

[Proposta de Lei n.º 96/XV/1.ª \(GOV\)](#)

Altera os Estatutos de Associações Públicas Profissionais

Data de admissão: 20 de junho de 2023

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão (10.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

I. A INICIATIVA

A exposição de motivos da iniciativa em apreço começa por assinalar que a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE) e a Autoridade da Concorrência (AdC) promoveram, em 2018, a avaliação de um conjunto específico de profissões autorreguladas, o que deu origem a uma lista de recomendações «com propostas de reforma legislativa pró-concorrenciais cuja prossecução determina benefícios estimados em cerca de 380 milhões de euros anuais para a economia portuguesa.». Desta forma, a consumação desta reforma motivou a assunção de compromissos, pelas autoridades nacionais com instâncias internacionais, em especial no que diz respeito à separação das funções de regulação e de representação das ordens profissionais, à redução da lista de profissões reservadas e à eliminação das restrições à propriedade e à gestão de sociedades de profissionais. Este processo conduziu à Decisão de Execução do Conselho Europeu relativa à aprovação do Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal (PRR) – cuja componente 6, referente às qualificações e competências, consagra a redução das restrições nas profissões altamente reguladas, prevenindo infrações às regras da concorrência na prestação de serviços profissionais, nos termos do direito nacional e da União Europeia (UE).

Por conseguinte, depois de registar a inclusão destas medidas no programa do anterior e do atual Governo Constitucional (sempre com o reconhecimento do acesso à profissão como um direito fundamental constitucionalmente garantido, que o Estado tem obrigação de assegurar), o proponente realça que, nesse sentido, foram estabelecidos dois objetivos - impedir práticas que limitem ou dificultem o acesso às profissões reguladas, em linha com as recomendações da OCDE e da AdC e concluir a reforma da Lei-Quadro das Associações Públicas Profissionais, aprovada pela Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, e a adaptação dos respetivos estatutos, que viria a ser concretizada pela Lei n.º 12/2023, de 28 de março, que determinou, entre outros: a apresentação de uma proposta de lei de alteração dos estatutos das associações públicas profissionais e demais legislação aplicável, com particular enfoque nos atos próprios de cada profissão e nas atividades reservadas; a existência obrigatória de um provedor dos destinatários dos serviços; a criação de um órgão de supervisão independente do órgão disciplinar; e a exigência da remuneração dos estágios, sempre que os mesmos implicarem

trabalho, o que agora se consubstancia no presente impulso legislativo. Faz-se ainda referência ao vasto rol de entidades ouvidas pelo Governo neste âmbito.

A presente proposta de lei materializa assim alterações aos estatutos das 20 ordens públicas profissionais constituídas em Portugal, mas também a outros diplomas, como o Código e o Estatuto do Notariado, a Lei n.º 49/2004, de 24 de agosto, que «define o sentido e o alcance dos atos próprios dos advogados e dos solicitadores e tipifica o crime de procuradoria ilícita», e a Lei n.º 77/2013, de 21 de novembro, que «cria a Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça». Desdobra-se em 22 capítulos, três anexos e 70 artigos, correspondendo o artigo 1.º ao objeto, os artigos 2.º a 67.º às alterações a introduzir na ordem jurídica e os artigos 68.º, 69.º e 70.º, respetivamente, às disposições transitórias, à norma revogatória e à entrada em vigor.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição)¹ e no n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)² (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Reveste a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

É subscrita pelo Primeiro-Ministro e pela Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares, mencionando ter sido aprovada em Conselho de Ministros a 15 de junho de 2023, conforme o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento.

A iniciativa cumpre os requisitos formais elencados no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, uma vez que está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que

¹ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

² Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cujos elementos são enumerados no n.º 2 do mesmo artigo.

O n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. Em idêntico sentido, o [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#)³, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe, no n.º 1 do artigo 6.º, que «os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas». Dispõe ainda, no n.º 2, que «no caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo».

Em conformidade com o estabelecido no n.º 1 do supracitado artigo 6.º, o Governo indica, na exposição de motivos, as entidades que foram consultadas. Vários destes pareceres foram facultados à Assembleia da República (cfr. Ponto VI. Consultas e Contributos), encontrando-se os mesmos disponíveis na [página da iniciativa](#).

A presente iniciativa legislativa define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

Assinala-se que, em matéria laboral, a Constituição estabelece o direito de as comissões de trabalhadores ou os sindicatos participarem na elaboração de legislação do setor ou do trabalho, respetivamente na alínea *d*) do n.º 5 do artigo 54.º e na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 56.º. Para esse efeito foi promovida a apreciação pública, de 27 de junho a 27 de julho de 2023, através da publicação desta proposta de lei na Separata da II.ª Série do Diário da Assembleia da República n.º 65/XV, nos termos do artigo 134.º

³ Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

do Regimento, bem como dos artigos 469.º a 475.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro.

A proposta de lei deu entrada a 19 de junho de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida a 20 de junho, data em que baixou na generalidade à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão (10.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, sendo anunciada na sessão plenária de 21 de junho. A 28 de junho, a seu pedido, foi atribuída competência em conexão à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para apreciação da iniciativa na generalidade. A discussão e votação na generalidade encontra-se agendada para sessão plenária de 19 de julho.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

Desde logo cumpre referir que a iniciativa *sub judice* contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei, apresentando, após o articulado, a data de aprovação em Conselho de Ministros (15 de junho de 2023) e as assinaturas do Primeiro-Ministro e da Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da lei formulário.

A proposta de lei, que «Altera os Estatutos de Associações Públicas Profissionais», tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final. Em caso de aprovação, a presente iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 70.º da proposta de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «30 dias após a sua publicação», mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões em face da lei formulário.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O n.º 1 do [artigo 267.º](#) da [Constituição](#)⁴, referente à «Estrutura da Administração», dispõe que 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 efetiva» o que é alcançado, entre outras formas, «por intermédio de associações públicas». Por sua vez, no n.º 4 do mesmo artigo lê-se que «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.»

