

Exm^a Senhora
Presidente da 10^a Comissão de Trabalho e Segurança Social e Inclusão
Ilustre Deputada Isabel Meireles,

Vem a Ordem dos Arquitectos, pelo presente apresentar a V.^a Exc.^a o seu contributo no âmbito do Projeto de Lei n.º 108/XV/1, que propõe reforçar a salvaguarda do interesse público, a autonomia e independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais, alterando a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro e a Lei n.º 53/2015, de 11 de junho e solicitar a V.^a Exc.^a, a possibilidade da Ordem dos Arquitectos ser ouvida em Audição Parlamentar.

Com os melhores cumprimentos,

Gonçalo Byrne
Presidente

PRESIDÊNCIA

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Conselho Directivo Nacional

Travessa do Carvalho 23

1249-003 Lisboa

Tel. 213 241 113

presidencia@ordemdosarquitectos.org



**PRÉMIOS
ARQUITETURA
SUSTENTABILIDADE
INOVAÇÃO**

Exm^a Senhora
Presidente da 10^a Comissão de Trabalho e
Segurança Social e Inclusão
Ilustre Deputada Isabel Meireles
Assembleia da República – Palácio de São Bento
1249-069 Lisboa

REF	DE/FROM	PARA/TO	DATA/DATE
CDN_54/2021	Gabinete da Presidência		24.6.2022

ASSUNTO/SUBJECT

Contributo da Ordem dos Arquitectos ao Projeto de Lei n.º 108/XV/1 "Alteração à Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro e à Lei 53/2015, de 11 de junho"

Exm^a Senhora Presidente,

No âmbito da apreciação pública ao Projeto de Lei n.º 108/XV/1 que propõe reforçar a salvaguarda do interesse público, a autonomia e independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais, alterando a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro e a Lei n.º 53/2015, de 11 de junho, considera esta Ordem dever dar conhecimento da sua posição nesta matéria tão relevante para as associações públicas profissionais portuguesas e que está inscrita no parecer agora enviado a V^a Exc^a.

Tendo presente o processo legislativo em curso respeitante aos quatro projetos de Lei, apresentados pelos Grupos Parlamentares do PAN (PL n.º 9/XV/1^a), do PS (PL n.º 108/XV/1^a), da IL (PL n.º 178/XV/1^a) e do Chega (PL n.º 177/XV/1^a), vimos solicitar a V^a Exc^a, a possibilidade da Ordem dos Arquitectos ser ouvida em Audição Parlamentar.

A Ordem dos Arquitectos, a quem cabe através do seu Conselho Diretivo Nacional, a emissão de pareceres, e a pronúncia sobre os projetos de diplomas legislativos, consciente da importante missão que desempenha, disponibiliza-se, com o espírito de abertura e de diálogo que defende, para colaborar numa redação que, de forma inequívoca, dê resposta às exigências internacionais, continuando a garantir o zelo do interesse público e do direito dos cidadãos a uma arquitetura de qualidade.

Certo da atenção de V^a Exc^a para o exposto e para o parecer em anexo, e manifestando a nossa inteira disponibilidade para qualquer efeito pretendido, junto envio os nossos melhores cumprimentos.



Gonçalo Byrne
Presidente

Projeto de Lei n.º 108/XV

Reforça a salvaguarda do interesse público, a autonomia e independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais, alterando a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro e a Lei n.º 53/2015, de 11 de junho

Consulta Pública – Contributo da Ordem dos Arquitectos

I) Considerações introdutórias

O Projeto de Lei n.º 108/XV, relativo à "*Alteração à Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro e à Lei 53/2015, de 11 de junho*", propõe-se reforçar o interesse público, a autonomia e independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais.

Se o propósito é claro, o articulado não podia ser mais obscuro.

Olhando ao interesse público que lhe cumpre prosseguir, enquanto associação pública profissional e afirmado nos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-lei n.º 176/98, de 3 de julho, as alterações observadas não podem satisfazer a Ordem dos Arquitectos. Antes despertam sérias e ponderosas dúvidas quanto à sua conformidade com as pertinentes normas constitucionais vertidas nos artigos 267.º, n.º 4 (associações públicas) e 47.º, n.º 1 (liberdade de profissão).

Com efeito, o eufemístico enunciado de reforço da salvaguarda do interesse público, da autonomia e independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais, visa, sobretudo, retirar da esfera das atribuições das ordens profissionais a regulação das atividades profissionais que lhes foram e lhes estão confiadas.

Dito de outro modo: o presente projeto de lei representa um retrocesso ao estatuto constitucional das associações públicas profissionais, que corporizam a Administração Autónoma de base associativa.

II) Do Propósito

A exposição de motivos é clara nas alegadas motivações do legislador: dar resposta à União Europeia, no sentido de eliminar barreiras injustificadas no acesso a profissões reguladas, em prol de um quadro regulamentar que promova crescimento económico, inovação e emprego, resposta essa sustentada nas conclusões apresentadas pela OCDE e pela AdC e nas recomendações da Comissão Europeia. Nesse âmbito, são citadas a COM (2016) 820, de 10 de janeiro de 2017, adotada pela Comissão Europeia, a Diretiva 2018/958, de 28 de junho de 2018, transposta para o ordenamento jurídico nacional pela Lei n.º 2/2021 de 21 de janeiro, o "Economic Outlook 2019" da OCDE, a avaliação de impacto concorrencial da OCDE e AdC de 2018 e o artigo 25.º da Diretiva 2006/123/CE.

