



PARECER CJ 72/2012

Sobre: Simultaneidade da qualidade de membro efetivo e membro honorário

Solicitado por: Digníssimo Bastonário

I – Enquadramento

O Conselho Diretivo reunido em sessão ordinária aprovou propostas de atribuição da qualidade de membro honorário.

Tendo-se instalado a dúvida, solicitou ao Conselho Jurisdiccional emissão de parecer que clarificasse "...a compatibilidade entre a qualidade de membro com inscrição ativa e membro honorário e qual a qualidade que prevalece."

II – Fundamentação

O Conselho Jurisdiccional, enquanto supremo órgão jurisdiccional da Ordem (artigo 24.º, n.º 1 do Estatuto da Ordem dos Enfermeiros (EOE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 104/98, de 21 de Abril, alterado e republicado pela Lei n.º 111/2009, de 16 de Setembro), é o órgão competente para a apreciação da interpretação que é devida na aplicação dos normativos estatutários e regulamentares que regem a atuação da Ordem dos Enfermeiros através dos seus órgãos.

1. O Estatuto da Ordem dos Enfermeiros prevê que a Ordem dos Enfermeiros, enquanto pessoa coletiva pública de base associativa, é constituída por *membros efectivos, honorários e correspondentes* (artigo 8.º, n.º 1 do EOE);
2. À presente apreciação interessam as qualidades de membros efetivos e membros honorários. Vejamos, pois, quais os requisitos, em especial subjetivos, a observar para efeitos da atribuição dessas qualidades;
 - 2.1. Os membros efetivos, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 8.º do EOE, adquirem essa qualidade mediante inscrição na Ordem com observação do disposto nos artigos 6.º e 7.º do EOE;
 - 2.1.1. Nos termos do n.º 3 do artigo 6.º do EOE podem inscrever-se na Ordem: a) Os detentores de cursos superiores portugueses, que confirmam, à data da conclusão, a habilitação legalmente exigida para a formação inicial em enfermagem; b) Os detentores do curso de enfermagem geral ou equivalente legal; c) Os detentores de cursos superiores de enfermagem estrangeiros, que tenham obtido equivalência, nos termos legais, a um curso superior de enfermagem português;
 - 2.1.2. Nos termos do n.º 4 do artigo 6 do EOE, podem também inscrever-se na Ordem a) Os nacionais de Estados membros da União Europeia nos termos das normas aplicáveis; b) Os nacionais de outros Estados com quem Portugal tenha celebrado acordo, nos termos previstos em lei especial;
3. Os membros efetivos beneficiam de um conjunto de direitos e estão adstritos a um elenco de deveres previstos nos artigos 75.º, n.ºs 1 e 2, e 76.º, n.º 1, ambos do EOE;



3.1. Entre esses direitos e deveres dos membros efetivos, destacaríamos, pela sua relevância para a presente apreciação, os seguintes, por referência aos preceitos legais donde consta a respetiva previsão:

Artigo 75.º, n.º 1 do EOE – direitos:

- a) *Exercer livremente a profissão, sem qualquer tipo de limitações a não ser as decorrentes do código deontológico, das leis vigentes e do regulamento do exercício da enfermagem;*
- b) *Usar o título profissional que lhe foi atribuído;*
- c) *Participar nas actividades da Ordem;*
- d) *Intervir nas assembleias gerais e regionais;*
- e) *Consultar as actas das assembleias;*
- f) *Requerer a convocação de assembleias gerais ou regionais;*
- g) *Eleger e ser eleito para os órgãos da Ordem;*
- h) *Utilizar os serviços da Ordem.*

Artigo 75.º, n.º 2 do EOE – direitos:

- g) *Beneficiar da actividade editorial da Ordem;*
- (...)
- i) *Participar na vida da Ordem, nomeadamente nos seus grupos de trabalho;*

Artigo 76.º, n.º 1 do EOE – deveres:

- d) *Exercer os cargos para que tenham sido eleitos ou nomeados e cumprir os respectivos mandatos;*
- e) *Colaborar em todas as iniciativas que sejam de interesse e prestígio para a profissão;*
- f) *Contribuir para a dignificação da profissão;*
- g) *Participar na prossecução das finalidades da Ordem;*
- (...)
- m) *Pagar as quotas e taxas em vigor.*

