



Comissão de Segurança Social e Trabalho

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

Proposta de Lei n.º 296/XII (4.ª) do Governo – Aprova o novo Estatuto da Ordem dos Biólogos, conformando-o 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: Deputado Mário Ruivo (PS)



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 DO AUTOR

PARTE IV - CONCLUSÕES

PARTE V- ANEXOS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

A Proposta de Lei n.º 296/XII/4.ª, que "Aprova o novo Estatuto da Ordem dos Biólogos, conformando-o 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 sessão plenária de 19 de março de 2015 e baixou na generalidade à Comissão de Segurança Social e Trabalho.

Em reunião da 10.ª Comissão Parlamentar ocorrida a 25 de março, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), a iniciativa foi distribuída, tendo sido designado autor do parecer da Comissão o Senhor Deputado Mário Ruivo do Partido Socialista.

A proposta de lei em apreço encontra-se agendada para discussão na generalidade na reunião plenária do próximo dia 16 de abril.

A iniciativa em apreço 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.

Toma 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 menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros de 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. Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

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. 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 foi ouvida a Ordem dos Biólogos, mas não junta qualquer parecer ou contributo produzido nesse âmbito.

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, adiante designada como lei formulário, prevê 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 especialidade em Comissão e, em especial, no momento da redação final.

A proposta de lei *sub judice* 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 uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da referida lei formulário, “Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”.

O artigo 1.º da proposta de lei, com a epígrafe Objeto, refere que esta promove a primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 183/98, de 4 de julho, que aprova o Estatuto da Ordem dos Biólogos, o que deveria passar a constar do título. Através da consulta da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros), comprovou-se que o Decreto-Lei n.º 183/98, de 4 de julho, que “Aprova o Estatuto da Ordem dos Biólogos”, não

Comissão de Segurança Social e Trabalho

sofreu alteração até à data, pelo que, em caso de aprovação, esta será a primeira alteração.

Assim, sugere-se que o título da iniciativa passe a ser o seguinte: **“Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 183/98, de 4 de julho, que aprova o Estatuto da Ordem dos Biólogos, conformando-o 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”.**

A presente iniciativa contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei; após o articulado apresenta, sucessivamente, a data de aprovação em Conselho de Ministros e a assinatura do Primeiro-Ministro e do Ministro da Presidência, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da lei formulário.

Sendo aprovada, tomará a forma de lei e será objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com a alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

O Governo, ao apresentar a Proposta de Lei n.º 296/XII cumpre o n.º 5 do artigo 53.º da Lei n.º 2 /2013, de 10 de janeiro, mas não cumpre o prazo de 90 dias estipulado pela alínea supracitada. A iniciativa legislativa em apreço é apresentada dois anos após a publicação da Lei n.º 2/2013.

A entrada em vigor desta iniciativa, em caso de aprovação, nos termos do artigo 6.º da proposta de lei “30 dias após a data da sua publicação”, está em conformidade com o previsto 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.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Objeto e motivação da iniciativa legislativa

Com a presente proposta de lei o Governo propõe a adequação do Estatuto da Ordem dos Biólogos ao novo regime previsto na Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro.

Este “regime estabelece 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”.

Deste modo a Proposta de Lei n.º 296/XII (4.ª) procede à “adequação do Estatuto da Ordem dos Biólogos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 183/98, de 4 de julho, ao regime previsto na Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que no essencial traduzem a manutenção das disposições estatutárias já existentes com as alterações decorrentes da aplicação da referida lei.”

2. Enquadramento constitucional e legal

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*

Comissão de Segurança Social e Trabalho

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](#)).

A revisão constitucional de 1982¹ introduziu a figura das associações públicas. De acordo com os Professores Drs. Gomes Canotilho e Vital Moreira², as associações públicas são *constitucionalmente consideradas como formas de participação dos interessados na Administração pública. 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 expreso das associações públicas (...) veio dar cobertura a esse tipo de associações (...), 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](#))*.

Estes constitucionalistas acrescentam que *qualquer que seja a sua configuração rigorosa, tudo aponta para que se trata de uma figura constitucional autónoma, de*

¹ Com a [Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro](#), foi introduzida a figura das associações públicas.

