

Exmos. Senhores,

Por solicitação da Senhora Bastonária da Ordem dos Farmacêuticos, Prof.ª Doutora Ana Paula Martins, vimos, por este meio, remeter o N/ ofício Ref.ª 517/APM/RN, relativo ao assunto acima mencionado.

Com os melhores cumprimentos,

Raquel Neto

Secretária da Bastonária



Ordem dos Farmacêuticos

Rua da Sociedade Farmacêutica n.º 18

1169-075 Lisboa

Telf.: 213 191 381

Fax: 213 191 399

Email: raquel.neto@ordemfarmaceuticos.pt

URL: www.ordemfarmaceuticos.pt



Exmo. Senhor
Deputado Pedro Roque
Presidente da 10ª Comissão de Trabalho e
Segurança Social
Assembleia da República
Palácio de S. Bento
1249-068 Lisboa

Lisboa, 24 de novembro de 2021

Ref.º: 517/APM/RN

Assunto: Contributos da Ordem dos Farmacêuticos ao Projeto de Lei 974/XIV - Alteração à Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro e à Lei 53/2015, de 11 de junho, com vista ao reforço do interesse público, da autonomia e independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais.

Exmo. Senhor Deputado,

Vimos, por este meio, remeter os contributos da Ordem dos Farmacêuticos à Consulta Pública do Projeto de Lei 974/XIV, relativo à alteração à Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro e à Lei 53/2015, de 11 de junho, com vista ao reforço do interesse público, da autonomia e independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais, remetendo em anexo o Parecer "A Constitucionalidade do Projeto de Lei n.º 974/XIV, que visa alterar a Lei das Associações Públicas Profissionais.

Na qualidade de Presidente da 10ª Comissão Permanente – Comissão de Trabalho e Segurança Social, muito agradecemos a circulação desta comunicação aos deputados membros da Comissão.

Com os melhores cumprimentos,

A Bastonária

Prof.ª Doutora Ana Paula Martins

Anexo: O citado

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt

.....



Parecer

A Constitucionalidade do Projeto de Lei n.º 974/XIV, que visa alterar a Lei das Associações Públicas Profissionais

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt





Enquadramento:

O Projeto de Lei n.º 974/XIV visa alterar a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro e a Lei 53/2015, de 11 de junho, declaradamente “com vista ao reforço do interesse público, da autonomia e independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais”.

Nesse sentido, o Projeto de Lei propõe introduzir as seguintes alterações:

- Reestrutura-se o órgão de supervisão, que exerce poderes de controlo, nomeadamente em matéria disciplinar e de regulação do exercício da profissão que passa a ser composto por três titulares que sejam membros da associação pública profissional, três membros não inscritos nessa associação – dois membros oriundos dos estabelecimentos de ensino superior que habilitem academicamente o acesso à profissão e uma personalidade de reconhecido mérito – e, por inerência, o provedor dos destinatários dos serviços, que poderá ou não ser membro da associação pública profissional;
- Os membros do órgão de supervisão deixam de ser eleitos por sufrágio universal, direto, secreto e periódico, passando, ao invés, a ser eleitos pela assembleia representativa, por maioria de 2/3.
- Cria-se um órgão disciplinar, eleito pela assembleia representativa, que exerce o poder disciplinar, devendo integrar personalidades de reconhecido mérito que não sejam membros da associação pública profissional;
- Os referendos internos passam a ser vinculativos apenas se neles participar mais de metade dos membros da associação pública profissional, salvo se a proposta submetida a referendo obtiver mais de 66% dos votos e a participação for superior a 40%;
- Passa a ser obrigatória - já não meramente facultativa - a existência do provedor dos destinatários dos serviços, que agora é designado pelo Bastonário ou Presidente dentre três candidatos indicados pela autoridade de proteção do consumidor; e
- Passam a poder ser constituídas sociedades multidisciplinares de profissionais para o exercício de profissões organizadas em associações públicas profissionais, que podem ter sócios, gerentes ou administradores que não possuam as qualificações profissionais exigidas das profissões organizadas na associação pública profissional respetiva.

1. O Projeto de Lei viola a garantia institucional da autonomia das associações públicas profissionais

1. Não se disputa que o legislador democrático dispõe de uma margem de conformação no desenvolvimento, estruturação e conformação da organização administrativa portuguesa.

DIREÇÃO NACIONAL



2. No entanto, apesar de lhe reconhecer uma tal “ampla margem de liberdade da escolha das formas de organização jurídico-públicas, a Constituição aceita e garante um sistema administrativo organicamente plural, composto por várias administrações públicas”¹.
3. Dito de outro modo, o legislador, podendo moldar o sistema jurídico-administrativo nacional, apenas poderá realizar escolhas políticas que observem os preceitos da Constituição da República Portuguesa (CRP) relativos à pluralidade de entidades administrativas que têm de existir e, em particular, às características nucleares das diferentes categorias de administração pública estabelecidas no nosso ordenamento constitucional.
4. No domínio da categoria de administração pública autónoma associativa – isto é, das associações públicas profissionais – a margem de conformação do legislador encontra-se certamente limitada pelo princípio da necessidade. Nos termos do artigo 267.º, n.º 4, da CRP, “[as] associações públicas só podem ser constituídas para a satisfação de necessidades específicas” (destaque nosso). Com essa justificação, o Tribunal Constitucional declarou recentemente a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de uma associação profissional pública que entendeu não prosseguir interesse público algum².
5. No entanto, a adstrição da associação pública profissional a um interesse público discernível, e de em termos que nenhuma outra entidade administrativa pudesse prosseguir de modo mais eficaz, não é o *único* limite que a Constituição traça ao legislador.
6. O legislador tem, ainda, de respeitar a exigência constitucional de que a administração pública terá *sempre* de ser estruturada de modo a assegurar a participação dos interessados na “gestão efetiva” da administração pública (artigo 267.º, n.º 1, da CRP).
7. Textualmente, é evidente que a Constituição, por um lado, vincula o legislador a constituir uma administração pública que assegure “a participação dos interessados na sua gestão efetiva” e, por outro, reconhece a existência de associações públicas profissionais como um dos instrumentos que deverão ser utilizados para atingir esse fim.
8. Efetivamente, há que recordar que, de acordo com o artigo 267.º, n.º 4, da CRP, a administração pública “*será* estruturada de modo (...) a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, *designadamente por intermédio de associações públicas*” (destaque nosso).
9. Pelo tempo verbal “*será*”, a Constituição não permite dúvidas de que, qualquer que seja a conformação que o legislador quiser dar à organização administrativa, essa terá *necessariamente* de

¹ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 177/2015.

² Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 522/2021.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 13, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt





ser *estruturada* de um modo que nela *sempre* inclua as associações públicas e que, sem essas associações, o legislador estará a violar a sua obrigação constitucionalmente imposta de assegurar a participação dos interessados na gestão efetiva da administração pública.

10. Dito de outro modo, a exigência constitucional segundo a qual a administração “será estruturada (...) a assegurar a participação dos interessados (...) por intermédio de associações públicas” tem de significar que *haverá* associações públicas no ordenamento jurídico-administrativo português.
11. A existência constitucionalmente determinada de associações públicas torna-se absolutamente evidente face às diferenças entre as referências textuais a essas associações (“será”) e às entidades administrativas independentes que são claramente de constituição puramente facultativa, dado que constituem entes administrativos que “a lei *pode* criar” (destaque nosso).
12. Em suma, da conjugação do n.º 1 e do n.º 4 do artigo 267.º, da CRP, decorrem imediatamente quatro conclusões.
13. Primeiro, que as associações públicas profissionais *têm de existir*.
14. Segundo, que existem apenas se necessárias para a “satisfação de necessidades específicas” – forçosamente, necessidades de interesse público (artigo 266.º, n.º 1, da CRP).
15. Terceiro, e por inferência lógica dos dois pontos anteriores, que existem, portanto, determinadas “necessidades específicas” de interesse público que *apenas* podem ser asseguradas por associações públicas profissionais.
16. A quarta conclusão que se impõe retirar das disposições do artigo 267.º da CRP é que a Constituição *reconhece* a categoria das associações públicas profissionais, o que implica que *assume* a continuidade, nos seus traços essenciais, do tipo de ente administrativo a que o legislador constituinte dá a designação de “associação pública” – designação essa que, até pelo contexto em que a disposição foi introduzida no texto constitucional, na revisão constitucional de 1982, indiscutivelmente se referia em primeira linha à proteção da categoria da *associação pública profissional* na sequência da jurisprudência da Comissão Constitucional³.
17. Este quarto ponto é de uma importância fundamental.
18. Por um lado, é de importância fundamental porque o conceito de associação pública precede a sua consagração constitucional e, assim sendo, deve ser interpretado segundo os cânones próprios da interpretação de conceitos pré-constitucionais.

³ Jorge Miranda, «Ordem Profissional», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. VI, Lisboa, 1991, pp. 230-232.

DIREÇÃO NACIONAL



19. É que, como salienta Jorge Miranda,

“(…) todos os elementos e conceitos, uma vez situados em disposições da constituição formal, têm de ser entendidos em conexão com os demais e analisados *tendo em conta quer o seu originário sentido* (em princípio, «recebido»), quer o que lhe *advém da sua colocação sistemática*” (destaque nosso)⁴.

20. No mesmo sentido, o Tribunal Constitucional tem já entendido que

“(…) *quando a Constituição recebe um determinado conceito legal com um certo sentido, este fica, por assim dizer, 'constitucionalizado', deixando de estar à disposição do legislador* (...). Como em qualquer outro conceito constitucional, existe, é certo, uma determinada margem de liberdade de configuração legislativa concreta (...). O que o legislador não pode, porém, é transfigurar o conceito, de modo a fazer com que ele cubra dimensões essenciais e qualitativamente distintas daquelas que caracterizam a sua intenção jurídico-normativa” (destaque nosso)⁵.

21. Por outro lado, não se dá apenas a circunstância de o conceito de “associação pública” anteceder a própria Constituição – mais do que simplesmente admitir, neutralmente, que esse tipo de instituição administrativa pode existir, a Constituição *protege-o*.

22. Dito de outro modo: a autonomia das associações públicas é constitucionalmente protegida enquanto objeto de uma garantia institucional, como bem reconhecem Carla Amado Gomes e Paulo Otero⁶.

23. Caracterizando também a autonomia das associações públicas profissionais como uma garantia institucional, Vital Moreira explicita porque é que tal decorre do texto da Constituição – nomeadamente, por três motivos:

“primeiro, é a própria Constituição que as considera como instrumento da participação dos cidadãos na Administração Pública (art. 267.º-1), e se é certo que elas não são o único meio de a realizar, parece razoável supor que o legislador não pode prescindir de nenhum dos meios considerados adequados pela própria Constituição. Segundo, o princípio da descentralização é igualmente um dos princípios constitucionais fundamentais (CRP, art- 6.º). Terceiro, o princípio da democracia participativa (CRP, arts. 2.º e 9.º/c) milita igualmente a favor das associações públicas, na medida em que elas consubstancial um modo directo de administração participada”⁷.

