



Comissão de Segurança Social e Trabalho

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

Proposta de Lei n.º 291/XII (4.ª) do Governo – Transforma a Câmara dos Despachantes Oficiais em Ordem dos Despachantes Oficiais e altera o respetivo Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 173/98, de 26 de junho, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais.

Autor: Deputada Isilda
Aguincha (PSD)



Comissão de Segurança Social e Trabalho

ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Objeto e motivação da iniciativa legislativa
2. Enquadramento constitucional e legal
3. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
4. Contributos de entidades que se pronunciaram

PARTE III - POSIÇÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE IV - CONCLUSÕES

PARTE V- ANEXOS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

A Proposta de Lei n.º 291/XII/4.^a, que "Transforma a Câmara dos Despachantes Oficiais em Ordem dos Despachantes Oficiais e altera o respetivo Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 173/98, de 26 de junho, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais", deu entrada na Assembleia da República a 17 de março de 2015, foi admitida e anunciada em 19 de março de 2015 e baixou na generalidade à Comissão de Segurança Social e Trabalho na mesma data, com conexão com a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, tendo sido retirada a referida conexão por despacho de 25 de março.

Em reunião da 10.^a Comissão Parlamentar ocorrida a 25 de março de 2015, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), a iniciativa foi distribuída, tendo sido designada autora do parecer da Comissão a Deputada Isilda Aguincha do Partido Social Democrata.

A proposta de lei em apreço encontra-se agendada para discussão na generalidade na reunião plenária do próximo dia 8 de abril.

Apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º do Regimento, a proposta é apresentada na forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 12 de março de 2015, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento. Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que "Regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo":

Comissão de Segurança Social e Trabalho

“Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas.”

O Governo, na exposição de motivos, menciona que *“O anteprojeto de Estatuto da Ordem dos Despachantes Oficiais foi elaborado pela associação pública profissional representativa dos despachantes oficiais e que foram ouvidos a Câmara dos Despachantes Oficiais, a Comissão Nacional de Proteção de Dados e a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões”,* constando dos anexos a este relatório apenas a declaração da Câmara dos Despachantes Oficiais que regista *“que lhe foi concedido o direito de audição prévia, o que fez, no âmbito do processo de revisão dos seus Estatutos, em conformidade com o disposto na Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro.”*

Regista ainda o Governo que a transformação da Câmara em Ordem foi *“norteada por graus de exigência académica superiores, de competência e capacidade técnica fundamentais para os novos desafios do comércio internacional e capazes de constituir o suporte adequado às exigências legislativas, regulamentares e de procedimentos com que diariamente são confrontados.”*

Ao nível do Estatuto em apreço, o Governo entende que *“importa evidenciar a criação, como órgão independente, do bastonário, a criação do conselho fiscal, a integração dos princípios e regras deontológicas, a concretização das sanções, a introdução do regime de sociedades e a criação do balcão único.”*

O artigo 3.º da proposta de lei dispõe que a *“Ordem dos Despachantes Oficiais sucede na personalidade jurídica e nos fins da Câmara dos Despachantes Oficiais, constituída pelo Decreto n.º 34514, de 20 de abril de 1945”,* que todas as referências legais e regulamentares à Câmara dos Despachantes Oficiais ou ao respetivo Estatuto devem ser consideradas como feitas à Ordem dos Despachantes Oficiais e, de igual modo, ao respetivo Estatuto da Ordem, que os atuais *“membros da Câmara dos Despachantes Oficiais passam a ser considerados membros da Ordem dos Despachantes Oficiais e assumem os respetivos direitos e obrigações”* e que as sociedades profissionais de

Comissão de Segurança Social e Trabalho

despachantes oficiais atualmente existentes se mantêm válidas "até à sua extinção, estando, contudo, qualquer alteração societária ou de administração sujeita ao cumprimento das disposições do Estatuto da Ordem dos Despachantes Oficiais que consta do anexo I" à proposta de lei.

Salienta-se que, conforme referido na Nota Técnica, "*podem inscrever-se na Ordem dos Despachantes Oficiais de Contas os candidatos aprovados no curso de formação e de acesso à profissão de despachante oficial ou na prova de equivalência já realizados e que ainda não tenham procedido à sua inscrição na Câmara dos Despachantes Oficiais, desde que o façam no prazo de cinco anos, a contar da data da entrada em vigor...*" da proposta lei, e preencham os requisitos previstos no artigo 60.º do Estatuto em apreço.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Objeto e motivação da iniciativa legislativa

A presente iniciativa vem alterar o Estatuto da associação pública profissional representativa dos despachantes oficiais, atualmente designada por Câmara dos Despachantes Oficiais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 173/98, de 26 de junho, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 73/2001, de 26 de fevereiro, e 228/2007, de 11 de junho, em consonância com o estatuído na Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabeleceu o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais. Contudo, não cumpre o prazo de 90 dias estipulado pelo n.º 5 do artigo 53.º da supracitada Lei.

A proposta de lei procede à transformação da Câmara dos Despachantes Oficiais em Ordem dos Despachantes Oficiais, "*corolário lógico e natural resultante da exigência cada vez mais elevada na qualificação dos profissionais que representa em exclusivo e sem nunca deixar de se nortear pelas atribuições públicas que visa.*"

Registe-se que a Câmara dos Despachantes Oficiais foi instituída pelo Decreto-Lei n.º 31 665, de 22 de novembro de 1941, que aprovou a reforma aduaneira, e constituída

Comissão de Segurança Social e Trabalho

pelo Decreto n.º 34 514, de 20 de abril de 1945, que, pela primeira vez e de forma autónoma, aprovou os seus Estatutos e consagrou a Câmara dos Despachantes Oficiais como a única entidade oficial de representação legal de todos os despachantes oficiais portugueses.

Posteriormente, no sentido de compatibilizar e adequar as regras relativas ao exercício da profissão de despachante oficial com a natureza de associação pública de que a Câmara dos Despachantes Oficiais se reveste, o Decreto-Lei n.º 450/80, de 7 de outubro, aprovou os novos Estatutos da Câmara dos Despachantes Oficiais, entretanto revogados pelo Decreto-Lei n.º 173/98, de 26 de junho, que aprovou o Estatuto da Câmara dos Despachantes Oficiais, diploma que foi entretanto alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 73/2001, de 26 de fevereiro, e 228/2007, de 11 de junho.

Ao longo de mais de meio século de existência, a Câmara dos Despachantes Oficiais foi desenvolvendo a sua estrutura, alargou a sua atividade para a União Europeia e para o Mundo, estando hoje representada nas diversas organizações internacionais, grupos de trabalho e institutos, conforme mencionado na exposição de motivos da proposta de lei.

