

Exmos. Senhores,

Encarrega-me o Senhor Presidente, Engenheiro Carlos Mineiro Aires, de juntar a pronúncia do Conselho Nacional das Ordens Profissionais.

Com os melhores cumprimentos,

--

Graça Câmara
Conselho Nacional das Ordens Profissionais

Av. António Augusto de Aguiar, 3 D

1069-030 Lisboa | PORTUGAL

T (+351) 213 132 609 M (+351) 910 123 384
cnop@cnop.pt



M.I.: Comissão Parlamentar de Trabalho e Segurança Social,
Exmo. Senhor Presidente, Deputado Pedro Roque,
Exma(o)s Senhora(es) Deputada(os),

Assunto: Pronúncia do Conselho Nacional das Ordens Profissionais – CNOP - **Proposta de Lei n.º 57/XIV** que *Transpõe* a Diretiva (UE) 2018/958, relativa a um teste de proporcionalidade a realizar antes da aprovação de nova regulamentação das profissões.

Apreciação Pública

I – Introdução

O Conselho Nacional das Ordens Profissionais faz-se presente, em sede de consulta pública identificada em epígrafe, por imperativo de responder ao ímpeto de produção legislativa do Estado, sobre um aspeto particularizado da política pública de regulação das profissões regulamentadas organizadas em Associações Públicas Profissionais, que compõem a Administração Autónoma do Estado, portanto, de génese constitucional.

Nesta pronúncia só cabe o denominador comum geral encontrado entre os Membros do CNOP, sobre a proposta apreciada, o que, naturalmente, exclui domínios da autonomia de cada uma das Ordens Profissionais, sempre respeitados.

O CNOP agrega dezassete Ordens Profissionais e, através destas, cerca de 400 mil profissionais. Estes, são os detentores de conhecimentos dotados de elevado grau de diferenciação técnica e científica, em correlação direta com os conhecimentos e as competências adquiridas, em razão da formação superior obtida e da correspondente titulação profissional que é garante de certeza, de segurança e, bem assim, da qualidade dos serviços prestados, em face dos destinatários dos serviços.

Sendo premissa inultrapassável, que o Estado Português deseja conferir um nível adequado de proteção dos objetivos de superior interesse público, específicos, de cada profissão, para a qual pré-existe uma Associação Pública Profissional que representa a mesma.

Requisito, este, de imperioso interesse público, que é condição imprescindível do ato criador ou constituinte de cada uma das atuais Ordens Profissionais. Afinal, o ingrediente fulcral da proporcionalidade presente na regulação das profissões.

II - Do ato de transposição.

Cabe transpor para lei nacional, a Diretiva (UE) 2018/958, relativa a um teste de proporcionalidade a realizar *antes* da aprovação de nova regulamentação das profissões. Mas também no momento de alteração de preceitos legais.

Contudo, o objetivo da [Diretiva (UE) 2018/958] aguça, de modo inequívoco, a missão — que pertence ao Estado, — constringendo-o, explicitamente, a criar um modelo de aferição da proporcionalidade **com um grau considerável de objetividade**. O que **não se compadece com uma transposição que apenas seja tradução de conceitos gerais e indeterminados** previstos no ato normativo comunitário original.

Se a uma Diretiva é legítimo, e de sua natureza intrínseca, apontar metas e objetivos, criando princípios enunciadores de excelência, é negável que, salvo raras exceções, **o plano da densificação das soluções fica relegado às opções legislativas concretas de cada Estado-Membro**. E não é demais lembrar que jamais o legislador ordinário poderá fazer tabua rasa da realidade concreta à qual se destina a lei nacional de transposição.

Portanto, a palavra primeira da tarefa de *transpor* deve, imperativamente, **atender à especificidade do ordenamento jurídico nacional português**, o que manifestamente não sucede no enunciado legal da PPL n.º 57/XIV. O que se verá adiante em detalhe.

Na execução técnica da tarefa de *transpor* deteta-se, igualmente, um **desacerto de timbre, que é constante no decorrer do articulado**: pois que a PPL é redutora quanto à visão das políticas públicas de regulação, mormente quando em presença de superiores interesses públicos elencados, sendo que **jamais coloca a tónica na regulação, mas tão só na restrição**.

Ora, convenhamos que toda a regulação se traduz em conformar juridicamente uma dada realidade e, nessa medida, toda e qualquer regulação é uma restrição *lato sensu*.