⁴ Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, vol. II, 5.ª ed., 2003, pp. 290-291.

⁵ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 107/88.

⁶ Carla Amado Gomes, «A Organização Administrativa Portuguesa no seu Labirinto: Tópicos Introdutórios», in Carla Amado Gomes/Ana Fernanda Neves/Tiago Serrão (Eds), *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, AAFDL, 2018, pp. 321 e segs, p. 326 e Paulo Otero, «Dos limites constitucionais à intervenção do Estado nas associações públicas profissionais», in *Revista de Direito Administrativo*, Lisboa, n.º 6, setembro-dezembro 2019, p. 10.

⁷ Vital Moreira, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra, 2003, p. 426.



24. Vital Moreira acrescenta, ainda, que a garantia institucional das associações públicas proíbe ao legislador a sua extinção enquanto categoria⁸.
25. No entanto, o sentido da consagração constitucional da associação pública enquanto garantia institucional vai bem *além da simples não-erradicação*: segundo a doutrina constitucionalista e a jurisprudência do próprio Tribunal Constitucional, é a própria *desfiguração* da instituição em causa, a amputação das suas características essenciais, que é vedada ao legislador⁹.
26. Neste mesmo sentido, a propósito, por exemplo, da garantia institucional do domínio público, o Tribunal Constitucional tem já entendido que,
- “em virtude de a Constituição impor o exercício de poderes públicos dominiais quanto a uma determinada classe de bens, deve entender-se que ao legislador ordinário está vedado não só extinguir essa realidade, como dar-lhe uma configuração tal que desfigure o carácter próprio da dominialidade”*¹⁰; ao que acresce ainda que o “sentido pré-constitucional” dessa dominialidade é “*seguramente acolhido na Constituição*”¹¹.
27. Na verdade, como bem salienta Maria D’Oliveira Martins, as garantias institucionais não constituem apenas proibições ao legislador, vedando-lhe a destruição de instituições prévias à ordem constitucional, mas também obrigações positivas de as proteger, criando as regulamentações necessárias para a viabilidade e preservação dessas instituições¹².
28. Nestes termos, é óbvio que, constitucionalmente, as associações públicas profissionais não só têm de continuar a existir, como, crucialmente, têm de *continuar a ser reconhecíveis como tais*.
29. Para tanto, é necessário que continuem a revestir as mesmas características básicas que justificam e enformam a sua consagração constitucional: (i) a proibição do exercício de funções sindicais; (ii) dedicação ao interesse público que só os seus membros estão em condições de prestar; (iii) a sua integração numa autêntica administração autónoma; (iv) a democraticidade dos seus processos internos de decisão; e (v) participação *efetiva* dos seus membros nesses processos.

⁸ *Idem, ibidem.*

⁹ Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 185/2010, n.º 12/2005 e n.º 5/05.

¹⁰ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 654/2009.

¹¹ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 150/2006.

¹² Maria D’Oliveira Martins, *Contributo para a Compreensão da Figura das Garantias Institucionais*, Almedina, 2007, pp. 137-138.



30. Nunca será demais lembrá-lo enquanto o Projeto de Lei estiver sob deliberação: está *inteiramente* fora do alcance da Assembleia da República ignorar qualquer um destes limites constitucionais à conformação pelo legislador do regime da administração autónoma associativa.
31. No entanto é justamente a aniquilação de quatro destas características – todas, exceto a da proibição de exercício de funções sindicais – o que o Projeto de Lei implica.
32. Com efeito, as associações públicas profissionais ficam inteiramente descaracterizadas, irreconhecíveis e desfiguradas por deixarem de reunir os requisitos mínimos para serem capazes de garantir o interesse público que lhes é confiado; para serem qualificáveis como uma autêntica administração autónoma; para funcionarem efetivamente como entidades administrativas democráticas; e para assegurarem a sua própria gestão efetiva pelos interessados (os membros das respetivas comunidades profissionais).
33. É o que decorre das secções que se seguem.

2. O Projeto de Lei viola os direitos fundamentais da proteção dos consumidores e à saúde, na medida em que descredibiliza a autorregulação pelas associações públicas profissionais, minando a confiança do público nelas, e permite que haja sócios, gerentes ou administradores de sociedades multidisciplinares sem a mínima preparação deontológica.

34. A CRP consagra, entre os direitos económicos, sociais e culturais, os direitos dos consumidores e o direito à saúde.
35. Nos termos do artigo 64.º, n.º 3, e), da CRP, o Estado, para assegurar o direito fundamental à saúde tem de, prioritariamente, “disciplinar e controlar a produção, a distribuição, a comercialização e o uso dos produtos químicos, biológicos e farmacêuticos e outros meios de tratamento e diagnóstico”.
36. Sendo certo que os direitos económicos, sociais e culturais conferem uma ampla margem de conformação do legislador, também é certo que se impõem ao legislador como “comandos legiferantes” – o que significa que o Governo e a Assembleia da República têm de criar os regimes legais que deem exequibilidade a esses direitos; e que os preceitos constitucionais que consagram direitos económicos, sociais e culturais poderão invalidar legislação que lhes retire exequibilidade¹³ ao funcionar como padrão jurídico de controlo judicial da validade das normas jurídicas.

¹³ José Carlos Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 6.ª edição, Almedina, 2021, pp. 130-132.



37. Nesse contexto, refere José Carlos Vieira de Andrade, “estarão feridos de *nulidade* e serão, por isso, em princípio, absolutamente improdutivos, os actos administrativos que afectem o *conteúdo essencial* de direitos económicos, sociais e culturais – que deve ser entendido aqui, tal como nos direitos, liberdades e garantias, como aquele conteúdo mínimo que *exprima* a própria dignidade humana.”¹⁴.
38. Ora, o direito à saúde – designadamente do ponto de vista das profissões farmacêuticas e médicas – não pode ser verdadeiramente garantido sem garantias firmes e incontornáveis de que todos os cuidados de saúde serão prestados de acordo com os necessários preceitos deontológicos.
39. Há que recordar, com Sérvulo Correia e Paes Marques, que as associações públicas profissionais “têm por substrato comunidades profissionais sujeitas por imperativo absoluto a regras deontológicas que só os *próprios membros estão em condições de aplicar* e (...) só eles poderão defender de indesejáveis interferências do ordenamento estadual” (destaque nosso)¹⁵.
40. Com efeito, é no seio das associações públicas profissionais que os membros daquelas comunidades estarão em condições de exercer escrutínio mútuo, partilhar *best practices* e de elevar, de modo profissionalizado, os padrões de qualidade dos seus serviços de interesse público, em particular do ponto de vista deontológico e do domínio efetivo das *leges artis*, não permitindo em caso algum que a integridade de nenhum dos dois seja comprometida por objetivos políticos conjeturais, ou mesmo eleitoralistas, do legislador.
41. É que, salvo o devido respeito, o legislador não está minimamente equipado para assegurar a integridade da deontologia e das *leges artis* das comunidades profissionais do mesmo modo que o estão os membros dessas profissões após décadas de formação, especialização e experiência prática.
42. Neste sentido, o Tribunal Constitucional tem entendido, por exemplo quanto à Ordem dos Advogados, que

“A compreensão de que a advocacia, enquanto profissão liberal, desempenha um papel essencial na realização da justiça, *levou a que se atribuisse a uma associação pública* – a Ordem dos Advogados – a tarefa de zelar pela função social, dignidade, prestígio e qualidade da profissão, chamando-se, *assim*, a colaborar, *na prossecução de um interesse público*, uma pessoa colectiva, cujos associados são precisamente os advogados, consubstanciando uma cedência pelo Estado de poderes a uma entidade autónoma.

Entendeu-se que a *melhor maneira de proceder à supervisão do exercício duma actividade profissional privada, fundamental para a boa administração da justiça, era entregar essa função à associação representativa dos interesses dos advogados*, confiando-se que a

¹⁴ José Carlos Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 6.ª edição, Almedina, 2021, pp. 130-132.

¹⁵ José Manuel Sérvulo Correia/Francisco Paes Marques, *Noções de Direito Administrativo*, I, 2.ª ed., Almedina, 2021, p. 508.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt





prossecação desses interesses conduziria à realização dos desígnios públicos neste domínio” (destaque nosso)¹⁶.

43. Ou seja: a autorregulação do acesso e exercício da profissão pela Ordem dos Advogados – e exatamente o mesmo se poderia dizer de outras associações públicas profissionais, como a Ordem dos Farmacêuticos – é reconhecida não só como a técnica mais apta a assegurar padrões de elevada qualidade da profissão e a confiança que o público nela deposita, imprescindível à sua missão de interesse público, mas ainda como *imediatamente decorrente desse objetivo*.
44. Historicamente, é isso mesmo que o Estado tem entendido: que a autonomia das associações públicas profissionais *não só serve* o interesse público da preservação e promoção da qualidade e fiabilidade dos serviços dos profissionais representados, *como é o único meio verdadeiramente adequado para o servir*.
45. De facto, é isso que, historicamente, se tem entendido – aparentemente, até agora.
46. É que as associações públicas profissionais se justificam constitucionalmente pela “exigência de confiança social a que o Estado responde manifestando confiança na auto-organização dos respetivos profissionais”¹⁷.
47. Como defendia Freitas do Amaral, “regular e disciplinar o exercício da própria profissão” em “profissões de interesse público” é indispensável para garantir essa confiança pública¹⁸.
48. A confiança das populações, nomeadamente, no rigor das profissões médicas e farmacêuticas, é condição necessária e decisiva para a garantia do direito à saúde dos cidadãos.
49. Solapar a imagem de confiança do Estado na auto-organização das ordens profissionais enquanto instrumento de prossecação do interesse público pelas categorias profissionais que lhes correspondem é, inevitavelmente, solapar a confiança das populações nessas categorias profissionais.
50. Inevitavelmente, comprometer a autonomia das associações públicas profissionais na sua autodisciplina, entregando os seus órgãos a titulares sem quaisquer qualificações prévias do ponto de vista deontológico, ou até pelo mero facto de se poderem considerar “personalidades de reconhecido mérito”, será comprometer a confiança das populações nas comunidades profissionais e, assim, comprometer a eficácia dos serviços que essas prestam.

¹⁶ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 3/2011.

¹⁷ Jorge Miranda, «Ordem Profissional», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. VI, Lisboa, 1991, p. 231.

¹⁸ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 4.ª ed., 2016, p. 393.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt





51. Tal redunda na violação dos artigos 60.º e 64.º da CRP.

52. Assim é, em particular, quanto:

- i. às disposições sobre o órgão de supervisão, que – apesar de a sua composição não pressupor qualquer formação deontológica suficiente, prática prévia de qualquer ato da profissão regulada, ou sequer a racionalidade por detrás da existência de reservas de atos da profissão – exerce vastas competências em matéria de recursos de sanções disciplinares e, até, de pronúncia, em sede de consulta, sobre propostas de atos legislativos que fixem reservas de atos da profissão.
- ii. às disposições que, não prevendo qualquer critério material para a pré-seleção de candidatos a provedor dos destinatários de serviços, permitem que os Bastonários ou Presidentes das associações públicas profissionais sejam obrigados pela Direção-Geral do Consumidor a aceitar que essas funções sejam desempenhadas por um titular sem uma necessária preparação adequada do ponto de vista técnico, científico ou deontológico; e
- iii. às disposições que admitem a total impreparação deontológica e em matéria de sigilo profissional dos sócios, gerentes ou administradores de sociedades multidisciplinares.

