

Exmos. Senhores,

Na sequência do email *infra*, envio o documento com os Comentários da AdC aos Projetos de Lei, em apreciação na especialidade, na Assembleia da República, que visam alterações à Lei n.º 2/2013 e à Lei n.º 53/2015.

Com os melhores cumprimentos,

Cristina Camacho

Comentários da AdC aos Projetos de Lei que visam a alteração da Lei n.º 2/2013 (associações públicas profissionais) e da Lei n.º 53/2015 (sociedades de profissionais sujeitas a associações públicas profissionais)

1. Enquadramento

- Foram apresentadas quatro iniciativas legislativas¹, na Assembleia da República (AR), que visam proceder à alteração de duas leis-quadro, a Lei n.º 2/2013, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais (também referidas como ordens profissionais)² e a Lei n.º 53/2015, que estabelece o regime jurídico da constituição e funcionamento das sociedades de profissionais sujeitas a associações públicas profissionais³.
- As iniciativas legislativas são as seguintes:
 - [Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª](#) (Grupo Parlamentar do Partido Socialista). Esta iniciativa legislativa é a mais ampla, propondo alterações às duas leis-quadro, em variadas matérias: separação das funções regulatória e representativa nas ordens profissionais; atividades reservadas; estágio profissional; oferta de atividades multidisciplinares por sociedades de profissionais; propriedade e gestão de sociedades de profissionais; e revogação da possibilidade dos Estatutos derogarem princípios da Lei n.º 2/2013, em matérias de acesso à profissão e do exercício da atividade.
 - [Projeto de Lei n.º 983/XIV/3](#) (Deputada Não Inscrita, Dra. Cristina Rodrigues). Propõe alterações à Lei n.º 2/2013, em matéria de estágio profissional.
 - [Projeto de Lei n.º 988/XIV/3](#) (Grupo Parlamentar do Partido Iniciativa Liberal). Propõe alterações à Lei n.º 2/2013, em matéria de oferta de atividades multidisciplinares por sociedades de profissionais; e, ainda, a revogação da possibilidade de os Estatutos derogarem princípios da lei-quadro, em matérias de acesso à profissão e do exercício da atividade.
 - [Projeto de Lei n.º 989/XIV/2.ª](#) (Grupo Parlamentar do Partido PAN – Pessoas, Animais e Natureza). Propõe alterações à Lei n.º 2/2013, em matéria de estágio profissional.
- As iniciativas legislativas foram aprovadas na generalidade⁴, encontrando-se em discussão na especialidade⁵, em discussão conjunta, na Comissão de Trabalho e Segurança Social (CTSS).
- A AdC tem vindo a defender a importância da eliminação das barreiras legais desnecessárias e desproporcionais ao acesso e ao exercício de atividades profissionais autorreguladas.
- Em primeiro lugar, ao remover as barreiras desnecessárias no acesso às profissões, promove-se o aumento da oferta, da concorrência e reforçam-se as condições para a inovação e novos modelos de negócio. Tal contribui para um aumento da qualidade dos serviços, um maior ajustamento da oferta às necessidades da procura e preços mais competitivos para os consumidores. Importa ainda destacar que, entre os consumidores dos serviços em causa, se incluem também as empresas, gerando um efeito multiplicador na economia.
- Estes efeitos assumem particular importância no contexto atual de recuperação económica.
- Por outro lado, e ainda neste contexto, destaca-se a importância da remoção das barreiras legais desnecessárias no acesso às profissões autorreguladas, na medida em que é crucial que os

¹ Cf. [Consulta Pública](#), promovida pela Assembleia da República, que decorreu de 2021.10.25 a 2021.11.24.

² Cf. [Lei n.º 2/2013](#), de 10 de janeiro.

³ Cf. [Lei n.º 53/2015](#), de 11 de junho.

⁴ Cf. [Votação na generalidade](#), na Reunião Plenária, na Assembleia da República, ocorrida a 2021.10.13.

⁵ Cf. [Página](#) da Assembleia da República.

indivíduos não estejam restringidos na sua capacidade para redirecionar as suas carreiras profissionais e, se necessário, se reinserirem no mercado de trabalho.

