

**Assunto: Proposta de Lei nº 87/XII/1ª – Audição do Conselho Nacional das Ordens Profissionais (CNOP) – Regime Jurídico da criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais.**

O núcleo de natureza constitucional das associações públicas profissionais (APP) convoca-as, uma vez mais, a uma pronúncia conjunta e consensual – através do Conselho Nacional das Ordens Profissionais (CNOP) no qual estão congregadas – no intuito de efetivo contributo de recuperação nacional ao encontro das condicionantes vertidas nos compromissos internacionais assumidos, aqui, em sede da iniciativa legislativa em análise sobre o regime quadro de criação, organização e funcionamento das APP.

O CNOP, que representa cerca de 300.000 profissionais altamente qualificados através das catorze (14) Ordens Profissionais que o compõem é depositário de garantias de confiança, de segurança e de certeza públicas, as quais são pilares fundamentais da população enquanto destinatária de serviços que têm subjacente conhecimentos de elevado teor técnico e científico, cuja existência e validação é a garantia primeira do interesse de todos os cidadãos e da ordem pública instituída.

**Objeto e sentido do comentário conjunto**

A proposta de Lei (PdL) em análise constitui em si mesma não apenas a harmonização, mas também, a modernização e a reforma da administração autónoma do Estado português. Como tal, é absolutamente necessário encontrar equilíbrios que respeitem uma das mais importantes representações orgânicas da autonomia da administração,

vertida na figura constitucional das associações públicas profissionais, introduzida originariamente entre nós desde a CRP de 1976.

A pronúncia conjunta das catorze Ordens dá justamente continuidade à missão que lhes é inerente, o poder-dever de auto regulação.

Porquanto, e desde logo, as Ordens Profissionais têm nesta matéria uma palavra dianteira de apreço pelos intuitos do legislador, sobre a atualização e a harmonização de um seu regime comum, a um mesmo tempo em que cumprem a autonomia e a independência de uma auto-avaliação que só a estas cabe. Já que, a avaliação e o desenho do modelo que não constitui qualquer despesa pública e tem dado mostras de sucesso evidente, recai antes de mais na esfera dos próprios, de quem, portanto, de direito é auto regulado por lei constituinte.

O sentido primeiro e último desta pronúncia é portanto o aprimoramento do conceito de descentralização funcional representado pelas APP.

Entende este comentário coletivo, que o legislador tornará presente para debate na generalidade um articulado, acima de tudo, intrinsecamente coerente, que seja adequado e legal na ótica constitucional e juspublicística. É importante que o Estado contribua de forma decisiva para um diploma quadro fundamental, que tenha condições, como se espera, de ser o bastião da garantia do interesse público na regulação das profissões qualificadas e na qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

De entre as numerosas especificidades suscitadas por cada saber, cada profissão e cada reguladora que os representa, destaca o CNOP a seguinte:

**Resenha de questões comuns às APP para reedição do articulado legal**

**(ordenada segundo sequência numérica da PdL)**

- 1. Art. 5º nº 4 – Atribuições;**
- 2. Art. 18º nºs 3, 6 e 7 – Poder disciplinar – sanções disciplinares; aplicação supletiva de regime de função pública e competência processual da jurisdição disciplinar;**
- 3. Art. 30º nº 3 – Reserva de atividade - organismos da administração direta e indireta do Estado;**
- 4. Art. 45º nº 2, nº 5 e nº 6 – Tutela Administrativa;**
- 5. Art. 51º nº3 – Sistema de Certificação de Atributos Profissionais com o Cartão de Cidadão;**
- 6. Art. 53º - Normas transitórias e finais.**

**1. Atribuições**

Partindo do pressuposto expresso em letra de lei na alínea c) do artigo 5º aqui em estudo, é de entendimento conjunto deste Conselho que o nº 4 do mesmo artigo deve merecer clarificação.

