

CONSELHO REGIONAL DO PORTO | ADVOCACIA

Parecer

Processo

Data do documento

Relator

3/PP/2022-P

10 de abril de 2022

Maria José Rego

DESCRITORES

Consulta jurídica > Junta de freguesia

SUMÁRIO

I. O exercício da advocacia em execução de um contrato de avença outorgado, ou a outorgar, com uma Junta de Freguesia para a prestação de consultas jurídicas pelo Advogado aos fregueses daquela freguesia, no seu escritório, no âmbito de um programa de apoio jurídico que aquela freguesia pretende prestar à população, é suscetível de potenciar a confundibilidade entre a função da Administração Pública, a violação de regras deontológicas, nomeadamente os deveres de integridade e independência, e a angariação de clientela violando o artigo 90º, nº 2, al. h) do E.O.A.

II. As Juntas de Freguesia só podem prestar consulta jurídica aos seus fregueses através da criação e instalação de um gabinete de consulta jurídica nos termos do nº 5 do artigo 15º da Lei 34/2004, de 29 de julho, com a intervenção da Ordem dos Advogados e devidamente homologado pelo Ministério da Justiça.

III. As Juntas de Freguesia não podem prestar o serviço de apoio jurídico através da celebração de contratos de avença com advogados para a prestação de consultas jurídicas aos fregueses no seu escritório, nem proceder à criação e instalação de um gabinete de consulta jurídica à margem da Ordem dos Advogados.

IV. Os gabinetes de consulta jurídica só podem ser legalmente instalados através de dois procedimentos: por protocolo a celebrar entre o Ministério da Justiça e a Ordem dos Advogados (cf. art. 15.º, nº 3 da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho e art. 1º, nº 1 da Portaria n.º 10/2008, de 3 de Janeiro); ou por protocolo a celebrar entre entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos e a Ordem dos Advogados com a subsequente homologação pelo Ministério da Justiça (cf. 15.º, nº 3 da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho).

V. Como previsto no art. 6º, nº 1 da Lei nº 49/2004, de 24 de Agosto, com exceção dos escritórios ou gabinetes compostos exclusivamente por advogados, por solicitadores ou por advogados e solicitadores, as sociedades de advogados, as sociedades de solicitadores e os gabinetes de consulta jurídica organizados pela Ordem dos Advogados e pela Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução, são ilegais os gabinetes, constituídos sob qualquer forma jurídica, que preste a terceiros serviços que compreendam, ainda que isolada ou marginalmente, a prática de atos próprios dos advogados e dos solicitadores, nomeadamente consulta jurídica.

TEXTO INTEGRAL

1. Relatório

Por comunicação eletrónica de 02.03.2022, dirigida ao Conselho Regional do Porto da Ordem dos Advogados, o Dr. F... T... W..., Advogado, inscrito na Ordem dos Advogados e titular da cédula nº Q..., vem solicitar emissão de parecer para as seguintes questões:

“Uma junta de freguesia propõe-se a celebrar avença comigo, para em suma, eu, no M/ domicílio profissional, passar a prestar consultas jurídicas aos fregueses daquela freguesia, no âmbito de um programa de apoio jurídico que aquela freguesia pretende prestar à população.

No entanto, após consultar os pareceres 29/PP/2021-P de 03/12/2021 e 49-PP/2014-P, de 08/05/2015 emitidos por V. Exas., constato que tal prestação não é legalmente inadmissível mas deve obedecer a critérios para a sua prática.

Face ao exposto, venho pelo requerer a V. Exas. que se dignem a esclarecer:

1- Se as consultas jurídicas a prestar no M/ domicílio profissional aos fregueses, de forma gratuita para estes, indicados pela Junta de Freguesia, revestem o carácter de criação e instalação de Gabinete Jurídico?

2 - No caso da positiva à pergunta anterior, qual a concreta tramitação necessária para que consiga viabilizar esta prestação de serviço, nomeadamente em que é que se traduz a intervenção da Ordem dos Advogados, a que aludem nos pareceres identificados?”

2. Da competência do Conselho Regional

Estabelece a al. f), do nº 1, do artigo 54º do Estatuto da Ordem dos Advogados (EOA) que compete ao Conselho Regional, no âmbito da sua área territorial, pronunciar-se sobre questões de carácter profissional.

