



Parecer

Proposta de Lei nº 96/XV/1ª

Solicitou a Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a emissão de parecer a incidir sobre a Proposta de Lei *supra* identificada (1), a qual apresenta como desígnio alterar “os Estatutos das Associações Públicas Profissionais, adequando-os ao disposto na Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 12/2023, de 28 de março, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais.”

Cumpre, desde já, salientar que a presente iniciativa legislativa foi já objeto de Parecer da Ordem dos Advogados – o qual se encontra anexo à presente Proposta -, enviado ao Governo em 13 de junho do presente ano, dia feriado em Lisboa, após aquele ter concedido dois dias úteis para esse efeito, após envio do anteprojeto de Proposta de Lei no dia 7 de junho pelas 23:00, véspera de feriado nacional, atitude especialmente reveladora da desconsideração pelas várias Ordens e esta em particular.

Neste sentido, remetemos, naturalmente, para esse Parecer a nossa posição no que tange à iniciativa legislativa em apreço, não obstante as alterações entre o teor do referido Anteprojeto e a versão final traduzida na Proposta apresentada a esta Assembleia da República, que passamos a sindicar.

Vejamos:



i) Lei dos Atos Próprios

Em primeiro lugar, temos de apontar uma desconformidade na presente iniciativa, atento que o nº 1 do artigo 1º fundamenta a sua apresentação na adequação ao disposto na Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 12/2023, de 28 de março, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais (LAPP), sendo certo que este diploma nada refere ou estipula acerca dos Atos Próprios e não impõe qualquer medida legislativa nesta matéria.

Sucede que da alínea r) do nº 2 do artigo 1º trespassa a pretensão de alterar a Lei n.º 49/2004, de 24 de agosto, que define o sentido e o alcance dos atos próprios dos advogados e dos solicitadores e tipifica o crime de procuradoria ilícita (Lei dos Atos Próprios), alegadamente para efeitos da adequação à referida LAPP.

Isto significa que a presente Proposta de Lei vai muito além do previsto na LAPP, traduzindo uma clara posição e intenção do Governo em abrir a porta a que profissionais não qualificados possam prestar serviços jurídicos, sem a exigida qualidade técnico-jurídica, em prejuízo dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e das empresas.

Note-se, inclusive, que a proposta de alteração à Lei dos Atos Próprios encontra-se inserida no Capítulo XVII (“Advogados”), não obstante este diploma dizer respeito a Advogados mas também a Solicitadores, cujas alterações encontram-se no Capítulo XIX (“Solicitadores e agentes de execução”).

Daqui se extrai que a alteração pugnada visa diretamente a Advocacia e o seu exercício!



Destarte, confrontado o teor da presente Proposta com o teor do Anteprojeto, enviado a esta Ordem em 7 de junho passado, ressaltam as seguintes alterações, que aqui relevamos:

a) Foi eliminada a possibilidade da consulta jurídica ser prestada por:

- entidades da administração direta ou indireta do Estado, as regiões autónomas, as autarquias locais, outras pessoas coletivas da administração autónoma e demais pessoas coletivas públicas, em matérias incluídas no âmbito das respetivas atribuições e competências;

- Pessoas coletivas de direito privado, que tenham como atividade principal ou acessória de atividade compreendida no respetivo objeto e/ou fins;

b) Mantém-se a possibilidade da consulta jurídica ser prestada por agentes de execução, notários e licenciados em direito, ainda que com ressalvas;

c) O exercício da consulta jurídica por licenciados em direito que se encontrem em regime de subordinação ou de prestação de serviços para outras entidades, independente da respetiva natureza, apenas abrange as matérias compreendidas nas atribuições e competências, no objeto ou no fim das entidades em causa;

d) Para poderem prestar consulta jurídica, estas entidades ficam obrigadas a celebrar e manter um seguro de responsabilidade civil profissional;

e) No caso das sociedades comerciais, a elaboração de contratos apenas poderá ser praticada como atividade acessória de atividade compreendida no respetivo objeto social e não como atividade principal.



ii) Estatuto da Ordem dos Advogados

No que toca ao Estatuto, apontamos duas alterações:

- a) Obrigatoriedade de seguro para as sociedades de advogados e sociedades multidisciplinares, não previsto no anteprojecto; e
- b) A decisão de reduzir, isentar taxas de estágio ou suspensão deste, que no anteprojecto se propunha fosse competência do Conselho de Supervisão, mantém-se no escopo dos Conselhos Regionais, cabendo ao primeiro decidir dos recursos das decisões destes.

iii) Recuo na Proposta

As alterações acima trazidas à colação configuram um recuo nas matérias em causa, o que demonstra o erro da presente iniciativa nos termos pugnados e configura a assunção desse erro.