3. O Projeto de Lei viola os princípios da formação democrática dos órgãos das associações públicas e da sua gestão efetiva pelos interessados

53. A criação de associações públicas profissionais representa a atribuição, pela ordem jurídica, do exercício da função administrativa a “pessoas coletivas de substrato populacional, cuja existência pressupõe o reconhecimento a certas comunidades do direito de prosseguirem os seus próprios interesses através de pessoas coletivas dotadas de órgãos eleitos e, por isso, representativos das próprias populações”¹⁹.

54. O “caráter representativo” dos órgãos dirigentes afigura-se, assim, um requisito constitucional incontornável do funcionamento democrático das associações públicas profissionais²⁰.

55. Com efeito, como explica Pedro Costa Gonçalves, as associações públicas profissionais

¹⁹ Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 8.ª ed., Almedina, 2021, p. 61.

²⁰ Assim, Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, I, 2.ª ed. revista, Universidade Católica Editora, 2017, p. 525.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt





“têm a sua condição baseada numa legitimação democrática autónoma: trata-se de uma legitimação não parlamentar, que se efetiva, num contexto “micro-democrático”, no interior de entidades que congregam os particulares diretamente interessados na gestão de determinados assuntos de interesse público (...) e que são dirigidas precisamente por estes interessados, através de órgãos representativos”²¹.

56. Sendo certo que o exercício da função administrativa associativa por órgãos representativos se justifica pela sua legitimação democrática própria, há que sublinhar que a Constituição não é neutra quanto ao que significará a natureza e funcionamento democráticos de uma associação pública.
57. A caracterização das associações públicas profissionais como “formas de representação democrática” (artigo 267.º, n.º 1, da CRP) e a exigência de que tenham uma “organização interna baseada (...) na formação democrática dos seus órgãos” (artigo 267.º, n.º 4, da CRP) tem de ser entendida como não apenas como uma concretização do princípio da descentralização democrática da administração pública (artigo 6.º, n.º 1, da CPR)²², mas como uma manifestação do próprio princípio democrático consagrado no artigo 2.º da CRP no âmbito da administração autónoma associativa.
58. Na verdade, quando muito, a repetição do requisito constitucional já resultante do artigo 6.º, n.º 1, no artigo 267.º, da CRP, só reforça a *especial* necessidade de se assegurar o funcionamento democrático interno das associações públicas profissionais – cujo sentido deverá ser depreendido de uma contextualização desse requisito no âmbito mais genérico princípio democrático.
59. Desde logo, e apenas a título de exemplo, o princípio democrático exige, no domínio das associações públicas profissionais, que a “formação democrática dos seus órgãos” seja entendida no sentido de que essa formação “envolve sufrágio universal, igual, direto, secreto e periódico e aplicação ou adaptação dos princípios constitucionais de Direito eleitoral”²³.
60. Ora, não existe nenhuma leitura minimamente plausível do princípio democrático, e, conseqüentemente, dos preceitos constitucionais relativos à democraticidade do fundamento e funcionamento das associações públicas profissionais, que consinta numa imposição externa de titulares de órgãos que não integrem o colégio eleitoral constituído pelos seus membros inscritos.
61. É que, como tem entendido o Tribunal Constitucional em jurisprudência estável, o direito de sufrágio passivo constitui

²¹ Pedro Costa Gonçalves, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Almedina, 2019, p. 477.

²² Neste sentido, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 497/89.

²³ Jorge Miranda, «Ordem Profissional», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. VI, 1991, p. 232.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt

.....



“um direito, liberdade e garantia de participação política estreitamente relacionado com o princípio democrático *que não releva apenas — nem fundamentalmente — de uma mera expressão da individualidade privada face ao poder público, mas também do específico modo de estruturação e conformação desse mesmo poder público, enquanto poder democrático. A democracia implica eleições como modo de designação dos titulares do poder, o que só é possível se houver pessoas que possam ser eleitas*” (destaque nosso)²⁴.

62. Neste mesmo sentido, explica Paulo Otero que é constitucionalmente exigido, pela natureza necessariamente democrática do funcionamento da função administrativa associativa,

“que os titulares dos órgãos da associação *sejam escolhidos pelos seus membros e de entre esses mesmos membros*, tornando-os representativos dos associados, conferindo legitimidade democrática às suas decisões e justificando o exercício de um poder de autorregulação do acesso e do exercício da respetiva profissão” (destaque nosso)²⁵.

63. Ora, todo o enquadramento constitucional descrito é violado em três pontos distintos do Projeto de Lei.

64. **Em primeiro lugar**, é devido às exigências constitucionais de participação efetiva dos interessados e de formação democrática dos órgãos das associações públicas profissionais que, como Sérvulo Correia e Paes Marques explicitamente reconhecem²⁶, serão forçosamente inconstitucionais as tentativas de permitir a designação estadual dos titulares de órgãos de associações públicas profissionais – o que sucede, indiretamente, pela designação do provedor dos destinatários de serviços, por inerência titular do órgão de supervisão, limitada a três personalidades *pré-selecionadas* pela Direção-Geral do Consumidor, sem qualquer critério discernível.

65. **Em segundo lugar**, é também inconstitucional, por violação do princípio da formação democrática dos órgãos das associações públicas profissionais, o novo regime de designação dos titulares do seu órgão de supervisão.

66. Os membros do órgão de supervisão, ainda que deixem de ser *diretamente eleitos* pelos membros das associações públicas profissionais, permanecerão *indiretamente eleitos*, porque os seus membros são designados pelo voto expresso por uma maioria de 2/3 da assembleia representativa.

²⁴ Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 495/2017 e 532/2017.

²⁵ Paulo Otero, «Dos limites constitucionais à intervenção do Estado nas associações públicas profissionais», in *Revista de Direito Administrativo*, Lisboa, n.º 6, setembro-dezembro 2019, p. 9.

²⁶ José Manuel Sérvulo Correia/Francisco Paes Marques, *Noções de Direito Administrativo*, vol. I, 2.ª ed., Almedina, 2021, p. 512.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt





67. Por ser um órgão eleito, o órgão de supervisão constitui por definição um órgão representativo da associação pública profissional²⁷.
68. Ora, como se retira do Acórdão n.º 25/2012 do Tribunal Constitucional, “os princípios democráticos impõem que a formação dos órgãos representativos numa associação pública resulte da expressão direta ou indireta da vontade dos seus associados”²⁸.
69. Nesse mesmo processo, o Tribunal Constitucional tinha sido chamado pelo Provedor de Justiça a proceder à fiscalização sucessiva abstrata do artigo 69.º-D, n.º 1, alíneas a) a j), do Estatuto da Câmara dos Solicitadores, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 88/2003, de 26 de abril, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de novembro.
70. A disposição referida definia a composição da Comissão Para a Eficácia das Execuções (CPEE), nos termos seguintes:
- a) Um vogal designado pelo Conselho Superior da Magistratura;
 - b) Um vogal designado pelo membro do Governo responsável pela área da justiça;
 - c) Um vogal designado pelo membro do Governo responsável pela área das finanças;
 - d) Um vogal designado pelo membro do Governo responsável pela área da segurança social;
 - e) **Um vogal designado pelo presidente da Câmara dos Solicitadores** (destaque nosso);
 - f) Um vogal designado pelo bastonário da Ordem dos Advogados;
 - g) O presidente do Colégio de Especialidade dos Agentes de Execução;
 - h) Um vogal designado pelas associações representativas dos consumidores ou de utentes de serviços de justiça;
 - i) Dois vogais designados pelas confederações com assento na Comissão Permanente de Concertação Social do Conselho Económico e Social;
 - j) Um vogal cooptado por decisão maioritária dos vogais referidos nas alíneas anteriores, que preside.
71. Para a conclusão do Tribunal Constitucional de não declarar a inconstitucionalidade dessas disposições, afigurou-se *decisiva* a natureza da CPEE como *órgão externo, independente, e apenas formalmente ligado* à Câmara dos Solicitadores por motivos logísticos e financeiros – por contraposição a uma *natureza representativa*.

²⁷ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 4.ª edição, 2016, p. 628.

²⁸ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 25/2012.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt





72. Naturalmente, há uma outra diferença fundamental entre a CPEE e o órgão de supervisão para além da natureza representativa do segundo.
73. É que os titulares do órgão de supervisão das associações públicas profissionais (segundo as regras que o Projeto de Lei pretende introduzir) não são designados por entidades externas à associação pública profissional.
74. No entanto, nem por isso deixam de levar à inconstitucionalidade das normas sobre a sua composição:
- (i) a restrição, desprovida de qualquer fundamento racional, da liberdade de escolha da assembleia representativa na eleição dos membros eleitos do órgão de supervisão, agora forçadas a designar uma *maioria* nesse órgão composta por membros externos;
 - (ii) a imposição da titularidade desse órgão, por inerência, do provedor dos destinatários dos serviços, por sua vez nomeado pelo bastonário ou presidente da associação pública profissional necessariamente dentre três candidatos pré-selecionados pela Direção-Geral do Consumidor; e
 - (iii) por efeito conjugado de (i) e (ii), a composição do órgão de supervisão *maioritariamente* por titulares que não fazem parte da comunidade profissional representada pela associação pública profissional.

75. **Em terceiro lugar**, como salienta Paulo Otero,

“a lei não pode disciplinar exhaustivamente os aspetos da vida interna organizativa e funcional das associações profissionais, restringindo em termos excessivos ou desproporcionais a esfera das suas liberdades de auto-organização, de autogoverno e de autogestão”²⁹.

76. Ora, é precisamente isso que sucede quando o Projeto de Lei detalhadamente se imiscui nas regras sobre referendos *internos* (sic!), que só à vida interna das associações públicas profissionais diz respeito, definindo limiares de participação eleitoral necessários para que o referendo assuma carácter vinculativo – matérias que inequivocamente caberiam de modo exclusivo a regulamentos eleitorais editados no âmbito da autonomia regulamentar dessas mesmas associações³⁰.

²⁹ Paulo Otero, «Dos limites constitucionais à intervenção do Estado nas associações públicas profissionais», in *Revista de Direito Administrativo*, Lisboa, n.º 6, setembro-dezembro 2019, p. 11.

³⁰ Assim por exemplo, inclui matérias como as do artigo 65.º do Regulamento Eleitoral e Referendário da Ordem dos Farmacêuticos, n.º 141/2021.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt

.....



77. Assim, se aprovado, o Projeto de Lei levará a que a autonomia de auto-organização das associações públicas profissionais seja inconstitucionalmente restringida porque suplantada pela minúcia invasiva, intrusiva e injustificável, do próprio legislador.