Gomes Canotilho e Vital Moreira afirmam que, uma vez que as associações públicas constituem «formas de organização através das quais o Estado confere aos interessados, propositadamente associados para o efeito, certos poderes públicos»⁵, poderão daqui resultar determinadas restrições passíveis de conflitar com a liberdade de associação prevista no [artigo 46.º](#) da Constituição. Defendem ainda que «as associações públicas estão sujeitas aos seguintes princípios constitucionais: (a) princípio da excecionalidade; (b) princípio da especificidade; (c) princípio da não concorrência com os sindicatos; (d) princípio da democracia interna.»

⁴ As referências à Constituição da República Portuguesa são feitas para o diploma consolidado retirado do sítio na *Internet* da [Assembleia da República](#).

⁵ CANOTILHO, Gomes, MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada: Artigos 108.º a 296.º**, Volume II, Coimbra Editoria, 2010, págs. 811.

Todavia, segundo Jorge Miranda e Rui Medeiros «as associações públicas não deixam de ser associações» e, ainda que o carácter público destas entidades permita «desvios mais ou menos extensos à liberdade de associação», estes «devem pautar-se pelos princípios da *necessidade* e da *proporcionalidade*» na mesma medida que os restantes direitos, liberdades e garantias, conforme previsto no n.º 2 do [artigo 18.º](#)⁶ da Constituição, aplicando-se «às associações públicas o regime jurídico-constitucional genericamente definido para os entes públicos, designadamente o princípio da constitucionalidade e da legalidade dos seus atos, o princípio da vinculação aos direitos, liberdades e garantias, os princípios gerais sobre atividade administrativa, o princípio da responsabilidade civil pelos danos causados e ainda a sujeição à tutela do Governo».⁷

Foi só após a revisão constitucional de 1982⁸ que se introduziu expressamente a figura das associações públicas na Constituição e o primeiro regime de enquadramento da criação das associações públicas profissionais só veio a ser aprovado pela [Lei n.º 6/2008](#), de 13 de fevereiro⁹ (Regime das Associações Públicas Profissionais). Este diploma foi revogado pelo [artigo 54.º](#) da [Lei n.º 2/2013](#), de 10 de janeiro¹⁰, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais. Este regime jurídico é aplicável a todas as associações públicas profissionais e tem o objetivo de promover a autorregulação e a descentralização administrativa, com respeito pelos princípios da harmonização e da transparência.

Consideram-se associações públicas profissionais as entidades públicas de estrutura associativa representativas de profissões que devam ser sujeitas, cumulativamente, ao controlo do respetivo acesso e exercício, à elaboração de normas técnicas e de princípios e regras deontológicos específicos e a um regime disciplinar autónomo, por imperativo de tutela do interesse público prosseguido ([artigo 2.º](#)). São pessoas coletivas de direito público e estão sujeitas a um regime de direito público no desempenho das

⁶ *Idem, Ibidem.*

⁷ MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada – Organização do Poder Político, Garantia e revisão da Constituição, Disposições finais e transitórias, Artigos 202.º a 296.º**, Tomo II, Coimbra Editora, 2007, p. 587.

⁸ Artigo 199.º da [Lei Constitucional n.º 1/82](#), de 30 de setembro.

⁹ Retirado do sítio da *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 03/07/2023. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹⁰ Texto consolidado. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

suas atribuições ([artigo 4.º](#), n.º1), assumindo a sua constituição um carácter de excecionalidade ([artigo 3.º](#), n.º 1).

A [Lei n.º 12/2023](#), de 28 de março¹¹, que foi aprovada no sentido de reforçar a salvaguarda do interesse público, a autonomia e a independência e promoção do acesso a atividades profissionais, introduziu extensas alterações ao regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, nomeadamente na definição de limites 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 ([artigo 8.º](#)), na remuneração dos estágios ([artigo 8.º-A](#)), no reforço das competências do órgão de supervisão ([artigo 15.º-A](#)), na obrigatoriedade da designação do provedor dos destinatários dos serviços ([artigo 20.º](#)) e na constituição e funcionamento das sociedades profissionais multidisciplinares ([artigo 27.º](#)).

O quadro legal nesta área é complementado pelo regime aprovado pela [Lei n.º 9/2009](#), de 4 de março¹², que transpôs para a ordem jurídica interna a [Diretiva n.º 2005/36/CE](#),¹³ do Parlamento e do Conselho, de 7 de setembro, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, e a [Diretiva n.º 2006/100/CE](#), do Conselho, de 20 de novembro, que adapta determinadas diretivas no domínio da livre circulação de pessoas, em virtude da adesão da Bulgária e da Roménia; pela [Lei n.º 53/2015](#), de 11 de junho¹⁴, que estabelece o regime jurídico da constituição e funcionamento das sociedades de profissionais que estejam sujeitas a associações públicas profissionais; pela [Lei n.º 52/2019](#), de 31 de julho¹⁵, que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos; pelo [Decreto-Lei n.º 135/99](#), de 22 de abril¹⁶, que define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua atuação face ao cidadão, bem como reúne de uma forma sistematizada as normas vigentes no contexto da modernização

¹¹ Em vigor desde 27 de abril de 2023, com a produção de efeitos a 26 de junho de 2023 (artigos 8.º e 9.º da [Lei n.º 12/2023](#), de 28 de março). Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹² Texto consolidado. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹³ A legislação europeia é retirada do portal oficial [EUR-Lex](#).

¹⁴ Texto consolidado. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹⁵ Texto consolidado. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹⁶ Texto consolidado.

administrativa; pelo regime previsto no [Decreto-Lei n.º 7/2004](#), de 7 de janeiro¹⁷, o qual transpõe para a ordem jurídica nacional a [Diretiva n.º 2000/31/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000, relativa a certos aspetos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio eletrónico, no mercado interno; pelo regime previsto no [Decreto-Lei n.º 92/2010](#), de 26 de julho¹⁸, que estabelece os princípios e as regras necessárias para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços e transpõe a [Diretiva n.º 2006/123/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro; pelo [Decreto-Lei n.º 66/2011](#), de 1 de junho¹⁹, que fixa as regras a que deve obedecer a realização de estágios profissionais extracurriculares; e pelo [Decreto-Lei n.º 12/2021](#), de 9 de fevereiro²⁰, que assegura a execução na ordem jurídica interna do [Regulamento \(UE\) 910/2014](#), relativo à identificação eletrónica e aos serviços de confiança para as transações eletrónicas no mercado interno.

