

Jurisprudência
dos Conselhos

PARECER DO CONSELHO SUPERIOR

Processo n.º

Insuficiência económica/Advogado Estagiário/Alteração
superveniente/Soluções manifestamente desrazoáveis no
Procedimento Administrativo(*)

Recorrente: Conselho Regional de
Recorrido: Conselho Geral da Ordem dos Advogados
Relator: Conselheiro Dr. Júlio Elvas Pinheiro

Relatório

Vem o Ex.^{mo} Sr. Dr., Presidente do Conselho Regional deda Ordem dos Advogados, a fls. e sgs. **interpor recurso para o Plenário do Conselho Superior** da Decisão, de fls.e sgs., de de Maio de 2021 do Conselho Geral da Ordem dos Advogados, cuja Ex.^{ma} Vogal, Sra. Dra., considerou procedente o recurso hierárquico interposto pela Ex.^{ma} Sra. Advogada Estagiária, Dra., contra a Decisão do Conselho Regional de Lisboa que indeferira a isenção do pagamento de taxas e emolumentos por aquela solicitado.

Invoca o Recorrente, para aquela interposição, os art. 6.º, n.ºs 1 e 2 e art. 44.º do nosso Estatuto (Lei 145/2015, de 9 de Setembro).

Os autos foram recebidos e admitidos, por Despacho da Exma. Vogal do Conselho Geral de fls., tendo subido em conformidade e sido

(*) Aprovado por maioria pelo Plenário do Conselho Superior, reunido em sessão do dia 21 de Fevereiro de 2022, com o voto contra do Conselheiro Dr. João Paulo Pimenta

conclusos ao Relator em de Outubro de 2021 na sequência de Despacho da Ex.^{ma} Senhora Presidente do Conselho Superior de de Setembro de 2021.

O Despacho em crise

Conforme fls. e sgs., escreveu a Ex.^{ma} Vogal do Conselho Geral:

“A Sra. Advogada Estagiária, vem apresentar Recurso Hierárquico para o Conselho Geral da Ordem dos Advogados, com vista à anulação do despacho proferido a de 2020 pelo Conselho Regional de que indeferiu a isenção de pagamento de taxas e emolumentos solicitada.

No documento datado de 2021., a Ex.^{ma} Sra. Advogada Estagiária interpõe recurso, com base na última parte do n.º 2 da Deliberação n.º 855/2011, de 30 de Março, DR II.^a Série, e solicita uma reavaliação da sua condição económica superveniente, anexando três documentos comprovativos da insuficiência que sempre alegou e que, segundo a própria, agudizou no último ano. (...)

Em consonância com a Deliberação n.º 1142/2018, de 16 de Outubro, que define a tabela de emolumentos aplicável ao Curso de Estágio de 2019 até à presente data a recorrente deveria ter liquidado os emolumentos constantes dos pontos 8.1. e 8.2 da referida deliberação, num valor total de €1000.00 (€700.00 + €300.00).

No acto de inscrição solicitou a isenção de pagamento de taxas e emolumentos, concluindo-se que tal pedido foi levado a cabo em tempo oportuno (...).

Quanto ao exigido no n.º 2 da Deliberação n.º 855/2011, de 30 de Março, onde consta que **“ficam isentos de pagamento de taxas de emolumentos os estagiários que demonstrem no acto de inscrição que beneficiaram de bolsa de estudo em todos os anos de frequência do curso de Direito, sem prejuízo da possibilidade da Ordem dos Advogados reavaliar a sua situação económica por alteração superveniente”**, verificamos que a recorrente não beneficiou da bolsa de estudos em todos os anos de frequência da licenciatura, nomeadamente nos anos 2014/2015 e 2018/2019, portanto não preenche tal requisito. **Contudo, o próprio normativo refere ter a Ordem dos Advogados a possibilidade de reavaliar a situação económica superveniente dos recorrentes.**

Ora esta salvaguarda constante do n.º 2 serve precisamente para que a Ordem possa ser justa, no sentido de que, todos sabemos, as condições de cada um podem alterar-se de um momento para o outro, e a situação pandémica que vivemos veio demonstrar isso mesmo.