Ademais e conforme é público - desde logo porque veiculado na comunicação social -, o Governo recuou na intenção de restringir os atos próprios exclusivos relativamente a outras profissões, o que demonstra à sociedade que, afinal, não existe qualquer obrigação de “abrir” a prática dos atos próprios a não inscritos da respetiva Ordem.

A este propósito, desde já salientamos que é falso que exista alguma exigência, ao abrigo de qualquer instrumento jurídico - seja o Memorando da *Troika*, seja o PPR, ou outro -, para que se opere qualquer alteração legislativa neste campo, donde a exposição de motivos não tem correspondência com o teor de tais instrumentos.



Na realidade, se tais instrumentos exigissem, de facto, as alterações inseridas na Proposta de Lei em causa, que justificação terá o Governo para retirar estas matérias da Proposta de Lei?

Mais, com que fundamento é que o Governo recua relativamente a algumas associações públicas profissionais e não cede quanto à posição da Ordem dos Advogados que visa proteger os cidadãos e as empresas?

Efetivamente, uma análise às propostas a efetuar a todos os estatutos profissionais de todas as profissões reguladas alcança-se facilmente que os princípios, alegadamente orientadores da atuação do governo, não se aplicam de forma transversal a todas as Ordens visadas, o que levanta questões de proporcionalidade, necessidade e adequação e acima de tudo torna o argumentário governativo quanto a esta matéria inconsequente e inaceitável para a Ordem dos Advogados.

Aliás, existe, outrossim, a obrigatoriedade de qualquer alteração legislativa nesta matéria ser precedida de uma avaliação da necessidade e proporcionalidade, a qual será objeto de Parecer da Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT).

Isto mesmo é imposto pela Lei n.º 2/2021, de 21 de Janeiro que estabelece o regime de acesso e exercício de profissões e atividades profissionais e o regime aplicável à avaliação da proporcionalidade prévia à adoção de disposições legislativas que limitem o acesso a profissão regulamentada, ou a regulamentar, ou o seu exercício, transpondo a Diretiva (UE) 2018/958 do Parlamento Europeu e do Conselho – questão que, com o devido respeito, esta Assembleia da República e todos/as os/as Senhores/as Deputados/as têm obrigação de conhecer e, naturalmente, de respeitar e cumprir!



O artigo 10º, nº 2 desta Lei estipula um vasto conjunto de fatores a considerar na avaliação, sendo esta depois sujeita a um parecer obrigatório da DGERT, cfr. artigo 11º, nº 1 deste diploma.

Sucedem que se desconhece qualquer avaliação, pelo menos digna desse nome (a da Autoridade da Concorrência não cumpre minimamente os requisitos para este efeito, desde logo por não cumprir os requisitos do artigo 10º, nº 2), bem como do parecer obrigatório da DGERT.

Ora, o nº 5 deste artigo 11º dispõe que "*qualquer projeto ou proposta de legislação cujas disposições limitem o acesso a profissão regulamentada, ou a regulamentar, ou o seu exercício, só pode ser discutido e votado pela Assembleia da República, pelo Governo da República, pelas Assembleias Legislativas das regiões autónomas e pelos governos regionais após o parecer referido no n.º 1*", ou seja, o parecer da DGERT, que não existe.

Porém, já se encontra agendada a discussão e votação na generalidade da presente Proposta na Assembleia da República, sem que se conheça qualquer teste ou avaliação de proporcionalidade e o Parecer a incidir sobre esse teste ou avaliação, o que inquina o presente processo legislativo por vício de ilegalidade e inconstitucionalidade!

Efetivamente, o nº 2 do artigo 20º da nossa Constituição estipula que "*todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade.*"

Note-se: por Advogado/a, não por um mero licenciado em Direito ou qualquer outra pessoa! Isto mesmo deriva da *ratio* deste preceito constitucional, que exige as necessárias qualificações para a prestação destes serviços, que só os/as Advogados/as têm.