4. Por seu turno, os membros honorários adquirem essa qualidade por deliberação do Conselho Jurisdiccional tomada em sessão plenária (cf. artigo 4.º do Regulamento de atribuição da qualidade de membro honorário, com a redação aprovada em Assembleia Geral de 29 de Maio de 2010);
5. O EOE reserva a atribuição dessa qualidade aos *indivíduos ou colectividades que, desenvolvendo ou tendo desenvolvido actividades de reconhecido mérito e interesse público, tenham contribuído para a dignificação e prestígio da profissão de enfermeiro e sejam considerados merecedores de tal distinção* (artigo 8.º, n.º 4);
6. Os indivíduos e coletividades aos quais tenha sido atribuída a qualidade de membro honorário gozam de um conjunto de direitos e encontram-se vinculados a deveres previstos no EOE, mais concretamente, nos seguintes artigos:

Artigo 75.º, n.º 3 do EOE – direitos:

- a) *Participar nas actividades da Ordem;*
- b) *Intervir, sem direito a voto, na assembleia geral e nas assembleias regionais.*



Artigo 76.º, n.º 2 do EOE – deveres:

- a) *Cumprir as disposições do Estatuto e dos regulamentos estabelecidos pela Ordem;*
 - b) *Participar na prossecução das finalidades da Ordem;*
 - c) *Contribuir para a dignificação da Ordem e da profissão;*
 - d) *Prestar a comissões e grupos de trabalho a colaboração que lhes for solicitada.*
7. Para além do complexo de direitos identificado, o Regulamento de atribuição da qualidade de membro honorário prevê que os membros honorários estão isentos do pagamento de quotas (cf. artigo 9.º, n.º 3);
 8. É neste quadro de requisitos exigidos à obtenção de decisão da Ordem quanto à constituição de determinado indivíduo como seu membro e de direitos e deveres que integram o estatuto de uns e outros membros que o Conselho Diretivo requer um parecer *sobre a compatibilidade entre a qualidade de membro com inscrição ativa e membro honorário* e, em particular, que questiona *qual a qualidade de membro que prevalece;*
 9. A Ordem dos Enfermeiros, enquanto pessoa coletiva de direito público está adstrita a prosseguir a sua atividade com respeito pelos ditames dos princípios e normas gerais de Direito Administrativo, entre eles o princípio da legalidade;
 - 9.1. O princípio da legalidade é o princípio concretizador do Estado de Direito no que respeita à atuação da Administração e encontra-se consagrado nos artigos 2.º e 266.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa e no artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo;
 - 9.2. Este princípio estabelece que *Os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes foram conferidos* (artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo);
 - 9.3. A doutrina, com vista a facilitar a compreensão do seu alcance, reconhece duas dimensões no princípio da legalidade: a preferência de lei e a reserva de lei;
 - 9.3.1. A preferência de lei *veda à administração que contrarie o direito vigente, que em caso de conflito preferirá ao acto de administração em causa* (Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, *in* Direito Administrativo Geral – Tomo I, p. 153);
 - 9.3.2. A reserva de lei exige que a atuação administrativa *tenha fundamento numa norma jurídica, à qual está reservada a definição primária das actuações administrativas possíveis*, e projeta-se de duas maneiras complementares: *na medida em que exprime a necessária anterioridade do fundamento jurídico-normativo da actuação administrativa, ela constitui uma “precedência de lei”;* *na medida em que exprime a necessidade de o mesmo fundamento jurídico-normativo possuir um grau de pormenorização suficiente para permitir antecipar adequadamente a actuação administrativa em causa, ela constitui uma “reserva de densificação normativa”* (Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, *in* Direito Administrativo Geral – Tomo I, p. 153);
 10. O Dicionário da Língua Portuguesa atribui o seguinte significado a *honorário*: *Que há ou tem a honra do cargo sem o estipêndio consequente*. Mesmo é dizer, aplicando essa definição no caso da aquisição da qualidade de membro honorário da Ordem dos Enfermeiros: membro honorário é aquele indivíduo ou coletividade a quem foi atribuída a honra de passar a estar associado à Ordem dos Enfermeiros, com fundamento na verificação de determinados requisitos, sem dele exigir a prestação que seria devida para a aquisição da qualidade de membro, no caso, de membro efetivo;
 11. O EOE, atento o disposto no artigo 8.º, prevê o elenco de qualidades que os membros da Ordem dos Enfermeiros poderão deter. Por regra, e atenta a base associativa profissional da Ordem dos Enfermeiros,



os membros da associação serão os indivíduos habilitados para exercerem a profissão de enfermeiro que procedam à respetiva inscrição junto da Ordem. A Ordem dos Enfermeiros detém, ainda, outros membros; esses membros poderão ter uma de duas qualidades e distinguem-se dos membros efetivos. O artigo 8.º terá, a nosso ver, visado proceder ao elenco das qualidades que os membros da Ordem poderão deter, como agrupando-os em determinadas categorias, por natureza, distintas;

