



Comissão de Segurança Social e Trabalho

**PARECER DA COMISSÃO DE
SEGURANÇA SOCIAL E TRABALHO**

Projeto de Lei n.º 896/XII (4.ª) (PS) - Procede à
criação da Ordem dos Assistentes Sociais

Autor: Deputado David Costa
(PCP)



Comissão de Segurança Social e Trabalho

ÍNDICE

I - NOTA INTRODUTÓRIA

II – CONSIDERANDOS

III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

IV - CONCLUSÕES

V – ANEXOS

Comissão de Segurança Social e Trabalho

I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos da alínea g) do artigo 180.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e também da alínea f) do artigo 8.º e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, que consolidam o poder de iniciativa de lei, vários Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS), em respeito pelos requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, apresentaram a iniciativa em apreço sob a forma de projeto de lei que “Procede à Criação da Ordem dos Assistentes Sociais”.

Cumpra também mencionar, na aferição do projeto de lei em apreço, que contém uma exposição de motivos bem como a designação do seu objeto nos termos da Lei n.º 74/98 de 11 novembro (sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas), alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, conferindo-lhe assim o cumprimento da «lei formulário».

Considera-se ainda que, no estrito cumprimento do objeto da presente iniciativa, seja em sede de especialidade ou de redação final, há a necessidade de constar a seguinte designação: “Procede à criação da Ordem dos Assistentes Sociais e aprova o seu Estatuto”.

II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

O presente projeto de lei, da iniciativa de vários deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, visa a criação de uma Ordem dos Assistentes Sociais e a aprovação do Estatuto dessa mesma Ordem.

Tal iniciativa legislativa advém, segundo os seus signatários, da necessidade de preservar a “identidade dos Assistentes Sociais”, em obediência a uma definição expressa e regulada de direitos e deveres, a uma uniformização de determinados princípios de atuação e pela efetiva representação de todos os profissionais por uma entidade comum.

Comissão de Segurança Social e Trabalho

A presente iniciativa consagra um extenso conjunto de normas que circunscreve, desde logo, a natureza jurídica da Ordem e respetivas atribuições, regula os termos de acesso e exercício da respetiva profissão, do regime de inscrição, da forma de organização e funcionamento interno da mesma, entre outros, tendo em vista a adequação e compatibilização com o enquadramento jurídico previsto na Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro.

Outro dado evidente é o facto de o Estatuto acolher a figura jurídica do referendo, sendo também de destacar que a respetiva Ordem fica sujeita aos poderes de tutela administrativa do membro do Governo responsável pela área dos Assuntos Sociais.

1.1. Objetivos da proposta:

Os principais objetivos da iniciativa legislativa são:

- Criação de uma Ordem Profissional dos Assistentes Sociais que funcione como entidade comum em representação de todos os profissionais.
- Adequar a legislação nacional a uma necessidade de maior regulação profissional no exercício da profissão.
- Dotar a nova Ordem Profissional, agora proposta, de estatutos apropriados que funcionem como instrumento de melhor organização, fiscalização e controlo do campo de atuação dos Assistentes Sociais.

2. Resultado da avaliação de impacto

Não é possível prever e quantificar eventuais encargos decorrentes da aprovação da presente iniciativa, com a informação existente.

Comissão de Segurança Social e Trabalho

3. Elementos jurídicos da proposta

3.1. Base jurídica

O relator do parecer remete para a Nota Técnica em anexo uma fundamentação jurídica mais aprofundada, destacando:

- a) - Na Constituição da República Portuguesa (CRP) a disposição que estabelece na alínea s), do n.º 1, do artigo 165.º que, salvo autorização concedida ao Governo, é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as associações públicas;
- b) - A Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que revogou a Lei n.º 6/2008, de 13 de fevereiro, tendo estabelecido o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais.

III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Para o Deputado autor do parecer, apesar de legitimada a iniciativa em amplos fóruns de discussão por parte dos deputados signatários, não consta na exposição de motivos a nomeação desses mesmos fóruns. Cumpre referir que em nenhum momento é referenciado algum organismo ou entidade sob consulta prévia.

V – CONCLUSÕES

Face ao exposto, a Comissão de Segurança Social e Trabalho conclui o seguinte:

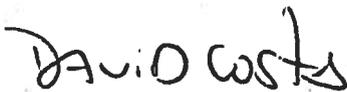
- 1) Os Signatários apresentam o presente projeto de lei com vista à criação da Ordem dos Assistentes Sociais e aprovação do seu Estatuto, transformando a atual Associação dos Profissionais de Serviço Social, de natureza privada, em associação de direito público;
- 2) A iniciativa legislativa agora apresentada pretende constituir-se como um instrumento de regulação eficaz do exercício profissional e formativo dos Assistentes Sociais;

Comissão de Segurança Social e Trabalho

- 3) O presente Projeto de Lei cumpre todos os requisitos constitucionais, legais e regimentais necessários à sua tramitação;
- 4) Nos termos regimentais aplicáveis, o presente parecer deve ser remetido a Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 24 de junho de 2015.

O Deputado Autor do Parecer



David Costa

Pl O Presidente da Comissão



José Manuel Canavarro

V – ANEXOS

Anexa-se a respetiva Nota Técnica.

Projeto de Lei n.º 896/XII (4.ª)

Procede à criação da Ordem dos Assistentes Sociais (PS)

Data de admissão: 7 de maio de 2015

Comissão de Segurança Social e Trabalho (10.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Susana Fazenda (DAC), Luís Filipe Silva (BIB), Luís Martins (DAPLEN), Alexandre Guerreiro e Maria Leitão (DILP).

Data: 18 de junho de 2015.

I. **Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa**

O projeto de lei em apreço, que *Procede à criação da Ordem dos Assistentes Sociais*, da iniciativa do Partido Socialista, deu entrada em 6 de junho, foi admitida no dia 7 de junho e baixou à Comissão de Segurança Social e Trabalho (10.ª CSST) nessa mesma data, tendo sido designado autor do parecer o Senhor Deputado David Costa (PCP) em 17 de junho. A sua discussão na generalidade encontra-se já agendada para a sessão plenária do próximo dia 25 de junho (Cf. súmula da Conferência de Líderes n.º 102, de 3 de junho).

De acordo com a respetiva Exposição de Motivos, "*com a presente iniciativa legislativa, o Partido Socialista pretende salvaguardar a existência de uma regulação eficaz da atividade dos assistentes sociais, premente numa altura em que se agudizam os níveis de desemprego e de pobreza e em que estes profissionais são essenciais para ultrapassar a complexidade das demandas sociais.*"

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

• **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa legislativa que "*Procede à Criação da Ordem dos Assistentes Sociais*" foi subscrita e apresentada à Assembleia da República por vários Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS), no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto na alínea g) do artigo 180.º e n.º 1 do artigo 167.º da Constituição, bem como na alínea f) do artigo 8.º e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Assumindo esta iniciativa legislativa a forma de projeto de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, apresenta-se, igualmente, redigida sob a forma de artigos, com uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e sendo precedida de uma breve exposição de motivos em conformidade com os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

• **Verificação do cumprimento da lei formulário**

Dando igualmente cumprimento à «*lei formulário*» (*Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e 43/2014, de 11 de julho*), a iniciativa, e como já mencionado anteriormente, contém uma exposição de motivos, bem como uma designação que identifica o seu objeto, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º.

Caso seja aprovada, esta iniciativa legislativa, revestindo a forma de lei, é publicada na 1.ª série do Diário da República, entrando em vigor no dia seguinte à sua publicação, nos termos do disposto no artigo 8.º do seu articulado e do n.º 1 do artigo 2.º da *Lei Formulário* referida anteriormente.