Por sua banda, o nº 4 do artigo 267º da Lei Fundamental dispõe que *“as associações públicas profissionais (...) têm organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos.”*

Contudo, na Proposta aqui sindicada pretende-se criar um órgão de supervisão com poderes executivos com uma maioria de membros externos à respetiva profissão (não inscritos na Ordem), bem como organizar os órgãos disciplinares (no caso desta Ordem, o Conselho Superior e os Conselhos de Deontologia) também com uma maioria de membros não inscritos nesta Ordem.

Daqui resulta que será possível um controlo externo, por membros desconhecedores da realidade da Advocacia, dos princípios éticos e deontológicos da profissão – como o sigilo, o conflito de interesses ou outros – que poderão, desde logo e a título de exemplo, aplicar sanções disciplinares sem ter a devida qualificação para avaliar e julgar o comportamento ético e deontológico dos/as Advogados/as.

Igualmente gravíssimo é a Ordem dos Advogados passar a ter nos seus órgãos disciplinares membros não Advogados/as, que não estão sujeitos ao regime do sigilo, como estão todos/as os/as Advogados/as que integram estes órgãos quanto aos processos que ali correm termos!

A matéria do sigilo é, aliás, fulcral e constitui a pedra angular da Advocacia e a abertura de atos próprios a não Advogados/as permitirá a fragilização ou anulação do regime do sigilo, em grosseira violação dos princípios fundamentais nacionais e internacionais, começando pelo direito de defesa e terminando no “rule of Law”.



Estamos, pois, perante uma disposição legal que obrigará a uma configuração dos referidos órgãos, impondo uma maioria externa, em violação do princípio da organização democrática insito na citada disposição constitucional!

Incidindo sobre esta matéria, Vital Moreira, em *“Administração Autónoma e Associações Públicas”*, Coimbra, 2003, p. 426, considera que a autonomia das associações profissionais tem consagração constitucional desde logo pelas seguintes razões: *“primeiro, é a própria CRP que as considera como instrumento da participação dos cidadãos na Administração Pública (art. 267.º-1), e se é certo que elas não são o único meio de a realizar, parece razoável supor que o legislador não pode prescindir de nenhum dos meios considerados adequados pela própria CRP. Segundo, o princípio da descentralização é igualmente um dos princípios constitucionais fundamentais (CRP, art- 6.º). Terceiro, o princípio da democracia participativa (CRP, arts. 2.º e 9.º/c) milita igualmente a favor das associações públicas, na medida em que elas consubstancial um modo directo de administração participada”*.

Razões estas que, aliás, impedem que o legislador as extinga, ao abrigo da garantia institucional – posição que registamos.

Por outro lado, acresce que estando em causa uma clara violação da referida Diretiva mas também da Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, incorre o Estado português em violação das regras europeias, com todas as consequências e os prejuízos daí decorrentes, desde logo para os cidadãos e as empresas, que serão os principais lesados.

De igual modo e conforme declarações públicas de vários membros do Governo acerca da presente Proposta, um dos temas que estes mais relevam será a remuneração do estágio.



Porém e tal como se verifica noutras matérias, o desconhecimento do Governo embate na realidade. As medidas propostas neste campo terão os resultados contrários aos pretendidos, isto é, irão fechar as portas e dificultar o acesso à profissão.

Além do que já teve esta Ordem oportunidade de explanar no seu Parecer anterior, também o Conselho Nacional de Estudantes de Direito (CNED) aponta no seu Parecer – igualmente anexo à Proposta em análise – o erro das medidas defendidas pelo Governo.

Também o Núcleo de Direito da Universidade Lusíada, do Porto, apontou ⁽²⁾ esta desconformidade entre a alegada intenção e os resultados das medidas que apresentam, que decorre do “desfasamento da realidade” do sistema político.

Mais, tendo o Governo publicamente justificado tal medida com a necessidade de “dignidade”, temos de questionar onde está a preocupação do Governo mas também da Assembleia da República com a dignidade dos Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução que continuam a ser tratados como cidadãos de segunda, sem a devida proteção na doença, na parentalidade ou no desemprego, por não estarem abrangidos pelo regime geral da Segurança Social.

