



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

Exposição de motivos

Desde há muitos anos que a União Europeia alerta para a necessidade de os Estados Membros identificarem e eliminarem entraves no acesso a profissões reguladas, de forma a criar oportunidades de emprego e aumentar o potencial de crescimento económico na Europa. Neste contexto, em 2017 a Comissão Europeia adotou uma Comunicação relativa às recomendações para a reforma da regulação dos serviços profissionais (COM (2016) 820, de 10 de janeiro de 2017), onde identifica uma série de entraves resultantes da regulamentação dos serviços profissionais pelos Estados-Membros, que não visam necessariamente a consecução de objetivos de interesse geral ou, quando os visam, não são adequados, necessários ou proporcionais. Nesta Comunicação a Comissão Europeia faz apelo a diversos estudos que demonstram que a redução de entraves pode aumentar a produtividade e eficiência da economia, bem como o emprego. Assim, a Comissão faz várias recomendações aos Estados Membros, incluindo Portugal, no sentido de eliminarem restrições injustificadas e criarem um quadro regulamentar que promova crescimento, inovação e emprego.

Também 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, sobre o regime de acesso e exercício de profissões e atividades profissionais, tem como objetivo assegurar que as regras nacionais de organização do acesso às profissões reguladas não constituam um obstáculo injustificado ou desproporcionado ao exercício do direito fundamental à livre escolha de uma atividade profissional.

No âmbito do Semestre Europeu, 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. Alertou, igualmente, para a falta de resposta às recomendações da Comissão sobre a regulação dos serviços profissionais, bem como à análise da OCDE de 2018 sobre a concorrência no domínio das profissões autorreguladas em Portugal, recomendando expressamente a redução de restrições nas profissões altamente reguladas.



De entre as recomendações da OCDE a Portugal (Economic Outlook 2019) consta a redução de barreiras regulatórias nas profissões reguladas e, especificamente, a alteração de regras ao nível da supervisão do acesso a estas profissões, que deve estar a cargo de um órgão independente. Já em 2018, a OCDE, em cooperação com a Autoridade da Concorrência (AdC), realizou uma avaliação de impacto concorrencial da regulamentação de uma série de profissões autorreguladas (advogados, solicitadores, agentes de execução, notários, engenheiros, engenheiros técnicos, arquitetos, auditores, contabilistas certificados, despachantes oficiais, economistas, farmacêuticos e nutricionistas). De entre as recomendações formuladas pela OCDE e AdC, destacam-se a necessidade de separar a função regulatória da função representativa e de as mesmas serem dotadas de um órgão de supervisão independente, de forma a contribuir para uma melhor regulação e criar incentivos à inovação em prol dos consumidores. Uma outra recomendação, prende-se com a necessidade de, nas sociedades profissionais, abrir o acesso a parcerias, propriedade e gestão de empresas profissionais a indivíduos de outras profissões e permitir que empresas multidisciplinares atuem nos vários setores profissionais, de forma a que diferentes modelos de negócios surjam no mercado e respondam à procura de serviços multidisciplinares.

Tendo em consideração este contexto, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista realizou, entre março e julho de 2020, audições com representantes das ordens profissionais, associações representativas dos diferentes profissionais e associações de estudantes para analisar estas e outras recomendações.

O presente projeto de lei visa introduzir alterações ao regime jurídico das associações públicas profissionais, cuja inestimável missão de regulação e representação oficial de amplos setores de atividade em nome do interesse público deve ser reforçada através de medidas que garantam uma maior independência e isenção da sua função regulatória e a eliminação de restrições não justificadas pelo interesse público. Por isso, é objetivo deste diploma reforçar as competências regulatórias do órgão de supervisão das associações profissionais e garantir a sua independência e isenção, densificando o regime jurídico em vigor que já prevê a obrigatoriedade deste órgão independente. Por outro lado, tendo em consideração que uma das principais missões das associações públicas profissionais é a defesa dos interesses gerais dos destinatários dos serviços, propõe-se que o Provedor do cliente passe a ser obrigatório, ao mesmo tempo que se reforça os poderes de fiscalização das associações. Para eliminar restrições injustificadas ao acesso às profissões reguladas, estabelecem-se limites claros quanto aos estágios profissionais e eventuais cursos de formação e exames, que não devem incidir sobre matérias já lecionadas e avaliadas pelas Instituições de Ensino Superior, que estão sujeitas a processos de avaliação e acreditação rigorosos, que envolvem as associações públicas profissionais.