Considerando que a iniciativa legislativa em apreciação pretende aprovar em anexo o futuro estatuto da Ordem dos Assistentes Sociais, sugere-se que em sede de especialidade ou de redação final passe a constar do futuro diploma a seguinte designação: “*Procede à criação da Ordem dos Assistentes Sociais e aprova o seu Estatuto*”.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da «lei formulário».

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- Enquadramento legal nacional e antecedentes

Constituição da República Portuguesa

A [Constituição da República Portuguesa](#) (CRP) estabelece na alínea s), do n.º 1, do [artigo 165.º](#) que, salvo autorização concedida ao Governo, é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as associações públicas. Assim sendo, cabe ao Parlamento definir, nomeadamente, o seu *regime, forma e condições de criação, atribuições típicas, regras gerais de organização interna, e controlo da legalidade dos atos*¹.

Também o [artigo 267.º](#) da Lei Fundamental dispõe sobre esta matéria determinando, no n.º 1, que a *Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática*. Estabelece ainda no n.º 4 do mesmo artigo que *as associações públicas só podem ser constituídas para a satisfação de necessidades específicas, não podendo exercer funções próprias das associações sindicais, tendo que possuir uma organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos*.

Segundo os Professores Drs. Jorge Miranda e Rui Medeiros *subjaz ao n.º 4 que as associações públicas são pessoas coletivas públicas, de substrato associativo, prosseguindo fins públicos específicos dos associados (integrando-se, por isso, na Administração autónoma) sujeitas a um regime de direito público, que pode incluir poderes de autoridade. Resulta, por outra parte, do n.º 1 que as associações públicas correspondem a uma das principais formas de participação dos cidadãos na função administrativa, merecedora de uma referência*

¹ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra Editora, 2007, pág. 332.

expressa por traduzir um verdadeiro fenómeno de autoadministração. (...). Enquanto pessoas coletivas públicas, aplica-se às associações públicas o regime jurídico-constitucional genericamente definido para os entes públicos, designadamente o princípio da constitucionalidade e da legalidade dos seus atos, o princípio da vinculação aos direitos, liberdades e garantias, os princípios gerais sobre atividade administrativa, o princípio da responsabilidade civil pelos danos causados e ainda a sujeição à tutela do Governo e à fiscalização do Provedor de Justiça e do Tribunal de Contas, para além do controle do Tribunal Constitucional sobre a norma emanada².

O texto originário da CRP não reconhecia expressamente as associações públicas, o que só veio a acontecer com a primeira revisão constitucional, verificada em 1982. Os Professores Drs. Gomes Canotilho e Vital Moreira afirmam que o reconhecimento constitucional expresso das associações públicas veio dar cobertura a esse tipo de associações, cuja legitimidade constitucional podia ser questionada face ao texto originário da Constituição, que as não mencionava, sendo certo que o regime de direito público próprio das associações públicas se pode traduzir – e se traduz, por via de regra – em restrições mais ou menos intensas à liberdade de associação, constitucionalmente garantida (artigo 46.º)³.

Na verdade, o [artigo 46.º](#) da CRP prevê que os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respetivos fins não sejam contrários à lei penal; e as associações prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas e não podem ser dissolvidas pelo Estado ou suspensas as suas atividades senão nos casos previstos na lei e mediante decisão judicial.

A este respeito importa sublinhar que as associações públicas não deixam de ser associações e que o seu carácter público não afasta automaticamente todas as regras próprias da liberdade de associações. A natureza pública autoriza desvios mais ou menos extensos à liberdade de associação, mas esses desvios devem pautar-se pelos princípios da necessidade e da proporcionalidade, em termos similares aos que regem em geral as restrições dos direitos, liberdades e garantias ([artigo 18.º, n.º 2](#))⁴. Ou seja, a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

Antecedentes legais e legislação em vigor sobre o regime das associações públicas profissionais

Coube inicialmente à [Lei n.º 6/2008, de 13 de fevereiro](#), aprovar o regime das associações públicas profissionais, diploma este que teve origem no [Projeto de Lei n.º 384/X](#) do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, tendo sido aprovado com os votos a favor do PS, do PSD, e da Deputada Luísa Mesquita, os votos contra do CDS-PP, e a abstenção dos restantes Grupos Parlamentares.

Sobre os fundamentos e objetivos que estiveram na base desta iniciativa, podemos ler na correspondente exposição de motivos que a criação das associações públicas de base profissional não tem obedecido a

² Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2006, pág. 587.

³ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 811.

⁴ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 811.

critérios, princípios ou regras transparentes ou precisas, muito menos consistentes, uma vez que não há um quadro legal que defina os aspetos fundamentais do processo, forma e parâmetros materiais a que deve obedecer essa criação. Trata-se certamente de uma situação indesejável, uma vez que a criação de associações públicas profissionais envolve um delicado equilíbrio e concordância prática entre o interesse público que lhe deve estar subjacente, os direitos fundamentais de muitos cidadãos e o interesse coletivo da profissão em causa. Uma lei de enquadramento da criação das associações públicas profissionais constitui um passo mais no aprofundamento da democracia e da descentralização administrativa, sob a égide de uma administração autónoma sintonizada com os imperativos de interesse público que, como administração pública que também é, lhe cabe prosseguir.

A [Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro](#), revogou a [Lei n.º 6/2008, de 13 de fevereiro](#), tendo estabelecido o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais. Este diploma resultou da [Proposta de Lei n.º 87/XII](#) do Governo, iniciativa que foi aprovada por unanimidade.

De acordo com a exposição de motivos a proposta de lei nasce da necessidade de *eliminar regras diferenciadas entre associações públicas profissionais, mostrando-se adequado estabelecer um quadro legal harmonizador que defina os aspetos relacionados com a criação de novas associações profissionais e que estabeleça as regras gerais de organização e funcionamento de todas as associações públicas profissionais, com integral respeito pelos direitos fundamentais constitucionalmente consagrados*. Paralelamente à necessidade de criação de um novo quadro legal, esta iniciativa visa também cumprir um conjunto de compromissos, designadamente no que respeita às qualificações profissionais e às profissões regulamentadas, assumidos no [Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica](#), assinado em 17 de maio de 2011, pelo Estado Português⁵.

A [Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro](#), define associações públicas profissionais como *as entidades públicas de estrutura associativa representativas de profissões que devam ser sujeitas, cumulativamente, ao controlo do respetivo acesso e exercício, à elaboração de normas técnicas e de princípios e regras deontológicos específicos e a um regime disciplinar autónomo, por imperativo de tutela do interesse público prosseguido* (artigo 2.º). São pessoas coletivas de direito público que estão sujeitas a um regime de direito público no desempenho das suas atribuições (n.º 1 do artigo 4.º). Estabelece, ainda, que a cada profissão regulada corresponde apenas uma única associação pública profissional, podendo esta representar mais do que uma profissão, desde que tenham uma base comum de natureza técnica ou científica (n.º 3 do artigo 3.º).

A constituição de associações públicas profissionais é excecional (n.º 1 do artigo 3.º), podendo apenas ter lugar nos casos expressamente previstos na lei, tal como já acontecia na [Lei n.º 6/2008, de 13 de fevereiro](#) (n.º 2 do artigo 2.º).

De mencionar que os n.ºs 1 e 2 do artigo 53.º estabelecem que o regime previsto na presente lei se aplica às associações públicas profissionais já criadas e em processo legislativo de criação, pelo que associações

⁵ Vd. pág. 29.

públicas profissionais já criadas devem adotar as medidas necessárias para o cumprimento do disposto na [Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro](#).