A Ex.^{ma} Sra. Advogada Estagiária anexou ao seu pedido de reavaliação da situação económica três documentos:

- o primeiro dos quais respeitante ao valor salarial que auferiu em Janeiro e Fevereiro do presente ao de 2021;
- o documento n.º 2 reporta-se à Declaração de IIRS referente ao ano transacto de 2020;
- o documento n.º 3 ao empréstimo contraído junto da Caixa Geral de Depósitos/Crédito Universitário, que lhe permitiu que concluísse a sua formação.

O despacho datado de 6 de Abril de 2021 do Ex.^{mo} Sr. Vogal com o Pelouro da Seção de Inscrições **mantém a decisão recorrida e é completamente omissa quanto aos documentos juntos, não fazendo qualquer referência à situação** atual da recorrente, sendo nosso entendimento que tal deveria ter sido devidamente avaliado e ponderado.

Parece-nos claro que a Ordem não se deve cingir apenas e só ao requisito do benefício da bolsa em todos os anos da licenciatura, mas antes apreciar toda a documentação junta, ter em atenção as alterações supervenientes a nível económico da recorrente, tal como prescreve o n.º 2 in fine da Deliberação n.º 855/2011, de 30 de Março.

Dos documentos carreados para os autos é notória a insuficiência económica da recorrente. Note-se que, mesmo à data da inscrição, aquando do pedido e atenta toda a documentação junta, poder-se-ia aferir dessa mesma insuficiência económica. O próprio Conselho Regional de da Ordem dos Advogados admite que os rendimentos da recorrente são insuficientes, vertendo no seu despacho⁽¹⁾ datado de de Fevereiro de 2021 o deferi-

(1) Por Despacho de Fevereiro de 2021, de fls., do Ex.^{mo} Vogal com o Pelouro das Inscrições do Conselho Regional de: *i) indeferiu a isenção do pagamento da taxa de emolumentos*, referindo que “ de acordo com o disposto no n.º 2 da Deliberação n.º 855/2011, de 30.03 (DR. II.ª Série) é requisito para atribuição da isenção de pagamento de taxas de emolumentos que o (a) Requerente tenha beneficiado de bolsa de estudo por insuficiência económica em todos os anos de frequência da licenciatura, cumulativamente. Ainda assim, poderá a Ordem reavaliar a condição económica superveniente dos Requerentes”; *ii) autorizou o pagamento faseado dos emolumentos*, refe-

mento, a título excecional, do pagamento faseado dos emolumentos em cinco prestações mensais e sucessivas no valor de €200.00 cada.

Pelo exposto, dá-se provimento ao recurso interposto pela Exma. Advogada Estagiária, concedendo-se isenção do pagamento das taxas e emolumentos à recorrente por comprovada insuficiência económica”.

Recurso

O Recorrente formula uma Questão Prévia, onde refere, designadamente:

“Existe, como se tenciona demonstrar, um claro erro jurídico na análise desenvolvida pelo Conselho Geral. Todavia, o que verdadeiramente impressiona é a situação de singular desigualdade, com potenciais consequências sistémicas naquilo que são as condições de acesso à profissão dos demais Advogados-Estagiários. Em rigor, parece que o Conselho Geral se deixou impressionar com a situação particular da Advogada Estagiária recorrente, criando, em resposta, uma solução de exceção, ao arpejo das regras que esse próprio órgão criou, nomeadamente no constante da Deliberação n.º 855/2011, de 30 de Março e que, aparentemente, decide manter válidas e eficazes na ordem jurídica. Tal derrogação singular de regras é inadmissível (por violação do princípio da inderrogabilidade singular dos regulamentos, consagrado no art. 142.º do Código do Procedimento Administrativo) e leva, como se verá, à ilegalidade do caso”.