Por fim, com o objetivo de dar pleno cumprimento ao artigo 25.º da Diretiva 2006/123/CE, relativa aos serviços no mercado interno é proposta uma densificação das condições de constituição e funcionamento das sociedades profissionais multidisciplinares, já previstas na lei em vigor, para que possam fornecer serviços multidisciplinares e inovadores, com claros benefícios para os seus beneficiários.



Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados abaixo-assinados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentam o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei procede à alteração:

- a) Da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais;
- b) Da Lei n.º 53/2015, de 11 de junho que define o regime jurídico da constituição e funcionamento das sociedades de profissionais que estejam sujeitas a associações públicas profissionais.

Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 2/3013, de 10 de janeiro

Os artigos 3.º, 5.º, 8.º, 15.º, 16.º, 18.º, 20.º, 21.º, 24.º, 25.º, 26.º, 27.º, 30.º, 46.º e 48.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 3.º

Constituição

1 – [...].

2 - A constituição de novas associações públicas profissionais é sempre precedida dos seguintes procedimentos:

a) [...];



b) Audição das associações representativas da profissão e 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;

c) [...].

3 - [...].

Artigo 5.º

Atribuições

1 – São atribuições das associações publicas profissionais, nos termos da lei:

- a) A representação e defesa dos interesses gerais da profissão, no respeito dos direitos e interesses gerais dos destinatários dos serviços;
- b) [anterior alínea c)];
- c) [anterior alínea d)];
- d) [anterior alínea e)];
- e) [anterior alínea f)];
- f) [anterior alínea g)];
- g) [anterior alínea h)];



- h) A fiscalização sobre a atuação dos seus membros no âmbito das suas funções, para efeitos de exercício do poder disciplinar, podendo estabelecer protocolos com os competentes serviços de fiscalização e inspeção do Estado;
- i) [...];
- j) [...];
- k) [...];
- l) [...];
- m) [...];
- n) [...];

2 – As associações públicas profissionais estão impedidas de exercer ou de participar em atividades de natureza sindical ou que se relacionem com a regulação das relações económicas ou profissionais dos seus membros, bem como exercer atividades de natureza comercial, sem prejuízo da comercialização de artigos institucionais.

3 – As associações públicas profissionais não podem, por qualquer meio, seja ato ou regulamento, estabelecer restrições à liberdade de acesso e de exercício da profissão, nem infringir as regras da concorrência na prestação de serviços profissionais, nos termos do direito nacional e da União Europeia.

Artigo 8.º

Estatutos



1 – Os estatutos das associações públicas profissionais são aprovados por lei e devem regular, com os limites definidos na presente lei:

- a) [...];
- b) [...];
- c) Estágios profissionais ou outros, previstos em lei especial que sejam justificadamente necessários para o acesso e exercício da profissão, apenas quando o estágio profissional não faça parte integrante do curso conferente da necessária habilitação académica;
- d) Número de períodos de inscrição por ano, nos casos em que esteja prevista a realização de estágio profissional ou exame, devendo, pelo menos, haver um período de inscrição por ano.
- e) [...];
- f) [...];
- g) [...];
- h) [...];
- i) [...];
- j) [...];
- k) [...];
- l) [...];
- m) [...];
- n) [...];



- o) [...];
- p) [...];
- q) Provedor dos destinatários dos serviços.

2 – Para os efeitos das alíneas c) e d) do número anterior, os estatutos estabelecem o regime do estágio de acesso à profissão ou, sendo o caso, do período formativo correspondente, nomeadamente, quanto aos seguintes aspetos:

- a) Duração máxima do estágio, que não pode exceder os 12 meses, a contar da data de inscrição e incluindo as fases eventuais de formação e de avaliação;
- b) [...];
- c) [...];
- d) [...];
- e) [...];
- f) [...];

3 – A organização das fases eventuais de formação e de avaliação dos estágios profissionais referidos no número anterior é da responsabilidade das associações públicas profissionais respetivas, sem prejuízo de a lei definir o envolvimento de entidades públicas nos procedimentos de implementação ou de execução do estágio profissional ou regimes de financiamento das entidades formadoras públicas e, sendo caso disso, o envolvimento de entidades empregadoras públicas na realização dos estágios.



4 – Sem prejuízo do disposto no número anterior, a definição das matérias a lecionar no período formativo e, eventualmente, a avaliar em exame final deve garantir a não sobreposição com matérias ou unidades curriculares que integram o curso conferente da necessária habilitação académica, devendo as eventuais fases de formação ser também disponibilizadas na modalidade de ensino à distância com taxas reduzidas.