Para a efetiva criação de um novo quadro legal harmonizador nesta área, para além da aprovação da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, tornou-se também necessário complementar o regime aprovado pela [Lei n.º 9/2009, de 4 de março](#)⁶, que transpõe para a ordem jurídica interna a [Diretiva n.º 2005/36/CE](#), do Parlamento e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, e a [Diretiva n.º 2006/100/CE](#), do Conselho, de 20 de novembro de 2006, que adapta determinadas diretivas no domínio da livre circulação de pessoas, em virtude da adesão da Bulgária e da Roménia, estabelecendo o regime aplicável, no território nacional, ao reconhecimento das qualificações profissionais adquiridas noutro Estado-membro da União Europeia por nacional de Estado-membro que pretenda exercer, como trabalhador independente ou como trabalhador subordinado, uma profissão regulada por associação pública profissional não abrangida por regime específico.

Foi, ainda, necessário adequar as associações públicas profissionais e as profissões por aquelas reguladas ao regime previsto no [Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho](#), que transpõe a [Diretiva n.º 2006/123/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, que estabeleceu os princípios e os critérios que devem ser observados pelos regimes de acesso e de exercício de atividade de serviços na União Europeia.

Em terceiro lugar, e por último, justificou-se consagrar expressamente a aplicabilidade às associações públicas profissionais e às profissões por estas reguladas do regime previsto no [Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de janeiro](#)⁷, o qual transpõe para a ordem jurídica interna a [Diretiva n.º 2000/31/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000, relativa a certos aspetos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio eletrónico, no mercado interno.

A terminar, menciona-se a [Lei n.º 53/2015, de 11 de junho](#), que *estabelece o regime jurídico da constituição e funcionamento das sociedades de profissionais que estejam sujeitas a associações públicas profissionais*. Esta lei resultou da [Proposta de Lei n.º 266/XII](#), do Governo, tendo sido aprovada com os votos a favor do PSD e do CDS-PP, a abstenção do PS e do BE e os votos contra dos restantes Grupos Parlamentares.

Segundo a exposição de motivos, e em conformidade com o artigo 53.º da [Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro](#), *torna-se necessário não apenas adequar os estatutos das associações públicas profissionais já criadas ao regime jurídico nela estatuído, mas também aprovar a demais legislação aplicável ao exercício daquelas profissões àquele mesmo regime. Pela presente proposta de lei procede-se, pois, na sequência do trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho Interministerial constituído pelo [Despacho n.º 2657/2013, de 8 de fevereiro](#), publicado no Diário da República n.º 35, 2.ª série, de 19 de fevereiro, ao estabelecimento do regime*

⁶ A [Lei n.º 9/2009, de 4 de março](#), foi alterada pela [Lei n.º 41/2012, de 28 de agosto](#), e [Lei n.º 25/2014](#).

⁷ O [Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de janeiro](#), foi alterado pelo [Decreto-Lei n.º 62/2009, de 10 de março](#), e pela [Lei n.º 46/2012, de 29 de agosto](#).

jurídico da constituição e funcionamento das sociedades de profissionais que estejam sujeitas a associações públicas profissionais, no sentido de assegurar, nesse âmbito, o cumprimento das diretrizes do artigo 27.º da citada Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, (...) e da Lei n.º 9/2009, de 4 de março.

Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º a presente lei aplica-se às sociedades de profissionais e entidades equiparadas estabelecidas em território nacional, que tenham por objeto principal o exercício em comum de atividades profissionais organizadas numa única associação pública profissional.

Ordem dos Assistentes Sociais – antecedentes e quadro legal

Datam de 1928 e de 1934 as primeiras tentativas para a criação, em Portugal, de Escolas de Serviço Social. Estas escolas tinham como missão formar quer pessoal vinculado aos serviços de justiça de menores quer observadores de psicologia juvenil e observadores sociais.

Porém, só em 1939 a formação em serviço social passou a ser regulada pelo Estado. Efetivamente, coube ao [Decreto-Lei n.º 30135, de 14 de dezembro de 1939](#), estabelecer as condições a que deve obedecer esta formação, que estabelece no artigo 9.º que o *título de assistente de serviço social é privativo das diplomadas* nesta área. Até 1995, esta formação foi ministrada, exclusivamente, pelos Institutos Superiores de Serviço Social de Lisboa, Porto e Coimbra. Em julho de 1956, o [Decreto-Lei n.º 40678](#), que veio rever o [Decreto-Lei n.º 30135, de 14 de dezembro de 1939](#), fixou a formação em 4 anos curriculares, e consagrou a designação de assistente social (artigo 1.º), título profissional que se mantém até ao presente.

Quase 40 anos mais tarde, em 16 de janeiro de 1978, foi constituída a [Associação dos Profissionais do Serviço Social](#) (APSS). Trata-se de uma associação sem fins lucrativos, de âmbito nacional e com sede em Lisboa.

Os respetivos [Estatutos](#) foram aprovados na mesma data da constituição da Associação, tendo sido introduzidas alterações parciais nas Assembleias Gerais Extraordinárias de 30 de maio de 1985, 29 de janeiro de 1986, 25 de junho de 1997 e 17 de dezembro de 1998.

Nos termos do artigo 3.º dos Estatutos da APSS a associação prossegue os seguintes objetivos:

- Promover e propor a criação do estatuto por que se regerão os profissionais de serviço social;
- Promover o aperfeiçoamento profissional dos sócios;
- Representar os sócios em organizações internacionais;
- Promover a filiação da Associação na Federação Internacional dos Trabalhadores Sociais,
- Desenvolver ações conjuntas com outras associações profissionais cujos sócios tenham intervenção no campo social;
- Contribuir para a articulação do ensino de serviço social com a realidade em que os profissionais atuam;

- Contribuir para a definição da política social, através da colaboração com entidades oficiais e particulares que visem a promoção do bem-estar social.

A Associação tem ainda por objetivo intervir em todo e qualquer assunto dos profissionais de serviço social, com exceção dos específicos da atividade sindical (n.º 2 do artigo 3.º do EAPSS).

Os órgãos da Associação são eleitos em Assembleia Geral ou Regional, consoante o seu âmbito, pelo prazo de três anos e compreendem membros efetivos e suplentes, sempre reelegíveis (artigo 9.º do EAPSS). São órgãos da APSS:

- A Assembleia Geral, constituída por todos os sócios no pleno gozo dos seus direitos (artigo 10.º e 12.º a 14.º do EAPSS);
- A Mesa da Assembleia Geral, constituída por um presidente, tantos vice-presidentes quantas as delegações regionais e dois secretários (artigo 10.º do EAPSS);
- A Direção Nacional constituída por um presidente, um secretário, um tesoureiro, dois vogais e um vogal por cada delegação regional constituída (artigo 15.º a 17.º do EAPSS);
- O Conselho Fiscal constituído por três membros efetivos - o presidente, o relator e um vogal (artigo 18.º a 19.º do EAPSS).

Relativamente às delegações regionais, o País considera-se dividido nas seguintes regiões: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Região Autónoma da Madeira e Região Autónoma dos Açores (artigo 20.º do EAPSS). Cada delegação é composta por dois órgãos: a Assembleia Regional e a Direção Regional (artigo 22.º do EAPSS).

Relativamente à sistemática importa referir que o atual Estatuto da Associação dos Profissionais de Serviço Social compreende 53 artigos, distribuídos por oito capítulos:

- Capítulo I – Constituição, denominação, âmbito e sede;
- Capítulo II – Objetivos e meios;
- Capítulo III – Dos sócios;
- Capítulo IV – Dos órgãos sociais;
- Capítulo V – Das delegações regionais;
- Capítulo VI – Das eleições;
- Capítulo VII – Dos recursos financeiros;
- Capítulo VIII – Disposições gerais.

Os titulares de Licenciatura em Serviço Social de Escolas ou Faculdades Nacionais ou Estrangeiras, desde que os respetivos cursos estejam homologados ou equiparados nos termos da lei portuguesa ou por acordos internacionais, têm direito a inscrever-se na Associação, conforme estabelecido no artigo 5.º do EAPSS.