8. As iniciativas legislativas, em particular a mais ampla, acolhem as recomendações e propostas de alteração legislativa, à Lei n.º 2/2013 e à Lei n.º 53/2015⁶, resultantes do Projeto de Cooperação AdC/OCDE⁷, do qual resultaram as recomendações da OCDE⁸ e o Plano de Ação da AdC⁹ para a implementação dessas recomendações.
9. Estas alterações legislativas, com impacto transversal às várias profissões autorreguladas, permitirão criar as condições para a implementação de outras propostas do Plano de Ação que dependem da alteração de normas dos Estatutos das ordens profissionais analisadas.
10. É importante enfatizar os benefícios, quantitativos^{10,11} e qualitativos, que adviriam de uma implementação integral dessas propostas na economia portuguesa.
11. Neste contexto, em face das iniciativas legislativas, consideradas no seu todo, resultarão as seguintes alterações à Lei n.º 2/2013 e à Lei n.º 53/2015:
 - Separação das funções regulatória e representativa nas ordens profissionais e atribuição a um órgão interno de supervisão independente, separado dos restantes órgãos, de competência regulatória, em matérias relativas ao acesso e exercício da profissão;
 - Previsão de pedido de parecer junto de partes interessadas, de entre as quais, a AdC, para efeitos de avaliação da criação de novas ordens profissionais;
 - Reavaliação das atividades reservadas, com o objetivo de serem alteradas ou revogadas aquelas que sejam desadequadas, desnecessárias ou desproporcionais;
 - Alteração de características específicas dos estágios profissionais (duração, objeto, modelo de avaliação e custos associados) no sentido da sua proporcionalidade;
 - Redução de restrições à oferta de atividades multidisciplinares por sociedades de profissionais;
 - Eliminação de restrições à propriedade e à gestão de sociedades de profissionais.
 - Revogação da possibilidade dos Estatutos das ordens profissionais poderem derrogar os princípios da lei-quadro, em matérias de acesso à profissão e do exercício da atividade.
12. Não deixa de se salientar a importância da “*Norma Transitória*” do Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS), que prevê que as alterações se apliquem às associações públicas profissionais “*já criadas e em processo de criação*”¹², assim se assegurando a necessidade de se proceder à alteração dos Estatutos das ordens profissionais.

⁶ Cf. [Anexo 2](#) – Legislação Horizontal, do Plano de Ação da AdC.

⁷ Cf. Página da AdC, relativa ao [Projeto AdC Impact 2020 \(2016-2018\)](#).

⁸ Cf. “*Avaliações da OCDE de Impacto Concorrencial: Portugal*”: V. 1: [Transportes](#) e V. 2: [Profissões liberais autorreguladas](#).

⁹ Cf. “*Plano de Ação da AdC para a Reforma Legislativa e Regulatória de 13 Profissões Liberais Autorreguladas e para os Setores de Transporte Rodoviário, Ferroviário, Marítimo e Portuário*”; ver, ainda, as Propostas-Chave do Plano de Ação da AdC para o setor das [profissões liberais autorreguladas](#).

¹⁰ O Projeto AdC/OCDE estimou um impacto positivo na economia nacional, em face da implementação das propostas para as 13 profissões liberais autorreguladas, de 128 M€/ano (assente: elasticidade da procura de - 2 e redução de preço de 2,5%). Este valor encontra-se subestimado, não tendo sido incluídos valores para as duas profissões de saúde avaliadas.

¹¹ O Projeto AdC/OCDE estimou os potenciais efeitos económicos multiplicadores, na economia nacional, em face dos dados disponíveis, com relação à prestação de “*serviços jurídicos e contabilísticos*”, (Eurostat NACE M.69). Em 2013, este valor foi de 1,49 (1€ de procura adicional e 1,49€ no VAB de Portugal).

¹² Cf. Artigo 6.º, n.ºs 1 a 3, do Projeto de Lei n.º 974/XIV/3.ª (PS).

13.No seu contributo para a recuperação económica¹³, a AdC também destaca a importância de não se perder a oportunidade de implementar as propostas do seu Plano de Ação, mais importantes agora, no contexto da retoma económica.

2. As quatro iniciativas legislativas concretizam recomendações constantes do Projeto de Cooperação AdC/OCDE e do Plano de Ação da AdC, para a reforma da Lei n.º 2/2013 e da Lei n.º 53/2015

(i) *Separação das funções regulatória e representativa nas ordens profissionais e atribuição a um órgão interno de supervisão independente, separado dos restantes órgãos, de competência regulatória, em matérias relativas ao acesso e exercício da profissão*

14.O Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) propõe alterações à Lei n.º 2/2013, em linha com as propostas do Plano de Ação da AdC¹⁴.

15.No seu Plano de Ação, a AdC propôs a separação das duas funções, regulatória e representativa, atribuídas às associações públicas profissionais. A AdC considera que a atribuição destas duas funções gera um conflito de interesses, inerente no sistema de autorregulamentação, que pode conduzir à adoção de regulamentação desproporcional, que favorece os interesses privados ou corporativos, em detrimento do interesse público, do bem-estar e da concorrência.

16.A AdC propôs que tal separação envolvesse a criação de um órgão independente, externo ou interno, efetivamente separado dos restantes órgãos das ordens profissionais. Este órgão assumiria a função regulatória da profissão sobre as principais matérias, como o acesso e exercício da profissão. A direção desse órgão seria composta por representantes da própria profissão, mas também indivíduos de destacado mérito oriundos de outros órgãos reguladores ou organizações, representantes de organizações de consumidores e representantes académicos.

17.O Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) vem propor que a prossecução das atribuições representativa e regulatória, pelas associações públicas profissionais, seja conduzida de forma a garantir a independência da função regulatória, designadamente:

- Visa reforçar as competências do “*órgão de supervisão*” interno, já existente na legislação, em matéria regulatória, relativa ao acesso e exercício da profissão, em cada associação pública profissional; e visa garantir a sua independência face aos restantes órgãos¹⁵.