Pode ainda ler-se que "a União Europeia considera que os esforços de Portugal para reduzir a carga regulamentar das profissões reguladas, que tiveram tradução na Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação organização e funcionamento das associações públicas profissionais, foram travados ou mesmo revertidos pelos estatutos das diferentes ordens".

Assim, será legítimo questionarmo-nos sobre como, e em que medida, se justificam as alterações que agora se propõem à Lei n.º 2/2013, quando parece identificar-se que a desejada redução da carga regulamentar das profissões reguladas ficou, de facto, traduzida na "lei-chapéu" que regula as associações públicas profissionais.

Conhecemos o Plano de Recuperação e Resiliência aprovado e, em concreto, a "Reforma RE-r16: Redução das restrições nas profissões altamente regulamentadas, que rege conforme segue:

"Esta reforma tem como objetivo reduzir as restrições nas profissões altamente regulamentadas, principalmente com vista a promover a concorrência na prestação de serviços às empresas. Em 2018, a OCDE, em cooperação com a Autoridade da Concorrência (AdC) portuguesa, realizou uma avaliação relativa a um conjunto específico de profissões autorreguladas, como advogados, solicitadores, engenheiros, arquitetos, auditores, contabilistas, economistas, farmacêuticos e nutricionistas. A avaliação realizada deu origem a uma lista de recomendações. Com esta reforma, Portugal dará seguimento às recomendações da OCDE e da AdC. A reforma deve, no mínimo: i) separar as funções de regulação e de representação das ordens profissionais, ii) reduzir a lista de profissões reservadas (o acesso às profissões apenas poderá ser limitado para salvaguardar interesses constitucionais, de acordo com os princípios da necessidade e da proporcionalidade); iii) eliminar as restrições à propriedade e à gestão de sociedades de profissionais, desde que os gestores respeitem o regime jurídico para a prevenção de «conflitos de interesses», e iv) permitir sociedades profissionais multidisciplinares. A AdC deve também ser encarregada de apresentar um relatório sobre a eficácia da nova legislação relativa às profissões regulamentadas.

A implementação da reforma estará concluída até 31 de dezembro de 2022."

Já em 2013, aquando dos trabalhos preparatórios da lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, os propósitos então enunciados estavam intimamente ligados às condicionantes impostas pelo *memorandum de entendimento* através do qual foi prestada ajuda financeira a Portugal.

Agora, sob égide da condicionante do "Plano de Recuperação e Resiliência" é proposto que se revisitem aspetos que se julgavam – e que estão – largamente ultrapassados.

É, pois, legítimo verificar se, no caso da Ordem dos Arquitectos, os propósitos que o legislador se propôs alcançar se encontram já concretamente alcançados.

E a resposta é afirmativa, com exceção daquilo que depende do poder executivo: "A AdC deve também ser encarregada de apresentar um relatório sobre a eficácia da nova legislação relativa às profissões regulamentadas".

É que, não por acaso, nas últimas disposições do projeto prevê-se aquilo que devia ser o princípio, ao estipular:

Artigo 6.º

Norma transitória

"4 – Para efeitos do disposto na parte final do número anterior, a Autoridade da Concorrência envia ao Governo, no prazo de 60 dias após a entrada em vigor da presente lei, um relatório sobre o cumprimento dos critérios estabelecidos no n.º 1 do artigo 30.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, bem como na Lei n.º 2/2021, de 21 de janeiro, com uma recomendação quanto à manutenção, alteração ou revogação dos regimes de reserva de atividade em vigor."

Seria assim expectável que se iniciasse o processo acima mencionado e só depois se ponderasse a eventual necessidade de alteração da lei-quadro, mais a mais quando se pretende (sem sucesso) valor reforçado.

Isto tudo – diga-se – sem que se preveja a necessidade da iniciativa (ou sequer auscultação) da eventual alteração estatutária partir dos órgãos próprios das Ordens à semelhança do que ocorreu com a Lei nº 2/2013, 10 de janeiro.

Ainda, assim, espera-se que o legislador tenha em atenção os demais documentos produzidos pelos serviços da União Europeia pois, entre outros, a qualidade do ambiente natural e construído – pode dizer-se, da arquitetura – tem sido objeto e objetivo nas políticas europeias ligadas ao desenvolvimento sustentável. Desde logo, a Nova Bauhaus Europeia (NEB), um projeto inclusivo, aberto e multidisciplinar, que tem o mérito de recentrar a arquitetura de qualidade nos temas

fundamentais do nosso tempo: as alterações climáticas, a coesão social, etc., em linha com o reconhecimento de que um ambiente construído de qualidade é gerador de riqueza e determinante na atratividade da nossa paisagem, da nossa arquitetura e na competitividade da nossa economia.