O processo tendente à constituição de uma Ordem dos Assistentes Sociais e regulação da respetiva profissão iniciou-se em 1997, tendo ao longo deste período de tempo ocorrido diversas iniciativas junto da Assembleia da República no sentido da sua criação.

Na verdade, e desde 1997, a APSS vem desenvolvendo um processo tendente à sua constituição como Ordem dos Assistentes Sociais, matéria considerada de interesse estratégico primordial para a organização e estatuto profissional dos assistentes sociais em Portugal. Em 2003, foi formalmente apresentada, à Assembleia da República, o pedido de constituição da Ordem Profissional. No entanto, o início de uma nova legislatura conduziu à necessidade de atualização do pedido de criação da Ordem Profissional dos Assistentes Sociais, junto da Assembleia da República. Entretanto, por iniciativa parlamentar, foi aprovada, em dezembro de 2007, a Lei-Quadro do Regime das Associações Públicas Profissionais, obrigando ao reenquadramento e retoma da iniciativa da APSS⁸.

Assim sendo, em 12 de maio de 2007, por iniciativa de Sónia Guadalupe em colaboração com a Direção da APSS, foi dirigida a [Petição n.º 360/X](#) ao Presidente da Assembleia da República, solicitando a reapreciação da proposta de criação da Ordem dos Assistentes Sociais,⁹ petição esta que foi debatida em [Plenário](#) no dia 2 de abril de 2008.

Posteriormente, em 2010, foi novamente remetido pela Associação ao Parlamento o pedido de reconhecimento da Ordem dos Assistentes Sociais¹⁰.

Uma descrição detalhada deste processo pode ser consultada na [cronologia](#) disponível no *site* da APSS.

Projeto de Lei n.º 896/XII

A presente iniciativa procede à criação da Ordem dos Assistentes Sociais e aprova o seu Estatuto, com o objetivo de reorganizar a profissão, *em função dos novos desafios da sociedade, da evolução científica e técnica e do progresso das respetivas áreas laborais.*

A Ordem dos Assistentes Sociais resulta da transformação da atual Associação dos Profissionais de Serviço Social, de natureza privada, em associação de direito público (n.º 2 do artigo 1.º do PJJ). Efetivamente, a criação da Ordem pressupõe a transferência de competências da Associação dos Profissionais de Serviço Social (n.º 1 do artigo 94.º do PJJ). No caso de a Associação vir a ser extinta, os bens e créditos, livres de ónus e encargos, reverterem a favor da Ordem (n.º 2 do artigo 94.º do PJJ). Por decisão da Direção, e salvo oposição dos interessados, a Ordem pode suceder à Associação como parte nos contratos de trabalho, de prestação de serviços, de arrendamento e de leasing bem como noutros contratos que haja interesse em assumir (n.º 3 do artigo 94.º do PJJ).

⁸ Francisco Branco, [A profissão de assistente social em Portugal](#), 2009, pág. 75.

⁹ Ernesto Fernandes, [Projeto de transformação da APSS em Ordem dos Assistentes Sociais](#), 2007, pág. 2.

¹⁰ Associação dos Profissionais de Assistentes Sociais, [Cronologia do Processo da Ordem dos Assistentes Sociais](#), 2013, pág. 6.

Quanto ao conceito e áreas de intervenção da profissão prevê-se agora no n.º 1 do artigo 3.º do P JL que os *assistentes sociais são profissionais no campo das ciências sociais e humanas que, de acordo com as respetivas regras científicas e técnicas, intervêm nas interações entre os indivíduos, as organizações e serviços sociais, focalizando situações de exclusão social e pobreza, designadamente de vulnerabilidade e risco social, destituição, desfiliação, dependência, discriminação e desigualdade*. Relativamente ao exercício da profissão de trabalho social constante do n.º 2 do artigo 3.º do P JL, recorre-se ao conceito estabelecido pela Federação Internacional de Trabalhadores Sociais: *o exercício da profissão de assistente social promove a mudança social, a resolução de problemas no contexto das relações humanas e a capacidade e empenhamento das pessoas na melhoria do “bem estar”. Aplicando teorias de comportamento humano e dos sistemas sociais, o trabalho social focaliza a sua intervenção no relacionamento das pessoas com o meio que as rodeia. Os princípios de direitos humanos e justiça social são elementos fundamentais para o trabalho social*.

O Estatuto da Ordem dos Assistentes Sociais compreende 94 artigos, divididos por sete capítulos, a saber:

- Capítulo I – Natureza, âmbito e missão;
- Capítulo II – Organização da Ordem;
- Capítulo III – Membros;
- Capítulo IV – Gestão administrativa, patrimonial e financeira;
- Capítulo V - Regime disciplinar;
- Capítulo VI – Deontologia profissional;
- Capítulo VII – Disposições finais e transitórias.

A Ordem mantém a sua sede em Lisboa (n.º 1 do artigo 2.º do Anexo do P JL). No entanto, dos quatro órgãos existentes atualmente na Associação apenas permanecem dois: a Direção e o Conselho Fiscal. Efetivamente, e nos termos do artigo 9.º do Anexo ao P JL são órgãos da Ordem:

- O Conselho Geral;
- O Bastonário;
- A Direção;
- O Conselho Jurisdicional;
- O Conselho Fiscal.

Já a instituição de delegações regionais depende de deliberação do Conselho Geral, sob proposta da Direção (n.º 1 do artigo 8.º e n.º 1 do artigo 49.º do Anexo do P JL), desaparecendo a divisão em sete delegações regionais, da atual Associação. Todavia, no caso de serem criadas, as delegações compreendem os mesmo órgãos das atuais: a assembleia regional e a direção regional (artigo 10.º do Anexo do P JL).

Os titulares dos órgãos eletivos são eleitos por um período de três anos (n.º 1 do artigo 12.º do Anexo do P JL), à semelhança do que acontece atualmente. Contudo, agora estabelece-se que não é admitida a reeleição de

titulares dos órgãos nacionais ou regionais para um terceiro mandato consecutivo, para as mesmas funções (n.º 2 do artigo 12.º do Anexo do PJJ).

Mantém-se a permissão do voto por correspondência e a proibição do voto por procuração (artigo 26.º do Anexo do PJJ), e consagra-se o referendo (artigo 28.º do Anexo do PJJ).

Nos termos do artigo 54.º do Anexo ao PJJ podem inscrever-se na Ordem:

- Os licenciados em Serviço Social;
- Os nacionais de outros Estados Membros da União Europeia que sejam titulares das habilitações académicas e profissionais requeridas legalmente para o exercício da profissão no respetivo Estado de origem;
- Os nacionais de outros Estados em condições de reciprocidade, desde que obtenham a equiparação nos termos da lei em vigor.

Para além das mencionadas habilitações académicas é ainda requisito de acesso à profissão a realização de um estágio profissional e a aprovação nas provas de habilitação profissional, requisitos estes que não constam atualmente dos Estatutos da APSS. No entanto, o estágio profissional e as provas de habilitação profissional só são exigíveis como requisito de inscrição na Ordem para os assistentes sociais que iniciem a sua atividade profissional um ano após o início de funcionamento da Ordem (artigo 89.º do Anexo do PJJ).

Por outro lado são introduzidas novas matérias como as referentes ao regime disciplinar (artigos 71.º a 78.º do Anexo do PJJ) e à deontologia profissional (artigo 79.º a 85.º do Anexo do PJJ).