Desde logo, quer a Diretiva quer a PPL constituem normativos, *ab initio*, restritivos das liberdades regulatórias, algumas delas de raiz constitucional, como é o caso do exercício regulado do poder disciplinar autónomo sobre profissões de interesse público, e que assentam nas necessidades ou interesses específicos protegidos no plano constitucional português.

Portanto, é avisado e cientificamente estimulante que o legislador não se centre apenas nas limitações das normas, mas nas múltiplas conformações imprescindíveis que estas representam. Afinal, o conceito de regular que manifestamente peca por ausência na PPL.

Leia-se a este propósito a nota técnica que acompanha a iniciativa e que admite, sim, em conformidade com a Diretiva, que «situações – existem- em que o acesso e exercício de profissão e de atividade profissional pode ser condicionado».

Como nota positiva, é de **louvar a primeiríssima ação do legislador, de um elenco de razões de imperioso interesse público**, embora, **fosse importante não deixar à mingua uma breve descrição do conteúdo nuclear de cada um**.

Com vista a que, automaticamente, se auxiliasse o Estado na tarefa de desintegrar os conceitos indeterminados, que permanecem insistentes no momento de avaliar em concreto, se uma norma é ou não proporcional.

Portanto, falha uma efetiva tarefa de transposição quando não acrescenta à Diretiva os fundamentos sumários presentes em cada área do interesse público elencado. O que forneceria ao Estado **um cardápio referenciador**, uma matriz ou parametrização, todos, importantes para **reduzir a larga banda de discricionariedade administrativa a que o teste de proporcionalidade fica afinal votado, vislumbrando-se total ausência de eficácia**.

Vejamos de seguida se, através da PPL, tal como está redigida, é possível responder a uma única pergunta linear: o que é ser proporcional?

III- Da margem de discricionariedade administrativa.

Uma Diretiva reclama da lei que a transpõe graus consideráveis de clareza, estabilidade, segurança e certeza jurídico normativas. Uma mera tradução de vocábulos importados do Direito da União não cumpre adequadamente o desígnio último da figura *Diretiva*.

Que dizer do artigo 4.º da PPL que afirma dever ser a avaliação de proporcionalidade ...proporcional? (alínea a)).

Que alcance se dedicará à avaliação quando se repete à sociedade a necessidade de observar preceitos que *limitem* o acesso ou o exercício de uma profissão?

Ausência fatal ao não criar definições: o que é, em concreto e objetivamente, uma ação limitadora? Dirá a PPL: aquela que não seja proporcional.

Como é bom de ver, o legislador está literalmente enredado em *não soluções*. São precisos patamares, camadas e desintegrações sucessivas que clarifiquem o reduto nuclear dos conceitos da Diretiva. O que só pode alcançar-se escapando a meras traduções.

Pergunta-se ainda, para onde se relega a atual avaliação de impacto normativo à qual já obedecem as disposições legislativas?

Se uma PPL tem impacto financeiro, se representa ónus, qual o impacto quantitativo sobre destinatários. Pretende o Estado duplicar a tarefa?

O mesmo se diga do artigo 10.º expectavelmente clarificador: fatalmente cai no mesmo **marasmo do qualificativo** “elevado grau de proteção “de diversos bens jurídicos.

Elencando, o mesmo artigo, um conjunto de aspetos que jamais poderão constituir *riscos*, posto que a PPL os correlaciona, explicitamente, a interesses de natureza pública. Donde, **como admitir convocar o conceito de risco no propósito do bem geral?**

A proposta concreta é a de **criar um método indiciário mínimo que permita afastar arbitrariedade.**

IV- Da abordagem proposta: necessidade legal de reposicionar o regime proposto sob pena de inutilidade da legislação.

Aqui chegados, deixemos, por ora, este travo de indeterminação para que se concentre a atenção num aspeto assaz notório, porventura, nascido de uma produção abrupta nacional assente nos preceitos comunitários de raiz.

- i. Quanto ao objeto da PPL, vertido no artigo 1.º, este desacerta na missão de transposição. Em rigor, não trata a Diretiva nem tão pouco pode tratar a PPL do quadro de regime de acesso e exercício de profissões e atividades profissionais.** Porquanto, tal colidiria com os estatutos das entidades reguladoras do acesso e exercício. Desde logo as Ordens, mas não só. As próprias reguladoras económicas, concorrenciais, etc.

Tanto a Diretiva como a PPL têm por desígnio inequívoco o mecanismo de estudo das decisões políticas, questionando a raiz dos problemas que cada decisão legislativa deve resolver. São mecanismos de políticas públicas, soluções formuladas e condições da sua implementação, em procedimentos multifatoriais.