A iniciativa em apreço produz impacto sobre os estatutos das ordens profissionais seguintes:

- [Lei n.º 110/91](#), de 29 de agosto²¹ - Associação Profissional dos Médicos Dentistas;²²
- [Lei n.º 57/2008](#), de 4 de setembro²³ - Cria a Ordem dos Psicólogos Portugueses e aprova o seu Estatuto;
- [Lei n.º 51/2010](#), de 14 de dezembro²⁴ - Cria a Ordem dos Nutricionistas e aprova o seu Estatuto;
- [Lei n.º 112/2015](#), de 27 de agosto²⁵ - Transforma a Câmara dos Despachantes Oficiais em Ordem dos Despachantes Oficiais e procede à terceira alteração ao respetivo Estatuto, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, revogando o Decreto-Lei n.º 445/99, de 3 de novembro;

¹⁷ Texto consolidado.

¹⁸ Texto consolidado.

¹⁹ Texto consolidado.

²⁰ Texto consolidado.

²¹ Texto consolidado. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

²² Passou a designar-se por Ordem dos Médicos Dentistas com a [Lei n.º 82/98](#), de 10 de dezembro.

²³ Texto consolidado. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

²⁴ [Trabalhos preparatórios](#). Alterada pela [Lei n.º 126/2015](#), de 3 de setembro.

²⁵ [Trabalhos preparatórios](#).

- [Lei n.º 140/2015](#), de 7 de setembro²⁶ - Aprova o novo Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais;
- [Lei n.º 145/2015](#), de 9 de setembro²⁷ - Aprova o Estatuto da Ordem dos Advogados, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, e revoga a Lei n.º 15/2005, de 26 de janeiro, e o Decreto-Lei n.º 229/2004, de 10 de dezembro;
- [Lei n.º 154/2015](#), de 14 de setembro²⁸ - Transforma a Câmara dos Solicitadores em Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, e aprova o respetivo Estatuto, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais;
- [Lei n.º 155/2015](#), de 15 de setembro²⁹ - Aprova o Estatuto da Ordem dos Notários, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, revoga o Decreto-Lei n.º 27/2004, de 4 de fevereiro, e procede à terceira alteração ao Estatuto do Notariado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2004, de 4 de fevereiro;
- [Lei n.º 121/2019](#), de 25 de setembro³⁰ - Cria a Ordem dos Assistentes Sociais e aprova o respetivo estatuto;
- [Lei n.º 122/2019](#), de 30 de setembro³¹ - Cria a Ordem dos Fisioterapeutas e aprova o respetivo Estatuto;
- [Decreto-Lei n.º 282/77](#), de 5 de julho³² - Aprova o nova Estatuto da Ordem dos Médicos, instituída pelo Decreto-Lei n.º 29171, de 24 de novembro de 1938.

²⁶ Texto consolidado. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

²⁷ Texto consolidado. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

²⁸ Texto consolidado. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

²⁹ Texto consolidado. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

³⁰ [Trabalhos preparatórios](#).

³¹ [Trabalhos preparatórios](#).

³² Texto consolidado que tem por base a republicação do Estatuto de Ordem dos Médicos em anexo à [Lei n.º 117/2015](#), de 31 de agosto.

- [Decreto-Lei n.º 368/91](#), de 4 de outubro³³ - Aprova o Estatuto da Ordem dos Médicos Veterinários;
- [Decreto-Lei n.º 119/92](#), de 30 de junho³⁴ - Aprova o Estatuto da Ordem dos Engenheiros;
- [Decreto-Lei n.º 104/98](#), de 21 de abril³⁵ - Cria a Ordem dos Enfermeiros e aprova o respetivo Estatuto;
- [Decreto-Lei n.º 174/98](#), de 27 de junho³⁶ - Transforma a APEC - Associação Portuguesa de Economistas, associação de direito privado, em Ordem dos Economistas, associação profissional de direito público, e aprova o respetivo Estatuto;
- [Decreto-Lei n.º 176/98](#), de 3 de julho³⁷ - Altera o Estatuto da Associação dos Arquitetos Portugueses, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 465/88, de 15 de dezembro, doravante designada por Ordem dos Arquitetos;
- [Decreto-Lei n.º 183/98](#), de 4 de julho³⁸ - Transforma a APB - Associação Portuguesa de Biólogos, associação de direito privado, em Ordem dos Biólogos, associação de direito público, e aprova o respetivo Estatuto;
- [Decreto-Lei n.º 349/99](#), de 2 de setembro³⁹ - Cria a ANET - Associação Nacional dos Engenheiros Técnicos⁴⁰, associação de direito público, e aprova o respetivo Estatuto;
- [Decreto-Lei n.º 452/99](#), de 5 de novembro⁴¹ - Aprova o Estatuto da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas;
- [Decreto-Lei n.º 288/2001](#), de 10 de novembro⁴² - Aprova o novo Estatuto da Ordem dos Farmacêuticos.

³³ Retificado pela [Declaração de Retificação n.º 257/91](#), de 30 de novembro, e alterado pelas [Leis n.º 117/97](#), de 4 de novembro, e [n.º 125/2015](#), de 3 de setembro.

³⁴ Texto consolidado.

³⁵ Texto consolidado.

³⁶ Alterado pela [Lei n.º 101/2015](#), de 20 de agosto.

³⁷ Alterado pelo [Lei n.º 113/2015](#), de 28 de agosto.

³⁸ Alterado pela [Lei n.º 159/2015](#), de 4 de julho.

³⁹ Alterado pelas [Leis n.º 47/2011](#), de 27 de junho, e [n.º 157/2015](#), de 17 de setembro.