De destacar, também, o artigo 86.º do Anexo do PJJ em que se estabelece que a Ordem se considera efetivamente instalada com a primeira reunião do Conselho Geral e a consequente tomada de posse do Bastonário eleito nos termos do presente estatuto. Até à realização das primeiras eleições, a Ordem é interinamente gerida por uma comissão instaladora composta por cinco elementos, um dos quais o seu presidente. A comissão instaladora é nomeada pelo membro do Governo responsável pela área dos assuntos sociais, no prazo de 60 dias após a entrada em vigor do diploma que resultar da presente iniciativa, e após audição das associações profissionais interessadas. O mandato da comissão instaladora tem uma duração nunca superior a um ano a partir da data da sua nomeação, cessando com a investidura dos órgãos nacionais da Ordem, simbolizada pela posse do Bastonário. Se, naquele prazo, os órgãos da Ordem não tiverem sido eleitos, o Membro do Governo responsável pela área dos assuntos sociais prorroga o mandato da comissão instaladora e, simultaneamente, agenda o ato eleitoral em falta.

No prazo de 60 dias após a sua constituição, e de acordo com o previsto no artigo 92.º do Anexo do PJJ, deve a Direção preparar e apresentar ao Conselho Geral as seguintes propostas de diploma:

- Regulamento Nacional de Estágio;
- Regulamento das provas de avaliação;

- Código Deontológico;
- Regulamento eleitoral;
- Regulamento Disciplinar.

Cabe ao Conselho Geral a sua aprovação no prazo de 30 dias após a apresentação dos diplomas por parte da Direção.

Iniciativas legislativas

Sobre esta matéria importa mencionar que, na X legislatura, foram apresentadas diversas petições no sentido de apelar ao Senhor Presidente da Assembleia da República que o assunto objeto da petição seja apreciado na AR, com vista à valorização da profissão, solicitando que seja criada a Ordem dos Assistentes Sociais:

360/X/2.^a	2007-04-18	Apelam ao Senhor Presidente da Assembleia da República que o assunto objeto da petição, seja apreciado na AR, com vista à valorização da profissão, solicitando que seja criada a Ordem dos Assistentes Sociais.
356/X/2.^a	2007-04-04	Apela ao Senhor Presidente da Assembleia da República que o assunto objeto da petição, seja apreciado na AR, com vista à valorização da profissão, solicitando que seja criada a Ordem dos Assistentes Sociais.
355/X/2.^a	2007-04-03	Apela ao Senhor Presidente da Assembleia da República que o assunto objeto da petição, seja apreciado na AR, com vista à valorização da profissão, solicitando que seja criada a Ordem dos Assistentes Sociais.
354/X/2.^a	2007-04-03	Apela ao Senhor Presidente da Assembleia da República que o assunto objeto da petição, seja apreciado na AR, com vista à valorização da profissão, solicitando que seja criada a Ordem dos Assistentes Sociais.
353/X/2.^a	2007-04-03	Apela ao Senhor Presidente da Assembleia da República que o assunto objeto da petição, seja apreciado na AR, com vista à valorização da profissão, solicitando que seja criada a Ordem dos Assistentes Sociais.
352/X/2.^a	2007-04-03	Apela ao Senhor Presidente da Assembleia da República que o assunto objeto da petição, seja apreciado na AR, com vista à valorização da profissão, solicitando que seja criada a Ordem dos Assistentes Sociais.
351/X/2.^a	2007-04-03	Apela ao Senhor Presidente da Assembleia da República que o assunto objeto da petição, seja apreciado na AR, com vista à valorização da profissão, solicitando que seja criada a Ordem dos Assistentes Sociais.
350/X/2.^a	2007-04-03	Apela ao Senhor Presidente da Assembleia da República que o assunto objeto da petição, seja apreciado na AR, com vista à valorização da profissão, solicitando que seja criada a Ordem dos Assistentes Sociais.

De ressaltar que as primeiras sete petições foram apensadas à [Petição n.º 360/X](#), subscrita por 3718 cidadãos, dada a identidade da matéria objeto das mesmas, num total de 3725 assinaturas.

Já na XII legislatura, o [Governo](#) apresentou na Assembleia da República um vasto conjunto de iniciativas cujo objetivo principal é o de conformar com a [Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro](#), as associações públicas

profissionais existentes¹¹. Contudo, nos casos da [Proposta de Lei n.º 291/XII](#) relativa à Câmara dos Despachantes Oficiais, e da [Proposta de Lei n.º 308/XII](#) relativa à Câmara dos Solicitadores verifica-se, paralelamente, a sua transformação, respetivamente, em Ordem dos Despachantes Oficiais e em Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução.

Ainda nesta legislatura foi entregue, pelo Grupo Parlamentar do CDS-PP, o [Projeto de Lei n.º 192/XII](#) - *Cria a Ordem dos Fisioterapeutas*, iniciativa que se encontra na Comissão de Segurança Social e Trabalho, desde 6 de março de 2012. Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º, a Ordem dos Fisioterapeutas resulta da transformação da atual Associação Portuguesa de Fisioterapeutas, associação de direito privado, em associação de direito público, situação idêntica à proposta pelo projeto de lei que agora é apresentado.

De mencionar, também, o [Projeto de Resolução n.º 935/XII](#) - *Recomenda ao Governo que promova a alteração dos Estatutos das Associações Públicas Profissionais existentes, nomeadamente da Ordem dos Advogados, adequando-os ao regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, vigente, cessando o incumprimento do n.º 5 do artigo 53.º da Lei n.º 2/2013*, do Grupo Parlamentar do PS que se encontra na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias desde 5 de fevereiro de 2014.

Cumpra mencionar, por fim, a [Petição n.º 522/XII/4.ª](#) em que os peticionários *solicitam a votação na generalidade e especialidade do Projeto de Lei n.º 896/XII que Procede à Criação da Ordem dos Assistentes Sociais, até ao término da XII Legislatura*. Segundo [informação](#) disponível no site da Associação, a *petição decorre por iniciativa conjunta de um assistente social e da APSS com o objetivo de mostrar a força e o compromisso da classe profissional com este projeto*.

De notar que, como o *Projeto de Lei n.º 896/XII* já estava agendado para o Plenário de dia 25 de junho quando a *petição* entrou, a *Vice-Presidente* fez um despacho no sentido de a *petição* ser discutida em conjunto, sem necessidade de baixa à Comissão de Segurança Social e Trabalho (10.ª). O GP do PS já tinha apresentado essa sugestão em Conferência de Líderes de 3 de junho (aprovada por unanimidade da CL)¹².

Diretamente relacionado com esta *petição* importa referir que, em 20 de maio de 2015, a Direção da APSS divulgou um [documento](#) em defesa da criação da Ordem onde se pode ler, nomeadamente, o seguinte: *do mesmo modo é importante referir que o requisito/argumento comumente utilizado como um obstáculo à consagração da Ordem dos Assistentes Sociais associado ao facto de não se tratar de uma profissional liberal, carece nas atuais circunstâncias societárias e face ao histórico de criação de ordens profissionais em Portugal de fundamento. Atente-se, neste sentido, ao parecer do constitucionalista e especialista em direito de regulação Prof. Vital Moreira sobre a criação de uma Ordem dos Assistentes Sociais:*

As ordens são uma espécie das corporações ou associações profissionais de direito público, que integram a categoria constitucional das associações públicas. Entre nós a designação de "ordem" cabia somente às corporações públicas respeitantes às profissões liberais tradicionais (advogados, médicos, farmacêuticos,

¹¹ Vd. por todas a nota técnica da [Proposta de Lei n.º 303/XII](#).

