

Intervenção do CNOP na audição, a 15 de setembro de 2022, concedida pela Comissão Parlamentar de Trabalho, Segurança Social e Inclusão.

Senhores Deputados,

Uma primeira palavra para agradecer a pronta e positiva resposta que foi dada ao pedido de audição deste Conselho Nacional das Ordens Profissionais, deliberada na última reunião do Conselho Geral desta associação, realizada no pretérito dia 7 de setembro de 2022.

Qualquer processo de revisão duma Lei, que não resulte de uma imposição decorrente de normas de valor superior como sejam as normas constitucionais ou de direito europeu e internacional, tem subjacente, ou, pelo menos, devia ter, uma avaliação dos resultados alcançados com a aplicação da lei revista, apurados num período de tempo significativo.

As alterações a uma lei podem, assim, resultar ou da constatação, assente nos factos apurados, de não terem sido alcançados, com a aplicação da Lei a rever, aqueles que eram os seus iniciais objetivos.

Ou, tendo-o sido, a conjuntura atual, e/ou a dum futuro previsível, impõem uma alteração desses objetivos iniciais, o que, por sua vez, obriga a uma revisão de normativos.

A Lei n.º 6/2008, que veio a ser revogada por esta Lei n.º 2/2013, estatuiu, pela primeira vez, um regime jurídico para as associações públicas profissionais.

Pese embora parte substancial das suas disposições tenha transitado para a Lei n.º 2/2013, a sua revisão, operada por esta Lei, encontra como uma das suas razões de ser, entre outras, a avaliação, feita pelo legislador, dos resultados da aplicação daquela anterior Lei n.º 6/2008.

Exemplificando: a aplicação, no decurso de cinco anos, da Lei n.º 6/2008 evidenciou uma das suas fragilidades que consistia em o regime jurídico, instituído por este diploma, ser apenas obrigatoriamente aplicável às Ordens que fossem criadas, após a sua entrada em vigor (em março de 2008) e que vieram a ser as Ordens dos Psicólogos e dos Nutricionistas.

Pese embora, essa Lei n.º 6/2008 abrisse a possibilidade, às então dezasseis Ordens existentes, de estas aderirem ao novo regime jurídico por ela introduzido, o que se constatou foi que nenhuma das Ordens existentes optou por tal possibilidade.

O legislador, face a este resultado da aplicação da Lei n.º 6/2008, optou, na revisão desta Lei, por impor que o novo regime jurídico, agora estatuído na Lei n.º 2/2013 fosse aplicável, como decorre do n.º 1 do seu artigo 53º, quer às Ordens já criadas (então 18) quer às que se viessem a criar (2).

Donde, é esse o ponto:

à semelhança do que ocorreu com a revisão da Lei n.º 6/2008, também a revisão, agora encetada, da Lei n.º 2/2013 e da Lei n.º 53/2015, deve assentar numa avaliação, rigorosa e assente em fatos objetivamente observados, dos efeitos, positivos e negativos, decorrentes da aplicação destas Leis a rever.

Ora, sucede, que, em três cruciais pontos o processo de revisão da Lei n.º 2/2013 não está assente nessa imprescindível avaliação, rigorosa e assente em factos objetivamente observados, de resultados negativos ou, no mínimo, na ausência de resultados inicialmente expectáveis, decorrentes quer da aplicação da Lei n.º 2/2013 quer da Lei n.º 53/2015.

Ao passo que, em outros aspetos em que a Lei n.º 2/2013 se revelou, por exemplo, um espartilho para o funcionamento e desenvolvimento das Ordens, mantém-se inalterados neste processo de revisão legislativa, pois os projetos de Lei, agora em apreciação, são omissos nessas matérias.

Daí a nossa primeira e primordial conclusão:

este processo legislativo só ganhará em eficácia, se for conduzido, pelo poder legislativo, em sintonia, ou pelo menos, em dialogo franco e sem preconceitos, com os destinatários das leis a rever, as Ordens Profissionais. Esta audição é, por isso, um passo, no caminho certo, que esperamos ver continuado com as audições das Ordens Profissionais.

Senhores Deputados,

Quais são os pontos, em que se pretende desnecessariamente alterar disposições da Lei n.º 2/2013 sem que essa revisão esteja sustentada numa

avaliação rigorosa de hipotéticos eventos adversos resultantes das normas a rever?