É também registado que *"No Código Aduaneiro da União, aprovado pelo Regulamento (UE) n.º 952/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, foi reconhecida e definida, pela primeira vez, a figura do representante aduaneiro, designação utilizada genericamente a nível comunitário, coincidente em Portugal com a profissão de despachante oficial, cujas funções são até mais amplas do que as que estão estritamente cometidas à figura do representante aduaneiro, o que não deixa de constituir um reconhecimento de relevo a nível da profissão, a qual já se encontra regulamentada em Portugal há cerca de um século e meio."*

Como traços gerais da presente iniciativa, evidencia-se *"a transformação da Câmara em Ordem, e, ao nível do respetivo Estatuto, a criação, como órgão independente, do bastonário, a criação do conselho fiscal, a integração dos princípios e regras deontológicas, a concretização das sanções, a introdução do regime de sociedades e a criação do balcão único."*

2. Enquadramento constitucional e legal

A Constituição da República Portuguesa dispõe que *as associações públicas são matéria da exclusiva competência legislativa da Assembleia da República, salvo autorização concedida ao Governo [alínea s), do n.º 1, do artigo 165.º]. Com efeito, incumbe à Assembleia da República a definição do regime das associações públicas, nomeadamente a forma e condições de criação, atribuições típicas, regras gerais de organização interna, controlo da legalidade dos atos, entre outros, conforme mencionado na Nota Técnica relativa à proposta objeto do presente parecer.*

Adicionalmente, é referido no mesmo documento que a Constituição da República Portuguesa estabelece 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. As associações públicas só podem ser constituídas para a satisfação de necessidades específicas, não podem exercer funções próprias das associações sindicais e têm organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos (n.ºs 1 e 4 do artigo 267.º).*

O mesmo documento regista que os Professores Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira afirmam que *as associações públicas são constitucionalmente consideradas como formas de participação dos interessados na Administração pública (n.º 1, in fine). Na verdade, elas são tradicionalmente formas de organização através das quais o Estado confere aos interessados, propositadamente associados para o efeito, certos poderes públicos, submetendo para isso essas associações a um regime de direito público quanto a certos aspetos (criação, organização, controlo da legalidade dos respetivos atos, etc.) o reconhecimento constitucional expresso das associações públicas (efetuado na primeira revisão constitucional) veio dar cobertura a esse tipo de associações – em grande parte provenientes do sistema constitucional de 1933 –, cuja legitimidade constitucional podia ser questionada face ao texto originário da CRP, 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*

Comissão de Segurança Social e Trabalho

mais ou menos intensas à liberdade de associação, constitucionalmente garantida (artigo 46.º).

Continuando, é referido que os mesmos constitucionalistas defendem que as associações públicas *estão sujeitas aos seguintes princípios constitucionais: (a) princípio da excecionalidade; (b) princípio da especificidade; (c) princípio da não concorrência com os sindicatos; (d) princípio da democracia interna.*

Estes constitucionalistas acrescentam que as associações públicas *“qualquer que seja a sua configuração rigorosa, tudo aponta para que se trata de uma figura constitucional autónoma, de um tipo particular de associações com um regime jurídico específico, não podendo, portanto, estar sujeitas diretamente ao regime constitucional geral das associações. Todavia, apesar dessa autonomia, as associações públicas não deixam de ser associações de pessoas privadas, pelo que o regime especial delas só se deve afastar do regime geral das associações na medida em que isso seja exigido pela sua natureza pública. A verdade é que o regime das associações públicas sempre implica, em maior ou menor medida, restrições (ou compressões) da liberdade de associação em algumas das suas componentes (liberdade de constituição, autonomia estatutária, autogestão, liberdade de filiação, etc.); pelo que elas devem ser justificadas nos termos gerais, de acordo, designadamente, com o princípio da necessidade e da proporcionalidade, não podendo nunca aniquilar toda e qualquer dimensão associativa, transformando a associação pública em simples instituto ou serviço administrativo (cfr. artigo 18.º, n.ºs 2 e 3).”*

No desenvolvimento dos princípios constitucionalmente consagrados, foi publicada a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabeleceu o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais. Este diploma visa instituir um regime jurídico geral aplicável a todas as associações públicas profissionais com o objetivo de promover a autorregulação e a descentralização administrativa, com respeito pelos princípios da harmonização e da transparência.

Assim, nos termos da mencionada lei, consideram-se associações públicas profissionais as entidades públicas de estrutura associativa representativas de profissões que devam ser sujeitas, cumulativamente, ao controlo do respetivo acesso

Comissão de Segurança Social e Trabalho

e exercício, à elaboração de normas técnicas e de princípios e regras deontológicas específicos e a um regime disciplinar autónomo, por imperativo de tutela do interesse público prosseguido - as associações públicas profissionais são pessoas coletivas de direito público e estão sujeitas a um regime de direito público no desempenho das suas atribuições.

A proposta de lei em apreço vem, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, alterar o Estatuto da associação pública profissional representativa dos despachantes oficiais, atualmente designada por Câmara dos Despachantes Oficiais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 173/98, de 26 de junho, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 73/2001, de 26 de fevereiro e 228/2007, de 11 de junho.

Através do Decreto-Lei n.º 31 665, de 22 de novembro de 1941, que aprovou a Reforma Aduaneira, foi instituída a Câmara dos Despachantes Oficiais e, em 1945, foi constituída, pelo Decreto-Lei n.º 34 514, de 20 de abril de 1945, que aprovou os seus Estatutos, consagrando a Câmara dos Despachantes Oficiais como único organismo oficialmente reconhecido como representante legal de todos os despachantes oficiais.

Mais tarde, em 1980, o Governo reconheceu a necessidade de atualizar e valorizar o setor dos despachantes oficiais, introduzindo alterações à Reforma Aduaneira, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 46 311, de 27 de abril de 1965, e bem assim os consequentes ajustamentos aos Estatutos da Câmara dos Despachantes Oficiais. Nesse sentido, foi publicado o Decreto-Lei n.º 450/80, de 7 de outubro, que aprovou os novos Estatutos da Câmara dos Despachantes Oficiais e seu Regimento, revogando o Decreto-Lei n.º 34 514, de 20 de abril de 1945.

Posteriormente, em 1998, com o Decreto-Lei n.º 173/98, de 26 de junho, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 73/2001, de 26 de fevereiro, e 228/2007, de 11 de junho, aprovou o novo Estatuto da Câmara dos Despachantes Oficiais com a necessária compatibilização das regras relativas ao exercício da profissão de despachante oficial com a natureza de associação pública da Câmara dos Despachantes Oficiais. Este Estatuto foi especialmente inspirado pela necessidade de, naquela data, adequar o exercício da profissão a imperativos comunitários, tendo ainda visado o reforço da descentralização organizativa, a separação entre órgãos executivos e disciplinares, a

Comissão de Segurança Social e Trabalho

definição de um núcleo essencial de regras de deontologia profissional, a previsão de regras sobre processo disciplinar e a consagração do referendo interno como instrumento de aprovação de decisões particularmente relevantes.