12. Essa natureza distinta das qualidades dos membros, que defendemos ter lugar no caso da Ordem dos Enfermeiros, sai, aliás, reforçada em virtude dos vários elementos de interpretação das regras jurídicas;
 - 12.1. Assim e atendendo aos elementos de interpretação que em face do disposto no artigo 9.º do Código Civil são devidos, sob o ponto de vista do sistema jurídico e da unidade que lhe deve estar subjacente, é de considerar vários aspetos; a saber: i) o elenco e categorização feita pelo n.º 1 do artigo 8.º do EOE dos membros; ii) a autonomização dos requisitos a observar para efeitos de aquisição ou atribuição das qualidades desses membros, respetivamente previstos nos n.ºs 2, 4 e 5 do artigo 8.º do EOE; iii) a previsão estatutária da competência do Conselho Jurisdiccional na atribuição da qualidade de membro honorário, sobre a qual, pormenorizadamente nos deteremos de seguida; iv) a regulamentação aprovada no respeitante à atribuição da qualidade de membro honorário; e v) a regulamentação aprovada pela Ordem dos Enfermeiros do exercício do poder disciplinar sobre os seus membros, em especial, no tocante ao reconhecimento do mérito;
 - 12.2. No referente ao primeiro e segundo pontos, o artigo 8.º do EOE procede, nos termos já citados, à categorização das várias qualidades que os membros da Ordem poderão deter. As normas legais aí previstas especificam as qualidades de membros admitidas pelo legislador, sob um princípio, conforme antes defendido, diferenciador (cfr. n.º 1), e os requisitos exigíveis e necessariamente observáveis pelos interessados para adquirirem uma dessas qualidades, também eles, não sobreponíveis e previstos numa lógica distintiva;
 - 12.3. O artigo 9.º, n.º 2 do Código Civil, em matéria de interpretação das normas jurídicas, veda ao intérprete considerar *o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso*. No caso, a letra da lei, ainda que não tenha sido expressa de forma inequívoca, no sentido de poder ter consagrado o caráter alternativo entre as várias qualidades, procede a um elenco das situações jurídicas legalmente admissíveis para o exercício do direito de associação (ou inscrição) à Ordem dos Enfermeiros. Sendo certo que, no caso do membro honorário, a letra da lei (cfr. n.º 3 do artigo 8.º) adota a expressão *indivíduos ou colectividade*, para designar os sujeitos em cuja esfera se pode gerar os efeitos da sua associação à Ordem como membros honorários, e não prevê que os membros que já se encontrem inscritos ao abrigo do disposto no n.º 2 do mesmo artigo possam também adquirir essa qualidade. Esta questão tem, aliás, uma resposta no próprio EOE, que entendemos fulcral, conforme passaremos a expor de seguida;
 - 12.4. Ora, perante essa limitação imposta pela letra da lei, a construção interpretativa em torno das normas identificadas com consideração de que o legislador terá visado permitir uma cumulação de qualidades, no caso, de membro efetivo e de membro honorário, não é, a nosso ver, possível *in casu*;
 - 12.5. A resposta a esta problemática torna-se mais clara, na nossa opinião, face à previsão da competência exclusiva do Conselho Jurisdiccional para, *em sessão plenária: (...) b) Conferir o título de membro honorário a enfermeiros que tenham deixado o exercício da enfermagem após a haverem exercido durante pelo menos 25 anos com assinalável mérito, por proposta do conselho directivo* (artigo 25.º, n.º 5 do EOE);
 - 12.6. Com efeito, o EOE prevê a possibilidade dos membros efetivos virem a adquirir a qualidade de membro honorário, mas impõe um requisito que se torna clarificador da inadmissibilidade de cumulação das duas qualidades. O artigo 25.º, n.º 5 determina que o título de enfermeiro honorário



poderá ser conferido a membros efetivos, enfermeiros, que hajam *exercido durante pelo menos 25 anos com assinalável mérito* mas impõe expressamente que esses enfermeiros *tenham deixado o exercício da enfermagem*;