A questão suscitada inclui-se nas problemáticas das incompatibilidades, da angariação de clientela e da prática dos atos próprios do Advogados definidos na Lei n.º 49/2004, de 24 de agosto, pelo que este Conselho Regional tem competência para a emissão do presente parecer, desde logo por se tratar de situação que ocorre em município pertencente à sua área de competência territorial - cf.. o art. 54º, nº1 do EOA.

Por outro lado, trata-se de questão de carácter profissional, sendo entendido pela jurisprudência da Ordem dos Advogados que estas “*questões de carácter profissional*” serão aquelas de natureza intrinsecamente estatutárias, ou seja, que decorrem dos princípios, regras, usos e praxes que comandam ou orientam o exercício da Advocacia, nomeadamente os que relevam das normas do EOA, do regime jurídico das sociedades de Advogados e do universo de normas emergentes do poder regulamentar próprio

reconhecido por lei aos órgãos da Ordem (cf. Carlos Mateus, Deontologia Profissional, *“Contributo para a formação dos Advogados Portugueses”*, abril 2019, pg. 128).

3. Enquadramento

I - A primeira questão que é colocada pelo Advogado Requerente respeita à celebração de um contrato de avença entre o Advogado e a Junta de Freguesia para a prestação de consultas jurídicas pelo primeiro aos fregueses daquela freguesia, no seu escritório, no âmbito de um programa de apoio jurídico que aquela freguesia pretende prestar à população, questionando se esta realidade reveste o carácter de criação e instalação de Gabinete Jurídico.

A Junta de Freguesia é o órgão executivo da Freguesia, autarquia local à qual incumbe prosseguir as atribuições previstas no art. 7º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro[1]. Embora o Acesso ao Direito não conste da enumeração das atribuições da Freguesia, a prestação de serviços de consulta jurídica é suscetível de se incluir no âmbito dos interesses próprios, comuns e específicos das populações, sempre sujeita ao cumprimento das regras e normas vigentes nesta matéria.

A administração pública, central ou local, só pode prestar consulta jurídica ao cidadão através da criação e instalação de gabinetes de consulta jurídica nos termos do artigo 15º da Lei 34/2004, de 29 de julho, na sua atual redação e com o cumprimento do estatuído na Lei nº 49/2004, de 24 de agosto.

O Conselho Regional do Porto da Ordem dos Advogados já se pronunciou quanto a esta questão no Parecer n.º 49-PP/2014-P, de 08/05/2015, relatado pela Vogal Paula Costa, quanto às exigências legais subjacentes. “A prestação de informação e consulta jurídica às populações respetivas é suscetível de se incluir no âmbito dos interesses próprios, comuns e específicos das populações, ademais se se tomar em consideração que o critério adotado para definir as atribuições seja embora um critério misto, assenta fundamentalmente no sistema da cláusula geral, segundo o qual a lei define numa fórmula sintética e abstrata quais as atribuições do município e da freguesia, deixando a concretização à prática administrativa e, em caso de dúvida, aos tribunais. Parece, pois, ser de aceitar que, entre as atribuições das freguesias, pode incluir-se a prestação de serviços de consulta jurídica visto tratar-se de matéria que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações, como resulta do artigo 7º, nº1 da Lei nº 75/2013, de 12/09, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.”

No Parecer conclui-se que “(...) as autarquias locais, nomeadamente as Juntas de Freguesia, não podem proceder à criação e instalação de gabinetes de consulta jurídica sem um plano concertado com a Administração Central, devidamente regulamentado, tal como é exigido pelo nº 5 do artigo 15º da Lei 34/2004, de 29 de julho.”

Ora, o exercício da advocacia em execução de um contrato de avença outorgado, ou a outorgar, com uma Junta de Freguesia para a prestação de consultas jurídicas pelo Advogado aos fregueses daquela freguesia, no seu escritório, no âmbito de um programa de apoio jurídico que aquela freguesia pretende prestar à população, é suscetível de potenciar a confundibilidade entre a função da Administração Pública e a violação de regras deontológicas, nomeadamente os deveres de integridade[2] e independência[3].

