



ORDEM DOS ADVOGADOS

Jurisprudência da OA

Conselho Regional de Coimbra

PROCESSO DE PARECER Nº 29/PP/17-C

ASSUNTO – Incompatibilidade e/ou Impedimento entre o exercício da advocacia e o cargo de Secretária de Junta de Freguesia

Relator: Sílvia Carreira

Leiria, 14 de Julho de 2017

I

Por requerimento que dirigiu ao Senhor Presidente do Conselho Regional de Coimbra da Ordem dos Advogados, datado de 27 de Junho de 2017, a Exm.^a Senhora Advogada Dr.^a. **JF...**, com escritório em Rua ..., solicitou a emissão de parecer sobre a eventual incompatibilidade ou impedimento entre o exercício da advocacia e o desempenho de funções de Secretária de uma Junta de Freguesia, durante os próximos quatro (4) anos, por ter sido convidada para integrar Lista candidata às próximas eleições autárquicas.

Considerando que se encontram reunidos todos os pressupostos para emissão deste Parecer, e que as questões são, territorial e hierarquicamente, assuntos sobre os quais este Conselho Regional se deve pronunciar (art.º. 54º, nº1 al f) do Estatuto da Ordem dos Advogados), foi este processo entregue à aqui Relatora.

II –



ORDEM DOS ADVOGADOS

Jurisprudência da OA

As questões colocadas pela Sr^a Advogada, encontram resposta na análise do regime de incompatibilidades e impedimentos previsto no art.º 81º a 83º do Estatuto da Ordem dos Advogados (doravante designado por EOA), conjugado com as regras gerais de deontologia profissional elencadas nos art.º 88º e 89º do EOA.

O art.º 81º do EOA, refere no seu nº1 e 2, que:

1 - O advogado exercita a defesa dos direitos e interesses que lhe sejam confiados sempre com plena autonomia técnica e de forma isenta, independente e responsável.

2 - O exercício da advocacia é inconciliável com qualquer cargo, função ou atividade que possa afetar a isenção, a independência e a dignidade da profissão.

Sumariamente diremos que o regime das incompatibilidades e Impedimentos pretende garantir a independência, isenção e o próprio decoro do advogado e, ainda, evitar que qualquer outra actividade ou função exercida por aquele colida com a sua dignidade e com princípios básicos do exercício da advocacia, nomeadamente pela via da angariação de clientela e/ou limitação da liberdade na condução das matérias que lhe são confiadas. Como refere Fernando Sousa Magalhães “ *no campo das incompatibilidades e impedimentos concorrem de forma convergente os princípios deontológicos estruturantes da independência e da dignidade profissional, esta na perspectiva do interesse público inerente à função social da advocacia*”.¹

¹ Fernando Sousa Magalhães, *Estatuto da Ordem dos Advogados Anotado e Comentado*, 2015, 10ª Edição, Comentário ao art. 81º, Anot.3



ORDEM DOS ADVOGADOS

Jurisprudência da OA

Tendo por base estes princípios gerais, começaremos por verificar se existe (eventual) incompatibilidade entre o exercício da advocacia e o desempenho das funções de Secretária de Junta de Freguesia, com recurso ao citado art.º 81º e ainda ao art.º. 82º EOA.

Deste último normativo consta a indicação, meramente exemplificativa, de cargos, funções e actividades consideradas incompatíveis com o exercício da advocacia, indicando-nos o nº1 que, são *“incompatíveis com o exercício da advocacia os seguintes cargos, funções e actividades:*

- a) Titular ou membro de órgão de soberania, representantes da República para as regiões autónomas, membros do Governo Regional das regiões autónomas, presidentes, vice-presidentes ou substitutos legais dos presidentes e vereadores a tempo inteiro ou em regime de meio tempo das câmaras municipais e, bem assim, respetivos adjuntos, assessores, secretários, trabalhadores com vínculo de emprego público ou outros contratados dos respetivos gabinetes ou serviços, sem prejuízo do disposto na alínea a) do número seguinte;(...)*
- j) Membro do órgão de administração, executivo ou director com poderes de representação orgânica das entidades indicadas na alínea anterior”²*

