13 do artigo 15.º: como se processarão as candidaturas ao cargo?

Aliás, a propósito da expressa previsão do artigo 15.º, n.º 3, a OSAE saúda a criação de critérios de proporcionalidade de género, já previstos na Lei n.º 26/2019, de 28 de março, que aprova o regime da representação equilibrada entre homens e mulheres no pessoal dirigente e nos órgãos da Administração Pública e para a qual, no nosso entendimento, atenta a abrangência de previsão quanto aos critérios de proporcionalidade e, em particular, a imposição de manter a proporcionalidade na ordenação dos candidatos, se deveria, nesta proposta de alteração, operar expressa remissão.

De referir, todavia, ainda a propósito desta disposição, que, para além da exceção à regra da proporcionalidade vertida na segunda parte do preceito, outras importaria considerar, como por exemplo, os casos em que o universo eleitoral é muitíssimo reduzido.

Regressando ao órgão de supervisão, e quanto às competências que lhe são atribuídas, estranha-se a de proceder ao reconhecimento de habilitações e competências profissionais obtidas no estrangeiro, considerando que três dos seus membros são provenientes de estabelecimentos que habilitem academicamente o acesso à profissão organizada em associação pública profissional por poder consubstanciar, ou pelo menos aparentar, uma compressão da invocada independência do órgão.

Indaga-se, ademais, como conciliar esta competência com o disposto no n.º 9 do artigo 8.º, que veda às ordens a possibilidade de recusar o reconhecimento de habilitações académicas e profissionais obtidas no estrangeiro que estejam devidamente reconhecidas em Portugal ao abrigo da lei, do Direito da União Europeia ou de convenção internacional e com a disciplina do n.º 4 do artigo 12.º, que também rege matéria de reconhecimento de qualificações profissionais.

Nestes termos, e em síntese, prosseguir no sentido proposto pela disciplina normativa que se visa criar, prevendo um novo órgão, que pode ser maioritariamente composto por não associados, para exercer as funções de supervisão, significa desconsiderar o papel que o próprio Estado reserva às Ordens Profissionais e, ao mesmo tempo, replicar a atribuição de poderes públicos e de competências [necessariamente] confluentes com as que as associações públicas profissionais exercem a participantes desprovidas de conhecimento profundo da atividade a regular e das reais necessidades de ajustamento dos respetivos profissionais à legislação e à sociedade.



B) A obrigatoriedade de criação do Provedor dos destinatários dos serviços. A revogação expressa do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 2/2013. A vinculatividade dos regulamentos internos.

O Provedor, que é facultativo na lei em vigor, passa, no contexto da presente alteração, a obrigatório [e, também, obrigatoriamente, a remunerado], prevendo-se, ademais, que seja designado, não nos termos previstos nos estatutos da associação pública profissional, mas pelo Bastonário ou Presidente sob proposta do órgão de supervisão.

Questiona-se a aparente falta de congruência quanto à solução prevista para a designação do Provedor quando comparada com a opção, que parecia recorrente no projeto, de submeter os membros dos órgãos das associações públicas profissionais a eleição da assembleia representativa. Isto, naturalmente, no pressuposto de não se pretender reservar à disciplina estatutária a densificação destas regras, como nos pareceria adequado, considerando o estatuto autónomico das associações e, em especial, das ordens profissionais.

Nota-se, aliás, uma intenção - dificilmente compaginável com o facto de esta regulação não configurar, em termos constitucionais, uma lei de valor reforçado - de operar uma prevalência deste normativo face a atos legislativos de idêntico valor, mormente os estatutos das ordens profissionais, simbolicamente expressa na revogação do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 2/2013. Tal intenção surge replicada, por exemplo, noutras disposições do projeto, de que é expressão o n.º 1 do artigo 8.º, ao aditar-se que “os estatutos das associações públicas profissionais são aprovados por lei e devem regular, com os limites definidos na presente lei, (sublinhado nosso), as seguintes matérias”.

Questiona-se, pois, esta técnica legislativa, que parece pretender vincar que há uma lei que “vale” mais do que as outras leis, sem que detenha as características exigidas pela Constituição para ser considerada, como referido, lei de valor reforçado (cfr. artigos 112.º, 165.º e 166.º da CRP).