Porquanto, ao dizer a lei que uma função primordial das APP trata da regulação do acesso e exercício da profissão — com estes fins específicos se preenche a lei constitucional que está na génese de cada AP — pode parecer contraditório afirmar-se no nº 4 que as AP não podem praticar atos ou aprovar regulamentos que restrinjam o acesso e o exercício da profissão.

Se bem que seja alcançável o que o legislador pretende, ou seja, a exclusão da criação de normativos ou atos *ilegais* que pudessem ofender a título de exemplo, as leis da concorrência, certo é por outro lado que regular ou emanar regulamentos comporta sempre um dado grau de balizamento. Caso contrário as normas não atingiriam finalidades úteis e necessárias. Logo, a letra de lei do nº 4 deve afastar atos e normas restritivos *em si mesmos* quando não sejam justificados por direitos, valores e interesses superiores em sua presença.

## 2. Poder Disciplinar

- a) O art.18 ° suscita no Conselho que sobre este se debruça, sérios problemas de provável ingerência de uma esfera de regulação que, sem margem para dúvidas, foi delegada pelo Estado em cada uma das APP.

Por um lado, o nº3 coarta de forma sensível o grau de liberdade de uma das autonomias fundamentais das Ordens Profissionais, ao afastar da panóplia legal de sanções típicas do procedimento disciplinar, aquelas com maior capacidade de persuasão e de maior alcance das finalidades de prevenção geral e especial diante de visados disciplinares. Como é o caso da suspensão da inscrição em situação de reiterado incumprimento do dever fundamental de pagamento de quotas, consagrado como tal na própria proposta de lei. (v. art. 35º b)

É preciso que se previna a contradição legal do referido nº 3 do art. 18º, porquanto, desde logo, nos nºs 1e 2 do art. 10 nº 1 da PdL, a finalidade do legislador é clara e consistente no que toca a preservar, e bem, a autonomia patrimonial e financeira das APP.

E mais não se adianta por economia da presente exposição e pela evidência do cariz impotente de uma norma incompleta, que consagre estatutariamente a total ausência de sanção consequente para o incumprimento de um dever fundamental cuja génese atinge o valor da independência das APP.

- b) nº6 do art.18º– A aplicação, ainda que de modo supletivo, das normas referentes ao funcionalismo público carece de fundamento, porquanto, a natureza intrínseca da profissão liberal e auto regulada, bem como o cariz típico das funções e profissões dotadas de autonomia técnica, científica e sobretudo funcional, não se compadece com a estrutura na qual está presente a premissa genética de uma subordinação jurídica hierarquizada.
- c) Art. 18º, nº7 – O termo “ desencadeado” deve ser corretamente substituído pela expressão reformulada “ Podem participar para efeitos disciplinares : (...)“. De facto, a decisão de instauração pode e deve obedecer a uma avaliação preliminar que tenda a apreciar e aferir a dignidade ético e deontológica da questão suscitada. Esse juízo cabe numa liberdade e autonomia fundamentais da auto organização, auto legitimada porque representada e eleita pelos próprios *inter pares*.

### 3. Reserva de Atividade

O teor do art. 30 n.º 3 resulta num sério e gravoso consenso em qualquer observador do regime quadro que se pretende harmonizador. Com efeito, é criada uma desigualdade de tratamento que não apenas é frontalmente discriminatória como desonera sem fundamento ou suporte algum, situação em que é o próprio Estado o prestador de serviços de elevada complexidade e com carências de garantia para os cidadãos.

Revela ainda uma frontal injustiça na solução legal esboçada, já que o Estado regula as APP impondo que estas cumpram a sua autoridade diante dos prestadores de serviços privados, mas afastando em seguida os seus próprios setores da administração direta e indireta estatal da obrigação que o próprio Estado cria. Auto exclui-se, portanto, do dever legal que impõe à restante comunidade de profissionais. Não apenas se trata de uma análise comparada com impacto grave e sério, importante que esta se afigura, mas igualmente se proporciona um errado e preocupante juízo de facilitismo ou de negligência ao nível da certificação e das garantias dos trabalhadores do setor público. O Estado não deve sobre si próprio fazer pender esta mensagem, sem fundamento legal ou confrontação de valores que possam fazer valer esta restrição violenta de direitos fundamentais de igualdade e de segurança.

