



Parecer da Ordem dos Médicos Veterinários

Projeto de Lei n.º 108/XV – Alteração à Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro e à Lei n.º 53/2015, de 11 de junho

Considerando a proposta de Projeto de Lei n.º 108/XV/1, que reforça a salvaguarda do interesse público, a autonomia e a independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais, alterando a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro e a Lei n.º 53/2015, de 11 de junho, vem a Ordem dos Médicos Veterinários, enquanto associação pública profissional representativa dos que exercem a profissão de Médico Veterinário, apresentar o seu parecer e respetivos contributos face ao referido documento.

A. Enquadramento

I. No plano constitucional, a imposição de restrições de acesso a uma certa profissão por via do condicionamento imposto pela existência de uma correspondente ordem profissional encontra plena justificação na letra do n.º 1 do artigo 47.º da Constituição.

II. É admissível “estabelecer restrições à liberdade de acesso e exercício de profissão” sempre que, como tal, “estejam previstas na lei” (artigo 4.º, n.º 3, Lei n.º 2/2021, de 21 de janeiro).

III. As associações públicas profissionais promovem a autorregulação e a descentralização administrativa, dando execução a um imperativo constitucional.



IV. “Todos têm o direito de escolher livremente a profissão ou o género de trabalho, salvas as restrições legais impostas pelo interesse coletivo...” (artigo 47.º, n.º 1, Constituição). No plano constitucional, a imposição de restrições de acesso a uma certa profissão por via do condicionamento imposto pela existência de uma correspondente ordem profissional encontra-se plenamente justificada quando exclusivamente se atenda a este segmento normativo.

Com a publicação da Lei n.º 2/2021, de 21 de janeiro, que veio estabelecer o regime de acesso e exercício de profissões e de atividades profissionais e o regime aplicável à avaliação da proporcionalidade prévia à adoção de disposições legislativas que limitem o acesso a profissão regulamentada, ou a regulamentar, ou o seu exercício, transpondo a Diretiva (UE) 2018/958 do Parlamento Europeu e do Conselho, “qualquer regulamentação ou restrição do acesso e exercício de profissões ou atividades profissionais deve ser fundada em razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública, ou em razões imperiosas de interesse público, ou inerentes à própria capacidade das pessoas, e respeitar o princípio da proibição do excesso” (n.º 6). E “consideram-se razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública, ou razões imperiosas de interesse público, nomeadamente, ... a defesa dos consumidores, ... a proteção do ambiente ..., a saúde animal” (n.º 7).

Para dizer com isto que a referida na lei, não é, por si mesma, incompatível com a manutenção dos estatutos das atuais ordens profissionais. Ao menos no que toca ao desempenho da profissão, ao estabelecimento de normas deontológicas e ao exercício do poder disciplinar.

V. É verdade que, na constituição das ordens profissionais, a liberdade de associação na vertente de liberdade para constituir pessoas coletivas do tipo associativo não se encontra presente. Se “as associações públicas profissionais são criadas por lei” (artigo 7.º, n.º 1, Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro) isso significa que elas não são livremente



Ordem dos Médicos Veterinários

instituídas. Só que atendendo à natureza dos poderes originariamente públicos – tanto no plano formal, como no substancial (obrigatoriedade de inscrição, exercício de poderes de autoridade na regulação do acesso e do exercício da profissão, imposição de poderes disciplinares perante a infração das normas deontológicas) – que as associações públicas profissionais exercem, não se afigura viável pretender que sejam os profissionais que a ela se associarão a dar-lhe início. “Se se exigisse que as associações públicas profissionais nascessem sempre de um ato de vontade contratual, o resultado poderia muito bem ser o de uma impossibilidade prática de o poder público intervir, uma vez que elas nunca se constituiriam¹”.

