

Parecer

Proposta de Lei n.º 311/XII/4.^a

Deputado Relator: Miguel Santos

Assunto: “ Aprova o Estatuto da Ordem dos Médicos, conformando-o com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais”

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV - ANEXO

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota Introdutória

O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 311/XII/4.^a, que *“Aprova o Estatuto da Ordem dos Médicos, conformando-o com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais”*.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º, da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º do RAR.

A referida Proposta de Lei deu entrada na Assembleia da República a 20 de março de 2015, tendo sido admitida e baixado, por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, de dia 25 seguinte, à Comissão de Saúde, para efeitos de emissão do presente Relatório Final.

A discussão, na generalidade, da Proposta de Lei n.º 311/XII/4.^a, encontra-se agendada para a reunião do Plenário da Assembleia da República do próximo dia 24 de abril.

2. Enquadramento

Sendo o enquadramento legal e constitucional da Proposta de Lei n.º 311/XII/4.^a suficientemente expandido na *Nota Técnica* que a respeito do mesmo foi elaborada pelos competentes serviços da Assembleia da República, a 9 de abril de 2015, remete-se para

esse documento, que consta em anexo, a densificação do presente capítulo.

3. Objeto da Iniciativa

A Proposta de Lei n.º 311/XII/4.^a tem por objetivo adequar o Estatuto da Ordem dos Médicos (OM) ao novo regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, aprovado pela Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro.

Tal necessidade decorre do disposto no n.º 2 do artigo 53.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, nos termos do qual *«as associações públicas profissionais já criadas devem adotar as medidas necessárias para o cumprimento do disposto na presente lei»*.

A Proposta de Lei n.º 311/XII/4.^a prevê, no n.º 1 do seu artigo 1.º, a OM como *“a associação pública profissional representativa dos que, em conformidade com os preceitos do presente Estatuto e as disposições legais aplicáveis, exercem a profissão de médico”*.

No que concerne ao acesso profissional, a Proposta de Lei em apreço faz depender o exercício autónomo da profissão da *“realização de estágio profissional e da aprovação em exame que visa a avaliação do nível de conhecimentos práticos e teóricos”*, o qual tem a duração de 12 meses, dele estando dispensados aqueles *“que, no âmbito do disposto no regime do internato médico, se encontrem habilitados ao exercício autónomo da medicina”*, bem como *“aqueles a quem seja reconhecida experiência profissional relevante demonstrativa do nível de conhecimentos teóricos e práticos que o habilite ao exercício autónomo da atividade médica”*. Tal é o que resulta do disposto nos artigos 101.º e 106.º da proposta de novos Estatutos da OM.

De um modo geral, a Proposta de Lei n.º 311/XII/4.^a mantém as atribuições da OM já existentes na legislação em vigor, de entre as quais se destacam, conforme prevê o n.º 1 do seu artigo 3.º, as seguintes:

- *“Regular o acesso e o exercício da profissão de médico”;*
- *“Contribuir para a defesa da saúde dos cidadãos e dos direitos dos doentes”;*
- *“Representar e defender os interesses gerais da profissão”;*
- *“Conceder o título profissional e os títulos de especialização profissional”;*
- *“Elaborar e atualizar o registo profissional”;*
- *“Exercer o poder disciplinar sobre os médicos”,*
- *“Colaborar com as demais entidades da Administração Pública nas questões de interesse público relacionados com a profissão médica”;*
- *“Reconhecer as qualificações profissionais obtidas fora do território nacional, nos termos da lei, do direito da União Europeia ou de convenção internacional”.*

Não individualizando a Proposta de Lei n.º 311/XII/4.^a as especialidades médicas, o n.º 1 do seu artigo 75.º prevê que *“É da única e exclusiva competência da Ordem o reconhecimento da individualização das especialidades, subespecialidades e competências médicas e cirúrgicas...”*

Apesar de a Proposta de Lei em presença não elencar expressamente as várias especialidades médicas, não o fazendo também em relação aos respetivos *“colégios”*, o n.º 6 do seu artigo 97.º da prevê a atribuição do título de médico especialista nas áreas de anatomia patológica, anestesiologia, angiologia e cirurgia vascular, cardiologia, cardiologia pediátrica, cirurgia cardíaca, cirurgia cardiotorácica, cirurgia geral, cirurgia maxilo-facial, cirurgia pediátrica, cirurgia plástica, reconstrutiva e estética, cirurgia torácica, dermatovenereologia, doenças infecciosas, endocrinologia e nutrição, estomatologia, gastroenterologia, genética médica, inecologia/obstetrícia, especialidade de imunoalergologia, imunohemoterapia, especialidade de farmacologia clínica, hematologia clínica, medicina desportiva, medicina do trabalho, medicina física e de reabilitação, medicina geral e familiar, medicina interna, medicina legal, medicina nuclear, medicina tropical, nefrologia, neurocirurgia, neurologia, neurorradiologia,

oftalmologia, oncologia médica, ortopedia, otorrinolaringologia, patologia clínica, pediatria, pneumologia, psiquiatria, psiquiatria da infância e da adolescência, radiologia, radioncologia, reumatologia, saúde pública e urologia.

Em termos de organização, a Proposta de Lei n.º 311/XII/4.ª prevê, no seu artigo 10.º, os órgãos seguintes:

- De competência genérica:
 - *“A nível nacional, a assembleia de representantes, o conselho nacional, o bastonário, o conselho superior e o conselho fiscal nacional”;*
 - *“A nível regional, a assembleia regional, o conselho regional e o conselho fiscal regional”;*
 - *“A nível sub-regional, a assembleia sub-regional e o conselho sub-regional”;*
 - *“A nível das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, a assembleia regional das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, o conselho médico das regiões autónomas dos Açores e da Madeira e o conselho fiscal das regiões autónomas dos Açores e da Madeira”;*
- De competência disciplinar, o *“conselho superior”* e os *“conselhos disciplinares regionais”;*
- Os *“colégios”*, como órgãos técnicos consultivos;
- Como órgãos consultivos de competência específica, os conselhos nacionais de ética e deontologia médica, de ensino e educação, para a formação profissional contínua, para o serviço nacional de saúde/carreiras médicas, de exercício da medicina privada e convencionada, da solidariedade social, de prevenção do erro médico e eventos adversos graves, para atribuição de patrocínio científico, da pós-graduação, da política do medicamento, dos cuidados continuados, para as tecnologias de informática na saúde, para a auditoria e qualidade, de ecologia e promoção da saúde e do médico interno.

Finalmente, a Proposta de Lei n.º 311/XII/4.^a prevê, no n.º 1 do seu artigo 116.º, a possibilidade de existência de sociedades de profissionais, constituídas por “*médicos estabelecidos em território nacional*”.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O Deputado relator exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei em análise, que é de “*elaboração facultativa*”, conforme dispõe o n.º 3 do artigo 137.º do RAR, reservando a sua posição para o debate em reunião Plenária da Assembleia da República.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República, em 20 de março de 2015, a Proposta de Lei n.º 311/XII/4.^a, que “*Aprova o Estatuto da Ordem dos Médicos, conformando-o com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais*”.

2. Esta apresentação foi realizada nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da CRP e do artigo 118.º do RAR, reunindo os requisitos formais do artigo 124.º do RAR.
3. A Comissão de Saúde considera que estão reunidas as condições para que a Proposta de Lei em análise possa ser apreciada em Plenário.

PARTE IV – ANEXO

Ao abrigo do disposto do artigo 131.º do RAR, anexa-se a *Nota Técnica* elaborada pelos serviços da Assembleia da República a 9 de abril de 2015.