Este órgão de supervisão terá a seu cargo: o exercício de atribuições relativas ao estágio profissional (período formativo; avaliação final; fixação de taxas); o reconhecimento de habilitações e competências profissionais obtidas no estrangeiro; e a pronúncia, em sede de consulta, sobre propostas de atos legislativos que fixem reservas de atos da profissão¹⁶.

Ao nível da sua composição: será composto por representantes da profissão, inscritos na associação pública profissional; por representantes não inscritos, como professores de ensino superior que habilitem o acesso à profissão e personalidade de reconhecido mérito; e pelo Provedor dos destinatários dos serviços. O Presidente será escolhido de entre os membros não inscritos na associação pública profissional¹⁷.

¹³ Cf. [Contributo da AdC](#), “*Concorrência na Implementação da Estratégia de Recuperação Económica*”, de 15.06.2021.

¹⁴ Propõe alterações aos artigos 5.º, 8.º, 15.º, e o aditamento do artigo 15.º-A, da Lei n.º 2/2013.

¹⁵ Cf. artigo 15.º, n.º 2, *nova* alínea c), e *novo* n.º 10; e *novo* artigo 15.º-A, da Lei n.º 2/2013.

¹⁶ Cf. *novo* artigo 15.º-A, n.º 2, da Lei n.º 2/2013.

¹⁷ Cf. *novo* artigo 15.º-A, n.ºs 3 a 5, da Lei n.º 2/2013.

- Reforça a proibição de que as associações públicas profissionais não podem “*por... ato ou regulamento, estabelecer restrições à liberdade de acesso e de exercício da profissão*”¹⁸.

18.A AdC destaca que a introdução de um órgão independente (interno ou externo) e com funções de regulação incentivará uma melhor regulamentação da profissão e mais incentivos para inovar, em benefício dos clientes. Tal atenuará o conflito de interesses inerente no sistema de autorregulamentação e protegerá o interesse público.

19.Em conformidade, uma vez aprovada a iniciativa legislativa, será necessária a promoção, pelo legislador, das necessárias alterações legislativas aos Estatutos de todas as ordens profissionais.

(ii) Previsão de pedido de parecer junto de partes interessadas, de entre as quais, a AdC, para efeitos de avaliação da criação de novas ordens profissionais

20.O Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) propõe alterações à Lei n.º 2/2013, em linha com as propostas do Plano de Ação da AdC¹⁹.

21.O Plano de Ação da AdC propôs uma alteração ao mecanismo de audição, de modo a que, antes de emitir a sua decisão sobre a criação de uma nova associação pública profissional, a AR solicitasse um pedido de parecer junto de partes interessadas. A título ilustrativo: aos reguladores dos serviços prestados pelas profissões em análise; à AdC; aos representantes dos consumidores. Essa audição/pedido de parecer deveria conferir um prazo adequado e razoável para permitir a apresentação de comentários e análises de impacto.

22.O Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) vem alargar esse conjunto de partes interessadas. Para além da audição das associações representativas da profissão (disposição vigente), é prevista “*a emissão de parecer de outras partes interessadas, nomeadamente reguladores de serviços prestados pelas profissões em questão, Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP), Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP), associações científicas ou profissionais das áreas abrangidas, Autoridade da Concorrência e representantes dos consumidores*”.

(iii) Reavaliação das atividades reservadas, com o objetivo de serem alteradas ou revogadas aquelas que sejam desadequadas, desnecessárias ou desproporcionais

23.O Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) propõe alterações à Lei n.º 2/2013, em linha com as propostas do Plano de Ação da AdC²⁰.

24.O Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) consagra que a existência de atividades reservadas deve resultar “*expressamente da lei*” e ser fundada em critérios de “*adequação, necessidade e proporcionalidade, com enumeração taxativa*”²¹. Consagra, expressamente, que “*as associações públicas profissionais não podem, por qualquer meio, estabelecer atividades reservadas*”²². Adicionalmente, vem consagrar o direito de pronúncia “*sobre propostas de atos legislativos que fixem reservas de atos da profissão*”, ao novo órgão de supervisão independente²³.

25.No seu Plano de Ação, a AdC evidenciou que o título protegido com tarefas reservadas pode excluir outros profissionais do exercício de uma atividade autorregulada, reduzindo o número de profissionais no mercado e aumentando potencialmente os custos para os consumidores.

¹⁸ Cf. artigo 5.º, nova redação do n.º 3, da Lei n.º 2/2013.

¹⁹ Propõe alterações ao artigo 3.º, n.º 2, b), da Lei n.º 2/2013.

²⁰ Propõe alterações ao artigo 30.º, n.º 1 e novo n.º 2, e artigo 15.º-A, e), da Lei n.º 2/2013.

²¹ Cf. artigo 30.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2013.

²² Cf. artigo 30.º, novo n.º 2, da Lei n.º 2/2013.

²³ Cf. artigo 15.º-A, e), da Lei n.º 2/2013.