“Respeitar a estética e a qualidade arquitetónica.” Este é um dos sete princípios estratégicos da vaga de renovação¹ para a Europa, lançada em 2020. A “arquitetura de qualidade” não é apenas estética. A “arquitetura de qualidade” não é apenas funcionalidade. A “arquitetura de qualidade” é aquela que contribui para a qualidade de vida das pessoas e para o desenvolvimento sustentável das nossas cidades e zonas rurais.

Em 2018, a “Declaração de Davos – Por uma cultura de construção (Baukultur) com qualidade para a Europa”² sublinhava a “necessidade da qualificação da construção do território e da paisagem e a importância da cultura no desenvolvimento económico e social sustentáveis, no sentido de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e deixar um legado qualificado às gerações futuras”.

Já em 2021, era publicado o documento “The Davos Baukultur Quality System – Eight criteria for a high-quality Baukultur”³, um contributo para o processo que arrancou em Davos e que identifica que a Baukultur de qualidade é altamente influenciada pelas decisões de governação tomadas pelas múltiplas partes interessadas e que governos, autoridades e entidades públicas devem esforçar-se para melhorar a legislação e a regulação, num modo compatível com a Baukultur, e tornar a proteção,

¹ [Renovation Wave Communication \(europa.eu\)](https://europa.eu)

² A declaração de Davos foi subscrita pelos ministros da Cultura e chefes de delegações dos Estados signatários da Convenção Cultural Europeia e dos membros-observadores do Conselho da Europa, representantes da UNESCO, do ICCROM, do Conselho da Europa, da Comissão Europeia, do Conselho dos Arquitectos da Europa, do Conselho Europeu de Urbanistas, do ICOMOS Internacional e da Europa Nostra, reunidos em Davos, na Suíça, de 20 a 22 de Janeiro 2018, a convite do Sr. Alain Berset, Presidente da Confederação Suíça, chefe do Departamento Federal do Interior, durante o Ano Europeu do Património Cultural 2018, na véspera da reunião anual do Fórum Económico Mundial.

³ [Davos Baukultur Quality System - Davos Declaration 2018](#)

o desenvolvimento e o desenho de construções com elevada qualidade um assunto de interesse público e amplo debate.

Recorda-se aqui que, em Outubro de 2021, a União Europeia apresentou-nos os resultados do grupo OMC (Open Method of Coordination) que, reunindo especialistas dos diversos estados-membro, e coordenados pela Comissão Europeia, colaboraram na elaboração do relatório "*Towards a Shared Culture of Architecture – Investing in a high-quality living environment for everyone*"⁴, um documento que reúne recomendações sobre como uma arquitetura de elevada qualidade pode ajudar a melhorar a qualidade dos espaços e dos lugares para benefício de todos.

Face o que se expôs, não se apresentam dúvidas, quer sobre o interesse público da arquitetura, quer da necessidade de garantir a elevada qualidade dessa arquitetura, em prol do interesse que é o de todos os cidadãos, necessidade essa reconhecida a nível europeu.

A profissão de arquiteto é assim, não só uma profissão de interesse público, mas também uma das profissões pertencentes ao grupo de profissões reguladas da União Europeia.

A Comissão Europeia, com base no indicador PMR (Product Market Regulation) da OCDE – um indicador extraído de um inquérito realizado a cada 5 anos e que pretende medir as restrições regulamentares em mercados específicos – afirma que o quadro regulatório não é pró-competitivo e que causa entraves através de restrições injustificadas ou desproporcionadas ao exercício de uma atividade profissional.

No entanto, verifica-se que na União Europeia, mais de 90% dos pedidos de registo de arquitetos são satisfeitos – dados do Conselho de Arquitectos da Europa (ACE/ CAE) apresentados no "Workshop: Regulatory barriers to competition in professional services: measurement and reform experience",

levado a cabo pela OCDE nos passados dias 18 e 19 de Novembro – em grande parte porque a PQD (Professional Qualifications Directive) – a Diretiva 2005/36/CE, de 7 de setembro, alterada pela Diretiva 2013/55/UE, de 20 de novembro – prevê o reconhecimento automático, facilitando a liberdade de estabelecimento e a provisão de serviços, o que colide com a ideia de que a profissão enfrenta barreiras e entraves desproporcionados.

Sabemos que o presente Projeto de Lei pretende dar resposta à “Reforma RE-r16: Redução das restrições nas profissões altamente regulamentadas”, obedecendo assim aos quesitos da Comissão Europeia que estabeleceu que, para beneficiar do apoio do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, os Estados-Membros apresentam à Comissão Europeia os seus planos de recuperação e resiliência, definindo as reformas e investimentos a implementar até ao final de 2026 e podendo receber financiamento até uma dotação previamente acordada.

Deve, cada plano, responder eficazmente aos desafios identificados no Semestre Europeu, nomeadamente as recomendações específicas por país, de 2019 e 2020, aprovadas pelo Conselho.

