

Exma. Senhora
Presidente da Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão, Dra. Isabel
Meireles,

No âmbito da discussão pública sobre Projeto de Lei n.º 108/XV/1.^a de alteração da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro e da Lei n.º 53/2015, de 11 de junho, incumbe-me o Senhor Bastonário da Ordem dos Médicos Dentistas, Dr. Miguel Pavão, de remeter em anexo o parecer da Ordem dos Médicos Dentistas.

Com os melhores cumprimentos,

Paula Santos
Assessora do Conselho Diretivo

Ordem dos Médicos Dentistas
Av. Dr. Antunes Guimarães, nº 463
4100-080 Porto
Tel. (+351) 226197690
Fax. (+351) 226197699
www.ond.pt



Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 108/XV de alteração da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro e da Lei n.º 53/2015, de 11 de junho

Sumário:

I – Por determinação da Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão da Assembleia da República, a seguinte matéria encontra-se em discussão pública, até 9 de julho de 2022:

<https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/sep/15/01/011/2022-06-09/2?pgs=2-15&org=PLC>

Projeto de Lei n.º 108/XV de alteração da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro e da Lei n.º 53/2015, de 11 de junho - Reforça a salvaguarda do interesse público, a autonomia e a independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais (doravante denominado “PL”);

1



II – PARECER:

A iniciativa legislativa que ora se analisa, surge na tentativa de cumprir orientações oriundas da Comissão Europeia - COM (2016) 820, de 10 de janeiro de 2017, da Diretiva 2018/958, de 28 de junho de 2018, transposta para o ordenamento jurídico nacional pela Lei n.º 2/2021, de 21 de janeiro e, ainda, de alegas recomendações da OCDE de 2018 sobre a concorrência no domínio das profissões autorreguladas em Portugal.

Daí que, tendo sido identificados obstáculos no acesso a profissões reguladas, vem agora a PL, com o objetivo da criação de oportunidades de emprego, contribuir para o crescimento económico a nível europeu. Partindo do pressuposto supra enunciado e invocando o interesse público da ação das associações públicas profissionais, pretende-se introduzir alterações no seu regime jurídico estrutural, visando alcançar uma maior independência e isenção da sua função regulatória, procurando reforçar-se as competências regulatórias do órgão de supervisão das associações profissionais com o fim de garantir a sua independência e isenção.

2

Ainda com o mesmo propósito, institucionaliza-se a obrigatoriedade da figura do Provedor dos destinatários de serviços, reforçando os seus poderes de fiscalização.

No acesso às profissões reguladas, estabelecem-se novas regras quanto aos estágios profissionais e eventuais cursos de formação e exames, afastando-se matérias já lecionadas e avaliadas pelas instituições de ensino superior.



Em último e para dar cumprimento ao disposto no art.º 25.º da Diretiva 2006/123/CE, aprofunda-se a possibilidade de constituição e funcionamento das sociedades profissionais multidisciplinares, para que possam fornecer serviços interprofissionais e inovadores.

Não se trata, portanto, de uma iniciativa inovadora, mas um regresso a uma tentativa iniciada na anterior legislatura.

Daí que, o parecer ora apresentado assenta no Projeto de Lei n.º 974/XIV, igualmente com origem no grupo parlamentar do Partido Socialista, onde se manifestava idêntico propósito de reforçar o interesse público, a autonomia e a independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais.

3

Vejamos:

As associações públicas profissionais, nas quais se inserem as denominadas ordens profissionais, são as entidades públicas de estrutura associativa representativas de profissões que devem ser sujeitas, cumulativamente, ao controlo do respetivo acesso e exercício, à elaboração de normas técnicas e de princípios e regras deontológicas específicos e a um regime disciplinar autónomo, por imperativo de tutela do interesse público prosseguido e tendo em vista a tutela de um interesse público de especial relevo que o Estado não pode assegurar diretamente.

Prosseguem, nessa medida, de forma autónoma atribuições de interesse público e permitem promover com rigor e transparência a necessária descentralização administrativa.



Constituem atualmente atribuições da Ordem dos Médicos Dentistas (doravante “OMD”) assegurar e fazer respeitar o direito dos utentes a uma medicina dentária qualificada e fomentar e defender os interesses da saúde oral a todos os níveis, definindo parâmetros da qualidade no exercício da medicina dentária, zelando pela função social, dignidade e prestígio da medicina dentária.

Analisados os objetivos propostos na PL a OMD não compreende, nem pode aceitar as propostas de alteração apresentadas, na medida em que representam um esvaziamento absoluto e efetivo das competências e atribuições das associações profissionais.