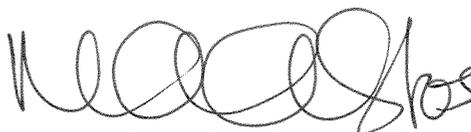
Palácio de S. Bento, 21 de abril de 2015

O Deputado Relator



(Miguel Santos)

A Presidente da Comissão



(Maria Antónia Almeida Santos)

Proposta de Lei n.º 311/XII (4.ª)

Aprova o Estatuto da Ordem dos Médicos, conformando-o com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais

Data de admissão: 25-3-2015

Comissão de Saúde (9.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Luisa Veiga Simão (DAC), Isabel Pereira (DAPLEN), Maria Leitão e Dalila Maulide (DILP) e Luís Filipe Silva (Biblioteca)

Data: 9 de abril de 2015

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A Lei n.º 2/2013, publicada a 10 de janeiro de 2013, veio estabelecer o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, onde se incluem as ordens profissionais, revogando a Lei n.º 6/2008, de 13 de fevereiro, diploma que antes regulava esta matéria.

Conforme previsto no n.º 2 do artigo 53.º da Lei n.º 2/2013, «as associações públicas profissionais já criadas devem adotar as medidas necessárias para o cumprimento do disposto na presente lei».

Assim a presente iniciativa visa conformar os Estatutos da Ordem dos Médicos com o novo dispositivo legal, uma vez que os seus estatutos, de acordo com o artigo 8.º da lei enquadradora, são aprovados por lei e devem regular um conjunto de aspetos que nela estão elencados.

Conforme referido na exposição de motivos a Ordem dos Médicos foi ouvida sobre estas alterações, embora o único documento enviado pelo Governo à Assembleia da República seja uma declaração da Ordem dizendo que «lhe foi concedido o direito de audição prévia» e, contactado o gabinete do Ministro da Saúde, foi-nos dada a informação de que não existe parecer escrito.

Foi ainda enviado um documento de trabalho daquele gabinete, que, em relação a alguns artigos relevantes, faz um quadro/síntese referente ao disposto nos atuais Estatutos, ao que foi proposto pela Ordem e ao que consta na versão aprovada em Conselho de Ministros, nos seguintes termos:

	Atuais Estatutos	Proposta Ordem	Versão aprovada em CM
Natureza jurídica	Abrange os licenciados em Medicina que exerçam ou tenham exercido em qualquer regime de trabalho a profissão médica	Associação pública profissional que autoriza o exercício da atividade médica	Associação pública profissional representativa dos que, em conformidade com os preceitos destes Estatutos e as disposições legais aplicáveis, exercem a profissão de médico
Missão e Atribuições	Defender a ética, a deontologia e a qualificação profissional médicas	Adiciona atribuições que, segundo o MS, extravasam o âmbito (ex: política de saúde)	Manutenção das atribuições existentes, eliminadas as novas atribuições propostas
Acesso e exercício da profissão	O exercício autónomo da medicina é reconhecido a partir de dois anos de formação, previsto no DL do internato médico e em regulamento da Ordem	Faz depender o exercício autónomo da medicina da realização de estágio profissional de 1 ano e da aprovação em exame. Estão dispensados de exame os candidatos que no âmbito do internato médico realizem exame de acesso à formação específica para obtenção de uma especialidade com classificação => 50%.	Faz depender o exercício autónomo da medicina da realização de estágio profissional de 1 ano. Estão dispensados de estágio previsto nos Estatutos os que concluíam o realizem o 1 ano do internato
Especialidades	Prevê genericamente os colégios de especialidades e a atribuição do título de	Prevê a atribuição de título de médico especialista, de médico com	Prevê a atribuição de título de médico especialista com a indicação expressa das várias

	médico especialista, estando previstos em regulamento a atribuição de sub especialidades e competências	subespecialidade e de médico com competência. Prevê genericamente os colégios de especialidades, subespecialidades e competências	especialidades. Prevê os respetivos colégios de especialidades. Sendo referidas genericamente a existência de subespecialidades e competências mas não como títulos.
Organização	Previstos órgãos de natureza nacional, regional, distrital e consultivos. Grande parte dos órgãos são atualmente criados por regulamento	Previstos órgãos de natureza nacional e regional, incluindo os que atualmente estão em regulamento	Alterações pontuais face à proposta da Ordem face ao proposto pela OM em adequação à Lei-quadro
Reserva da Atividade	Não previsto	Define atividade médica e reserva	Retirado
Código Deontológico	Não previsto	Previsto Código em anexo com 123 artigos, que corresponde na generalidade ao Código aprovado por Regulamento	Princípios gerais, remetendo para desenvolvimento em Código Deontológico
Regime disciplinar	Previsto	Mantém o que existe com pequenos ajustamentos	Normas padrão adaptadas à proposta da OM quanto ao tipo de sanções

No articulado da presente Proposta de Lei refere-se que esta é a segunda alteração ao Estatuto da Ordem dos Médicos (*aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 282/77, de 5 de julho e alterado pelo Decreto-Lei n.º 217/94, de 20 de agosto*), que consta em anexo I com a nova redação (artigos 1.º e 2.º da PPL).

Estabelece-se que os atuais mandatos dos órgãos da Ordem, ainda em curso, se mantêm com a duração que está definida, mantendo-se igualmente os regulamentos que não contrariem a presente lei, sendo que os novos terão de ser aprovados no prazo de 180 dias, a contar da sua entrada em vigor (artigo 3.º da PPL).

O artigo 4.º da PPL revoga o Decreto-lei n.º 217/94 (*1.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 282/77*), o artigo 5.º diz que em anexo II é republicado o Decreto-lei que aprova o Estatuto da Ordem dos Médicos (*DL n.º 282/77, de 5 de julho*) e o artigo 6.º fixa a entrada em vigor em 30 dias após a publicação.

Analizado o texto dos novos Estatutos da Ordem dos Médicos, face às normas do regime jurídico das associações públicas profissionais, aprovado pela Lei n.º 2/2013, muito em especial o disposto no seu artigo 8.º, cumpre referir:

- quanto à sistematização, o facto de as disposições estatutárias não se organizarem por capítulos, torna o texto muito denso e de complexa consulta e utilização;
- do ponto de vista substancial, constata-se que estão previstas as matérias elencadas na lei-quadro como devendo integrar os estatutos.

Finalmente, importa chamar a atenção para o facto de se ter optado por uma fórmula de difícil compreensão, no que toca à construção dos anexos.

Desde logo porque o conteúdo dos anexos (*anexo I – texto dos novos Estatutos da Ordem dos Médicos e Anexo II – republicação do Decreto-Lei n.º 282/77, de 5 de julho, com os novos estatutos da Ordem dos Médicos em anexo*) é praticamente o mesmo, exceção feita, no Anexo II, aos dois artigos do Decreto-Lei n.º 282/77 (o 1.º diz que a Ordem foi instituída em 1938 e o 2.º revoga o Estatuto da Ordem dos Médicos aprovado pelo Decreto-Lei n.º 40651, de 21 de junho de 1956), repetindo-se depois, em anexos, os 161 artigos dos Estatutos e os 32 sobre as regras disciplinares.

Mesmo que, por razões histórico-constitucionais, ou outras, se pretenda manter o conteúdo dos dois artigos do Decreto-Lei n.º 282/77, outras soluções são possíveis para evitar a repetição dos anexos, soluções que poderão ser trabalhadas em sede do processo legislativo na especialidade.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

• **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 188.º do Regimento da Assembleia da República.

Reveste a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, e refere que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 19 de março de 2015, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento. Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tendo uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, e sendo precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que cumpre os requisitos formais do n.º 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que «regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo»: «Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo». No mesmo sentido, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado, sendo que o Governo, na exposição de motivos, menciona que foi ouvida a Ordem, mas não junta qualquer parecer.