² GOMES CANOTILHO, J. J. e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra Editora, 2010, p. 811.

³ 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.

Comissão de Segurança Social e Trabalho

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 3º](#))⁵.

Recorde-se que, 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, prevendo 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](#)⁶, 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](#)⁷). Adotar a lei relativa a profissões não reguladas pela Assembleia da República e apresentar à Assembleia da*

⁴Nos termos do artigo 18.º da CRP, 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 (n.º 2). O seu n.º 3 determina que as leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstrato e não podem ter efeito retroativo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais.

⁵ GOMES CANOTILHO, J. J. e MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I, Coimbra Editora, 2007, p. 649.

⁶ Alterada pelas [Leis n.ºs 41/2012, de 28 de agosto](#) e [25/2014, de 2 de maio](#).

⁷ Alterada pela [Diretiva n.º 2013/55/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de novembro de 2013](#).

Comissão de Segurança Social e Trabalho

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.*

Face ao exposto, foi aprovada a [Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro](#)⁸, 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

⁸ Teve origem na [Proposta de Lei n.º 87/XII](#). A Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro revogou o anterior regime das associações públicas profissionais, aprovado pela [Lei n.º 6/2008, de 13 de fevereiro](#).

Comissão de Segurança Social e Trabalho

específicos e a um regime disciplinar autónomo, por imperativo de tutela do interesse público prosseguido.

Para um Enquadramento Legal mais pormenorizado e extenso, e para o Enquadramento Legal no plano da União Europeia e Internacional, anexa-se a 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

Após pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que se encontram pendentes outras iniciativas que propõem igualmente alterações a diversos estatutos de ordens profissionais, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, mas não sobre matéria idêntica. Não se encontram pendentes petições sobre matéria idêntica.

4. Contributos de entidades que se pronunciaram

A 10.ª Comissão deve requerer ao Governo o envio de parecer ou contributo da Ordem dos Biólogos, remetido(s) na fase de audição promovida aquando da produção da iniciativa legislativa em apreço.

• **Consultas facultativas**

Caso a Comissão assim o entenda, e em sede de eventual apreciação na especialidade, poderá ser suscitada a audição do Bastonário da Ordem dos Biólogos.

PARTE III – POSIÇÃO DO AUTOR

O autor do presente parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a Proposta de Lei n.º 296/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:

- A presente iniciativa legislativa, a Proposta de Lei n.º 296/XII/4.^a, apresentada pelo Governo, reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário da Assembleia da República.
- 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 296/XII (4.^a).

Comissão de Segurança Social e Trabalho

Palácio de S. Bento, 15 de abril de 2015.

O Deputado Autor do Parecer

O Presidente da Comissão



(Mário Ruivo)

(José Manuel Canavarro)

Proposta de Lei n.º 296/XII/4.ª (GOV)

Aprova o novo Estatuto da Ordem dos Biólogos, conformando-o 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

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 Martins (DAPLEN), Filomena Romano de Castro e Alexandre Guerreiro (DILP).

Data: 15 de abril 2015.

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

A [Proposta de Lei n.º 296/XII \(4.ª\)](#), que *Aprova o novo Estatuto da Ordem dos Biólogos, conformando-o 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*, foi apresentada pelo Governo, deu entrada em 17 de março do corrente ano, foi admitida e anunciada em 19 de março e baixou nesta mesma data à Comissão de Segurança Social e Trabalho (10.ª). A sua discussão na generalidade está já agendada para a reunião plenária do próximo dia 16 de abril (cf. Súmula da Conferência de Líderes n.º 99, de 08/04/2015). Em reunião de 25 de março da 10.ª Comissão, foi designado autor do parecer o Senhor Deputado Mário Ruivo (PS).

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 iniciativa em apreço foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, 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 da Assembleia da República](#) (RAR).

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, respeitando os requisitos formais referentes às iniciativas em geral [alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR] e às propostas de lei em especial [alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 124.º do RAR]. Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

É subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, mencionando que foi aprovada em Conselho de Ministros de 12 de março de 2015, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento.