5 – [anterior n.º 4].

6 – As taxas cobradas durante o estágio profissional ou eventual período de formação obedecem aos critérios da adequação, necessidade e proporcionalidade.

7 – Os estágios profissionais são remunerados nos termos a definir nos estatutos das respetivas associações públicas profissionais.

8 – 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.

9 – Nos termos do disposto na alínea o) do número 1, as associações públicas profissionais não podem recusar o reconhecimento de habilitações académicas e profissionais obtidas no estrangeiro que estejam devidamente reconhecidas em Portugal ao abrigo da lei, do Direito da União Europeia ou de convenção internacional.

Artigo 15.º

Órgãos

1 – [...].



2 – Constituem órgãos obrigatórios das associações públicas profissionais:

- a) [...];
- b) [...];
- c) Um órgão de supervisão, nos termos do artigo 15.º-A.
- d) Um órgão disciplinar, eleito pela assembleia representativa, que exerce o poder disciplinar, devendo integrar personalidades de reconhecido mérito que não sejam membros da associação pública profissional.
- e) [anterior alínea d)].

3 – [...].

4 – [...].

5 – [...].

6 – [...].

7 – A assembleia representativa é eleita por sufrágio universal, direto, secreto e periódico.

8 – [...].

9 – [...].

10 – O órgão de supervisão é independente no exercício das suas funções.

11 – [...].

12 – [...].



13 – As listas de candidatos aos órgãos eletivos das associações públicas profissionais devem promover a igualdade entre homens e mulheres, assegurando que a proporção de pessoas de cada sexo não seja inferior a 40%, salvo se no universo eleitoral existir uma percentagem de pessoas do sexo menos representado inferior a 20%.

Artigo 16.º

Elegibilidade

- 1- [...].
- 2- Os estatutos podem condicionar a elegibilidade para o cargo de membro dos órgãos com competências executivas à verificação de um tempo mínimo de exercício da profissão, nunca superior a cinco anos, e para o cargo de presidente, de bastonário ou de membro dos órgãos com competência disciplinar e de supervisão, nunca superior a 10 anos.
- 3- [...].
- 4- 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.

Artigo 18.º

Poder disciplinar

- 1- [...].



2- [...].

3- [...].

4- [...].

5- [...].

6- [...].

7- O exercício das funções disciplinares das associações públicas profissionais é definido nos respetivos estatutos, competindo ao órgão disciplinar com recurso para o órgão de supervisão.

8- [...].

9- Têm legitimidade para participar factos suscetíveis de constituir infração disciplinar ao órgão disciplinar e para recorrer das decisões para o órgão de supervisão, designadamente:

a) [...];

b) O provedor dos destinatários dos serviços;

c) [...];

d) [...];

Artigo 20.º

Provedor dos destinatários de serviços

1 – Sem prejuízo do estatuto do Provedor de Justiça, as associações públicas profissionais designam uma personalidade independente com a função de defender os interesses dos destinatários dos serviços profissionais prestados pelos membros daquelas.



2 – 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.

3 – Sem prejuízo das demais competências previstas na lei ou nos estatutos, compete ao provedor analisar as queixas apresentadas pelos destinatários dos serviços e fazer recomendações para a sua resolução, bem como em geral para o aperfeiçoamento do desempenho da associação.

4 – O cargo de provedor é remunerado nos termos do estatuto ou do regulamento da associação pública profissional.

5 – [...].

Artigo 21.º

Referendo interno

1 – [...].

2 – [...].

3 – [...].

4 – [...].

5 – Os referendos só são vinculativos se neles participar mais de metade dos membros da associação pública profissional, salvo se a proposta submetida a referendo obtiver mais de 66% dos votos e a participação for superior a 40%.



Artigo 24.º

Acesso e registo

1 – – [...].

2 – [...].

3 – [...].

4 – [...].

5 – [...].

6 – [...]:

- a) Verificação das capacidades profissionais pela sujeição a estágio profissional ou outro, previstos em lei especial, nos termos e com os limites definidos na presente lei;
- b) [...];
- c) Realização de exame final de estágio com o objetivo de avaliar os conhecimentos e as competências necessárias para a prática de atos de confiança pública a realizar por um júri independente nos termos e com os limites definidos na presente lei.

7 – [...].

