

Exmos. Senhores

Solicita-me o Senhor Pe. Lino Maia, Presidente da CNIS – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, de remeter a V.Exas. o n/ofício 0089 sobre o assunto em referência.

Com os melhores cumprimentos.

M^a Emília Fontes

Departamento Administrativo



Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade

Rua da Reboleira,47

4050-492 PORTO

Tel. 226068614 Fax. 226 001 774

E-mail: cnis@cnis.pt Sites: www.cnis.pt www.solidariedade.pt

Porto, 22 de Fevereiro de 2019

0089

Exmo. Senhor Presidente da Comissão
Parlamentar do Trabalho e Segurança Social

ASSUNTO – Projectos de Lei nº 666/XIII/3ª (PS) e 789/XIII/3ª (CDS). Criação da Ordem dos Assistentes Sociais

Na sequência da audição da CNIS, a solicitação de Vossa Excelência, pela Comissão Parlamentar do Trabalho e Segurança Social, no passado dia 16 de Janeiro do ano em curso, no âmbito da apreciação dos projectos de lei apresentados pelo Partido Socialista e pelo Centro Democrático Social – Partido Popular -, relativos à constituição da Ordem dos Assistentes Sociais, foi solicitado à CNIS o envio, por escrito, das sugestões e propostas de alteração dos projectos de diploma que haviam sido verbalmente expostos à Comissão Parlamentar.

Tais sugestões e propostas consistem essencialmente no seguinte:

1 – Cumpre começar por dizer que a CNIS, representante das Instituições Particulares de Solidariedade Social, que constituem o maior empregador de assistentes sociais fora do âmbito do sector público estrito, manifesta a sua concordância, quer com a criação da Ordem dos Assistentes Sociais, quer, genericamente, com as razões e motivos constantes dos textos preambulares de ambos os projectos de diploma.

Com efeito, o enquadramento da profissão no seio de uma Ordem que vele pela correcção e pelo rigor deontológico da actividade profissional, no sentido do reforço dos direitos e garantias das pessoas e segmentos de população mais vulneráveis e mais carecidos, por essa razão, de alguma provisão de bens ou serviços sociais directamente assegurados por tais profissionais, vem ao encontro do objectivo das IPSS, no sentido da capacitação dos seus recursos humanos e da provedoria dos direitos e interesses dos seus utentes.

Ora, a existência de uma Ordem para os Assistentes Sociais permitirá reforçar a autonomia técnica dos trabalhadores portadores da habilitação correspondente, assegurando uma prestação de trabalho mais qualificado.

2 – Este parecer genérico não dispensa a análise mais detalhada dos projectos de diploma e a alegação de algumas notas que, a nosso ver, aperfeiçoariam o Estatuto da Ordem.

Assim, e remetendo para a organização sistemática do Projecto de lei apresentado pelo Partido Socialista – mas referenciando igualmente as disposições correspondentes do Projecto

apresentado pelo Centro Democrático Social -, apresentam-se as seguintes notas, apreciações e propostas:

3 – A primeira dúvida é a seguinte:

O artº 35º, 1. e 4. do Projecto do PS, disposição integrada na Subsecção I (Conselho Geral) da Secção III (Órgãos nacionais), refere-se à “realização da assembleia”.

Mas qual assembleia? – na justa medida em que o projecto de estatutos do PS não prevê a existência de nenhuma assembleia, enquanto órgão nacional: nem nesta disposição; nem em nenhum outro lugar.

Ou pretende-se qualificar o Conselho como “assembleia”? Se assim for, é equívoca a qualificação, na medida em que a assembleia (geral) constitui um órgão típico das associações (mesmo associações públicas) e é constituída pelo universo dos associados – o que se não verifica com o Conselho Geral, que tem uma composição por representação proporcional, não universal.

4 – Esta discrepância avoluma-se com a redacção proposta para o artº 39º do Projecto do PS (está redigido como artº 38º, mas trata-se de uma repetição de numeração do artigo anterior), relativo às “especificidades da eleição” do bastonário, que refere, no seu nº 2, que “a eleição do Bastonário pressupõe a existência de uma maioria absoluta que, a não existir, implica um novo sufrágio ... e à qual (deveria querer escrever-se “ao qual”) apenas concorrem as duas candidaturas mais votadas.”

Mas a mesma disposição omite quem constitui o colégio eleitoral.