Alerta-se, ademais, para a deficiente técnica legislativa, considerando que a, vingar esta duvidosa intenção de prevalência normativa, subsistem preceitos da Lei n.º 2/2013, que não se alteram e que remetem expressamente para a norma revogada, como sucede, v.g., com os artigos 24.º, n.º 7, 26.º, n.ºs 2 e 3 e 28.º, n.º 2.

Ainda a propósito de uma eventual excessiva regulação ao nível da denominada lei de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, indaga-se se a vinculatividade dos regulamentos internos, tal como está expressa no n.º 5 do artigo 21.º, não deveria ser relegada para os estatutos das associações públicas profissionais ou mesmo, como nos parece, aliás, mais adequado, para disciplina regulamentar editada pelas mesmas associações públicas no âmbito da sua autonomia.



ORDEM DOS
SOLICITADORES
E DOS AGENTES
DE EXECUÇÃO

O mesmo se diga relativamente ao disposto no n.º 4 do artigo 8.º *in fine*, que impõe que, no caso da formação dada a distância - prática que a OSAE já segue - as taxas sejam reduzidas, sem que se vislumbre qual o fundamento para essa imposição nem como a mesma se justifica à luz da autonomia financeira de que gozam as Ordens Profissionais.

Questiona-se, de resto, a limitação operada pelo n.º 4 do artigo 16.º, que afasta da elegibilidade para os órgãos respetivos os profissionais que tenham desempenhado cargos em órgãos de sindicatos do setor nos últimos quatro anos por configurar uma desproporcionada restrição de direitos fundamentais.

Nestes termos, justificando-se, constitucionalmente, as associações públicas profissionais pela *exigência de confiança social a que o Estado responde, através da confiança na auto-organização dos respetivos profissionais*, comprometer a sua autonomia, desde logo na autorregulação e na autodisciplina - veja-se a este propósito o disposto no artigo 18.º, n.º 7, *in fine* - entregando o exercício de competências dos seus órgãos nucleares a titulares sem exigências prévias do ponto de vista deontológico rompe com a configuração das Ordens como instrumento de prossecução do interesse público pelos profissionais que lhes correspondem².

Por consequência, e como assinala Paulo Otero, sob pena de incorrer em juízo de censura constitucional, *a lei não pode disciplinar exhaustivamente os aspetos da vida interna organizativa e funcional das associações profissionais, restringindo em termos excessivos ou desproporcionais a esfera das suas liberdades de auto-organização, de autogoverno e de autogestão, o que fundamenta as reservas antes expressas sobre o projeto sub iudice.*³

C) O acesso à profissão e, em especial, os critérios de estágio

O projeto de lei vem introduzir alterações nos critérios de estágio, equacionando a sua duração, o seu objeto, avaliação, custos associados e remuneração.

Uma vez mais, há que considerar, separadamente, a atividade do agente de execução, à luz do respetivo conteúdo funcional antes sumariamente descrito.

Do que antes, a este propósito, escrevemos, decorre que aos agentes de execução estão cometidos poderes que interferem com a esfera de terceiros, exercendo funções públicas ou, mais propriamente, funções de autoridade.

Por isso, a doutrina configura-o como um auxiliar de justiça, pelo que se estará, em termos de conformação jurídica, perante um caso de exercício privado de funções públicas ou, mais

² Jorge Miranda, «Ordem Profissional», Dicionário Jurídico da Administração Pública, vol. VI, Lisboa, 1991, p. 231.

³ Paulo Otero, «Dos limites constitucionais...», cit., p. 11.

incisivamente, perante uma profissão independente, mas pautada por deveres estatutários específicos, aliás, postulados pela natureza pública da função da administração da justiça em que se inscrevem.

Acresce que, nos Estados-membros da União Europeia em que as funções que estão, entre nós, cometidas aos agentes de execução, a regulamentação está necessariamente presente, prevendo-se, v.g., como requisitos de acesso à profissão um [rigoroso e exigente] estágio profissional.

Esta especificidade, também no acesso à profissão, está salvaguardada no artigo 163.º do EOSAE e deve ser reconhecida pelo legislador, mantendo a salvaguarda hoje prevista na primeira parte do n.º 7 do artigo 24.º, que remete precisamente para o n.º 1 do artigo 33.º, que agora se pretende revogar e que deverá ser mantido, precisamente, para atender às especificidades das várias profissões reguladas, em especial, das que exercem funções de autoridade, como sucede com o agente de execução.