4. O Projeto de Lei viola o direito dos membros das associações públicas profissionais a elegerem e a serem eleitos

78. Para além de exigir que a organização interna das associações públicas seja baseada na composição democrática dos seus órgãos, o artigo 267.º, n.º 4, da CRP exige ainda que essas sejam igualmente baseadas no respeito dos direitos dos seus membros.

79. Como é evidente, um tal respeito pelos direitos dos membros tem de abranger o respeito pelos seus direitos, liberdades e garantias – como aliás já resultaria da vinculação de todas as entidades públicas (incluindo as associações públicas profissionais) a esses direitos por força do artigo 18.º, n.º 1, da CRP.

80. Ora, entre esses direitos figura o direito consagrado no artigo 50.º, n.º 1, da CRP – isto é, o direito de acesso a cargos públicos, qualificado pelo Tribunal Constitucional como um *direito fundamental de natureza política* cujas possibilidades de restrição, constitucionalmente, terão forçosamente de ser altamente limitadas³¹.

81. O artigo 50.º, n.º 1, da CRP, estabelece que “[todos] os cidadãos têm o direito de acesso, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos públicos”.

82. O artigo 50.º, da CRP, acrescenta ainda no seu n.º 3 que “[no] acesso a cargos eletivos a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respetivos cargos”.

83. Da conjugação das duas disposições citadas do artigo 50.º, e do artigo 267.º, n.º 4, da CRP, resulta, primeiro, que todos os membros das associações públicas profissionais têm direito a aceder, *em condições de igualdade e liberdade*, a cargos nos órgãos dirigentes daquelas –cargos esses que estão abrangidos pelo conceito de “cargos públicos”³²– e, segundo, que *apenas* poderão ser impostas inelegibilidades para os cargos eletivos das associações públicas profissionais se tal for *necessário* para garantir a *liberdade de escolha de eleitores* e a isenção e independência desses mesmos cargos.

³¹ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 703/2021.

³² José Joaquim Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed., pp. 675-676.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt





84. Ora, facilmente se pode concluir que nenhum dos critérios essenciais elencados é respeitado pelas regras relativas à composição do órgão de supervisão que constam do novo artigo 15.º-A, segundo as quais:
- apenas três titulares poderão ser representantes da profissão inscritos na associação pública profissional (artigo 15.º-A, n.º 3, alínea *a*)); enquanto que, dos restantes quatro titulares,
 - três (os dois académicos e a personalidade de reconhecido mérito) não poderão estar inscritos na associação pública profissional (artigo 15.º-A, n.º 3, alíneas *b*) e *c*));
 - e um, o provedor de destinatários de serviços, poderá ou não ser membro da associação pública profissional consoante a pré-seleção dos três potenciais candidatos a esse cargo – escolhidos sem qualquer critério legalmente estabelecido – que a Direção-Geral do Consumidor decidir impor ao Bastonário ou Presidente (artigos 20.º, n.º 2, e 15.º-A, n.º 4).
85. Efetivamente, a quota maioritária reservada para membros alheios à associação pública profissional determina, por definição, a restrição da elegibilidade de todos os membros inscritos para se candidatarem, serem eleitos, e aceitarem a eleição, a esses cargos.
86. Tal restrição é discriminatória, pois beneficia os membros externos e prejudica desproporcionalmente os membros inscritos da associação pública profissional sem qualquer critério constitucionalmente legítimo – como exige a Doutrina³³ – pelo que viola o direito a ser eleito *em condições de igualdade*.
87. Tal restrição coarta a possibilidade efetiva de todo e cada um dos membros inscritos da associação pública profissional poderem, potencialmente, exercer funções no órgão de supervisão; tal como condiciona, reduzindo-a a menos de metade, a margem de escolha da assembleia representativa na designação dos titulares desse órgão – assim se violando o direito dos membros inscritos a serem eleitos *em condições de liberdade*.
88. Pelos mesmos motivos, a restrição referida é inapta a assegurar a *liberdade de escolha* dos eleitores – os membros inscritos da associação pública profissional representados em assembleia representativa.
89. Não se vislumbra nas regras sobre a composição do órgão de supervisão *qualquer contributo* possível para assegurar a *isenção e independência* dos seus titulares; pelo que, por definição, se afigura *desnecessária* a restrição que essas regras impõem ao direito de acesso dos membros inscritos da associação pública profissional aos seus cargos dirigentes.

³³ José Joaquim Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed., p. 676.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt

.....



90. Assim, afigura-se inteiramente inconstitucional o conjunto de regras que o Projeto de Lei pretende introduzir no sentido de se excluir a elegibilidade dos membros inscritos das associações públicas profissionais para mais de metade dos cargos a atribuir no órgão de supervisão.

5. O Projeto de Lei viola os limites constitucionais dos poderes do Governo sobre a administração autónoma

91. Como já referido, o artigo 6.º, n.º 1, da CRP, postula a “descentralização democrática da administração pública”.

92. Já antes se explicitou (vide a secção 4), que a exigência de uma descentralização administrativa de cariz *democrático*, reforçada pelo artigo 267.º, n.º 1 e 4, da CRP, já determina, por si mesma, a inconstitucionalidade dos inaceitáveis poderes de pré-seleção da Direção-Geral do Consumidor sobre o provedor dos destinatários dos serviços bem como da ablação, pretendida pelo Projeto de Lei, do direito dos membros das associações públicas profissionais, a eleger e fazer-se eleger titulares dos órgãos daquelas.

93. Não é, no entanto, apenas esse imperativo constitucional de *democraticidade* na descentralização da organização administrativa portuguesa, e da administração autónoma associativa em particular, que é violado pelo Projeto de Lei.

94. É violado também o *próprio princípio da descentralização*, do qual a criação e subsistência de associações públicas profissionais constitui uma manifestação³⁴.

95. O princípio da descentralização deve ser entendido como a exigência constitucional de que a função administrativa seja exercida por uma pluralidade de pessoas coletivas públicas pertencentes às categorias constitucionalmente elencadas de administração pública direta, indireta, autónoma, independente ou regional³⁵.

96. É certo que, por motivos de coesão e coerência da atividade administrativa nacional face a essa pluralidade, a CRP impõe um princípio da unidade da atuação administrativa (artigo 267.º, n.º 2, da CRP), ou seja, de prevenção da pulverização de centros de poder que possam comprometer a unidade do Estado³⁶.

³⁴ Marcelo Rebelo de Sousa/André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral*, vol. I, 3.ª ed., Dom Quixote, 2009, p. 146. Cfr, ainda, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 199/94.

³⁵ Paulo Otero, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Almedina, 2013, p. 363.

³⁶ Marcelo Rebelo de Sousa/André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral*, vol. I, 3.ª ed., Dom Quixote, 2009, p. 152.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt

.....



97. É primariamente ao Governo da República que cabe garantir esse princípio enquanto “órgão superior da administração pública” (artigo 182.º da CRP).
98. No entanto, a “necessária eficácia e unidade de ação da Administração” constitui um contrapeso à *regra* da descentralização democrática da administração pública (essa existe “sem prejuízo” daquelas, na linguagem do artigo 267.º, n.º 2, da CRP), razão pela qual os poderes de intervenção do Governo estão limitados aos poderes de superintendência e tutela na administração indireta do Estado e, enfatize-se, *confinados apenas* ao poder de tutela na administração autónoma.
99. Tal decorre do artigo 199.º, alínea *d*), da CRP: ao limitar-se a estabelecer que cabe ao Governo “dirigir os serviços e a atividade da administração direta do Estado” e “superintender na administração indireta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma”, torna-se claro que o legislador constituinte visou estabelecer uma tipologia taxativa – isto é, um elenco fechado e exclusivo³⁷– dos poderes que o Governo pode exercer sobre outras entidades da organização administrativa portuguesa.
100. De facto, como bem salientam Gomes Canotilho e Vital Moreira, “no que respeita à administração autónoma, os poderes do Governo *limitam-se* à tutela, ou seja, ao controlo da actividade dos respectivos órgãos, nomeadamente o controlo de legalidade” (destaque nosso)³⁸.
101. Constitui um aspeto *definitório* da própria categoria da “administração autónoma” que o Governo apenas poderá exercer, sobre as entidades administrativas que a compõem, incluindo as associações públicas profissionais, poderes legalmente consagrados que sempre se possam reconduzir à noção de poder de tutela.
102. Por esse mesmo motivo sustenta Paulo Otero, quanto às associações públicas profissionais, que “a lei não pode conferir ao Governo poderes de intervenção intra-administrativa que extravasam o mero controlo da legalidade da atuação das associações públicas” e que “a própria intervenção tutelar, tendo sempre de respeitar um espaço de reserva decisória das associações públicas, enquanto imperativo constitucional decorrente da garantia institucional da sua autonomia, não pode consubstanciar qualquer juízo de mérito sobre a respetiva atuação, *antes deve limitar-se à fiscalização do cumprimento da lei*” (destaque nosso)³⁹.

³⁷ Cfr. Miguel Teixeira de Sousa, *Introdução ao Direito*, Almedina, Reimpressão, 2020, p. 401.

³⁸ José Joaquim Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, II, 4.ª ed. revista, Coimbra, 2010, sub artigo 199.º, p. 488.

³⁹ Paulo Otero, «Dos limites constitucionais à intervenção do Estado nas associações públicas profissionais», in *Revista de Direito Administrativo*, Lisboa, n.º 6, setembro-dezembro 2019, p. 11.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt





103.No mesmo sentido, Freitas do Amaral salientava que

“o Governo e os demais órgãos do Estado não têm sobre as entidades autónomas poder de direcção, nem sobre estas recai face a eles qualquer dever de obediência (...) quem dirige e orienta a actuação destas são os seus próprios órgãos, como é típico da administração autónoma, ou auto-administração” (destaque nosso)⁴⁰.

104.Todas estas noções são aspetos elementares da estrutura constitucional da organização administrativa portuguesa; e ainda assim, são flagrantemente violadas nas novas regras sobre a designação do provedor dos destinatários dos serviços.

105.Nos termos do novo artigo 20, n.º 2, o Bastonário ou Presidente da associação pública profissional terá de aceitar designar um de três candidatos unilateralmente pré-selecionados e impostos pela “entidade pública responsável pela defesa do consumidor”, a qual será, tanto quanto parece, a Direção-Geral do Consumidor – um serviço da administração central do Estado.

106.Ora, por um lado, essa pré-seleção nada tem a ver com o conceito de poder de tutela previsto na Constituição, de acordo com o seu significado historicamente sedimentado; e, por outro, a pré-seleção em causa aproxima-se mais de uma manifestação do poder de direcção típico das relações entre órgãos na hierarquia administrativa – relação essa que em nada se assemelha, e constitucionalmente não se pode assemelhar, com as relações entre Governo e administração autónoma.

107.Como resulta de jurisprudência estável do Tribunal Constitucional, os conceitos pré-constitucionais ou que presumam uma certa elaboração doutrinária prévia, não podem ser interpretados em moldes que excessivamente os afastem do essencial do modo como sempre foram entendidos na legislação e na doutrina.