Importa referir a representação e protagonismo que a Câmara dos Despachantes Oficiais tem vindo a assumir a nível comunitário e internacional, revelado pela sua participação na *International Federation of Customs Brokers Association*, associação representativa dos despachantes oficiais a nível mundial, na Associação dos Despachantes Oficiais da América do Sul, de Espanha e de Portugal, na Confederação Europeia dos Despachantes Oficiais, e na Associação Europeia de Logística, Transporte e Serviços Aduaneiros.

O Decreto-Lei n.º 445/99, de 3 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 73/2001, de 26 de fevereiro, aprovou o Estatuto dos Despachantes Oficiais. Nos termos deste diploma, designam-se por despachantes oficiais os profissionais inscritos na Câmara dos Despachantes Oficiais, sendo-lhes atribuída, em exclusividade, a forma de representação direta perante as alfândegas.

Os despachantes oficiais intervêm como representantes por conta de outrem, em qualquer parte do território nacional e sob qualquer forma de representação, nos atos e formalidades previstos na legislação aduaneira, incluindo nas declarações e na promoção dos documentos respeitantes a mercadorias sujeitas a impostos especiais sobre o consumo e noutras declarações com implicações aduaneiras ou cuja gestão ou receção venha a ser atribuída à Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.

O curso de acesso à profissão de despachante oficial é realizado anualmente, nos termos da Portaria n.º 776/2001, de 23 de julho, que aprovou o Regulamento do Curso de Formação e de Acesso a Despachante Oficial. O acesso a despachante oficial depende de avaliação da capacidade profissional (que é feita através de prova de avaliação precedida de curso de formação) e deontológica para o exercício da atividade, competindo à Câmara dos Despachantes Oficiais a organização e a realização dos cursos de formação e das provas de avaliação.

Comissão de Segurança Social e Trabalho

No domínio da sociedade de informação, a iniciativa em análise prevê que a *Ordem deve disponibilizar ao público em geral, através do seu sítio eletrónico na Internet, as informações referidas no artigo 23.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, no n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, e no n.º 4 do artigo 19.º da Diretiva nº 2000/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000, relativa a certos aspetos legais dos serviços da sociedade da informação, em especial do comércio eletrónico, no mercado interno. A cooperação entre a Ordem e as autoridades administrativas dos outros Estados-Membros e do Espaço Económico Europeu e a Comissão Europeia é exercida pela via eletrónica, através do Sistema de Informações do Mercado Interno.*

Prevê ainda que o reconhecimento das qualificações profissionais de nacional de Estado-Membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu obtidas fora de Portugal para a sua inscrição como membro da Ordem, é regulado pela Lei n.º 9/2009, de 4 de março, alterada pelas Leis n.ºs 41/2012, de 28 de agosto e 25/2014, de 2 de maio, sem prejuízo de condições especiais de reciprocidade, caso as qualificações em causa tenham sido obtidas fora da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu.

No Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, assinado em 17 de maio de 2011, o Governo assumiu um conjunto de compromissos perante a União Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, designadamente no que respeita às qualificações profissionais e às profissões reguladas, que prevê o seguinte:

- *Qualificações profissionais*

- *Melhorar o regime de reconhecimento das qualificações profissionais, adotando a restante legislação que complementa a Lei n.º 9/2009, de 4 de março, relativa ao reconhecimento de qualificações profissionais, de acordo com a Diretiva das Qualificações (Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de setembro de 2005). Adotar a lei relativa a profissões não reguladas pela Assembleia da República e apresentar à Assembleia da República a legislação correspondente às que sejam reguladas por este órgão de soberania.*

- *Profissões reguladas*

- *Eliminar as restrições ao uso de comunicação comercial (publicidade) em profissões reguladas, nos termos exigidos na Diretiva dos Serviços;*
- *Rever e reduzir o número de profissões reguladas e, em especial, eliminar as reservas de atividades em profissões reguladas que deixaram de se justificar. Adotar a lei relativa a profissões não reguladas pela Assembleia da República e apresentar à Assembleia da República a lei para as reguladas pela Assembleia da República;*
- *Adotar medidas destinadas a liberalizar o acesso e o exercício de profissões reguladas desempenhadas por profissionais qualificados e estabelecidos na União Europeia. Adotar a lei sobre profissões não reguladas pela Assembleia da República e apresentar à Assembleia da República a lei relativa às profissões reguladas por esse órgão de soberania;*
- *Melhorar o funcionamento do sector das profissões reguladas (tais como técnicos oficiais de contas, advogados, notários) levando a cabo uma análise aprofundada dos requisitos que afetam o exercício da atividade e eliminando os que não sejam justificados ou proporcionais.*

Assim, no passado dia 12 de março do presente ano, em reunião do Conselho de Ministros, o Governo aprovou, para apresentação à Assembleia da República, 16 propostas de lei relativas aos estatutos de associações públicas profissionais, as chamadas *Ordens profissionais, conformando as respetivas normas estatutárias ao novo regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais. São definidas regras sobre a criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais e sobre o acesso e o exercício de profissões reguladas por associações públicas profissionais, no que diz respeito, designadamente, à livre prestação de serviços, à liberdade de estabelecimento, a estágios profissionais, a sociedades de profissionais, a regimes de incompatibilidades e impedimentos, a publicidade, bem com à disponibilização generalizada de informação relevante sobre os profissionais e sobre as respetivas sociedades reguladas por associações públicas profissionais.*

Comissão de Segurança Social e Trabalho

Nesta sequência, e no que diz respeito à profissão de despachante oficial, deu entrada no passado dia 17 de março, na Assembleia da República, a Proposta de Lei n.º 291XII/4.^a que transforma a Câmara dos Despachantes Oficiais em Ordem dos Despachantes Oficiais e altera o respetivo Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 173/98, de 26 de junho, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais bem como parecer da Câmara dos Despachantes Oficiais.

Referem-se ainda, enquanto legislação subsidiária ao Estatuto e para além do disposto na Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, os seguintes diplomas:

- Código do Procedimento Administrativo;
- Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

Em relação ao Enquadramento doutrinário/bibliográfico e ao Enquadramento legal no plano da União Europeia, assim como ao Enquadramento Internacional, os mesmos encontram-se disponíveis na Nota Técnica da Proposta de Lei em apreço, elaborada pelos serviços da Assembleia da República e disponível na Parte V – Anexos deste parecer.

3. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Relativamente a iniciativas legislativas e ou petições, efetuada pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), verifica-se que, neste momento, não se encontram pendentes quaisquer iniciativas ou petições sobre matéria conexa.

4. Contributos de entidades que se pronunciaram

Conforme já registado neste parecer e na própria exposição de motivos da proposta de lei, o anteprojeto de Estatuto da Ordem dos Despachantes Oficiais foi elaborado

Comissão de Segurança Social e Trabalho

pela associação pública profissional representativa dos despachantes oficiais e foram ouvidos, relativamente ao mesmo, a Câmara dos Despachantes Oficiais, a Comissão Nacional de Proteção de Dados e a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões.

• **Consultas facultativas**

Caso a Comissão assim o entenda, em sede de apreciação na especialidade, poderá ser suscitada, desde logo, a audição do presidente do conselho diretivo da Câmara dos Despachantes Oficiais.

PARTE III – POSIÇÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A Deputada autora do presente parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a Proposta de Lei n.º 291/XII/4.^a, que é de «elaboração facultativa» [cf. n.º 3 do artigo 137.º do RAR], para a discussão em Plenário da Assembleia da República.

PARTE IV - CONCLUSÕES

Tendo em consideração o anteriormente exposto, a Comissão de Segurança Social e Trabalho emite o seguinte parecer:

1. A presente iniciativa legislativa, a Proposta de Lei n.º 291/XII/4.^a, apresentada pelo Governo, reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário da Assembleia da República;
2. O presente Parecer deve ser remetido a sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, nos termos regimentais aplicáveis.

PARTE V – ANEXOS

- Nota Técnica da Proposta de Lei n.º 291/XII/4.^a.
- Declaração da Câmara dos Despachantes Oficiais em que é afirmado que lhe foi concedido o direito de audição prévia, o que fez, no âmbito do processo de revisão dos seus Estatutos, em conformidade com o disposto na Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro.

Palácio de S. Bento, 6 de abril de 2015.

A Deputada Autora do Parecer



(Isilda Aguincha)

O Presidente da Comissão



(José Manuel Canavarro)



**CÂMARA
DOS DESPACHANTES
OFICIAIS**

DECLARAÇÃO

A Câmara dos Despachantes Oficiais declara que lhe foi concedido o direito de audição prévia, o que fez, no âmbito do processo de revisão dos seus Estatutos, em conformidade com o disposto na Lei n.º 2/2013 de 10 de Janeiro.

Por ser verdade se declara.

Lisboa, 27 de Janeiro de 2015

O Presidente do Conselho Directivo,

(Fernando Carmo)



Sede/Secção de Lisboa
R. D. Luís I, 5-6º 1249-286 Lisboa
Telefs. (351)213931320-Fax (351)213931329
e-mail: geral.lisboa@cdo.pt
www.cdo.pt



Secção do Porto
Av. Mário Brito, 4142-2º. 4455-491 Perafita
Telefs. (351)229962079/80 – Fax (351) 229958181
e-mail: geral.porto@cdo.pt

Proposta de Lei n.º 291/XII (4.ª)

Transforma a Câmara dos Despachantes Oficiais em Ordem dos Despachantes Oficiais e altera o respetivo Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 173/98, de 26 de junho, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais (GOV).

Data de admissão: 19 de março 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 Correia da Silva (BIB), Isabel Pereira (DAPLEN), Filomena Romano de Castro e Fernando Bento Ribeiro (DILP).

Data: 30 de março de 2015

[Escreva aqui]

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

A iniciativa legislativa em apreço, que *Transforma a Câmara dos Despachantes Oficiais em Ordem dos Despachantes Oficiais e altera o respetivo Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 173/98, de 26 de junho, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro*¹, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais foi apresentada pelo Governo, deu entrada a 17/03/2015, foi admitida e anunciada na sessão plenária de 19/03/2015. Baixou, na generalidade, à Comissão de Segurança Social e Trabalho (10.^a), com conexão com a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a), tendo sido retirada esta conexão por despacho de 25/03/2015. Em reunião de 25 de março da 10.^a Comissão, foi designada autora do parecer a Senhora Deputada Isilda Aguincha (PSD). Esta iniciativa encontra-se agendada para a Sessão Plenária de 8 de abril p.f.

De acordo com a exposição de motivos, a transformação da Câmara em Ordem foi *norteada por graus de exigência académica superiores, de competência e capacidade técnica fundamentais para os novos desafios do comércio internacional e capazes de constituir o suporte adequado às exigências legislativas, regulamentares e de procedimentos com que diariamente são confrontados.*

Ao nível do respetivo Estatuto, o Governo entende que *importa evidenciar a criação, como órgão independente, do bastonário, a criação do conselho fiscal, a integração dos princípios e regras deontológicas, a concretização das sanções, a introdução do regime de sociedades e a criação do balcão único.*

Saliente-se que podem inscrever-se na Ordem dos Despachantes Oficiais de Contas os candidatos aprovados no curso de formação e de acesso à profissão de despachante oficial ou na prova de equivalência já realizados e que ainda não tenham procedido à sua inscrição na Câmara dos Despachantes Oficiais, desde que o façam no prazo de cinco anos, a contar da data da entrada em vigor da presente lei, e preencham os requisitos previstos no artigo 60.º do Estatuto.²

¹ Importa lembrar que, de acordo com o disposto no n.º 5 do artigo 53.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, o Governo estava obrigado a apresentar a proposta de lei de alteração deste Estatuto à Assembleia da República "no prazo de 90 dias a contar do 1.º dia útil seguinte ao da publicação da presente lei (...)."

² O teor do Artigo 60.º do Estatuto é o seguinte:

Artigo 60.º

Inscrição obrigatória

1 - Só podem usar o título de despachante oficial as pessoas inscritas na Ordem.

2 - Só podem requerer a inscrição na Ordem as pessoas que, cumulativamente:

- a) Sejam detentoras de licenciatura nas áreas de Economia, Gestão ou Administração de Empresas, Direito, Relações Internacionais, Comércio Internacional, Logística e Aduaneira ou de um grau académico superior estrangeiro numa dessas áreas a que tenha sido conferida equivalência ao grau de licenciado ou que tenha sido reconhecido com o nível deste;
- b) Frequentem estágio de formação, com a duração máxima de seis meses, e sejam aprovados nos exames de avaliação final.

Finalmente, questiona-se se, durante a discussão e votação na especialidade desta iniciativa legislativa, não deverá ser pensada uma solução que obste a que o Estatuto da Ordem dos Despachantes Oficiais seja publicado duas vezes, por efeito do disposto nos artigos 2.º e 6.º da proposta de lei.