Na proposta legislativa apresentada desvirtua-se, por completo, a atribuição relativa à autorregulação da profissão pelas associações públicas profissionais, na medida em que, em bom rigor os profissionais, ficarão, por completo, sem a possibilidade de regularem a sua própria profissão. Com efeito, suscita-se a bondade da medida que permite às associações públicas profissionais manterem as funções de representação e defesa dos interesses gerais da profissão, mas que retira dos profissionais que compõem essa associação, os poderes relativos ao acesso à profissão, à avaliação dos candidatos que pretendem ser admitidos na associação profissional no caso dos estágios, ao controlo em matéria disciplinar e supervisão da legalidade e conformidade estatutária e regulamentar.

4

Com efeito, as associações profissionais representadas pelos seus membros têm hoje como preocupação não apenas o interesse e a representação dos seus profissionais, mas também o interesse público das populações de forma a contribuírem para a autorregulação de profissões, cujo exercício exige completa independência técnica e sobretudo controle da qualidade do exercício



da mesma, na defesa do superior interesse dos destinatários destes serviços que não se encontram capacitados para individualmente o fazerem. As populações confiam nessa autorregulação realizada pelas associações profissionais que é atualmente o maior garante da ética no exercício da profissão.

Relativamente à OMD, refira-se que o âmbito funcional da medicina dentária encontra o enquadramento legal a nível nacional no artigo 8º, nº1 do Estatuto da OMD e a nível comunitário, concretamente na redação atual da Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005 (redação atual) relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, que estabelece no seu artigo 34º que enquadra a medicina dentária como “o conjunto das atividades de prevenção, de diagnóstico e tratamento de anomalias e doenças dos dentes, da boca, dos maxilares e dos tecidos atinentes.” Por conseguinte, a atividade profissional que é regulada pela OMD enquadra-se no âmbito da Saúde Pública. E nesta medida, a atuação da OMD tem sido fundamental, por ex. ao nível do Programa Nacional de Promoção da Saúde Oral, na defesa da carreira de medicina dentária no Serviço Nacional de Saúde (SNS), no âmbito dos cuidados de saúde primários.

5

Nessa medida, a nosso ver, é incompreensível a proposta de reservar esta função e outras relativas ao poder disciplinar para um órgão de supervisão autónomo, composto maioritariamente por profissionais externos à associação pública.

Só se concebe esta proposta caso os membros do aludido órgão sejam, no caso da medicina dentária, detentores de habilitações que confirmem o acesso à profissão, faltando-lhe apenas o vínculo associativo à organização representativa do sector, na medida em que não exercerão a profissão.



Ora, a função de autorregulação da profissão exige conhecimentos e independência técnica, pelo que não se concebe como é que profissionais de outras áreas poderão ter o necessário conhecimento e experiência para desempenharem funções em matérias tão relevantes como, por exemplo, as que dizem respeito ao acesso à profissão, em especial a determinação das condições de implementação de estágio, das regras de estágio, bem como, por exemplo do reconhecimento de habilitações e competências obtidas no estrangeiro.

Para além disso, não se vislumbra como é que a instituição desse órgão irá eliminar os entraves no acesso à profissão, como se anuncia na exposição de motivos do referido projeto de lei.

Com efeito, a eliminação de restrições ou a independência e isenção da função regulatória não se opera por via da ingerência nas decisões que devem caber tão somente aos seus profissionais, que são os mais habilitados para decidir nas matérias em causa. Com efeito, os membros externos à associação que irão compor os órgãos das associações profissionais têm a clara desvantagem do desconhecimento da realidade profissional, da experiência clínica, da promoção da formação contínua profissional e do desconhecimento absoluto da relação médico-doente.

Pese embora, a profissão de médico dentista não surja elencada na avaliação de impacto concorrencial da regulamentação realizada em 2018 pela OCDE, em cooperação com a Autoridade da Concorrência e melhor referenciado no preâmbulo do Projeto de Lei n.º 974/XIV/3.^a apresentado 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, a OMD não pode deixar de contribuir para a discussão nesta matéria.

Antes de prosseguir com a análise mais detalhada de algumas das propostas de alteração, saliente-se que a OMD não impõe, na presente data, qualquer tipo de proibição de exercício de atividade profissional que não seja fundamentada em critérios de natureza científica, que são obviamente fundamentais ao exercício de uma atividade que tem implicação na saúde pública. A saber, as limitações impostas pela OMD, na presente data, quedam-se pela exigência da obtenção de um mestrado em medicina dentária, que seja homologado e reconhecido em Portugal ou num qualquer outro membro da União Europeia, bem como no controlo da componente linguística, face à natureza da atividade e tendo em vista a correta e efetiva comunicação entre médico dentista e paciente/utente.