¹² [Nota](#) constante da base de dados PLC.

engenheiros, etc.), baseadas numa formação académica de nível superior (licenciatura) e caracterizadas por uma deontologia profissional assaz exigente. No caso das demais profissionais legalmente organizadas em associação pública usava-se a designação de "câmara" (por exemplo, "câmara dos solicitadores" ou "câmara dos despachantes oficiais") ou outra denominação incomum (por exemplo "associação pública profissional de ..."). De resto, a distinção era essencialmente orgânica (a designação de "bastonário" estava reservada para o presidente das ordens) e tinha um alcance essencialmente honorífico. Sob o ponto de vista jurídico-material as corporações profissionais públicas têm essencialmente o mesmo regime.

Todavia, desde a criação da ordem dos enfermeiros, essa distinção de designação entre as corporações profissionais públicas deixou de ser seguida pelo legislador, visto que se trata de uma profissão em geral não liberal, pelo que hoje a designação de ordem deixou de ter qualquer conteúdo distintivo. No caso dos assistentes sociais a única possível objeção seria a existência de profissionais sem o grau académico de licenciatura, quando a profissão não exigia tal qualificação académica (In Nota sobre um "projeto de estatuto da ordem dos assistentes sociais", sublinhado nosso).

Por conseguinte, considera-se de grande interesse público a criação de uma ordem profissional dos assistentes sociais. O atual contexto impõe, assim, que se avance para a constituição da Ordem dos Assistentes Sociais como o melhor instrumento para a organização, fiscalização e controlo do campo de atuação dos profissionais de serviço social, desde a formação até à avaliação da intervenção profissional, por forma a permitir que esta corresponda à ação competente e eficaz que a sociedade espera.

Por último, e também ligada à [Petição n.º 522/XII/4.^a](#) importa destacar a [Carta](#) da Presidente da Região Europa da Federação Internacional de Assistentes Sociais (FIAS/IFSW-Europe), Cristina Martins, aos líderes dos grupos parlamentares e à Presidente da Assembleia da República.

Fontes de informação complementares

Sobre as ordens profissionais em geral pode ser consultado o *site* do Conselho Nacional das Ordens Profissionais <http://www.cnop.pt/sobre/>, associação representativa de 16 profissões liberais regulamentadas, cujo exercício exige a inscrição em vigor numa Ordem profissional ou em associação de natureza jurídica equivalente.

Relativamente à [Associação Profissional dos Assistentes Sociais](#) o *site* respetivo disponibiliza diversa informação sobre, designadamente, o seu Estatuto, e [notícia](#) a apresentação pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista, no Parlamento, do presente projeto de lei.

Por último, mencionam-se os seguintes documentos: [A profissão de assistente social em Portugal](#), de Francisco Branco, [Projeto de transformação da APSS em Ordem dos Assistentes Sociais](#), de Ernesto Fernandes, e [Cronologia do Processo da Ordem dos Assistentes Sociais](#), da Associação dos Profissionais de Assistentes Sociais.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

Bibliografia específica

FONSECA, Isabel Celeste M. – Liberdade de escolha e de exercício de profissão e o acesso às ordens profissionais: novas sobre o novo regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais (e o seu incumprimento). In **Para Jorge Leite: escritos jurídicos**. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. ISBN 978-972-32-2260-9. Vol. 2, p. 189-207. Cota: 12.06 – 47/2015 (2-2).

Resumo: Este artigo aborda o tema da criação, organização e funcionamento das Associações Públicas Profissionais, bem como o acesso às profissões por elas regulamentadas. O autor começa por alertar para a inconstitucionalidade de normas corporativas que regulamentam excessivamente o âmbito próprio do exercício de uma determinada profissão ou que estabelecem condições de acesso à profissão. Esta situação leva-o a analisar a questão do direito fundamental de escolher uma profissão à luz da Constituição da República Portuguesa. De seguida passa a analisar o novo regime de criação, organização e funcionamento das Associações Públicas Profissionais criado com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que prevalece sobre as normas legais ou estatutárias que o contrariem. Por último, o autor analisa o acesso condicionado às Ordens Profissionais e formas de tutela perante restrições ilegais.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

Em sede de União Europeia, não é estabelecido, diretamente, o regime jurídico da constituição e funcionamento das sociedades de profissionais que estejam sujeitas a associações públicas profissionais. Todavia, as profissões liberais têm merecido dedicação dos órgãos comunitários dada a formação especializada e o grau de interesse público normalmente associada àquelas, o que faz com que sejam alvo de regulamentação estatal e também de autorregulação.

Neste sentido, decorre da alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) que uma das competências exclusivas da União incide sobre o estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno, estando as regras nesta matéria dispostas entre os artigos 101.º a 106.º do TFUE. Acresce que a União Europeia dispõe também de competência exclusiva no domínio da política comercial comum (artigo 3.º, n.º 1, alínea e) do TFUE), com o correspondente regime previsto nos artigos 206.º e 207.º do TFUE.

Paralelamente, por regra, o mercado interno constitui um domínio sobre o qual a União Europeia dispõe de competência partilhada com os Estados-Membros (artigo 4.º, n.º 2, alínea e) do TFUE). Neste sentido, a liberdade de circulação de pessoas, de serviços e de capitais (Título IV do TFUE) contempla, nos capítulos 2 (O Direito de Estabelecimento) e 3 (Os Serviços), alguns elementos base a que deve obedecer essa liberdade. Nesta matéria, assume particular importância a proibição de restrições à livre prestação de serviços – o conceito «serviços» compreende, entre outros, as atividades das profissões liberais (artigo 57.º, alínea d) do TFUE) – na União em relação aos nacionais dos Estados-Membros estabelecidos num Estado-Membro que não seja o do destinatário da prestação (artigo 56.º do TFUE).

Mais acresce que o artigo 54.º dispõe que «as sociedades constituídas em conformidade com a legislação de um Estado-Membro e que tenham a sua sede social, administração central ou estabelecimento principal na União são, para efeitos do disposto no presente capítulo, equiparadas às pessoas singulares, nacionais dos Estados-Membros» (1.º parágrafo). Integram o conceito de «sociedade», para estes efeitos, as sociedades de direito civil ou comercial, incluindo as sociedades cooperativas, e as outras pessoas coletivas de direito público ou privado, com exceção das que não prossigam fins lucrativos» (2.º parágrafo).

A [Diretiva n.º 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000](#), relativa a certos aspetos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio eletrónico, no mercado interno («Diretiva sobre o comércio eletrónico») visa reforçar a segurança jurídica deste tipo de comércio com vista a aumentar a confiança dos consumidores. Para o efeito, estabelece um quadro jurídico estável ao sujeitar os serviços da sociedade da informação aos princípios do mercado interno (livre circulação e liberdade de estabelecimento) e instaurar um número limitado de medidas harmonizadas.

Esta diretiva abrange todos os serviços da sociedade da informação: serviços entre empresas; serviços entre empresas e consumidores; serviços sem custos para o beneficiário, em especial os serviços financiados por receitas publicitárias ou patrocínios; e serviços que permitem efetuar transações eletrónicas em linha. A diretiva aplica-se, designadamente, aos sectores e atividades seguintes: jornais em linha, bases de dados em linha, serviços financeiros em linha, serviços profissionais em linha (advogados, médicos, contabilistas, agentes imobiliários), serviços de lazer eletrónicos (nomeadamente, vídeos a pedido), *marketing* e publicidade diretos em linha e serviços de acesso à Internet. Contudo, a diretiva exceciona expressamente determinadas atividades (elencadas no n.º 5 do artigo 1.º), designadamente as atividades de notariado.

O artigo 3.º prevê que os prestadores de serviços da sociedade da informação (operadores de sítios Internet, por exemplo) sejam abrangidos pela legislação do Estado-Membro de estabelecimento (regra do país de origem ou *cláusula de mercado interno*). A diretiva define o local de estabelecimento do prestador, tal como o local onde o operador exerce efetivamente uma atividade económica, por meio de uma instalação estável e por um período indeterminado. A regra do país de origem constitui a pedra angular da diretiva ao estabelecer a segurança e clareza jurídicas necessárias, que permitam aos prestadores de serviços propor os seus serviços em toda a União Europeia. No entanto, em anexo à diretiva encontra-se um conjunto de domínios específicos (por exemplo, os direitos de autor ou as obrigações contratuais nos contratos de consumo), que se encontram excluídos da aplicação desta cláusula.