A iniciativa deu entrada, em 20/03/2015 e foi admitida e anunciada em 25/03/2015. Baixou, na generalidade, à Comissão de Saúde (9.ª), com conexão com a Comissão de Segurança Social e Trabalho (10.ª).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, designada como lei formulário, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que importa ter presentes no decurso da sua apreciação.

A presente iniciativa procede à adequação à Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro do Estatuto da Ordem dos Médicos aprovado, pelo Decreto-Lei n.º 282/77, de 5 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 217/94, de 20 de agosto, que é expressamente revogado.

Tem um título que traduz o seu objeto em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário. No entanto, por razões de caráter informativo entende-se que «*as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo, devem também ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo em revogações expressas de todo um outro ato*»¹. A presente iniciativa revoga o Decreto-Lei n.º 217/94, de 20 de agosto pelo que a menção desta revogação deve constar, igualmente do respetivo título.

Em conformidade com tudo o que ficou exposto, propõe-se que a seguinte alteração para o título seja ponderada em sede de especialidade:

«Aprova o Estatuto da Ordem dos Médicos, conformando-o com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, e revoga o Decreto-Lei n.º 217/94, de 20 de agosto».

A entrada em vigor desta iniciativa, em caso de aprovação, está prevista para «*30 dias após a sua publicação*», em conformidade, aliás, com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos «*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*».

Os regulamentos existentes, que não contrariem o disposto no anexo à presente iniciativa, mantêm-se em vigor até à publicação dos novos regulamentos, que deverão ser aprovados no prazo de 180 dias a contar da data da sua entrada em vigor.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Constituição da República Portuguesa

¹ In «LEGÍSTICA-Perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos», de David Duarte e outros, pag.203.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece na alínea s), do n.º 1, do artigo 165.º que, salvo autorização concedida ao Governo, é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as associações públicas. Assim sendo, cabe ao Parlamento definir, nomeadamente, o seu *regime, forma e condições de criação, atribuições típicas, regras gerais de organização interna, e controlo da legalidade dos atos*².

Também o artigo 267.º da Lei Fundamental dispõe sobre esta matéria determinando, no n.º 1, que a *Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática*. Estabelece ainda no n.º 4 do mesmo artigo, que as *associações públicas só podem ser constituídas para a satisfação de necessidades específicas, não podendo exercer funções próprias das associações sindicais, tendo que possuir uma organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos*.

Segundo os Professores Drs. Jorge Miranda e Rui Medeiros *subjaz ao n.º 4 que as associações públicas são pessoas coletivas públicas, de substrato associativo, prosseguindo fins públicos específicos dos associados (integrando-se, por isso, na Administração autónoma) sujeitas a um regime de direito público, que pode incluir poderes de autoridade. Resulta, por outra parte, do n.º 1 que as associações públicas correspondem a uma das principais formas de participação dos cidadãos na função administrativa, merecedora de uma referência expressa por traduzir um verdadeiro fenómeno de autoadministração. (...) Enquanto pessoas coletivas públicas, aplica-se às associações públicas o regime jurídico-constitucional genericamente definido para os entes públicos, designadamente o princípio da constitucionalidade e da legalidade dos seus atos, o princípio da vinculação aos direitos, liberdades e garantias, os princípios gerais sobre atividade administrativa, o princípio da responsabilidade civil pelos danos causados e ainda a sujeição à tutela do Governo e à fiscalização do Provedor de Justiça e do Tribunal de Contas, para além do controle do Tribunal Constitucional sobre a normação emanada*³.

O texto originário da CRP não reconhecia expressamente as associações públicas, o que só veio a acontecer com a primeira revisão constitucional, verificada em 1982. Os Professores Gomes Canotilho e Vital Moreira afirmam que o reconhecimento constitucional expresso das associações públicas *veio dar cobertura a esse tipo de associações, cuja legitimidade constitucional podia ser questionada face ao texto originário da Constituição, que as não mencionava, sendo certo que o regime de direito público próprio das associações públicas se pode traduzir – e se traduz, por via de regra – em restrições mais ou menos intensas à liberdade de associação, constitucionalmente garantida (artigo 46.º)*⁴.

² J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 332.

³ Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2006, pág. 587.

⁴ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 811.

Na verdade, o artigo 46.º da CRP prevê que os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respetivos fins não sejam contrários à lei penal; e as associações prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas e não podem ser dissolvidas pelo Estado ou suspensas as suas atividades senão nos casos previstos na lei e mediante decisão judicial.

A este respeito importa sublinhar que as associações públicas não deixam de ser associações e que o seu caráter público não afasta autopticamente todas as regras próprias da liberdade de associações. A natureza pública autoriza desvios mais ou menos extensos à liberdade de associação, mas esses desvios devem pautar-se pelos princípios da necessidade e da proporcionalidade, em termos similares aos que regem em geral as restrições dos direitos, liberdades e garantias (artigo 18.º, n.º 2)⁵. Ou seja, a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

Antecedentes legais e legislação em vigor sobre o regime das associações públicas profissionais

Coube inicialmente à Lei n.º 6/2008, de 13 de fevereiro, aprovar o regime das associações públicas profissionais, diploma este que teve origem no Projeto de Lei n.º 384/X do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, tendo sido aprovado com os votos a favor do PS, do PSD, e da Deputada Luísa Mesquita, os votos contra do CDS-PP, e a abstenção dos restantes Grupos Parlamentares.

Sobre os fundamentos e objetivos que estiveram na base desta iniciativa, podemos ler na correspondente exposição de motivos que *a criação das associações públicas de base profissional não tem obedecido a critérios, princípios ou regras transparentes ou precisas, muito menos consistentes, uma vez que não há um quadro legal que defina os aspetos fundamentais do processo, forma e parâmetros materiais a que deve obedecer essa criação. Trata-se certamente de uma situação indesejável, uma vez que a criação de associações públicas profissionais envolve um delicado equilíbrio e concordância prática entre o interesse público que lhe deve estar subjacente, os direitos fundamentais de muitos cidadãos e o interesse coletivo da profissão em causa. Uma lei de enquadramento da criação das associações públicas profissionais constitui um passo mais no aprofundamento da democracia e da descentralização administrativa, sob a égide de uma administração autónoma sintonizada com os imperativos de interesse público que, como administração pública que também é, lhe cabe prosseguir.*

A Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, revogou a Lei n.º 6/2008, de 13 de fevereiro, tendo estabelecido o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais. Este diploma resultou da Proposta de Lei n.º 87/XII do Governo, iniciativa que foi aprovada por unanimidade.

⁵ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 811.

De acordo com a exposição de motivos a proposta de lei nasce da necessidade de *eliminar regras diferenciadas entre associações públicas profissionais*, mostrando-se *adequado estabelecer um quadro legal harmonizador que defina os aspetos relacionados com a criação de novas associações profissionais e que estabeleça as regras gerais de organização e funcionamento de todas as associações públicas profissionais, com integral respeito pelos direitos fundamentais constitucionalmente consagrados*. Paralelamente à necessidade de criação de um novo quadro legal, esta iniciativa visa também cumprir um conjunto de compromissos, designadamente no que respeita às qualificações profissionais e às profissões regulamentadas, assumidos no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, assinado em 17 de maio de 2011, pelo Estado Português⁶.

A Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, define associações públicas profissionais como *as entidades públicas de estrutura associativa representativas de profissões que devam ser sujeitas, cumulativamente, ao controlo do respetivo acesso e exercício, à elaboração de normas técnicas e de princípios e regras deontológicos específicos e a um regime disciplinar autónomo, por imperativo de tutela do interesse público prosseguido* (artigo 2.º). São pessoas coletivas de direito público que estão sujeitas a um regime de direito público no desempenho das suas atribuições (n.º 1 do artigo 4.º). Estabelece, ainda, que a cada profissão regulada corresponde apenas uma única associação pública profissional, podendo esta representar mais do que uma profissão, desde que tenham uma base comum de natureza técnica ou científica (n.º 3 do artigo 3.º).