VI. Os Médicos Veterinários exercem uma profissão altamente qualificada, diferenciada, dependente de um elevado grau de preparação científica, técnica e profissional. Ela destina-se, sobretudo, à defesa da saúde pública, à defesa dos interesses dos consumidores e a dar plena execução aos deveres que contra os humanos se constituem no sentido de dar tratamento digno aos animais. Existem, portanto, razões mais do que suficientes para suportar a existência de uma Ordem dos Médicos Veterinários. “Com efeito, o imperativo de salvaguardar e promover a saúde animal e a higiene alimentar assume hoje uma reconhecida dimensão pública justificadora da existência de uma ordem profissional”.

VII. O Médico Veterinário é o primeiro e principal garante do cumprimento, ante os animais não humanos, do dever genérico de respeito que vincula os humanos. Daí que

¹ Jorge Bacelar Gouveia, *As Associações Públicas Profissionais no Direito Português*, in AAVV, *Direito em Questão – aspetos principiológicos da Justiça*, (coordenadora Lídia Maria Lopes Rodrigues Ribas), Editora UCDB – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2001, pág. 41.



Ordem dos Médicos Veterinários

entre as primeiras atribuições da Ordem dos Médicos Veterinários se encontre a de cuidar do “bem-estar animal” [artigo 4.º, n.º 1, alínea a) do respetivo Estatuto].

VIII. Entre outras, cabe ao Médico Veterinário desenvolver ações no âmbito da sanidade, designadamente na prevenção e erradicação de zoonoses, no âmbito da higiene pública médico-veterinária e da transformação tecnológica de todos os produtos de origem animal e no âmbito da produção e melhoramento animal, assim como prestar assistência clínica a animais [artigo 1.º, n.º 3, alíneas a) a d), Código Deontológico Médico-Veterinário]. E, sobretudo, pertence-lhe [artigo 20.º, n.º 2, alínea b), Código Deontológico Médico-Veterinário] “adotar as medidas necessárias e adequadas para promover as cinco liberdades nos animais ao seu cuidado, que constam do Anexo I ao presente Código do qual faz parte integrante”.

Recaindo sobre o Médico Veterinário o desempenho deste relevantíssimo papel, a execução destas importantes funções de interesse público e a observância destes significativos deveres, torna-se quase necessário concluir que “só os Médicos Veterinários com inscrição em vigor na Ordem podem usar o título profissional de Médico Veterinário e exercer atividade médico-veterinária no território nacional” (artigo 6.º, Código Deontológico Médico-Veterinário). Com efeito, dada a importância da função, alguma entidade deve certificar esse título profissional, controlar a sua emissão e verificar o cumprimento de todos os referidos deveres. Uma Ordem profissional existe precisamente para tanto.

IX. Garantir a saúde individual é, muitas vezes, fruto da preservação da saúde pública. O Médico Veterinário contribui para ela. Daí que, entre as atribuições da Ordem dos Médicos Veterinários, uma das principais consista na “defesa da saúde pública através



da salvaguarda e promoção da saúde, do bem-estar animal e da segurança alimentar” [artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do respetivo Estatuto].

X. A intervenção pública através do estabelecimento das regras de acesso a certa profissão deve produzir-se excecionalmente, com profunda justificação. Mas, quando se dê, ela tem carácter de ato de autoridade. Até porque, se assim não fosse, de que legitimidade estaria dotada uma entidade puramente privada para o fazer?

XI. O Tribunal Constitucional – pelo acórdão n.º 497/89, Proc. n.º 181/85, de 13/07/1989 –, no que concerne à obrigatoriedade de inscrição e de quotização para a Ordem dos Advogados, pronunciou-se pela sua constitucionalidade.

B. Os projetos de lei

XII. O Projeto de Lei n.º 108/XV do Partido Socialista propõe uma alteração ao n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 2/3013, de 10 de janeiro, no seguinte sentido: “As associações públicas profissionais não podem, por qualquer meio, seja ato ou regulamento, estabelecer restrições à liberdade de acesso e de exercício da profissão”. A redação em vigor, por comparação, é a seguinte: “As associações públicas profissionais não podem, por qualquer meio, seja ato ou regulamento, estabelecer restrições à liberdade de acesso e exercício da profissão que não estejam previstas na lei”.