Por outro lado, atenta a natureza pública da função da administração da justiça em que se inserem os agentes de execução, o EOSAE prevê que a periodicidade e o número de vagas para acesso ao estágio devem ter em conta a necessidade efetiva de profissionais para o funcionamento eficiente do sistema de justiça, devendo essa definição envolver não apenas a OSAE, mas também a CAAJ. Uma vez mais, desconsiderando a especificidade do acesso a esta função, o projeto de lei em apreço vem prever, taxativamente, na alínea d) do n.º 1 do artigo 8.º que “deve, pelo menos, haver um período de inscrição por ano”, o que terá de ser repensado pelo legislador.

Quanto ao solicitador, e no que respeita à duração máxima do estágio - que, por força da alteração preconizada para a alínea a) do n.º 2 do artigo 8.º, é fixada em 12 meses - importa observar que a OSAE já adotou regra idêntica à que agora se pretende consagrar, no Regulamento de Estágio para Solicitadores, aprovado pelo Regulamento n.º 370-A/2021, publicado no Diário da República n.º 84/2021, 1.º Suplemento, Série II, de 30 de abril de 2021.

Outra especificidade do regime em apreciação, e que desvirtua o papel de autorregulação em vigor, conforme antes explanado por apelo ao papel das ordens profissionais, prende-se com a atribuição a um júri independente, que deve integrar personalidades de reconhecido mérito, que não sejam membros da associação pública profissional, a responsabilidade da avaliação final do estágio, conforme estatui o n.º 8 do artigo 8.º.

Ora, se no caso dos agentes de execução, atenta a natureza pública das funções que exercem, o EOSAE já consagra essa regra no n.º 7 do artigo 163.º - cometendo o exame final de estágio e a própria avaliação a uma entidade externa e independente da Ordem - quanto aos solicitadores não

se vislumbra como poderão outros que não os próprios profissionais avaliar os conhecimentos técnico-profissionais e, sobretudo, o saber deontológico necessário ao cabal exercício da profissão.



ORDEM DOS
SOLICITADORES
E DOS AGENTES
DE EXECUÇÃO

A menos que se pretenda, também por esta via, a alteração do modelo vigente de autorregulação de atividades profissionais, o disposto no referido n.º 8 do artigo 8.º deve ser reponderado pelo legislador.

Não nos parece, porém, que seja aquela a intenção do legislador até porque, como lembra a doutrina e afirma a jurisprudência constitucional, a garantia institucional das associações públicas profissionais antes invocada impede que o legislador ordinário lhes dê *uma configuração tal que desfigure o carácter próprio da dominialidade*⁴, amputando as suas características essenciais, como sejam a dedicação ao interesse público, que só os seus associados estão em condições de prestar, a sua integração numa autêntica administração autónoma, a democraticidade dos processos internos de decisão e a participação efetiva dos seus associados nesses processos.

Outra novidade do regime em elaboração prende-se com a previsão de que os estágios profissionais são remunerados, nos termos a definir nos estatutos das respetivas associações públicas profissionais, conforme rege o n.º 7 do artigo 8.º.

Compreende-se, naturalmente, a *ratio* do preceito, alertando-se, não obstante, para a necessidade de se operacionalizar esta intenção, desde logo, prevendo financiamento público para que a medida se torne efetiva, por exemplo, adaptando aos estágios profissionais de acesso às profissões reguladas a disciplina constante do Decreto-Lei n.º 66/2011, de 1 de junho.

Com efeito, se essas condições operacionais não forem, pelo Estado, asseguradas poucos serão os associados da OSAE - que exercem, maioritariamente, a profissão em prática individual ou em pequenas sociedades - que estarão em condições de aceitar, como patrono, a direção do estágio, o que determinaria, para além da perda da transmissão de conhecimento, um constrangimento adicional ao acesso às profissões, o que a Lei das Associações Públicas Profissionais visa, precisamente, evitar.

D) Revisão das normas que restringem, total ou parcialmente, a detenção da propriedade de sociedades profissionais; a gestão e a administração de sociedades profissionais e que proíbem a prática multidisciplinar. Alterações, em conformidade, à Lei n.º 53/2015

No projeto *sub judice* são, ainda, alterados os artigos 25.º a 27.º da Lei n.º 2/2013 e, em decorrência, o artigo 7.º da Lei n.º 53/2015, de 11 de junho, com o propósito de possibilitar que

⁴ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 150/2006.



profissionais de outras áreas de atividade, bem como indivíduos e investidores, sejam sócios majoritários e deter a maioria do capital social de sociedades de profissionais, bem como exercerem a maioria dos direitos de voto associados.

