



## **Pronúncia da Ordem dos Engenheiros relativamente à PPL PL 259/XXIII/2023**

### **(Atos de Engenharia – art.º 7.º)**

#### **A. Enquadramento**

O documento em análise corresponde ao esboço de proposta de lei que visa alterar os estatutos das associações públicas profissionais, designadamente no que diz respeito à Ordem dos Engenheiros, com o intuito de os adequar ao disposto na Lei nº 2/2013, de 10 de janeiro, em função das alterações introduzidas pela Lei nº 12/2023, de 28 de março.

Nesta análise é relevante termos em consideração que, precisamente nos termos da Lei, *“Consideram-se associações públicas profissionais as entidades 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 deontológicas específicas e a um regime disciplinar autónomo, por imperativo de tutela do interesse público prosseguido”* (cfr. art.º 2º da Lei n.º 2/2013).

Assim sendo, não é demais sublinhar que sendo o escopo fundamental das associações públicas profissionais, mormente das ordens profissionais, a salvaguarda do interesse público, essa mesma proteção do interesse público não pode ser ignorada, nem de forma alguma postergada, em função de outros objetivos designadamente de natureza concorrencial ou de mercado.

Por louváveis que sejam os objetivos e a intenção de corresponder às opções da União Europeia no que diz respeito à eliminação de entraves, desproporcionais ou injustificados, no acesso às profissões reguladas como forma de aumentar a produtividade, a eficiência da economia ou o emprego, estes não podem ser prosseguidos em detrimento do próprio interesse público que, no caso da engenharia e considerando uma a uma as suas várias especialidades e especializações se reporta, não só à qualidade dos serviços, mas, sobretudo, a uma efetiva proteção da segurança de pessoas e bens.

Infelizmente é o que sucede com a presente proposta que, a não ser alterada nalguns dos seus pontos essenciais, em particular no que se refere aos atos de engenharia e à sua tipificação, independentemente do seu carácter reservado ou não, dará origem a uma situação de absoluto vazio, suscetível de comprometer de forma grave a proteção dos destinatários dos serviços, afetando igualmente de forma séria a segurança de pessoas e bens.

Esta proposta que decorre em larga medida do disposto no art.º 5.º (norma transitória da Lei n.º 12/2023) sendo em princípio tributária do relatório que essa mesma norma transitória atribui à autoridade da concorrência, doravante designada como AdC, considerando a própria disposição legal que lhe dá origem, possui diversas incongruências e contradições.



## B. A reserva de atividade e o Estatuto da Ordem dos Engenheiros

O referido artigo 5º (norma transitória da Lei n.º 12/2023) estabelece:

### Artigo 5.º

#### Norma transitória

- 1 - A 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 após a entrada em vigor da presente lei, o Governo, ouvida cada associação pública profissional, 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 previsto na presente lei, devendo avaliar expressamente 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.
- 5 - A revisão dos estatutos das associações públicas profissionais a realizar na sequência da entrada em vigor da presente lei deve integrar as disposições que definem os atos próprios das profissões que, nos termos da recomendação referida no n.º 4, devam continuar a existir.
- 6 - Até à aprovação da alteração da revisão dos estatutos mantêm-se em vigor as disposições legais que definem os atos próprios referidos no número anterior.
- 7 - No prazo de 120 dias após a entrada em vigor da presente lei, o Governo revê a lista de profissões reguladas no sentido de diminuir a mesma, ouvida a Autoridade da Concorrência.
- 8 - O Governo apresenta à Assembleia da República, no prazo de 120 dias, uma proposta de lei sobre o regime jurídico das sociedades multidisciplinares.

Atendendo ao disposto nesta norma, é perceptível a razão pela qual o proposto não salvaguarda minimamente o interesse público subjacente à atividade das associações públicas profissionais.

Com efeito, a norma estabelece que o Governo apresenta a sua proposta uma vez “*ouvidas as associações profissionais*” (n.º 4, deste mesmo art.º 5.º). Ora, no caso subjacente o Governo, eventualmente com base no relatório da AdC também aí previsto, só formalmente ouviu o que lhe foi exposto pela Ordem dos Engenheiros, pois tendo ouvido, aparentemente, optou por ignorar elementos essenciais da pronúncia que foi feita.

Na proposta relativa ao estatuto elaborada pela Ordem dos Engenheiros e remetida ao Governo no seu art.º 7.º (Título de engenheiro e exercício da profissão) sugeria-se o seguinte:

“Artigo 7.º

[...]

1 – [...].