A constituição de associações públicas profissionais é excecional (n.º 1 do artigo 3.º), podendo apenas ter lugar nos casos expressamente previstos na lei, tal como já acontecia na Lei n.º 6/2008, de 13 de fevereiro (n.º 2 do artigo 2.º).

De mencionar que os n.ºs 1 e 2 do artigo 53.º estabelecem que o regime previsto na presente lei se aplica às associações públicas profissionais já criadas e em processo legislativo de criação, pelo que associações públicas profissionais já criadas devem adotar as medidas necessárias para o cumprimento do disposto na Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro.

Importa referir que nas normas transitórias e finais foram estabelecidos dois prazos:

- ✓ No prazo máximo de 30 dias a contar do primeiro dia útil seguinte ao da publicação da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, cada associação pública profissional já criada ficou obrigada a apresentar ao Governo um projeto de alteração dos respetivos estatutos e de demais legislação aplicável ao exercício da profissão, que os adequa ao regime agora previsto (n.º 3 do artigo 53.º);
- ✓ No prazo de 90 dias a contar do 1.º dia útil seguinte ao da publicação da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, o Governo ficou obrigado a apresentar à Assembleia da República as propostas de alteração dos estatutos das associações públicas profissionais já criadas e demais legislação aplicável ao exercício da profissão que se revelem necessárias para a respetiva adaptação ao novo regime (n.º 5 do artigo 53.º).

⁶ Vd. pág. 29.

Para a efetiva criação de um novo quadro legal harmonizador nesta área, para além da aprovação da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, tornou-se também necessário complementar o regime aprovado pela Lei n.º 9/2009, de 4 de março⁷, que transpôs para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2005/36/CE, do Parlamento e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, e a Diretiva n.º 2006/100/CE, do Conselho, de 20 de novembro de 2006, que adapta determinadas diretivas no domínio da livre circulação de pessoas, em virtude da adesão da Bulgária e da Roménia, estabelecendo o regime aplicável, no território nacional, ao reconhecimento das qualificações profissionais adquiridas noutro Estado membro da União Europeia por nacional de Estado membro que pretenda exercer, como trabalhador independente ou como trabalhador subordinado, uma profissão regulada por associação pública profissional não abrangida por regime específico.

Foi, ainda, necessário adequar as associações públicas profissionais e as profissões por aquelas reguladas ao regime previsto no Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, que transpôs a Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, que estabeleceu os princípios e os critérios que devem ser observados pelos regimes de acesso e de exercício de atividade de serviços na União Europeia.

Em terceiro lugar, e por último, justificou-se consagrar expressamente a aplicabilidade às associações públicas profissionais e às profissões por estas reguladas do regime previsto no Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de janeiro⁸, o qual transpôs para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2000/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000, relativa a certos aspetos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio eletrónico, no mercado interno.

A terminar, cumpre mencionar a Proposta de Lei n.º 266/XII - Estabelece o regime jurídico da constituição e funcionamento das sociedades de profissionais que estejam sujeitas a associações públicas profissionais, do Governo, iniciativa que se encontra na Comissão de Segurança Social e Trabalho desde 16 de janeiro de 2015.

Segundo a exposição de motivos, em conformidade com o artigo 53.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, torna-se necessário não apenas adequar os estatutos das associações públicas profissionais já criadas ao regime jurídico nela estatuído, mas também aprovar a demais legislação aplicável ao exercício daquelas profissões àquele mesmo regime. Pela presente proposta de lei procede-se, pois, na sequência do trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho Interministerial constituído pelo Despacho n.º 2657/2013, de 8 de fevereiro, publicado no Diário da República n.º 35, 2.ª série, de 19 de fevereiro, ao estabelecimento do regime jurídico da constituição e funcionamento das sociedades de profissionais que estejam sujeitas a associações públicas profissionais, no sentido de assegurar, nesse âmbito, o cumprimento das diretrizes do artigo 27.º da citada Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, (...) e da Lei n.º 9/2009, de 4 de março.

⁷ A Lei n.º 9/2009, de 4 de março, foi alterada pela Lei n.º 41/2012, de 28 de agosto, e Lei n.º 25/2014.

⁸ O Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de janeiro, foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 62/2009, de 10 de março, e pela Lei n.º 46/2012, de 29 de agosto.

Estatuto da Ordem dos Médicos – quadro legal e proposta de alteração

Relativamente à organização do exercício da medicina em Portugal importa começar por mencionar que esta teve início no ano de 1898, com a criação da Associação dos Médicos Portugueses. No entanto, a Ordem dos Médicos só viria a ser criada quarenta anos mais tarde, pelo Decreto-Lei n.º 29171, de 24 de novembro de 1938, abrangendo fundamentalmente aqueles médicos que exerciam a medicina como profissão liberal. *Fatores como a necessidade de separar a ação disciplinar da ação diretiva ou administrativa e a necessidade de dar a um conjunto de importantes princípios de carácter deontológico adequada expressão jurídica, bem assim como a evolução social, levaram à revogação dos estatutos aprovados pelo decreto-lei atrás referido e à sua substituição por um estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 40651, de 21 de junho de 1956⁹. Este Estatuto, integrado na ordem política então vigente, ainda que respeitando integralmente a defesa da deontologia e da técnica pelo órgão associativo dos médicos, a quem conferia também ação disciplinar, não fora, no entanto, aprovado pelos médicos, mas resultara tão-somente de decisão governamental, no uso dos poderes que a Constituição de 1933 permitia.* Após o 25 de abril de 1974, foi elaborado um projeto de estatuto, projeto este em que a classe médica participou ativamente e que, pela primeira vez, abrangia todos os médicos no exercício da sua profissão. Nasceu, assim, o atual Estatuto da Ordem dos Médicos que foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 282/77, de 5 de julho, retificado pelas Declarações de Retificação de 29 de julho de 1977, de 12 de setembro, e de 23 de setembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 217/94, de 20 de agosto (revogou os artigos 68.º e 71.º, respetivamente sobre o Conselho Nacional de Disciplina e os conselhos disciplinares regionais).

Nos termos do artigo 1.º do Anexo do Decreto-Lei n.º 282/77, de 5 de julho, a Ordem dos Médicos abrange os licenciados em Medicina que exerçam ou tenham exercido em qualquer regime de trabalho a profissão médica. A Ordem dos Médicos é de âmbito nacional, tem a sua sede em Lisboa e é constituída por três secções regionais - Norte, Centro e Sul - com sede, respetivamente, no Porto, Coimbra e Lisboa, podendo criar, sempre que o entenda necessário à prossecução dos seus fins, secções, delegações ou outras formas de representação, nomeadamente nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (artigo 2.º do Anexo).

O atual Estatuto da Ordem dos Médicos compreende 105 artigos distribuídos por sete capítulos:

- ✓ Capítulo I - Da denominação, sede e âmbito;
- ✓ Capítulo II - Dos princípios fundamentais e fins;
- ✓ Capítulo III - Da inscrição, deveres e direitos;
- ✓ Capítulo IV - Dos órgãos da Ordem;
- ✓ Capítulo V - Dos meios financeiros;
- ✓ Capítulo VI - Disposições gerais;

⁹ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 282/77, de 5 de julho.

✓ Capítulo VII – Disposições transitórias.

A presente iniciativa procede à adequação do Estatuto da Ordem dos Médicos, designadamente no que respeita ao modelo de funcionamento e de organização, à conformação dos poderes de controlo e autorregulação que estão cometidos a esta Ordem relativamente à profissão e ao exercício da atividade da medicina, mantendo, no essencial, as disposições estatutárias atuais que não conflituam com aquele regime.