Na última reunião do Conselho Geral do CNOP foram identificados três pontos que concentram as maiores preocupações deste Conselho e que são:

- As atribuições das Ordens;
- A sua organização interna;
- A regulação dos estágios.

Relativamente a este primeiro ponto, pretende-se, desnecessária e infundadamente, rever, e esse, em nossa opinião, constitui o aspeto mais preocupante deste processo legislativo, as atribuições das Ordens, com a fusão, que figura apenas no projeto de Lei n.º 108 do Grupo Parlamentar do PS, das alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 5 da Lei n.º 2/2013.

O teor das alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 5 da Lei n.º 2/2013 corresponde à redação das alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 4 da Lei n.º 6/2008, apenas com a alteração, na al. a) do n.º 1 do art.º 5 da Lei n.º 2/2013, do vocábulo “*utentes*”, pela expressão “*destinatários dos serviços*”.

Donde, é inquestionável que o legislador, em 2013 e tendo passado um período de cinco anos de aplicação da Lei n.º 6/2008, entendeu ser de manter, como primeira e autónoma atribuição das Ordens, aliás justificativa da sua natureza pública, a “*defesa dos interesses gerais dos destinatários dos serviços*”.

Daí a interrogação:

- existe nos relatórios da OCDE e da Autoridade da Concorrência, que supostamente sustentam as iniciativas legislativas agora em análise, algo que demonstre ser esta primeira e primordial atribuição das Ordens condicionadora da concorrência e do desenvolvimento económico?
- há resultados, objetivamente verificados, que imponham, passados que estão nove anos de aplicação da Lei n.º 2/2013, a alteração daquela que é, em minha opinião, a atribuição fundamental das Ordens?

Para ambas as perguntas atrás colocadas, é negativa a resposta. Portanto, fica a questão: qual a razão desta significativa alteração legislativa?

Não colhe, de todo, o argumento de que a fusão destas alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 5 da Lei n.º 2/2013 numa única alínea mais não é do que uma mera melhoria formal de redação.

Com a nova redação proposta para a al. a) do n.º 1 do art.º 5 da Lei n.º 2/2013, passa-se a consagrar às Ordens, como sua primeira e primordial atribuição, a de representação e defesa dos interesses gerais da profissão. Ou seja, reconduzem-se as Ordens a meros organismos corporativos, quando estas, com a sua intervenção pública, algumas vezes incómoda para os poderes públicos, pretendem contrariar o labéu, que injustamente se lhes pretende colar em sistemáticas e agressivas campanhas de imprensa, de serem, predominantemente, estruturas corporativas cuja existência convive mal num Estado Democrático e de Direito.

Donde, o apelo do CNOP:

mantenha-se, na revisão da Lei n.º 2/2013, a redação das alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 5 deste diploma, pois não existe qualquer motivo relevante, escorado em factos objetivamente observados nestes nove anos de aplicação desta Lei, que justifique a alteração destas duas normas.

O segundo ponto que suscita reservas, prende-se com as alterações que se pretendem introduzir na composição e competências de órgãos sociais, em especial no órgão de supervisão, no órgão disciplinar e no Provedor dos destinatários dos serviços.

Desde logo, um aspeto que causa a maior perplexidade é o de se impor a existência dum órgão de supervisão a Ordens, como é o caso da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, em que esta supervisão está legalmente confiada a entidades públicas, no caso referido, à CMVM.

Tudo aconselha, portanto, a que, na revisão da Lei n.º 2/2013, se ressalve casos como o atrás descrito.

A reserva relativa à composição do órgão de supervisão prende-se com a intenção de eximir da eleição direta, pelos membros da Ordem, da totalidade dos membros deste órgão de supervisão, o que suscita dúvidas sobre a conformidade desta solução legal com o comando constitucional,

inscrito na parte final do n.º 4 do art.º 267 da CRP, da “*organização interna das Ordens (estar) baseada na formação democrática dos seus órgãos*”.

Mas, independentemente dessas dúvidas de constitucionalidade, as alterações agora propostas à designação dos membros deste órgão de supervisão suscitam ainda reservas quanto à sua eficácia para, com elas, se vir a reforçar a independência deste órgão.

Sou Professor Catedrático numa Escola, o ISEG, e numa Universidade, a Universidade de Lisboa, em cujos Conselho de Escola e Conselho Geral também participam, é certo que minoritariamente, membros externos, que são cooptados pelos membros destas Conselhos eleitos diretamente pela comunidade académica.