⁴⁰ Passou a designar-se Ordem dos Engenheiros Técnicos com a Lei n.º 47/2011, de 27 de junho.

⁴¹ Texto consolidado do Estatuto elaborado a partir da [Lei n.º 139/2015](#), de 7 de setembro, que o republicou e o redenominou para Estatuto da Ordem dos Contabilistas Certificados.

⁴² Texto consolidado.

Além da legislação acima mencionada, a iniciativa propõe também a alteração ao [Código do Notariado](#), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 207/95, de 14 de agosto, ao [Estatuto do Notariado](#), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2004, de 4 de fevereiro, à [Lei n.º 49/2004](#), de 24 de agosto⁴³, que define o sentido e o alcance dos atos próprios dos advogados e dos solicitadores e tipifica o crime de procuradoria ilícita, e à [Lei n.º 77/2013](#), de 21 de novembro⁴⁴, que cria a Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ Âmbito da União Europeia

No âmbito da alínea *b*) do número 2 do artigo 4.º do [Tratado sobre o Funcionamento da UE](#) (TFUE), a política social, nos termos definidos no presente Tratado, é um dos domínios partilhados entre a União e os Estados-Membros.

Esta matéria é desenvolvida no Título X do TFUE, no qual se determina que a União apoiará e completará a ação dos Estados-Membros, designadamente, no que diz respeito às condições de trabalho (alínea *b*) do n.º 1 do artigo 153.º do TFUE).

A [Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores](#) prevê que o mercado interno conduza a uma melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores da União, especificando que todas as pessoas têm direito à liberdade de escolha e de exercício de uma profissão. Prevê ainda a [Carta dos Direitos Fundamentais da UE](#), no seu artigo 15.º, que todas as pessoas têm o direito de trabalhar e de exercer uma profissão livremente escolhida ou aceite.

Sobre este assunto, a [Diretiva \(UE\) 2018/958](#)⁴⁵ relativa a um teste de proporcionalidade a realizar antes da aprovação de nova regulamentação das profissões, estabeleceu regras para as avaliações de proporcionalidade que os países da União Europeia (UE) devem realizar antes de adotarem regulamentação profissional nova ou de alterarem a

⁴³ [Trabalhos preparatórios](#).

⁴⁴ Texto consolidado. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

⁴⁵ Portugal já [transpôs](#) esta Diretiva.

regulamentação profissional em vigor, tendo por objetivo evitar limitações indevidas do acesso a atividades profissionais ou do seu exercício e assegurar a transparência e o bom funcionamento do mercado interno.

Com efeito, esta avaliação da proporcionalidade, adveio da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Melhorar o Mercado Único: mais oportunidades para os cidadãos e as empresas ([COM\(2015\) 550 final](#)).

De destacar ainda, neste âmbito, a [Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro de 2005](#)⁴⁶ (Diretiva Qualificações Profissionais) relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, na medida em que esta é aplicável a qualquer nacional de um Estado-Membro que pretenda exercer uma profissão regulamentada, incluindo as profissões liberais, num Estado-Membro diferente daquele em que adquiriu as suas qualificações profissionais. Importa referir que este diploma e a Diretiva 2018/958 conjugam-se da seguinte forma, aplicando-se cumulativamente: a avaliação de proporcionalidade da Diretiva 2018/958 reporta-se às profissões regulamentadas que a Diretiva Qualificações Profissionais define na alínea a) do n.º1 do artigo 3.º, isto é, à «atividade ou o conjunto de atividades profissionais em que o acesso, o exercício ou uma das modalidades de exercício se encontram direta ou indiretamente subordinados, nos termos de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, à posse de determinadas qualificações profissionais; constitui, nomeadamente, uma modalidade de exercício o uso de um título profissional limitado por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas aos detentores de uma determinada qualificação profissional», abrangendo, ainda, também, as profissões liberais, por conta própria ou por conta de outrem, num Estado-Membro diferente daquele em que um nacional de outro Estado adquiriu as suas qualificações profissionais (artigo 2.º).

Dispõe, também, a [Diretiva 2006/123/CE](#)⁴⁷ relativa aos serviços no mercado interno (Diretiva Serviços) que visava eliminar os entraves ao comércio de serviços na União Europeia (UE) através da simplificação dos procedimentos administrativos para os

⁴⁶ Portugal já [transpôs](#) esta Diretiva.

⁴⁷ Portugal já [transpôs](#) esta Diretiva.

prestadores de serviços, nomeadamente, nas atividades da maioria das profissões regulamentadas, como o aconselhamento jurídico e fiscal, a arquitetura e a engenharia, com a adoção de um quadro jurídico geral que se baseia-se numa abordagem dinâmica e seletiva que consiste em eliminar, prioritariamente, os entraves que podem ser rapidamente suprimidos e, relativamente aos restantes, em lançar um processo de avaliação, de consulta e de harmonização complementar sobre questões específicas que permitirá, progressivamente e de maneira coordenada, a modernização dos sistemas nacionais de regulamentação das atividades de serviços, indispensável para a realização de um verdadeiro mercado interno dos serviços.

Sobre esta mesma temática, é de salientar que a Comissão Europeia adotou a Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa às recomendações para a reforma da regulamentação dos serviços profissionais [[COM \(2016\) 820](#)], em que realçou que «seja qual for o enquadramento regulamentar escolhido, a regulamentação cria entraves ao funcionamento do Mercado Único e atrasa a realização do potencial de crescimento e de criação de emprego das economias da UE», acrescentando ainda que «a eliminação desses entraves cria oportunidades e tem um impacto positivo na produtividade e na competitividade da economia da UE».