Sob título “Da correta interpretação do regime jurídico aplicável previsto da Deliberação do Conselho Geral n.º 855/2011, o Recorrente transcreve os seguintes Considerados da sobredita Deliberação:

“G) Em resultado do novo modelo de formação, mais exigente, ínsito no Regulamento Nacional de Estágio aprovado pelo Conselho Geral, e, bem assim, do acesso ao estágio por parte de candidatos a advogados com menos de 5 anos de licenciatura, torna-se necessário adequar os emolumentos previstos na Tabela de Emolumentos e Preços, para a fase de formação inicial e complementar do estágio e para a inscrição como advogado;

H) Tal alteração deve ser de modo a que os custos do acesso à profissão, não sendo para já assumidos pelo Estado, como acontece no caso dos magistrados, sejam suportados por quem pretenda aceder à profissão e não pela Ordem dos Advogados;

rindo que “tendo contudo em consideração os rendimentos, defere-se excecionalmente o pagamento faseado dos emolumentos, referente aos pontos 8.1 e 8.2 da Deliberação n.º 1142/2018 de 16 de Outubro, no valor total de 1000.00 Euros, em cinco prestações mensais (...)”.

I) A diferente realidade dos vários Conselhos Distritais, quer quanto ao número de estagiários, quer quanto às condições dos respetivos Centros Distritais de Estágio, quer quanto às acessibilidades, e, outrossim, a necessidade, por imperativo legal, de definir valores emolumentares uniformes para todo o país.”

Transcreve também a norma da Deliberação n.º 855/2011 em causa:

“2. Ficam isentos do pagamento de taxas de emolumentos os estagiários que demonstrem, no acto de inscrição, que beneficiaram de bolsa de estudo, em todos os anos de frequência do curso de Direito, sem prejuízo da possibilidade de a Ordem dos Advogados reavaliar a sua situação económica por alteração superveniente”.

E argumenta como se transcreve:

“A referência à possibilidade de reavaliação da situação económica por alteração superveniente constitui já outra disposição normativa que precariza a decisão tomada, tornando-a passível de alteração futura, se a realidade material vier a revelar ser desnecessária a medida de apoio concedido. Essa diversa realidade normativa esta bem espelhada na utilização das expressões “sem prejuízo”, “reavaliação” e “alteração superveniente”.

Isto é, a decisão originária está submetida ao bloco da legalidade, submissão que abrange as regras que ela própria cria, materializando e sedimentado a segurança jurídica necessária ao funcionamento coerente do nosso ordenamento.

É certo que de um ponto de vista material e atendendo ao objetivo da norma se pode discutir se a solução adotada é a mais adequada ou se existirá solução mais consentânea com o objetivo pretendido. (...)

Ora o referido normativo regulamentar estipula que a regra aplicável a todos os candidatos ao curso de estágio da Ordem dos Advogados é o pagamento, no ato de inscrição e nas fases posteriores, do montante fixado na Deliberação n.º 1142/2018, de 16 de Outubro. Não obstante, e como exceção, o normativo legal prevê os enunciados requisitos cumulativos para atribuição, aos Advogados Estagiários, de isenção de pagamento de taxas de emolumentos. (...)

(...) Salvo o devido respeito, a interpretação realizada não se coaduna com a letra da lei, nem com as circunstâncias em que a mesma foi elaborada. Em primeiro lugar, porque a situação regulamentada pelo n.º 2 da Deliberação n.º 855/2011, de 30 de Março, destina-se às situações excecionais em que os candidatos a Advogados-Estagiários tenham obtido bolsa de estudos em todos os anos de frequência da licenciatura, o que só assim lhes permitirá o acesso à profissão isentos do pagamento de qualquer taxa e emolumento.

Em segundo lugar, a parte final do preceito salvaguarda as situações de alteração de situação económica nos casos em que a Ordem dos Advogados, atenta a análise da documentação necessária e exigida, entregue pelos candidatos, constate que já não se verifica uma necessidade económica que justifique a isenção de taxas e emolumentos. **E não o inverso**".

E ainda:

"De todo o modo, é convicção deste Conselho Regional que a interpretação normativa não poderá ser acolhida no acto impugnado, pois não pode ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso (ASCENSÃO, J. OLIVEIRA, "Interpretação das leis, integração das lacunas, aplicação do princípio da analogia", p. 916). (...) Contudo, tal aplicação analógica não é possível, pois a mesma pressunha a existência de um caso omissio que mereça ser juridicamente regulado, o que não sucede. (...).