Facilmente se conclui que a referida alínea a) não prevê, expressamente, o cargo de Secretária de Junta de Freguesia como incompatível com o exercício da advocacia, sendo que o legislador optou por indicar como tal, nomeadamente, o cargo/as funções

² Sendo que a al. i) determina a incompatibilidade para *“trabalhador com vínculo de emprego público ou contratado de quaisquer serviços ou entidades que possuam natureza pública ou prossigam finalidades de interesse público, de natureza central, regional ou local”*



ORDEM DOS ADVOGADOS

Jurisprudência da OA

de presidente, vice-presidente, vereador a tempo inteiro ou em regime de meio tempo das câmaras municipais. Não existe qualquer referência às Juntas de Freguesia, nem aos membros daquela, não se extraindo, salvo melhor entendimento, qualquer intenção por parte do legislador de sujeitar os seus membros ao regime das incompatibilidades por via da alínea em apreço. Dai que, mesmo sendo admissível efectuar uma interpretação extensiva da norma, à luz das regras previstas no Código Civil, pensamos que, não tendo o legislador efectuada essa indicação expressa, e não se retirando da letra da lei nem do seu espírito essa intenção, não cabe ao intérprete alargar a previsão normativa em causa.

Diremos com Carlos Mateus que *“A admissibilidade da interpretação extensiva das normas de natureza excepcional, limita-se à situação em que o intérprete, ao reconstituir a parte do texto da lei, segundo os critérios estabelecidos no artigo 9º do CC, conclua pela certeza de que o pensamento legislativo coincide com um dos sentidos contidos na lei, mas que o legislador, ao formular a norma, exprimiu-se, restritivamente, dizendo menos do que queria.”*³

Aqui chegados, e colocada de parte a possibilidade da situação em apreço ter efectivo enquadramento na alínea a) nº1 do art.82º do EOA, importa considerar se tem acolhimento na supra referida al. j) do mesmo artigo.

A apreciação da mencionada alínea tem de ser feita em conjugação com a al. i), para onde expressamente remete, e dessa articulação retira-se que está abrangida pelo

³ Carlos Mateus, *In Deontologia Forense, Limites ao exercício da profissão de Advogado, Verbo Jurídico*, pág. 6



ORDEM DOS ADVOGADOS

Jurisprudência da OA

regime das incompatibilidades do EOA o membro do órgão de administração, executivo ou director com poderes de representação orgânica dos serviços ou entidades que possuam natureza pública ou prossigam finalidades de interesse público, de natureza central, regional ou local.

Coloca-se pois a questão de saber se as funções de Secretária de uma Junta de Freguesia são incompatíveis para o exercício da advocacia ao abrigo desta alínea, considerando que esta é membro do órgão executivo Junta de Freguesia, podendo considerar-se que não tem, ainda assim, poderes de representação orgânica e de vinculação do órgão, que são cometidos ao Presidente da Junta.

Defendemos, o que desde já anunciamos, que não caberá nesta alínea a situação que ora apreciamos, por se entender que o legislador, em boa verdade, não pretendeu incluir na al. j) do nº1 do art82º do EOA, as Juntas de Freguesia. E a defesa de tal interpretação tem por base um argumento que entendemos por decisivo. Vejamos!

A al. a) do nº1 do referido art. 82º do EOA veio a especificar, com maior clareza, as situações em que os cargos ou funções dos membros de autarquias locais, e em concreto das câmaras municipais, são incompatíveis com o exercício da advocacia.

Note-se que a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (Lei das Autarquias Locais), determina que as câmaras municipais, enquanto órgão executivo, são constituídas por um presidente e vereadores, um dos quais designado vice-presidente, tendo o EOA expressamente determinado a incompatibilidade para os vereadores a tempo inteiro e em regime de meio tempo. Ora, não ficam abrangidos pelo regime em análise – como



ORDEM DOS ADVOGADOS

Jurisprudência da OA

tem sido entendimento maioritário da Ordem dos Advogados – os vereadores sem tempo atribuído⁴ e sem delegação de poderes, não obstante serem membros do órgão executivo. Parece-nos, por isso, que o legislador, no que respeita às autarquias locais, e também no âmbito da revisão de 2015 do Estatuto, pretendeu manter as incompatibilidades apenas para certas funções ou cargos desempenhados nas autarquias locais, que elencou de forma especificada.