A Diretiva proíbe os Estados-Membros de imporem aos serviços da sociedade da informação regimes de autorização especiais que não sejam aplicáveis a serviços afins fornecidos por outros meios. O facto de fazer depender a abertura de um sítio Internet de um procedimento de autorização seria, por conseguinte, contrário à diretiva. No entanto, se a atividade em questão estiver regulamentada, o seu exercício poderá depender de uma autorização (por exemplo, os serviços bancários e financeiros em linha).

Por último, a Diretiva determina que os Estados-Membros assegurem que as respetivas autoridades competentes disponham de poderes de controlo e de investigação, necessários à eficaz implementação da diretiva. Os Estados-Membros devem assegurar igualmente que as respetivas autoridades cooperem com as

autoridades nacionais dos outros Estados-Membros e designem, para esse fim, uma pessoa de contacto cujas coordenadas comuniquem aos outros Estados-Membros e à Comissão (artigo 19.º).

Mais tarde, a Comunicação da Comissão [COM \(2004\) 83, de 9 de fevereiro de 2004](#), apresenta um relatório sobre a concorrência nos serviços das profissões liberais. De acordo com o documento, «os serviços das profissões liberais têm um papel importante a desempenhar no reforço da competitividade da economia europeia, uma vez que contribuem para a economia e para a atividade empresarial, tendo assim a sua qualidade e competitividade importantes efeitos secundários».

Entre as principais categorias de regulamentações potencialmente restritivas das profissões liberais da União Europeia, a Comissão destaca as que incidem sobre (i) fixação de preços, (ii) preços recomendados, (iii) regras em matéria de publicidade, (iv) exigências de entrada e direitos reservados e (v) regras relativas à estrutura das empresas e às práticas multidisciplinares.

Também nesta Comunicação, a Comissão afirma que diversas profissões liberais estão sujeitas a regulamentações sectoriais sobre a estrutura das empresas, considerando que as mesmas podem afetar a estrutura de propriedade das empresas de serviços das profissões liberais, no sentido de as restringir, e ainda comprometer o âmbito da colaboração com outras profissões e, em certa medida, a criação e desenvolvimento da rede de empresas.

É igualmente dito que a regulamentação da estrutura deste tipo de sociedades é passível de exercer efeitos económicos negativos «se impedir os prestadores de serviços de desenvolverem novos serviços ou modelos empresariais com uma boa relação custo-eficácia» podendo impedir «os advogados e os contabilistas de prestarem um aconselhamento jurídico e contabilístico integrado no que se refere a questões fiscais ou impedir o desenvolvimento de balcões únicos para os serviços das profissões liberais nas áreas rurais».

A Comissão entende, também, que a «se as empresas de serviços das profissões liberais fossem controladas ou influenciadas por não profissionais, a capacidade de julgamento dos profissionais ou o respeito pelos valores profissionais poderiam ficar comprometidos» acrescentando que a «regulamentação em matéria de estrutura das empresas parece, também, ser menos justificável nas profissões liberais em que não é fundamental proteger a independência dos profissionais».

Deste modo, conclui-se que a regulamentação que incide sobre a estrutura das empresas poderá estar mais justificada nos mercados em que se verifique a forte necessidade de proteger a independência dos profissionais ou a sua responsabilidade pessoal, não se afastando, todavia, a implementação de mecanismos alternativos que visem «proteger a independência e as normas éticas que sejam menos restritivos da concorrência».

Por outro lado, a [Diretiva n.º 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005](#), consagra a primeira modernização de conjunto do sistema europeu de reconhecimento das qualificações

profissionais, com vista a facilitar o estabelecimento e a livre circulação no mercado interno de pessoas que prestam serviços qualificados¹³.

No essencial, a presente Diretiva consagra o princípio do reconhecimento mútuo das qualificações profissionais para exercício de profissões regulamentadas, estabelecendo as regras relativas ao reconhecimento das qualificações profissionais que permitem que um cidadão da União Europeia com qualificações profissionais adquiridas num Estado membro possa, em determinadas condições, ter acesso e praticar a sua profissão, quer a título independente quer como assalariado, noutro Estado membro¹⁴.

Neste quadro define, com base nos critérios de duração, frequência, periodicidade e continuidade da prestação de serviços, o sistema de reconhecimento de qualificações no âmbito da «livre prestação de serviços» (Título II) e da «liberdade de estabelecimento» (Título III). Desde logo, a Diretiva estabelece o princípio da livre prestação de serviços sob o título profissional do Estado-Membro de origem, subordinado contudo a determinadas condições tendo em vista a salvaguarda da qualidade dos serviços prestados e a proteção dos consumidores.

Já no que diz respeito ao sistema de reconhecimento para efeitos de efetivação da liberdade de estabelecimento, a Diretiva estabelece as condições a que está sujeito o reconhecimento das qualificações profissionais, bem como as regras de aplicação dos mecanismos de reconhecimento, para fins de estabelecimento permanente noutro Estado-Membro. Para este fim, mantém os princípios e as garantias subjacentes aos diferentes mecanismos de reconhecimento já existentes, nomeadamente o regime geral de reconhecimento das qualificações e os regimes de reconhecimento automático das qualificações comprovadas pela experiência profissional para certas atividades industriais, comerciais e das qualificações para profissões específicas.

Paralelamente, destaque-se ainda a [Diretiva n.º 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006](#), relativa aos serviços no mercado interno. No n.º 1 do artigo 25.º desta Diretiva, afirma-se que os Estados-Membros devem assegurar que os prestadores de serviços não se encontrem sujeitos a condições «que os obriguem a exercer exclusivamente uma atividade específica ou que limitem o exercício conjunto ou em parceria de atividades diferentes».

Contudo, é aberta a possibilidade de adoção de requisitos específicos em duas situações: casos de (i) profissões regulamentadas em que critérios restritivos constituam a única forma de garantir o respeito pelas regras deontológicas e assegurar a independência e imparcialidade de cada profissão e outros em que (ii) os prestadores forneçam serviços de certificação, acreditação, inspeção técnica, testes ou ensaios, na medida em que essa restrição contribua para garantir a sua independência e imparcialidade.

Relativamente à assistência social no âmbito da União Europeia, foi publicado o [Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as tendências e repercussões da evolução futura do setor dos serviços](#)

¹³ Para informação detalhada sobre o tema do reconhecimento das qualificações profissionais no mercado interno, veja-se a página da Comissão: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/index_en.htm

¹⁴ Sobre a aplicação das Diretivas n.º 2005/36/CE e n.º 2006/100/CE no âmbito do Espaço Económico Europeu veja-se a Decisão do Comité Misto do [EEE n.º 142/2007](#) que altera o Anexo VII (Reconhecimento Mútuo de Habilitações Profissionais) e o Protocolo n.º 37 do Acordo EEE.

sociais, de saúde e educativos à pessoa na União Europeia (parecer de iniciativa), relatado por Antonello Pezzini e publicado no Jornal Oficial a 15 de fevereiro de 2013. Na caracterização do setor, este documento remete para as estatísticas de 2009 publicadas pelo Eurostat para a UE-27, onde se reconhece que, por altura da realização do estudo, mais de 21,5 milhões de pessoas estavam empregadas, na UE, no setor da assistência social e de saúde e dos serviços educativos com ela relacionados e que estes postos de trabalho concentram-se maioritariamente nos antigos Estados-Membros, mais do que nos novos, e empregam maioritariamente mulheres, que representam 78% dos trabalhadores do setor, e trabalhadores muito jovens (mais de 43% têm menos de 40 anos).