7

Sem prejuízo do acima referido, a OMD apresenta as seguintes sugestões de alteração:

Relativamente ao disposto no n.º 2 do artigo 5º (Atribuições) que se propõe a inclusão da proibição expressa do exercício das atividades de natureza comercial, a OMD sugere que seja clarificado que as atividades relacionadas com a organização e promoção de eventos científicos e de formação não se incluem nesta proibição, acrescentando a seguinte redação na parte final “e da organização de eventos de natureza científica e de formação, desde que diretamente relacionadas e ou decorrentes do exercício da respetiva atividade profissional.”



No que diz respeito às propostas de alteração relativas aos estágios profissionais, refira-se, a título prévio, que na OMD não existe à data, um estágio profissional, no entanto, os profissionais de medicina dentária têm constatado um crescente desinvestimento na formação prática ministrada pelas instituições de ensino superior aos alunos de medicina dentária, bem como um desconhecimento dos recém-graduados nas questões de natureza ética e deontológica, que não são discutidas e ou lecionadas nas instituições de ensino e que se têm revelado de considerável importância nos últimos anos. Nessa perspectiva, a existência de formação, através da implementação de um estágio nestas matérias seria certamente positiva porque poderia ajudar a evitar alguns processos de natureza disciplinar que correm termos no Conselho Deontológico e Disciplina desta ordem profissional.

8

Atualmente a OMD é o último reduto na defesa da ética, da deontologia na profissão de médico dentista, combatendo como é sabido o exercício ilegal da atividade e impedindo e combatendo os casos de prática nociva e perigosa por indivíduos sem formação na área.

Assim, relativamente à alínea c) do n.º 1 do artigo 8º (Estatutos) propõe-se que o estágio profissional possa também ser admitido e realizado se se destinar a avaliar outras competências não avaliadas durante a formação que confere a habilitação académica, incluindo competências de natureza prática, deontológicas e profissionais.

No que toca ao n.º 3 do artigo 8º (Estatutos), no âmbito do qual se propõe que a organização das fases de formação e avaliação dos estágios profissionais deixe de ser da responsabilidade exclusiva das ordens, pelos motivos já acima elencados, propõe-se que tal competência seja primordialmente atribuída às associações profissionais, pois no caso de algumas profissões



regulamentadas, como é o caso da medicina dentária, cujo exercício depende de inscrição na OMD, pela sua especificidade, não se alcança que outras entidades poderão intervir na organização de avaliação dos conhecimentos exigidos para o exercício da profissão.

No n.º 4 do artigo 8º (Estatutos) propõe-se que, na parte final, se acrescente “se possível”, pois no caso específico da medicina dentária, a formação à distância pode não ser compatível com a necessidade de aquisição de conhecimentos numa vertente prática e clínica.

No que concerne ao n.º 8 do artigo 8º (Estatutos) conjugado com o artigo 24º (Acesso e Registo), a OMD sublinha a importância do júri responsável pela avaliação final do estágio dever integrar maioritariamente membros da associação profissional, na medida em que se considera que, no caso da medicina dentária, a avaliação dos conhecimentos técnicos têm que ser realizada obrigatoriamente por médicos dentistas habilitados (os quais têm que estar obrigatoriamente inscritos na associação profissional para poderem exercer a atividade).

9

Relativamente ao órgão de supervisão na configuração proposta no artigo 15º, n.º 2 al. c) (Órgãos) e artigo 15º A (Órgão de Supervisão), a OMD não pode deixar de manifestar o seu repúdio pela solução consagrada, tendo em conta que a instituição deste órgão vem por em causa a autonomia das associações profissionais, pois é composto maioritariamente por membros não pertencentes à associação profissional (prevê-se 3 associados e 4 não membros, uma vez que o Provedor, por inerência de funções, integra este órgão). Acresce, ainda que, o Presidente deste órgão é escolhido de entre os não membros da associação profissional, ficando reconhecido o voto de qualidade do órgão supremo de supervisão a um não profissional.



Em primeiro lugar, a PL parece olvidar o facto de a grande maioria das Ordens Profissionais eleger, na presente data, a totalidade dos membros seus órgãos disciplinares, dando-se nota que as decisões proferidas por esses órgãos serão sempre passíveis de impugnação judicial e que, em inúmeras situações, altera o seu sentido.

Estatuir este novo órgão de supervisão como entidade de recurso, cfr. n.º 7 do art.º 18.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro na redação do PL vai significar a abolição de uma instância, a criação de uma nova em paralelo com os órgãos de recurso interno instituídos e que, na Ordem dos Médicos Dentistas, é o Conselho Deontológico e Disciplina? Desconhece-se o tipo de solução encontrada.

