



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXMO SENHOR
DEPUTADO PEDRO ROQUE
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE
TRABALHO E SEGURANÇA SOCIAL

Ofício n.º 726 /1.ª-CACDLG/2019
NU: 664830

Data: 20-10-2020

ASSUNTO: Parecer 1.ª CACDLG sobre as Propostas de Lei n.ºs 57/XIV/2.ª (GOV) e
59/XIV/2.ª (GOV)

Como Presidente,

Para os devidos efeitos, junto se envia a V. Ex.ª o parecer relativo à **Proposta de Lei n.º 57/XIV/2.ª (GOV)** – “*Transpõe a Diretiva (UE) 2018/958, relativa a um teste de proporcionalidade a realizar antes da aprovação de uma regulamentação das profissões*” e à **Proposta de Lei n.º 59/XIV/2.ª (GOV)** – “*Procede à simplificação dos procedimentos associados ao reconhecimento das qualificações profissionais, transpondo a Diretiva 2005/36/CE*” tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do PCP, do CDS-PP, do PAN e do DURP do CH, na reunião de 20 de outubro de 2020 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

Luís Marques Guedes

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

Luís Marques Guedes

(Luís Marques Guedes)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROPOSTA DE LEI N.º 57/XIV/2.ª (GOV) – TRANSPÕE A DIRETIVA (UE) 2018/958, RELATIVA A UM TESTE DE PROPORCIONALIDADE A REALIZAR ANTES DA APROVAÇÃO DE UMA REGULAMENTAÇÃO DAS PROFISSÕES

PROPOSTA DE LEI N.º 59/XIV/2.ª (GOV) – PROCEDE À SIMPLIFICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ASSOCIADOS AO RECONHECIMENTO DAS QUALIFICAÇÕES PROFISSIONAIS, TRANSPONDO A DIRETIVA 2005/36/CE

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Governo tomou a iniciativa de apresentar, em 24 de setembro de 2020, a **Proposta de Lei n.º 57/XIV/2.ª** – “*Transpõe a Diretiva (UE) 2018/958, relativa a um teste de proporcionalidade a realizar antes da aprovação de uma regulamentação das profissões*” e a **Proposta de Lei n.º 59/XIV/2.ª** – “*Procede à simplificação dos procedimentos associados ao reconhecimento das qualificações profissionais, transpondo a Diretiva 2005/36/CE*”.

Estas apresentações foram efetuadas nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento, com exceção do previsto no n.º 3 desse artigo, atendendo a que o Governo



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

não acompanhou estas propostas de lei “*dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado, bem como das tomadas de posição das entidades ouvidas pelo Governo no âmbito do procedimento da respetiva aprovação*”.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, datado de 29 de setembro de 2020, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Trabalho e Segurança Social (comissão competente), em conexão com a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Relativamente à Proposta de Lei n.º 57/XIV/2.^a, foi promovida, em 30 de setembro de 2020, a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas.

A discussão na generalidade destas Propostas de Lei já se encontra agendada para o Plenário do próximo dia 23 de outubro de 2020.

I b) Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas

- **Proposta de Lei n.º 57/XIV/2.º (GOV)**

Esta Proposta de Lei pretende transpor para o ordenamento jurídico português a Diretiva (UE) 2018/958, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa a um teste de proporcionalidade a realizar antes da aprovação de uma regulamentação das profissões¹.

Nesse sentido, esta iniciativa revoga o Decreto-Lei n.º 37/2015, de 10 de março, que, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, estabelece o regime de acesso e exercício de profissões e de atividades profissionais, propondo-se a aprovar um novo regime nesta matéria, no qual é estabelecido, em

¹ De referir que esta Diretiva deveria ter sido transposta até 30 de julho de 2020, tendo, por isso, já sido ultrapassado o prazo fixado para a respetiva transposição – cfr. artigo 13.º, n.º 1, da Diretiva (UE) 2018/958.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

cumprimento da referida Diretiva, o regime aplicável à avaliação da proporcionalidade prévia à adoção de disposições legislativas que limitem o acesso a profissão regulamentada, ou a regulamentar, ou o seu exercício – cfr. artigos 1.º e 18.º.

Muito embora seja proposta a revogação integral do Decreto-Lei n.º 37/2015, de 10 de março, a verdade é que muitas das disposições nele contidas são vertidas no texto do novo regime de acesso e exercício de profissões e de atividades profissionais.