2 – São atos dos engenheiros os constantes em regulamento próprio homologado pela tutela.

3 – São atos reservados à profissão de engenheiro os que a legislação expressamente consagre.



*4 – O exercício da atividade profissional por conta de outrem não afeta a autonomia técnica do profissional nem dispensa o cumprimento pelo mesmo dos deveres deontológicos.*

*5 – O uso ilegal do título de engenheiro ou o exercício da respetiva profissão sem o cumprimento dos requisitos de acesso à profissão em território nacional são punidos nos termos da lei penal.*

*6 - Os trabalhadores dos serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais, prestadores de serviços e das demais pessoas coletivas públicas, que pratiquem, no exercício das suas funções, atos de engenharia, e realizem ações de verificação, aprovação, auditoria ou fiscalização sobre atos anteriores, devem estar validamente inscritos como membros efetivos da Ordem.”*

É por isso com surpresa que verificamos que no documento de trabalho que consubstancia a proposta do Governo relativa a esta matéria se reduzem os atos de engenharia aos constantes da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho.

*“Artigo 7º (do documento recebido)*

*1- (...)*

*2- São atos de engenharia os constantes da lei n.º 31/2009, de 3 de julho, na sua redação atual.”*

Ou seja, limitaria a atividade de engenharia e a regulamentação dos atos profissionais que lhe dizem respeito a algumas especialidades ignorando outras, circunscrevendo apenas a atividade dos Engenheiros à área da construção.

É de resto contraditório com o próprio relatório da AdC que elenca uma lista vasta de diplomas e de atividades que consubstanciam atos próprios da atividade de engenharia, muito para além da também referida Lei 31/2009, como sejam:

- Decreto-Lei nº 23:511/1934, de 26 de janeiro, que determina as qualificações profissionais necessárias para elaborar projetos de abastecimento de água e de construção de redes de esgoto e projetos de obras de melhoramentos urbanos e rurais;
- Decreto-Lei nº 39600/1954, de 3 de abril, alterado pelo Decreto-Lei nº 39847/1954, de 8 de outubro, que determina as qualificações profissionais necessárias para assinar projetos de construções ou reconstruções importantes em zonas de proteção;
- Decreto-Lei nº 379/80, de 16 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei nº 98/2001, de 28 de março, que estabelece as regras, as condições, os princípios e os procedimentos aplicáveis no âmbito do estabelecimento e da exploração das instalações elétricas das embarcações;
- Decreto-Lei nº 129/2002, de 2 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 95/2019, que regulamenta os requisitos acústicos aplicáveis aos edifícios;
- Decreto-Lei nº 152/2005, de 31 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei nº 145/2017, de 30 de novembro, que estabelece as regras, as condições, os princípios e os procedimentos aplicáveis no âmbito da recuperação para reciclagem, valorização e destruição de substâncias que empobrecem a camada de ozono contidas em determinados equipamentos e da manutenção desses equipamentos e da assistência aos mesmos;
- Decreto-Lei nº 123/2009, de 21 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho, que estabelece as regras, as condições, os princípios e os procedimentos



aplicáveis no âmbito da construção de, do acesso a e da instalação de redes e infraestruturas de comunicações eletrónicas;

- Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, alterada pela Lei n.º 25/2018, de 14 de junho, que determina as qualificações profissionais necessárias para elaborar e subscrever projetos de arquitetura, engenharia ou paisagismo e fiscalizar e dirigir as obras de execução dos mesmos e dos deveres dos indivíduos que realizam essas atividades;
- Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro, que estabelece as regras, as condições, os princípios e os procedimentos aplicáveis no âmbito da determinação do nível de conservação de prédios urbanos e frações autónomas para os efeitos previstos no âmbito do arrendamento urbano, da reabilitação urbana e da conservação do edificado;
- Lei n.º 7/2013, de 22 de janeiro, que estabelece as regras, as condições, os princípios e os procedimentos aplicáveis no âmbito do acesso às, e do exercício das atividades de realização de auditorias energéticas e de elaboração e controlo da elaboração e do progresso de planos de racionalização dos consumos de energia no âmbito do Sistema de Gestão dos Consumos Intensivos de Energia e do Regulamento de gestão do consumo de energia no setor dos transportes;
- Lei n.º 65/2013, de 27 de agosto, que determina os requisitos necessários para aceder às, e exercer as, atividades das entidades que disponibilizam serviços de manutenção de instalações de elevação e das entidades que disponibilizam serviços de inspeção dessas instalações e dos respetivos profissionais;
- Lei n.º 14/2015, de 16 de fevereiro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 72/2020, de 22 de setembro, que determina os requisitos necessários para aceder à, e exercer a, atividade das entidades e dos profissionais responsáveis por instalações elétricas;
- Lei n.º 15/2015, de 16 de fevereiro, que determina os requisitos necessários para aceder à, e exercer a, atividade das entidades e dos profissionais que atuam na área dos produtos petrolíferos;
- Lei n.º 41/2015, de 3 de junho, alterada pela Lei n.º 25/2018, de 14 de junho, que estabelece as regras, as condições, os princípios e os procedimentos aplicáveis no âmbito do exercício da atividade de construção;
- Decreto-Lei n.º 102/2021, de 19 de novembro, que estabelece os requisitos de acesso e de exercício da atividade dos técnicos do Sistema de Certificação Energética dos Edifícios (SCE).