O Conselho Geral, com emissão de normas regulamentares, auto vinculou-se, eliminando o poder discricionário que, na matéria, pudesse ter. (...)

De outro modo, tal orientação será objetivamente contrária às regras de interpretação previstas e reguladas nos arts. 8.º a 10.º do Código Civil, que proíbe decisões casuísticas sem qualquer enquadramento legal, para além de violar conforme inicialmente referido, o princípio da inderrogabilidade singular dos regulamentos, consagrado no art. 142.º do Código do Procedimento Administrativo".

Conclui o respetivo recurso pedindo a impugnação do acto impugnado, mantendo como tal o indeferimento do pedido de isenção de taxas e emolumentos solicitado pela Senhora Advogada Estagiária.

Opinião

Depara-se neste recurso uma estrita questão de Direito, porquanto inexistem, no essencial, divergências entre Recorrente e Recorrido, acerca da factualidade relevante, que cumprisse previamente apreciar.

A Deliberação do Conselho Geral **de 7 de Junho** de 2018, publicada na II.ª Série do DR de 16 de Outubro, modificou a Tabela de Emolumentos e Preços vigorando, para serem aplicados logo no Curso de Estágio de 2019, os seguintes emolumentos:

"8.1 — A pagar no ato de recebimento do pedido de inscrição — 700.00;

8.2 — A pagar até 5 dias antes do termo da primeira fase do estágio — 300.00”

Dispondo, por seu turno, o n.º 2 da Deliberação n.º 855/2011, de 30 de Março:

“Ficam isentos de pagamento de taxas de emolumentos os estagiários que demonstrem no acto de inscrição que beneficiaram de bolsa de estudo em todos os anos de frequência do curso de Direito, sem prejuízo da possibilidade da Ordem dos Advogados reavaliar a sua situação económica por alteração superveniente”.

Importa começar por destacar algo que escapou à ponderação do Ex.^{mo} Vogal do Conselho Regional de Lisboa, cujo Despacho de 1 de Fevereiro de 2021, a fls. 58, concluiu a fundamentação da recusa da peticionada isenção com a frase: “da documentação entregue consta que a Requerente no ano letivo de 2014/2015 e 2018/2019 não beneficiou da atribuição de bolsa”.

Todavia, a fls. ... consta Declaração emitida pela Sra. Diretora de Serviços de Apoio ao Estudante da Direção Geral de Ensino Superior, datada de 19 de Julho de 20’19, na qual se refere que **a F foi deferida candidatura a bolsa nos anos letivos de 2012/2013, 2013/2014, 2015/2016, 2017/2017 e 2017/2018.**

E, por outro lado, a fls. 8, consta Certidão da Diretora da Faculdade de Direito da Universidade de, datada de..... de Agosto de 2019, que refere que a referida Sra. concluiu a respetiva Licenciatura em de Janeiro de 2019.

Face ao que antecede, não constando nos autos nenhuma evidência de que tenha frequentado as aulas daquela Faculdade no ano letivo de 2014/2015 e sabendo-se da existência, nesse estabelecimento público, de uma época especial de recurso, em Dezembro/Janeiro, para conclusão das licenciaturas dos alunos matriculados no ano letivo anterior, percebe-se o desamparo da apreciação do Ex.^{mo} Vogal, na respetiva conclusão a propósito dos mencionados anos letivos de 2014/2015 e 2018/2019.

Ou seja, para o que efetivamente interessa, e descontado o hiato de 2014/2015 (do qual nada sabemos) é perfeitamente defensável entender-se que está cumprido o requisito da 1.^a parte do n.º 2 da Deliberação n.º 855/2011!

Por um outro ângulo, crê-se que igualmente não tem razão o Recorrente, na tese que sustenta. Na verdade, o elemento lógico-racional em que assenta a tese recursiva pode condensar-se na seguinte frase da peça do Ex.^{mo} Sr. Presidente do Conselho Regional de

“a parte final do preceito salvaguarda as situações de alteração de situação económica nos casos em que a Ordem dos Advogados, atenta a análise da documentação necessária e exigida, entregue pelos candidatos, constate que já não se verifica uma necessidade económica que justifique a isenção de taxas e emolumentos. **E não o inverso**” (fls. 91).