5 – Isto é, parece lícito concluir que o projecto apresentado pelo PS não prevê a existência de uma assembleia geral constituída pela totalidade dos filiados, enquanto órgão nacional, nem de um Congresso eleitoral – não sendo, pois, o Bastonário eleito em sufrágio universal.

Mas também não explica como e por quem o Bastonário é eleito!

6 – Nesta perspectiva, parece mais linear, e mais conforme ao modelo legislativo das ordens profissionais, a proposta do CDS, que prevê, no seu artº 51º, 1, a eleição do Bastonário por sufrágio universal.

(Trata-se da disposição paralela ao artº 39º da proposta do PS)

Embora o Projecto do CDS também não preveja, na disposição que elenca os órgãos da Ordem, a existência de nenhuma assembleia geral – artº 9º do Projecto do PS e artº 35º do do CDS.

7 – O Projecto apresentado pelo PS suscita ainda a prevenção da CNIS, enquanto representante das entidades que asseguram grande parte do emprego actual dos assistentes sociais, numa questão que se afigura essencial.

Trata-se do regime transitório, levado aos artsº 91º e segs. da proposta do PS.

O ponto é este: o artº 53º, 1. do Projecto faz depender “o exercício da profissão de assistente social, em qualquer sector de actividade, ... da inscrição na Ordem.”

É certo que o artº 91º dispensa do estágio profissional e das provas de habilitação, como requisito para inscrição na Ordem, os assistentes sociais actualmente em exercício profissional.

Mas, por um lado, o artº 90º do Projecto apenas permite essa inscrição aos referidos profissionais “até à data agendada para as primeiras eleições”; ou, na versão do artº 6º do Anexo ao Estatuto, “no prazo de 12 meses a contar da aprovação do ... Estatuto.”

Vamos supor que, por arbítrio – hipótese admissível na prática -, a Comissão Instaladora, ou a Direcção, deliberam recusar, mesmo que sem fundamento válido, um pedido de inscrição de um assistente social que já exerça as suas funções há 30 anos.

Ficaria inibido de as exercer, com base no artº 53º do Projecto, enquanto andasse a debater em juízo a eventual ilegalidade da deliberação de recusa de inscrição? Mesmo que a instância judicial se arrastasse por 10 ou mais anos, como é corrente nos tribunais administrativos?

No entender da CNIS, seria mister a inclusão de uma norma transitória, a prever a possibilidade da continuação do exercício profissional por parte de assistentes sociais que desempenhem tais funções à data da publicação do Estatuto, mesmo que lhes seja indeferido o requerimento de inscrição na Ordem, e até ao trânsito em julgado da decisão judicial que se pronuncie sobre a legalidade de tal recusa.

Trata-se de uma disposição de salvaguarda e de garantia de direitos constituídos que importa manter.

(O mesmo se diga a propósito do tratamento da mesma matéria na proposta do CDS, constante dos artsº 12º, 97º e 98º do respectivo Projecto)

8 – O artº 74º, 3 do Projecto estabelece a “medida da suspensão preventiva (disciplinar) no caso de condenação final” (penal).

Mesmo que a condenação penal seja suspensa na respectiva execução?

Justifica-se a suspensão disciplinar preventiva – isto é, sem avaliação de fundo? Ou trata-se de violação da garantia de não existência de sanção sem prévio contraditório, princípio com guarida constitucional?

9 – Ainda a propósito no artº 74º, mas do seu nº 4, afigura-se ilegal a presunção “iuris et de iure” de prova em sede disciplinar da matéria dada como provada em sede processual criminal.

Com efeito, tal disposição pode configurar violação do artº 355º, 3 do Código Civil, quanto à prova por confissão; não esquecendo, por outro lado, que só pode ser conferido valor extraprocessual aos demais meios de prova nos estritos termos do artº 421º do Código do Processo Civil.

(O artº 87º, 4 e 5 da proposta do CDS padece, a nosso ver, das mesmas fragilidades.)

10 – Ainda em sede garantística, objecta-se ao previsto no artº 77º, 2 da proposta do PS, sobre a interrupção da contagem do prazo de prescrição da responsabilidade disciplinar mediante o desencadeamento do procedimento disciplinar – quando o efeito interruptivo se deveria verificar apenas com a notificação ao arguido desse desencadeamento, em termos idênticos aos regulados no artº 323º do Código Civil

(A mesma reserva quanto ao artº 90º, 1 da proposta do CDS)

11 – Mantendo-nos no âmbito do regime disciplinar, entende-se que deveria ser fixado um valor máximo para a pena de multa, a que se refere o artº 78º, 5 da Proposta do PS – que, na proposta do CDS, pode variar entre 1 e 10 IAS.

