

Exmº Senhor
Presidente da 10ª Comissão de Trabalho e Segurança Social
Ilustre Deputado Pedro Roque,

Vem a Ordem dos Arquitectos, pelo presente apresentar a V.ª Exc.ª o seu contributo no âmbito do Projeto de Lei 974/XIV - Alteração à Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro e à Lei 53/2015, de 11 de junho, com vista ao reforço do interesse público, da autonomia e independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais.

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**

CONSELHO DIRECTIVO NACIONAL

Travessa do Carvalho, 23
1249-003 Lisboa, Portugal
T: +351 213 241 113

presidencia@ordemdosarquitectos.org
www.arquitectos.pt



NIF 500 802 025

Exmº Senhor
Presidente da 10ª Comissão de Trabalho e
Segurança Social
Ilustre Deputado Pedro Roque
Assembleia da República – Palácio de São Bento
1249-069 Lisboa

REF	DE/FROM	PARA/TO	DATA/DATE
CDN_140/2021	Gabinete da Presidência		24.11.2021

ASSUNTO/SUBJECT

CONTRIBUTO DA ORDEM DOS ARQUITECTOS AO PROJETO DE LEI N.º
974/XIV/3ª – “ALTERAÇÃO À LEI N.º 2/2013, DE 10 DE JANEIRO E À LEI
53/2015, DE 11 DE JUNHO”

Exmº Senhor Presidente,

No âmbito da apreciação pública ao Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª, alteração à Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro e à Lei 53/2015, de 11 de junho, com vista ao reforço do interesse público, da autonomia e independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais, 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 Vª Excª.

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 Vª Excª 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.

Pela Ordem dos Arquitectos,

Gonçalo Byrne
Presidente

Anexo: O referido

Projeto de Lei n.º 974/XIV/3.ª

**Alteração à Lei n.º 2/2013, de 10 de Janeiro e à Lei 53/2015, de 11 de Junho,
com vista ao reforço do interesse público, da autonomia e independência da regulação
e promoção do acesso a atividades profissionais**

Consulta Pública – Contributo da Ordem dos Arquitectos

I) Considerações Introdutórias

Em Portugal, a importância da qualidade da arquitetura e da paisagem para o desenvolvimento do País, assim como para o bem-estar dos cidadãos, é reconhecida, desde logo, na Constituição da República Portuguesa (CRP).

O artigo 66.º da CRP estabelece que *“Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender”*, incumbindo ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos, entre outros *“Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem”*, *“Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico”* e *“Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico e da proteção das zonas históricas”*.

A Ordem dos Arquitectos é a associação pública representativa de todos os que exercem a profissão de arquiteto, em Portugal – mais de 28 000 profissionais – em conformidade com o seu Estatuto e com a Lei, prosseguindo as atribuições de interesse público que lhe são legalmente cometidas (cf. Artigo 3.º do Estatuto da Ordem dos Arquitectos, anexo à Lei n.º 113/2015 de 28 de agosto, doravante EOA). 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, e goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

É o reconhecimento deste interesse público de particular relevo para o país – o direito a uma arquitetura de qualidade, que assegura a sustentabilidade ambiental, económica, social e cultural, de eficiência energética e do combate às alterações climáticas, e contribui para uma economia mais competitiva, para uma sociedade mais digna, justa e inclusiva – que está no fundamento da Ordem dos Arquitectos, a quem o Estado acometeu a responsabilidade de zelar por um interesse que é de todos os cidadãos.

O Projeto de Lei n.º 974/XIV/3.ª relativo à “Alteração à Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro e à Lei 53/2015, de 11 de junho” propõe-se a 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 contrário.

Com efeito, ao contrário do eufemístico enunciado *interesse público, da autonomia e independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais*, entendemos que o referido Projeto de Lei pretende, 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 e, também, enquanto entidades de índole profissional.

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, uma resposta sustentada em 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 propõe à Lei 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-16: Redução das restrições nas profissões altamente regulamentadas”:

“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."

Pese embora se entenda a opção política que está por detrás desta proposta, importa verificar se os desideratos que o legislador se propôs alcançar – interesse público, a autonomia e independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais – o são, de facto, e sendo, se o serão, ou não, com o sacrifício de outros princípios fundamentais, seguindo de forma acrítica a ideia veiculada e, aparentemente generalizadamente percecionada, de que a regulação da profissão é danosa para a economia e o mercado único.