Se a al. j) do referido artigo tivesse como intenção abarcar os órgãos executivos das autarquias locais, quer as Câmaras Municipais quer as Juntas de Freguesia, não teria qualquer sentido que o legislador tivesse feito expressa menção aos cargos e funções das Câmaras Municipais que entende por incompatíveis com o exercício da advocacia (al. a)) pois que estas sempre estariam abrangidas pela al. j)), sem necessidade de qualquer outra previsão. Assim a ser, os vereadores das Câmaras Municipais, sem tempo atribuído e sem poderes delegados ou executivos, não poderiam manter o exercício da advocacia, por ser incompatível.

Como nos refere Fernando Sousa Magalhães, o entendimento maioritário da OA sobre a questão é *“que a incompatibilidade existia apenas quanto aos Presidente das Câmaras e para os Vereadores com poderes delegados ou executivos, com ou sem remunerações ou abonos, ficando os demais, bem como os membros das assembleias*

⁴ Cfr. Acórdão do Conselho Superior n.º R-151/2006, de 8 de Janeiro de 2008, Relator: Dr. Miguel Galvão Teles, publicado em www.oa.pt que refere :” O resultado será o de que se encontrarão em situação de incompatibilidade o Vice-Presidente, que substitui o Presidente da Câmara nas suas faltas e impedimentos, e os vereadores com delegação de competência do Presidente da Câmara. Por via da delegação de competências, esses vereadores partilham dos poderes do Presidente da Câmara e exercem poderes próprios daquele, pelo que se lhes aplicam as razões do legislador para tornar incompatível o exercício da advocacia com o cargo de Presidente da Câmara”.



ORDEM DOS ADVOGADOS

Jurisprudência da OA

municipais e de freguesias e os membros das juntas de freguesia apenas incursos em situações de eventual impedimento”⁵.

Também Carlos Mateus, seguindo a linha de entendimento maioritário acima referida, nos esclarece que *“Não existe incompatibilidade para o exercício da advocacia por parte de Advogado que seja Presidente de Junta de Freguesia”*, o que, por óbvio, implica que a referida incompatibilidade também se não verifica relativamente ao cargo de Secretário da Junta de Freguesia.⁶

Não cabendo a situação em apreciação neste parecer no elenco exemplificativo do art. 82º do EOA, teremos ainda de efectuar uma análise da questão com base nos princípios gerais, de forma a concluir se a referida independência, isenção e dignidade da advocacia são colocadas em crise.

Ora, a Freguesia é definido como a *“autarquia local que dentro do território municipal visa a prossecução de interesses próprios da população residente em cada circunscrição paroquial”*⁷. A freguesia tem pois, dois órgãos representativos, sendo um deles a Junta de Freguesia⁸ (órgão colegial executivo) e o outro a Assembleia de Freguesia (órgão deliberativo).⁹

⁵ Fernando Sousa Magalhães, *Estatuto da Ordem dos Advogados Anotado e Comentado*, 2015, 10ª Edição, Comentário ao art. 82º, Anot.3

⁶ Carlos Mateus, *In Deontologia Forense, Limites ao exercício da profissão de Advogado, Verbo Jurídico*, pág. 79, que indica, no sentido do ora defendido, Parecer CDP de 29 de Outubro de 2006, Relator: Dr. Pedro Machado Ruivo e Parecer do CDE, proc. Nº. 6/PP/2012-E, de 28 de Fevereiro de 2013: Relator: Dr. José António Belchior.

⁷ Freitas do Amaral, *In Curso de Direito Administrativo*, I, 1989, pag.515 e 516

⁸ Art. 5º da Lei 75/2013 de 12 de Setembro (Regime Jurídico das Autarquias Locais)

⁹ Art.244º e ss da Constituição da República Portuguesa



ORDEM DOS ADVOGADOS

Jurisprudência da OA

Nos termos da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro e rectificada pela Lei 67/2007 de 31 de Dezembro, Lei Orgânica n.º 1/2011 de 30 de Novembro e Lei 75/2013 de 12 de Setembro), nomeadamente no seu art.º 23.º n.º 2, a Junta é constituído por um Presidente e por Vogais, sendo que dois deles exercem as funções de Secretário e de Tesoureiro. Por força do n.º 2 do art.º 24.º do citado diploma, os Vogais são eleitos pela assembleia de freguesia, de entre os seus membros, mediante proposta exclusiva do Presidente da Junta.