- 26.A AdC propôs, enquanto proposta prioritária e transversal às várias profissões, que fossem reavaliadas as atividades reservadas, com vista a reduzir os atos exclusivos, em respeito por critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade.
- 27.A abertura a outros profissionais poderia ocorrer após uma avaliação da extensão do risco para o interesse público da eliminação de algumas das restrições atuais, de forma a abrir o seu exercício a outros profissionais. Tal deveria suceder, *prima facie*, entre os profissionais dos grupos de profissões entre si, isto é, entre os profissionais das profissões jurídicas, das profissões técnicas e científicas, económico e financeiras e de saúde.
- 28.A título ilustrativo, no seu Plano de Ação, a AdC propõe que a reserva de certos atos económico-financeiros a contabilistas certificados seja reavaliada, propondo que o desempenho de tarefas mais simples possa ser aberto a outros profissionais²⁴.
- 29.As medidas propostas, que visam a eliminação de atividades reservadas desadequadas, desnecessárias ou desproporcionais, são passíveis de conduzir a mais concorrência, inovação e a preços mais competitivos dos serviços prestados, em benefício dos clientes, famílias e empresas.
- (iv) Alteração de características específicas dos estágios profissionais (duração, objeto, modelo de avaliação e custos associados) necessários à inscrição numa associação pública profissional*
- 30.No seu Plano de Ação, a AdC propôs ao legislador da necessidade de ser aferida a proporcionalidade das características dos estágios, como sejam, a sua duração, o seu objeto, o modelo de avaliação e custos associados, que podem ser desproporcionados para cumprir o seu objetivo.
- 31.Importaria reanalisar os critérios legais e regulatórios, com o objetivo de certificar que os candidatos adquiriram a formação profissional e ética exigida para o adequado acesso à e ao exercício de uma profissão liberal autorregulada.
- 32.Três das iniciativas legislativas promovem alterações à Lei n.º 2/2013, quanto aos estágios profissionais, os Projetos de Lei n.º 983/XIV/3 (Deputada Não Inscrita, Dra. Cristina Rodrigues), n.º 989/XIV/2.ª (PAN) e n.º 974/XIV/3ª (PS), em linha com as propostas do Plano de Ação da AdC.**
- 33.O Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS)²⁵ propõe alterações às características dos estágios profissionais, estatuidando que estas devem resultar dos Estatutos, de acordo com os “*limites definidos na Lei n.º 2/2013*”²⁶, e tendo em conta as competências do *novo* órgão interno de supervisão independente²⁷.
- 34.Quanto ao seu objeto: os Projetos de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) e n.º 983/XIV/3 (Deputada Não Inscrita) visam alterações que: (i) garantam que o estágio profissional seja necessário, “*apenas quando o estágio não faça parte integrante do curso conferente da necessária habilitação académica*”, obviando a uma duplicação de estágios – académico e profissional – com a mesma vertente²⁸; (ii) garantam que o estágio profissional não consiste numa mera repetição das matérias ou unidades curriculares já lecionadas e avaliadas no curso habilitante académico; e, ainda, (iii) que possa ser oferecido na “*modalidade de ensino à distância*”²⁹.

²⁴ Cf. Anexo 10 – Contabilista Certificado, Plano de Ação da AdC.

²⁵ O Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) propõe alterações ao artigo 8.º, n.º 1, c) e d), n.º 2, a), n.º 4, n.º 6, n.º 8, ao artigo 15.º-A, n.º 2, a), e ao artigo 24.º, n.º 6, a) e c), da Lei n.º 2/2013.

²⁶ Cf. artigo 8.º, n.º 1, e artigo 24.º, n.º 6, a), da Lei n.º 2/2013.

²⁷ Cf. artigo 15.º-A, n.º 2, a), da Lei n.º 2/2013.

²⁸ Cf. Proposta de alteração do Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) ao artigo 8.º, n.º 1, c), da Lei n.º 2/2013.

²⁹ Cf. Propostas dos Projetos de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) e n.º 983/XIV/3 (DNI) ao artigo 8.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2013.