Não é certa a ilação que daqui se pode extrair. Considera-se redundante a atual salvaguarda legal, por nada impedir a lei de – observando os princípios gerais da



proporcionalidade, da necessidade e da adequação – restringir a liberdade profissional? Ou não pode a lei, de todo, a ela apor restrições? Esta segunda interpretação afigura-se inteiramente inviável. No sentido de ilimitado, nenhum direito é absoluto. Nem sequer o direito à vida. Não se vê, por isso, que a mencionada mudança de redação tenha implicações.

XIII. Questão distinta é a de saber se exigir a inscrição prévia na respetiva Ordem constitui uma limitação inadmissível à liberdade de exercício de uma profissão. Retomando os considerandos que o Tribunal Constitucional entendeu formular para fundar a sua decisão no acórdão acima referido, no que toca à Ordem dos Médicos Veterinários dir-se-á que não. Os princípios da proporcionalidade, da necessidade e da adequação foram observados. Ou, pelo menos, não está demonstrado que tenham sido infringidos.

XIV. À alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 2/3013, o Projeto de Lei n.º 108/XV do Partido Socialista alvitra uma nova redação que resulta da fusão das atuais alíneas a) e b) do mesmo n.º e artigo. Mas dando prevalência literal à “representação e defesa dos interesses gerais da profissão” em detrimento (igualmente literal) dos “direitos e interesses gerais dos destinatários dos serviços”.

Ao menos, três interpretações são possíveis a partir deste enunciado linguístico.

Primeira: o respeito pelos “direitos e interesses gerais dos destinatários dos serviços” ergue-se como um limite ao exercício da “representação e defesa dos interesses gerais da profissão”. O que supõe tratar-se de valores conflitantes. Pergunta-se: está demonstrado que assim seja? Ou tudo não passa de *feelings*?



Ordem dos Médicos Veterinários

Segunda: a ordem dos fatores é arbitrária e as duas atribuições constituem valores identicamente importantes. Também poderia dizer-se, portanto, por exemplo: “Defesa dos direitos e interesses gerais dos destinatários dos serviços e representação e defesa dos interesses gerais da profissão”.

Terceira: a própria lei pretende vincar o carácter corporativo das ordens profissionais, atribuindo-lhes, prioritariamente, o dever de atuar para tutela dos interesses dos seus membros. A verdade, porém, é que de harmonia com a alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 2/3013 – que permanece intocada – a constituição de associações públicas profissionais pressupõe que elas visem “a tutela de um interesse público de especial relevo”. Ora, a “representação e defesa dos interesses gerais da profissão” não consegue consubstanciar um interesse público. Tal atribuição tem natureza claramente particular. O interesse público encontra-se antes presente – e é isso que justifica a criação de qualquer Ordem profissional – na proteção dos “direitos e interesses gerais dos destinatários dos serviços”. Seria bastante mais sensato, por isso, conservar a atual redação deste preceito, mantendo-se inalterada a ordenação de atribuições a que procede n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 2/3013 na redação em vigor.

XV. De harmonia com a alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 2/3013, a constituição de associações públicas profissionais pressupõe que elas visem “a tutela de um interesse público de especial relevo”. Ora, a “representação e defesa dos interesses gerais da profissão” não consegue consubstanciar um interesse público. Este encontra-se antes presente – e é isso que justifica a criação de qualquer Ordem profissional – na proteção dos “direitos e interesses gerais dos destinatários dos serviços”.



