

REGULAÇÃO

A génese das Ordens Profissionais em Portugal

Durante o liberalismo, a advocacia autonomizara-se do Estado, o seu exercício tornou-se livre, pelo que os advogados começaram a desenvolver esforços no sentido da regulação

TEXTO REBECA RIBEIRO SILVA

As Ordens Profissionais surgiram com o objetivo de regular profissões livres. Ainda que estas atividades profissionais não se desenvolvessem no âmbito da administração estatal, o seu interesse público era inquestionável. Neste sentido, “as Ordens Profissionais estabeleceram condições para o acesso, níveis de pertença e de qualificação interna, elaboraram códigos deontológicos, estruturaram órgãos de gestão e de formação dos seus membros, organizaram procedimentos disciplinares e assumiram poderes sancionatórios com influência sobre a integração na instituição e, principalmente, a função social (prática profissional)”¹.

UMA ADVOCACIA AUTÓNOMA DO ESTADO

O conceito de Ordem Profissional como o conhecemos hoje tem a sua génese nas revoluções liberais que vieram alterar

a forma como se organizavam as profissões, uma vez que as corporações de mesteres medievais deixaram de existir e de exercer a função reguladora de acesso às profissões. São emblemáticas desta transformação a medicina e

NUMA PRIMEIRA FASE, A OA ESTEVE INSTITUCIONALMENTE CONDICIONADA, DADA A TUTELA QUE O MINISTÉRIO DA JUSTIÇA EXERCIA SOBRE ELA EM MUITOS ASPETOS

a advocacia, em que houve um distanciamento do próprio Estado. Progressivamente, foram sendo implementados sistemas de regulação, marcados pela intervenção dos próprios profissionais².

No período da monarquia constitucional, durante o liberalismo, a advocacia autonomizara-se do Estado, sendo exercida livremente, pelo que os advogados começaram a desenvolver esforços no sentido da regulação, à semelhança do que se passava noutros países europeus³. As primeiras manifestações deste desejo datam do início dos anos 30.

A história da Ordem dos Advogados Portugueses remonta à primeira metade do século XIX, com a fundação da Associação dos Advogados de Lisboa, com estatutos de 1838. A transição para uma verdadeira Ordem estava ainda longe de ser alcançada.

Na década de 50, Francisco da Silva Ferrão estudou a administração da Justiça pela Europa, tendo no seu relatório proposto as bases para a criação da OA. Em 1873, uma comissão da Associação dos Advogados de Lisboa trabalharia na proposta de um novo projeto. Em 1880 é apresentado à Câmara dos Deputados,



1.º BASTONÁRIO VICENTE RODRIGUES MONTEIRO rodeado de alguns dos seus colegas, entre os quais os advogados Artur Morais de Carvalho, Victor dos Santos, Gaspar Monteiro, Domingos Pinto Coelho, Fernando M. Carvalho e José de Magalhães

por Francisco Veiga Beirão, um projeto de lei que criava a OA e cuja reivindicação chegava ao poder legislativo ⁴.

Todos os projetos apresentados já continham muitas das características que hoje reconhecemos nas modernas Ordens Profissionais. Estas deviam representar e defender a profissão, apostar na formação e informação dos seus membros, regular o acesso, o exercício e a disciplina da profissão. As principais diferenças residiam na nomenclatura e equilíbrio dos órgãos internos ⁵.

A OA É CRIADA EM 1926

Ao longo da I República foram vários os projetos que chegaram à Câmara dos Deputados, em proposta de organização judiciária ou concretamente para a criação da OA. Inclusive durante o consulado sidonista, em maio de 1918, a Associação dos Advogados de Lisboa foi chamada pelo governo a criar um plano para a criação da OA. O presidente da

Associação, Vicente Rodrigues Monteiro, que viria a ser o primeiro Bastonário da Ordem dos Advogados, decidiu envolver no projeto todos os advogados do País, enviando um questionário a todos eles, onde solicitava um parecer sobre a criação desta nova instituição ⁶.