Para o Projeto de Lei em apreço releva o constante das recomendações de 2019:

“No contexto do programa de assistência financeira, Portugal fez um esforço para reduzir a carga regulamentar das profissões altamente regulamentadas, nomeadamente com a introdução da Lei-quadro de 2013. Em alguns casos, porém, estes progressos foram travados, ou mesmo revertidos, com a adoção de estatutos para as diferentes profissões e a introdução de uma proibição dos grupos de empresas. Continua a verificar-se a imposição de restrições regulamentares e administrativas às empresas e aos serviços profissionais, suscitando problemas em termos de concorrência, níveis de preços, inovação e qualidade dos serviços. Até à data, não foram anunciados planos de reformas em resposta às recomendações da Comissão sobre a regulamentação dos serviços profissionais⁵, ou em

⁵ SWD(2016) 436 final.

resposta à análise da OCDE de 2018 sobre a concorrência no domínio das profissões autorregulamentadas em Portugal (em cooperação com a Autoridade da Concorrência)."

É necessário ter em conta que os arquitetos prestam os seus serviços naquilo que podemos chamar um ecossistema técnico e legal complexo, sempre com o dever de prestar um serviço que obedece ao interesse público.

As recomendações constantes da COM (2016) 820, de 10 de janeiro de 2017, em concreto para a profissão de arquiteto em Portugal, previam apenas "*reconsiderar o grande número de atividades reservadas*".

Em Março passado, a Ordem dos Arquitectos foi convidada pela DGERT – Direção Geral do Emprego e das Relações de Trabalho, Direção de Serviços de emprego e Formação Profissional, a pronunciar-se sobre o documento que atualizará a COM (2016) 820, de 10 de janeiro de 2017, tendo a oportunidade de expressar a sua enorme preocupação com disposições informações e afirmações sobre a profissão de arquiteto, muitas delas pouco precisas ou mesmo incorretas, entre as quais as referentes à reserva de atividades.

A título de exemplo, poder-se-á referir a menção que o documento faz à Lei n.º 25/2018, de 16 de junho, sublinhando, por exemplo, que a mesma reduz consideravelmente ou até suprime os direitos adquiridos de engenheiros para realizarem projetos de arquitetura, o que não corresponde à verdade, ignorando restrições impostas aos arquitetos. É que se há algo que a referida lei revelou foi, uma vez mais, a clarificação dos direitos dos engenheiros civis, agravando a menorização do papel do Arquiteto ao atribuir competências para os agentes técnicos de arquitetura e engenharia superiores às dos Arquitectos, quer para o cargo de Diretor de Fiscalização e de Obra, quer no que respeita à qualificação das empresas para efeitos de atribuição de alvará, nos termos da Lei n.º 41/2015, de 3 de junho, que a referida Lei n.º 25/2018 também alterou.

Recorde-se: reforço da salvaguarda do interesse público, autonomia e independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais. Esses são os objetivos que o Projeto de Lei em apreciação pretende alcançar, seguindo, todavia, de forma acrítica a ideia veiculada e, aparentemente percebida de forma generalizada, de que a regulação da profissão é danosa para a economia e o mercado único.

Vejamos então se estes nobres propósitos estão vertidos nas alterações mencionadas.

Antes, porém, é bom lembrar – o que aliás o Projeto de Lei faz amiúde – que se qualquer ato ou norma regulamentar das Ordens está subordinado ao primado da lei, o legislador ordinário está sujeito à Lei Constitucional.

III) Enquadramento constitucional das Ordens Profissionais

As associações públicas representam uma categoria extremamente complexa no direito português e que se prende com a sua natureza jurídica, reflexo de múltiplas tensões.

Justificam-se, por isso, cuidados redobrados na produção legislativa sobre estas pessoas coletivas públicas de substrato associativo, não só para conservar o equilíbrio institucional que é condição primeira do bom desempenho das atribuições públicas que lhes estão confiadas, como também para obstar à violação de normas constitucionais.

Identificadas, por um lado, com o Corporativismo de Estado que a Constituição de 1976 quis erradicar, por outro, apresentam-se como uma exigência democrática e de pluralismo no seio da Administração Pública (artigo 267.º, n.º 1).

Se, por um lado, são apontadas como um vetor de descentralização administrativa (artigo 6.º, n.º 2), o que leva a que sejam reconhecidas como administração autónoma, por outro, confrontam-se com

«necessária eficácia e unidade da ação da Administração» e com um dos seus corolários: a tutela administrativa (artigo 267.º, n.º 2), a exercer pelo Governo (artigo 199.º, alínea d)).

Se, por um lado, constituem associações e, nessa medida, fosse de supor que livremente pudessem recusar a admissão de certos membros (artigo 46.º, n.º 1), por outro, é bem de ver que o exercício irrestrito dessa liberdade comprometeria a livre escolha de profissão (artigo 47.º), principalmente, quando a inscrição é condição necessária para o exercício da profissão.

Se, por um lado, lhes cumpre a defesa do interesse coletivo dos seus membros, por outro, é-lhes vedado «*exercer funções próprias das associações sindicais*» (artigo 267.º, n.º 4).

Se, por um lado, lhes assistem direitos enquanto associações (artigo 46.º, n.º 2); por outro, exercem poderes de autoridade que o Estado lhes reconhece, integrando, assim, embora para a «satisfação de necessidades específicas» (artigo 267.º, n.º 4), a Administração Pública.

Bem se vê, pois, como são difíceis e árduos os equilíbrios – a começar pelo equilíbrio com as normas constitucionais.