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 é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 188.º do Regimento da Assembleia da República.

Reveste a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, e refere que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 12 de março de 2015, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento. Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tendo uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, e sendo precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que cumpre os requisitos formais dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

Nos termos do artigo 6.º do [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que *"regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo"*: *"Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo"*. No mesmo sentido, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado.

O Governo, na exposição de motivos, menciona que "O anteprojeto de Estatuto da Ordem dos Despachantes Oficiais foi elaborado pela associação pública profissional representativa dos despachantes oficiais e que foram ouvidos a Câmara dos Despachantes Oficiais, a Comissão Nacional de Proteção de Dados e a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões", tendo remetido apenas a declaração da Câmara dos Despachantes Oficiais *de que lhe foi concedido o direito de audição prévia, o que fez, no âmbito do processo de revisão dos seus Estatutos, em conformidade com o disposto na Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro.*

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto](#), designada como lei formulário, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que importa ter presentes no decurso da sua apreciação.

A proposta de lei em causa tem um título que traduz o seu objeto em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário, pretendendo alterar o Decreto-Lei n.º 173/98, de 26 de junho.

Através da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros) verifica-se, conforme referido no seu artigo 2.º, que o diploma em causa sofreu até à data duas modificações, a saber, pelo Decreto-Lei n.º 73/2001, de 26 de fevereiro e pelo Decreto-Lei n.º 228/2007, de 11 de junho. Termos em que, em caso de aprovação, a presente alteração será a terceira alteração ao decreto-lei que aprovou o Estatuto da Câmara dos Despachantes Oficiais, transformando-se agora, em conformidade com a [Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro](#), em Ordem.

A entrada em vigor desta iniciativa, em caso de aprovação, está prevista para "30 dias após a sua publicação", em conformidade, aliás, com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos "entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação".

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**

A Constituição da República Portuguesa (CRP) dispõe que as associações públicas são matéria da exclusiva competência legislativa da Assembleia da República, salvo autorização concedida ao Governo [\[alínea s\), do n.º 1, do artigo 165.º\]](#). Com efeito, incumbe à Assembleia da República a definição do regime das associações públicas, nomeadamente a forma e condições de criação, atribuições típicas, regras gerais de organização interna, controlo da legalidade dos atos, entre outros.

Adicionalmente, a CRP estabelece 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. As associações públicas só podem ser constituídas para a satisfação de necessidades específicas, não podem exercer funções próprias das associações sindicais e têm organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos (n.ºs 1 e 4 do [artigo 267.º](#)).

Os Profs. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira³ afirmam que as associações públicas são constitucionalmente consideradas como formas de participação dos interessados na Administração pública (n.º 1, *in fine*). Na verdade, elas são tradicionalmente formas de organização através das quais o Estado confere aos interessados, propositadamente associados para o efeito, certos poderes públicos, submetendo para isso essas associações a um regime de direito público quanto a certos aspetos (criação, organização, controlo da legalidade dos respetivos atos, etc.) o reconhecimento constitucional expresso das associações públicas (efetuado na primeira revisão constitucional⁴) veio dar cobertura a esse tipo de associações – em grande parte provenientes do sistema constitucional de 1933 –, cuja legitimidade constitucional podia ser questionada face ao texto originário da CRP, 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](#)⁵).

Os mesmos constitucionalistas defendem que as associações públicas estão sujeitas aos seguintes princípios constitucionais: (a) princípio da excecionalidade; (b) princípio da especificidade; (c) princípio da não concorrência com os sindicatos; (d) princípio da democracia interna.

Estes constitucionalistas⁶ acrescentam que as associações públicas qualquer que seja a sua configuração rigorosa, tudo aponta para que se trata de uma figura constitucional autónoma, de um tipo particular de associações com um regime jurídico específico, não podendo, portanto, estar sujeitas diretamente ao regime constitucional geral das associações. Todavia, apesar dessa autonomia, as associações públicas não deixam de ser associações de pessoas privadas, pelo que o regime especial delas só se deve afastar do regime geral das associações na medida em que isso seja exigido pela sua natureza pública. A verdade é que o regime das

³ GOMES CANOTILHO, J. J. e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra Editora, 2010, p. 811.

⁴ Nos termos da [Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro](#), foi introduzida a figura de associações públicas.

⁵ A CRP consagra a liberdade de associação, dispondo o seguinte:

1. 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.
2. 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.
3. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação nem coagido por qualquer meio a permanecer nela.
4. Não são consentidas associações armadas nem de tipo militar, militarizadas ou paramilitares, nem organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista.

⁶ GOMES CANOTILHO, J. J. e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra Editora, 2007, p. 649.

associações públicas sempre implica, em maior ou menor medida, restrições (ou compressões) da liberdade de associação em algumas das suas componentes (liberdade de constituição, autonomia estatutária, autogestão, liberdade de filiação, etc.); pelo que elas devem ser justificadas nos termos gerais, de acordo, designadamente, com o princípio da necessidade e da proporcionalidade, não podendo nunca aniquilar toda e qualquer dimensão associativa, transformando a associação pública em simples instituto ou serviço administrativo (cfr. [artigo 18.º, n.ºs 2 e 3](#)).

No desenvolvimento dos princípios constitucionalmente consagrados, foi publicada a [Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro](#) que estabeleceu o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais. Este diploma visa instituir um regime jurídico geral aplicável a todas as associações públicas profissionais com o objetivo de promover a autorregulação e a descentralização administrativa, com respeito pelos princípios da harmonização e da transparência.

Nos termos da mencionada lei, consideram-se associações públicas profissionais 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.

As associações públicas profissionais são pessoas coletivas de direito público e estão sujeitas a um regime de direito público no desempenho das suas atribuições.

A proposta de lei em apreço vem, em conformidade com a aludida Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabeleceu o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, alterar o Estatuto da associação pública profissional representativa dos despachantes oficiais, atualmente designada por [Câmara dos Despachantes Oficiais \(CDO\)](#), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 173/98, de 26 de junho](#)⁷ alterado pelos [Decretos-Leis n.ºs 73/2001, de 26 de fevereiro](#) e [228/2007, de 11 de junho](#).

Através do [Decreto-Lei n.º 31 665, de 22 de novembro de 1941](#), que aprovou a Reforma Aduaneira, foi instituída a Câmara dos Despachantes Oficiais (CDO) e, em 1945, foi constituída, pelo [Decreto-Lei n.º 34 514, de 20 de abril de 1945](#), que aprovou os seus Estatutos, consagrando a CDO único organismo oficialmente reconhecido como representante legal de todos os despachantes oficiais.