13. O Estatuto, a letra da lei, com expressão clara e inequívoca da vontade do legislador, criou, pois, um regime de aquisição da qualidade de honorário pelos membros efetivos que tem traços de excecionalidade;
14. Por um lado, é exigido que esses membros tenham exercido a profissão pelo menos durante 25 anos com assinalável mérito, o que se distancia do regime regra, previsto no n.º 4 do artigo 8.º, este – diríamos – mais exigente¹. Por outro, constitui pressuposto que os membros *tenham deixado o exercício da enfermagem*, ou seja, que no momento da atribuição do título não mais exerçam a profissão, tenha essa circunstância decorrido do exercício pelo membro efetivo de alguma das faculdades que a lei lhe confere nos termos do artigo 9.º do EOE (suspensão e exclusão de membros), de alguma prerrogativa legalmente atribuída à Ordem dos Enfermeiros e que implique uma cessação, de facto e de direito, do exercício da profissão, ou, ainda, da ocorrência de outros factos que acarretam essa consequência, como é o caso da morte do membro ou outros factos que interfiram com a personalidade jurídica (cfr. n.º 2 do artigo 9.º do Regulamento de Inscrição, Atribuição de Títulos e Cédula Profissional, doravante designado abreviadamente por RIATCP);
15. Com a imposição deste requisito, de anterior cessação do exercício pelo membro efetivo e com inerente perda do complexo de direitos e exclusão do complexo de deveres que lhe seriam aplicáveis por esse estatuto, fica claro que a cumulatividade de qualidades de membro efetivo e honorário não poderá ser admitida, por imposição legal à qual a Ordem está vinculada e deve respeito;
16. Esta questão, a colocar-se, não deixaria de causar alguma insegurança e problemas de harmonização legal. Os estatutos de que beneficiam os membros efetivos, por um lado, e os membros honorários, por outro, ainda que apenas residualmente sejam conflituantes, na parte relativa ao dever de pagamento das quotas, colocariam o problema de saber se os membros efetivos a quem tivesse sido atribuído o título de honorário estariam legitimados a exercer direitos que lhes advinham da qualidade anterior, de efetivo, ou estariam condicionados ao complexo de direitos conferidos aos membros honorários. No limite, perante um eventual debate em torno da prevalência de um estatuto face ao outro, estamos a falar sobre a possibilidade de impor limitações ao livre exercício da profissão, contanto apenas os membros efetivos estarem a tal habilitados, nos termos do artigo 75.º, n.º 1, alínea a) do EOE, artigo 6.º do Regulamento do Exercício Profissional dos Enfermeiros (REPE) e artigo 1.º, n.º 1 do RIATCP, assim como ao exercício da capacidade eleitoral ativa e passiva² e à participação nas assembleias com direito de voto³;

¹ O artigo 8.º, n.º 4 do EOE exige que se verifiquem os seguintes requisitos para efeitos da aquisição da qualidade de membro honorário: i) que os indivíduos ou coletividades que, no presente ou no passado, participem no desenvolvimento de *actividades de reconhecido mérito e interesse público* e que (ii) com essas atividades *tenham contribuído para a dignificação e prestígio da profissão de enfermeiro*, bem como, que (iii) *sejam considerados merecedores de tal distinção*. No caso da aquisição por membro efetivo do título de membro honorário, o Estatuto perspetiva, em especial, o *assinalável mérito* durante, pelo menos, 25 anos de exercício. Diferentemente, o artigo 8.º, n.º 4 visa os casos de *reconhecido mérito e interesse público*, indo, portanto, mais longe. Na apreciação da verificação no caso concreto do requisito de *assinalável mérito* estarão factos que não se relacionam exclusivamente com a promoção da *dignificação e prestígio da profissão de enfermeiro*, conforme acontece ao abrigo do artigo 8.º, n.º 4, mas sim todos os factos que resultem do exercício profissional, nos diversos domínios de intervenção em que o mesmo poderá ter lugar, por referência ao artigo 9.º do Regulamento do Exercício Profissional dos Enfermeiros, assim como os factos que ocorram no cumprimento dos diversos deveres e no exercício dos diversos direitos integrantes do estatuto dos membros efetivos.

² O EOE reserva aos membros efetivos, não se encontrando o paralelo no complexo de direitos dos membros honorários, o direito a *Eleger e ser eleito para os órgãos da Ordem* [cfr. artigo 75.º, n.º 1, alínea g)]

³ Note-se que enquanto os membros efetivos têm direito a *Intervir nas assembleias gerais e regionais* sem quaisquer limitações, a não ser as decorrentes dos regulamentos aplicáveis [cfr. artigo 75.º, n.º 1, alínea d) do EOE], aos membros honorários encontra-se expressamente vedado o exercício do direito de voto nas assembleias [artigo 75.º, n.º 3, alínea b) do EOE].