Assim sendo, e por comparação ao regime contido no Decreto-Lei n.º 37/2015, de 10 de março, destacamos as seguintes novidades introduzidas nesta iniciativa, as quais decorrem do que é exigido na Diretiva (UE) 2018/958:

- Deixam de estar excluídas do âmbito de aplicação do regime de acesso e exercício de profissões e de atividades profissionais as profissões reguladas por associações públicas profissionais, dispendo-se que, sem prejuízo do disposto na Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, o âmbito de aplicação da lei ora proposta, bem como os seus artigos 3.º (Definições), 4.º (Liberdade de acesso e exercício de profissões e atividades profissionais) e 10.º (Avaliação prévia da proporcionalidade), 11.º (Parecer sobre a avaliação da proporcionalidade), 12.º (Intercâmbio de informações e transparência) e 13.º (Avaliação sucessiva), quanto à avaliação da proporcionalidade, se aplicam às profissões regulamentadas por associações públicas profissionais – cfr. artigo 2.º;
- No elenco das definições para efeitos desta nova lei, passa a definir-se o que se entende por «*Atividade reservada*» e por «*Título profissional protegido*», introduzem-se alterações pontuais às definições de «*Profissão de acesso livre*» e de «*Profissão regulamentada*», e elimina-se a definição de «*Profissão regulada*» - cfr. artigo 3.º;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- São densificadas as normas relativas à liberdade de acesso e exercício de profissões ou atividades profissionais – cfr. artigo 4.º, prevendo-se nomeadamente:
 - o Que as atividades profissionais associadas a determinada profissão só lhe estejam reservadas quando tal resulte expressamente da lei;
 - o Que não é admissível estabelecer, por qualquer meio, seja por ato ou por regulamento, restrições de à liberdade de acesso e exercício de profissão que não estejam previstas na lei;
 - o Que a adoção de disposições legislativas que limitem o acesso a profissão regulamentada ou a regulamentar, ou o seu exercício, deve ser precedida de uma avaliação da proporcionalidade;
 - o Que as disposições legislativas que limitem o acesso às profissões ou atividades profissionais e o respetivo exercício não podem ser, direta ou indiretamente, discriminatórias, nomeadamente em razão da nacionalidade ou do local da residência;
 - o Que “razões de ordem pública, segurança pública ou de saúde pública” também podem justificar qualquer regulamentação ou restrição do acesso e exercício de profissões ou atividades profissionais;
 - o Que não são consideradas razões imperiosas de interesse público, que justifiquem uma restrição ao acesso a profissões regulamentadas ou ao seu exercício, motivos de natureza exclusivamente económica ou de índole estritamente administrativa.
- São aditados preceitos inovadores que regulam a avaliação prévia da proporcionalidade (artigo 10.º), o parecer sobre a avaliação da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

proporcionalidade (artigo 11.º), o intercâmbio de informações e transparência (artigo 12.º) e a avaliação sucessiva (artigo 13.º), salientando-se deste novo regime o seguinte:

- A avaliação da proporcionalidade das disposições legislativas que limitem o acesso a profissão regulamentada ou a regulamentar incumbe, no caso destas, à área governativa sectorial, e no caso daquelas, às autoridades nacionais competentes para proceder ao reconhecimento das qualificações profissionais;
- Na avaliação da proporcionalidade devem ser considerados um conjunto de elementos, nomeadamente a natureza dos riscos relacionados com os objetivos de interesse públicos visados ou a possibilidade da utilização de meios menos restritivos para alcançar o objetivo de interesse público;
- A avaliação da proporcionalidade está sujeita a parecer obrigatório a emitir pela Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT), o qual deve ser emitido no prazo de 30 dias úteis contados a partir da data da receção da avaliação da proporcionalidade, acompanhada do respetivo projeto ou proposta de legislação;
- As autoridades nacionais competentes para proceder ao reconhecimento das qualificações profissionais devem colaborar no intercâmbio de informações com as entidades homólogas dos outros Estados-Membros, e devem comunicar à Comissão Europeia as razões para considerar que as disposições avaliadas são justificadas e proporcionadas e proceder ao seu registo na base de dados das profissões regulamentadas,
- Após a adoção de disposições legislativas que limitem o acesso às profissões regulamentadas ou o seu exercício, as autoridades



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

competentes para proceder ao reconhecimento das qualificações profissionais devem assegurar a sua conformidade com o princípio da proporcionalidade através de uma avaliação de impacto, tendo por base os objetivos no momento da adoção e os seus efeitos, a realizar no prazo de três anos após a sua entrada em vigor e sucessivamente de três em três anos a contar dessa data, caso as referidas disposições não sofram alterações, e sempre que se justificar, tendo em conta quaisquer desenvolvimentos ocorridos em virtude da implementação das disposições em causa. Essa avaliação de impacto deve ser enviada à DGERT, tendo em vista a elaboração de parecer sobre a adequação dos regimes profissionais às normas e princípios consagrados nesta lei.

Em relação ao demais, a Proposta de Lei n.º 57/XIV/2.ª replica, *grosso modo*, o regime atualmente contido no Decreto-Lei n.º 37/2015, de 10 de março, cuja revogação propõe.