Mais tarde, em 1980, o Governo reconheceu a necessidade de atualizar e valorizar o setor dos despachantes oficiais, introduzindo alterações à Reforma Aduaneira, aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 46 311, de 27 de abril de 1965](#), e bem assim os consequentes ajustamentos aos Estatutos da Câmara dos Despachantes Oficiais. Nesse sentido, foi publicado o [Decreto-Lei n.º 450/80, de 7 de outubro](#), que aprovou os novos Estatutos da

⁷ No uso da autorização legislativa concedida pela [Lei n.º 119/97, de 13 de novembro](#).

Câmara dos Despachantes Oficiais e seu Regimento, revogando o Decreto-Lei n.º 34 514, de 20 de abril de 1945.

Posteriormente, em 1998, com o [Decreto-Lei n.º 173/98, de 26 de junho](#), alterado pelos [Decretos-Lei n.ºs 73/2001, de 26 de fevereiro](#), e [228/2007, de 11 de junho](#), aprovou o novo Estatuto da [Câmara dos Despachantes Oficiais](#), publicado em anexo, que procede à necessária compatibilização das regras relativas ao exercício da profissão de despachante oficial com a natureza de associação pública da Câmara dos Despachantes Oficiais. Este Estatuto foi especialmente inspirado pela necessidade de, naquela data, adequar o exercício da profissão a imperativos comunitários, tendo ainda visado o reforço da descentralização organizativa, a separação entre órgãos executivos e disciplinares, a definição de um núcleo essencial de regras de deontologia profissional, a previsão de regras sobre processo disciplinar e a consagração do referendo interno como instrumento de aprovação de decisões particularmente relevantes.

Importa referir a representação e protagonismo que a CDO tem vindo a assumir a nível comunitário e internacional, revelado pela sua participação na [International Federation of Customs Brokers Association](#), associação representativa dos despachantes oficiais a nível mundial, na [Associação dos Despachantes Oficiais da América do Sul, de Espanha e de Portugal](#), na [Confederação Europeia dos Despachantes Oficiais](#), e na [Associação Europeia de Logística, Transporte e Serviços Aduaneiros](#).

O [Decreto-Lei n.º 445/99, de 3 de novembro](#), alterado pelo [Decreto-Lei n.º 73/2001, de 26 de fevereiro](#), aprovou o Estatuto dos Despachantes Oficiais. Nos termos deste diploma, designam-se por despachantes oficiais os profissionais inscritos na Câmara dos Despachantes Oficiais, sendo-lhes atribuída, em exclusividade, a forma de representação direta perante as alfândegas.

Os despachantes oficiais intervêm como representantes por conta de outrem, em qualquer parte do território nacional e sob qualquer forma de representação, nos atos e formalidades previstos na legislação aduaneira, incluindo nas declarações e na promoção dos documentos respeitantes a mercadorias sujeitas a impostos especiais sobre o consumo e noutras declarações com implicações aduaneiras ou cuja gestão ou receção venha a ser atribuída à Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.

O curso de acesso à profissão de despachante oficial é realizado anualmente, nos termos da [Portaria n.º 776/2001, de 23 de julho](#), que aprovou o Regulamento do Curso de Formação e de Acesso a Despachante Oficial. O acesso a despachante oficial depende de avaliação da capacidade profissional (que é feita através de prova de avaliação precedida de curso de formação), e deontológica para o exercício da atividade, competindo à Câmara dos Despachantes Oficiais a organização e a realização dos cursos de formação e das provas de avaliação.

No domínio da sociedade de informação, a iniciativa em análise prevê que a *Ordem* deve disponibilizar ao público em geral, através do seu sítio eletrónico na Internet, as informações referidas no artigo 23.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, no n.º 3 do artigo 6.º do [Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho](#)⁸, e no n.º 4 do artigo 19.º da [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 da informação, em especial do comércio eletrónico, no mercado interno. A cooperação entre a Ordem e as autoridades administrativas dos outros Estados-Membros e do Espaço Económico Europeu e a Comissão Europeia, é exercida pela via eletrónica, através do [Sistema de Informações do Mercado Interno](#)⁹.

Prevê ainda que o reconhecimento das qualificações profissionais de nacional de Estado-Membro da União europeia ou do Espaço Económico Europeu obtidas fora de Portugal para a sua inscrição como membro da Ordem, é regulado pela [Lei n.º 9/2009, de 4 de março](#), alterada pelas [Leis n.ºs 41/2012, de 28 de agosto e 25/2014, de 2 de maio](#)¹⁰, sem prejuízo de condições especiais de reciprocidade, caso as qualificações em causa tenham sido obtidas fora da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu.

No [Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica](#), assinado em 17 de maio de 2011, o Governo assumiu um conjunto de compromissos perante a União Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, designadamente no que respeita às qualificações profissionais e às profissões reguladas, que prevê o seguinte:

Qualificações profissionais

- o *Melhorar o regime de reconhecimento das qualificações profissionais, adotando a restante legislação que complementa a [Lei n.º 9/2009, de 4 de março](#)¹¹, relativa ao reconhecimento de qualificações profissionais, de acordo com a Diretiva das Qualificações ([Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de setembro de 2005](#)). Adotar a lei relativa a profissões não reguladas pela Assembleia da República e apresentar à Assembleia da República a legislação correspondente às que sejam reguladas por este órgão de soberania.*

Profissões reguladas

- o *Eliminar as restrições ao uso de comunicação comercial (publicidade) em profissões reguladas, nos termos exigidos na Diretiva dos Serviços;*

⁸ Estabelece os princípios e as regras necessárias para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços e transpõe a [Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006](#).

⁹ O sistema de informação do mercado interno (IMI) é uma ferramenta eletrónica concebida para melhorar a comunicação e a colaboração entre as administrações dos Estados-Membros no contexto da aplicação da legislação relativa ao mercado interno. Destina-se a eliminar vários obstáculos práticos, reduzir os encargos administrativos e melhorar a eficácia da cooperação administrativa na Europa.

¹⁰ Transpõe para a ordem jurídica interna a [Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu 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](#), que adapta determinadas diretivas no domínio da livre circulação de pessoas, em virtude da adesão da Bulgária e da Roménia.

¹¹ Alterada pelas [Leis n.ºs 41/2012, de 28 de agosto e 25/2014, de 2 de maio](#).