### 4. Tutela Administrativa

Se bem que o legislador pretende harmonizar regimes legais de figuras constitucionais detentoras de igual génese, haverá de não esquecer que o facto de

tutelar o funcionamento, a orgânica e a criação das reguladoras não lhe dá acesso a tutelar a atividade que pelas reguladoras é justamente tutelada.

Isto, porque, é no intuito de tutelar uma profissão que uma APP existe e em conformidade age. E nesta ação, em virtude da dignidade e importância do interesse público que lhe assiste, cada APP atua com a autonomia típica, própria e exclusiva da administração autónoma funcional do Estado. Logo, primeiramente, não se diga no **nº 2 do art. 45º** que as APP estão sujeitas a tutela idêntica à Administração autónoma territorial retirando a consequência de sobre as APP fazer recair o normativo da Lei 27/96 de 1 de Agosto (alterada) que é próprio do sistema autárquico. Porquanto uma APP em nada se circunscreve à territorialidade local de uma organização autárquica, a menos que entendamos a territorialidade como a totalidade do território nacional, já que cada APP é de um tal âmbito.

Por outro lado, as típicas autonomias das APP são garantes da independência a todos os níveis, fácticos e de direito, as quais arredam estas instituições de um regime jurídico autárquico, também este, um regime-quadro, cuja remissão não se afigura correta.

O entendimento comum assenta na importância clarificadora da qualificação legal expressa vertida em letra de lei, sem margem para dúvidas doutrinárias ou jurisprudenciais futuras, da tutela sobre a administração autónoma (ou autónoma funcional) do Estado.

Nesta senda, o **nº 5** do mesmo art. 45º haverá de respeitar a auto regulação de cada APP.

Com efeito, a tutela primeira cabe ao legislador, mas como se disse não lhe cabe hétero determinar os atos concretos da auto regulação daí para diante. O princípio de legalidade ao qual estão sujeitas na sua atuação as APP traz consigo as garantias de contencioso imprescindíveis. A ingerência adicional na atividade reguladora em si mesma, não traz qualquer garantia complementar de qualidade ou de interesse público para o bom funcionamento das instituições. O próprio memorando de entendimento afasta o acréscimo de morosidade, complexidade, burocracia e custos no funcionamento das instituições. Ora, tutelar por despacho matérias do expediente típico socio profissional como são, por exemplo, as especialidades profissionais em cada setor, não é admissível.

De notar que o próprio devir, a evolução dos campos de saber específico, não se compadece com a tutela corporizada em despacho de homologação. A existir preocupação de conhecimento e de informação, traduza-se a lei na figura jurídica da *comunicação* ou da *notificação* como sucede entre as autoridades competentes em cada Estado membro e a própria Comissão Europeia.

Também a este nível, a própria Europa sente a necessidade de não criar entraves ao livre desenvolvimento e evolução das profissões e a uma sã concorrência. Isto que acaba de ser exposto vai ao encontro da tutela que é característica da administração autónoma, posto que, sobre esta não recai qualquer competência estatal de superintendência ou fiscalização, como o diz expressamente e bem a própria PdL nos seus artigos. Há que dar um passo em frente num ponto adicional de coerência do regime quadro.



##### 5. Sistema de Certificação de Atributos Profissionais com o Cartão de Cidadão.

O art. 51º nº 3 padece de uma *obrigação a contratar* em absoluto limitativa de qualquer liberdade ou autonomia contratual. Isto, porque, optando as APP por um sistema distinto do setor público, o que é, por um lado, manifestamente permitido, a PdL faz impender sobre as instituições uma categoria difusa de *auditoria* do Estado sobre o sistema alternativo eventualmente contratado.