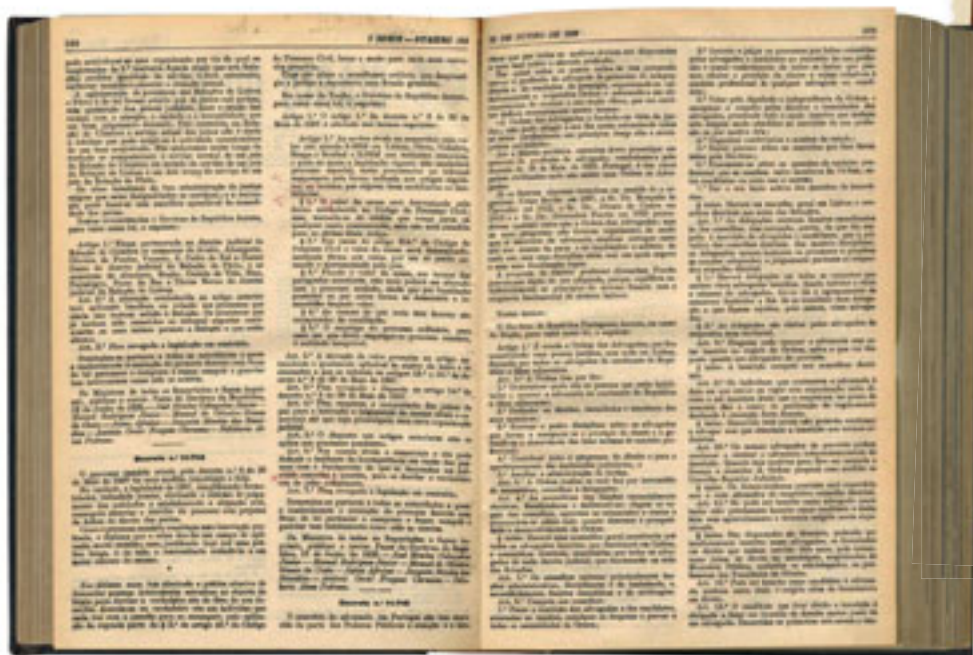
O modelo presidencialista de Sidónio Pais contemplava um executivo composto por secretários de Estado, e no Senado estaria um representante da Associação dos Advogados de Lisboa, da Associação dos Médicos Portugueses e da Associação dos Engenheiros Cívicos Portugueses, eleitos por uma fórmula corporativa ⁷.

Alguns anos mais tarde, em 1923, António Abranches Ferrão, advogado, professor e político, apresentou à Câmara dos Deputados uma proposta de lei para criar a OA.

É, pois, num período de instabilidade política, duas semanas depois do pronunciamento militar de 28 de maio,

que, em 12 de junho de 1926, é criada a primeira Ordem Profissional em Portugal, a Ordem dos Advogados ⁸. Manuel Rodrigues Júnior era o ministro da Justiça e dos Cultos de então, que se apressara, após a sua tomada de posse, a 3 de junho de 1926, a produzir mais de uma dezena de portarias e decretos. Numa primeira fase, a Ordem esteve institucionalmente condicionada, dada a tutela que o Ministério da Justiça exercia sobre ela em muitos aspetos ⁹.

Devido à falta de definição ideológica que ainda vigorava, em setembro de 1926 é publicado um novo decreto, que revoga e substitui o anterior ¹⁰. Este decreto apresentou-se mais completo, foram especificadas as competências dos órgãos internos e regulado o respetivo funcionamento. Por outro lado, foram definidos os direitos e os deveres dos advogados e o processo de inscrição e conferência mereceu uma maior pormenorização. Já em 1927, a OA foi inserida ►



VICENTE Rodrigues Monteiro, o primeiro Bastonário da OA

DECRETO n.º 11 715, de 12 de junho de 1926, que cria a Ordem dos Advogados

no Estatuto Judiciário, e os estatutos voltaram a sofrer alterações ¹¹.

MODELOS CORPORATIVOS DO ESTADO NOVO

Foi no período do Estado Novo que engenheiros, médicos e, no final do regime, também farmacêuticos seriam organizados dessa forma.