8 – [...].

Artigo 25.º

Inscrição



1 – Têm direito a inscrever-se nas associações públicas profissionais todos os que preencham os requisitos legais para o acesso à profissão e a desejem exercer, individualmente, em sociedade de profissionais ou em sociedade multidisciplinar.

2 – [...].

3 – [...].

4 – [...].

5 – [...].

6 – [...].

Artigo 26.º

Exercício da profissão em geral

1 – [...].

2 – [...].

3 – [...].

4 - Os prestadores de serviços profissionais, incluindo as sociedades de profissionais, as sociedades multidisciplinares ou outras formas de organização associativa de profissionais referidas no n.º 4 do artigo 37.º e os demais empregadores ou subcontratantes de profissionais, ficam sujeitos aos requisitos constantes dos n.os 1 e 2 do artigo 19.º e dos artigos 20.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, e ainda, no que se refere a serviços prestados por via eletrónica, ao disposto no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 62/2009, de 10 de março, e pela Lei n.º 46/2012, de 29 de agosto.



5 – [...]

Artigo 27.º

Sociedades de profissionais e multidisciplinares

1 – Podem ser constituídas sociedades de profissionais que tenham por objeto principal o exercício de profissões organizadas numa única associação pública profissional.

2 – Podem ainda ser constituídas sociedades multidisciplinares de profissionais para exercício de profissões organizadas em associações públicas profissionais, juntamente com outras profissões organizadas ou não em associações públicas profissionais, desde que:

- a) A sociedade garanta a aplicação do regime de incompatibilidades e impedimentos aplicável, bem como de prevenção de conflitos de interesses, devendo, na ausência de medidas que garantam a inexistência de tais conflitos, a prestação de serviços ser recusada ou cessada.
- b) Os responsáveis pela orientação e execução de funções de interesse público sejam profissionais qualificados;
- c) Seja garantida a independência técnica, a proteção de informação de clientes e a observância dos deveres deontológicos aplicáveis a cada atividade profissional desenvolvida;
- d) A sociedade seja dotada de um sistema interno de salvaguarda de sigilo profissional, sempre que aplicável.

3 – As sociedades profissionais referidas nos números anteriores, constituídas em Portugal, podem ser sociedades civis ou assumir qualquer forma jurídica admissível por lei para o exercício de atividades comerciais.



4 – Podem ser sócios, gerentes ou administradores das sociedades referidas no número anterior pessoas que não possuam as qualificações profissionais exigidas para o exercício das profissões organizadas na associação pública profissional respetiva, ficando vinculados aos deveres deontológicos e de sigilo aplicáveis ao exercício das profissões abrangidas.

Artigo 29.º

Incompatibilidades e impedimentos

Os estatutos podem prever regras relativas incompatibilidades e impedimentos no exercício da profissão, desde que respeitem o disposto na presente lei e se mostrem necessárias e proporcionais ao objetivo de garantir a independência, imparcialidade e integridade da profissão e, caso se justifique, o segredo profissional, e não possam ser substituídas por alternativas menos restritivas da liberdade profissional.

Artigo 30.º

Reserva de atividade

1 – Sem prejuízo do disposto na alínea b) do artigo 358.º do Código Penal, as atividades profissionais associadas a cada profissão só lhe são reservadas quando tal resulte expressamente da lei, fundada em razões imperiosas de interesse público constitucionalmente protegido, segundo critérios de adequação, necessidade e proporcionalidade, com enumeração taxativa das atividades reservadas.



2 – As associações públicas profissionais não podem, por qualquer meio, estabelecer atividades reservadas.

3 – [Anterior n.º 2].

4 - [Anterior n.º 3].

Artigo 46.º

Controlo jurisdicional

- 1 – Os regulamentos e as decisões das associações públicas profissionais praticadas no exercício de poderes públicos estão sujeitos ao contencioso administrativo, nos termos das leis do processo administrativo.
- 2 – Têm legitimidade para impugnar a legalidade dos atos e regulamentos das associações públicas profissionais:
 - a) [...].
 - b) [...].
 - c) [...].
 - d) [...].
 - e) O provedor dos destinatários dos serviços.

Artigo 48.º

Relatório anual e deveres de informação

- 1 – As associações públicas profissionais elaboram anualmente um relatório sobre o desempenho das suas atribuições, em especial sobre o exercício do



seu poder regulatório e do poder disciplinar, o qual deve ser apresentado à Assembleia da República e ao Governo, até 31 de março de cada ano.