É proposto que este novo regime de acesso e exercício de profissões e de atividades profissionais entre em vigor “no primeiro dia útil do mês seguinte ao da sua publicação” – cfr. artigo 19.º.

- **Proposta de Lei n.º 59/XIV/2.º (GOV)**

Considerando que “10 anos volvidos após a publicação da Lei n.º 9/2009, de 4 de março, esta revela ainda algumas lacunas de convergência com as... diretivas da União Europeia” cuja transposição é por si efetuada, o Governo pretende, através desta Proposta de Lei, “proceder ao aperfeiçoamento” desta lei, “de modo a garantir a necessária harmonização legislativa e, assim, melhor servir os interesses dos cidadãos e das organizações que dela beneficiam e que a ela recorrem visando, nomeadamente, concorrer para a efetivação do mercado único europeu através da simplificação dos procedimentos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

administrativos, associados ao reconhecimento das qualificações profissionais” - cfr. exposição de motivos.

Neste sentido, a Proposta de Lei *sub judice* consagra, em suma, as seguintes alterações à Lei n.º 9/2009, de 4 de março, que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2005/36/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, alterada pelas Leis n.ºs 41/2012, de 28 de agosto, 25/2014, de 2 de maio, e 26/2017, de 30 de maio:

- Uniformização dos prazos (atualmente uns estão em meses e outros em dias, passando todos a estarem em semanas ou meses), cuja contagem passa a ser feita de forma corrida, deixando de lhes ser aplicável as regras do Código de Procedimento Administrativo;
- A equiparação a profissão regulamentada da profissão exercida por determinadas organizações ou associações que beneficiam de um reconhecimento especial noutro Estado-Membro da União Europeia;
- Aclaração das condições de inscrição temporária e automática no âmbito da prestação de serviços;
- Clarificação da garantia da proteção dos direitos adquiridos, para efeitos de reconhecimento de títulos de formação, no acesso a determinadas atividades.

Em decorrência, a presente iniciativa, que procede à quarta alteração à Lei n.º 9/2009, de 4 de março, propõe modificações aos seus artigos 1.º, 2.º, 2.º-B, 2.º-C, 2.º-D, 2.º-F, 4.º, 5.º, 6.º, 8.º, 9.º, 11.º, 17.º, 19.º, 20.º, 24.º, 41.º, 46.º-A, 46.º-B, 47.º, 50.º-A, 51.º, 52.º, 52.º-A, 52.º-B, 52.º-C e 54.º, bem como o aditamento de um novo anexo IV com a lista de associações ou organizações profissionais que preenchem as condições do novo n.º 2 do artigo 2.º desta lei – cfr. artigos 1.º, 2.º e 3.º.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

É proposta a republicação da Lei n.º 9/2009, de 4 de março, prevendo-se que, no texto da lei republicada, onde se lê «dentista» se deva ler «médico dentista» - cfr. artigo 4.º.

É proposto que estas alterações entrem em vigor “no primeiro dia útil do mês seguinte ao da sua publicação” – cfr. artigo 5.º.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O signatário do presente parecer abstém-se, neste sede, de manifestar a sua opinião política sobre as Propostas de Lei n.ºs 57/XIV/2.ª (GOV) e 59/XIV/2.ª (GOV), a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República as Propostas de Lei n.ºs 57/XIV/2.ª – “*Transpõe a Diretiva (UE) 2018/958, relativa a um teste de proporcionalidade a realizar antes da aprovação de uma regulamentação das profissões*” e 59/XIV/2.ª – “*Procede à simplificação dos procedimentos associados ao reconhecimento das qualificações profissionais, transpondo a Diretiva 2005/36/CE*”.
2. A Proposta de Lei n.º 57/XIV/2.ª pretende transpor para o ordenamento jurídico português a Diretiva (UE) 2018/958, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa a um teste de proporcionalidade a realizar antes da aprovação de uma regulamentação das profissões, procedendo à revogação do Decreto-Lei n.º 37/2015, de 10 de março, e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

aprovando um novo regime de acesso e exercício de profissões e atividades profissionais.

3. Por sua vez, a Proposta de Lei n.º 59/XIV/2.ª procede à quarta alteração à Lei n.º 9/2009, de 4 de março, que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2005/36/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, introduzindo-lhe aperfeiçoamentos nomeadamente em matéria de prazos.
4. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que as Propostas de Lei n.ºs 57/XIV/2.ª (GOV) e 59/XIV/2.ª (GOV) reúnem os requisitos constitucionais e regimentais para serem discutidas e votadas em Plenário.
5. Deve o presente parecer ser remetido à Comissão de Trabalho e Segurança, que é a comissão competente para apreciar estas iniciativas legislativas.

PARTE IV – ANEXOS

Anexam-se as notas técnicas elaboradas pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 20 de outubro de 2020

O Deputado Relator

(Artur Soveral Andrade)

O Presidente da Comissão

(Luís Marques Guedes)