O Estatuto da Ordem dos Médicos após a introdução das modificações agora propostas, passará a ter uma sistematização muito diferente da atualmente existente. Passa a compreender 161 artigos – mais 56 que a versão anterior – deixando de estar estruturado em capítulos. Por outro lado, embora alguns dos novos artigos resultem de desdobramentos de artigos já existentes, são introduzidas novas matérias como as relativas ao direito de estabelecimento e à livre prestação de serviços (artigos 114.º e 115.º do Anexo I), às sociedades de profissionais (artigo 116.º do Anexo I), às organizações associativas de profissionais de outros Estados Membros (artigo 117.º do Anexo I), e ao balcão único (artigo 149.º do Anexo I). Autonomizam-se, também, alguns princípios cumprindo destacar o princípio da especialidade (artigo 6.º do Anexo I), o princípio da transparência (artigo 7.º do Anexo I), o princípio da cooperação com outras entidades (artigo 8.º do Anexo I), o princípio geral da divulgação da atividade médica (artigo 136.º do Anexo I), e o princípio geral de colaboração (artigo 137.º do Anexo I). Cria-se, ainda, um novo mecanismo, o referendo nacional interno (artigo 146.º do Anexo I) e o referendo regional interno (artigo 147.º do Anexo I).

A Ordem dos Médicos deve aprovar, no prazo de 180 dias, a contar da data da entrada em vigor da lei resultante da presente proposta, os regulamentos previstos no seu Estatuto, mantendo-se em vigor, até essa data, os atuais regulamentos emitidos pela Ordem dos Médicos que não contrariem o disposto no novo Estatuto. Revoga, ainda, o Decreto-Lei n.º 217/94, de 20 de agosto.

Iniciativas legislativas

Esta adaptação do Estatuto da Ordem dos Médicos à Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, insere-se num conjunto muito mais vasto de conformações das associações públicas profissionais existentes àquele diploma. Efetivamente, e segundo o Comunicado do Conselho de Ministros de 12 de março de 2015, foram aprovadas 16 propostas de lei *relativas aos estatutos de associações públicas profissionais, as chamadas Ordens profissionais, conformando as respetivas normas estatutárias ao novo regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais*.

São definidas regras sobre a criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais e sobre o acesso e o exercício de profissões reguladas por associações públicas profissionais, no que diz respeito, designadamente, à livre prestação de serviços, à liberdade de estabelecimento, a estágios profissionais, a sociedades de profissionais, a regimes de incompatibilidades e impedimentos, a publicidade, bem com à disponibilização generalizada de informação relevante sobre os profissionais e sobre as respetivas sociedades reguladas por associações públicas profissionais.

Posteriormente, em 19 de março de 2015, e de acordo com o respetivo comunicado, o Conselho de Ministros aprovou mais duas propostas de lei relativas aos estatutos da Ordem dos Médicos e da Ordem dos Enfermeiros.

Assim sendo, e com o objetivo de conformar o estatuto das associações públicas profissionais ao regime previsto na Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, foram entregues pelo Governo na Assembleia da República, 18 propostas de lei:

<p><u>Proposta de Lei 291/XII</u></p> <p>Transforma a Câmara dos Despachantes Oficiais em Ordem dos Despachantes Oficiais e altera o respetivo Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 173/98, de 26 de junho, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais bem como parecer da Câmara dos Despachantes Oficiais</p>	<p>Governo</p>	<p>Na Comissão de Segurança Social e Trabalho desde 19 de março de 2015.</p>
<p><u>Proposta de Lei 292/XII</u></p> <p>Aprova o novo Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais bem como parecer da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas</p>	<p>Governo</p>	<p>Na Comissão de Segurança Social e Trabalho desde 19 de março de 2015.</p>
<p><u>Proposta de Lei 293/XII</u></p> <p>Transforma a Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas em Ordem dos Contabilistas Certificados, e altera o respetivo Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 452/99, de 5 de novembro, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais bem como parecer da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas</p>	<p>Governo</p>	<p>Na Comissão de Segurança Social e Trabalho desde 19 de março de 2015.</p>
<p><u>Proposta de Lei 294/XII</u></p> <p>Altera o Estatuto da Ordem dos Economistas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 174/98, de 27 de junho, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais</p>	<p>Governo</p>	<p>Na Comissão de Segurança Social e Trabalho desde 19 de março de 2015.</p>
<p><u>Proposta de Lei 295/XII</u></p> <p>Aprova o novo Estatuto da Ordem dos Arquitetos, conformando-o com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais</p>	<p>Governo</p>	<p>Na Comissão de Segurança Social e Trabalho desde 19 de março de 2015.</p>
<p><u>Proposta de Lei 296/XII</u></p> <p>Aprova o novo Estatuto da Ordem dos Biólogos, conformando-o com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais</p>	<p>Governo</p>	<p>Na Comissão de Segurança Social e Trabalho desde 19 de março de 2015.</p>

Proposta de Lei n.º 311/XII (4.ª)

Comissão de Saúde (9.ª)

<p><u>Proposta de Lei 297/XII</u></p> <p>Aprova o Estatuto da Ordem dos Médicos Dentistas, conformando-o com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais</p>	Governo	Na Comissão de Saúde desde 25 de março de 2015.
<p><u>Proposta de Lei 298/XII</u></p> <p>Aprova o Estatuto da Ordem dos Farmacêuticos, conformando-o com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais</p>	Governo	Na Comissão de Saúde desde 25 de março de 2015.
<p><u>Proposta de Lei 299/XII</u></p> <p>Adequa o Estatuto da Ordem dos Nutricionistas, ao regime previsto na Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais</p>	Governo	Na Comissão de Segurança Social e Trabalho desde 19 de março de 2015.
<p><u>Proposta de Lei 300/XII</u></p> <p>Aprova o Estatuto da Ordem dos Psicólogos Portugueses, conformando-o com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais</p>	Governo	Na Comissão de Segurança Social e Trabalho desde 19 de março de 2015.
<p><u>Proposta de Lei 301/XII</u></p> <p>Altera o Estatuto da Ordem dos Engenheiros, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/92, de 30 de junho, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais</p>	Governo	Na Comissão de Segurança Social e Trabalho desde 19 de março de 2015.
<p><u>Proposta de Lei 302/XII</u></p> <p>Altera o Estatuto da Ordem dos Engenheiros Técnicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 349/99, de 2 de setembro, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais</p>	Governo	Na Comissão de Segurança Social e Trabalho desde 19 de março de 2015.
<p><u>Proposta de Lei 303/XII</u></p> <p>Aprova o novo Estatuto da Ordem dos Médicos Veterinários, conformando-o com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais</p>	Governo	Na Comissão de Segurança Social e Trabalho desde 19 de março de 2015.
<p><u>Proposta de Lei 308/XII</u></p> <p>Transforma a Câmara dos Solicitadores em Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, e aprova o respetivo Estatuto, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais</p>	Governo	Na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias desde 25 de março de 2015.
<p><u>Proposta de Lei 309/XII</u></p> <p>Aprova o novo Estatuto da Ordem dos Advogados, em conformidade com a Lei</p>	Governo	Na Comissão de Assuntos Constitucionais,

Proposta de Lei n.º 311/XII (4.ª)

Comissão de Saúde (9.ª)

n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais		Direitos, Liberdades e Garantias desde 25 de março de 2015.
<u>Proposta de Lei 310/XII</u> Altera o Estatuto da Ordem dos Notários, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27/2004, de 4 de fevereiro, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, e procede à alteração do Estatuto do Notariado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2004, de 4 de fevereiro	Governo	Na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias desde 25 de março de 2015.
<u>Proposta de Lei 312/XII</u> Aprova o Estatuto da Ordem dos Enfermeiros, conformando-o com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais	Governo	Na Comissão de Saúde desde 25 de março de 2015.