Se, por um lado, a Comissão Europeia coloca o seu foco no reforço do mercado interno dos serviços, através da harmonização das profissões regulamentadas, com o objetivo de intensificar a concorrência e simplificar e reforçar a prestação transfronteiriça de serviços, por outro, a mesma Comissão Europeia lança 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.

Assente na vontade de refundar uma resposta à crise instalada, a NEB pode contribuir para uma economia e uma sociedade mais sustentáveis, aproximando o *Green Deal* do bem-estar dos cidadãos. A resiliência é um dos seus objetivos, o que significa durabilidade, dilatar o ciclo de vida do construído. Atualmente, os edifícios na Europa são responsáveis por 40% do consumo de energia e por 36% das emissões de gases com efeito de estufa, responsabilizando-nos a todos naquilo que construímos: encomendadores, projetistas, cidadãos. Com a NEB, abre-se a porta a uma visão integradora ou holística do ambiente construído, uma nova cultura que se fundamenta no diálogo interdisciplinar tendencialmente convergente no objetivo a atingir: o da neutralidade carbónica europeia, e que fará a diferença na qualidade de vida dos seus cidadãos.

A qualidade do ambiente natural e construído – pode dizer-se, da arquitetura – tem sido objeto e objetivo nas políticas europeias ligadas ao desenvolvimento sustentável. “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

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

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

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*

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](#)

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 de elevada qualidade dessa arquitetura, em prol desse mesmo 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

⁴ [New report provides recommendations to ensure high-quality architecture and built environment. | Culture and Creativity \(europa.eu\)](#)

e a provisão de serviços, o que de alguma forma 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 resposta à análise da OCDE de 2018 sobre a concorrência no domínio das profissões

⁵ SWD(2016) 436 final.

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 do presente ano 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 a 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 25/2018 também alterou.

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.

No entanto, como se expôs, por um lado os documentos que sustentam as alterações que se pretendem introduzir estão, em nosso entendimento, feridos de precisão no que à profissão de arquiteto concerne e, por outro, o caminho que se aponta no sentido de uma crescente desregulação da atividade – ou da sua gradual regulação por profissionais que não arquitetos – parece-nos contrário ao que as políticas europeias pretendem alcançar: um ambiente construído e uma paisagem de elevada qualidade para todos.

II) Análise do Projeto de Lei

II.I) Do artigo 2.º

As alterações propostas são múltiplas e abrangentes. Sem se pretender fazer uma análise exaustiva a todas elas, atentemos, por isso, em alguns aspetos do projeto que entendemos atentar contra a base associativa, de natureza eminentemente privada, procurando transformar as ordens profissionais em meras extensões da Administração Direta do Estado sob dependência hierárquica do Governo, na alteração da Lei n.º 2/2013 prevista no artigo 2.º do Projeto de lei em análise:

Artigo 5.º

- Ao propor-se o aditamento ao n.º 2 do artigo 5.º da frase, “*bem como exercer atividades de natureza comercial, sem prejuízo da comercialização de artigos institucionais*”, revelam uma insinuação insidiosa de que o legislador pretende prevenir que as ordens profissionais não concorram deslealmente com os

agentes económicos, quando essa preocupação já está prevenida no artigo 6.º da atual Lei vigente, sob a epígrafe *princípio da especialidade*;

- Na versão proposta para uma nova redação do n.º 3 do mesmo artigo 5.º 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 impostos 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 essa impossibilidade absoluta, 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, pelo que, nos limites impostos pela lei, podem e devem 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.

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, referente aos estatutos das ordens profissionais, 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 pacificamente aceites, a lei geral não revoga a lei especial, precisamente porque

se presume que aquelas assentarem em diferentes pressupostos, o que também não permite o recurso à analogia;