A pergunta óbvia é a de saber por que razão depois de um elenco tão extenso de diplomas relativos a atos de engenharia se decidiu reduzir os atos de engenharia aos previstos num único diploma, deixando de fora inúmeros atos que são igualmente próprios da profissão e que nesta formulação escapariam a qualquer tipo de controle do ponto de vista da qualidade e da segurança dos serviços em causa, como escapariam também a qualquer verificação de habilitação e competência dos profissionais neles envolvidos.

Não sendo razoável presumir que se seguiu de forma cega e imponderada uma orientação de redução como seja a de:

*“reavaliar as atividades reservadas a profissionais inscritos numa Ordem Profissional, com vista a reduzir os atos exclusivos, em respeito por critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade, em prol do cumprimento dos objetivos de política pública em causa”* (202. do relatório da AdC, pág. 48 *in fine*), só podemos concluir ter-se tratado de uma perceção errada do



que estava em causa eventualmente determinada pelas próprias dificuldades da entidade relatora na análise de matérias de elevada complexidade técnica, como a própria admite ao longo do relatório, por diversas vezes:

*“No âmbito do Projeto AdC/OCDE, o exercício de avaliação de impacto concorrencial, envolvendo atividades reservadas, revelou-se de elevada complexidade e exigência de um amplo e diverso leque de conhecimentos técnicos e científicos, que as instituições do projeto nem sempre dispunham.”* (ponto 200. no que diz respeito aos engenheiros, mas também constante do sumário executivo pág. 5, e em outros pontos referentes a especialidades técnicas.)

### **C. Atos próprios e atos reservados**

A existência de um elenco de atos de engenharia por especialidade é uma exigência de elementar bom senso sendo em regra estes atos próprios da profissão, mas não forçosamente exclusivos ou reservados a determinado profissional. São conceitos diferentes.

Com efeito, um ato pode ser próprio da atividade de engenharia ou de uma das suas especialidades, e é importante que esteja caracterizado enquanto tal, sem que isso implique que seja um ato exclusivo a um determinado profissional.

Embora, como reconhece o relatório da AdC que serviu de suporte e de execução do documento em análise (nos termos do art.º 5º da Lei n.º 12/2023, de 10 de janeiro), a existência de atos reservados contribua para o aumento do nível de segurança: *A existência de “Adicionalmente, a existência de atividades reservadas exclusivamente a engenheiros ou a engenheiros específicos ou reservadas a engenheiros ou a engenheiros específicos e, também, a um conjunto específico de outros profissionais pode contribuir para o aumento do nível de segurança e qualidade dos serviços em causa. De facto, há diversas atividades cuja realização exige conhecimentos ou experiência particularmente específicos, que esses profissionais, em princípio, detêm”* (182. relatório AdC).

Mesmo que a seguir, em sentido contrário se sublinhe que: *“No entanto, essa reserva de atividades também é passível de afetar negativamente a concorrência nas atividades em causa, uma vez que pode levar à diminuição do número de indivíduos que podem desenvolver as mesmas...”* (183. relatório AdC). Não podemos ignorar que a dialética daqui resultante é entre concorrência e segurança dos cidadãos, pelo que, não deixa de ser estranho que, ao abolir a maior parte dos atos reservados, a balança penda claramente para o critério “concorrência” em detrimento do critério de proteção dos utilizadores dos serviços, tendo em atenção a qualidade e a segurança inerente aos mesmos.

A preocupação central do legislador nesta matéria deveria ser a de contemplar e englobar prospectivamente as áreas de saber e de conhecimento, considerando até estarmos diariamente confrontados em domínios como o da inteligência artificial, ou da cibersegurança com desafios que implicam algum tipo de regulamentação não se compadecendo com um vazio absoluto, que



levará, no limite, a que ninguém seja responsabilizado por falhas ou más práticas, na sua implementação. Faz sentido que assim seja.