Nesta legislatura, e relativamente à matéria das ordens profissionais foram ainda apresentadas no Parlamento as seguintes iniciativas:

<u>Projeto de Lei n.º 24/XII</u> Primeira alteração a Lei n.º 57/2008, de 4 de setembro, que Cria a Ordem dos Psicólogos e aprova o seu Estatuto	PCP	Rejeitado na generalidade em 29 de julho de 2011, com os votos contra do PSD, PS e CDS-PP, e a favor do PCP, BE e PEV.
<u>Projeto de Lei 192/XII</u> Cria a Ordem dos Fisioterapeutas	CDS-PP	Na Comissão de Segurança Social e Trabalho desde 6 de março de 2012.
<u>Projeto de Resolução n.º 935/XII</u> Recomenda ao Governo que promova a alteração dos Estatutos das Associações Públicas Profissionais existentes, nomeadamente da Ordem dos Advogados, adequando-os ao regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, vigente, cessando o incumprimento do n.º 5 do artigo 53.º da Lei n.º 2/2013	PS	Na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias desde 5 de fevereiro de 2014.

Fontes de informação complementares

Sobre as ordens profissionais em geral pode ser consultado o *site* do [Conselho Nacional das Ordens Profissionais](#), associação representativa das profissões liberais regulamentadas, cujo exercício exige a inscrição em vigor, numa Ordem profissional ou em associação de natureza jurídica equivalente.

Relativamente à Ordem dos Médicos o *site* respetivo disponibiliza diversa informação sobre, designadamente, o seu Estatuto e Código Deontológico.

Outros diplomas

Para uma mais eficaz e completa compreensão da presente iniciativa mencionam-se, por ordem cronológica, os seguintes diplomas:

- ✓ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (texto consolidado) - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas;
- ✓ Diretiva n.º 2000/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000, *relativa a certos aspetos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio eletrónico, no mercado interno;*
- ✓ Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, (retificado pela Declaração de Retificação n.º 81/2009, de 17 de outubro) alterado pelo Decreto-Lei n.º 107/2008, de 25 de junho, Decreto-Lei n.º 230/2009, de 14 de setembro, e Decreto-Lei n.º 115/2013, de 7 de agosto - Aprova o regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior, em desenvolvimento do disposto nos artigos 13.º a 15.º da Lei n.º 46/86, de 14 de outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo), bem como o disposto no n.º 4 do artigo 16.º da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto (estabelece as bases do financiamento do ensino superior);
- ✓ Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro (texto consolidado) - Código do Trabalho;
- ✓ Lei n.º 9/2009, de 4 de março, alterada pela Lei n.º 41/2012, de 28 de agosto, e Lei n.º 25/2014, de 2 de maio - Transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2005/36/CE, do Parlamento e do Conselho, de 7 de setembro, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, e a Diretiva n.º 2006/100/CE, do Conselho, de 20 de novembro, que adapta determinadas diretivas no domínio da livre circulação de pessoas, em virtude da adesão da Bulgária e da Roménia;
- ✓ Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho - Estabelece os princípios e as regras necessárias para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços e transpõe a Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro;
- ✓ Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (texto consolidado) – Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

Bibliografia específica

FONSECA, Isabel Celeste M. – Liberdade de escolha e de exercício de profissão e o acesso às ordens profissionais: novas sobre o novo regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais (e o seu incumprimento). In **Para Jorge Leite: escritos jurídicos**. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. ISBN 978-972-32-2260-9. Vol. 2, p. 189-207. Cota: 12.06 – 47/2015 (2-2).

Resumo: Este artigo aborda o tema da criação, organização e funcionamento das Associações Públicas Profissionais, bem como o acesso às profissões. A autora começa por alertar para a inconstitucionalidade de normas corporativas que regulamentam excessivamente o âmbito próprio do exercício de uma determinada profissão ou que estabelecem condições de acesso à profissão. Esta situação leva-a a analisar a questão do direito fundamental de escolher uma profissão à luz da Constituição da República Portuguesa. De seguida passa a analisar o novo regime de criação, organização e funcionamento das Associações Públicas Profissionais criado com a Lei n.º 2/2013 de 10 de janeiro, que prevalece sobre as normas legais ou estatutárias que o contrariem. Por último, a autora analisa o acesso condicionado às Ordens Profissionais e formas de tutela perante restrições ilegais.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

O princípio da livre circulação de pessoas e serviços constitui um dos objetivos fundamentais da União Europeia. Os cidadãos comunitários podem exercer uma profissão ou uma dada atividade, como trabalhadores por conta própria ou como assalariados, num Estado membro diferente daquele em que adquiriram as respetivas qualificações profissionais.

A [Diretiva 2005/36/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, consagra a primeira modernização de conjunto, do sistema europeu de reconhecimento das qualificações profissionais, com vista a facilitar o estabelecimento e a livre circulação no mercado interno de pessoas que prestam serviços qualificados¹⁰.

Esta diretiva consolida num único ato legislativo as diretivas existentes relativas ao sistema geral de reconhecimento de diplomas e as diretivas sectoriais relativas às profissões de médico, enfermeiro, dentista, veterinário, parteira, farmacêutico e arquiteto, mantendo as garantias inerentes aos sistemas de reconhecimento anteriores¹¹. As modificações introduzidas visam uma liberalização

¹⁰ Para informação detalhada sobre o tema do reconhecimento das qualificações profissionais no mercado interno veja-se a página da Comissão: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/index_en.htm

¹¹ A Diretiva n.º 2005/36/CE revoga e substitui numerosas diretivas anteriores sobre o reconhecimento das qualificações profissionais. Por essa razão, procede-se também à revogação dos diplomas que regulam o reconhecimento das qualificações profissionais, unificando o respetivo regime. Tiveram-se em conta igualmente as retificações entretanto feitas ao texto da Diretiva e aos respetivos anexos e, bem assim, as alterações introduzidas pelo Regulamento (CE) n.º 1430/2007, de 5 de dezembro de 2007. As referências à União Europeia, constantes do diploma, são também aplicáveis aos Estados não membros da União Europeia que são signatários do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, nos termos da Decisão do Comité Misto do EEE N.º 142/2007, de 26 de outubro de 2007, que altera o Anexo VII (Reconhecimento Mútuo de Habilitações Profissionais) e o Protocolo n.º 37 do Acordo EEE.

acrescida da prestação de serviços, uma melhoria da automatização do reconhecimento das qualificações e uma maior flexibilidade nos procedimentos administrativos pertinentes.

No essencial, refira-se que a presente diretiva consagra o princípio do reconhecimento mútuo das qualificações profissionais para exercício de profissões regulamentadas, estabelecendo as regras relativas ao reconhecimento das qualificações profissionais que permitem que um cidadão da União Europeia com qualificações profissionais adquiridas num Estado membro possa, em determinadas condições, ter acesso e praticar a sua profissão, quer a título independente quer como assalariado, noutra Estado membro¹².

Neste quadro define, com base nos critérios de duração, frequência, periodicidade e continuidade da prestação de serviços, o sistema de reconhecimento de qualificações no âmbito da «livre prestação de serviços» (Título II) e da «liberdade de estabelecimento» (Título III).

- *Da livre prestação de serviços*

Em termos gerais refira-se que a presente diretiva estabelece o princípio da livre prestação de serviços sob o título profissional do Estado membro de origem, subordinado contudo a determinadas condições tendo em vista a salvaguarda da qualidade dos serviços prestados e a proteção dos consumidores.

Nestas condições prevê «que qualquer nacional comunitário legalmente estabelecido num Estado membro possa prestar serviços de maneira temporária e ocasional noutra Estado membro sob o título profissional de origem, sem ter de solicitar o reconhecimento das suas qualificações» (ver Nota 4), bem como os requisitos exigidos ao prestador de serviços, em caso de deslocação para prestação de serviços da mesma natureza fora do Estado membro de estabelecimento e as regras aplicáveis, nestes casos, aos controlos efetuados pelo país de acolhimento.