- A proposta de aditamento de uma nova alínea q), deste segmento da norma (do artigo 8.º, n.º 1), ao impor obrigatoriamente a criação do *provedor dos destinatários dos serviços*, não é entendível, pela meridiana razão de que é contraditória com o regime vigente constante da alínea anterior, que mantém, onde se encontra estipulado a existência do *provedor dos destinatários dos serviços, se o houver!* Porventura, o que se admite como o mais lógico, querer-se-ia alterar a alínea p) vigente instituindo a obrigatoriedade deste órgão ser incluído nos Estatutos;
- Ainda neste artigo 8.º, a proposta de alteração do texto da alínea c) do n.º 2, diminuindo a duração máxima do estágio de 18 meses para 12 meses, embora em nada contenda com os Estatutos desta Ordem, não pode ser justificada, sem qualquer outro argumento a ser ponderado, com o facto de este regime constituir um obstáculo injustificado ou desproporcionado ao exercício do direito fundamental à livre escolha de uma atividade profissional;
- 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, possa 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, da lei que se pretende alterar, onde se determina 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 nos elucide sobre a sua clarificação, 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 para aqueles, remetendo para os estatutos de cada associação pública profissional a definição daqueles.
- 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 esta norma encerra, é inaceitável por pretender que os candidatos ao exercício profissional, no nosso caso da arquitetura, sejam avaliados *por personalidades de reconhecido mérito*, porque ninguém conseguirá descodificar o que se quer

significar com essa expressão, evidenciando 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. Neste segmento, aquele projeto de Lei não satisfaz o princípio da determinabilidade das leis e contende com a alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição.

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;

- Também a proposta de aditamento de um novo n.º 9, ainda ao artigo 8.º da Lei vigente, é evidentemente 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

- Em relação ao artigo 15.º da Lei n.º 2/2013 são propostas várias alterações, no projeto em apreciação, importando identificar, um por um, o conteúdo dessas alterações:
- 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 dois inevitáveis reparos: a esmagadora maioria dos estatutos destas associações, senão mesmo todos, fazem depender a eleição destes órgãos pelo método de sufrágio universal, direto, secreto e periódico, o que vem sendo entendido como a melhor expressão do princípio constitucional inscrito no n.º 4 do artigo 267.º da Constituição, visando assegurar que as associações públicas têm organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos; por outro lado, à semelhança das considerações vertidas a propósito do aditamento de um novo n.º 8 do artigo 8.º, que seria fastidioso repetir, valem integralmente no sentido de que, também, esta norma projetada padece de uma 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.

- Em consequência desta *mens legislatoris*, 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;

- 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).

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 insitos nos artigos 18.º, 50.º, n.º 3 e, ainda, do artigo 55.º, n.º 6, da Constituição.

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 e para o corpo do n.º 9, se revistam de alguma utilidade prática, nomeadamente para uma eventual clarificação relativa à sua interpretação, pelo que apenas a alteração proposta sobre a alínea b) do n.º 9 nos parece justificada, no sentido de promover a compatibilização resultante da obrigatoriedade de todas as associações públicas profissionais com o novo texto projetado, em virtude da existência desse órgão – o provedor dos destinatários dos serviços – passar a ter natureza imperativa;

Artigo 20.º

- O n.º 4 do artigo 267.º da Constituição (doravante também designada por CRP), reza o seguinte:

Artigo 267.º

(Estrutura da Administração)

- 1. 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 efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática.*
- 2. Para efeito do disposto no número anterior, a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da Administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes.*
- 3. A lei pode criar entidades administrativas independentes.*
- 4. 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.*
- 5. O processamento da actividade administrativa será objecto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito.*
- 6. As entidades privadas que exerçam poderes públicos podem ser sujeitas, nos termos da lei, a fiscalização administrativa.*

Anotando-se que o sublinhado constante desta transcrição é da nossa responsabilidade, pretendeu-se, com este expediente, singularizar aquele segmento da norma, para se poder determinar, com maior clareza, as razões que nos levam a considerar que o disposto em parte do artigo 2.º deste projeto de lei poderá vir a ser declarado inconstitucional pelo Tribunal Constitucional, quando e se a sua intervenção for suscitada.

Tudo se resume, como já deixámos transparecer, na dimensão teleológica da expressão, com assento no texto constitucional (cf. n.º 4 do artigo 267.º da Constituição), em que se refere que as associações públicas têm organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos.

Ora, tal postulado, acentua com particular vigor a presença de regras constitucionais, impondo a formação democrática dos órgãos dessas associações públicas, erradicando qualquer forma de nomeação administrativa, mesmo aquelas que derivem da possibilidade de escolha de um entre três candidatos designados por organismos da Administração Direta do Estado, atendendo que estes estão sujeitos ao poder de direção do Governo, enquanto as associações públicas estão apenas sujeitas a uma tutela de legalidade (cf. d) do artigo 199.º da CRP).