- Rever e reduzir o número de profissões reguladas e, em especial, eliminar as reservas de atividades em profissões reguladas que deixaram de se justificar. Adotar a lei relativa a profissões não reguladas pela Assembleia da República e apresentar à Assembleia da República a lei para as reguladas pela Assembleia da República;
- Adotar medidas destinadas a liberalizar o acesso e o exercício de profissões reguladas desempenhadas por profissionais qualificados e estabelecidos na União Europeia. Adotar a lei sobre profissões não reguladas pela Assembleia da República e apresentar à Assembleia da República a lei relativa às profissões reguladas por esse órgão de soberania;
- Melhorar o funcionamento do sector das profissões reguladas (tais como técnicos oficiais de contas, advogados, notários) levando a cabo uma análise aprofundada dos requisitos que afetam o exercício da atividade e eliminando os que não sejam justificados ou proporcionais.

Face ao exposto, no passado dia 12 de março do presente ano, em reunião do [Conselho de Ministros](#), o Governo aprovou, para apresentação à Assembleia da República, 16 propostas de lei relativas aos estatutos de associações públicas profissionais, as chamadas *Ordens profissionais*, conformando as respetivas normas estatutárias ao novo regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais. São definidas regras sobre a criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais e sobre o acesso e o exercício de profissões reguladas por associações públicas profissionais, no que diz respeito, designadamente, à livre prestação de serviços, à liberdade de estabelecimento, a estágios profissionais, a sociedades de profissionais, a regimes de incompatibilidades e impedimentos, a publicidade, bem com à disponibilização generalizada de informação relevante sobre os profissionais e sobre as respetivas sociedades reguladas por associações públicas profissionais.

Nesta sequência, e no que diz respeito à profissão de despachante oficial, deu entrada no passado dia 17 de março, na Assembleia da República, a [Proposta de Lei n.º 291XII/4.ª](#) que transforma a Câmara dos Despachantes Oficiais em Ordem dos Despachantes Oficiais e altera o respetivo Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 173/98, de 26 de junho, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais bem como parecer da Câmara dos Despachantes Oficiais.

Refere-se ainda os seguintes diplomas conforme constam no Estatuto anexo à iniciativa em apreço:

- [Código do Procedimento Administrativo](#)¹²;
- Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela [Lei n.º 35/2014, de 20 de junho](#)¹³.

¹² Aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro](#). No próximo dia 7 de abril entra em vigor o Novo Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro](#).

¹³ Alterada pela [Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro](#).

- **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).

Convém, pois, destacar alguns instrumentos comunitários que produzem impacto, direto ou indireto, sobre a matéria visada na proposta de lei em apreço.

Um deles é a Comunicação da Comissão [COM \(2004\) 83, de 9 de fevereiro de 2004](#), que 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 «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 qualificados¹⁴.

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 membro¹⁵.

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.

¹⁴ 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

¹⁵ 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.

A título final, 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.

É sem dúvida de vital importância referir o [Regulamento \(UE\) n.º 952/2013](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União.

A união aduaneira constitui um dos principais fundamentos da União Europeia e está em vigor desde 1968. Significa a abolição das fronteiras entre os Estados-Membros aplicável a todo o comércio de mercadorias ([artigo 28.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia \[TFUE\]](#)). Os direitos aduaneiros, bem como os encargos de efeito equivalente são proibidos entre Estados-Membros.

Nas fronteiras externas, a pauta aduaneira comum, conjuntamente com a Pauta Integrada das Comunidades Europeias (TARIC), aplica-se às mercadorias provenientes de países não comunitários. As mercadorias em livre circulação na União Europeia devem respeitar as regras do mercado interno e determinadas disposições da política comercial comum. Para além disso, o Código Aduaneiro Comunitário e a união aduaneira garantem uma aplicação uniforme das normas por parte das autoridades aduaneiras dos Estados-Membros.

Por fim, chamamos a atenção para a [Pergunta Escrita E-3492/02](#), apresentada por Renzo Imbeni (PSE) ao Conselho, sobre a *“Adaptação da profissão de despachante alfandegário no âmbito do alargamento da União”*.

- **Enquadramento internacional**

- **Países europeus**

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

- **ESPAÑA**

Em Espanha, as sociedades de profissionais encontram o seu regime na [Lei n.º 2/2007, de 15 de Março \(Ley de sociedades profesionales ou LSSPP\)](#). Este diploma tem «por objeto possibilitar o aparecimento de uma nova classe de profissional agregado a associações públicas profissionais, que são as sociedades de

profissionais», as quais são aquelas que tenham por objeto social o exercício em comum de uma determinada atividade profissional.

A identificação do tipo de atividades abrangidas pela Lei 2/2007 resulta da própria lei, sendo visadas todas as atividades que preencham dois critérios: aquelas que, para serem desempenhadas, «exijam obtenção de título universitário oficial ou título profissional para cujo exercício seja necessário acreditar um título universitário oficial e seja necessária a inscrição na correspondente associação pública profissional» (artigo 1.º, n.º 1, 2.º parágrafo).

A LSSPP tem como objetivo, por um lado, garantir a segurança jurídica das sociedades de profissionais ao estabelecer para as mesmas um regime legal das relações jurídico-societárias inexistente até à entrada em vigor da lei. Simultaneamente, também pretende assegurar um regime de responsabilidade adequado em benefício dos clientes ou utilizadores dos serviços prestados pelas sociedades de profissionais e que promova o desenvolvimento sustentado dos diversos sectores abrangidos.

Constituem normas imperativas trazidas pela presente lei as que visam garantir a exclusividade do objeto social e outros relacionados com o exercício da atividade profissional tanto pela sociedade como pelos sócios (artigos 2.º, 3.º, 5.º e 9.º), a composição da sociedade e dos respetivos órgãos (artigo 4.º), a formalização do contrato (artigo 7.º), a inscrição no *Registo Mercantil* e registo da sociedade na associação pública profissional correspondente (artigo 8.º), o regime da responsabilidade da sociedade e dos profissionais ativos (artigos 9.º e 11.º) e o regime de necessidade de obtenção de determinadas maiorias para a adoção de alguns acordos (artigos 10.º, n.º 2, e 14.º, n.º 3).

No que respeita à responsabilidade pessoal, é estabelecido um regime de responsabilidade dos profissionais, sócios ou não, que intervenham na prestação de serviços a clientes, os quais veem, assim, ampliado o núcleo de sujeitos alvo de responsabilidade.

Em Espanha a figura jurídica semelhante ao “despachante oficial” poderá ser considerada a do “agente y comisionista de aduanas” (agente e mediador de alfândegas), que é um profissional titulado e agremiado (inscrito numa associação/ordem profissional), sinónimo de garantia de eficácia e agilidade nas declarações tributárias de importação e exportação pela sua solvência perante a Administração Aduaneira.