Note-se que os regimes autoritários visaram organizar a sociedade de forma sistemática e em moldes corporativos. Assim, procuraram “aproveitar as associações profissionais preexistentes e favorecer a criação de novas associações com poderes de autoridade e privilégio de representação exclusiva” ¹². Cada uma das profissões livres tinha sindicatos nacionais, sendo que advogados, médicos e engenheiros podiam adotar a designação de “Ordem” ¹³.

A relação entre estes “sindicatos nacionais das profissões livres” e a organização corporativa não foi pacífica. A Câmara Corporativa, que funcionava desde 1935, e na qual as Ordens tinham assento garantido, teve dificuldade em ter um representante da Ordem dos Advogados. Engenheiros e Médicos apresentaram os seus representantes desde a criação das respetivas Ordens e a OA veio a designar o seu primeiro procurador apenas em 1954. Esta demora ficou a

EM 1989, O TC VIRIA A DECLARAR QUE NÃO ERA INCONSTITUCIONAL NEM A INSCRIÇÃO OBRIGATÓRIA NEM A COBRANÇA DE QUOTAS POR PARTE DA OA, PELO CONTRÁRIO, ERAM FUNDAMENTAIS

dever-se à tentativa do regime, logo em 1935, de integrar a OA no sistema corporativo, quando, por exemplo, tentou que a eleição dos corpos gerentes da OA ficasse sujeita à confirmação pelo subsecretário de Estado das Corporações e da Previdência Social. Perante os protestos da OA, o governo acabou por recuar ¹⁴.

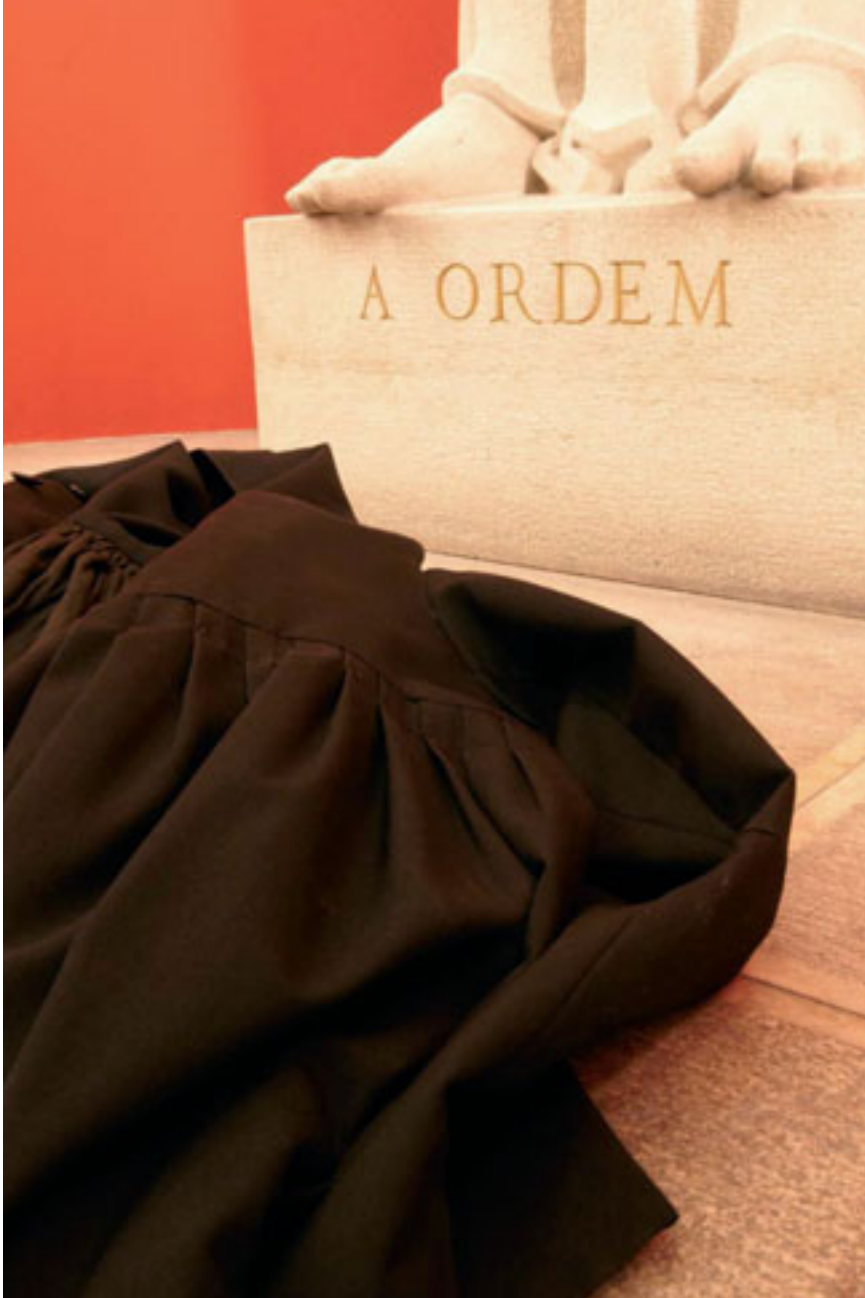
Com Marcelo Caetano, em junho de 1969, ocorrem modificações na legislação sindical, pelo que no quadro da organização corporativa passou a ser possível os sindicatos requerer a designação de “Ordens”, desde que representassem profissões de “interesse geral relevante”, que implicassem a produção de códigos deontológicos específicos, uma estrutura disciplinar autónoma e obrigassem a preparação universitária ¹⁵. Note-se que este último ponto estabelecia a distinção entre “câmara” e “Ordem”: só as profissões que obrigassem ao nível universitário podiam designar-se Ordens. Todas as propostas passariam pelo crivo do Conselho Corporativo.