108.Para além da jurisprudência constitucional já referida na secção 2 e a título de exemplo, o Tribunal Constitucional, confrontado com a necessidade de interpretar o conceito de “justa causa” (para efeitos do artigo 53.º da CRP), tem entendido que

“quando a Constituição recebe um determinado conceito legal com um certo sentido, este fica, por assim dizer, 'constitucionalizado', deixando de estar à disposição do legislador (...) Como em qualquer outro conceito constitucional, existe, é certo, uma determinada margem de liberdade de configuração legislativa concreta de justa causa. O que o legislador não pode porém, é transfigurar o conceito, de modo a fazer com que ele cubra dimensões essenciais

⁴⁰ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 4.ª ed., 2016, p. 740.



e qualitativamente distintas daquelas que caracterizam a sua intenção jurídico-normativa” (destaque nosso)⁴¹.

109. Estas limitações à margem de conformação do legislador não se referem somente ao sentido de conceitos previstos anteriormente na lei e subseqüentemente constitucionalizados; mas também a conceitos desenvolvidos na doutrina.

110. Por exemplo, quanto aos conceitos de “imposto” e de “taxa”, o Tribunal Constitucional tem considerado que esses constituem

“conceitos pré-constitucionais (...) que foram sendo construídos ao longo dos tempos pela ciência e doutrina do direito fiscal. A nossa lei fundamental adquiriu-os com o sentido aí predominantemente construído” (destaque nosso)⁴².

111. Ora, o sentido do conceito de “tutela” em direito administrativo, referido nos artigos 199.º, alínea d), e 267.º, n.º 2, da CRP, goza, no essencial, de consenso estável na lei e na doutrina, à luz do qual essas mesmas disposições terão de ser interpretadas.

112. Sucintamente, o legislador não pode reinventar, na conformação dos poderes exercidos pelo Governo no quadro da organização administrativa portuguesa, o que significa “tutela administrativa”, transformando-a em algo totalmente diverso do que convencionalmente se tem sempre entendido que significa.

113. Ainda que recorrendo a uma terminologia variável, a tutela administrativa tem vindo a ser amplamente reconhecida pela doutrina administrativista como correspondendo aos mesmos poderes: os de autorizar a prática de atos da entidade tutelada ou de aprovar atos que já tenha praticado para lhes conferir eficácia; a revogação e anulação de atos do ente tutelado; o exercício substitutivo, pontual e excepcional, de competências do ente administrativo tutelado em casos de inércia no exercício legalmente exigido dessas competências; o exercício de poderes disciplinares sobre órgãos e agentes do ente tutelado ou sobre o ente tutelado enquanto tal⁴³.

114. Alguns autores, referindo todos estes poderes, acrescentam ainda, e apenas, três atividades que, não correspondem ao exercício de poderes administrativos – dado que não determinam nenhuma alteração na ordem jurídica por si mesmos e sem necessidade de consentimento das entidades visadas⁴⁴– e que por isso, em rigor, não podem ser qualificados de *poderes* administrativos de tutela.

⁴¹ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 107/88.

⁴² Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 437/2003.

⁴³ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 4ª ed., 2016, pp. 731-734.

⁴⁴ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 4.ª ed., Almedina, 2018, p. 17.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt

.....



115. São essas atividades o envio de orientações interpretativas não vinculativas à pessoa coletiva pública visada⁴⁵, o exercício de legitimidade ativa para impugnar contenciosamente os atos que praticar, em casos excecionais e previstos na lei⁴⁶, ou ainda a exigência legal de partilha de informações em matéria orçamental e financeira entre o Governo e a entidade sujeita à tutela⁴⁷.
116. De resto, o entendimento do que significam *poderes de tutela* tem-se mantido, no essencial, intocado *pelo menos* desde a década de cinquenta do século passado⁴⁸.
117. Dito por outros termos: a referência dos artigos 199.º, d) e 267.º, n.º 3, da CRP, à sujeição da administração autónoma *apenas* ao poder de tutela tem de ser entendida em termos que se enquadrem nas modalidades desse poder há muito consolidadas em Portugal e até antes da CRP: e o poder de pré-seleção de titulares de órgãos da administração autónoma, não correspondendo a nenhuma delas, transfigura o poder de tutela constitucionalmente reconhecido ao Governo em algo totalmente diferente.
118. Por outro lado, como referido, o poder de pré-selecionar potenciais titulares do órgão “provedor dos destinatários dos serviços” facilmente se enquadra, na verdade, na categoria do poder de direção.
119. A principal manifestação do poder de direção corresponde à emissão de comandos dirigidos pelo superior hierárquico ao subalterno; comandos esses que podem revestir quer a forma de instruções, se gerais e abstratos, quer de ordens, se individuais e concretos.
120. Ora, se o Projeto de Lei for aprovado, o Bastonário ou o Presidente de uma associação pública profissional passará a receber, do Diretor-Geral da Direção Geral do Consumidor, a *ordem* de designar um de três candidatos pré-selecionados para as funções de provedor dos destinatários dos serviços – e trata-se de uma ordem porque, tal como na hierarquia administrativa, corresponde a um comando individual e concreto através do qual “o superior impõe aos subalternos a adoção de uma determinada conduta específica”⁴⁹.
121. Com efeito, a pré-seleção efetuada pelo Diretor-Geral da Direção-Geral do Consumidor constitui uma *ordem* dirigida ao Bastonário ou Presidente da associação pública profissional no sentido de designar *ou* o candidato A, *ou* o candidato B, *ou* o candidato C.

⁴⁵ Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, 10.ª ed., Coimbra, 1973, pp. 230-232.

⁴⁶ José Carlos Vieira de Andrade, *Lições de Direito Administrativo*, 5.ª ed., Coimbra University Press, 2017, p. 99.

⁴⁷ Pedro Costa Gonçalves, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Almedina, 2019, pp. 876-882.

⁴⁸ Por todos, Afonso Queiró, *Lições de Direito Administrativo*, Policopiado, Coimbra, 1956, pp.325-329.

⁴⁹ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 4.ª ed., 2016, p. 674.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt

.....



122. O Bastonário ou Presidente não tem qualquer margem de autonomia para designar um candidato fora do leque de escolhas imposto pela administração direta do Estado ou para recusar candidatos que não reúnam o mínimo de condições para o exercício das funções de provedor dos destinatários dos serviços – o que é agravado pela circunstância de a pré-seleção feita pela Direção-Geral do Consumidor não estar subordinada a qualquer critério material relativo a qualificações prévias ou idoneidade do candidato, salvo o vago requisito da sua “independência”.
123. Nestes termos, é evidente que o poder de designação de três candidatos alternativos exercido pela Direção-Geral do Consumidor não só não pode ser enquadrado no conceito de poder de tutela como, em substância, consubstancia um poder de direção.
124. Ora, constitucionalmente, não é possível o exercício de poder de direção do Governo sobre entidades da administração autónoma (tal como, na verdade, nem é possível, mais genericamente, que a mesma entidade administrativa esteja cumulativamente sujeita a poderes de tutela e de direção do Governo⁵⁰).
125. Por isso, em conclusão, o poder de pré-seleção previsto no artigo 20.º, n.º 2, do Projeto de Lei é inconstitucional por violação do artigo 267.º, n.º 4, da CRP, por desrespeitar a limitação dos poderes do Governo sobre a administração autónoma *exclusivamente* a poderes de tutela e a proibição do exercício do poder de direção sobre essa administração.
126. Apenas no interesse da exaustividade, aponte-se o seguinte.
127. Poder-se-ia argumentar, erradamente, que o poder de tutela do Governo poderá abranger poderes de designação de titulares de órgãos porque esse poder não é apenas exercido sobre entidades da administração autónoma, mas também sobre as entidades da administração indireta do Estado, e em particular sobre os institutos públicos, onde a designação governamental de titulares de órgãos dirigentes é comum⁵¹.
128. Uma tal comparação seria, no entanto, uma falsa analogia.
129. Há que recordar, enfaticamente, a diferença entre administração indireta do Estado e administração autónoma – dado que é a luz dessa diferença que se torna constitucionalmente evidente porque é que o Governo pode nomear (ou pré-selecionar) os titulares de órgãos na primeira, mas nunca na segunda.

⁵⁰ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul n.º 01071/05.

⁵¹ Cfr. os artigos 19.º, n.º 4 e 27.º, n.º 1 da Lei-Quadro dos Institutos Públicos.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt





130.É que a administração autónoma prossegue “interesses públicos próprios das pessoas que a constituem e por isso se dirige a si mesma, *definindo com independência* a orientação das suas atividades” (destaque nosso)⁵².

131.As associações públicas profissionais, assim, distinguem-se radicalmente dos entes que integram administração indireta: prosseguem *interesses públicos próprios – porque apenas os próprios membros os podem assegurar* – e não interesses públicos cuja prossecução cabe originariamente ao Estado e que este último confia por conveniência a pessoas coletivas públicas especializadas puramente instrumentais e sujeitas à sua superintendência e tutela⁵³.

132.Por isso pode o Governo intervir na designação dos órgãos próprios dos institutos públicos, de modo a garantir o seu alinhamento com as prioridades estratégicas e políticas do Estado.

133.E por isso não pode o Governo, a coberto de uma suposta tutela que extravasa a própria definição de tutela, interferir na prossecução dos interesses públicos próprios e específicos da administração autónoma local *ou associativa*, condicionando – e, quem sabe, talvez no futuro usurpando inteiramente? – o poder de designação dos titulares dos seus órgãos.

6. O Projeto de Lei viola o princípio da determinabilidade

134.Na formulação de preceitos legais, não pode o legislador eximir-se à observância do princípio da determinabilidade – isto é, da exigência constitucional de que o exercício dos poderes públicos se efetue de modo que seja minimamente antecipável à luz do texto da lei.

135.Como explica Reis Novais,

“em Estado de Direito, baseado na dignidade da pessoa humana e nos direitos fundamentais, o reconhecimento da inevitabilidade de a autonomia, liberdade e bem-estar individuais constitucionalmente protegidos poderem ser restringidos *vem a par da necessidade de o sentido e o alcance da restrição, bem como a medida concreta da sua potencial aplicação, serem determináveis com suficiente precisão, possuírem um conteúdo normativo suficientemente denso* e, como tal, identificável pelos destinatários e afetados, virem estritamente recortados em função dos fins que os justificam e serem, portanto, necessários, reconhecíveis no seu conteúdo e previsíveis nos seus efeitos”⁵⁴.

⁵² Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 4.ª ed., 2016, p. 360.

⁵³ Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 8.ª ed., Almedina, 2021, pp. 76-78.

⁵⁴ Jorge Reis Novais, *Princípios Estruturantes de Estado de Direito*, Almedina, 2019, p. 267.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt





136. Nesse mesmo sentido, o Tribunal Constitucional tem entendido que

“a norma legal habilitante da atuação administrativa tem de apresentar um mínimo de densidade, i.e., tem de conter uma disciplina suficientemente precisa (densa, determinada), de forma a, no mínimo, poder representar um critério legal orientador da atuação para a administração, permitindo o respetivo controlo por juízos de legalidade e a defesa dos direitos e interesses dos cidadãos. A falta de um critério legal efetivo, garantindo a imparcialidade e evitando a arbitrariedade, priva a função administrativa de parâmetro de atuação”⁵⁵.