Em breves palavras, legislar sobre as associações públicas profissionais, ora toca nas linhas constitucionais da organização administrativa, ora toca incisivamente em direitos, liberdades e garantias e no seu regime material, a começar pelos direitos dos profissionais inscritos nas associações públicas.

Mas, ao tocar na organização administrativa, nem por isso deixa ao legislador uma margem de liberdade mais ampla, considerando a exigência de descentralização democrática a que as associações públicas profissionais correspondem e a expressão de democracia participativa que a

ordem constitucional reconhece à administração autónoma. Como já, em 1984, Jorge Miranda^[6] fazia notar – «*O ponto de partida essencial é o favor libertatis (...). Ou ainda, vistas as coisas doutro prisma: há uma exigência de confiança social a que o Estado responde manifestando confiança na auto-organização dos respetivos profissionais e, simultaneamente, decretando o dever (ou ónus) de cada um a integrar para poder exercer a profissão*».

IV) Da análise das alterações

Artigo 5^a

A primeira alteração que se julga infeliz e que é precisamente contrária ao propósito do legislador é a da alteração ao artigo 5^o onde junta, na mesma alínea, aquilo que constava nas alíneas a) e b).

O resultado eleva aquilo que é instrumental (representação da profissão) e menospreza aquilo que deve ser a principal e primeira atribuição de qualquer ordem profissional: a defesa dos destinatários dos serviços prestados pelos seus membros.

O papel das Ordens como poder público de auto-regulação da profissão, tem como único fundamento garantir a defesa dos destinatários dos serviços, assegurando que os mesmos têm ao seu dispor profissionais qualificados e sujeitos a exigentes deveres deontológicos para com o destinatário dos serviços e com a coletividade onde atuam.

Por isso mesmo o mesmo legislador – por iniciativa da Ordem dos Arquitectos – consagrou no seu estatuto que :

⁶ As associações públicas no direito português, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. XXVII, 1986, p. 87.

“Artº 3: 1 – A Ordem tem por fim assegurar a salvaguarda do interesse constitucional por um correto ordenamento do território, por um urbanismo de qualidade, pela defesa e promoção da paisagem, do património edificado, do ambiente, da qualidade de vida e pelo direito à arquitetura.

2 – São atribuições da Ordem, em geral, as estabelecidas no artigo 5.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, incumbindo-lhe, em particular:

a) Contribuir para a defesa e promoção da arquitetura, no reconhecimento da sua função social e cultural, e zelar pela dignidade e prestígio da profissão de arquiteto, promovendo a valorização profissional e científica dos seus associados e a defesa dos princípios deontológicos estabelecidos”.

Deve, assim, ser eliminada a alteração proposta por ser absolutamente contrária ao próprio propósito do legislador.

A não ser, claro está, que seja propósito não confessado ou escondido (como o caso da norma transitória) obrigar as associações públicas profissionais a não ter opinião sobre matéria que é o pressuposto da sua existência.

No referido artigo 5º igualmente infeliz é a inovação da alínea h), desde logo porque a matéria já é objeto de regulação na atual alínea j). A não ser, mais uma vez, que se entenda que a atuação em matéria disciplinar não é de interesse público.

Por último, no mesmo artigo, dá-se uma nova redação ao n.º 3. Cai a referência (a negrito) de que as associações não podem estabelecer “(...) *restrições à liberdade de acesso e exercício da profissão que não estejam previstas na lei*”, bem se sabendo que essas restrições só são constitucionalmente admitidas se resultarem de restrições legais impostas pelo interesse coletivo ou inerentes à sua própria capacidade (cf. artigo 47.º n.º 1 da Constituição).

Pelo que, não se compreende qual a intenção de aparentemente erigir a absoluta essa impossibilidade, já que a ordens profissionais, como associações públicas integram a administração pública e estão sujeitas ao princípio da legalidade, como qualquer outra pessoa coletiva de direito público, podendo (e devendo) nos limites impostos pela lei estabelecer restrições ao exercício da profissão que resultem de restrições legais, já que são estas que conferem a aquisição e a qualidade de membro da respetiva associação pública, permitindo o exercício da profissão regulada.

E mal se compreende quando os regulamentos são – por imperativo da lei – sujeitos à tutela de legalidade pelo Governo v.g estágios, provas, de acesso à profissão, especialidades. Acaso pretende-se que as ordens não cumpram os regulamentos sobre liberdade de acesso e exercício da profissão que o Governo homologa?

Artigo 8.º

Também resulta incompreensível o aditamento proposto para a alínea c) do n.º 1 do artigo 8.º, que consiste em acrescentar, ao texto vigente, a frase "*apenas quando o estágio profissional não faça parte do curso conferente da necessária habilitação académica*", porque se esses estágios estão previstos em lei especial, deve ser essa a ser modificada e não a norma que se pretende alterar no âmbito do projeto apresentado. Até porque, segundo as regras da hermenêutica jurídica e pacificamente aceites, a lei geral não revoga a lei especial, precisamente porque se presume que aquelas assentaram em diferentes pressupostos, o que também não permite o recurso à analogia.