Por um lado, o facto do programa de apoio jurídico da Junta de Freguesia ser executado no escritório do Advogado Requerente colocaria em risco a efetiva credibilidade entre a atividade daquele órgão da Administração Pública e a função de Advogado. Aos olhos do cidadão comum, não existiria qualquer diferença entre a prestação do serviço público pela Junta de Freguesia e do serviço de consulta jurídica pelo Advogado Requerente. O facto das consultas jurídicas serem prestadas aos fregueses no escritório do Advogado Requerente potenciará ainda a angariação, direta e indireta, de clientela, violando o dever a que está vinculado por força do artigo 90º, nº 2, al. h) do E.O.A.[4]

Mas a questão central é que o serviço de apoio jurídico só pode ser prestado pela Junta de Freguesia mediante a instalação e o funcionamento de um gabinete de consulta jurídica, nos estritos termos do que é permitido pela Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, com a intervenção da Ordem dos Advogados e no espírito deste diploma legal.

Este pressuposto é imperativo a fim de garantir o respeito pelos princípios da transparência e das regras deontológicas que visam salvaguardar a dignidade e o prestígio da profissão, bem como a assegurar a qualidade e eficácia dos serviços prestados.

A existência de gabinetes de consulta jurídica está prevista na Lei do Acesso ao Direito e aos Tribunais e tem de ser necessariamente interpretada à luz do espírito daquele diploma legal e nesse contexto.

A instalação e o funcionamento dos gabinetes de consulta jurídica têm de se pautar, nomeadamente, pelos objetivos da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, a qual prevê no seu artigo 1.º, nº 1 que *“O sistema de acesso ao direito e aos tribunais destina-se a assegurar que a ninguém seja dificultado ou impedido, em razão da sua condição social ou cultural, ou por insuficiência de meios económicos, o conhecimento, o exercício ou a defesa dos seus direitos.”*. Assim, o primeiro pressuposto de um gabinete de consulta jurídica é que os seus destinatários sejam pessoas com dificuldades ou se encontrem impedidas, em razão da sua condição social ou cultural, ou por insuficiência de meios económicos, de aceder ao Direito. Os gabinetes de consulta jurídica não se pretendem substituir aos escritórios dos advogados, nem com estes se confundem. Muito pelo contrário, tanto o artigo 15.º da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, na sua redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 47/2007, de 28 de Agosto, bem como o artigo 1º da Portaria n.º 10/2008, de 3 de Janeiro, na sua atual redação, mantêm a clara dicotomia entre os gabinetes de consulta jurídica e os escritórios dos Advogados, que coexistem com duas realidades distintas, separadas e inconfundíveis.

Senão vejamos, o artigo 15.º da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, dispõe:

“1 - A consulta jurídica pode ser prestada em gabinetes de consulta jurídica ou nos escritórios dos advogados que adiram ao sistema de acesso ao direito.

2 - A prestação de consulta jurídica deve, tendencialmente, cobrir todo o território nacional.

3 - A criação de gabinetes de consulta jurídica, bem como as suas regras de funcionamento, são aprovadas por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça, ouvida a Ordem dos Advogados.

4 - Os gabinetes de consulta jurídica podem abranger a prestação de serviços por solicitadores, em moldes a convencionar entre a Câmara dos Solicitadores, a Ordem dos Advogados e o Ministério da Justiça.

5 - O disposto nos números anteriores não obsta à prestação de consulta jurídica por outras entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, nos termos da lei ou a definir por protocolo celebrado entre estas entidades e a Ordem dos Advogados e sujeito a homologação pelo Ministério da Justiça.”

O artigo 1.º Portaria n.º 10/2008, de 3 de Janeiro estipula:

“1 - Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, a prestação de consulta jurídica gratuita ou sujeita ao pagamento de uma taxa, nos termos da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, na redacção dada pela Lei n.º 47/2007, de 28 de Agosto, é definida por protocolo a celebrar entre o Ministério da Justiça e a Ordem dos Advogados.

2 - A consulta jurídica pode ser prestada nos gabinetes de consulta jurídica e nos escritórios dos advogados participantes no sistema de acesso ao direito.

3 - A nomeação dos profissionais forenses para a prestação de consulta jurídica é efectuada pela Ordem dos Advogados a pedido dos serviços de segurança social, podendo essa nomeação ser efectuada de forma totalmente automática, através de sistema electrónico gerido por aquela entidade.

4 - A consulta jurídica a prestar às vítimas de violência doméstica nos termos do n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 112/2009, de 16 de Setembro, é efectuada por advogado, aplicando-se, para efeitos de nomeação, o disposto no número anterior.