O [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que *“regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo”*, determina que *“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”* (n.º 2 do artigo 6). 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, porém, não juntou à sua iniciativa quaisquer pareceres ou contributos, muito embora refira que foi ouvida a Ordem dos Biólogos.

Em caso de aprovação da presente iniciativa, cumpre ainda assinalar alguns aspetos que importará ter em consideração em sede de especialidade e aquando da redação final:

De facto, a iniciativa à semelhança do que acontece com outras do Governo relativas a Ordens profissionais refere no título que aprova um novo Estatuto, mas no objeto (artigo 1.º) esclarece que promove a primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 183/98, de 4 de julho, adequando o Estatuto da Ordem dos Biólogos, aprovado por esse diploma, ao regime previsto pela Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro. As alterações efetuadas deviam ficar expressamente assinaladas no texto desta iniciativa e não o são, limitando-se o artigo 2.º da iniciativa a referir que o Estatuto passa a ter a redação constante do anexo I. Assim, como anexo I a esta iniciativa (e em conformidade com o artigo 2.º), o Governo juntou o novo Estatuto da Ordem dos Biólogos e, posteriormente, fez juntar à sua iniciativa, como anexo II, a republicação do Decreto-Lei n.º 183/98, de 4 de julho, que inclui também o Estatuto da mesma Ordem. Ora, parece haver aqui uma duplicação desnecessária. Ou bem que se aprova um novo estatuto ou se altera o estatuto existente para a referida conformação com o regime da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro. A republicação com o Estatuto alterado seria suficiente não sendo necessário juntar como anexo I, destacado, um estatuto que não é novo mas que foi apenas alterado e fica a constar também da republicação. Assim, esta questão relativa ao conteúdo dos anexos deve merecer ponderação em sede de especialidade.

• Verificação do cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa. As disposições deste diploma deverão, por isso, ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, em particular aquando da redação final.

A presente iniciativa contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei; após o articulado apresenta, sucessivamente, a data de aprovação em Conselho de Ministros e a assinatura do Primeiro-Ministro e do Ministro da Presidência, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da lei formulário.

Sendo aprovada, tomará a forma de lei e será objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com a alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

A iniciativa em apreço apresenta um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. No entanto, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da mesma lei formulário: "*os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*". Ora, o artigo 1.º da proposta de lei (objeto) refere que esta promove a primeira alteração ao

Decreto-Lei n.º 183/98, de 4 de julho¹, que aprova o Estatuto da Ordem dos Biólogos, o que deveria passar a constar do título, conforme se sugere:

“Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 183/98, de 4 de julho, que aprova o Estatuto da Ordem dos Biólogos, conformando-o 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”

Nos termos do seu artigo 6.º, a iniciativa entrará em vigor “30 dias após a sua publicação”, mostrando-se em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário.

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)*.

A revisão constitucional de 1982² introduziu a figura das associações públicas. De acordo com os Professores Drs. Gomes Canotilho e Vital Moreira³, as associações públicas *são constitucionalmente consideradas como*

¹ Verificou-se através da Base Digesto que o diploma em causa não sofreu até à data quaisquer alterações, pelo que esta, em caso de aprovação constituirá a primeira.

² Com a [Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro](#), foi introduzida a figura das associações públicas.

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

formas de participação dos interessados na Administração pública. 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 (...) veio dar cobertura a esse tipo de associações (...), 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](#))⁴.

Estes constitucionalistas acrescentam que *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](#))⁵.*

Recorde-se que, 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, prevendo o seguinte:

⁴ 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.

⁵ Nos termos do artigo 18.º da CRP, 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 (nº 2). O seu nº 3 determina que as leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstrato e não podem ter efeito retroativo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais.

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

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](#)⁷, 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](#)⁸). 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.

Face ao exposto, foi aprovada a [Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro](#)⁹, 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.

⁷ Alterada pelas [Leis n.ºs 41/2012, de 28 de agosto](#) e [25/2014, de 2 de maio](#).

⁸ Alterada pela [Diretiva n.º 2013/55/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de novembro de 2013](#).