Matéria que já mereceu a rejeição de várias iniciativas legislativas nesta matéria, já no presente ano, tendo obrigado a que a Ordem dos Advogados tenha já iniciado várias iniciativas juntos de várias instâncias contra o Estado português para que tais direitos, consagrados na nossa Lei Fundamental e que configuram igualmente direitos fundamentais no Direito europeu, sejam respeitados e cumpridos!



Em suma, a presente iniciativa resultará na deterioração dos vários serviços em causa – jurídicos, médicos, etc – e, por outro lado, num controlo sobre as várias associações profissionais, dois pontos estruturantes e que merecem o nosso repúdio.

A este propósito, temos de denunciar o erro, óbvio e grosseiro, da Senhora Ministra da Justiça, que, em recente entrevista no programa “Tudo é Economia” na RTP3 (3), afirmou que o órgão de supervisão terá uma maioria de profissionais inscritos na respetiva Ordem, o que é falso.

Realidade que o Governo pretende implementar e não existe em qualquer Estado-membro da União Europeia e que alertou várias instituições internacionais por colocar em causa o Estado de Direito democrático.

Com efeito, a constituição deste órgão tem uma aplicabilidade muito díspar nas várias Ordens profissionais, sendo que na sua grande maioria é constituído por cinco membros e no caso da Ordem dos Advogados por quinze, sem que se possa aferir do critério que presidiu a esta proposta, exigindo inclusivamente uma alteração profunda em toda a estrutura organizativa desta Ordem, sem qualquer fundamento ou razão válida para este efeito.

Aliás, o desconhecimento de quem apresenta a iniciativa legislativa em apreço é de tal forma flagrante que a Senhora Ministra da Justiça falou, na referida entrevista, em gravações de julgamentos em disquetes – material obsoleto há cerca de vinte anos – ou ainda o Senhor Secretário de Estado adjunto da Justiça que afirmou, em conferência de imprensa, que a única diferença entre um licenciado em Direito e um Advogado é que o primeiro não está inscrito na Ordem, ignorando, de forma grave e perigosa, que um (a) Advogado/a tem formação em deontologia e em prática forense, enquanto que um licenciado em Direito obviamente não tem.



Com todo o respeito, a Proposta de Lei é um exercício de total desconhecimento da Advocacia e da prática dos atos próprios, que trará graves prejuízos para a Justiça, para a sociedade e para a economia. E, ousamos afirmar, de aventura, pretendendo introduzir alterações sem avaliar o seu impacto, como a resposta da Senhora Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares na mesma conferência de imprensa o demonstra quando afirmou que “logo se vê”.

Provocará um abalo no regime do sigilo profissional, mas também no regime do conflito de interesses, deixando os cidadãos à mercê de interesses obscuros ou conflitantes, sem qualquer garantia de que o prestador de serviços presta uma consulta ou redige um contrato com independência e no interesse do cidadão. E, naturalmente, sem qualquer proteção contra a violação dos direitos éticos pelo prestador de serviço que não seja Advogado/a, na medida em que não estarão sob a alçada disciplinar desta Ordem.

Em jeito de conclusão, as alterações apresentadas terão obrigatoriamente de ser previamente avaliadas, estudadas, sujeitas a testes de proporcionalidade e demonstradas as vantagens para os cidadãos e as empresas, em vez de ser aplicadas sem se tentar prever ou perceber as consequências da sua aplicação.

As medidas preconizadas provocarão sérios danos nos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e das empresas, no tecido social e económico e serão altamente prejudiciais para o País e para a paz social, pelo que esta Ordem não pactuará com esta Proposta.

E, no que às alterações ao Estatuto da Ordem dos Advogados e à Lei dos Atos Próprios diz respeito, colocará em crise o Estado de Direito democrático, enquanto princípio basilar de qualquer sociedade democrática e de todos os Estados-Membros da União Europeia.



Donde, a Ordem dos Advogados mantém o seu parecer desfavorável à Proposta de Lei.

É este, s.m.o., o nosso parecer.

Lisboa, 18 de julho de 2023.

Ricardo Sardo

Vogal do Conselho Geral da Ordem dos Advogados

- (1) <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=173094>
- (2) https://observador.pt/opiniao/o-eterno-estagiario/?fbclid=IwAR27mejgR6harxc4jTunSCKEB1ZQv61OQMz6UCr2nm9VFYFSielah_eNXc
- (3) <https://www.rtp.pt/play/p11204/e701524/tudo-e-economia>