Ordem dos Médicos Veterinários

XVI. Para a alínea c) do n.º 1 do artigo 8.º da mencionada Lei, o projeto do Partido Socialista autoriza os estatutos das associações públicas profissionais a prever a realização de um estágio profissional somente quando ele “não faça parte integrante do curso conferente da necessária habilitação académica”. Não parece, contudo, que o tema possa ser encarado tão simplistamente. Não é qualquer estágio profissional realizado no âmbito – curricular ou extracurricular – do ciclo de estudos conferente da habilitação necessária para a inscrição na competente ordem profissional que cumpre os propósitos e objetivos do estágio exigido por esta. Só casuisticamente se poderá averiguar. Mas a realização de um deles não exclui forçosamente a realização do outro.

XVII. O referido Projeto de Lei n.º 108/XV do Partido Socialista vem ainda propor para o n.º 8 do artigo 8.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, a seguinte redação: “A avaliação final do estágio é da responsabilidade de um júri independente, que deve integrar personalidades de reconhecido mérito, que não sejam membros da associação pública profissional”. Esta solução, a dever integrar-se nos estatutos da associação pública profissional, não é negativa, em si mesma. Tudo há de depender, sobretudo, da concretização que receber. Serão de excluir, contudo, pessoas que não sejam, de todo, profissionais daquela área. Com efeito, que legitimidade terão para avaliar, pronunciar-se e classificar os candidatos? Só que, a ser assim, pergunta-se: se todos os profissionais chamados a compor o júri, para o serem, devem encontrar-se inscritos na correspondente Ordem, quem resta?

XVIII. Do mesmo modo, para a alínea d) do n.º 2 do artigo 15.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, alvitra-se que seja órgão obrigatório das associações públicas profissionais um órgão disciplinar que integre “personalidades de reconhecido mérito que não sejam membros da associação pública profissional”. Mesmo admitindo que a sensatez presidirá à escolha de tais individualidades, pergunta-se: que legitimidade terá um



terceiro – que, por definição, não pode ser profissional daquela área – para julgar um profissional? Será razoável, por exemplo, pôr um Magistrado, um Notário, um Conservador do Registo, a julgar um Advogado por (eventuais) ilícitos disciplinares (ou seja, por transgressões de normas puramente deontológicas – como, por exemplo, as decorrentes da apresentação de uma nota desproporcionada de honorários)? Ou pôr um Médico a apreciar pretensas infrações praticadas por um Médico Veterinário?

XIX. Argumento idêntico se pode avançar para a composição do chamado órgão de supervisão [artigo 15.º-A do referido projeto, alíneas b) e c)]. Ao pretender-se que nele se integrem “três membros oriundos dos estabelecimentos de ensino superior que habilitem academicamente o acesso à profissão organizada em associação pública profissional, não inscritos na associação profissional” e “uma personalidade de reconhecido mérito, cooptada pelos membros referidos nas alíneas anteriores, por maioria absoluta”:

- (i) Infringe-se a autonomia de cada Ordem (artigo 9.º, Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro), de forma ostensiva e extraordinariamente intrusiva. Tendo em consideração, em acréscimo, que o leque de competências que se projeta conceder passa por praticamente todos os mais importantes aspetos da organização e funcionamento da associação profissional (n.º 2 do artigo 15.º-A do citado projeto de lei), a solução, só por si, suscita questões de constitucionalidade: entrando a lei a definir, com pormenor, a composição e as atribuições do órgão de supervisão, como se concilia isso com a regra constitucional que impõe a observância do princípio da “formação democrática dos seus órgãos” (artigo 267.º, n.º 4, in fine, Constituição)?
- (ii) Autoriza-se a interferência de pessoas profissionalmente não habilitadas em matérias tão tecnicamente apuradas como, por exemplo, “a determinação das regras de estágio”, “o reconhecimento de habilitações e competências



Ordem dos Médicos Veterinários

21

profissionais obtidas no estrangeiro”, “o exercício de poderes de controlo em matéria disciplinar”, “a supervisão da legalidade e conformidade estatutária e regulamentar da atividade exercida pelos órgãos da associação”;

- (iii) Proporcionam-se situações de sobreposição de órgãos e das respetivas competências (por exemplo, no caso da Ordem dos Médicos Veterinários, haverá uma coincidência quase integral de atribuições entre o referido conselho de supervisão e o seu Conselho Profissional e Deontológico).