Neste seguimento, importa destacar que, relativamente aos Revisores Oficiais de Contas, foi adotado o [Livro Verde da Comissão intitulado «Papel, Estatuto e Responsabilidade do revisor Oficial de Contas na União Europeia»](#), de 24 de julho de 1996, que lançou uma reflexão sobre o papel do revisor oficial de contas, a nível da UE, e examinou a questão da sua independência. Com a publicação da Comunicação da Comissão [«O futuro da revisão oficial de contas na União Europeia»](#), foi constituído o Comité de Auditoria da UE, que estabeleceu a questão da independência dos revisores oficiais de contas como uma das suas prioridades, tendo a [«Estratégia da União Europeia para o futuro em matéria de informações financeiras a prestar pelas empresas»](#) sublinhado a importância de se atingirem padrões elevados e uniformes, em toda a UE, nas revisões oficiais de contas realizadas.

Na sua [Recomendação](#) de 16 de maio de 2002 sobre «A independência dos revisores oficiais de contas na União Europeia: Um conjunto de princípios fundamentais», a

Comissão procurou estabelecer uma referência para os requisitos a definir pelos Estados-Membros sobre a independência dos revisores oficiais de contas, através de uma abordagem baseada em princípios que permite satisfazer as necessidades dos mercados de capitais europeus, bem como as das Pequenas e Médias Empresas (PME). Cabe, ainda, referir que a [Diretiva n.º 2014/56/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, também realça a importância da independência como elemento essencial na realização de revisões legais de contas, designadamente o reforço da independência dos revisores oficiais de contas e das sociedades de revisores oficiais de contas relativamente às entidades auditadas.

De salientar, ainda, que o [Regulamento \(UE\) n.º 537/2014](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo aos requisitos específicos para a revisão legal de contas das entidades de interesse público, aborda a questão dos honorários recebidos de entidades auditadas e a sua estrutura, tendo em vista o reforço da integridade, independência, objetividade e fiabilidade dos revisores oficiais de contas.

Por fim, é também de referir que, no âmbito do [Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal](#)⁴⁸, na Componente 6, dedicada às «Qualificações e Competências», encontra-se prevista a redução das restrições nas profissões altamente reguladas, aditando ainda o Plano que «Portugal tem sido alertado, desde há alguns anos e por múltiplos organismos internacionais, para a necessidade de identificar e eliminar entraves no acesso às profissões reguladas».

- **Âmbito internacional**

- Países analisados**

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França.

ESPANHA

⁴⁸ O PRR de Portugal foi aprovado pela [Decisão de Execução do Conselho Europeu](#) em julho de 2021.

O direito de associação é reconhecido no [artigo 22](#) da [Constituição espanhola](#)⁴⁹, remetendo para a lei, no [artigo 36](#), a regulação do regime jurídico das associações profissionais e do exercício das profissões qualificadas e, no [artigo 52](#), a das organizações profissionais que contribuam para a defesa dos interesses económicos que lhes sejam próprios, obrigando, em ambos os casos, a que a estrutura interna e o funcionamento das associações sejam democráticos.

As ordens profissionais regem-se pela [Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales](#)⁵⁰. Nos termos do seu [artículo 1](#), as ordens profissionais são entidades de direito público, reconhecidas pelo Estado, com personalidade própria e plena capacidade para o cumprimento dos seus fins, consubstanciando-se estes na organização do exercício das profissões, na representação institucional exclusiva destas profissões quando sujeitas a inscrição obrigatória, na defesa dos interesses profissionais dos seus membros e na proteção dos interesses dos consumidores e utilizadores dos serviços dos seus membros, sem prejuízo da competência da Administração Pública, por força do vínculo funcional.

O exercício da atividade profissional liberal está sujeito ao regime da livre concorrência, regendo-se pelas leis gerais, pelas leis da concorrência e pelas normas substantivas aplicáveis a cada profissão, sendo a inscrição na ordem profissional respetiva obrigatória, de acordo com o [artículo 3](#).

Cada ordem profissional, sem prejuízo da legislação que regule a profissão, rege-se pelos seus estatutos e regulamentos ([artículo 6](#)).

O livre acesso às profissões está regulado pela [Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio](#)⁵¹, que transpõe para o ordenamento jurídico espanhol a [Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do](#)

⁴⁹ Diploma consolidado retirado do portal oficial boe.es. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Espanha são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 27/06/2023.

⁵⁰ *Idem*.

⁵¹ *Ibidem*.

[Conselho, de 12 de Dezembro de 2006](#)⁵², relativa aos serviços no mercado interno («Diretiva Serviços»).

Esta lei aplica-se aos serviços oferecidos ou prestados em território espanhol por prestadores estabelecidos em Espanha ou em qualquer outro Estado-Membro da UE, consagrando o princípio da liberdade de estabelecimento. As profissões reguladas inserem-se no âmbito de aplicação desta lei, uma vez que não integram o elenco de exceções que consta do n.º 2 do [artículo 2](#). As ordens profissionais têm, no âmbito desta lei, importante papel no que toca à garantia da qualidade dos serviços prestados e à participação na elaboração dos códigos de conduta destinados a facilitar a livre prestação de serviços ou o estabelecimento de um prestador de outro Estado-membro, em respeito pelas leis gerais da concorrência ([artículo 20](#)).

A criação de ordens profissionais em Espanha tem conhecido um crescimento exponencial nos últimos anos, existindo ordens de âmbito nacional e regional, competindo ao Estado central e às comunidades autónomas, de acordo com as suas competências, garantir o exercício das profissões autorreguladas, nos termos da lei.

As ordens são representadas, a nível nacional, pelos *Consejos Generales o Superiores de Colegios Profesionales o colegios nacionales*. Territorialmente, as ordens podem ter uma estrutura única, de ordem nacional (*colegio nacional*), ou uma estrutura múltipla, encabeçada por um *consejo general o superior*, e na qual podem existir estruturas de nível autonómico, provincial ou infraprovincial.

Em 1980, foi criada a [Unión Profesional](#), associação que reúne as profissões autorreguladas espanholas, com a vocação de defender os interesses comuns destas e a realização coordenada das funções de interesse social, abrangendo os sectores jurídico, económico, sanitário, social, científico, docente, arquitetura e engenharia. Atualmente, é composta por 34 Conselhos Gerais e Superiores e Ordens Profissionais a nível nacional, que reúnem mais de 1 200 associações e delegações territoriais e 1 500 000 membros profissionais em Espanha.