Cumpre examinar.

A tese do Recorrente admite a alteração superveniente da situação económica dos candidatos, mas apenas e exclusivamente num só sentido, qual seja o da exclusão do benefício por cessação da necessidade económica antes verificada.

Ou seja, segundo o referido entendimento, fará sentido, à Ordem e em sede de decisão, atualizar o enquadramento da situação económico-financeira do candidato, quanto tal atualização corresponda a uma evolução mais favorável, assim negando a isenção de pagamentos dos emolumentos, a quem beneficiara de bolsa de estudo na frequência do respetivo Curso. Mas, segundo tal entendimento, nenhuma outra hipótese de decisão será admissível, por efeito de alteração superveniente.

Ora, diversamente da tese recursiva, crê-se que a frase “sem prejuízo da possibilidade da Ordem dos Advogados reavaliar a sua situação económica por alteração superveniente” não comporta apenas um único sentido, truncando-lhe outras possibilidades de interpretação e de aplicação.

Isto é: Reconhecida que está, no preceito, a ideia da alteração superveniente, não se vê como se deva aceitar, em exclusivo, a possibilidade da superveniência desfavorável ao candidato (que leve à denegação da isenção) mas não, também e ainda, a possibilidade oposta, de ser admitida uma superveniência favorável, que leve à isenção.

Portanto, não se acompanha o entendimento que subjaz à tese do Recorrente, quando acolhe a reavaliação superveniente da situação dos candidatos, mas apenas para lhes negar a isenção dos emolumentos (e recusando, expressamente, a hipótese inversa, por maior e mais inequívoca que seja a carência económica e financeira do candidato).

Da leitura quer da Deliberação de 2011 quer da Deliberação de 2018 não se recolheu qualquer subsídio que ampare a estreiteza semântica da tese recursiva, que apenas autoriza um único sentido à frase “**reavaliar a sua situação económica por alteração superveniente**”. Destarte, não é isento de voluntarismo hermenêutico o exercício interpretativo do Recorrente, quando pretende reduzir a um só sentido o campo semântico de uma frase onde, sem qualquer favor, se pode vislumbrar (além daquela que é patrocinada pelo Recorrente), uma segunda possibilidade de sentido. Não houve, portanto, contrariamente ao que pretende o Recorrente, qualquer utilização discricionária do Regulamento mas, outrossim, é a própria letra do Regulamento, no segmento relevante em causa, que comporta pelo

menos duas possibilidade de sentido, a propósito da superveniência, enquanto fator de reavaliação da situação económico-financeira dos candidatos ao Estágio profissional.

E assim sendo, não se afigura que o Recorrente tenha logrado demonstrar a tese que sustenta, no sentido de existir apenas uma só possibilidade (a que denega a isenção) relativamente ao segmento “**sem prejuízo da possibilidade da Ordem dos Advogados reavaliar a sua situação económica por alteração superveniente**”.

Face ao que antecede, não se acompanha a invocação, pelo Recorrente, de que a deliberação em crise violou o art. 142.º do Código do Procedimento Administrativo, uma vez que tal violação, para ocorrer, significaria que o sentido do preceito regulamentar vertido na parte final do n.º 2 da Deliberação n.º 855/2011 apenas comportava o segmento consentido pelo Recorrente, e nenhum outro. Ora, embora brandindo com a arguição da violação, não se afigura que o Recorrente tenha feito essa demonstração, pelo que se recusa igualmente a conclusão que ele favorece, quando refere ter sido violada norma regulamentar (o pressuposto legitimador da invocação do n.º 2 do art. 142.º do CPA).