12 – Ainda neste âmbito, isto é, do regime disciplinar, o artº 79º estabelece a possibilidade de recurso hierárquico e de recurso contencioso dos actos praticados pelos órgãos da Ordem – seja o recurso hierárquico, no prazo de 8 dias úteis (artº 79º, 1), seja o recurso contencioso, para os tribunais administrativos, nos termos gerais de direito (artº 79º, 2).

Do ponto de vista sistemático, o nº 2 do artº 79º deveria conter o segmento “sem prejuízo do disposto no artigo 50º, 4”, na medida em que nesta disposição se estabelece a irrecorribilidade directa perante os tribunais dos actos praticados pelos órgãos regionais.

Por outro lado, esta excepção – do artº 50º, 4 – é dificilmente compatível com a garantia jurisdicional efectiva, em contencioso administrativo, dos actos lesivos praticados por órgãos da Administração Pública, tendo caducado o pressuposto da definitividade vertical como requisito de recorribilidade contenciosa, com a última revisão constitucional.

Da mesma forma, não é conforme à actual designação do instituto a referência a “recurso contencioso” – hoje substituído pela “acção administrativa”.

Ainda nesta perspectiva do “aggiornamento” da linguagem jurídica, caberá lembrar que a mais recente versão do CPA, com a redacção conferida pelo Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de Janeiro, aboliu o instituto do “recurso hierárquico impróprio” a que se refere o artº 50º, 3 do Projecto do PS – passando a designar-se “recurso administrativo especial” (artº 199º do CPA).

Aliás, mesmo ao tempo da existência de recurso hierárquico impróprio, a hipótese do artº 50º, 3 não se subsumia nessa figura – na medida em que, sendo estabelecida a obrigatoriedade de recurso hierárquico previamente à impugnação contenciosa – artº 50º, 4 -, a situação seria de recurso hierárquico necessário (artº 185º, 1 do CPA).

13 – artº 3º, 2., o) do Projecto do PS: “Colaborar ... em iniciativas que visem a formação em **Assistência Social**”

Parece preferível a formulação do artº 21º, 1., n) do Projecto do CDS: “Colaborar ... em iniciativas que visem a formação de **Assistente Social**”

14 – artº 4º, 1 do Projecto do PS (sem correspondência no Projecto do CDS) – Crê-se que a representação em juízo deverá ser assegurada necessariamente pelo Bastonário, só o podendo ser por terceiro, mesmo que dirigente regional, mediante mandato – como, aliás, se refere no artº 50º, 2., a) do Projecto.

15 – artº 31º, 4 do Projecto do PS – trata-se de um repetição do artº 30º, 5 do mesmo Projecto.

16 – Quer os artsº 33º, b) e 40º, 1., b) do Projecto do PS, quer os artsº 45º, b) e 52º, 1., b) do Projecto do CDS, estatuem a competência do Bastonário para designar os restantes membros da Direcção – menos o Vice-Bastonário, exclusivo do Projecto do CDS e que é eleito em conjunto com o Bastonário.

Ora, sendo a Direcção um órgão colegial, parece, salvo o devido respeito, que o principio da colegialidade material não é respeitado – na medida em que a fonte de legitimidade dos vogais da Direcção, que constituem a maioria do órgão, é o próprio presidente desse órgão.

Falta a alteridade da legitimidade, condição do estatuto de paridade dos seus membros.

O presidente de um órgão colegial é apenas um “primus inter pares” – entre pares, pois, não devendo subsistir qualquer relação de dependência entre os elementos de um mesmo órgão colegial.

17 – artº 33º, k) do Projecto do PS – “Compete ao Conselho Geral: ... k) Propor a criação de entidades que promovam a defesa dos direitos e interesses legítimos ... dos destinatários dos serviços prestados pelos profissionais inscritos na Ordem.” – que o Projecto do CDS designa como Provedor do utente, no artº 45º, k) do seu Projecto.

Afigura-se que tal preocupação constitui atribuição do Estado – não das corporações.

18 – artº 36º, 2 do Projecto do PS (artº 48º, 2 do Projecto do CDS)

Parece preferível a proposta do CDS, mais compatível com o princípio insito no artº 22º do CPA.

19 – artº 52º, 4 – Remete para a regulação do estágio profissional, no artº 51º - mas o artº 51º não se refere a tal matéria.

Presume-se que se queira referir o artº 61º - esse, sim, relativo ao estágio.