137. Ora, o novo modo de designação do provedor dos destinatários de serviços viola flagrantemente estes requisitos constitucionais, decorrentes dos princípios do Estado de Direito e da legalidade administrativa, consagrados nos artigos 2.º e 266.º, n.º 2, da CRP.

138. Efetivamente, para além do vago requisito de que se trate de uma personalidade “independente”, a Direção-Geral do Consumidor exerce um poder discricionário completamente ilimitado na apresentação dos três candidatos dentre os quais o provedor terá de ser nomeado pelo Bastonário ou Presidente.

139. Não se identifica qualquer critério material que oriente aquela Direção-Geral no exercício do poder de pré-selecionar candidatos a provedor.

140. Assim, estando o artigo 20.º, n.º 2, na redação que o Projeto de Lei lhe pretende imprimir, totalmente desprovido de qualquer conteúdo minimamente denso relativamente às qualificações profissionais exigidas dos três candidatos ou ao procedimento administrativo a seguir para a sua pré-seleção, não poderão restar dúvidas de que essa disposição se afigura inconstitucional.

7. O Projeto de Lei viola a liberdade de associação dos membros das associações públicas profissionais, consagrada, nos termos gerais, no artigo 46.º da CPR

141. Como salienta Paulo Otero, as associações públicas profissionais não são meramente entidades administrativas dedicadas ao exercício de funções de interesse público.

142. São *também* expressão organizativa dos membros da sociedade civil no exercício coletivo da liberdade de associação em nome da defesa dos interesses dos profissionais representados.

⁵⁵ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013.



143. Com efeito, as associações públicas profissionais são as “únicas entidades públicas cuja criação tem por base um grupo de cidadãos, enquanto associação de pessoas privadas que exercem uma profissão livre”⁵⁶.

144. Dito de outro modo, o caráter associativo das associações públicas profissionais exige que os seus membros, enquanto cidadãos que exercem conjuntamente a respetiva liberdade de associação, e ainda que num enquadramento legal destinado a assegurar o interesse público na regulação da sua atividade profissional, gozem de uma proteção constitucional pelo menos idêntica à de outros cidadãos que exerçam a sua própria liberdade de associação.

145. Essa mesma liberdade, consagrada no artigo 46.º, n.ºs 1 e 2, da CRP, tem sido interpretada pelo Tribunal Constitucional no sentido de que implica que

“as associações, elas próprias, uma vez constituídas, gozam do direito de se organizarem livremente e de, livremente também, prosseguirem a sua actividade (*princípio da auto-organização e da auto-gestão das associações*” (destaque nosso).

146. Ora, nesses mesmos arestos, o Tribunal Constitucional também reconhece que tal não impede

“o legislador de fixar *regras gerais* imperativas de organização e gestão das associações. Questão é que essas regras não tornem o exercício do direito de associação particularmente oneroso. O direito de associação apresenta-se, assim, fundamentalmente, como um *direito de defesa perante o Estado*” (destaque nosso)⁵⁷.

147. Como explica Paulo Otero⁵⁸, é precisamente devido aos postulados constitucionais da liberdade de auto-organização interna e de autogoverno que as associações públicas profissionais têm de poder,

“dentro da margem de autonomia conferida na lei, *configurar normativamente* a estrutura interna de *organização e funcionamento* dos seus órgãos e serviços, exercendo um poder de autorregulamentação organizativa” (destaque nosso).

148. Exigindo aqueles postulados, ainda,

“que os titulares dos órgãos da associação *sejam escolhidos pelos seus membros e de entre esses mesmos membros*, tornando-os representativos dos associados, conferindo legitimidade

⁵⁶ Paulo Otero, «Dos limites constitucionais à intervenção do Estado nas associações públicas profissionais», in *Revista de Direito Administrativo*, Lisboa, n.º 6, setembro-dezembro, 2019, p. 8.

⁵⁷ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 589/04.

⁵⁸ Paulo Otero, «Dos limites constitucionais à intervenção do Estado nas associações públicas profissionais», in *Revista de Direito Administrativo*, Lisboa, n.º 6, setembro-dezembro 2019, p. 9.



democrática às suas decisões e justificando o exercício de um poder de autorregulação do acesso e do exercício da respetiva profissão” (destaque nosso).

149. Face a estes postulados, forçosamente se tem de concluir que a liberdade de associação é infringida no Projeto de Lei.

150. Por um lado, porque a composição do órgão de supervisão e o modo de designação do provedor dos destinatários de serviços são incompatíveis com uma noção mínima de auto-organização interna – dado que a maioria dos membros do primeiro não são escolhidos *de entre membros* da associação pública profissional; e dado que a nomeação do segundo é condicionada de modo tão extremo e injustificável pela pré-seleção efetuada pelo Governo que é impossível falar de titulares autenticamente *escolhidos pelos membros* dessa associação.

151. Por outro lado, a minúcia incompreensível da regulamentação, de finalidade imperscrutável, dos referendos internos das associações públicas profissionais constitui uma invasão legislativa constitucionalmente insustentável da sua esfera de autonomia auto-organizativa.

8. O Projeto de Lei viola os direitos fundamentais de audiência e defesa em procedimento disciplinar e da liberdade de profissão

152. Como é sabido, as associações públicas profissionais exercem poderes disciplinares sobre os seus membros, o que, no entender do Tribunal Constitucional, se justifica nas normas deontológicas e nas *leges artis* aplicáveis na profissão⁵⁹.

153. Deste postulado básico já deveria ser de inferir que o exercício do poder disciplinar pelos órgãos competentes pressupõe o conhecimento e domínio indubitável da deontologia da profissão.

154. No entanto, o Projeto de Lei não consagra quaisquer garantias de que na nova composição obrigatória do órgão de supervisão, o órgão que decide em recurso em matéria disciplinar, fique assegurado o domínio das normas deontológicas aplicáveis.

155. Na verdade, devido à ausência de quaisquer exigências de qualificação prévia nesse sentido, o Projeto de Lei permite que *a maioria dos titulares* do órgão de supervisão – que é quanto basta para as suas decisões serem adotadas (artigo 32.º do Código do Procedimento Administrativo) – não

⁵⁹ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 3/2011.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt

.....



tenham qualquer formação deontológica suficiente – quanto mais para tomarem a decisão definitiva sobre sanções disciplinares.

156. Ora vejamos:

- i. apenas três titulares do órgão de supervisão poderão ser representantes da profissão inscritos na associação pública profissional (artigo 15.º-A, n.º 3, alínea a)) – ou seja, apenas estes poderão ter *garantidamente* conhecimento suficiente das normas deontológicas;
- ii. três titulares (os dois académicos e a personalidade de reconhecido mérito) não poderão estar inscritos na associação pública profissional (artigo 15.º-A, n.º 3, alíneas b) e c)) – pelo que dificilmente se assegurará que disponham desse conhecimento;
- iii. um titular, o provedor de destinatários de serviços, poderá ou não ser membro da associação pública profissional consoante a pré-seleção dos três potenciais candidatos a esse cargo – sem qualquer critério legalmente previsto de mínima qualificação deontológica – que a da Direção-Geral do Consumidor decidir impor ao Bastonário ou Presidente (artigos 20.º, n.º 2, e 15.º-A, n.º 4).

157. A ausência de requisitos de um sólido domínio deontológico dos titulares referidos em ii. e iii. determina a inconstitucionalidade das regras de composição do órgão de supervisão.

158. Primeiro, porque essas regras, violam os direitos fundamentais de defesa em matéria disciplinar.

159. Segundo, porque, devido à violação desses direitos, as regras referidas violam necessariamente a liberdade de profissão.

160. Começando pela violação dos direitos fundamentais de defesa em procedimento disciplinar, há que recordar que, nos termos do artigo 32.º, n.º 10, da CRP, “em quaisquer processos sancionatórios (...) são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa”.

161. Nas palavras do Tribunal Constitucional,

“Exigindo o n.º 10 do artigo 32.º da Constituição que o arguido nos processos sancionatórios não-penais ali referidos seja previamente ouvido e possa defender-se das imputações que lhe sejam feitas, apresentando meios de prova, requerendo a realização de diligências com vista ao apuramento da verdade dos factos e alegando as suas razões, imperioso será concluir que uma norma que permita a aplicação de qualquer tipo de sanção disciplinar sem

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt





que o arguido seja previamente ouvido e possa defender-se das imputações que lhe são feitas se apresenta necessariamente como violadora da Constituição”⁶⁰.

162. Ora, esse direito de audiência pressupõe que o órgão instrutor do procedimento *compreenda* os argumentos aduzidos pelo interessado relativos aos factos que lhe são imputados e à sua qualificação do ponto de vista normativo (deontológico e jurídico); tal como o direito de defesa pressupõe que esse mesmo órgão esteja em condições de dirigir o procedimento de modo informado e racional.

163. Poder-se-ia mesmo chegar a absurdos – por exemplo, um professor de filosofia ou história do Direito decidir sobre questões deontológicas sem conhecimento mínimo da realidade, na prática, da profissão de advogado.

164. Não há procedimento equitativo, no sentido do artigo 32.º, n.º 10, por analogia com o direito a uma tutela jurisdicional efetiva: o tribunal deve poder conhecer de todas as matérias de facto e de direito – o que vem implícito, desde logo, na circunstância de o direito fundamental a uma tutela jurisdicional efetiva (ou a um processo equitativo) exigir “o direito de defesa e o direito ao contraditório traduzido fundamentalmente na *possibilidade de cada uma das partes invocar as razões de facto e de direito*”⁶¹.

165. Esta mesma interpretação da constituição sempre resultaria da cláusula aberta de direitos fundamentais do artigo 16.º, n.º 1, da CRP, que incontroversamente admite que se dê estatuto de direito fundamental a direitos humanos consagrados na Convenção Europeia dos Direitos do Homem⁶².

166. É que, nos termos da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, os mesmos padrões de justiça que valem para o processo jurisdicional valem também em procedimentos disciplinares que possam levar à exclusão do exercício de profissões.

167. Nos termos dessa jurisprudência,

“A aplicabilidade do artigo 6.º aos processos disciplinares é determinada com base nas sanções que o individuo correu o risco de incorrer como resultado da alegada infração.”⁶³.

“The applicability of Article 6 to disciplinary proceedings is determined on the basis of the sanctions which the individual risked incurring as a result of the alleged offence.”.

⁶⁰ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 302/2021.

⁶¹ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 174/2020.

⁶² José Joaquim Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed., p. 366 e Jorge Reis Novais, *A Estruturação do Sistema de Direitos, Liberdades e Garantias na Constituição Portuguesa*, vol. I, Almedina, 2006, 393-395.