Acresce que, nos termos do projeto sub judice, a supressão do adjetivo "exclusiva" na alteração proposta para o n.º 3 do artigo 8.º, poderá permitir a perniciosa interpretação de que esta responsabilidade pela organização das fases eventuais de formação e avaliação dos estágios profissionais, poderá ser concorrencialmente transferida para outras entidades públicas por mero decreto-lei (do Governo) sem a necessária autorização da Assembleia da República, esvaziando, deste modo, as atribuições originalmente conferidas às associações públicas profissionais.

Prevê-se a introdução de um novo n.º 4 neste artigo 8.º, aí se determinando que a modalidade de formação à distância – prática já em uso nesta Ordem e de que se elogia a sua pretendida generalização – deve ser disponibilizada com taxas reduzidas. Embora não seja muito claro o que se deve entender por taxas reduzidas, nem o projeto clarifique, presume-se que esta expressão queira significar que existe a obrigatoriedade de estas serem, pelo menos, inferiores às taxas cobradas pela formação convencional. Atendendo ao que se dispõe no novo n.º 6 deste artigo (ainda apenas constante do projeto em apreço) princípio que esta Ordem já cumpre escrupulosamente, não se antolham quaisquer razões de equidade que determinem a redução das mesmas, já que os custos suportados com a formação à distância são em tudo equivalentes à formação presencial, para além do facto das associações públicas profissionais, nos termos da lei, genericamente gozarem de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Sobre o novo n.º 7 do mesmo artigo 8.º, que o projeto pretende aditar à lei vigente, estabelece-se a obrigação de remunerar os estágios profissionais, sem apresentar qualquer critério orientador, antes remetendo para os estatutos de cada associação pública profissional a definição daqueles.

Já a proposta de aditamento de um novo n.º 8 ao artigo 8.º, visando estabelecer que "*a avaliação final do estágio é da responsabilidade de um júri independente, que deve integrar personalidades de reconhecido mérito, que não sejam membros da associação pública profissional*", para além da natural perplexidade que encerra, é inaceitável por pretender que os candidatos ao exercício profissional, no nosso caso de Arquitetura, sejam avaliados por "*personalidades de reconhecido mérito*" sem que se logre descodificar o significado desta expressão.

Evidencia-se a manifesta insuficiência da densificação normativa da respetiva previsão legal, tornando, por isso, este segmento inapto, por indeterminação, para identificar em termos previsíveis e controláveis quem são os seus destinatários.

Mas, a esta circunstância, acresce ainda o requisito insólito de esse júri só poder ser constituído por sujeitos que não sejam membros da associação pública profissional. Aqui já não estamos apenas em presença de uma questão do foro jurídico-constitucional, mas tão só, e principalmente, de uma clara manifestação de insensatez. Como será fácil de perceber ninguém estará em melhores condições, em termos de experiência e de conhecimento, para perscrutar a avaliação final do estágio, do que os membros da associação pública profissional que, por natureza, exercem essa profissão.

Para além de insensatez, o legislador revela ainda a sua ignorância sobre como é feita a avaliação do estágio, no caso da Ordem dos Arquitectos, onde o orientador e a entidade de acolhimento têm um papel determinante. Pretende o legislador substituir o orientador por uma personalidade de reconhecido mérito que acompanha o estagiário durante o estágio e que, a final, tem que declarar que cumpriu o estágio? Ou pretende que avalie os trabalhos de projeto elaborados ao longo do estágio?

Também a proposta de aditamento de um novo n.º 9, ainda ao artigo 8.º da Lei vigente, é redundante, porque tal matéria já se encontra explicitamente regulada na alínea o) do n.º 1 deste artigo, que mantém a sua redação primitiva.

Artigo 15.º

A alínea c) do n.º 2 deste artigo institui um órgão de supervisão, nos termos do artigo 15.º-A, o que remete a sua caracterização nos termos previstos neste, pelo que a apreciação desta alteração será analisada atendendo ao conteúdo deste, no momento apropriado.

A alínea d) do n.º 2 deste artigo autonomiza a existência de um órgão disciplinar que, nos termos do projeto, é eleito pela assembleia representativa, *“(…) devendo integrar personalidades de reconhecido mérito que não sejam membros da associação pública profissional”*.

Ora, tal opção merece-nos um inevitável reparo: a esmagadora maioria dos Estatutos destas associações, senão mesmo todos, fazem depender a eleição destes órgãos disciplinares do método de sufrágio universal, direto, secreto e periódico, método este que vem sendo entendido como a melhor expressão do princípio constitucional insito no n.º 4 do artigo 267.º da Constituição e que visa assegurar que as associações públicas têm uma organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos.

Em consequência desta mens legislatori, que representa uma surpreendente aversão à eleição por sufrágio universal, direto, secreto e periódico, na versão proposta para a alteração do texto sobre o n.º 10 deste artigo 15.º, suprime-se este tipo de eleição para o órgão de supervisão, o que é merecedor da nossa mais veemente censura, já que a mesma em nada contribui para uma maior legitimação democrática deste órgão, antes pelo contrário.

Não se descortina que Diretiva Europeia ou outra obrigação internacional sustente esta norma e, sobretudo, que seja imperativa e não apenas supletiva.