O mesmo parecer refere que, entre 2000 e 2010, foram «criados mais de 4 milhões de novos postos de trabalho no setor da assistência social e dos cuidados de saúde ao domicílio, contrastando claramente com a redução do emprego que tem vindo a afetar a União devido à crise económica». Termina o parecer apontando para a necessidade de adequar a estratégia europeia à modernidade e às necessidades sociais em matéria de assistência e cuidados de saúde, sendo «cada vez maior a procura de um serviço unificado que combine todos os aspetos e as competências dos cuidados de saúde com as especificidades da assistência social».

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França.

ESPAÑA

Em Espanha, a profissão de assistente social exige a inscrição obrigatória numa ordem (*colegio*), conforme resulta do [Real Decreto 174/2001, de 23 de fevereiro](#) (*por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales*) – que tem como base os princípios e regras inseridos na [Ley n.º 2/1974, de 13 de fevereiro](#) (*sobre Colegios Profesionales*) e vem no seguimento da [Ley 10/1982, de 13 de abril](#) (*por la que se aprueban los Estatutos Generales Provisionales de los Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales*).

Antes, foi aprovado o [Real Decreto 116/2001, de 9 de fevereiro](#) (*por el que se aprueban los Estatutos del Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales*), substituído pelo [Real Decreto 877/2014, de 10 de outubro](#) (*por el que se aprueban los Estatutos del Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales*) que veio aprovar os estatutos do [Conselho-Geral de Ordens Oficiais de Diplomados em Trabalho Social e Assistentes Sociais](#), órgão superior e representativo, coordenador e executivo de todas as ordens ativas em solo espanhol e com competência para se relacionar com a administração central do Estado através do *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*.

Em Espanha, estão atualmente registadas 36 ordens (colegios) – dividindo-se entre uniprovinciais, multiprovinciais, uniprovinciais de âmbito autonómico e multiprovinciais de âmbito autonómico – e cerca de 40.000 profissionais em todo o território, assumindo o Conselho-Geral que um dos principais desafios passa por assegurar que todos os trabalhadores e assistentes sociais formalizam a inscrição numa ordem oficial e ofereçam serviços de qualidade e competitivos.

Se o *Real Decreto* 116/2001 prevê as atribuições do Conselho-Geral e elenca os órgãos que o compõem – nomeadamente, a Assembleia-Geral, a Junta de Governo e a Presidência –, bem como o procedimento eleitoral para os órgãos executivos e o exercício do poder disciplinar e o regime sancionatório sobre os titulares de cargos nas ordens colegiais, o *Real Decreto* 174/2001 define os fins e as funções de cada ordem oficial e elenca, igualmente, os órgãos que o compõem – a Assembleia Geral e uma Junta de Governo liderada por um Presidente – e designa as condições de elegibilidade, a aplicação de moções de censura e também prevê o exercício do poder disciplinar e o regime sancionatório face a cada profissional inscrito nessa ordem.

Com efeito, pertence à Junta de Governo o exercício de poder disciplinar sobre os profissionais inscritos na ordem, dividindo-se as infrações entre leves, graves e muito graves e encontrando-se entre as condutas passíveis de serem sancionadas a negligência no cumprimento dos deveres profissionais e obrigações para com a ordem, a falta de respeito aos colegas de profissão, o não pagamento de quotas, a prática de crimes no exercício da profissão e a reincidência. As sanções previstas variam entre a advertência escrita e a expulsão, passando pela admoestação pública, pela privação temporária de desempenho de cargos na ordem e pela suspensão do exercício da profissão por um período até dois anos.

Além de prever os direitos e deveres dos inscritos na ordem, o mesmo diploma prevê que o exercício da profissão em trabalho social ou assistente social está dependente da posse do título de diplomado numa das duas categorias, da inscrição na ordem onde tenham registado o domicílio profissional, não padecer de impedimentos físicos ou mentais que, pela sua natureza ou intensidade, impossibilitem o cumprimento das funções, não estar impedido judicialmente de exercer a profissão e não ter sido condenado em pena disciplinar de expulsão ou suspensão do exercício da profissão. De acordo com a lei, o não pagamento das quotas da ordem pelo período de um ano determina a perda da condição de inscrito.

FRANÇA

O ordenamento jurídico francês encontra o regime para o exercício da atividade de assistente social (*assistants de service social*) no Código da Ação Social e das Famílias [*Code de l'action sociale et des familles* (CASF)], mais concretamente nos artigos L411-1 a L-411-6, D451-29 a D451-36 e R411-1 a R411-10.

De acordo com a lei, apenas podem exercer a profissão os titulares de um diploma oficial de assistente social (DEASS), podendo acrescer a realização de um exame de aptidão ou um estágio de adaptação. Relativamente aos titulares de diplomas estrangeiros, o exercício da profissão está condicionado à aplicação do Arrêté de 31 de março de 2009 (*relatif aux conditions d'accès à la profession d'assistant de service social pour les titulaires de diplômes étrangers*).

Paralelamente, o Prefeito publica, anualmente, no respetivo departamento, uma lista com as pessoas que exercem a profissão de assistente social de forma regularizada e com a data e a natureza das habilitações que possuem e deve ser entregue a estes profissionais uma carteira profissional de acordo com o modelo estabelecido pelo ministro com a pasta dos assuntos sociais. O exercício da profissão de forma ilegal corresponde a prática contraordenacional punível por lei.

Assim, não é exigida a inscrição numa associação profissional e não está prevista a constituição de uma ordem dos assistentes sociais, em França, pese embora se assista a algumas manifestações de interesse nesse sentido por parte de profissionais da assistência social. As condições para o exercício da profissão acabam por depender do [Conseil Supérieur du Travail Social](#), órgão sob a tutela do ministro responsável pelos assuntos sociais, que preside ao órgão, e cuja composição encontra-se no [Arrêté de 7 de julho de 2010 \(relatif à la composition du Conseil supérieur du travail social\)](#).

Apesar da ausência de uma ordem profissional, assume papel de relevo na defesa da classe a [Association Nationale des Assistants de Service Social](#) (ANAS) enquanto entidade que congrega assistentes sociais e prepara conteúdos que visem a proteção dos interesses dos profissionais, defendendo as suas posições junto das instâncias políticas e como garante da qualidade dos seus pares, dispondo de um [código deontológico próprio aprovado na Assembleia-Geral de 28 de novembro de 1994](#).

Organizações internacionais

Ao nível das organizações internacionais, assume particular destaque a [Federação Internacional dos Assistentes Sociais](#) (FIAS), entidade que congrega membros de 116 países e promove uma agenda de defesa dos interesses dos assistentes sociais, beneficiando do estatuto de Consultor Especial do Conselho Económico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas e da UNICEF. Adicionalmente, a FIAS colabora com a Organização Mundial de Saúde (OMS), com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH).

Simultaneamente, refira-se a [International Association of Schools of Social Work](#) (IASSW), uma agência que reúne membros de todo o mundo e desenvolve e promove a excelência na educação e formação em assistência social e visa criar e manter uma comunidade dinâmica na área da assistência social, apoia e facilita a participação em iniciativas de partilha de informação e experiências e representa a formação em assistência social ao nível internacional.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada uma consulta à base de dados da atividade parlamentar (AP), não se verificou a existência de qualquer iniciativa ou petição sobre matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

- **Consultas facultativas**

Caso a Comissão assim o entenda e, em sede de eventual apreciação na especialidade, pode ser suscitada a audição do Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e da [Associação Profissional dos Assistentes Sociais](#).

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.