Sugere-se, ainda, a multidisciplinaridade e a supressão das normas restritivas da gestão ou administração de sociedades profissionais por pessoas que não sejam profissionais inscritos numa determinada Ordem Profissional.

Ora, tais restrições não se fundamentam no interesse pessoal ou corporativo, nem são impostas pela Diretiva 2006/123/CE como parece decorrer da leitura da nota expositiva inicial, já que o artigo 25.º deste normativo - que surge abertamente citado - prevê expressamente a possibilidade de os Estados-membros limitarem a criação de sociedades multidisciplinares no que respeita a profissões regulamentadas.

Tais restrições fundam-se, pois, e uma vez mais, na necessidade de preservar os deveres deontológicos e profissionais, a fim de salvaguardar o interesse público.

Particularmente, as profissões jurídicas reguladas e, em especial, advogados, solicitadores, agentes de execução e notários são, como já foi salientado, profissionais que colaboram na administração da justiça, encontrando-se obrigados a garantir o respeito de regras deontológicas apertadas em prol do interesse público, que subjaz a estas profissões.

Trata-se, assim, de profissões reguladas na área da justiça que reclamam um tratamento específico, v.g., ao nível da regulamentação questionada sob estes três aspetos: detenção de capital social, gestão e administração de sociedades comerciais e multidisciplinaridade.

Em particular, a proibição do estabelecimento de sociedades multidisciplinares encontra a sua razão de ser na natureza destas profissões, as quais configuram profissões do interesse público, que prosseguem atividades intimamente relacionadas com um dos pilares fundamentais da soberania do Estado, a saber, a Justiça.

Nestes termos, a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, veio prever a possibilidade de excecionar a aplicação do regime geral que institui a determinadas atividades profissionais, desde que tal restrição se funde em imperiosas razões de interesse público, ligadas à missão de interesse público que a profissão, na sua globalidade, prossiga.

Tal é, indubitavelmente, o caso particular das referidas profissões jurídicas.

De facto, em especial os solicitadores prosseguem uma missão de interesse público, que obsta a que seja desenvolvida, por estes profissionais, de forma coletiva com a reunião de outros profissionais.

O mesmo se diga quanto aos agentes de execução cujo interesse público da sua profissão é inquestionável, visto que são eles a possibilitar que os credores que não sejam pagos a tempo sejam ressarcidos coercivamente com base no *ius imperii* que o Estado confere a tais profissionais,



o qual lhes permite apreender património das pessoas e fazer-se valer dos seus poderes para venderem tal património e obterem os fundos necessários ao pagamento dos credores, em substituição dos devedores inadimplentes.

Acresce que a multidisciplinaridade e a possibilidade de criação de sociedades comerciais com a latitude prevista no projeto pode, igualmente, colocar questões ao nível de responsabilidade civil, se considerarmos a limitação de responsabilidade nas sociedades por quotas e nas sociedades anónimas, bem como no domínio da salvaguarda do disposto na lei dos atos próprios dos advogados e dos solicitadores - a Lei n.º 49/2004, de 24 de agosto - e, por consequência, do combate à procuradoria ilícita.

Por outro lado, não se vislumbra, como é que, na prática, os critérios previstos no n.º 2 do artigo 27.º permitirão oferecer garantia bastante para a salvaguarda do interesse público subjacente, em particular, ao exercício das profissões jurídicas reguladas.

É, neste contexto, que a legislação nacional, na [ainda] recente revisão que operou do Estatuto da OSAE, não permitiu multidisciplinariedade nas sociedades de solicitadores e nas de agentes de execução.

Fê-lo, desde logo, tendo presente o basilar e intrínseco dever de sigilo profissional a que, em especial, os solicitadores estão sujeitos. E não se confunda o mero dever de confidencialidade com o dever de segredo profissional, o qual apenas pode ser quebrado em casos muitos excecionais, com requerimento dirigido ao Bastonário.

Aliás, importa a este propósito recordar que a nossa lei penal determina que só tribunais superiores àqueles em que decorra um incidente de escusa de solicitador em prestar testemunho podem determinar uma quebra de segredo profissional.

Em Portugal, o segredo profissional é, pois, inato ao exercício das funções de solicitador.