É que a proposta parece mais fiel a um compêndio sobre o sistema político de governo do que ao contexto do direito administrativo, apesar de as associações públicas profissionais serem completamente alheias à função política do Estado e de se circunscreverem inelutavelmente à função administrativa.

O aditamento de um novo n.º 13 ao mesmo artigo 15.º, constante do projeto de lei sob apreciação, é mais uma vez redundante, atendendo que tal matéria já se encontra regulada, na nossa ordem jurídica, pela Lei n.º 26/2019, de 28/03 (cf. artigo 7.º desse diploma).

Por último, cabe voltar a ressaltar aquilo que no princípio se adiantou: a criação de mais um órgão) o de supervisão (com competências, executivas, de controlo de legalidade e de disciplina!) ao mesmo tempo que mantém UM órgão disciplinar.

Não se vislumbra qualquer justificação minimamente razoável para tal alteração.

Uma vez que a maioria, para não dizer a totalidade das ordens, têm dois órgãos disciplinares – um de 1ª instância de âmbito regional e outro de 2º grau – nacional, não se percebe se o legislador pretende criar um 3º grau de jurisdição (regional–nacional–supervisão) ou se pretende instituir UM órgão disciplinar de 1ª instância (seja extinguindo os atuais regionais, seja extinguindo o de âmbito nacional).

Certo é que, atentas as competências do novo e mais um órgão obrigatório (de controlo, executivas e jurisdicionais) atenta a sua composição e forma imposta de eleição, não é compatível com o n.º 4 do artigo 267.º da Constituição, que assegura que as associações públicas devem ter uma organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos.

Artigo 16.º

Também o aditamento de um novo n.º 4 no artigo 16.º da Lei n.º 2/2013, ao estabelecer que não são elegíveis para os órgãos das associações públicas profissionais os profissionais que tenham desempenhado cargos em órgãos dos sindicatos do setor nos últimos quatro anos, na medida em que determina uma restrição de direitos para esses sujeitos, sem que seja possível descortinar quais os outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que visa salvaguardar, é suscetível de vir a ser considerado materialmente inconstitucional, por afrontar diretamente contra os comandos ínsitos nos artigos 18.º, 50.º, n.º 3 e, ainda, do artigo 55.º, n.º 6, da Constituição.

De outra sorte a aceitar-se tal via faria mais sentido – para preservar a autonomia das associações que o legislador pretende reforçar – estender essa limitação a membros de todos os órgãos deliberativos das autarquias locais.

Artigo 18.º

Em relação às alterações propostas para o atual artigo 18.º da Lei vigente, constantes do projeto em análise e que versam sobre o exercício do poder disciplinar pelos órgãos das associações públicas profissionais, não se vê que as alterações propostas, relativas à nova redação para o n.º 7 possam contribuir para qualquer clarificação (antes pelo contrário) atento o atrás exposto.

Artigo 20.º

Pese embora se aplauda o abandono da solução do Provedor ser designado por entidade diretamente dependente do governo, mais uma vez não se entende por que se insiste em violar a autonomia associativa na definição da sua organização interna, obrigando a que o Provedor seja designado pelo Presidente ou Bastonário. A redação vigente acautela o essencial e deixa à autonomia associativa de cada Ordem a liberdade de decidir a eleição para o órgão.

No caso da Ordem dos Arquitectos o Provedor é nomeado por deliberação da Assembleia de Delegados, sob proposta do Conselho Diretivo Nacional. Esta solução (a que consta da atual lei e que foi traduzida para o E.O.Arq. nos termos supra expostos) reforça a legitimidade e autonomia do Provedor ao contrário da solução que agora é apontada.

Artigos 25.º, 26.º e 27.º

As alterações propostas para os artigos 25.º, 26.º e 27.º da Lei n.º 2/2013, serão apreciadas no âmbito da alteração proposta de aditamento de um novo n.º 3, do artigo 7.º, à Lei n.º 53/2015, de 11 de junho.

Artigo 30.º

A nova redação proposta para o n.º 2 do artigo 30.º, sobre a epígrafe de atividades reservadas, ao incluir a estipulação de que as associações públicas profissionais não podem, por qualquer meio,

estabelecer atividades reservadas, é mais um paradigma de uma outra insinuação insidiosa, já que é manifestamente patente que nenhum organismo da administração pública, enquanto tal, goza de qualquer poder legiferante, nos termos da Constituição, pelo que a previsão do n.º 1 deste artigo, ao determinar que as atividades profissionais associadas a cada profissão só lhe são reservadas quando tal resulte expressamente da lei, é suficiente e bastante para acolher o primado da lei sobre essa matéria.

V) Do novo e mais um órgão de supervisão – Artigo 15.º A do Artigo 3.º

O aditamento de um novo artigo 15.º – A, constante do artigo 3.º do projeto de lei em apreciação, cria um órgão de supervisão com uma nova composição e com novas competências que, salvo melhor opinião, não encontram nenhuma justificação, segundo critérios de razoabilidade.

Na verdade, ao determinar que este órgão seja composto por mais de metade dos seus titulares que não sejam membros inscritos na respetiva associação pública profissional, está a subverter o princípio constitucional insito no n.º 4 do artigo 267.º da Constituição, o qual impõe que as associações públicas têm uma organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos, como já se deixou anteriormente expresso.