Tomando como referência essa experiência pessoal, como docente e antigo gestor universitário, esta participação de elementos externos naqueles Conselhos reforça a sua independência? Tenho dúvidas.

Há que reconhecer, contudo, que esta participação de membros externos naqueles Conselhos reforça a ligação da Escola e da Universidade à comunidade, de onde aqueles membros são escolhidos, mas, no que é dado observar, a independência destes Conselhos, face aos órgãos executivos universitários, advém mais do método de Hondt que é utilizado para a designação dos membros académicos eleitos e que permite a presença, nesses Conselhos, das várias tendências existentes no seio da Academia.

Daí a interrogação:

se o objetivo da alteração agora proposta é o de reforçar a independência deste órgão, não seria porventura mais eficaz e conforme com a Constituição manter, replicando o modelo em uso nas Universidades, a eleição direta da maioria dos membros deste órgão de supervisão, mas, à semelhança do previsto para a eleição dos membros da Assembleia Representativa, impor, também nesta eleição, a utilização daquele método de Hondt?

E manter, como já estatuído, quer na Lei n.º 6/2008 quer na Lei n.º 2/2013, a possibilidade de participação no órgão de supervisão de membros externos, “*até um terço da sua composição*”, e que, como também sucede nos Conselhos Universitários, estes fossem cooptados pelos eleitos?

É que, desta proposta de revisão, assente na eleição, pela Assembleia Representativa, de sete dos oito membros do órgão de supervisão, pode afinal vir a resultar que uma maioria, formada nessa Assembleia Representativa, venha a designar os titulares dum órgão, encarregado de zelar pela legalidade das suas deliberações.

Não se afigura ser esta a solução mais adequada para assegurar a almejada independência deste órgão de supervisão!

E que dizer então da exigência, que se pretende consagrar na revisão da Lei n.º 2/2013, dos três membros do órgão de supervisão, oriundos da Academia, não poderem ser membros da Ordem, a cujo órgão de supervisão passam a pertencer?

Será que passou a ser um objetivo do legislador, ao impor esta obrigatoriedade, o de promover a desfiliação de académicos das suas Ordens, quando estes, aliás, não têm uma Ordem que, enquanto Professores, represente esta sua profissão regulamentada? É absurdo!

De igual modo, esta alteração suscita uma outra perplexidade:

as competências que agora se pretende conferir a este órgão de supervisão em matéria de regras de estágio e de reconhecimento de habilitações obtidas no estrangeiro, podem aconselhar que um dos seus membros externos seja um académico.

Mas, justifica-se que, em todas as Ordens, pelo menos três dos quatro membros externos do seu órgão de supervisão, sejam académicos?

Embora sendo um Professor universitário, tal não se justifica!

Como em relação ao funcionamento da Justiça, também uma das recorrentes queixas, que o exercício do poder disciplinar pelas Ordens suscita, é o da sua morosidade.

Ora, com o pretendido alargamento das competências do órgão de supervisão para funcionar como instância de recurso em processos disciplinares, não se está, por certo, a contribuir para a celeridade na conclusão destes processos!

E não se argumente que esta solução apenas visa reforçar as garantias de defesa dos arguidos e dos direitos dos queixosos a obter justiça.

É que estes têm sempre legitimidade processual e, conseqüentemente, têm a possibilidade de sindicarem judicialmente as decisões disciplinares que julguem ilegais.

Novamente, se a regulação deste órgão de supervisão apresenta, nuns casos, soluções uniformes, excessiva e desnecessariamente detalhadas e de duvidosa eficácia, noutros casos, porém, mantém omissa a regulação de aspetos relevantes para o exercício da principal função que é cometida a este órgão: a de “*velar pela legalidade da atividade exercida pelos órgãos da associação*”.

É que seria expectável a definição de alguns princípios balizadores do exercício desta primordial competência do órgão de supervisão.

O legislador, a julgar pelo conteúdo dos projetos de Lei agora em análise, opta por ser omissivo nesta matéria, obrigando, no limite, um órgão, em que metade dos seus membros é externa, a um funcionamento num regime de quase permanente e exclusiva dedicação.

Não seria prudente, por exemplo, restringir o exercício desta competência ao controlo de legalidade de determinados regulamentos e deliberações?