10

Por outro lado, tendo em conta que o órgão proposto passa a ter vastíssimos poderes, quer nas matérias do acesso à profissão, quer em termos de supervisão e mesmo disciplinares, a OMD admite que o futuro órgão possa vir a ser composto também por entidades ou membros externos à profissão, mas rejeita por completo que a maioria dos seus membros, bem como o respetivo presidente possa não ser ocupados por pessoas ou entidades que não sejam profissionais da medicina dentária.

No que diz respeito à figura do “Provedor” refere o projeto no n.º 2, do artigo 20º (Provedor dos destinatários dos serviços), que o mesmo é designado pelo Bastonário ou Presidente da associação pública profissional de entre três candidatos propostos pela entidade pública responsável pela defesa do consumidor.



Ou seja, a estrutura das associações públicas profissionais vai passar a integrar elementos que carecem em absoluto de legitimidade democrática, porquanto não foram eleitos pelos respetivos associados.

Ora, a obrigação dos candidatos serem indicados pela entidade pública responsável pela defesa do consumidor traduz-se numa ingerência direta do Governo no funcionamento das associações públicas profissionais.

Por outro lado, a referência à "entidade pública responsável pela defesa do consumidor" traduz a visão generalizada de que no âmbito das profissões regulamentadas, os destinatários dos serviços são meros consumidores, independente da natureza dos serviços.

11

No caso da saúde, o consumidor é antes de tudo um doente com direitos e deveres próprios e cuja relação com o prestador dos serviços (*in casu*, médico dentista) é revestida de uma natureza especial de confiança, com a sua dimensão jurídica aplicável.

Aliás, a importância do papel do doente é reforçado pelo próprio Estado quando define os direitos e deveres do utente dos serviços de saúde através da Lei nº 15/2014, de 21 de março, bem como, mais recentemente pela Entidade Reguladora da Saúde (ERS), através da publicação de uma informação sobre os "Direitos e Deveres dos Utentes dos Serviços de Saúde"¹.

¹ Disponível em https://www.ers.pt/media/sfbd4x2h/publica%C3%A7%C3%A3o-ers_direitos-e-deveres.pdf



Quanto à proposta de redação do artigo 27º (Sociedades de Profissionais e Multidisciplinares), apesar de na OMD não existirem restrições à multidisciplinariedade e à detenção e administração das sociedades de profissionais, a prática diz-nos que a propriedade de clínicas dentárias detidas e geridas por entidades que não são médicos dentistas contribui e fomenta para a adoção de uma gestão e comportamentos mercantilistas no seio da medicina dentária.

Com efeito, a gestão focada na obtenção de resultados financeiros, contamina, em nosso entender, a relação médico/paciente e põe em risco a prática responsável de uma atividade médica que busca acima de tudo o tratamento, a prevenção de doenças do foro dentário e a promoção de estilos de vida saudáveis no que à saúde oral diz respeito, ou seja, a saúde pública oral.

12

É uma realidade frequente na OMD queixas de pacientes e profissionais que recorrem a serviços prestados por entidades detidas e geridas por entidades que não são profissionais do sector, com formação clínica adequada, que a Ordem dos Médicos Dentistas aproveita o ensejo para alertar para os problemas relacionados com a propriedade, gestão e administração de sociedades profissionais, geridas exclusivamente por profissionais que não sejam da mesma área profissional e ou não tenham formação específica na atividade gerida.

Nessa medida, deverá ser salvaguardado que deve haver um mínimo de capital social e administradores ou gerentes que têm que ser profissionais da associação profissional em causa.



Quanto ao artigo 6º do projeto de alteração, sob a epígrafe de regime transitório, prevê-se que seja apresentada uma proposta pelo Governo tendo em vista a alteração dos estatutos das associações profissionais públicas já criadas.

Ora, tal proposta deve ser elaborada em articulação com a associação pública profissional visada ou, pelo menos, deverá haver uma consulta prévia obrigatória.

Concluindo,

Sem prejuízo, da por todos admitida, necessidade de reformulação do regime jurídico em vigor, que deve ser sempre manifestada, o presente PL na forma como foi elaborado merece oposição da Ordem dos Médicos, porquanto esta entidade partilha, com outras ordens profissionais Portuguesas e com vários sectores da sociedade civil, o sentimento de ingerência injustificada e de diminuição do direito à autonomia das associações públicas profissionais, uma vez que o PL não assegura o interesse público, a autonomia e a independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais apesar do anunciado nas intenções de base. É portanto mister e um dever desta Ordem Profissional de se pronunciar nos termos acima descritos.

13

É o nosso parecer.

Porto, 8 de julho de 2022

O Bastonário,

(Miguel Pavão)