A esta situação acresce que, também ao arrepio das regras já consolidadas, este órgão não pode ter competências, pela sua própria natureza, para aprovar os regulamentos necessários à execução do Estatuto de cada associação pública profissional, nomeadamente a determinação das regras do estágio ou para aprovação de qualquer taxa pelos serviços prestados pela associação, competências estas que estão confiadas, nos limites previstos em lei, à assembleia de representantes, independentemente do *nomem* jurídico que lhe seja atribuído no Estatuto da cada Ordem profissional.

Como também não faz qualquer sentido conferir-lhe competências sobre o reconhecimento de habilitações e competências profissionais obtidas no estrangeiro e, ainda, para pronúncia sobre

propostas de atos legislativos que fixem reservas de atos da profissão, porque estas matérias, sem prejuízo da prévia audição da assembleia dos representantes, são da competência natural e intrínseca do órgão executivo nacional, como vem espelhado nos variados estatutos que criaram uma pluralidade de associações públicas profissionais.

Não se vê por que motivo dirimente o órgão em causa reúne tantas competências e com tão diferente natureza (disciplinares, executivas e ainda deliberativas), sobretudo quando atentamos ao princípio da separação e interdependência de poderes. Pelo contrário, afigura-se aconselhável que órgãos com poderes disciplinares se encontrem arredados de competências deliberativas ou executivas, não apenas porque a sua autonomização reforça a imparcialidade, como também por existirem vantagens na especialização dos seus membros.

Reitera-se, ainda, o que atrás se deixou exposto a propósito da coordenação (ou falta dela) com a organização interna, no domínio disciplinar, constituída em cada Ordem.

V) O novo artigo 7.º da Lei n.º 53/2015, de 11/06 veio permitir a constituição de sociedades multidisciplinares. Ora esta nova previsão normativa não esclarece e pode fazer perigar a autonomia da profissão de arquiteto, na medida em que não nos parece assegurada a salvaguarda dos atos próprios da exclusiva competência destes, como porventura também ocorrerá em outras profissões organizadas em associações públicas profissionais.

Se é certo que o novo n.º 4 faz aplicar aos sócios e gerentes que não possuam as qualificações profissionais exigidas para o exercício das profissões a obrigação de cumprimento dos deveres (deontológicos) a que os outros profissionais estão adstritos, a verdade é que não prevê nem a forma de controlo desse cumprimento, nem a forma de sancionamento. Isto porque, não sendo naturalmente membros da associação profissional (por não possuírem as qualificações profissionais exigidas), encontram-se excluídos da sua jurisdição.

Caberá, pois, completar tal previsão com outra que estenda a competência de fiscalização, de jurisdição e sancionatória às Ordens.

O n.º 1 do art.º 33º que agora se pretende revogar estabelece: *"No caso de profissões que prossigam, na globalidade ou em alguns dos seus atos e atividades, missões específicas de interesse público, ou no caso de profissões cuja globalidade de atos ou atividades tenha uma ligação direta e específica ao exercício de poderes de autoridade pública, podem ser estabelecidos, nos respetivos estatutos, requisitos contrários ao disposto no n.º 7 do artigo 24.º, nos n.ºs 2 a 3 do artigo 26.º, no n.º 2 do artigo 28.º e no n.º 1 do artigo anterior, desde que se mostrem justificados e proporcionais, respetivamente, por razões imperiosas de interesse geral ligadas à prossecução da missão de interesse público em causa, ou ao exercício daqueles poderes de autoridade pública."*

Diretamente relacionados com este preceito estão, pois, as seguintes normas:

- n.º 7 do artigo 24.º - Afasta a possibilidade de existência de numerus clausus no acesso à profissão;
- n.ºs 2 a 3 do artigo 26.º - Refere-se à caducidade da existência das próprias ordens profissionais, retirando assim um pressuposto importante que obviava à sua extinção, que só podia acontecer se os pressupostos, requisitos ou as condições de que dependia a sua concessão, se deixassem de verificar, não podendo a referida permissão ser sujeita a qualquer outro termo ou condição.
- n.º 2 do artigo 28.º - Não se entende o propósito desta interferência a não ser em face da restante regulamentação que interfere com a regulação da prática em regime de subordinação ou sociedade.

A revogação do n.º 2 do art.º 9º parece significar que, a partir da alteração à Lei, os atos e regulamentos das associações públicas profissionais vão estar sujeitos à aprovação governamental colocando em causa a autorregulamentação, porquanto o funcionamento interno da própria Ordem poderá ficar sempre sujeito à intervenção externa.

VI) Conclusão

Por tudo o que ficou aqui exposto e estando assumido que a desejada redução da carga regulamentar das profissões reguladas ficou, de facto, traduzida na Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, somos do parecer que o projeto de lei em apreciação pública não só não garante o interesse público, autonomia e independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais, como contende com a defesa e promoção da arquitetura, no reconhecimento da sua função social e cultural, não zelando pela dignidade e prestígio da profissão de arquiteto.

23 de junho de 2022



Gonçalo Byrne

Presidente da Ordem dos Arquitectos