Ou exigir maiorias qualificadas para aprovação de regulamentos e deliberações em sentido contrário ao de pareceres prévios deste órgão?

Ou, no que, contudo, pode ser duvidoso, atribuir legitimidade processual a este órgão de supervisão que lhe permita sindicarem judicialmente a legalidade de atos, deliberações e regulamentos?

Muito do atrás referido aplica-se a uma outra inovação que a revisão da Lei n.º 2/2013 pretende introduzir:

A de que o órgão disciplinar integre “*personalidades de reconhecido mérito que não sejam membros da associação pública profissional*”.

Ora, por definição, uma infração disciplinar consiste numa violação de regras técnicas, a *Lex Artis*, e deontológicas da profissão.

Então, faz algum sentido chamar quem não exerce a profissão, pois não é membro da respetiva Ordem, a apreciar se uma determinada conduta, participada disciplinarmente, viola ou não essas regras? Obviamente que não!

Finalmente, suscita dúvidas a obrigatoriedade da existência, em todas as Ordens, de um Provedor dos destinatários dos serviços, obrigatoriamente remunerado, quando a generalidade dos titulares dos demais órgãos sociais das Ordens exerce funções gratuitamente, e, acima de tudo, o processo da sua designação que, ao invés do que era plasmado quer na Lei n.º 6/2008, quer na Lei n.º 2/2013, deixa de ser regulado pelos Estatutos das Ordens. Pretende-se, agora, que a designação deste Provedor dos destinatários dos serviços passe por uma proposta do órgão de supervisão, de que aquele Provedor é o oitavo membro por inerência, ao Bastonário.

*Quid juris* se, no exercício da sua competência, o Bastonário não aceite a proposta de Provedor dos destinatários dos serviços que lhe é apresentada pelo órgão de supervisão?

Por um lado, impõe a obrigatoriedade da existência dum Provedor dos destinatários dos serviços, mas, por outro lado, criam-se as condições para um paralisante conflito institucional.

Não é por isso, esta, uma boa solução, sendo preferível manter a que estava adotada, quer na Lei n.º 6/2008, quer na Lei n.º 2/2013, de remeter esta matéria para o que se encontrar disposto nos Estatutos de cada Ordem.

Uma palavra final, em termos de desabafos, sobre a questão das incompatibilidades:

obviamente que as Ordens não podem, nem devem, substituir-se aos Sindicatos, mesmo naquelas profissões onde não existe qualquer representação sindical que defenda os membros das Ordens, enquanto trabalhadores por conta de outrem. Mas haverá necessidade em se impor um período de nojo, e logo de quatro anos, aos dirigentes sindicais para estes, por eleição dos seus colegas de profissão, poderem também ser titulares de órgãos das suas Ordens?

E, outro desabafo, também sobre incompatibilidades, mas tendo presente que sou um universitário e que exerci funções dirigentes na Academia: se porventura a minha Escola ou a minha Universidade me voltar a designar, por vontade dos meus pares, para um qualquer cargo dirigente académico, terei de o recusar ou em então de abdicar do cargo de Bastonário que os Economistas me conferiram?

Não faz qualquer sentido esta incompatibilidade com quaisquer funções dirigentes públicas, tal como se pretende vir a consagrar!

O terceiro e último ponto onde, até agora, foi possível encontrar, no seio do CNOP, uma posição consensualizada prende-se com as alterações que se pretendem introduzir ao regime de estágios.

Ora, esta é uma matéria cuja regulação deve ser remetida para os Estatutos de cada Ordem, que aliás cabe a esta Assembleia da República aprovar. É que, em matéria de estágios há uma variedade de situações que, já quando da preparação da Lei n.º 2/2013, desaconselhavam o abandono da regra, constante da anterior Lei n.º 6/2008, de o regime jurídico das associações profissionais se limitasse a remeter, para os Estatutos das Ordens, a regulação dos seus estágios profissionais.

A Lei n.º 2/2013, mantendo essa remissão para os Estatutos, avançou-se para a identificação das matérias que estes, na regulação dos estágios profissionais, deveriam contemplar.

Agora, na revisão desta Lei n.º 2/2013 avança-se ainda mais nesta errada via regulatória, ignorando que, em metade das Ordens existentes, não está sequer consagrada a figura do membro estagiário e a necessidade de realização, sob a égide da Ordem, de um estágio profissional.