Aliás, e porque invoca o CPA, acrescento o que segue:

Chocante seria se, como pretende o Recorrente, a alteração superveniente — reconhecida expressamente pelo Regulamento — apenas pudesse funcionar num só e único sentido, qual seja o da denegação da isenção, mas já não pudesse ser aplicável ante situações objetivamente de grande escassez, tal qual foi expressamente reconhecido pelo Conselho Geral, quando escreveu:

“Dos documentos carreados para os autos é notória a insuficiência económica da recorrente. Note-se que, mesmo à data da inscrição, aquando do pedido e atenta toda a documentação junta, poder-se-ia aferir dessa mesma insuficiência económica. O próprio Conselho Regional de Lisboa da Ordem dos Advogados admite que os rendimentos da recorrente são insuficientes” (fls. ...).

E esta perplexidade tem enquadramento no Código do Procedimento Administrativo, cujo art. 8.º oferece-nos um relevantíssimo critério, que não pode ser arredado em matéria de interpretação de normas jurídicas e aqui convoco:

“A Administração Pública deve tratar de forma justa todos aqueles que com ela entrem em relação, e rejeitar as soluções manifestamente desrazoáveis ou incompatíveis com a ideia de Direito, nomeadamente em matéria de interpretação das normas jurídicas e das valorações próprias do exercício da função administrativa”.

Também pela banda dos preceitos civilistas, e em vista do que antes já se opinou, manifesto é que não parece que o Recorrente tenha razão, pelo que não merece acordo o respetivo entendimento, acerca da violação dos arts. 8.º a 10.º do Código Civil pela Deliberação em crise.

Na verdade, entendo que a frase do Regulamento “**sem prejuízo da possibilidade da Ordem dos Advogados reavaliar a sua situação económica por alteração superveniente**” apresenta um mínimo de correspondência verbal para acolher duas possibilidades de sentido, e não exclusivamente uma só, pelo que a Decisão em crise não causou qualquer violação desses preceitos do Código Civil.

Mais determinantemente, ainda, o n.º 1 do art. 20.º da Constituição da República, proíbe a denegação de justiça (e, em geral, de direitos), por insuficiência de meios económicos, e nunca poderemos deixar de convocar a norma constitucional, que a todas as demais consabidamente se impõe.

Face ao que antecede, não se afigura ao Relator que o Recorrente haja mobilizado suficientes argumentos para justificar a revogação da Decisão do Conselho Geral que impugnou.

Proposta de Deliberação

Proponho seja negado provimento ao recurso subscrito pelo Exmo. Senhor Presidente do Conselho Regional de, assim confirmando-se a Decisão de de Maio de 2021 da Ex.^{ma} Sra. Vogal do Conselho Geral da Ordem dos Advogados, que considerou procedente o recurso hierárquico interposto pela Exma. Sra. Advogada Estagiária, Dra.

Lisboa e sede da Ordem dos Advogados, 21 de Fevereiro de 2022.

O Relator,

JÚLIO ELVAS PINHEIRO

Declaração de Voto

Voto Vencido o Parecer relativo ao processo, porquanto:

1. Desde logo porquanto o parecer apresentado a deliberação é omissivo em parte dos fundamentos/conclusões do recurso, que acompanho, nomeadamente:

A norma regulamentar do Conselho Geral que limita a concessão de isenção emolumentar relativa à inscrição dos estagiários prende-se com a dificuldade/impossibilidade de um Conselho Regional apreciar de forma cabal e objetiva situações de carência económica em cada caso, por não existirem quaisquer parâmetros objetivos de avaliação;

Entendimento diverso geraria uma situação de absoluta falta de rigor, “proporcionando uma situação arbitrária e desigual dos diversos Conselhos Regionais”.

2. O recurso e sentido dado às normas de interpretação e integração de lacunas está desvirtuado e contradiz as mais elementares exigências neste particular;

3. O sentido da norma é inequivocamente estabelecer um referencial mínimo objetivo para conceder a dita isenção (benefício prévio de bolsa de estudo), por contraposição a uma análise discricionária. De outro modo, o que a norma diria seria simplesmente que beneficiariam de isenção todos os que o demonstrassem no acto da inscrição. Por alguma razão esse não é o enunciado da norma.

Não acompanho assim, de todo, o sentido da proposta submetida a deliberação.

JOÃO PAULO PIMENTA