5 - O valor da taxa devida pela prestação da consulta jurídica, nos termos do n.º 4 do artigo 8.º-A da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, é de (euro) 30.

6 - Sendo a consulta jurídica prestada em escritório de advogado, o pagamento da taxa a que se refere o número anterior é efectuado até ao momento da prestação da consulta jurídica, a favor do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I. P. (IGFIJ, I. P.), por meio de documento único de cobrança (DUC), aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto no n.º 1 do artigo 9.º da Portaria n.º 419-A/2009, de 17 de Abril.

7 - O profissional forense nomeado para prestar consulta jurídica colabora com o beneficiário para efeitos de emissão do DUC.

8 - Sendo a consulta jurídica prestada em gabinete de consulta jurídica, o pagamento da taxa a que se refere o n.º 5 efectua-se junto do mesmo, revertendo o produto da taxa para o referido gabinete.

9 - O Gabinete para a Resolução Alternativa de Litígios (GRAL) acompanha a actividade dos gabinetes de consulta jurídica e divulga publicamente informação acerca do seu funcionamento.”

O funcionamento no mesmo local do escritório do Advogado e do gabinete de consulta jurídica ao abrigo de contrato de avença outorgado, ou a outorgar, entre o Advogado e a Junta de Freguesia viola também os normativos supra citados, e, assim, o princípio da legalidade, previsto no art. 3º do Código do Procedimento Administrativo.

Do exposto, resulta que as Juntas de Freguesia só poderão prestar consulta jurídica aos seus fregueses através da criação e instalação de um gabinete de consulta jurídica nos termos do nº 5 do artigo 15º da Lei 34/2004, de 29 de julho, com a intervenção da Ordem dos Advogados e devidamente homologado pelo Ministério da Justiça.

As Juntas de Freguesia não podem prestar o serviço de apoio jurídico através da celebração de contratos de avença com advogados para a prestação de consultas jurídicas aos fregueses no seu escritório, nem proceder à criação e instalação de um gabinete de consulta jurídica à margem da Ordem dos Advogados, sendo negativa a resposta à primeira questão colocada pelo Advogado Requerente.

II - Quanto à segunda questão colocada, afigura-se-nos pertinente esclarecer qual a concreta intervenção da Ordem dos Advogados para a instalação de um gabinete de consulta jurídica.

Da interpretação conjugada dos artigos 15.º da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho e 1.º da Portaria n.º 10/2008, de 3 de Janeiro, resulta que os gabinetes de consulta jurídica só podem ser legalmente instalados através de dois procedimentos:

1º Por protocolo a celebrar entre o Ministério da Justiça e a Ordem dos Advogados (cf. art. 15.º, nº 3 da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho e art. 1º, nº 1 da Portaria n.º 10/2008, de 3 de Janeiro); e

2º Por protocolo celebrado entre entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos e a Ordem dos Advogados e subsequente homologação pelo Ministério da Justiça (cf. 15.º, nº 3 da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho).

A Ordem dos Advogados tem, assim, intervenção na celebração de protocolos, bem como na nomeação dos advogados para a prestação de consulta jurídica mediante os pedidos dos serviços de segurança social.

No demais, a referência à *“prestação de consulta jurídica por outras entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, nos termos da lei”* prevista no art. 15.º, nº 5 da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, tem de ser interpretada em consonância com a Lei nº 49/2004, de 24 de Agosto, referindo-se aos sindicatos, às associações patronais, e às entidades sem fins lucrativos que requeiram o estatuto de utilidade pública e tenham autorização específica para a prática de actos próprios dos advogados ou solicitadores (cf. art. 6º, nºs 3, 4 e 5 da mencionada lei).

Porquanto, o art. 6º, nº 1 da Lei nº 49/2004, de 24 de Agosto determina que *“Com excepção dos escritórios*

ou gabinetes compostos exclusivamente por advogados, por solicitadores ou por advogados e solicitadores, as sociedades de advogados, as sociedades de solicitadores e os gabinetes de consulta jurídica organizados pela Ordem dos Advogados e pela Câmara dos Solicitadores, é proibido o funcionamento de escritório ou gabinete, constituído sob qualquer forma jurídica, que preste a terceiros serviços que compreendam, ainda que isolada ou marginalmente, a prática de actos próprios dos advogados e dos solicitadores". São, por isso, ilegais os gabinetes de consulta jurídica constituídos pelas Juntas de Freguesia à margem da Ordem dos Advogados, independentemente da sua forma jurídica e da prestação das consultas por Advogados.