- ii. **Acresce, que a PPL falha a transposição, também, por desacertar nos agentes que são legalmente (im)possíveis de concretizar as soluções que propõe, no momento de uma efetiva aplicação da lei,** tal como está desenhada em sede de audição.

O artigo 10.º incumbe da avaliação de proporcionalidade, as autoridades competentes ao abrigo do artigo 51.º da Lei n.º 9/2009, de 4 de março, quando estejam em causa profissões regulamentadas.

Portanto, na visão do legislador caberia conferir às Ordens Profissionais — as autoridades competentes previstas na antedita lei — a realização da avaliação de proporcionalidade... de disposições que não estão no alcance de produção de Ordens Profissionais.

Posto que as Ordens Profissionais não exercem funções legislativas. E, portanto, a avaliação ex ante de novas disposições legislativas, por imperativo da separação de poderes, está por completo arredada da esfera de competência das Ordens Profissionais.

Sucede que, o legislador esqueceu a transposição na vertente de novas disposições administrativas e regulamentares. Nessas, admite-se que as Ordens Profissionais estão, na aceção dos considerandos da Diretiva, no melhor posicionamento possível no que respeita à identificação da melhor forma de cumprir os objetivos de interesse público que subjazem às normas que emanam.

- iii. O vácuo da escolha feita leva a prosseguir a apreciação pública do circuito traçado e dos passos seguintes da avaliação das normas.

Em concreto, o parecer obrigatório a emitir por entidade independente.

É momento de realizar a leitura integrada de preceitos diversos em atos legislativos diversos: o artigo 4.º da Diretiva, juntamente com o n.º 6 do artigo 52.º da PPL 59/XIV, em apreciação conjunta, caracterizam de modo indelével — o que seria até desnecessário — a natureza ou estatuto jurídico dos serviços ou organismos da administração direta do Estado, as entidades coordenadoras das profissões regulamentadas.

Ora, regressando à independência do organismo emissor de parecer a que obriga a Diretiva e ao ler a PPL no seu artigo 11.º - o parecer obrigatório perspetiva-se vir a ser emitido por uma Direção Geral do Estado.

Logo, um serviço ou organismo da administração direta. Se bem que, para efeitos de coordenação no âmbito da PPL 59/XIV, atento o conteúdo funcional tipificado da mesma, tal não suscita problemas de maior. Forçoso é concluir que a PPL em estudo, não se compadece com a administração direta do Estado colocada enquanto entidade independente do Estado emissor da legislação sob avaliação. Entende-se que o emissor não pode ser o avaliador.

Falha crassa cujos intentos se não podem descortinar no plano da imperatividade de prevenir conflito de interesses e ver assegurado o princípio da independência.

Dito isto, é entendimento unânime que a lógica do sistema tem de ser por completo revertida (porventura, com exceção das disposições administrativas e regulamentares).

Colocando as Ordens — estas, explicitamente, à luz da lei, independentes do Estado — na posição de emissoras de parecer obrigatório e vinculativo e, ao invés, deverá ser o Estado legislador, o detentor da missão de realizar a avaliação sujeita a esse mesmo parecer.

- iv. A este propósito não é despiciendo questionar por que razão a PPL olvida por completo a *alteração* de disposições legislativas pré-existentes, já que estão expressamente consagradas no âmbito material de aplicação da Diretiva. (cfr. n.º1 do art.º 4.º) E sobre elas deve recair a mesma avaliação de proporcionalidade. Porquanto, justamente nessas a avaliação de impacto é tendencialmente esquecida sendo este mecanismo uma importante compensação de tal omissão de estudo, quando revisitadas as normas pelo Estado, ao invés da criação originária das mesmas.

V - Da apreciação na especialidade.

Sem prejuízo e sem prescindir do que vai dito, o CNOP entende ser sobremaneira importante participar e colaborar ativamente nas propostas concretas na especialidade, que a presente pronúncia não consome. Antes se apresenta como premissa premente a resolver para que em seguida possam ser trabalhados os artigos específicos que ferem a PPL de vícios patentes.

Creiam V. Exas. o Conselho Nacional das Ordens Profissionais ao dispor para colaborar, como sempre, na defesa do bem geral e da proteção da confiança pública nas profissões, da qual são fieis depositários os cidadãos destinatários dos serviços.

Subscreve com cumprimentos.
Pelas Signatárias abaixo representadas,

Lisboa, 06 de novembro, 2020

O Presidente do CNOP



Carlos Mineiro Aires
Bastonário da Ordem dos Engenheiros