35. A título ilustrativo, no seu Plano de Ação, a AdC propõe a eliminação da duplicação de estágios impostos aos candidatos a nutricionistas, considerando-se apenas um – académico ou profissional –, ambos com duração prática de seis meses³⁰.
36. Quanto à sua duração: os Projetos de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) e n.º 983/XIV/3 (Deputada Não Inscrita) visam alterações que: (i) assegurem que esta “*não pode exceder os 12 meses, a contar da data de inscrição e incluindo as fases eventuais de formação e de avaliação*”, obviando a estágios de duração desproporcional e superior àquela estabelecida na lei-quadro³¹; e (ii) que deve haver “*pelos menos, um período de inscrição por ano*”³².
37. A título ilustrativo, no seu Plano de Ação, a AdC propõe a redução da duração máxima do estágio para acesso à profissão de engenheiro, prevista nos Estatutos da ordem profissional, pelo menos, para aquela estabelecida na lei-quadro à data vigente (de 18 meses)³³.
38. Quanto ao modelo de avaliação: o Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) visa alterações que obviem a que a avaliação final do estágio não se cinja a *peer review*, sendo “*da responsabilidade de um júri independente, que deve integrar personalidade de reconhecido mérito, que não sejam membros da associação pública profissional*”³⁴.
39. A título ilustrativo, no seu Plano de Ação, a AdC propõe que a avaliação final do estágio de advocacia não se cinja a *peer review* e que seja realizada por um órgão independente da associação profissional, que pode incluir membros desta, mas que deve incluir profissionais de reconhecido mérito, como professores universitários de direito, magistrados, entre outros³⁵.
40. Quanto aos custos associados: os Projetos de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) e n.º 989/XIV/2.ª (PAN) visam alterações que assegurem a proporcionalidade das taxas face aos custos, estatuidando que “*obedecem aos critérios da adequação, necessidade e proporcionalidade*”³⁶.
41. A título ilustrativo, no seu Plano de Ação, a AdC propõe a reavaliação da proporcionalidade das taxas e encargos do exame de acesso e do estágio profissional dos revisores oficiais de contas (orçados acima de € 3700), no sentido de refletirem os custos de organização, seguindo critérios claros e transparentes tornados públicos pela ordem profissional³⁷.
42. As medidas propostas poderão levar a uma redução nos custos de oportunidade que o estágio implica, bem como a um aumento da independência e transparência do seu processo de avaliação sem pôr em causa a qualidade, o que poderá levar a um aumento da oferta e a uma redução dos preços, em benefício da eficiência e dos consumidores.

(v) Redução de restrições à oferta de atividades multidisciplinares por sociedades de profissionais:

- 43. Os Projetos de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS)³⁸ e n.º 988/XIV/3.ª (IL)³⁹ propõem alterações à Lei n.º 2/2013 e à Lei n.º 53/2015, em linha com o Plano de Ação da AdC.**

³⁰ Cf. Anexo 13 – Nutricionista, Plano de Ação da AdC.

³¹ Cf. Propostas dos Projetos de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) e n.º 983/XIV/3 (DNI) ao artigo 8.º, n.º 2, a), da Lei n.º 2/2013.

³² Cf. Proposta de alteração do Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) ao artigo 8.º, n.º 1, d), da Lei n.º 2/2013.

³³ Cf. Anexo 7 – Engenheiro, Plano de Ação da AdC.

³⁴ Cf. Proposta de alteração do Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) ao artigo 8.º, n.º 8, artigo 15.º-A, n.º 2, a), e artigo 24.º, n.º 6, c), da Lei n.º 2/2013.

³⁵ Cf. Anexo 3 – Advogado, Plano de Ação da AdC.

³⁶ Cf. Proposta de alteração do Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) ao artigo 8.º, n.º 6, e artigo 15.º-A, n.º 2, a), da Lei n.º 2/2013; e proposta de alteração do Projeto de Lei n.º 989/XIV/2.ª (PAN) ao artigo 8.º, n.º 5, da Lei n.º 2/2013.

³⁷ Cf. Anexo 9 – Revisor Oficial de Contas, Plano de Ação da AdC.

³⁸ O Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) propõe alterações aos artigos 27.º, n.ºs 2 a 4 e 29.º, da Lei n.º 2/2013, e ao artigo 7.º, novo n.º 3, da Lei n.º 53/2015.

³⁹ O Projeto de Lei n.º 988/XIV/3.ª (IL) propõe alterações ao artigo 27.º, n.º 1 e 4 (revogação), da Lei n.º 2/2013.

- 44.No seu Plano de Ação, a AdC defende, de forma transversal, a possibilidade da prática multidisciplinar e a criação de estruturas de negócios alternativas⁴⁰.
- 45.Nota-se que, como princípio geral, as leis-quadro, a Lei n.º 2/2013 e a Lei nº 53/2015, não proíbem a multidisciplinariedade. Podem ser constituídas sociedades de profissionais que tenham por objeto principal o exercício de profissões organizadas numa única associação pública profissional, em conjunto ou em separado com o exercício de outras profissões ou atividades, desde que seja observado o regime de incompatibilidades e impedimentos aplicável⁴¹. Contudo, as leis-quadro permitem que os Estatutos das ordens profissionais proibam ou restrinjam a multidisciplinariedade.
- 46.No seu Plano de Ação, a AdC propõe que a possibilidade de restrição da prática multidisciplinar seja revogada. Em particular, nas sociedades de profissionais das profissões jurídicas onde esta é proibida, nos Estatutos das várias ordens profissionais, sendo apenas permitido o objeto social exclusivo, num único modelo permitido para a prática da profissão de forma coletiva⁴²).
- 47.A este respeito a AdC destaca a existência de exemplos de jurisdições onde a multidisciplinariedade com a prestação de serviços jurídicos é permitida, designadamente, em Espanha, na Inglaterra, no País de Gales e nos Estados Unidos da América⁴³.
- 48.O Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) faz referência, na exposição de motivos, em defesa da multidisciplinariedade, ao cumprimento da Diretiva Serviços (“*atividades pluridisciplinares*”)⁴⁴. Ao nível da Lei n.º 2/2013, densifica que a constituição de sociedades multidisciplinares deve ficar sujeita a um conjunto de condições, em que: “[a] sociedade garanta a aplicação do regime de incompatibilidades e impedimentos, bem como de prevenção de conflitos de interesses ...”; que “[s]eja garantida a independência técnica, a proteção de informação de clientes e a observância dos deveres deontológicos aplicáveis a cada atividade profissional desenvolvida”; e que “[a] sociedade seja dotada de um sistema interno de salvaguarda de sigilo profissional”⁴⁵. Adicionalmente, vem propor uma alteração no sentido que os Estatutos das ordens profissionais sujeitem as incompatibilidades e impedimentos ao teste da sua necessidade e proporcionalidade⁴⁶.
- 49.Ao nível da Lei n.º 53/2015, quanto ao objeto social, o de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) vem propor que fique expressa a regra de que “*podem ainda ser constituídas sociedades multidisciplinares de profissionais para exercício de profissões organizadas em mais do que uma associação pública profissional*”, submetendo-as ao regime do artigo 27.º, n.ºs 2 a 4, da Lei n.º 2/2013⁴⁷.
- 50.Também o Projeto de Lei n.º 988/XIV/3.ª (IL) vem propor alterações em sede da Lei n.º 2/2013, no sentido de garantir que os Estatutos das ordens profissionais não podem derrogar a regra da possibilidade de sociedades multidisciplinares⁴⁸.
- 51.As medidas propostas pelas duas iniciativas legislativas, ao visarem eliminar ou reduzir restrições injustificadas ao exercício de profissões autorreguladas em multidisciplinariedade, estão em linha com as recomendações da AdC e permitirão a exploração de economias de gama e economias de