⁶³ Tribunal Europeu Dos Direitos do Homem, *Marusic c. Croatia* (2017), n.º 79821/12, para 72-73.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt

.....



Ao que acresce que,

“O artigo 6.º, n.º 1, em princípio, exige que um tribunal tenha jurisdição para examinar todas as questões de facto e de direito que sejam relevantes para o litígio que lhe é submetido⁶⁴. Isto significa, em particular, que o tribunal deve ter o poder de examinar ponto por ponto os fundamentos de cada um dos litigantes quanto ao mérito, sem se recusar a examinar nenhum deles.”.

“Article 6 § 1 in principle requires that a court or tribunal should have jurisdiction to examine all questions of fact and law that are relevant to the dispute before it. This means, in particular, that the court must have the power to examine point by point each of the litigant’s grounds on the merits, without refusing to examine any of them.”

168. Quanto à violação da liberdade de profissão, há que começar por salientar que os direitos de defesa em procedimento disciplinar são garantias, no sentido da dogmática de direitos fundamentais – são direitos fundamentais instrumentais à proteção de outros direitos⁶⁵.

169. Ora, no domínio do exercício do poder disciplinar no quadro da administração autónoma associativa, essas mesmas garantias são imprescindíveis para a proteção da liberdade de profissão do membro visado por sanções disciplinares.

170. Como bem entende a doutrina nacional, a liberdade de profissão consagrada na Constituição será violada se a lei permitir que um membro inscrito numa associação pública profissional seja privado do exercício da profissão, temporária ou permanentemente, por determinação de um ato sancionatório praticado através de um procedimento disciplinar que não seja equitativo ou que não proporcione meios de defesa adequados ao visado⁶⁶.

171. No entanto, essa mesma conclusão é, de novo, confirmada pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem, cujos preceitos, reitera-se, gozam em virtude do artigo 16.º, n.º 1, da CRP, da mesma força normativa que os direitos fundamentais previstos na Constituição⁶⁷.

172. Com efeito, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, a liberdade de exercício de uma profissão será violada se os padrões de justiça equivalentes do direito a uma tutela jurisdicional efetiva forem desrespeitados num procedimento disciplinar que possa resultar na privação do exercício da profissão.

⁶⁴ Tribunal Europeu Dos Direitos do Homem, *Terra Woningen BV c. The Netherlands* (1996), n.º 20641/92, para 52 e, *Sigma Radio Television Ltd c. Cyprus* (2011), n.º 35122/05; 35122/05, para 151-157.

⁶⁵ José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Almedina, p. 396.

⁶⁶ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 4.ª ed., 2016, p. 398.

⁶⁷ Neste sentido, Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. I, 2.ª edição revista, Universidade Católica Editora 2017, p. 217.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt

.....



“O artigo 6.º é aplicável aos processos disciplinares perante associações profissionais em que o direito de exercer uma profissão esteja diretamente em jogo.”⁶⁸

“Article 6 is applicable to disciplinary proceedings before professional bodies where the right to practise a profession is directly at stake.”

9. O Projeto de Lei viola a garantia constitucional de poderes regulamentares das associações públicas profissionais

173. Há que recordar que o artigo 47.º n.º 1, da CRP, ao consagrar a liberdade de escolha de profissão, também estabelece que essa liberdade – “o direito de escolher livremente a profissão ou género de trabalho” – poderá estar sujeita a “restrições legais impostas pelo interesse coletivo”.

174. O que quer, naturalmente, dizer que o legislador goza de uma ampla margem de conformação na definição das condições de acesso e exercício de uma determinada profissão; e que tais condições deverão servir o interesse coletivo.

175. No entanto, a referência constitucional às *restrições legais* impostas ao acesso e exercício de determinadas atividades profissionais também tem necessariamente de ser interpretada como uma concretização de um dos requisitos gerais para a restrição a direitos, liberdades e garantias (a categoria de direitos fundamentais a que pertence a liberdade de escolha de profissão), que é o da reserva de lei restritiva⁶⁹.

176. Face à exigência constitucional de que qualquer restrição à liberdade de escolha de profissão deva ser determinada por lei, só pode causar perplexidade o teor textual da nova redação do artigo 5.º, n.º 3, que o Projeto de Lei visa introduzir.

177. Essa nova redação refere que as associações públicas profissionais “não podem, por qualquer meio, seja ato ou regulamento, estabelecer restrições à liberdade de acesso e de exercício da profissão”, assim eliminando o segmento da disposição, na sua redação presente, que simplesmente prevê que essas associações não podem estabelecer restrições “que não estejam previstas na lei”.

178. A alteração legislativa proposta pode ser lida de uma de duas formas.

⁶⁸ Tribunal Europeu Dos Direitos do Homem, *Le Compte, Van Leuven and De Meyere c. Belgium* (1981), n.º 6878/75; 7238/75, para 72-73.

⁶⁹ Cfr. Jorge Pereira da Silva, *Direitos Fundamentais: Teoria Geral*, Universidade Católica Editora, pp. 230-232 e 239.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt





179. Ou nada acrescenta, porque a impossibilidade de impor restrições ao acesso ou exercício já decorreria quer da redação atual do artigo 5.º, n.º 3, quer da própria Constituição;
180. Ou, na verdade, visa restringir encapotada e sub-repticiamente os poderes regulamentares que as ordens profissionais *têm de poder exercer* na autorregulamentação das profissões representadas e que, quando muito, poderão sempre ser exercidos ao abrigo de normas habilitantes contidas em leis restritivas da liberdade de escolha de profissão – mas que nunca poderão, eles próprios, restringir essa liberdade.
181. Se lida no primeiro sentido, a nova redação é redundante; se lida no segundo sentido, é inconstitucional.
182. Como tem confirmado a jurisprudência do Tribunal Constitucional, as associações públicas profissionais têm de ter “sempre” à sua disposição um leque de prerrogativas de direito público⁷⁰.
183. Bem se compreende que assim seja, uma vez que, como sublinha Doutrina autorizada, o poder de normação das associações públicas profissionais constitui uma “expressão do cerne da própria garantia institucional” que lhes subjaz⁷¹.
184. E assim é porque, para cumprir as suas funções de preservação da integridade e fiabilidade das profissões reguladas, as associações públicas profissionais têm de poder pautar a conduta de quem as exerce; impor e desenvolver normas deontológicas; regulamentar questões de tramitação e instrução de procedimentos; ou ainda fixar formalidades a cumprir nos regimes de estágios.
185. Ora, em bom rigor, nenhuma destas normas adotadas por associações públicas profissionais pode consubstanciar uma autêntica *restrição* à liberdade de escolha ao acesso e exercício da profissão; mas podem e devem ser adotadas por meio de regulamentos executivos – regulamentos que, portanto, não tenham caráter inovatório relativamente às opções tomadas pelo legislador quando aprova leis restritivas dessa liberdade.
186. Sinteticamente: o legislador pode restringir uma liberdade por meio de leis restritivas; mas a lei restritiva não pode privar as associações públicas profissionais de qualquer tipo de poder regulamentar que lhes permita decidir pontos de detalhe.

⁷⁰ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 46/84.

⁷¹ Paulo Otero, «Dos limites constitucionais à intervenção do Estado nas associações públicas profissionais», in *Revista de Direito Administrativo*, Lisboa, n.º 6, setembro-dezembro 2019, p. 11.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt

.....



187. Nem a reserva de lei exige que aspetos de detalhe na restrição a um direito fundamental constem de um ato legislativo – porque esses aspetos podem constar de regulamento administrativo⁷²;

188. Nem o princípio da separação de poderes consente que o legislador se substitua à administração erradicando-lhe qualquer margem para, com base na lei e dentro dos seus limites, realizar as escolhas mais adequadas face ao interesse público que só a ela cabe prosseguir⁷³.

10.O Projeto de Lei viola o princípio da proporcionalidade, na vertente da adequação

189. Ao longo do presente Parecer, foram enumeradas as várias normas constitucionais imediatamente violadas pelo Projeto de Lei.

190. Fundamentou-se porque é que a interferência do Estado na autorregulação das associações públicas profissionais mina a confiança do público nas comunidades profissionais nelas representadas, por isso mesmo compromete a sua capacidade real de cumprirem as suas missões de interesse público.

191. Fundamentou-se porque é que essa interferência viola normas constitucionais relativas ao funcionamento, autonomia e estatuto de associações profissionais públicas perante o Governo, nomeadamente

- (i) O princípio da formação democrática dos órgãos;
- (ii) A limitação dos poderes do Governo sobre a administração autónoma *exclusivamente* a poderes de tutela;
- (iii) O princípio da determinabilidade na definição dos pressupostos e termos em que esses poderes do Governo podem ser exercidos; e
- (iv) A garantia constitucional de que as associações públicas profissionais disponham de poderes regulamentares.

192. Em simultâneo, o Projeto de Lei viola direitos fundamentais dos cidadãos em geral e dos membros das associações públicas profissionais em particular, nomeadamente:

- (i) A proteção dos consumidores e do direito à saúde devido à sabotagem encapotada da autorregulação deontológica das associações públicas profissionais;

⁷² Jorge Reis Novais, *Princípios Estruturantes de Estado de Direito*, Almedina, 2019, 249.

⁷³ Paulo Otero, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Almedina, 2013, pp. 181-185 e Marcelo Rebelo de Sousa/André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral*, vol. I, 3.ª ed., Dom Quixote, 2009, pp. 139-141.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt





- (ii) O direito dos membros das associações públicas profissionais a elegerem e serem eleitos titulares dos seus órgãos;
- (iii) A liberdade de associação desses membros;
- (iv) O direito de defesa desses membros em procedimentos disciplinares; e,
- (v) Como consequência de (iv), da sua liberdade de profissão.

193. Face a uma ofensa de tal modo profunda e sistemática aos preceitos constitucionais que regulam as características institucionais das associações públicas profissionais e aos preceitos constitucionais que consagram direitos fundamentais dos seus membros (e dos cidadãos em geral), torna-se manifesto que a própria garantia institucional da autonomia das associações públicas profissionais é violada.

194. E é violada porque a própria proteção constitucional dada às associações públicas profissionais é desformada, descaracterizada e desfigurada – e assim é porque é inutilizado o imperativo constitucional de que aquelas funcionem em termos democráticos e respeitadores dos direitos dos seus membros; porque é inviabilizado o cumprimento das suas funções de interesse público; e porque são desprovidas da sua autonomia através de uma enviesada supressão dos seus poderes regulamentares e da subordinação dos seus Bastonários às ordens emitidas pelo Governo para que se nomeiem candidatos pré-selecionados por este último para o preenchimento de um órgão associativo.

195. Os apoiantes deste Projeto de Lei poderão procurar refugiar-se, em vão, na ideia de que o legislador democraticamente legitimado goza de uma ampla margem de conformação legislativa quanto à criação e reforma do regime legal das associações públicas profissionais.

196. Poder-se-á invocar – de novo, em vão – que o legislador não está acorrentado ao regime passado de instituições protegidas por normas constitucionais que criam garantias institucionais (como a da autonomia das associações públicas profissionais), e que poderá sempre ir reformando esse regime⁷⁴.