O que não parece fazer sentido é que ao mesmo tempo que se reconhece:

*“Nesse contexto, é de notar que se reconhece a necessidade de definir, no quadro legislativo e regulatório relevante, os casos gerais em que as habilitações académicas e profissionais dos indivíduos que realizam determinadas atividades garantem o nível mínimo de segurança e qualidade dos serviços em causa socialmente desejado. Sem prejuízo do exposto, reconhecesse, também, que alguns dos indivíduos que não cumprem os requisitos relativos a essas habilitações necessários para desenvolver uma determinada atividade podem ter especialização profissional ou anos de experiência igualmente adequados para a realização das tarefas em causa com a segurança e a qualidade desejadas”.* (184. relatório AdC).

#### **D. A avaliação *jus* concorrencial, na Engenharia**

Como ficou dito atrás o relatório parte quase sempre de uma análise concorrencial, não obstante reconhecer as implicações no plano da qualidade e da segurança que a existência de atividades reservadas, exclusivas ou partilhadas, podem ter.

Para além do já referido leia-se a apreciação genérica do relatório da AdC relativa a este tema:

*“A existência de atividades reservadas, exclusivas ou partilhadas, entre alguns desses profissionais específicos, pode contribuir para o aumento do nível de segurança e qualidade dos serviços em causa. De facto, há diversas atividades cuja realização exige conhecimentos ou experiência particularmente específicos, que esses profissionais, em princípio, detêm. Nesse contexto, reconhece-se a necessidade de definir, no quadro legislativo e regulatório relevante, os casos gerais em que as habilitações académicas e profissionais dos indivíduos que realizam determinadas atividades garantem o nível mínimo de segurança e qualidade dos serviços em causa socialmente desejado.”*

E ainda,

*“A concessão de atividades reservadas está geralmente associada a competências ou qualificações específicas, e destina-se a manter certos padrões de qualidade na prestação de serviços profissionais dentro do modelo regulamentar prescritivo.”* (31. e 32. relatório AdC)

Estes conceitos são repetidamente utilizados ao longo do relatório para, contraditoriamente, por regra, se concluir a seguir que outros profissionais poderão concorrencialmente desempenhar os mesmos atos. Sublinhando que a concorrência e a possibilidade de vários profissionais, desde que dispendo de uma habilitação de base comum (licenciatura ou mestrado), disputarem a mesma atividade só pode ter um efeito benéfico designadamente no que aos preços diz respeito. Não obstante, reconhece-se, também, que alguns dos indivíduos que não cumprem os requisitos relativos a essas habilitações necessários para desenvolver uma determinada atividade podem



ter especialização profissional ou anos de experiência igualmente adequados para a realização das tarefas em causa com a segurança e a qualidade desejadas.

*“Não obstante, reconhece-se, também, que alguns dos indivíduos que não cumprem os requisitos relativos a essas habilitações necessários para desenvolver uma determinada atividade podem ter especialização profissional ou anos de experiência igualmente adequados para a realização das tarefas em causa com a segurança e a qualidade desejadas” (34. relatório AdC)*

E ainda que,

*“Como tal, essa reserva de atividades afeta negativamente a concorrência nas atividades em causa, uma vez que pode levar à diminuição do número de indivíduos que as podem desenvolver. Tal é passível de comprometer a competitividade dos preços dos serviços, as escolhas disponibilizadas aos consumidores e a correspondência entre o tipo de serviços profissionais disponibilizados e o tipo de serviços procurados.” (35. relatório AdC)*

Mesmo não querendo contestar este conceito que, efetivamente, decorre das regras básicas de concorrência, importa verificar da sua efetiva utilidade quando aplicado à engenharia.

Para os destinatários dos serviços que a Lei 12/2023 visa proteger, designadamente com a criação da figura do provedor dos destinatários dos serviços, o relevante é saber quem e em que moldes está habilitado, por exemplo, para a conceção de um navio (engenharia naval) ou, noutro exemplo, para a elaboração de um projeto agropecuário (engenharia agrónómica) presumir que uns e outros estarão habilitados a uma coisa e a outra e que concorrerão saudavelmente, fazendo assim baixar os preços, não faz, como é evidente, qualquer sentido. Pelo contrário, cria uma incerteza e um risco que em última instância será do próprio Estado, por não acautelar, o interesse público e a proteção de pessoas e bens.

Lisboa, 13 de junho de 2023