⁴⁰ Cf. [Anexo 2](#) – Legislação Horizontal, do Plano de Ação da AdC. A AdC propõe que a Lei n.º 2/2013 (*i.e.* artigo 27.º, n.º 1 e n.º 4) e a Lei n.º 53/2015 (*i.e.*, artigo 7.º, n.º 2), sejam alteradas. Em particular, os Estatutos das ordens profissionais das profissões jurídicas que proíbem a multidisciplinariedade (advogados, notários, solicitadores e agentes de execução).

⁴¹ Cf. Lei n.º 2/2013 (*i.e.* artigo 27.º, n.º 1 e n.º 4) e Lei n.º 53/2015 (*i.e.*, artigo 7.º, n.º 2).

⁴² Cf. Lei n.º 145/2015, Anexo, artigo 213.º, n.º 7; e Lei n.º 49/2004, artigo 6.º, n.º 1. No entanto, importa mencionar dois documentos que indiciam, desde 2013, uma abertura à mudança: o anteprojeto de um novo Estatuto da Ordem dos Advogados e a proposta do denominado Estatuto Profissional do Advogado (não aprovados), ambos de 2013.

⁴³ Cf. Plano de Ação da AdC, pp. 33-35.

⁴⁴ Cf. artigo 25.º da Diretiva Serviços ([Diretiva 2006/123/CE](#), relativa aos serviços no mercado interno).

⁴⁵ Cf. artigo 27.º, n.º 2, da Lei n.º 2/2013.

⁴⁶ Cf. artigo 29.º, da Lei n.º 2/2013.

⁴⁷ Cf. artigo 7.º, *novo* n.º 3, da Lei n.º 53/2015.

⁴⁸ Cf. alterações ao artigo 27.º, n.º 1 e 4 (revogação), da Lei n.º 2/2013.

escala, resultantes de uma maior especialização e qualidade de serviço, fruto da interação entre uma gama mais ampla de profissionais. Tal entregará, aos consumidores, preços mais competitivos e a conveniência de um "balcão único" na prestação de uma gama mais alargada e inovadora de serviços profissionais, por exemplo, revisores oficiais de contas, advogados e economistas.

(vi) **Eliminação de restrições à propriedade e à gestão de sociedades de profissionais:**

52. O Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) propõe alterações à Lei n.º 2/2013 e à Lei n.º 53/2015, em linha com o Plano de Ação da AdC⁴⁹.

53. No seu Plano de Ação, a AdC defende, de forma transversal, para todas as profissões autorreguladas⁵⁰, a eliminação de restrições à propriedade, advogando a separação da propriedade do exercício da atividade; assim como, a eliminação de restrições à sua gestão, propondo que esta esteja aberta a indivíduos não-profissionais e com outras profissões.

54. A título ilustrativo, é nas sociedades das profissões jurídicas que os Estatutos das ordens profissionais são mais restritivos⁵¹. Estes exigem que a totalidade da detenção do capital social e dos direitos de voto sejam unicamente detidos pelos seus profissionais (advogados, notários, solicitadores e agentes de execução). Também a sua gestão assenta num único modelo, que exige que todos os membros do órgão executivo sejam profissionais de uma única ordem profissional.

55. O Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) vem propor a eliminação das normas que determinam que o capital social, assim como os direitos de voto, sejam detidos, pelo menos, em maioria, por profissionais; e, ainda, que pelo menos um dos gerentes ou administradores seja membro da associação pública profissional; mais eliminando a possibilidade de serem estabelecidas restrições por via dos Estatutos das ordens profissionais⁵².