197. Tal como se poderá invocar – reitere-se, em vão – que a Constituição autoriza o legislador a conformar o regime legal de direitos fundamentais como aqueles elencados acima, ou mesmo a restringir esses direitos, através da lei⁷⁵.

198. No entanto, a desfiguração de garantias institucionais, nos moldes referidos antes, e no caso presente, viola o seu núcleo essencial constitucionalmente protegido⁷⁶.

⁷⁴ José Carlos Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 6.ª ed., Almedina, 2021, pp. 130-132.

⁷⁵ Jorge Pereira da Silva, *Direitos Fundamentais: Teoria Geral*, Universidade Católica Editora, p. 221.

⁷⁶ José Carlos Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 6.ª ed., Almedina, 2021, p.133

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt





199. E, quanto à ingerência planeada pelo Projeto de Lei, quer nas associações profissionais públicas, quer nos direitos fundamentais dos seus membros, há que colocar uma questão: essa ingerência será imposta *para quê?*

200. É que qualquer conformação legal ou restrição a garantias institucionais e direitos fundamentais tem de respeitar o princípio da proporcionalidade, ínsito no princípio do Estado de Direito (artigo 2.º da CRP)⁷⁷, e cujo primeiro requisito, o da adequação, é violado em todas as medidas previstas e sintetizadas na Secção 1 do presente Parecer.

201. Como explica o Tribunal Constitucional,

“o princípio da proporcionalidade desdobra-se em três subprincípios: *princípio da adequação (as medidas restritivas de direitos, liberdades e garantias devem revelar-se como um meio para a prossecução dos fins visados, com salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos)*; princípio da exigibilidade (essas medidas restritivas têm de ser exigidas para alcançar os fins em vista, por o legislador não dispor de outros meios menos restritivos para alcançar o mesmo desiderato); princípio da justa medida, ou proporcionalidade em sentido estrito (não poderão adoptar-se medidas excessivas, desproporcionadas para alcançar os fins pretendidos).

(...) o teste da proporcionalidade inicia-se logicamente com o recurso ao subprincípio da adequação. *Nele, apenas se afere se um certo meio é, em abstracto e enquanto meio típico, idóneo ou apto para a realização de um certo fim. A formulação de um juízo negativo acerca da adequação prejudica logicamente a necessidade de aplicação dos outros testes”* (destaque nosso).

202. Ora, qualquer que seja o fim público hipoteticamente visado pelo Projeto de Lei – e o seu *verdadeiro* fim permanece inteiramente obscuro – as alterações planeadas serão sempre inteiramente inaptas para o prosseguir.

203. Nenhuma das reformas prossegue de modo visível e racional qualquer objetivo constitucionalmente atendível.

204. Qual o fim público alcançado (ou sequer visado) pelo estatuto de menoridade dado ao conhecimento da deontologia nos órgãos de supervisão, em termos não só prejudiciais para a confiança do público nas associações públicas profissionais, como ablativos para os direitos de defesa dos membros das profissões sujeitos a procedimentos disciplinares, e conseqüentemente, para a sua liberdade de profissão por poderem ser expulsos ou suspensos da associação sem um prévio procedimento equitativo?

⁷⁷ Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. I, 2.ª ed. revista, Universidade Católica Editora 2017, p.93-115.



205. Qual o fim público alcançado (ou sequer visado) pela transgressão dos limites constitucionais aos poderes do Governo sobre a administração autónoma através da pré-seleção autoritária de candidatos a provedor de serviços dos destinatários, que consubstancia um autêntico poder de direção, com base no qual o bastonário fica sujeito a comandos governamentais, introduzidos, ao que parece, a coberto do poder de tutela?
206. Qual o fim público alcançado (ou sequer visado) pela restrição da formação democrática dos órgãos das associações públicas profissionais e do direito dos seus membros a elegerem e a serem eleitos?
207. Algo parece evidente, no entanto.
208. Primeiro, o Projeto de Lei *não só não visa promover, como grosseiramente prejudica*, os interesses públicos para os quais as associações públicas profissionais são instituídas – só para dar três exemplos, a proteção da saúde pública nos casos da Ordem dos Farmacêuticos e da Ordem dos Médicos e o interesse público do acesso ao Direito e à Justiça no caso da Ordem dos Advogados.
209. E isso porque, se tivesse a mais elementar preocupação pela qualidade e fiabilidade dos serviços de interesse público prestados pelos membros dessas associações, o Projeto de Lei não sacrificaria com tanta leviandade a integridade da deontologia profissional através da facilitação dos requisitos regulatórios das sociedades multidisciplinares e da entrega dos órgãos associativos de supervisão e de defesa dos destinatários de serviços a titulares sem preparação robusta – ou até sem qualquer preparação – em matéria de deontologia.
210. Segundo, o Projeto de Lei, ao contrário do que incoerentemente se proclama na sua Exposição de Motivos, não só não visa promover, como compromete gravemente a “independência e isenção” da função regulatória das associações públicas profissionais.
211. E isso porque, se tivesse a mínima intenção de promover a isenção, o Projeto de Lei não permitiria que os candidatos a provedor de serviços dos destinatários – por inerência, um dos titulares do órgão de supervisão – pudessem ser pré-selecionados sem quaisquer critérios profissionais ou deontológicos, o que permite antever a imposição de candidatos com base em critérios inaceitáveis de pura conveniência, de confiança política ou partidária, ou, pior ainda, de proximidade pessoal aos membros do Governo ou do partido governante.
212. E, por fim, porque, se tivesse a mínima intenção de promover a *independência* da função administrativa exercida pelas associações públicas profissionais, o Projeto de Lei respeitaria o seu estatuto constitucionalmente protegido enquanto *administração autónoma*, não as subordinando a designação de titulares de órgãos relevantes a ordens da administração central do Estado.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt

.....



213. Assegurar a independência das associações públicas profissionais através da erradicação da sua autonomia administrativa não é apenas um oxímoro – é uma inconstitucionalidade grosseira e insanável.

Conclusões

O Projeto de Lei, nas alterações que introduz, é inconstitucional.

E é inconstitucional porque, de modo manifesto:

- (i) Viola a garantia institucional, constitucionalmente protegida, da subsistência de associações públicas profissionais, que ficam descaracterizadas e irreconhecíveis por deixarem de reunir os requisitos para funcionarem como entidades administrativas democráticas, para poderem ser capazes de garantir o interesse público e para serem qualificáveis como uma autêntica administração autónoma, pelos motivos que adiante se exporão;
- (ii) Viola os direitos fundamentais dos consumidores e, quanto às associações públicas profissionais no setor da saúde, o direito fundamental dos cidadãos à saúde, por:
 - a) manifestamente consagrar na lei uma lógica declarada de desconfiança do legislador e do Governo relativamente à competência real das ordens profissionais para garantir a qualidade dos serviços das suas comunidades profissionais segundo as suas próprias normas técnicas e deontológicas, desconfiança legalmente positivada que, por sua vez, solapa a confiança dos destinatários desses serviços nessas mesmas comunidades profissionais, com graves implicações para a sua prestação universal;
 - b) Explicitamente admitir a total impreparação deontológica e em matéria de sigilo profissional dos sócios, gerentes ou administradores de sociedades multidisciplinares;
- (iii) Viola a exigência constitucional de democraticidade e “gestão efetiva” pelos interessados nos processos decisórios internos das associações públicas profissionais, na medida em que, por determinados titulares dos seus órgãos poderem agora ser pré-designados pelo Governo ou terem de ser estranhos às comunidades de profissionais representados, fica coartada a liberdade dessas comunidades na designação dos titulares dos seus próprios órgãos;
- (iv) Viola o direito fundamental dos membros de associações públicas profissionais a elegerem e a serem eleitos titulares dos órgãos dirigentes daquelas, uma vez que são impostas, no órgão de supervisão das associações públicas profissionais, vagas obrigatórias para titulares que nelas não estejam inscritos ou pré-selecionados pelo

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt

.....



Governo, o que, por definição, impedirá o exercício do direito de *todos* os inscritos a serem potenciais titulares desses órgãos;

- (v) Viola – flagrantemente – os limites constitucionais dos poderes que o Governo da República pode legitimamente exercer sobre as entidades da administração autónoma, uma vez que os novos poderes da Direção-Geral do Consumidor de pré-seleção dos candidatos a provedor dos destinatários dos serviços – que é, por inerência, titular do órgão de supervisão – não são enquadráveis no conceito de mera tutela governamental sobre a administração autónoma nos termos em que tem sempre sido estavelmente compreendida na doutrina e em que vem pressuposta na sua referência no texto constitucional;
- (vi) Viola o princípio da determinabilidade, ao habilitar o Governo a pré-selecionar os candidatos a provedor dos destinatários de serviços sem qualquer critério legal e, desse modo, com uma quase certeza de imprevisibilidade e potencial arbitrariedade;
- (vii) Viola, ainda, a liberdade de associação dos membros de associações públicas profissionais, pelos mesmos motivos que os expostos nos pontos (iii) e (iv);
- (viii) Viola os direitos de defesa dos inscritos nas associações públicas profissionais visados em procedimentos disciplinares, uma vez que não consagra qualquer garantia de que todos os titulares de órgãos com poderes disciplinares, quer em primeira instância, quer em recurso, tenham a mínima aptidão para o exercício dessas funções – quer por não se exigir que tenham um mínimo de conhecimento das áreas do saber ligadas à profissão, quer por não se exigir, *sequer*, que tenham um mínimo de formação nas normas deontológicas da comunidade profissional cuja violação normalmente subjaz à instauração desses procedimentos;
- (ix) Viola a liberdade de profissão dos membros das profissões reguladas, porque privados, pelos motivos referidos em (viii), de um procedimento disciplinar *equitativo* mesmo quando esse conduza à suspensão ou cassação da respetiva habilitação para o exercício dessa profissão;
- (x) Viola o poder regulamentar das ordens profissionais, constitucionalmente protegido pela garantia institucional consagrada no artigo 267.º, n.º 1, da CRP, na medida em que a proibição de introdução de “restrições à liberdade de acesso e exercício da profissão – na hipótese de não ser uma fórmula totalmente vazia dada a exigência constitucional de que tais restrições estejam de qualquer modo sempre previstas na lei – consubstancia um confisco encapotado da necessária autonomia regulamentar das ordens profissionais em matéria de *regulamentação* desse acesso e exercício (e não, sublinhe-se, da sua *restrição*);
- (xi) Por fim, viola o princípio da adequação porque, assumindo que o propósito das referidas alterações é o de promover a qualidade dos serviços de interesse público prestados pelos

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760

Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt

.....



membros das associações profissionais públicas, as novas regras são inteiramente inaptas a alcançar esse fim.

DIREÇÃO NACIONAL

Rua da Sociedade Farmacêutica 18, 1169-075 Lisboa | NIF: 500 998 760
Tel.: 21 319 13 80/81 | Fax: 21 319 13 99 | E-mail: direcao.nacional@ordemfarmaceuticos.pt | www.ordemfarmaceuticos.pt