4. Conclusões

I. O exercício da advocacia em execução de um contrato de avença outorgado, ou a outorgar, com uma Junta de Freguesia para a prestação de consultas jurídicas pelo Advogado aos fregueses daquela freguesia, no seu escritório, no âmbito de um programa de apoio jurídico que aquela freguesia pretende prestar à população, é suscetível de potenciar a confundibilidade entre a função da Administração Pública, a violação de regras deontológicas, nomeadamente os deveres de integridade e independência, e a angariação de clientela violando o artigo 90º, nº 2, al. h) do E.O.A.

II. As Juntas de Freguesia só podem prestar consulta jurídica aos seus fregueses através da criação e instalação de um gabinete de consulta jurídica nos termos do nº 5 do artigo 15º da Lei 34/2004, de 29 de julho, com a intervenção da Ordem dos Advogados e devidamente homologado pelo Ministério da Justiça.

III. As Juntas de Freguesia não podem prestar o serviço de apoio jurídico através da celebração de contratos de avença com advogados para a prestação de consultas jurídicas aos fregueses no seu escritório, nem proceder à criação e instalação de um gabinete de consulta jurídica à margem da Ordem dos Advogados.

IV. Os gabinetes de consulta jurídica só podem ser legalmente instalados através de dois procedimentos: por protocolo a celebrar entre o Ministério da Justiça e a Ordem dos Advogados (cf. art. 15.º, nº 3 da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho e art. 1º, nº 1 da Portaria n.º 10/2008, de 3 de Janeiro); ou por protocolo a celebrar entre entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos e a Ordem dos Advogados com a subsequente homologação pelo Ministério da Justiça (cf. 15.º, nº 3 da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho).

V. Como previsto no art. 6º, nº 1 da Lei nº 49/2004, de 24 de Agosto, com exceção dos escritórios ou gabinetes compostos exclusivamente por advogados, por solicitadores ou por advogados e solicitadores, as sociedades de advogados, as sociedades de solicitadores e os gabinetes de consulta jurídica organizados pela Ordem dos Advogados e pela Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução, são ilegais os gabinetes, constituídos sob qualquer forma jurídica, que preste a terceiros serviços que compreendam, ainda que isolada ou marginalmente, a prática de atos próprios dos advogados e dos solicitadores, nomeadamente consulta jurídica.

Maria José Rego

Ana Isabel Santos

[1] “1 - Constituem atribuições da freguesia a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com o município.

2 - As freguesias dispõem de atribuições designadamente nos seguintes domínios:

- a) Equipamento rural e urbano;
- b) Abastecimento público;
- c) Educação;
- d) Cultura, tempos livres e desporto;
- e) Cuidados primários de saúde;
- f) Ação social;
- g) Proteção civil;
- h) Ambiente e salubridade;
- i) Desenvolvimento;
- j) Ordenamento urbano e rural;
- k) Proteção da comunidade.

3 - As atribuições das freguesias abrangem ainda o planeamento, a gestão e a realização de investimentos nos casos e nos termos previstos na lei.”

[2] Cf. art. 88º, nº 1 do E.O.A.

[3] Cf. art. 89º do E.O.A. Citando António Arnaut, no Estatuto da Ordem dos Advogados, anotado, p.78, 6ª.Edição, Coimbra Editora, 2001, ao comentar o artº.68: *“A independência da profissão(...)é incompatível com qualquer cargo que a afecte ou que proporcione condições de angariação de clientela(...)”*

[4] Como refere FERNANDO SOUSA MAGALHÃES, citado no Parecer Nº 23/PP/2018-C: *“A proibição de angariação de clientela a que alude a alínea h) do n.º2 do artigo 90.º está intimamente associada ao princípio da escolha livre do advogado pelo mandante ou interessado, por se entender que tal forma de escolha é a única que garante a necessária relação de confiança entre o advogado e o seu cliente como impõe radicalmente o artigo 97.º n.º 1. Assim permanece intocado o princípio da escolha livre, agora consignado nos artigos 67.º n.º 2 e 98.º n.º1 do E.O.A..”*

Fonte: Direito em Dia