⁵² Texto retirado do sítio da *Internet Eur-Lex*. Todas as referências a diretivas europeias são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

Meramente a título de exemplo, dá-se conta das seguintes ordens profissionais:

- [Consejo General de la Abogacía Española;](#)
- [Consejo General del Notariado;](#)
- [Consejo General de Colegios de Procuradores de los Tribunales de España;](#)
- [Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos;](#)
- [Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería de España;](#)
- [Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España;](#)
- [Consejo General de los Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales;](#)
- [Consejo General de los Colegios Oficiales de Ingenieros Agrónomos;](#)
- [Consejo General de Economistas de España.](#)

Os estatutos das ordens profissionais espanholas estão reunidos [nesta](#) compilação, disponível na página do *Boletín Oficial del Estado*.

FRANÇA

Desde a década de 40 do século passado, a vontade de organização das profissões liberais dos sectores jurídico, técnico e médico levou à criação da maior parte das ordens profissionais francesas. O objetivo das associações é não só representar as profissões, mas também e sobretudo garantir a qualidade das práticas e o respeito de um código deontológico que vai para além dos serviços comerciais.

A utilidade das ordens profissionais, dotadas de um conselho nacional como órgão disciplinar supremo, de conselhos regionais como órgão disciplinar corrente e de conselhos departamentais como estrutura de base da organização e de governação, foi reconhecida com a [Ordonnance n° 45-2184 du 24 septembre 1945 relative à l'exercice et à l'organisation des professions de médecin, de chirurgien-dentiste et de sage-femme.](#) Este diploma obriga também à adoção, pelo organismo profissional, de um código de deontologia ratificado por decreto no *Conseil d'État*. Existem atualmente em França 16 ordens profissionais.

O [Conseil National des Barreaux](#) foi criado pela [Loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.](#) A profissão de advogado rege-se pelo [Règlement Intérieur National de la profession d'avocat – RIN.](#)

O [Conseil Supérieur du Notariat](#) foi criado pela [Ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945](#) relative au statut du notariat. As regras deontológicas do exercício da profissão de notário encontram-se fixadas no [Règlement national/Règlement inter-cours](#).

A criação da [Ordre des Avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation](#) data de 1817, pela [Ordonnance du 10 septembre 1817](#) qui réunit, sous la dénomination d'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, l'ordre des avocats aux conseils et le collège des avocats à la Cour de cassation, fixe irrévocablement, le nombre des titulaires, et contient des dispositions pour la discipline intérieure de l'Ordre. O exercício da profissão rege-se pelo código deontológico recentemente aprovado através do [Décret n° 2023-146 du 1^{er} mars 2023](#) relatif au code de déontologie des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

A [Ordre des Avocats de Paris](#) foi criada por decreto imperial de 1810. Os advogados inscritos na *Ordre des Avocats de Paris* regem a sua atividade pelo [Règlement intérieur du Barreau de Paris](#).

A [Chambre Nationale des Huissiers de Justice](#) foi criada por lei de 20 de maio de 1942. Intitulados *commissaires de justice* desde 1 de julho de 2022, estes profissionais regem-se pela [Ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016](#) relative au statut de commissaire de justice.

Criada pela [Loi n° 77-2 du 3 janvier 1977](#) sur l'architecture, a [Ordre des Architectes](#) rege-se pelo [Décret n°77-1481 du 28 décembre 1977](#) sur l'organisation de la profession d'architecte. As regras deontológicas que têm de ser respeitadas por estes profissionais encontram-se compiladas no [Code de déontologie des architectes](#).

A [Ordre des Géomètres-experts](#) foi criada pela [Loi n° 46-942 du 7 mai 1946](#) instituant l'Ordre des géomètres experts. A profissão encontra-se regulada no [Décret n° 96-478 du 31 mai 1996](#) portant règlement de la profession de géomètre expert et code des devoirs professionnels, complementado pelo regulamento interno, disponível nesta [compilação](#).

A [Ordre National des Vétérinaires](#) foi criada pela [Loi n° 47-1564 du 23 août 1947](#) relative à l'institution d'un ordre national des vétérinaires. O seu código deontológico encontra-se disponível [aqui](#).

Criada pela [Ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945](#) portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable, a [Ordre National des Experts-comptables](#) rege-se pelo seu regulamento interno, nos termos do [Arrêté du 19 janvier 2022](#) portant agrément du règlement intérieur de l'ordre des experts-comptables. A profissão é exercida de acordo com as normas do [Décret n° 2012-432 du 30 mars 2012](#) relatif à l'exercice de l'activité d'expertise comptable.

A [Ordre des Masseurs-kinésithérapeutes](#) encontra-se regulada no [Code de la santé publique](#), no [article L4321-13 e seguintes](#). O código deontológico aplicável a estes profissionais pode ser acedido [aqui](#).

A [Ordre des Sages-femmes](#) foi criada pela já referida [Ordonnance n° 45-2184 du 24 septembre 1945](#) relative à l'exercice et à l'organisation des professions de médecin, de chirurgien-dentiste et de sage-femme. O seu código deontológico encontra-se plasmado no [article R4127-301 e seguintes](#) do [Code de la santé publique](#).

A [Ordre National des Médecins](#) foi criada pelo mesmo decreto. O Código de Deontologia Médica integra o [Code de la santé publique](#), no [article R4127-1 e seguintes](#).

A [Ordre National des Pharmaciens](#) está prevista no [article L4231-1](#) e seguintes do [Code de la santé publique](#) e as regras de deontologia que regem os farmacêuticos encontram-se no [article R4235-1 e seguintes](#) do mesmo código.

A [Ordre National des Infirmiers](#) foi criada pela [Loi n° 2006-1668 du 21 décembre 2006](#) portant création d'un ordre national des infirmiers e está prevista no [article L4312-1](#) e seguintes do [Code de la santé publique](#) e o seu código deontológico foi aprovado pelo [Décret n° 2016-1605 du 25 novembre 2016](#) portant code de déontologie des infirmiers, constituindo o [article R4312-1 e seguintes](#) do mesmo código.