56. Vem, também, propor que *“podem ser sócios, gerentes ou administradores”* aqueles que não possuam as qualificações profissionais exigidas para o exercício das profissões organizadas na associação pública profissional, ficando *“sujeitos aos deveres deontológicos e de sigilo aplicáveis”*⁵³.

57. As medidas propostas potenciam um maior investimento, aumentos de escala, redução de custos operacionais, honorários mais competitivos em benefício dos clientes, sejam estas empresas ou famílias. Uma gestão profissionalizada poderá ainda beneficiar a própria sociedade.

(vii) **Revogação da possibilidade de os Estatutos das ordens profissionais derrogarem os princípios da Lei n.º 2/2013, em matérias de acesso à profissão e do exercício da atividade**

58. Os Projetos de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS)⁵⁴ e n.º 988/XIV/3ª (IL)⁵⁵ propõem uma “Norma Revogatória” que visa, em comum, a eliminação do n.º 1, do artigo 33.º da Lei n.º 2/2013.

59. A norma vigente permite que os Estatutos das ordens profissionais estabeleçam *“requisitos contrários”* aos requisitos-regra, plasmados na Lei n.º 2/2013, em matérias de acesso à profissão e do exercício da atividade.

⁴⁹ O Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) propõe alterações ao artigo 27.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 2/2013, e a revogação do artigo 9.º, n.º 2, da Lei n.º 53/2015.

⁵⁰ Cf. Plano de Ação da AdC, importa considerar as especificidades do Direito Europeu quanto à propriedade de sociedades profissionais de ROC. Em cumprimento da Diretiva (CE) n.º 2006/43/CE (Diretiva de Auditoria), apesar da maioria dos direitos de voto dever ser detida por ROC, a maioria do capital social pode ser detida por indivíduos ou entidades investidoras.

⁵¹ Cf. Anexo 3 – Advogado, Plano de Ação da AdC.

⁵² Cf. artigo 27.º, n.º 3, a), b), da Lei n.º 2/2013.

⁵³ Cf. artigo 27.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2013.

⁵⁴ O Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) propõe alterações aos artigos 27.º, n.ºs 2 a 4 e 29.º, da Lei n.º 2/2013, e ao artigo 7.º, novo n.º 3, da Lei n.º 53/2015.

⁵⁵ O Projeto de Lei n.º 988/XIV/3ª (IL) propõe alterações ao artigo 27.º, n.º 1 e 4 (revogação), da Lei n.º 2/2013.

60. As iniciativas legislativas visam eliminar a possibilidade de serem estabelecidas, nos Estatutos, barreiras legais que estabeleçam: (i) “*números clausus no acesso à profissão, incluindo a qualquer especialidade, associado ou não a restrições territoriais em função da população ou de distâncias geográficas entre profissionais ou suas sociedades*”⁵⁶; (ii) “*restrições territoriais ou ao número de estabelecimentos*”⁵⁷; (iii) “*fixação de preços*”⁵⁸; (iv) “*proibição absoluta de publicidade*”⁵⁹.
61. A AdC propõe a eliminação de várias barreiras legais acima identificadas, constantes dos Estatutos de ordens profissionais, por se afigurarem desproporcionais. A título ilustrativo, refira-se a proposta de eliminação das restrições ao livre estabelecimento da atividade notarial, que sujeita a abertura de escritórios notariais a um duplo licenciamento, de delimitação geográfica e alocação de quotas.⁶⁰
62. Conforme exposto, a implementação da “*Norma Revogatória*”, como proposta, afigura-se passível de contribuir para a implementação de várias das propostas constantes do Plano de Ação da AdC.
- 3. Comentários às propostas específicas do Projeto de Lei n.º 974/XIV/3.ª (PS) que visam conferir atribuições à AdC no âmbito desta iniciativa legislativa**
- a. Emissão de parecer, pela AdC, para efeitos do procedimento de avaliação, pela AR, da constituição de novas associações públicas profissionais*
63. A previsão constante no Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS), em sede do artigo 3.º, n.º 2, b), da Lei n.º 2/2013, relativo à constituição de novas associações públicas profissionais, está em linha com a proposta da AdC, constante do seu Plano de Ação⁶¹.
64. A AdC sugere da pertinência em ser incluído um prazo adequado e razoável, para a emissão do referido parecer, pelas partes interessadas.
- b. “Norma Transitória” que prevê a emissão de relatório da AdC, a apresentar ao Governo, sobre a reavaliação de impacto concorrencial de matérias reservadas, no prazo de 60 dias*
65. O Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) prevê uma “*Norma Transitória*”, que atribui à AdC a elaboração de um relatório, a apresentar ao Governo, no prazo de 60 dias da sua entrada em vigor, relativamente ao “*cumprimento dos critérios*” estabelecidos no artigo 30.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2013 e da Lei n.º 2/2021⁶², em matéria de atividades reservadas, podendo efetuar uma “*recomendação quanto à manutenção, alteração ou revogação dos regimes de reserva de atividade em vigor*”⁶³.
66. A AdC procurará contribuir, fundamentadamente, para o processo de reavaliação de impacto concorrencial das restrições legais ao exercício de uma qualquer atividade liberal autorregulada, em face da reserva de atividades em vigor, que não sejam adequadas, necessárias ou proporcionais.
67. Sem prejuízo e, neste contexto, não deixa a AdC de sinalizar que o processo de reavaliação de impacto concorrencial de matérias reservadas se reveste de elevada complexidade, exigindo um conjunto muito amplo e diverso de conhecimentos técnicos e científicos que a AdC não disporá, relativamente a todas as profissões liberais autorreguladas.
68. Em resultado e, sem prejuízo de o Plano de Ação da AdC propor algumas propostas específicas, relativamente a algumas profissões autorreguladas ali analisadas, em regra, **a proposta-chave da**