INSCRIÇÃO OBRIGATÓRIA

A implementação da democracia trouxe o debate e chegou a pôr em causa o funcionamento das Ordens Profissionais. Em 1982, foi tentada uma ação contra a OA no Tribunal Cível de Lisboa (14.º Juízo), tendo a OA sido condenada na 1.ª instância, no sentido em que a inscrição na Ordem dos Advogados e o pagamento da quotização não eram obrigatórios para o exercício da advocacia. Só em 1989 o Tribunal Constitucional viria a clarificar esta questão e a declarar que não era inconstitucional nem a inscrição obrigatória nem a cobrança de quotas por parte da OA, pelo contrário, eram fundamentais ¹⁶.

A partir de 1998 generalizou-se a designação de “Ordem” quer para associações públicas profissionais já existentes ou criadas de raiz ¹⁷.

Atualmente, existem e funcionam em Portugal a Ordem dos Advogados, Arquitetos, Câmara dos Solicitadores, Biólogos, Economistas, Enfermeiros,



Engenheiros, Farmacêuticos, Médicos, Médicos Dentistas, Médicos Veterinários, Notários e Revisores Oficiais de Contas e Psicólogos.

Importa salientar a existência do Conselho Nacional das Ordens Profissionais (CNOP)¹⁸, uma associação representativa das profissões liberais regulamentadas. O CNOP tem por fins defender os valores éticos e deontológicos destas profissões liberais, bem como as suas características e interesses; criar e coordenar os meios de atuação destinados a fortalecer, promover e divulgar as mesmas, bem como promover o seu aperfeiçoamento; representar o conjunto das profissões dela participantes junto dos organismos públicos e privados e das organizações nacionais e internacionais, e desenvolver e articular os organismos reguladores profissionais tendentes à melhoria efetiva da autorregulação e da qualidade do exercício dos poderes delegados pelo Estado.

A existência de códigos deontológicos tem junto da sociedade um papel de destaque, uma vez que a capacidade de o fazer cumprir e respeitar por parte dos associados representa uma garantia institucional perante a própria sociedade. O prestígio social de que as Ordens beneficiam é inseparável do poder que o Estado lhes atribuiu¹⁹. ■

¹ Nuno Estêvão "As Ordens Profissionais em Portugal", pp. 209 a 229. In Brotéria - Cristianismo e Cultura, vol. 162, n.º 1-2, Braga: Brotéria, 2006, p. 228.

² Vital Moreira, Auto-Regulação Profissional e Administração Pública, Coimbra: Almedina, 1997, pp. 181 - 287.