Também a [Ordre National des Chirurgiens-dentistes](#) foi criada pela *Ordonnance n° 45-2184 du 24 septembre 1945*. O seu código deontológico está plasmados no [article R4127-201 e seguintes](#) do *Code de la santé publique*.

A [Ordre National des Pédicures-podologues](#) encontra consagração no mesmo código, no [article L4322-2 e seguintes](#) e as regras deontológicas constituem o [article R4322-1 e seguintes](#).

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Para além da proposta de lei aqui em análise, está de igual modo agendada para a reunião plenária de quarta-feira, 19 de julho, a discussão na generalidade das seguintes iniciativas (a última das quais por arrastamento):

- [Proposta de Lei n.º 98/XV/1.ª \(GOV\)](#) - Altera o regime jurídico da constituição e funcionamento das sociedades de profissionais abrangidas por associações públicas profissionais;

- [Projeto de Lei n.º 858/XV/1.ª \(CH\)](#) - Assegura a independência das Ordens Profissionais e altera o regime jurídico das sociedades de profissionais, assegurando a sua sujeição à disciplina e deontologia das associações públicas profissionais correspondentes.

Em sentido contrário, não se apurou a pendência de nenhum projeto de resolução ou petição sobre a matéria.

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Compulsada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), foi possível constatar que, com objeto conexo à proposta de lei em apreço, foram apreciados, ainda no decurso da presente Legislatura, o [Projeto de Lei n.º 9/XV/1.ª \(PAN\)](#) - *Estabelece a remuneração obrigatória dos estágios profissionais para o acesso ao exercício da profissão, procedendo à primeira alteração da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, e dos estatutos de diversas associações públicas profissionais* e o [Projeto de Lei n.º 108/XV/1.ª \(PS\)](#) -

Proposta de Lei n.º 96/XV/1.ª (GOV)

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão (10.ª)

Reforça a salvaguarda do interesse público, a autonomia e a independência da regulação e promoção do acesso a atividades profissionais, alterando a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro e a Lei n.º 53/2015, de 11 de junho, que, depois de tramitados no [Grupo de Trabalho - Ordens Profissionais](#)⁵³ constituído na órbita da 10.ª Comissão, estiveram na base da [Lei n.º 12/2023, de 28 de março](#) - Alteração à Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, e à Lei n.º 53/2015, de 11 de junho, que estabelece o regime jurídico da constituição e funcionamento das sociedades de profissionais que estejam sujeitas a associações públicas profissionais.

Por outro lado, foram rejeitados na generalidade, a 22 de dezembro de 2022, o [Projeto de Lei n.º 177/XV/1.ª \(CH\)](#) - Elimina restrições injustificadas no acesso a profissões reguladas e estabelece limites à duração e organização dos estágios e o [Projeto de Lei n.º 178/XV/1.ª \(IL\)](#) - Reforma regulatória das associações públicas profissionais, combate ao corporativismo e democratização do acesso às profissões (Primeira alteração à Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro), depois de terem baixado sem votação a esta Comissão.

No que respeita à Legislatura anterior, cumpre sinalizar o [Projeto de Lei n.º 974/XV/1.ª \(PS\)](#) - 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, que ainda foi aprovado na generalidade, bem como o [Projeto de Resolução n.º 726/XIV/2.ª \(CH\)](#) - Pela criação da Ordem Profissional dos Jornalistas e consequente extinção da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, tendo ambos caducado a 28 de março de 2022, com o final da Legislatura.

Deu também entrada a [Proposta de Lei n.º 57/XIV/1.ª \(GOV\)](#), que originou a [Lei n.º 2/2021, de 21 de janeiro](#) - Estabelece o regime de acesso e exercício de profissões e de atividades profissionais e 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, transpondo a Diretiva (UE) 2018/958 do

⁵³ Aliás, foi já comunicado o propósito de reativar o funcionamento deste Grupo de Trabalho, precisamente para apreciar esta iniciativa e as demais que lhe sejam conexas.

Parlamento Europeu e do Conselho e revogando o Decreto-Lei n.º 37/2015, de 10 de março. Já a [Proposta de Lei n.º 59/XIV/1.ª \(GOV\)](#) culminaria na [Lei n.º 31/2021, de 24 de maio](#) - Proceda à simplificação dos procedimentos associados ao reconhecimento das qualificações profissionais, transpondo a Diretiva 2005/36/CE, de 7 de setembro de 2005, e procedendo à alteração à Lei n.º 9/2009, de 4 de março.

Não se vislumbrou a apresentação de nenhuma petição sobre esta temática nas legislaturas mais recentes.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Pareceres/contributos enviados pelo Governo ou solicitados ao mesmo**

O Governo enviou, até à data, cerca de sessenta e quatro pareceres e contributos de várias ordens profissionais, sindicatos e associações, encontrando-se os mesmos disponíveis na página eletrónica da Assembleia da República, mais especificamente na [página da presente iniciativa](#).

- **Consultas obrigatórias**

Tal como já indicado, foi promovida a apreciação pública desta iniciativa legislativa, com a sua publicação na [Separata n.º 65/XV, DAR, de 27 de junho de 2023](#), nos termos dos artigos 472.º e 473.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, e do artigo 134.º do Regimento, pelo período de 30 dias, de 27 de junho a 27 de julho de 2023.

Os contributos recebidos poderão ser consultados na [página das iniciativas em apreciação pública desta Comissão](#).

VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento pelo proponente da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração maioritariamente neutra do impacto da iniciativa, sopesando-se, ainda assim, como positivos, os seguintes critérios, ao nível do acesso: «O número de homens e mulheres que beneficiam da aplicação da lei é igual?» e «A lei permite que os homens e mulheres participem de igual modo?».

VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

FONSECA, Isabel Celeste M. – Liberdade de escolha e de exercício de profissão e o acesso às ordens profissionais : novas sobre o novo regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais (e o seu incumprimento). In **Para Jorge Leite : escritos jurídicos**. Coimbra : Coimbra Editora, 2014. ISBN 978-972-32-2260-9. Vol. 2, p. 189-207. Cota: 12.06 – 47/2015 (2-2).

Resumo: Este artigo aborda o tema da criação, organização e funcionamento das Associações Públicas Profissionais, bem como o acesso às profissões por elas regulamentadas. O autor começa por alertar para a inconstitucionalidade de normas corporativas que regulamentam excessivamente o âmbito próprio do exercício de uma determinada profissão ou que estabelecem condições de acesso à profissão. Esta situação leva-o a analisar a questão do direito fundamental de escolher uma profissão à luz da Constituição. De seguida, passa a analisar o novo regime de criação, organização e funcionamento das Associações Públicas Profissionais criado com a Lei n.º 2/2013 de 10 de janeiro, que prevalece sobre as normas legais ou estatutárias que o contrariem. Por último, o autor analisa o acesso condicionado às Ordens Profissionais e formas de tutela perante restrições ilegais.

MOURA, Sónia Ramos – Advocacy and competition impact assessment supporting pro-competitive reforms in self-regulated professions and the transport sector : the portuguese competition authority experience. **Revista de concorrência e regulação** [Em linha]. A. 13, n.º 49 (jan.-jun. 2022). [Consult. 23 jun. 2023]. Disponível em WWW:<URL: [winlibimq.aspx \(parlamento.pt\)](http://winlibimq.aspx (parlamento.pt))>.

Resumo: Este artigo descreve os resultados do projeto desenvolvido pela AdC, em cooperação com OCDE, de avaliação do impacto da concorrência em dois setores da economia portuguesa – transportes e profissões liberais autorreguladas (2016-2018). O

Projeto deu origem a um conjunto de recomendações da OCDE e a um Plano de Ação da AdC com propostas específicas para a implementação dessas recomendações. O trabalho ilustra ainda as medidas de acompanhamento e advocacia tomadas pela AdC para promover a implementação destes resultados. Por fim, o documento destaca como a eliminação de barreiras legislativas desnecessárias e desproporcionais é particularmente importante para a recuperação económica.

OCDE - **OECD competition assessment reviews** [Em linha] : **Portugal : self-regulated professions**. Paris : OECD, 2018. [Consult. 23 jun. 2023]. Disponível na intranet da AR:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126351&img=12266&save=true>>.

Resumo: Relatório elaborado pela OCDE, que visou a avaliação da regulamentação dos mercados de serviços de Portugal. Segundo os autores, estes mercados estão entre os mais fortemente regulamentados da OCDE. Geram *inputs* vitais para o setor empresarial com os serviços prestados por profissionais, como advogados e engenheiros, gerando até 1,8 vezes o seu valor em produtos para as empresas que os utilizam. No entanto, falhas estruturais na regulamentação tornam os serviços profissionais muito caros para as empresas, diminuindo a sua capacidade de competir eficazmente. As restrições regulatórias também dificultam a inovação e a eficiência nas profissões. Neste contexto, este relatório analisa a regulamentação de 13 profissões autorregulamentadas (advogados, solicitadores, notários, oficiais de justiça, arquitetos, engenheiros, engenheiros técnicos, contabilistas certificados, auditores, economistas, despachantes aduaneiros, nutricionistas e farmacêuticos). Dos 923 atos legislativos analisados, o relatório faz 348 recomendações individuais para alterar ou eliminar dispositivos para melhorar a concorrência e faz um inventário detalhado da análise subjacente ao trabalho. A análise da legislação e das profissões portuguesas foi complementada pela pesquisa de experiências internacionais e por amplas consultas a *stakeholders* dos setores público e privado. As recomendações da OCDE visam eliminar ou modificar disposições excessivamente restritivas para facilitar o acesso ou o exercício das profissões, em benefício tanto das empresas como dos consumidores. Este relatório identifica as fontes desses benefícios e fornece estimativas de seu impacto. Desde que todas as recomendações sejam plenamente implementadas, o

benefício para a economia, decorrente do levantamento das barreiras nas 13 profissões liberais, é estimado em cerca de 130 milhões de euros por ano.

PORTUGAL. Autoridade da Concorrência - **Relatório da AdC e 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** [Em linha]. Lisboa : Autoridade da Concorrência, 2018. [Consult. 22 jun. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=143258&img=31394&save=true>>.

Resumo: «No contexto do *Projeto AdC Impact 2020*, a AdC e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), acordaram realizar uma avaliação do impacto na concorrência de dois setores da economia portuguesa, com o objetivo de identificar legislação e regulamentação que possa restringir o funcionamento eficiente dos mercados. Foram identificados os setores dos transportes e das profissões liberais autorreguladas (...). Do projeto de cooperação resultou um conjunto de recomendações que integram o Relatório de "Recomendações da OCDE", para o setor dos transportes e para o setor das profissões liberais autorreguladas, disponibilizado publicamente a 6 de julho de 2018. Importa, no âmbito do *Projeto AdC Impact 2020*, que a AdC promova e acompanhe a implementação das necessárias reformas legislativas e regulatórias pró-competitivas, nos setores das profissões liberais autorreguladas analisadas e dos transportes, na sequência das "Recomendações da OCDE", contribuindo para a promoção da produtividade e competitividade dos setores, na economia portuguesa». O Relatório estrutura-se em três partes, sendo que para o objeto desta iniciativa legislativa são de referir:

- A Primeira Parte, na qual são apresentadas as propostas de alteração legislativa pró-competitivas específicas para cada uma das 13 profissões liberais autorreguladas, apresentando-se «uma estimativa dos benefícios, qualitativos e quantitativos, que poderão ser alcançados com a sua implementação, contabilizados em sede da cooperação AdC/OCDE, que ascendem a um total de EUR 128 milhões anuais», e
- A Terceira Parte, em que se identificam os mecanismos para a promoção e acompanhamento da implementação das propostas de alteração do atual quadro legislativo e regulatório nacional no setor das profissões liberais autorreguladas.