Isto sucede sem garantias de critérios de avaliação pré estabelecidos com a mesma força legal da obrigação de sujeito passivo *auditado*, posto que não são conhecidos os procedimentos do *auditor* no corpo do regime quadro. E com isto é criado um sistema de obrigatoriedade de parceria sem que existam deveres sobre a entidade pública parceira e portanto sem quaisquer garantias desde logo procedimentais em caso de não contratação originariamente com o aludido parceiro público.

Este articulado levanta assim sérias questões desde logo concorrenciais. Ao nível da complementaridade entre setor público e privado. Pela consagração em formato de lei-quadro de um parceiro preferencial público com o qual contratar, acresce um conjunto de obrigações *parcialmente previstas* ou conhecidas para apenas uma parte, em caso de opção por um outro parceiro, privado desde logo.

Por outro lado, faz acrescer custos dado que não há garantias no articulado de apoio à obrigação imposta ou de uma sua gratuitidade.

Do ponto de vista de potencial atualizador da norma, parece ser excessiva esta cristalização da entidade a contratar, pelo que é entendimento comum que o valor, em si mesmo, da informação sobre atributos profissionais é o único com

natureza capaz de consagração a nível legal e orgânico sem mais desenvolvimentos ao nível das parcerias.

#### 6. Disposições Finais e transitórias

Por último, o CNOP apresenta um consenso em torno da PdL assente na seriedade e no rigor técnico das opções orgânicas e legislativas de futuro para cada Profissão qualificada. Cada Estatuto.

Com efeito, o processo legislativo de criação do diploma quadro que servirá de norma fundamental foi teve seu início em Dezembro de 2011, dando azo a maturação que prossegue a esta data. O que é mais do que razoável. Porém, de igual razoabilidade de prazos carecem as APP dado que estão diante da revisão profunda de cada uma das suas estruturas. Algumas delas em funcionamento há décadas, com dinâmicas próprias essenciais. Ainda que o legislador tenha sido sensato na desburocratização deste processo, que o foi, haverá de internamente atender e cuidar da democraticidade das novas opções estruturantes. Pelo que, o mínimo de 90 dias se requer para apresentação de novos estatutos de cada APP, ao invés de 30 previstos. Isto, para que cada reguladora possa atender da melhor e mais zelosa forma ao interesse público essencial.

Acresce ainda dever alterar-se, nos n.<sup>os</sup> 3 e 5 do artigo 53.º, a expressão “primeiro dia útil seguinte ao da publicação da presente lei”, devendo considerar-se que a lei só entrará em vigor, *in totum*, no prazo de 30 dias após a publicação.

Por outro lado, a norma está ainda à mercê de um impulso de encaminhamento final ao parlamento que ali não se encontra vertido. Pois que, em entender deste

Conselho, a menos que diante de uma manifesta ilegalidade da norma estatutária futuramente apresentada por qualquer APP, em razão de uma hipotética colisão direta e inequívoca com o texto da futura lei quadro aprovada, deveria existir um prazo e uma garantia processual de apresentação obrigatória de cada futuro projeto estatutário à Assembleia da República subsequentemente à receção da proposta de cada estatuto de APP.

É quanto se oferece na construção do documento de elevado interesse público nacional, mantendo a disponibilidade do Conselho para toda a demais colaboração tida por adequada ou necessária.

Lisboa, 17 de Setembro de 2012

Subscrevem,

O Presidente do Conselho Geral

O Presidente da Comissão Executiva

Orlando Monteiro da Silva

Carlos Pereira Martins

Ordem dos Advogados

Ordem dos Arquitectos

Ordem dos Biólogos

Ordem dos Economistas

Ordem dos Enfermeiros

Ordem dos Engenheiros

Ordem dos Farmacêuticos

Ordem dos Médicos

Ordem dos Médicos Dentistas



Ordem dos Médicos Veterinários

Ordem dos Notários

Ordem dos Psicólogos

Ordem dos Revisores Oficiais de Contas

Câmara dos Solicitadores