17. Terá sido, precisamente, essa situação de insegurança jurídica que o legislador terá visado prevenir com a exigência de que a atribuição do título de membro honorário no caso de enfermeiros ficasse reservada às situações em que a inscrição como membro tivesse sido suspensa ou cancelada;
18. Acresce que o quadro regulamentar aprovado pela Ordem, aplicável no âmbito da prossecução da jurisdição disciplinar sobre os enfermeiros que lhe foi legalmente cometida, partindo a visão da disciplina como a *adequação do comportamento profissional às normas profissionais estabelecidas e aos deveres deontológicos assumidos (...) consignados no Estatuto, no código deontológico e nas demais disposições legais aplicáveis ao exercício da Enfermagem* (cfr. preâmbulo e artigo 3.º do Regimento Disciplinar), assentou num princípio basilar de que *a acção disciplinar deve permitir não só punir o comportamento inobservante, mas também recompensar o mérito profissional e aqueles que transcendem o comportamento esperado*;
19. Desse quadro axiológico, finalístico e conceptual derivou a previsão, no artigo 4º do referido Regimento das seguintes medidas disciplinares: o reconhecimento de mérito e as penas. Sendo que, nos termos do n.º 2 desse mesmo artigo, *[o] reconhecimento de mérito destina-se a destacar comportamentos relevantes que transcendam o simples cumprimento dos deveres e se revelem de particular valia ou mérito profissional, e podem ser: a) menção elogiosa; b) louvor; c) louvor com distinção* (cfr. n.º 3 do artigo 4.º do Regimento Disciplinar);
20. Ora, é precisamente com perspectiva destas medidas de reconhecimento do mérito que entendemos ser de trazer à colação as referidas normas regulamentares. Com efeito, o Conselho Jurisdiccional, nos termos do artigo 11.º, n.º 2, do Regimento Disciplinar, aplicável – veja-se, por referência ao artigo 2.º – apenas aos enfermeiros inscritos na Ordem, ou seja, no sentido de membros efetivos, quando conclua pela existência de mérito poderá atribuir: *a) menção elogiosa, quando se verificou no exercício da profissão um comportamento digno de distinção que se revelou de particular valia para os clientes ou comunidades; b) louvor quando se verificou no exercício da profissão conduta de notável valor, com assinalável competência profissional e que contribuiu de forma particular para o desenvolvimento e prestígio da profissão; c) louvor com distinção quando se verificou o exercício da profissão com assinalável mérito durante pelo menos 25 anos*. Ou seja, no quadro legal e regulamentar aplicáveis aos enfermeiros que constituam membros efetivos da Ordem dos Enfermeiros, a opção de reconhecimento do mérito, em cujo âmbito também consta o *assinalável mérito*, que constitui requisito para a atribuição do título de honorário a membros que tenham deixado a profissão, ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 25.º do EOE, bem como os contributos para a *dignificação e prestígio da profissão de enfermeiro* que constituem requisito para a atribuição do título de membro honorário a indivíduos ou coletividades ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 8.º do EOE, passou pelo exercício de medidas disciplinares, em concreto, o louvor e o louvor com distinção, respetivamente. Desta feita, cremos que as dúvidas sobre eventual admissibilidade da cumulatividade de qualidades de membro efetivo e membro honorário na mesma pessoa ficam solidamente afastadas, pois que o quadro legal e regulamentar concretamente aplicável aos enfermeiros em exercício da profissão previu outras formas de conceder honras aos membros delas merecedoras.

III – Conclusão

Relativamente à matéria em apreço, o Conselho Jurisdiccional emite o seguinte parecer:

1. O artigo 8.º do EOE prevê quais as qualidades que os membros da Ordem dos Enfermeiros poderão deter, procedendo a um enquadramento das qualidades dos membros em determinadas categorias as quais são, por natureza, distintas;
2. Os membros honorários adquirem essa qualidade por deliberação do Conselho Jurisdiccional tomada em sessão plenária;



CONSELHO JURISDICCIONAL 2012 / 2015

3. Verifica-se que o Estatuto da Ordem exige que esses membros tenham exercido a profissão pelo menos durante 25 anos com assinalável mérito e que **tenham deixado o exercício da enfermagem**, ou seja, que no momento da atribuição do título não mais exerçam a profissão;
4. Com a imposição deste requisito, de anterior cessação do exercício pelo membro efetivo e com inerente perda do complexo de direitos e exclusão do complexo de deveres que lhe seriam aplicáveis por esse estatuto, é nosso parecer que a cumulatividade de qualidades de membro efetivo e honorário não poderá ser admitida, por imposição legal à qual a Ordem está vinculada e deve respeito.

Foi relator Rogério Gonçalves como o apoio de Marco Aurélio Constantino.

Discutido e aprovado por unanimidade na reunião plenária de 28 de novembro de 2013

Pel' O Conselho Jurisdiccional
Enf.º Rogério Gonçalves
(Presidente)