É um profissional habilitado e autorizado a realizar perante a alfândega, por conta de terceiros, qualquer tipo de trâmites que facilitem o desalfandegamento das mercadorias, a fim de lhes dar o destino adequado (importação, exportação, trânsito, vinculação a qualquer tipo de depósito, etc.) Só é Agente de Alfândegas quem, tendo obtido o correspondente título, emitido pelo Departamento de Alfândegas, estiver inscrito em qualquer dos Colégios existentes em Espanha.

Com a transposição da Diretiva de Serviços surgiram duas novas normas que afetam diretamente a “Lei de Colégios profissionais” e a profissão de Agente de alfândegas. Estas normas são a “*Ley Ómnibus*” (*Lei Autocarro*) [*Lei n.º 25/2009, de 22 de dezembro, de modificação de diversas leis para a sua adaptação à Lei sobre o livre acesso às atividades de serviços e o seu exercício*] e a “*Ley Paraguas*” (*Lei Guarda Chuva*) [*Lei*

[n.º 17/2009, de 23 de novembro](#), sobre o livre acesso às atividades de serviços e o seu exercício], que colocam à disposição do cidadão a “*Ventanilla Única*” (*Janela Única, tradução literal, mas que parece corresponder ao Balcão Único português*), um serviço de atendimento aos filiados e aos consumidores e utentes, e as garantias de informação através da referida ‘Janela Única’.

Vejam-se, de seguida, as seguintes ligações:

[Ley Ómnibus](#) (Ver artigo 10.º Janela única e artigo 12.º Serviço de atendimento aos filiados e aos consumidores ou utentes)

[Ley Paraquas](#) (Ver artigo 19.º Garantias de informação através da ‘Janela única’)

Podem ser consultados os [estatutos](#) do Conselho Geral dos Despachantes Oficiais espanhol (*Consejo General de Agentes de Aduanas*).

FRANÇA

No ordenamento jurídico francês, encontra-se em vigor a [Lei n.º 66-879, de 29 de novembro de 1966](#), relativa às sociedades civis profissionais (*sociétés civiles professionnelles*). O diploma foi alvo de sucessivas alterações, tendo a mais recente sido implementada pela [Lei n.º 2011-331, de 28 de março de 2011](#), que moderniza as profissões judiciárias ou jurídicas e certas profissões regulamentadas.

De acordo com a atual letra da lei, pessoas singulares que exerçam uma mesma profissão liberal sujeita a um estatuto legislativo ou regulamentar ou cujo título está protegido podem constituir sociedades civis profissionais com personalidade jurídica e que tenham por objeto o exercício em comum da profissão dos seus membros, sem afastar outras disposições legislativas ou regulamentares reservadas às pessoas singulares que exerçam essa atividade.

O regime francês admite a constituição de sociedades e profissionais multidisciplinares, desde que compostas por profissionais liberais com vista ao exercício em comum das respetivas atividades. Por sua vez, e salvo regra regulamentar em sentido contrário, cada pessoa só pode ser membro de uma sociedade de profissionais, não pode exercer a profissão a título individual e o estatuto de associado está reservado às pessoas que exerçam a profissão de forma regular, bem como àqueles que reúnam as condições necessárias para poderem exercer essa mesma atividade.

A [Union des Entreprises de Transport et de Logistique de France](#) (União das Empresas de Transporte e Logística de França) é a primeira organização profissional representativa do conjunto de profissões da cadeia de transportes de logística. A União representa e defende os interesses do conjunto do setor de atividade.

A organização da ordem profissional pode ser vista [aqui](#).

ITÁLIA

O atual regime das sociedades de profissionais – também designadas ‘*società tra professionisti*’ (STP) – consta do artigo [10.º da Lei n.º 183/2011, de 12 de novembro](#) (*Legge di stabilità*) (Lei de estabilidade

["orçamental"]) e no [Decreto do Ministério da Justiça n.º 34/2013, de 8 de fevereiro](#). O novo regime entrou em vigor a 22 de abril de 2013 e revogou o anterior que constava da Lei de 1939.

O novo regime permite que uma STP seja constituída numa das seguintes formas: sociedades simples (*società semplice*), sociedades em nome coletivo (*società in nome collettivo*), sociedade em comandita simples (*società in accomandita semplice*), sociedade por ações (*società per azioni*), sociedade em comandita por ações (*società in accomandita per azioni*), sociedade com responsabilidade limitada (*società a responsabilità limitata*) e sociedade cooperativa (*società cooperativa*).

Estão ainda consagradas duas tipologias de STP: as *società tra professionisti* ou *società professionale*, constituídas segundo o modelo estatuído nos títulos V e VI do livro V do Código Civil italiano; as *società multidisciplinare*, enquanto STP constituídas para o exercício de mais do que uma atividade profissional. Ambas carecem de inscrição obrigatória no registo comercial e também na associação pública profissional respetiva.

A constituição e funcionamento de uma STP deve obedecer a vários requisitos, os quais devem ser inscritos no ato constitutivo.

No âmbito das profissões liberais, aquela do agente alfandegário/aduaneiro (despachante oficial) é definitivamente a mais exposta à mudança, não apenas pelas mudanças inerentes às suas competências, mas pela evolução das trocas internacionais.

O sector, caracterizado por um cenário económico de mudanças, do qual brotam regulamentos e procedimentos articulados e complexos, exige conhecimentos específicos que caracterizam a formação técnica dos quais devem ser dotados os peritos de comércio externo.

Um compromisso profissional consagrado no texto da [Lei n.º 213/2000, de 25 de julho](#) – artigo 9.º: “os despachantes oficiais inscritos as ordens profissionais, criadas pela [Lei n.º 1612/1960, de 22 de dezembro](#), como especialistas nos assuntos e nas obrigações relacionadas com o comércio internacional, são também definidos como despachantes oficiais”, com a qual é reconhecida pelo legislador ao “Doganalista” um papel importante no comércio exterior pela sua competência específica.

A [Anasped](#) é a federação italiana das associações territorialmente localizadas dos despachantes oficiais (alfandegários) [agentes aduaneiros]. Representa em Itália o organismo associativo mais importante para esta categoria. Está estruturada como um órgão de representação federal.

É de referir também a [Assocad](#). Fundada em 1995, é a associação dos CAD (Centros de Assistência Aduaneira), que foram criados pela Lei n.º 66/92 com o objetivo de tornar, para as empresas que operam com países estrangeiros, os procedimentos aduaneiros simplificados e simples e simplificar os contactos com a Administração Pública.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), verifica-se que, neste momento, não se encontram pendentes quaisquer iniciativas ou petições 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, desde logo, a audição do presidente do conselho diretivo da Câmara dos Despachantes Oficiais (<http://www.cdo.pt/pt/default/home.aspx>).

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

Em face dos elementos disponíveis não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.