⁵⁶ Cf. artigo 24.º, n.º 7, por remissão do artigo 33.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2013.

⁵⁷ Cf. artigo 26.º, n.º 3, por remissão do artigo 33.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2013.

⁵⁸ Cf. artigo 26.º, n.º 3, por remissão do artigo 33.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2013.

⁵⁹ Cf. artigo 32.º, n.º 1, por remissão do artigo 33.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2013.

⁶⁰ Cf. Anexo 4 – Notário, Plano de Ação da AdC.

⁶¹ Cf. [Anexo 2](#) – Legislação Horizontal, do Plano de Ação da AdC.

⁶² Cf. [Lei n.º 2/2021](#), de 21 de janeiro, que estabelece o regime de avaliação da proporcionalidade prévia à adoção de disposições legislativas que limitem o acesso ou o exercício de profissão regulamentada, transpondo a Diretiva (UE) 2018/958.

⁶³ Cf. Artigo 6.º, n.º 4, do Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) – “*Norma Transitória*”.

AdC é que esse exercício de reavaliação das matérias reservadas seja levado a cabo pelo legislador, ouvidas as associações públicas profissionais e outras entidades competentes.

c. “Cláusula de Reexame” que prevê a emissão de relatório da AdC, a apresentar à AR, no prazo de três anos:

69.O Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) prevê uma “Cláusula de Reexame”, que atribui à AdC a elaboração de um relatório, a apresentar à AR, no prazo de três anos da sua entrada em vigor, sobre a “aplicação e eficácia, podendo ser acompanhado de propostas adequadas”⁶⁴.

70.A AdC procurará contribuir, fundamentadamente, para o processo desse reexame, acompanhando, se necessário, o seu relatório, de um conjunto de propostas adequadas, em prol da concorrência e dos consumidores dos serviços em causa.

4. Conclusão

71.Em face de todo o exposto, sumariam-se na Caixa *infra*, os comentários às iniciativas legislativas:

As quatro iniciativas legislativas acolhem as recomendações e propostas de alteração legislativa constantes do Projeto de Cooperação AdC/OCDE e o Plano de Ação da AdC

- As iniciativas legislativas acolhem propostas de alteração à Lei n.º 2/2013 e à Lei n.º 53/2015, em particular a mais ampla, concretizando o Plano de Ação da AdC.

Propostas específicas do Projeto de Lei n.º 974/XIV/3.ª (PS) que visam conferir atribuições à AdC

- Parecer da AdC, para efeitos do procedimento de avaliação, pela Assembleia da República, da constituição de novas associações públicas profissionais (*cf.* alteração ao artigo 3.º, n.º 2, b), da Lei n.º 2/2013): a AdC sugere da pertinência em ser incluído um prazo adequado e razoável, para a emissão do referido parecer, pelas partes interessadas.
- Relatório da AdC, a apresentar ao Governo, sobre reavaliação de impacto concorrencial de matérias reservadas, no prazo de 60 dias (“Norma Transitória”): a AdC procurará contribuir para o processo de reavaliação de impacto concorrencial das restrições legais ao exercício de uma qualquer atividade liberal autorregulada, em face da reserva de atividades, que não sejam adequadas, necessárias ou proporcionais.

Sem prejuízo, a AdC sinaliza que o processo de reavaliação de impacto concorrencial de matérias reservadas se reveste de elevada complexidade, exigindo um conjunto muito amplo e diverso de conhecimentos técnicos e científicos que a AdC não disporá, relativamente a todas as profissões liberais autorreguladas. Em resultado e, sem prejuízo de o Plano de Ação da AdC propor algumas propostas específicas, em regra, a **proposta-chave da AdC é que esse exercício de reavaliação das matérias reservadas seja levado a cabo pelo legislador, ouvidas as associações públicas profissionais e outras entidades competentes.**

- Relatório da AdC, a apresentar à Assembleia da República, no prazo de três anos (“Cláusula de Reexame”): a AdC procurará contribuir, fundamentadamente, para o processo de reexame da Lei visada pelo Projeto de Lei, sobre a sua “aplicação e eficácia”, acompanhando, se necessário, o seu relatório, de um conjunto de propostas adequadas, em prol da concorrência e dos consumidores dos serviços em causa.

novembro de 2021

⁶⁴ Cf. Artigo 7.º, do Projeto de Lei n.º 974/XIV/3ª (PS) – “Cláusula de Reexame”.