⁹ Teve origem na [Proposta de Lei n.º 87/XII](#). A Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro revogou o anterior regime das associações públicas profissionais, aprovado pela [Lei n.º 6/2008, de 13 de fevereiro](#).

A constituição de associações públicas profissionais é excecional e a constituição de novas associações públicas profissionais é sempre precedida de um conjunto de procedimentos, nos termos do artigo 2.º da mesma lei.

As associações públicas profissionais são pessoas coletivas de direito público estando sujeitas a um regime de direito público no desempenho das suas atribuições (n.º 1 do artigo 4.º). Têm a denominação «ordem profissional» quando correspondam a profissões cujo exercício é condicionado à obtenção prévia de uma habilitação académica de licenciatura ou superior e a denominação «câmara profissional» no caso contrário (n.º 1 do artigo 11.º).

A proposta de lei em apreço pretende conformar a legislação referente à atividade dos biólogos à referida [Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro](#). Este diploma estabeleceu um novo regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, determinando no seu artigo 53.º, que o novo regime se aplica às associações públicas já criadas devendo estas, no prazo de 30 dias a contar do primeiro dia útil seguinte ao da publicação da lei, apresentar ao Governo um projeto de alteração dos estatutos e demais legislação. O n.º 5 do mesmo artigo estabelece que no prazo de 90 dias a contar da publicação da lei o Governo apresentaria à Assembleia da República as propostas de alterações dos estatutos.

Conforme consta da exposição de motivos da [Proposta de Lei n.º 87/XII](#) que deu origem à referida [Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro](#), importa, em primeiro lugar, complementar o regime aprovado 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](#), que transpôs para a ordem jurídica interna a [Diretiva 2005/36/CE](#)¹⁰ 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 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.

Em segundo lugar, é 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](#)¹¹, que transpôs 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.

¹⁰ Alterada pela [Diretiva n.º 2013/55/UE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de novembro de 2013.

¹¹ 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.

Em terceiro lugar, justifica-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](#)¹², alterado pelo [Decreto-Lei n.º 62/2009, de 10 de março](#), e pela [Lei n.º 46/2012, de 29 de agosto](#) que transpôs 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.

De sublinhar que o Governo, a 19 de dezembro de 2014, apresentou à Assembleia da República, a [Proposta de Lei n.º 266/XII](#) que estabelece o regime jurídico da constituição e funcionamento das sociedades de profissionais que estejam sujeitas a associações públicas profissional, a qual baixou à Comissão de Segurança Social e Trabalho. No passado dia 10 de abril foi objeto de votação final global, com os votos a favor do PSD e do CDS-PP; votos contra do PCP, e do PEV; abstenções do PS e do BE. Esta proposta de lei veio na sequência do trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho Interministerial constituído pelo [Despacho n.º 2657/2013, de 8 de fevereiro](#)¹³ no sentido de estabelecer o regime jurídico da constituição e funcionamento das sociedades de profissionais que estejam sujeitas a associações públicas profissionais, assegurando, 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.

A [Lei n.º 120/97, de 13 de novembro](#), autorizou o Governo a criar a Ordem dos Biólogos. De acordo com a exposição de motivos da [Proposta de Lei n.º 131/VII](#) que deu origem à citada lei, *a profissão de biólogo tem vindo a tomar, mercê de um reconhecido crescente desenvolvimento e impacte das ciências biológicas, uma importância notável em múltiplos sectores da sociedade, em particular no que se refere ao ambiente e à qualidade de vida. Torna-se nos dias de hoje premente a regulamentação desta profissão, por forma a atingir para o exercício da mesma em Portugal as garantias de qualidade das habilitações dos que a exercem e de estrito respeito pela independência, princípios éticos e deontologia profissional que as devem nortear para satisfação do interesse público. De entre estas, a garantia do respeito pela ética e deontologia profissional dos biólogos assume particular relevo, face às múltiplas implicações dos conhecimentos, processos, técnicas e métodos biológicos em tudo o que respeita aos seres vivos em geral, e aos seres humanos em particular, e que bastas vezes são desenvolvidos a um ritmo superior ao da legislação que possa enquadrar a sua aplicação.*

No desenvolvimento do estabelecido na supracitada Lei n.º 120/97, de 13 de novembro, foi publicado o [Decreto-Lei n.º 183/98, de 4 de julho](#), que transforma a Associação Portuguesa de Biólogos (APB), associação de direito privado, em Ordem dos Biólogos, associação de direito público, e aprova o respetivo Estatuto. Nos termos do seu artigo 1.º, a [Ordem dos Biólogos](#) é a associação pública representativa dos licenciados no domínio das ciências biológicas ou equiparados legais que exercem a profissão de biólogos.