³ Em França, já no século XVIII a Ordem dos Advogados manifestava a sua independência do poder político ao intervir livremente nos grandes debates que agitavam a sociedade francesa antes da Revolução. "Un peu d'histoire", In <http://www.avocatparis.org>.

⁴ Nuno Estêvão, Idem, p. 212.

⁵ Nuno Estêvão, Idem, p. 214.

⁶ Alberto Sousa Lamy, A Ordem dos Advogados Portugueses, Lisboa: Ordem dos Advogados, 1984, p. 23.

O autor selecionou três das 11 perguntas que integraram o questionário, e que agora reproduzimos pela pertinência da natureza das mesmas. "1.ª Concorda o colega, em princípio, na conveniência de se organizar a Ordem dos Advogados para reger as relações dos membros da classe e dela com a magistratura, a fim de bem servir a causa pública, prestando concurso à administração da Justiça e à observância da lei?; 2.ª Ou, ao contrário, ocorreu-lhe objeções que façam preferir outra organização e qual a tese?; 3.ª Deverá ser ressalvado o direito de os atuais advogados continuarem a exercer a profissão independentes da Ordem, ou considera o colega conveniente que esta forma de organização seja para todos e desde logo obrigatória?"

⁷ Nuno Estêvão, Idem, p. 216.

⁸ A Ordem dos Advogados foi criada pelo Decreto n.º 11 715, de 12 de junho de 1926.

⁹ Adalberto Alves, História Breve da Advocacia em Portugal, Porto: CTT Correios de Portugal, 2003, p. 152.

¹⁰ É o Decreto n.º 12 334, de 18 de setembro de 1926, que vem remodelar o anterior. Alberto Sousa Lamy, Idem, p. 27.

¹¹ Estatuto Judiciário - Decreto-Lei n.º 13 809, de 22 de Junho de 1927.

¹² Jorge Miranda, "Ordem Profissional". In Dicionário Jurídico da Administração Pública, 1994, p. 229.

¹³ Nuno Estêvão, Idem, p. 218.

¹⁴ Nuno Estêvão, Idem, p. 220.

¹⁵ Nuno Estêvão, Idem, p. 220.

¹⁶ Transcrevemos dois excertos do acórdão que clarificam os dois pontos da questão: "Não pode recusar-se que, pela sua mesma natureza, e pela sua direta inserção no 'processo' social e institucional da realização e da administração da justiça, a advocacia é uma profissão cujo exercício não dispensa uma apurada regulamentação, no tocante quer às condições e requisitos exigidos para esse mesmo exercício, quer ao controlo da sua verificação, quer à necessidade da obediência, por parte dos respetivos profissionais, a um estrito código deontológico, quer ainda, finalmente, à tutela disciplinar da observância de tal código." "Na imposição de quotização aos membros duma associação pública não vai uma exigência excessiva (designadamente enquanto vista como limite ou restrição ao livre exercício duma profissão, e confrontada com o princípio constitucional da livre escolha de trabalho), tal solução mostra-se mesmo adequada e necessária à realização do objetivo pretendido pelo Estado ao instituir a associação em causa e ao delegar nela o prosseguimento de certos fins que doutro modo teria de assegurar diretamente." DR, II série, de 01.02.1990 - Acórdão n.º 497/89, do Tribunal Constitucional.

¹⁷ Nuno Esteva, Idem, p. 225.

¹⁸ O CNOP continua a personalidade jurídica e os fins do Conselho Nacional das Profissões Liberais-CNPL, constituído por escritura pública de 5 de abril de 1989, outorgada pelas seguintes entidades: Ordem dos Advogados; Ordem dos Engenheiros; Ordem dos Médicos; Ordem dos Farmacêuticos; Associação dos Arquitetos Portugueses; Associação Portuguesa de Economistas; Câmara dos Solicitadores e Sociedade Portuguesa de Ciências Veterinárias. "Estatutos do Conselho Nacional das Ordens Profissionais". In http://www.cnop.pt/cnop_estatutos.html.

¹⁹ Nuno Estêvão, Idem, p. 229.