Idêntico lapso consta do artº 54º, 2 do Projecto, que remete, erradamente, para o artº 60º, quando a disposição pertinente é a do artº 61; e para o artº 63º, quando a disposição relativa às provas de habilitação profissional é o artº 64º.

20 – artº 62º, 1., b) do Projecto do PS (artº 8º, 1., c) do Projecto do CDS) – Ser orientado, para efeitos de estágio profissional, por um psicólogo, constitui um dever do estagiário?

Como se executa a atinente responsabilidade?

21 – artº 81º do Projecto do PS – a formulação das alíneas b) e d) é idêntica.

22 – artsº 82º, e), f) e g) e 83º, e), f) e g) – repete-se a formulação do texto das referidas alíneas nas duas disposições referidas.

A sistemática do diploma ganharia com a simplificação.

23 – Ainda a propósito destas disposições, consagra-se, na alínea g), a delação como um dever do assistente social.

Crê-se que tal vinculação jurídica, disciplinarmente sancionável por se tratar de um dever estatutário, vai mal com as intenções do diploma.

(Idêntica reserva se formula a propósito do artº 15º, d) do Projecto do CDS, que estabelece o mesmo dever.)

24 – Em matéria de incompatibilidades, o Projecto do PS pretende regular, no artº 86º, as que são próprias dos titulares dos órgãos da Ordem; enquanto o CDS estatui um regime de incompatibilidades para o exercício da profissão, no artº 11º do seu Projecto.

Parece preferível a opção do projecto do PS; discordando-se das incompatibilidades elencadas pelo CDS, por muito limitativas do exercício da profissão.

25 – No que concerne às disposições finais e transitórias, designadamente quanto à designação e competência da Comissão Instaladora, os dois Projectos apresentam propostas idênticas:

Tanto o Projecto do PS, como o do CDS, prevêem a nomeação da Comissão Instaladora pelo Governo, através do MTSSS – artº 88º, 3 (PS) e 95º, 3 (CDS)

E ambas as propostas dão como pressuposto da criação da Ordem a transferência de competências da Associação dos Profissionais de Serviço Social, com reversão, em benefício da Ordem, dos bens e créditos, livres de ónus e encargos, pertença actual da mesma Associação, em caso de extinção desta (artº 96º da proposta do PS e artº 103º da do CDS).

Concorda-se com as propostas.

26 – No Anexo ao Estatuto, o Projecto do PS prevê, no artº 3º, 4, como formas de exercício da profissão, um conjunto de entidades, para além da previsão do exercício em regime de profissão liberal.

Estima-se que a disposição teria maior clareza se integrasse expressamente os “institutos públicos” como entidades empregadoras: é que, em bom rigor, tais institutos não poderão ser qualificados como integrando a administração central, regional ou local; nem integram o chamado “terceiro sector”; nem se trata de “organismos empresariais” – para utilizar a terminologia da proposta de texto.

27 – Por outro lado, o artº 4º, e) do Projecto do PS – e, no mesmo sentido, artº 2º, e) do Projecto do CDS – define no âmbito do exercício profissional a “administração social e direcção técnica de equipamentos e serviços sociais.”

Ora, para além de se não saber em que consiste a “administração social”, não se concorda com a atribuição, como conteúdo típico da profissão, da “direcção técnica de serviços e equipamentos sociais”

Trata-se de um cargo que, de harmonia com as disposições constantes dos Contratos Colectivos de Trabalho, bem como com as normas legislativas reguladoras de cada uma das diversas respostas sociais, tanto pode ser exercido por assistentes sociais, como por outra qualquer formação superior de 2º Grau nas áreas das ciências sociais e humanas, nas ciências de educação, na enfermagem, em profissões docentes – e muitas outras ...

Não se trata, pois, de conteúdo funcional típico da profissão de assistente social – pelo que a CNIS discorda das propostas neste particular.

28 – Também se desconhece o sentido da expressão “advocacia social”, referida no artº 2º, f) do projecto do CDS – formulação equívoca, pois pode ser considerada usurpação de funções próprias do exercício da advocacia propriamente dita.

29 – Finalmente, o artº 6º, 2 do Anexo ao Estatuto – Projecto do PS -, relativo à “Inscrição na Ordem dos Assistentes Sociais”, remete a matéria da recusa de inscrição para o artº 51º do Estatuto.

Mas mal; a disposição pertinente é o artº 54º.

Com os melhores cumprimentos,

O presidente da CNIS,