- *Da liberdade de estabelecimento*

No que se refere ao sistema de reconhecimento para efeitos de efetivação da liberdade de estabelecimento, a presente diretiva define as condições a que está sujeito o reconhecimento das qualificações profissionais, bem como as regras de aplicação dos mecanismos de reconhecimento, para fins de estabelecimento permanente noutra Estado membro.

Neste quadro mantém os princípios e as garantias subjacentes aos diferentes mecanismos de reconhecimento já existentes, nomeadamente o regime geral de reconhecimento das qualificações e os regimes de reconhecimento automático, das qualificações comprovadas pela experiência profissional para certas atividades industriais, comerciais e das qualificações para profissões específicas - médico, enfermeiro responsável por cuidados gerais, dentista veterinário, parteira, farmacêutico e arquiteto - com base na coordenação das condições mínimas de formação.

¹² Sobre a aplicação das Diretivas 2005/36/CE e 2006/100/CE no âmbito do Espaço Económico Europeu veja-se a Decisão do Comité Misto do [EEE n.º 142/2007](#) que altera o Anexo VII (Reconhecimento Mútuo de Habilitações Profissionais) e o Protocolo n.º 37 do Acordo EEE.

Entre as modificações introduzidas com vista à simplificação dos regimes atuais, incluem-se, relativamente ao regime geral, a aplicação subsidiária do regime geral a todas as profissões que não sejam expressamente objeto de regras de reconhecimento ou que não sejam abrangidas pelos restantes regimes, o diferente reagrupamento dos níveis de referência das qualificações para efeitos de reconhecimento dos diplomas e a possibilidade de as associações profissionais estabelecerem «plataformas comuns» para efeitos de dispensa de medidas de compensação. Quanto ao segundo regime, prevê-se a redução das categorias de experiência, com base na duração e forma de experiência profissional e, relativamente ao terceiro, as alterações introduzidas dizem essencialmente respeito a questões ligadas aos direitos adquiridos no que se refere a determinados títulos de formação, e às condições de reconhecimento automático de especializações médicas e dentárias.

Saliente-se ainda que a presente diretiva prevê o reforço dos meios de cooperação administrativa entre os Estados membros, a fim de melhorar os serviços de informação e aconselhamento aos cidadãos, assim como a simplificação dos meios de adaptação das regras aplicáveis ao progresso científico e tecnológico.

A profissão de médico constitui assim uma profissão regulamentada para efeitos da Diretiva, no sentido de *atividade ou conjunto de atividades profissionais em que o acesso, o exercício ou uma das modalidades de exercício se encontram direta ou indiretamente subordinados, nos termos de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, à posse de determinadas qualificações profissionais; constitui, nomeadamente, uma modalidade de exercício o uso de um título profissional limitado por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas aos detentores de uma determinada qualificação profissional.*

Nos termos do art.º 24.º, n.º 2 da Diretiva, *a formação médica de base compreende, no total, pelo menos seis anos de estudos ou 5 500 horas de ensino teórico e prático, ministrado numa universidade ou sob a orientação de uma universidade.* As matérias, conhecimentos e competências a adquirir nessa formação encontram-se listados no n.º 3 do mesmo artigo. Os títulos da formação médica de base em cada Estado membro encontram-se detalhados no ponto 5.1.1. do anexo V à Diretiva.

O art.º 25.º da Diretiva determina as regras mínimas aplicáveis à formação médica especializada, estabelecendo-se em particular que a formação se efetua *a tempo inteiro em estabelecimentos específicos reconhecidos pelas autoridades competentes e implica a participação do interessado em todas as atividades médicas do departamento onde se efetua, incluindo os períodos de banco, de tal modo que o candidato a especialista dedique a esta formação prática e teórica toda a sua atividade profissional durante toda a semana de trabalho e durante todo o ano, segundo as modalidades fixadas pelas autoridades competentes.* Os títulos da formação de médico especialista em cada Estado membro encontram-se detalhados no ponto 5.1.2. do anexo V à Diretiva.

O ponto 5.1.3. do anexo V à Diretiva contém a listagem das denominações das formações médicas especializadas em cada Estado membro, de acordo com o disposto nos artigos 21.º e 26.º da Diretiva.

Por seu turno, a [Diretiva 2006/123/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, transposta para a ordem jurídica interna pelo Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, é aplicável a todos os serviços prestados mediante contrapartida económica, com exceção das atividades excluídas, englobando, tal como referido no Considerando 33, os serviços relativos à propriedade, como as agências imobiliárias.

A Diretiva 2006/123/CE estabelece disposições gerais que facilitam o exercício da liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços e a livre circulação dos serviços, mantendo simultaneamente um elevado nível de qualidade dos serviços prestados aos consumidores e às empresas.¹³

Neste contexto, prevê um conjunto de medidas relativas, nomeadamente, à simplificação administrativa dos processos envolvidos na criação de uma atividade de serviço, à eliminação dos obstáculos jurídicos e administrativos ao desenvolvimento destas atividades, ao reforço dos direitos dos consumidores, enquanto utilizadores de serviços, e ao estabelecimento de obrigações relativas a uma cooperação administrativa eficaz entre os Estados membros.

Quanto à liberdade de estabelecimento dos prestadores noutros Estados membros, a Diretiva estabelece um conjunto de obrigações a cumprir em matéria de simplificação administrativa, por forma a facilitar o acesso às atividades de serviços, através da simplificação dos procedimentos e formalidades envolvidos no acesso a uma atividade de serviços e ao seu exercício. Estas disposições dizem respeito, nomeadamente, ao estabelecimento de «balcões únicos» (portais da administração pública em linha para as empresas), ao direito à informação, aos procedimentos por via eletrónica, e ao regime de autorização de acesso a uma atividade de serviços e ao seu exercício.

Em relação a este último aspeto, saliente-se que a Diretiva prevê que a autorização das autoridades competentes se deve basear em critérios de não discriminação, de necessidade e de proporcionalidade, estabelecendo os princípios e regras que devem ser respeitados quanto às condições e procedimentos de autorização aplicáveis às atividades de serviços, nomeadamente no que se refere à duração da autorização, à seleção entre vários candidatos, aos procedimentos de autorização, aos requisitos jurídicos que os Estados membros não podem impor para condicionar o acesso ao exercício destas atividades, e à avaliação de compatibilidade de outros requisitos à luz dos princípios da não-discriminação e da proporcionalidade.

No que respeita à liberdade de prestação de serviços, a Diretiva prevê que os Estados membros devem assegurar o livre acesso e exercício da atividade no sector dos serviços no seu território, e que devem respeitar os princípios da não-discriminação, necessidade e proporcionalidade, relativamente à imposição de requisitos específicos ao acesso ou exercício de atividades de serviços no seu território, estando previstas derrogações e exceções a estes princípios.

A Diretiva prevê ainda, para além dos direitos dos destinatários dos serviços, dos requisitos a cumprir tendo em vista ao reforço da qualidade dos serviços, e do incentivo à elaboração de códigos

¹³ Informação detalhada sobre a Diretiva «Serviços» disponível no endereço http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_fr.htm

de conduta a nível comunitário neste domínio¹⁴, um conjunto de disposições relativas à cooperação administrativa entre os Estados membros, nomeadamente em termos de obrigações de assistência mútua e de fiscalização do cumprimento das suas exigências, em conformidade com as competências de fiscalização previstas no respetivo direito nacional.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha e França.

ESPAÑA

A Constituição Espanhola estabelece no artigo 36.º, do Título I, Capítulo II, Sección II, relativa aos direitos e deveres dos cidadãos, que a lei regulará as especificidades próprias do regime jurídico dos *Colegios Profesionales* e o exercício das profissões regulamentadas, definindo que a sua estrutura interna e funcionamento deverão ser democráticos.