¹² No uso da autorização legislativa concedida pela [Lei n.º 7/2003, de 9 de maio](#).

¹³ Publicado no Diário da República n.º 35, 2.ª série, de 19 de fevereiro.

A Ordem desenvolve a sua atividade *no sentido de assegurar a defesa e promoção da profissão de biólogo, a melhoria e progresso da Biologia nos domínios científico, pedagógico, técnico e profissional, a salvaguarda dos princípios deontológicos que norteiam a profissão de biólogo e de proteger os interesses profissionais dos seus membros e os interesses públicos relacionados com a prestação profissional dos biólogos* (artigo 2.º do Estatuto).

O exercício da profissão de biólogo está sujeito a uma licenciatura no domínio das Ciências Biológicas ou de título legalmente equiparado. Por sua vez, só podem denominar-se biólogos os membros efetivos, graduados, ou honorários que tenham sido efetivos ou graduados, com inscrição em vigor na Ordem, e só esses podem exercer, no território nacional, a título profissional, a atividade de biólogo, nos termos do n.º 1 do artigo 55.º do Estatuto.

O Decreto-Lei n.º 183/98, de 4 de julho, que aprovou, em anexo, o Estatuto da Ordem dos Biólogos, compreende a seguinte estrutura:

- o Capítulo I, estabelece as *Disposições gerais*, normas que dizem respeito à natureza e sede, bem como as atribuições da Ordem;
- o Capítulo II, sob a epígrafe *Membros*, determina que a Ordem é composta por membros efetivos, graduados, estudantes e honorários e estabelece os respetivos requisitos de admissão;
- o Capítulo III, prevê regras de *Deontologia profissional*, elencando os deveres do biólogo para com a sociedade, e, bem assim, os deveres do biólogo para com a Ordem no cumprimento das regras consignadas no presente Estatuto, no [Código Deontológico](#) do biólogo e em quaisquer outros [regulamentos](#) da Ordem, nomeadamente o [Regulamento interno da Ordem dos Biólogos](#);
- o Capítulo IV, enumera os *Órgãos* que compõem a Ordem (congresso nacional, assembleia geral, conselho nacional, conselho profissional e deontológico, conselho diretivo, bastonário, conselho fiscal, assembleias regionais, conselhos regionais), e estabelece o respetivo processo eleitoral, bem como a composição e competência dos referidos órgãos;
- o Capítulo V, prevê *Referendos internos* que a Ordem pode realizar a nível nacional;
- o Capítulo VI, sob a epígrafe *Exercício da profissão de biólogo*, determina que o exercício da profissão de biólogo depende de licenciatura no domínio das Ciências Biológicas ou de título legalmente equiparado e elenca um conjunto de atividades profissionais no domínio das Ciências Biológicas;
- o Capítulo VII, trata da *Responsabilidade disciplinar* dos biólogos, competindo ao conselho profissional e deontológico o exercício do poder disciplinar;
- o Capítulo VIII, define a constituição de *Receitas e despesas da Ordem*.

Resumidamente, entre os aspetos mais significativos consagrados no Estatuto da Ordem dos Biólogos, cumpre assinalar a separação entre órgãos executivos e disciplinares, a abertura à criação de áreas de especialização, a definição de regras de deontologia profissional, a previsão das regras sobre o processo disciplinar, a consagração do referendo interno como instrumento de aprovação ou de ratificação pela profissão de decisões

particularmente relevantes e, de uma maneira geral, todo o enquadramento relativo ao exercício da profissão de biólogo.