Não resulta de nenhuma obrigação decorrente de qualquer contrato, pelo que não se trata de uma mera relação de confidencialidade. Abrange todas as matérias que lhe sejam confiadas e mantém-se ainda que o serviço solicitado ou cometido ao associado envolva representação judicial ou extrajudicial, seja ou não remunerado ou não tenha chegado a ser aceite.

O dever de segredo profissional, estatutariamente consagrado, constitui, assim, princípio essencial da relação de confiança, certeza e isenção dos serviços a prestar.

Acresce que a independência no exercício da profissão não subjugada a interesses comerciais societários salvaguarda o interesse do cliente e a realização do interesse público, permitindo ainda prevenir que eventuais incompatibilidades e impedimentos coloquem em causa direitos.

Por consequência, as alterações preconizadas nos artigos em referência do projeto de lei são de molde a reduzir o nível de confiança do cidadão no profissional que lhe presta apoio jurídico.

Valerá a pena correr esse risco?



No [potencialmente real] conflito entre os direitos dos cidadãos e as eventuais reivindicações de cariz económico que subjazem à entrada de outros profissionais nesta área de atividade parecidos que só os primeiros se podem sobrepor.

E) Artigos que importaria reger na Lei n.º 2/2013

Se se questiona, pelos fundamentos invocados, o essencial das alterações preconizadas no projeto por serem dificilmente compagináveis com o modelo de regulação em vigor - que confia aos próprios profissionais a regulação, a promoção do acesso, a disciplina e defesa da profissão - há artigos que não são revistos na iniciativa legislativa em apreço e que mereceriam particular atenção do legislador.

É o caso, em particular, do artigo 49.º, que deveria ser alterado no sentido de permitir que as associações públicas profissionais se possam constituir assistentes relativamente a factos suscetíveis de configurar a prática de um crime por parte dos respetivos associados e que, ao mesmo tempo, sejam matéria do foro disciplinar.

Com efeito, a redação da norma parece impedir essa possibilidade, o que importaria ultrapassar através de uma clarificação operada pelo legislador.

F) Nota Final

Em termos metodológicos, o valor dos serviços jurídicos prestados não pode ser atestado ou medido pela análise de dados estatísticos, pelo índice de satisfação dos consumidores ou pela mera perceção, alicerçados na necessidade de favorecer a concorrência.

Muito pelo contrário, a definição daquele valor exige a ética-deontologia dos grupos profissionais, a qual não dispensa a formação inicial e contínua orientada para as finalidades que justificam a própria existência da profissão e os valores profissionais.

Se assim não for, imperará a lógica mercantilista na prática das profissões, em particular das profissões jurídicas, que as converteria num total mercenato.

Por isso e em síntese, a evolução das profissões jurídicas contemporâneas em Portugal - cuja Lei enquadradora e os respetivos estatutos foram recentemente revistos e, na medida do possível, harmonizados - revelam que a qualidade dos serviços prestados não pode deixar de depender de um quadro ético e deontológico específico e estatutariamente garantido, enriquecido pelas crescentes exigências de uma sociedade em permanente mudança.

Por consequência, os solicitadores e os agentes de execução e os notários constituem em Portugal categorias de profissionais que colaboram na administração da justiça, encontrando-se obrigados



**ORDEM DOS
SOLICITADORES
E DOS AGENTES
DE EXECUÇÃO**

a garantir o respeito de regras deontológicas apertadas em prol do interesse público, que subjaz a estas profissões, o que fundamenta a sua configuração como profissões reguladas na área da Justiça, que reclamam um tratamento específico.

A iniciativa legislativa em análise, tal como os exercícios que têm sido produzidos, designadamente pela OCDE, pela Comissão Europeia ou pela AdC em que a mesma se funda, não pode deixar de ser vista com muita apreensão pelas Ordens Profissionais, em particular as da área sectorial da Justiça, por poder comprometer, como procurámos fundamentar, o modelo de regulação que confia aos próprios profissionais a regulação, a promoção do acesso, a disciplina e defesa da profissão.

Ora, se o exercício profissional não for plenamente salvaguardado, não são, sobretudo, os profissionais que veem reduzida a sua atividade e suprimida a identidade da profissão.

Numa palavra, não são os interesses pessoais ou corporativos que relevam nem é a defesa desses interesses o papel das Ordens Profissionais.

É o próprio Estado de Direito Democrático que é posto em causa e a defesa dos direitos dos cidadãos e das empresas que é ultrapassada.

Lisboa, 22 de junho de 2022

A Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução