

ORDEM DOS ADVOGADOS

Conselho Superior

SUMÁRIO:

As deliberações do Conselho Geral que aprovem pareceres não vinculativos são actos opinativos que traduzem simples declarações de inteligência versando sobre questões de natureza técnica jurídica, não sendo declaração de vontade administrativa nem sendo capazes de, por si, causarem imediata lesão na esfera jurídica dos interessados. A não se suscitarem questões relacionadas com vícios formais que gerem nulidade ou anulabilidade, essas deliberações são irrecorríveis, mesmo no plano dos recursos hierárquicos, não obstante o disposto nos arts. 5.º-1 e 40.º-1-*b*) do EOA, que deverão ser interpretados apenas no âmbito dos actos «susceptíveis de recurso», não abrangendo assim, como actos opinativos que são, os pareceres não vinculativos emitidos e aprovados pelos órgãos competentes da Ordem.

Esta interpretação do disposto nos arts. 5.º-1 e 40.º-1-*b*) do EOA não é nova, já que foi ela que consentiu a norma do art. 17.º do Regulamento dos Laudos de Honorários, ao prescrever que não há recurso das deliberações do Conselho Geral que se substanciem em acórdãos proferidos em processo de laudo. Tais acórdãos são, também eles, actos opinativos não vinculativos.

Não faria sentido que o Conselho Superior, por via de recurso, pudesse impor ao Conselho Geral, em substituição, qualquer «opinião» por este Conselho regularmente assumida e que, singelamente, disso não passasse, para que este Conselho a tivesse de tomar como sua, não o sendo.

PROCESSO N.º R/2394 — RECURSO PARA O PLENO

Acordam os do Conselho Superior da Ordem dos Advogados, reunido em Pleno:

1. A Sr.^a Dr.^a ..., advogada com escritório em Lisboa, requereu ao Senhor Bastonário a apreciação da sua situação pro-

fissional e a pronúncia sobre a compatibilidade entre o exercício da advocacia e o exercício das funções que exerce na Administração Regional de Saúde de ..., informando a requerente que se encontra a desempenhar funções de mera consulta jurídica.

O Senhor Bastonário, por despacho que se encontra a fls. 1, ordenou que o pedido fosse distribuído entre membros do Conselho Geral como «parecer», tendo o Relator determinado que a requerente juntasse cópia do quadro orgânico da ARSL, Sub-Região de..., do qual se evidenciasse a expressa previsão do cargo desempenhado, a fim de se aferir do eventual preenchimento da exceção consignada no n.º 2 do art. 69.º do Estatuto da Ordem dos Advogados.

Cumprindo o despacho (fls. 6 e ss. e 13 e ss.), com considerações adicionais por parte da requerente, veio a ser emitido, pelo Relator, o parecer que se encontra a fls. 22/23, aliás douto, que conclui do seguinte modo:

«(...) É assim que, salvo o devido respeito, não se poderá ver a situação aqui em apreciação como sendo abrangida pela exceção constante da segunda parte do n.º 2 do art. 69.º do E.O.A., razão pela qual sou de parecer que o exercício da advocacia é incompatível com o desempenho de quaisquer funções na Administração Regional de Saúde de ...)».

Submetido este parecer a deliberação do Conselho Geral, foi o mesmo aprovado em sessão de 11 de Maio de 1996.

A Colega requerente, notificada desta deliberação do Conselho Geral e com ela não se conformando, interpôs recurso para o Conselho Superior, tendo desde logo apresentado a sua alegação, aliás douta, nela concluindo:

«Deve o parecer ser reformulado, pois a partir dos fundamentos de facto e de direito nunca se poderia concluir pela incompatibilidade do exercício da advocacia com desempenho de quaisquer funções na Administração Regional de Saúde de ..., considerando que:

a) Por ausência dos pressupostos de direito o regime jurídico em que a recorrente se encontra não lhe concede o

estatuto de funcionária pública — art. 4.º do D.L. n.º 427/89, de 7 de Dezembro;

b) *Por ausência dos pressupostos de facto e de direito, a aquisição de serviços não concedê à recorrente o estatuto de agente administrativa — art. 14.º a 21.º do D.L. n.º 427/89, de 7 de Dezembro;*

c) *Por inexistência dos pressupostos de facto e de direito, a situação em que a recorrente se encontra não é enquadrável na alínea i) do n.º 1 do D.L. n.º 84/84, de 16 de Março (E.O.A.), não tendo, em consequência, aplicabilidade o disposto na primeira parte do n.º 2 da mesma disposição legal, por esta remeter para as incompatibilidades mencionadas no n.º 1;*

d) *As funções desempenhadas traduzem-se exclusivamente na emissão de pareceres e na elaboração de estudos técnicos-jurídicos que se integram no exercício de funções de mera consulta jurídica.*

Pelo exposto, deve ser concedido provimento ao presente recurso, anulando-se o parecer recorrido, com as integrais e legais consequências».

2. O Senhor Bastonário, por despacho que se encontra a fls. 43, ordenou que os autos subissem a este Conselho Superior, onde foram recebidos e regularmente distribuídos.

3. A deliberação recorrida configura-se singelamente como um «parecer» do Conselho Geral e aqui coincidem as perspectivas dos intervenientes nos autos: a do Conselho Geral e a da Colega recorrente, que, aliás, no seu requerimento inicial dirigido ao Senhor Bastonário, mais não pediu que a apreciação da «situação exposta» e a pronúncia sobre a questão concreta que propôs.

É indiscutível que o Conselho Geral tem competência para discutir e aprovar os pareceres dos seus membros — art. 42.º-1-h) do E.O.A.

Os pareceres, quando *não vinculativos*, são actos opinativos que não traduzem manifestações de vontade, mas simples declarações de inteligência versando sobre questões de natureza técnica ou jurídica (cfr. Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, Vol. III, pág. 138). Não sendo declaração de vontade administrativa nem

sendo capazes de, por si, causarem imediata lesão na esfera jurídica dos interessados, não são susceptíveis de recurso contencioso de anulação (Ac. do STA de 19.03.91, Rec. 27.229).

Os pareceres dizem-se *vinculativos* apenas e tão só quando as respectivas conclusões tenham de ser seguidas pelo órgão competente para a decisão, devendo entender-se que, salvo disposição expressa em contrário, os pareceres referidos na lei consideram-se não vinculativos (Art. 98.º-1-2 do Código do Procedimento Administrativo). Os pareceres facultativos e os obrigatórios não vinculativos inscrevem-se na categoria dos actos internos, isto é, aqueles que se situam no âmbito das relações interorgânicas ou de hierarquia e só neles produzem os seus efeitos. Não se projectam na esfera jurídica dos particulares nem definem situações jurídicas, não sendo, por isso, recorríveis (cfr. José Manuel Santos Botelho, Américo Pires Esteves e José Cândido de Pinho, Código do Procedimento Administrativo Anotado, 1966, pág. 334, citando Marcelo Caetano, Mário Esteves de Oliveira e Sérvulo Correia). O que temos por certo, mesmo na moldura dos recursos hierárquicos, não obstante o teor dos arts. 5.º-1 e 40.º-1-b) do E.O.A., que deverão ser interpretados apenas no âmbito dos actos «susceptíveis de recurso», não abrangendo assim, como actos opinativos que são, os pareceres não vinculativos emitidos e aprovados pelos órgãos competentes da Ordem.

Aliás, esta interpretação do disposto nos arts. 5.º-1 e 40.º-1-b) do E.O.A. não é nova, já que foi ela que consentiu a norma do art. 17.º do Regulamento dos Laudos de Honorários, ao prescrever que não há recurso das deliberações do Conselho Geral que se substanciem em acórdãos proferidos em processos de laudo. Obviamente: tais acórdãos são, também eles, actos opinativos não vinculativos.

4. É evidente, no quadro exposto, que o parecer objecto da deliberação recorrida se configura como parecer não vinculativo, já que, sendo o próprio Conselho Geral da Ordem o órgão competente para deliberar a suspensão da inscrição da Colega recorrente ao constatar a existência de eventual incompatibilidade (art. 70.º-2 do E.O.A.), não está, ele próprio, *ao deliberar e se vier a deliberar* tal suspensão, vinculado a seguir, *necessariamente*, na ausência de

imposição legal, as conclusões do parecer que anteriormente aprovou sobre tal matéria, bem podendo mudar a sua orientação e deliberar em sentido diferente se entender que a fundamentação legal em que se baseia aponta para solução divergente da agora perfilhada no parecer aprovado.

Não tendo a deliberação recorrida ido mais longe que a singela aprovação do parecer do Relator e não se contendo neste proposta de suspensão da Colega por verificação de incompatibilidade, é manifesto que a deliberação recorrida se substanciou na prolação de puro acto opinativo, sem a mais pequena repercussão na esfera jurídica da recorrente que, sendo advogada com a inscrição em vigor, ficou, depois da deliberação recorrida, precisamente com o mesmo estatuto profissional que antes detinha, sem qualquer alteração.

5. As conclusões da recorrente reclamam a anulação da deliberação recorrida, por entender que o parecer se encontra viciado por erro de interpretação de normas e consequente violação de lei. O que traduz, na prática, a pretensão de o Conselho Superior se substituir e impor ao Conselho Geral a adopção de «opinião» diferente da que ali foi expendida e aprovada. Salvo o devido respeito, em pleno domínio do absurdo, uma vez que, na ausência de deliberação com efeitos constitutivos, repercutida na esfera jurídica da recorrente, que permita a censura de fundamentos e sentido decisorio, não se vê como poderá o Conselho Superior impor ao Conselho Geral, em substituição, qualquer «opinião», que, singelamente, disso não passe, para que este Conselho a tome como sua, não o sendo.

Naturalmente que outra, inteiramente distinta, seria a perspectiva se, constatada a incompatibilidade, o Conselho Geral tivesse determinado a suspensão da inscrição da recorrente. Mas já se viu que tal não aconteceu. E, se vier a acontecer, óbvio se torna que será de tal deliberação — e não da ora recorrida — que deverá ser interposto o competente recurso para que este Conselho Superior possa sindicat os fundamentos e sentido deliberatório do acto, esse sim, directamente lesante da esfera jurídica da Colega. Mas desse outro. Não do acto aqui recorrido que a não affectou.

Diferente perspectiva se assumiria ainda se a recorrente viesse atacar a deliberação do Conselho Geral imputando-lhe vícios do processo de formação, isto é, se viesse pedir a anulação, ou o reconhecimento de nulidade, dizendo que a manifestação de vontade do órgão colegial foi mal formada, v.g. por falta de quorum, votação inquinada ou qualquer outro vício fundante. Sendo a deliberação, em si, a fusão das declarações de vontade individual de cada um dos membros do órgão recorrido, não para formar um acordo de interesses contrapostos, mas para apurar, por sufrágio, a vontade do Conselho (Antunes Varela, *Das Obrigações*, 3.^a edição, pág. 204), naturalmente que a irregularidade dessa fusão poderia determinar a anulação, ou o reconhecimento de nulidade, da deliberação recorrida.

Nesse caso, o que se pretenderia era, não a «*reformulação do parecer*», mas sim a constatação de *parecer nulo ou anulado* do Conselho Geral, por inquinação da deliberação que o aprovou.

Basta, contudo, ver a douda alegação de recurso e as suas conclusões para se verificar que não é por aí que a recorrente assenta o seu inconformismo e põe em crise a deliberação recorrida.

6. São, pois, termos em que, por a deliberação recorrida não ser recorrível, se acorda em não conhecer do recurso e ordena a devolução dos autos ao Conselho Geral.

Notifique.

Lisboa, 24 de Janeiro de 1997.