No passado dia 12 de março, 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.*

Segundo o mesmo comunicado, “As 16 propostas de lei agora aprovadas respeitam às seguintes associações públicas profissionais: *Ordem dos Revisores Oficiais de Contas; Ordem dos Advogados; Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução; Ordem dos Notários; Ordem dos Economistas; Ordem dos Engenheiros; Ordem dos Engenheiros Técnicos; Ordem dos Arquitetos; Ordem dos Biólogos; Ordem dos Médicos Veterinários; Ordem dos Nutricionistas; Ordem dos Psicólogos; Ordem dos Médicos Dentistas; Ordem dos Farmacêuticos; Ordem dos Despachantes Oficiais, por transformação da Câmara dos Despachantes Oficiais; e Ordem dos Contabilistas Certificados, por transformação da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*”.

Em reunião do [Conselho de Ministros](#), no passado dia 19 de março, foram aprovadas mais duas propostas de lei relativas aos estatutos da Ordem dos Médicos e da Ordem dos Enfermeiros, *conformando as respetivas normas estatutárias ao novo regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais.*

Assim, nos termos do n.º 5 do artigo 53.º da Lei nº 2/2013, o Governo, apresentou à Assembleia da República, as seguintes propostas de lei:

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.	Baixou à Comissão de Segurança Social e Trabalho a 19 de março de 2015.
Proposta de Lei n.º 292/XII/4.ª - Aprova o novo Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, 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.	Baixou à Comissão de Segurança Social e Trabalho a 19 de março de 2015.
Proposta de Lei n.º 293/XII/4.ª - Transforma a Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas em Ordem dos Contabilistas Certificados, e altera o respetivo Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 452/99, de 5 de novembro, 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.	Baixou à Comissão de Segurança Social e Trabalho a 19 de março de 2015.

Proposta de Lei n.º 294/XII/4.^a - Altera o Estatuto da Ordem dos Economistas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 174/98, de 27 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.	Baixou à Comissão de Segurança Social e Trabalho a 19 de março de 2015.
Proposta de Lei 295/XII/4.^a - Aprova o novo Estatuto da Ordem dos Arquitetos, conformando-o 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.	Baixou à Comissão de Segurança Social e Trabalho a 19 de março de 2015.
Proposta de Lei n.º 296/XII/4.^a - Aprova o novo Estatuto da Ordem dos Biólogos, conformando-o 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.	Baixou à Comissão de Segurança Social e Trabalho a 19 de março de 2015.
Proposta de Lei n.º 297/XII/4.^a - Aprova o Estatuto da Ordem dos Médicos Dentistas, conformando-o 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.	Baixou à Comissão de Saúde a 19 de março de 2015.
Proposta de Lei n.º 298/XII/4.^a - Aprova o Estatuto da Ordem dos Farmacêuticos, conformando-o 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.	Baixou à Comissão de Saúde a 19 de março de 2015
Proposta de Lei n.º 299/XII/4.^a - Adequa o Estatuto da Ordem dos Nutricionistas, ao regime previsto na Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais.	Baixou à Comissão de Segurança Social e Trabalho a 19 de março de 2015.
Proposta de Lei n.º 300/XII/4.^a - aprova o Estatuto da Ordem dos Psicólogos Portugueses, conformando-o 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	Baixou à Comissão de Segurança Social e Trabalho a 19 de março de 2015.
Proposta de Lei n.º 301/XII/4.^a - Altera o Estatuto da Ordem dos Engenheiros, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/92, de 30 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.	Baixou à Comissão de Segurança Social e Trabalho a 19 de março de 2015.
Proposta de Lei n.º 302/XII/4.^a - Altera o Estatuto da Ordem dos Engenheiros Técnicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 349/99, de 2 de setembro, 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.	Baixou à Comissão de Segurança Social e Trabalho a 19 de março de 2015.
Proposta de Lei n.º 303/XII/4.^a - Aprova o novo Estatuto da Ordem dos Médicos Veterinários, conformando-o 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.	Baixou à Comissão de Segurança Social e Trabalho a 19 de março de 2015.
Proposta de Lei n.º 308/XII/4.^a - Transforma a Câmara dos Solicitadores em Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, e aprova o respetivo Estatuto, 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.	Baixou à Comissão de Segurança Social e Trabalho a 19 de março de 2015.
Proposta de Lei n.º 309/XII/4.^a - Aprova o novo Estatuto da Ordem dos Advogados, 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.	Baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a 25 de março de 2015 (em conexão com a 10. ^a Comissão).