No que respeita às funções ou competências dos Vogais, nomeadamente do Secretário, a Lei acima referida não as define ou concretiza, nem mesmo o Anexo I da Lei 75/2013 de 12 de Setembro, que apenas refere quais as competências da Junta de Freguesia e do respectivo Presidente. Assim, pode entender-se que o Secretário não tem competências próprias,¹⁰ cabendo-lhe exercer as funções que o Presidente da Junta de Freguesia entenda em concreto distribuir.

O n.º 3 deste art.º 18.º do Anexo I da Lei 75/2013 de 12 de Setembro contém uma enumeração das funções que o Presidente pode conferir, nomeadamente ao Secretário, e que são as seguintes:

¹⁰ O Decreto-Lei n.º 100/84 de 29-03, revogado pela Lei 169/99 de 18 de Setembro, referia no seu artigo 29.º - (Competência do secretário, do tesoureiro e restantes vogais) que : 1 - Compete ao secretário: a) Elaborar as atas das reuniões da junta; b) Certificar, mediante despacho do presidente, os factos e atos que constem dos arquivos da freguesia e, independentemente de despacho, o conteúdo das atas das reuniões da junta; c) Subscrever os atestados que devam ser assinados pelo presidente; d)) Assegurar o expediente da junta; e) Desempenhar as demais funções que lhe forem confiadas pela junta ou impostas por lei ou regulamento.



ORDEM DOS ADVOGADOS

Jurisprudência da OA

- a) A elaboração das atas das reuniões da junta de freguesia, na falta de trabalhador nomeado para o efeito;*
- b) A certificação, mediante despacho do presidente da junta de freguesia, dos factos que constem dos arquivos da freguesia e, independentemente de despacho, o conteúdo das atas das reuniões da junta de freguesia;*
- c) A subscrição dos atestados que devam ser assinados pelo presidente da junta de freguesia;*
- d) A execução do expediente da junta de freguesia;*
- e) A arrecadação das receitas, o pagamento das despesas autorizadas e a escrituração dos modelos contabilísticos da receita e da despesa, com base nos respetivos documentos que são assinados pelo presidente da junta de freguesia.*

Entende-se também que não está consagrada na lei a possibilidade de delegação genérica das competências do Presidente da Junta¹¹, pelo que está delimitada, também por esta via, as funções que, podem ser atribuídas aos Vogais e/ou ao Secretário.

Face ao exposto, e considerando as funções a desempenhar no âmbito do cargo em análise no presente parecer, somos a concluir que estas são muito diminutas ou limitadas e, da sua análise em concreto, não vislumbramos que delas possa resultar uma diminuição da independência, isenção ou da própria dignidade inerente ao

¹¹ Ao contrário do que sucede com o Presidente da Câmara Municipal, que pode delegar ou subdelegar competências nos vereadores com o consignado no art.º 36º do Anexo I da Lei 75/2013 de 12 de Setembro



ORDEM DOS ADVOGADOS

Jurisprudência da OA

exercício da profissão de Advogado. Com efeito, não nos parece que o desempenho de funções que abrangem a elaboração das atas das reuniões, a certificação de factos que constem dos arquivos da freguesia e atas das reuniões da junta de freguesia, a subscrição dos atestados que devam ser assinados pelo Presidente da Junta de Freguesia, entre outras de idêntica natureza, possam colocar em causa os princípios gerais que norteiam o exercício da função de advogado.

Somos, por isso, a concluir que inexistente incompatibilidade absoluta entre o exercício da advocacia e o exercício da função de Secretária de Junta de Freguesia.

Por outro lado,

O pedido de parecer alarga-se também à análise da segunda das questões acima referida, a saber: do exercício do cargo de Secretário da Junta de Freguesia pode resultar uma incompatibilidade relativa ou impedimento para o exercício da advocacia?