XX. Tratando-se de sociedades de profissionais – multidisciplinares ou não – sugere-se que delas “podem ser sócios, gerentes ou administradores... pessoas que não possuam as qualificações profissionais exigidas para o exercício das profissões organizadas na associação pública profissional respetiva, ficando vinculados aos deveres deontológicos e de sigilo aplicáveis ao exercício das profissões abrangidas” (artigo 27.º, n.º 4, do aludido projeto). Como se explica este fenómeno? Como é que pessoas não inscritas em alguma Ordem ficam vinculadas por deveres próprios de profissionais nela inscritos? Se isto for concebível, é a própria existência de qualquer associação pública profissional que fica posta em crise. Ela não fará falta porque a imposição de deveres estritamente profissionais e a responsabilização pela sua transgressão obtém-se, afinal, por outras vias! Quais?

XXI. Propõe-se, igualmente, que o cargo de provedor dos destinatários dos serviços seja “remunerado, nos termos a definir no estatuto ou em regulamento da associação pública profissional” (artigo 20.º, n.º 4, do referido projeto de lei).

Por outro lado, atendendo à alteração de redação que se propõe para o n.º 1 do mesmo preceito legal, o mencionado provedor passará a ser – ao que parece – de existência obrigatória.



21

O que pode suscitar discrepâncias difíceis de entender. Com efeito, há associações profissionais – como a Ordem dos Médicos Veterinários – cujos titulares de órgãos não são, de todo, remunerados pelo exercício das suas funções. Cria-se, assim, uma desigualdade que dificilmente se poderá justificar.

Além disso, considerando que o financiamento destas associações se funda, quase exclusivamente, nas quotizações dos seus membros, acresce que a imposição da responsabilidade por estes encargos pode acarretar a sua falência a médio prazo ou, em alternativa, a necessidade de inflacionar os valores daquelas para níveis eventualmente insustentáveis para muitos dos associados.

XXII. O Projeto de Lei n.º 178/XV/1.^a [reforma regulatória das associações públicas profissionais, combate ao corporativismo e democratização do acesso às profissões (primeira alteração à Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro)] da autoria da Iniciativa Liberal vem, sobretudo, propor “a revogação da norma que refere que a cada profissão regulada corresponde apenas uma única associação pública profissional”.

Deve sublinhar-se, preliminarmente, que o facto de certa profissão se encontrar submetida à regulação de uma certa Ordem profissional não constitui obstáculo à criação de outras associações profissionais – no exercício da liberdade de associação (artigo 46.º, Constituição) – das quais façam parte todos ou parte dos profissionais abrangidos pela primeira. Sucede apenas que o Estado só com esta, através de ato legislativo, partilha o “poder de administrar” que nela delegou.

A possibilidade de esta delegação se fazer em favor de um número ilimitado de associações públicas profissionais será suscetível, pela multiplicação delas, de incrementar dificuldades e entraves para além daqueles que já existem. E, principalmente, gerar confusão junto dos destinatários dos serviços. Se, por exemplo, algum destes entender dever apresentar uma participação por violação de deveres profissionais deverá fazê-lo junto da associação profissional à qual o profissional em



Ordem dos Médicos Veterinários

causa pertença. Ora, pergunta-se: como saber se este não der a competente informação ou não tiver oportunidade para a dar?

Sem prejuízo do presente parecer ser um resumo das principais posições/contribuições da Ordem dos Médicos Veterinários face ao projeto de lei em causa, estamos disponíveis para remeter o parecer completo, caso V. Exas. considerem ser relevante.

O Bastonário

Dr. Jorge Cid