Proposta de lei n.º 310/XII/4. ^a - Altera o Estatuto da Ordem dos Notários, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27/2004, de 4 de fevereiro, 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, e procede à alteração do Estatuto do Notariado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2004, de 4 de fevereiro.	Baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a 25 de março de 2015.
Proposta de Lei n.º 311/XII/4. ^a - Aprova o Estatuto da Ordem dos Médicos, conformando-o 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.	Baixou à Comissão de Saúde a 25 de março de 2015.
Proposta de Lei n.º 312/XII/4. ^a - Aprova o Estatuto da Ordem dos Enfermeiros, conformando-o 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 o parecer da Ordem dos Enfermeiros.	Baixou à Comissão de Saúde a 25 de março de 2015.

No âmbito dos antecedentes parlamentares, destacam-se as seguintes iniciativas legislativas respeitantes à matéria em apreço:

Projeto de Lei n.º 24/XII/1. ^a (PCP) - Primeira alteração à Lei n.º 57/2008, de 4 de setembro, que Cria a Ordem dos Psicólogos e aprova o seu Estatuto.	Rejeitado na generalidade a 29 de julho de 2011, com os votos contra do PSD, PS e CDS-PP, a favor do PCP, BE e PEV.
Projeto de Lei n.º 192/XII/1. ^a (CDS-PP) - Cria a Ordem dos Fisioterapeutas.	Baixou à Comissão de Segurança Social e Trabalho a 6 de março de 2012.
Projeto de Resolução n.º 935/XII/3. ^a (PS) - 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 2/2013.	Baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a 5 de fevereiro de 2014.

Para melhor acompanhamento da presente proposta de lei, enumeram-se os seguintes diplomas que a mesma cita:

- Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho;
- Institui o ilícito de mera ordenação social e respetivo processo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 356/89, de 17 de outubro, 244/95, de 14 de setembro, e 323/2001, de 17 de dezembro, e pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro.
- **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, al. 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, al. 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, al. 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).

Neste quadro, destacam-se alguns instrumentos comunitários que produzem impacto, direto ou indireto, sobre as profissões visadas pela Proposta de Lei n.º 266/XII. 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 asseguram 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 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, noutra 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 noutra 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

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 nº 142/2007](#) que altera o Anexo VII (Reconhecimento Mútuo de Habilitações Profissionais) e o Protocolo n.º 37 do Acordo EEE.

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.

Em sede de Tribunal de Justiça da União Europeia, assinala-se [o Acórdão da Segunda Secção, de 16 de dezembro de 2010, no âmbito do Processo C-89/09](#) (Comissão Europeia vs França), no qual o Tribunal considerou que a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados «ao proibir os biólogos de deter participações em mais de duas sociedades constituídas com o objetivo de explorar em comum um ou mais laboratórios de análises de biologia médica».

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

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

ESPANHA

No ordenamento jurídico espanhol, a profissão de biólogo pode ser exercida por licenciados em Biologia que se encontrem inscritos na Ordem Oficial dos Biólogos ([Colegio Oficial de Biólogos](#)), constituída pelo [Real Decreto n.º 693/1996, de 26 de abril](#) (*por el que se aprueban los Estatutos del Colegio Oficial de Biólogos*). Aos membros da Ordem são atribuídos conjuntos de direitos e deveres, os quais encontram-se inscritos no diploma em apreço.

Ao nível estrutural, a Ordem Oficial dos Biólogos tem como principais órgãos a Junta Geral (*Junta General*) e a Junta de Governo (*Junta de Gobierno*), sendo que o primeiro assume-se como o órgão supremo onde se concentram todos os inscritos que exerce o controlo da gestão do segundo, que desempenha funções executivas e de representação de todos os membros da Ordem. Se os referidos órgãos exercem jurisdição nacional, o Estatuto admite a possibilidade de serem constituídas Delegações (*Delegaciones*) de circunscrição mínima à área correspondente às Comunidades Autónomas.