A Ley 2/1974, de 13 de fevereiro, sobre *Colegios Profesionales*, veio aplicar e regular a norma constitucional supramencionada, dispondo no n.º 1 do artigo 1.º que as ordens profissionais são associações de direito público, protegidas pela lei e reconhecidas pelo Estado, com personalidade e capacidade próprias. Apresentam como objetivos fundamentais, a regulação do exercício da profissão, a sua representação institucional exclusiva (no caso de ser obrigatória a inscrição na Ordem para o exercício da profissão), a defesa dos interesses dos profissionais que representam, e a proteção dos interesses dos consumidores ou utilizadores dos serviços dos seus associados (n.º 3 do artigo 1.º).

De acordo com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º o Estado e as Comunidades Autónomas, no âmbito das respetivas competências, garantem que o exercício das profissões regulamentadas é feito em conformidade com as disposições da lei. O respetivo Estatuto de cada Comunidade Autónoma deve, deste modo, desenvolver esta matéria.

A Organización Médica Colegial, de acordo com o respetivo Estatuto, é composta pelos *Colegios Provinciales Oficiales de Médicos* e pelo *Consejo General*, que são associações públicas, abrangidas pela *Ley General de Colegios Profesionales*, com estruturas democráticas, de caráter representativo e com personalidade jurídica própria, independentes da Administração do Estado. Apresenta como objetivos:

- ✓ Selecionar, no âmbito da sua competência de exercício da profissão médica, o representante exclusivo da mesma e de defesa dos interesses profissionais dos seus membros;

¹⁴ Refira-se que no Considerando 114 da Diretiva 2006/123/CE se refere que as «as condições do exercício das atividades dos agentes imobiliários deverão estar incluídas nestes códigos de conduta».

- ✓ Salvar e observar os princípios deontológicos e éticos da profissão médica, defender a sua dignidade e prestígio, devendo com esse objetivo elaborar os Códigos correspondentes e a respetiva regulamentação;
- ✓ Promover com recurso a todos os meios disponíveis a melhoria constante dos níveis científico, cultural, económico e social dos seus membros;
- ✓ Colaborar com os poderes públicos na realização do direito à proteção da saúde de todos os espanhóis e por uma regulação mais eficiente, justa e equitativa dos cuidados de saúde e da prática da medicina.

Já o *Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos* cujo Estatuto foi aprovado pelo *Real Decreto 757/2006, de 16 de junio, por el que se aprueban los Estatutos generales del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos*, é o órgão que reúne, coordena e representa todos os *Colegios Oficiales de Médicos* ao nível nacional, sendo uma pessoa coletiva de direito público. Tem como funções representar a profissão no país, na sua relação com o Estado, e junto das organizações internacionais e da União Europeia, em todas as matérias relacionadas com os aspetos éticos e deontológicos e com o exercício da profissão.

Relativamente à competência territorial, o *Consejo General de Colegios Médicos* tem competência em todo o território espanhol, enquanto os *Colegios Oficiales de Médicos* têm jurisdição apenas dentro dos limites do respetivo território provincial próprio.

Quem possua os requisitos previstos na lei e no respetivo estatuto tem o direito de ser admitido na respetiva Ordem Profissional. Para exercer a profissão de médico em Espanha é obrigatório encontrar-se inscrito no *Colegio Oficial de Médicos* da província onde se quer exercer.

A terminar, apresenta-se a Comunidade Autónoma de Madrid como exemplo de um *Colegio*. No respetivo *Estatuto de Autonomia da Comunidad de Madrid*, no seu artigo 27.6, é estabelecido que a Comunidade de Madrid deve desenvolver a matéria relativa às associações profissionais, o que foi feito pela *Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid*. No caso específico dos Médicos, foi criado o *Ilustre Colegio Oficial de Médicos de Madrid*, cujos *Estatutos* também regulam o exercício da profissão.

FRANÇA

O artigo L4121-2 do Código da Saúde Pública francês determina que a Ordem dos Médicos francesa é responsável pela manutenção dos princípios de moralidade, de probidade, de competência e de dedicação, indispensáveis ao exercício da medicina, e pela observância, por todos os seus membros, dos deveres profissionais, bem como das regras de deontologia, reunidas no *Código de Deontologia*.

A Ordem dos Médicos realiza as suas missões por intermédio dos conselhos departamentais, dos conselhos regionais e do Conselho Nacional da Ordem.

O Título III do Código da Saúde Pública, relativo à profissão médica, regula as condições de exercício da profissão ([artigos L4131-1 a L4131-7](#)), a formação médica contínua ([artigos L4132-1 a L4132-11](#)), a organização dos médicos exercendo em profissão liberal ([artigos L4134-1 à L4134-7](#)) e a certificação da qualidade profissional ([artigos L4135-1 à L4135-2](#)).

Na senda da legislação europeia neste domínio, a medicina é em França uma profissão regulamentada, cujo exercício exige a detenção de condições de nacionalidade, de titularidade de diploma apropriado e de inscrição na Ordem ([artigo L.4111-1](#)).

Existem 42 especialidades médicas reconhecidas em França.

Organizações internacionais

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE

A Organização Mundial de Saúde tem vindo a emitir diversas resoluções respeitantes ao desenvolvimento dos profissionais de saúde.

Especificamente sobre a formação e a prática da medicina, destaca-se a Resolução [WHA.48.8](#) (*Reorienting of medical education and medical practice for health*), na qual a Assembleia Mundial de Saúde solicita aos Estados membros que colaborem com as instituições relevantes no sentido de definir o perfil desejado do futuro médico e, sempre que apropriado, de definir o papel dos médicos generalistas e dos médicos especialistas, de forma a melhor responder às necessidades das pessoas e a melhorar o estado geral de saúde.

A OMS aprovou um documento de estratégia global com orientações sobre os recursos humanos na saúde que aborda, de forma integrada, todos os aspetos desde o planeamento, a educação, a gestão, a retenção, os incentivos, bem como as relações com o pessoal dos serviços sociais, designado *Health Workforce 2030 - A Global strategy on human resources for health*.

A OMS estima existir uma falta global de 7.2 milhões profissionais de saúde, que afeta especialmente 83 países. Para a combater, foi criada em 2006 a *Global Health Workforce Alliance*, uma plataforma reunindo associações representativas de vários agentes do sector, a qual lançou em 2013 o relatório *A Universal Truth: No Health Without a Workforce - Third Global Forum on Human Resources for Health Report*. Este relatório reúne informação atualizada sobre os recursos humanos da saúde, fornecendo recomendações à comunidade global sobre como atingir, sustentar e acelerar o progresso rumo à cobertura universal de serviços de saúde. Este relatório vem na sequência do Relatório Mundial de Saúde de 2006, o qual, sob o título *Working Together for Health*, estabeleceu um plano de ação para dez anos, para que os países pudessem reforçar o número de profissionais de saúde à disposição, com o auxílio dos parceiros globais.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), verifica-se que, neste momento, se encontram pendentes várias iniciativas sobre ordens profissionais.

V. Consultas e contributos

Como referido no ponto I, apesar da exposição de motivos dar conta de ter sido ouvida a Ordem dos Médicos, consultado o gabinete do Ministro da Saúde, foi-nos dada a informação de que não existe parecer formal.

Esta semana, a Comissão de Saúde recebeu, diretamente da Ordem dos Médicos, um documento contendo as suas sugestões de alteração à Proposta de Lei n.º 311/XII 4.ª, que procede, no que toca a algumas das matérias controversas, a uma análise comparativa com estatutos de outras ordens profissionais.

Sugere-se, assim, que em fase de especialidade a Ordem seja ouvida em Comissão.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.