Ou seja: mesmo que se admitisse que o cargo de provedor dos destinatários dos serviços apenas tem competências para *analisar as queixas apresentadas pelos destinatários dos serviços e fazer recomendações, tanto para a resolução dessas queixas, como em geral para o aperfeiçoamento do desempenho da associação*, na medida em que por esse motivo não perde a qualidade de ser um órgão da associação pública profissional, a sua designação ficar dependente da

escolha ter obrigatoriamente que recair de entre três candidatos, propostos pela Direção Geral do Consumidor, sempre se teria que considerar violado o princípio constitucional emergente do artigo 267.º, n.º 4 da CRP que visa assegurar a formação democrática dos órgãos das associações públicas.

Ora, é precisamente essa inconstitucionalidade material que consta no projeto de lei em análise, o qual prevê, no seu artigo 2.º, a alteração do artigo 20.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, introduzindo um novo n.º 2 com a seguinte redação:

“O provedor dos destinatários dos serviços é designado pelo Bastonário ou Presidente da associação pública profissional de entre três candidatos propostos pela entidade pública responsável pela defesa do consumidor e não pode ser destituído, salvo por falta grave no exercício das suas funções.”

Nestes termos, é nosso parecer que a alteração do artigo 20.º é inconstitucional por violação do preceituado no artigo 267.º, n.º 4, da Constituição da República.

- No que diz respeito à projetada alteração do n.º 4 deste artigo 20.º, estabelecendo que *o cargo de provedor é remunerado nos termos do estatuto ou do regulamento da associação pública profissional*, nada temos a opor, até porque o próprio estatuto da Ordem dos Arquitectos já contempla esse regime remuneratório.

Artigo 24.º

- As alterações previstas para alíneas a) e c), do artigo 24.º da Lei que se pretende alterar, estão contaminadas pelos vícios já apontados nos comentários vertidos a propósito das alterações projetadas para o n.º 3 e n.º 8 do artigo 8.º, daí decorrente que, nesse específico contexto, são inaceitáveis nos termos aí enunciados.

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.

II.II) 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, para as opções aí desenvolvidas. Na verdade, determinar que este órgão seja composto por mais de metade dos seus titulares cuja condição essencial é de estes não serem membros inscritos na respetiva associação pública profissional ou que sejam propostos por um órgão da administração direta do Estado, é subverter o princípio constitucional inscrito no n.º 4 do artigo 267.º da Constituição, o qual impõe que as associações públicas têm

organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos, como já se expressara, implicitamente, anteriormente.

A esta situação acresce que, também ao arripio 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, a *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 variegados estatutos que criaram uma pluralidade de associações públicas profissionais.

Acresce que as competências disciplinares e de supervisão interorgânica, na Ordem dos Arquitectos, encontram-se repartidas entre os Conselhos de Disciplina e a Assembleia de Delegados (artigos 23.º e 31.º e artigo 19.º do EOA).

Não se vê por que motivo dirimente parte das competências destes órgãos se devem fundir num órgão só, sobretudo quando atentamos ao princípio da separação e interdependência de poderes.

Pelo contrário. Parece desejável, precisamente em nome do princípio da separação de poderes, que órgãos com poderes disciplinares se encontrem arredados de outras competências deliberativas ou executivas, não apenas porque a sua autonomização reforça a imparcialidade, como existem vantagens na especialização dos seus membros.

Por último, ainda sobre este novo artigo 15.º - A, não se entende a exigência da maioria qualificada de dois terços, exigidos para a eleição deste órgão, quando as regras comuns para todos os órgãos sociais, no caso em que não se preveja a sua representação proporcional, é a de que será eleita a lista que obtiver a maioria simples dos votos validamente expressos.

II.III) Do artigo 4.º

O presente projeto de lei pretende, ainda, aditar um novo n.º 3 ao artigo 7.º da Lei n.º 53/2015, de 11/06, de forma a 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 outras associações públicas profissionais.

II.IV Do artigo 5.º

- 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."

Por partes os artigos que estão diretamente relacionados com este preceito:

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 9 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 poderá ficar sempre sujeito à intervenção externa o funcionamento interno da própria Ordem.

III) Conclusão

Em 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.

24 de novembro de 2021

Gonçalo Byrne

Presidente da Ordem dos Arquitectos