Além de capítulos dedicados à organização e funcionamento dos órgãos da Ordem Oficial dos Biólogos, o Estatuto prevê ainda o regime disciplinar a que estão sujeitos os profissionais inscritos na Ordem. Contudo, a lei proíbe que sejam aplicadas sanções que interditem o exercício da profissão por um período superior a seis meses, exceto se, entre outras razões, o visado seja condenado judicialmente ao não exercício da profissão ou

não proceda ao pagamento das quotas à Ordem durante o período de um ano ou não cumpra outras obrigações definidas pelos órgãos da Ordem.

ITÁLIA

Em Itália, o título de biólogo pode ser exercido por quem seja detentor de uma de cinco licenciaturas possíveis relacionadas com a área em apreço¹⁶, obtenha aprovação em prova pública de avaliação para o exercício da profissão e se inscreva na Ordem Nacional dos Biólogos (*Ordine Nazionale dei Biologi*). A associação profissional italiana reservada aos biólogos foi instituída pela *Legge n.º 396/67, de 24 de maio (Ordinamento della professione di biologo)*, sendo regulamentada pelo *Decreto Ministeriale n.º 362/93, de 22 de julho (Regolamento recante disciplina degli onorari, delle indennità e dei criteri per il rimborso delle spese per le prestazioni professionali dei biologi)* e pelo *Decreto del Presidente della Repubblica n.º 328/01, de 5 de junho*¹⁷, em especial os artigos 30.º a 34.º.

Estatutariamente, a Ordem dos Biólogos apresenta como órgãos colegiais o Conselho da Ordem Nacional dos Biólogos (*Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Biologi*) e o Conselho Nacional dos Biólogos (*Consiglio Nazionale dei Biologi*). O primeiro assume competências executivas, administrativas e exerce poder disciplinar, enquanto o segundo aprecia recursos relativamente a inscrições ou cancelamento de inscrições, processos disciplinares e resultados eleitorais.

No mais, o Estatuto consagra regras relativas a impugnações e procedimentos internos, tanto de foro eleitoral como em votações do Conselho da Ordem, funcionamento dos órgãos da Ordem Nacional dos Biólogos e, em último lugar, um regime sancionatório próprio. Com efeito, incorre em infração disciplinar aquele que atue de forma a comprometer «a dignidade ou o decoro profissional» ou, mais concretamente, viole o Código Deontológico da Profissão de Biólogo (*Codice Deontologico della Professione di Biologo*)¹⁸, podendo as penas aplicadas visar a censura, a suspensão ou a expulsão.

Organizações internacionais

Ao nível europeu, destaque-se a Associação Europeia Profissional de Biólogos (*European Professional Biologist (EurProBiol)*), entidade que congrega os biólogos europeus que desempenhem a profissão há, pelo menos, três anos e dois de experiência profissional. A EurProBiol assume como objetivo representar e proteger os interesses

¹⁶ Designadamente, Biologia; Biotecnologia Agrária; Biotecnologia Industrial; Biotecnologia Médica, Veterinária e Farmacêutica; Ciências e Tecnologias para o Ambiente e o Território; e Ciências da Nutrição Humana.

¹⁷ Com a epígrafe *Modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio di talune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti*.

¹⁸ A versão mais recente do Código Deontológico entrou em vigor a 16 de setembro de 2014, após ter sido adequado ao *Decreto del Presidente della Repubblica n.º 137/12, de 7 de agosto, (Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148)*.

dos seus membros junto das instituições comunitárias e ainda o desenvolvimento de políticas que promovam os biólogos nos Estados-Membros da União Europeia.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que se encontram pendentes outras iniciativas que propõem igualmente alterações a diversos estatutos de ordens profissionais, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, mas não sobre matéria idêntica. Não se encontram pendentes petições sobre matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

Caso a Comissão assim o entenda e, em sede de eventual apreciação na especialidade, pode ser suscitada, desde logo, a audição do Bastonário da Ordem dos Biólogos (<http://www.ordembiologos.pt/index.html>).

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.