Daí uma nova interrogação:

em todas as Ordens, e são metade das existentes, há evidências de que a realização de estágio profissional constitui um obstáculo a integração de recém-graduados no mercado do trabalho?

Julgo que não e dou o exemplo, que melhor conheço, dos estágios profissionais na Ordem dos Economistas, de que sou Bastonário.

Para realização do estágio profissional na Ordem dos Economistas, e são numerosas as situações em que ele é dispensado, releva a experiência profissional do estagiário obtida deste o momento em que concluiu a licenciatura que lhe permite a candidatura à inscrição nessa Ordem. Pode este modelo configurar um obstáculo à integração no mercado do trabalho de jovens licenciados? Obviamente que não!

Mas mesmo que, por absurdo, se considere que, numa determinada Ordem, a obrigatoriedade da realização de um estágio profissional constitua um obstáculo injustificado ao acesso ao mercado do trabalho de jovens licenciados, então o que é expectável, tendo em conta as competências que a Constituição confere a esta Assembleia da República em matéria de aprovação de estatutos de associações públicas profissionais, é a revisão de normas estatutárias e regulamentares, cuja aplicação, supostamente, obstaculiza injustificadamente esse acesso ao mercado do trabalho, que não a imposição de um modelo único de regulação de estágios a todas as vinte Ordens existentes.

Caso se pretenda assegurar, como é de elementar justiça por todos reconhecido, que a atividade desenvolvida pelo estagiário deve ser remunerada, então altere-se o regime jurídico dos estágios profissionais e permita-se que os realizados sob os auspícios das Ordens, possam, como todos os demais estágios, beneficiar, em pé de igualdade, de apoios públicos.

A não ser assim, podemos-nos confrontar com uma situação em, sendo obrigatória a remuneração dos estagiários, não haja Patronos que, pelas dificuldades económicas que atravessam, se disponham a aceitá-los e a orientá-los!

Por fim, o CNOP manifesta a sua preocupação pelas alterações que se pretendem introduzir ao regime jurídico das sociedades de profissionais. É matéria do maior melindre, nomeadamente em matéria de incompatibilidades e de regime fiscal, onde alterações legislativas carecem da maior ponderação.

Um último apelo:

a posição que foi já possível consensualizar no CNOP não foi a de que nenhuma revisão, quer da Lei n.º 2/2013 quer da Lei n.º 53/2015, deva ter lugar, porque as soluções normativas plasmadas nestes dois diplomas não carecem de qualquer melhoria.

É que há normas, nestes dois diplomas, que suscitaram, quando dos respetivos processos legislativos, as maiores reservas por parte dos seus principais destinatários: as Ordens e este CNOP.

Um exemplo:

é considerado como um espartilho ao funcionamento e desenvolvimento das Ordens que uma qualquer alteração à sua organização territorial, que uma qualquer mudança no elenco das suas especialidades profissionais, careça sempre de uma revisão dos Estatutos, sabido que é a complexidade do processo legislativo conducente a essa revisão, e tendo em consideração terem perdido as Ordens, na Lei n.º 2/2013, o poder de iniciativa de propostas de modificação dos seus Estatutos, que lhes era reconhecido pela Lei n.º 6/2008, é certo que com o respeito pelas competências legislativas dessa Assembleia da República nesta matéria, expressamente conferidas pela Constituição.

Senhores Deputados

As Ordens, e, por maioria de razão, este CNOP, pretende ser um parceiro desta Comissão, no encontro das melhores soluções normativas para o seu regime jurídico.

Neste sentido, está já em curso, um processo, no seio do CNOP e no qual estão envolvidas as assessorias jurídicas das Ordens que o integram, para a preparação de propostas concretas sobre o regime jurídico das associações públicas profissionais.

O resultado deste trabalho, que ainda carece de ser aprovado por numa próxima reunião do Conselho Geral do CNOP, será comunicado a esta Comissão, sendo a realização desta audição, que, de novo, agradeço, um bom indício de que essa proposta do CNOP será tida em devida conta nos trabalhos desta Comissão.

António Mendonça, Presidente do CNOP e Bastonário da Ordem dos Economistas.

Incorpora intervenções dos Bastonários das Ordens dos Revisores Oficiais de Contas e dos Engenheiros, que integravam a delegação do CNOP.