Recorrendo novamente aos ensinamentos de Fernando de Sousa Magalhães, “*os impedimentos resultam de circunstâncias concretas que devem levar os advogados a recusar o mandato ou prestação de serviços em função de conflitos de interesses ou de*



ORDEM DOS ADVOGADOS

Jurisprudência da OA

simples decoro, já que o exercício da profissão deve ser livre, independente e adequado à dignidade da profissão – vide art.º. 88º e 89º do EOA”¹²

O art.º. 83º do EOA, com relevo para a questão em análise, refere que:

“ 1 - Os impedimentos diminuem a amplitude do exercício da advocacia e constituem incompatibilidades relativas do mandato forense e da consulta jurídica, tendo em vista determinada relação com o cliente, com os assuntos em causa ou por inconciliável disponibilidade para a profissão.

2 - O advogado está impedido de praticar atos profissionais e de mover qualquer influência junto de entidades, públicas ou privadas, onde desempenhe ou tenha desempenhado funções cujo exercício possa suscitar, em concreto, uma incompatibilidade, se aqueles atos ou influências entrarem em conflito com as regras deontológicas contidas no presente Estatuto, nomeadamente, os princípios gerais enunciados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 81.

(...)

Estão aqui em causa os princípios de independência, probidade, lealdade, rectidão, honestidade e cortesia que constituem obrigações profissionais do advogado, e que decorrem também dos art.ºs 88º e 89º do EOA, pois o Advogado pode deparar-se com situações que o impeçam, nos termos dos artigos agora em apreço, de exercer o mandato ou prestar algum serviço, sob pena de entrar em conflito com as regras deontológicas que regem o exercício da profissão.

¹² Fernando Sousa Magalhães, *Estatuto da Ordem dos Advogados Anotado e Comentado*, 2015, 10ª Edição, Comentário ao art. 83º, Anot. I



ORDEM DOS ADVOGADOS

Jurisprudência da OA

No caso em apreço, e perante as funções que a Sr^a Advogada pretende exercer na Junta de Freguesia, pensamos que existe impedimento numa dupla vertente: (a) quer na hipótese desta pretender representar, pela via do mandato constituído a seu favor, a Junta de Freguesia onde exerce funções como Secretária¹³, (b) quer na eventualidade de representar terceiro contra a mencionada Junta.

Isto porque nas duas hipóteses colocadas à discussão o mandato afecta ou é susceptível de afectar a autonomia técnica, a independência, a isenção e a própria dignidade do Advogado (art.º. 83º nº2 e art.º. 81º do EOA).

É pois notório que para além da existência de potencial conflito de interesses, a situação pode gerar a suspeita na comunidade pública, de alguma influência que possa ser exercida na condução do mandato atendendo à especial relação existente entre o Advogado e o cargo que desempenha na Junta de Freguesia. Tal situação belisca, de forma clara, os princípios e regras que norteiam a actuação do advogado, colocando em causa a amplitude do exercício da advocacia, concluindo-se, sem mácula, pela existência de impedimento nos termos do art.º. 83º nºs 1 e 2 do EOA.

III –

Concluindo,

¹³ O que poderia implicar, em termos abstratos, a prática de um crime de prevaricação de advogado, p.p. pelo art. 370º do CP.



ORDEM DOS ADVOGADOS

Jurisprudência da OA

I – Nos termos da al. a) e j) do nº1 do art. 82º do EOA, não existe incompatibilidade entre o exercício da advocacia e o exercício das funções de Secretária de Junta de Freguesia.

II - O exercício do cargo de Secretário da Junta de Freguesia, nos termos do art. 81º e 82º do EOA não afeta nem é suscetível de diminuir a independência, isenção ou a própria dignidade inerente ao exercício da advocacia.

III – Existe impedimento em que a Secretária da Junta da Freguesia represente, pela via do mandato, quer a Junta de Freguesia onde exerce funções como Secretária, quer terceiro em litígio contra a mesma Junta, por ambas as situações afectarem ou serem suscetíveis de afectar a autonomia técnica, a independência, a isenção e a própria dignidade do Advogado (art.º. 83º nº1 e 2 e art.º. 81º do EOA).

É este o nosso parecer

Leiria, 14 de Julho de 2017,



ORDEM DOS ADVOGADOS

Jurisprudência da OA

À sessão do Conselho Regional de Coimbra

Sílvia Carreira

Vogal do CRC