2 – [...].

3 – [...].»

Artigo 3.º

Aditamento à Lei n.º 2/3013, de 10 de janeiro

É aditado o artigo 15.º-A da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, que passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 15.º-A

Órgão de Supervisão

1 – O órgão de supervisão é independente no exercício das suas funções, vela pela legalidade da atividade exercida pelos órgãos da associação e exerce poderes de controlo, nomeadamente em matéria disciplinar e em matéria de regulação do exercício da profissão.

2 – Sem prejuízo de outras estabelecidas por lei, são competências do órgão de supervisão:

- a) O exercício das atribuições previstas na alínea c) do artigo 8.º, em especial a determinação das regras de estágio, incluindo a avaliação final, bem como a fixação de qualquer taxa referente às condições de acesso à inscrição na associação profissional;
- b) O reconhecimento de habilitações e competências profissionais obtidas no estrangeiro;



- c) O exercício de poderes de controlo em matéria disciplinar, mediante recurso das decisões do órgão disciplinar;
- d) A supervisão da legalidade e conformidade estatutária e regulamentar da atividade exercida pelos órgãos da associação;
- e) A pronúncia, em sede de consulta, sobre propostas de atos legislativos que fixem reservas de atos da profissão.

3 – Sem prejuízo do disposto no número seguinte, o órgão de supervisão é composto pelos seguintes membros, eleitos por maioria de 2/3 da assembleia representativa:

- a) Três representantes da profissão, inscritos na associação pública profissional;
- b) Dois membros oriundos dos estabelecimentos de ensino superior que habilitem academicamente o acesso à profissão organizada em associação pública profissional, não inscritos na associação profissional;
- c) Uma personalidade de reconhecido mérito, não inscrita na associação pública profissional.

4 – O Provedor dos destinatários dos serviços é, por inerência, membro de pleno direito do órgão de supervisão, com direito de voto em todas as matérias, salvo em relação aos recursos de decisões disciplinares por si interpostos.

5 – Os membros do órgão de supervisão elegem o Presidente de entre os membros não inscritos na associação pública profissional.»



Artigo 4.º

Alteração à Lei n.º 53/2015, de 11 de junho

É alterado o artigo 7.º da Lei n.º 53/2015, de 11 de junho que define o regime jurídico da constituição e funcionamento das sociedades de profissionais que estejam sujeitas a associações públicas profissionais, que passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 7.º

Objeto social

1 – [...].

2 – [...].

3 – Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, podem ainda ser constituídas sociedades multidisciplinares de profissionais para exercício de profissões organizadas em mais do que uma associação pública profissional nos termos dos n.ºs 2 a 4 do artigo 27.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro.

Artigo 5.º

Norma revogatória

É revogado o n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, o n.º 2 do artigo 9.º e o artigo 55.º da Lei n.º 53/2015, de 11 de junho que define o regime jurídico da constituição e funcionamento das sociedades de profissionais que estejam sujeitas a associações públicas profissionais.



Artigo 6.º

Norma transitória

1 – O regime previsto na presente lei aplica-se às associações públicas profissionais já criadas e em processo de criação.

2 – As associações públicas profissionais já criadas devem adotar as medidas necessárias para o cumprimento do disposto na presente lei.

3 – No prazo de 120 dias, o Governo apresenta uma proposta de lei de alteração dos estatutos das associações públicas profissionais já criadas e demais legislação aplicável ao exercício da profissão, que os adequa ao regime previsto na presente lei, devendo expressamente avaliar se os regimes de reserva de atividade em vigor cumprem o disposto no artigo 30.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, na redação dada pela presente lei.

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

Artigo 7.º

Reexame

No prazo de três anos a contar da data de entrada em vigor da presente lei, a Autoridade da Concorrência deve apresentar à Assembleia da República um relatório sobre a aplicação e eficácia da presente lei, podendo ser acompanhado de propostas adequadas.



Artigo 8.º

Entrada em vigor e produção de efeitos

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação e produz efeitos no prazo de 90 dias após a sua publicação.

Palácio de São Bento, 3 de outubro de 2021

As Deputadas e os Deputados,

Ana Catarina Mendes

Constança Urbano de Sousa

Joana Sá Pereira

Rita Madeira

Maria Begonha

Ascenso Simões



Carlos Pereira

Cláudia Santos

Hortense Martins

Isabel Oneto

Luís Capoulas Santos

Miguel Costa Matos