



Propriedade
Ministério da Solidariedade,
Emprego e
Segurança Social

Edição
Gabinete de Estratégia
e Planeamento

Centro de Informação
e Documentação

PROPOSTA DE DECRETO-LEI QUE ESTABELECE O REGIME DE REGULAÇÃO DO ACESSO E EXERCÍCIO DE PROFISSÕES E DE ATIVIDADES PROFISSIONAIS

(Projeto de diploma para apreciação pública)

ÍNDICE

– Despacho	2
– Proposta de decreto-lei que estabelece o regime de regulação do acesso e exercício de profissões e de atividades profissionais	2

Despacho

Nos termos da alínea *b*) do número 1 do artigo 472.º e do número 2 do artigo 473.º do Código do Trabalho, determina-se o seguinte:

1- A publicação em separata do *Boletim do Trabalho e Emprego* das normas constantes da proposta de decreto-lei que estabelece o regime de regulação do acesso e exercício de profissões e de atividades profissionais.

2- O prazo de apreciação pública do projeto é de 20 dias, a contar da data da sua publicação, a título excepcional e por motivos de urgência, tendo em consideração o disposto na Lei do Orçamento do Estado para 2014.

Lisboa, 28 de novembro de 2014 - O Secretário de Estado do Emprego, *Octávio Félix de Oliveira*.

Proposta de decreto-lei que estabelece o regime de regulação do acesso e exercício de profissões e de atividades profissionais

Exposição de motivos

A liberdade de acesso e de exercício de profissão é uma condição essencial para o livre desenvolvimento da personalidade e constitui um instrumento necessário para garantir o direito ao trabalho.

Nos termos da Constituição da República Portuguesa as restrições à liberdade de escolha de profissão devem ser justificadas por um imperioso interesse público ou por razões inerentes à própria capacidade das pessoas e com estrita observância do princípio da proibição do excesso. Nesse sentido, o novo regime de acesso e exercício de profissão visa assegurar a simplificação e a eliminação de barreiras injustificadas.

Este diploma é aplicável a qualquer profissão, com exceção das profissões reguladas por associação pública profissional, as quais se regem pela Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, e das profissões associadas a carreiras da Administração Pública, atendendo ao seu especial enquadramento constitucional.

Importa clarificar a distinção entre profissões de acesso livre, profissões regulamentadas e profissões reguladas. As primeiras são aquelas cujo acesso não depende da verificação de requisitos profissionais, nomeadamente qualificações profissionais. As segundas, estão sujeitas à verificação de requisitos profissionais de acesso e de exercício. As terceiras, cuja regulação se insere nas atribuições de associações públicas profissionais. Os últimos dois casos colocam desafios de compatibilização constitucional. Justifica-se, assim, clarificar em que situações o acesso e exercício de profissão pode ser condicionado.

Por outro lado, cumpre ter presente que a existência de formação regulamentada, visa promover o ensino e a qualificação profissional, bem como potenciar a eficiência e transparência do respetivo sistema.

A aposta na formação e qualificações profissionais é condição essencial de desenvolvimento da capacidade competitiva das empresas, da promoção da produtividade e da em-

pregabilidade e, desse modo, da melhoria das condições de vida e de trabalho, de defesa da coesão social e de promoção da igualdade de oportunidades.

O atual regime de acesso e exercício de profissões, com longas raízes no ordenamento jurídico português e forte envolvimento dos parceiros sociais, tem vindo, progressivamente, a chamar à colação a relevância da certificação das competências profissionais.

Assim, a titularidade de carteiras profissionais, enquanto requisito necessário para o exercício profissional, remonta ao regime corporativo, previsto no Decreto-Lei n.º 29931, de 15 de setembro de 1939.

Contudo, as preocupações com as barreiras injustificadas à liberdade de escolha e acesso de profissão e com a proteção da confiança dos cidadãos estão já presentes no Decreto-Lei n.º 358/84, de 13 de novembro, que consagrou, por um lado, a regra de que a restrição de acesso ao exercício de profissões se fundamentava na defesa da saúde e integridade física e moral das pessoas ou na segurança dos bens e, por outro, a proteção das expectativas criadas pela emissão de carteiras profissionais, emitidas ao abrigo do regime anterior, para o exercício de profissão.

Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 92/2011, de 27 de julho, vem revogar o regime das carteiras profissionais e criar o Sistema de Regulação de Acesso a Profissões (SRAP), que integrava três vertentes:

- a) Simplificação e eliminação de barreiras no acesso a profissões e atividades profissionais;
- b) Criação da Comissão de Regulação do Acesso a Profissões (CRAP); e
- c) Regulação da certificação de competências profissionais obtidas através do Sistema Nacional de Qualificações (SNQ).

O Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego, assinado em 18 de janeiro de 2012 entre o Governo e a maioria dos Parceiros Sociais, reconheceu a necessidade de valorizar a qualificação profissional, nomeadamente através da revisão do regime de acesso a profissões.

Após o trabalho de levantamento e análise de regimes profissionais feito pela CRAP, é necessário dinamizar a articulação das qualificações de nível superior e não superior, o sistema nacional de educação e formação profissional, potenciar a formação inicial, contínua e ao longo da vida e assegurar o reconhecimento da experiência profissional, através de um sistema centralizado de acompanhamento que permita assegurar uma visão transversal do mercado de trabalho, no acesso às profissões.

Neste âmbito, são atribuídas competências consultivas ao serviço do ministério responsável pela área laboral que tenha por missão apoiar a conceção das políticas relativas ao emprego e formação profissional e às relações de trabalho, sem prejuízo da conveniente participação de serviços e institutos públicos com responsabilidades nas áreas do ensino superior, da educação e formação profissional de jovens e adultos e da promoção da criação e da qualidade do emprego, bem como de serviços dos ministérios responsáveis pelas áreas sectoriais e das Confederações Sindicais e de Empregadores com assento na Comissão Permanente de Concertação So-

cial (CPCS).

Este diploma procura igualmente tutelar as expectativas criadas pelos certificados de aptidão profissional (CAP) e de carteiras profissionais, em homenagem ao princípio constitucional da confiança. Assim, é instituído um regime que permite a transição entre esses instrumentos de reconhecimento profissional para os novos modelos previstos pelo Sistema Nacional de Qualificações (SNQ).

Foram ouvidos os parceiros sociais com assento na CPCS.

O projeto correspondente ao presente decreto-lei foi publicado, para apreciação pública, na separata do *Boletim do Trabalho e Emprego*, n.º 5, de 28 de novembro de 2014, tendo sido ponderados os comentários recebidos, nomeadamente os de associações de empregadores, de associações sindicais e de comissões de trabalhadores.

Assim:

Nos termos do artigo 245.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e da alínea a) do número 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

CAPÍTULO I

Disposições gerais

Artigo 1.º

Objecto

O presente decreto-lei estabelece o regime de regulação do acesso e exercício de profissões e de atividades profissionais.

Artigo 2.º

Âmbito

1- O presente decreto-lei é aplicável a qualquer profissão ou atividade profissional.

2- Excluem-se do âmbito de aplicação as profissões desenvolvidas na função pública e as profissões reguladas por associações públicas profissionais.

Artigo 3.º

Definições

1- Para efeitos do presente decreto-lei, entende-se por:

a) «Atividade profissional», a atividade lícita que constitua ocupação ou modo de vida de pessoa singular, podendo ser desenvolvida em regime permanente, temporário ou sazonal, a título principal, secundário ou acessório, com subordinação ou autonomia, em exclusividade ou cumulação, e que pode integrar o conteúdo típico de uma profissão;

b) «Profissão», a atividade ou o conjunto de atividades profissionais atribuídas a determinado perfil, previamente existente ou criado em função das necessidades do mercado de trabalho;

c) «Profissão de acesso livre», a profissão cujo acesso não depende da verificação de requisitos profissionais, nomeadamente da titularidade de determinadas qualificações profissionais, sem prejuízo da existência de formação regula-

mentada;

d) «Profissão regulamentada», a profissão cujo acesso, o exercício ou uma das modalidades de exercício dependem direta ou indiretamente do cumprimento de requisitos profissionais, constituindo, nomeadamente, uma modalidade de exercício o uso de um título profissional limitado aos detentores de uma determinada qualificação profissional;

e) «Profissão regulada», a profissão regulamentada, cuja verificação do cumprimento de requisitos profissionais é atribuída a uma associação pública profissional;

f) «Requisitos profissionais», qualquer dever, obrigação, proibição, condição ou limite imposto à pessoa singular para o acesso ou exercício de uma profissão ou atividade profissional, nomeadamente qualificações profissionais, independentemente de estarem previstos em normas legais, regulamentares ou administrativas;

g) «Qualificações profissionais», as qualificações atestadas por título ou certificado de formação, certificado ou diploma de qualificações, declaração de competência ou de experiência profissional, eventualmente em cumulação com qualquer uma das formas anteriores;

h) «Formação regulamentada», a formação especificamente orientada para o exercício de determinada profissão livre, regulada ou regulamentada, que consista num ciclo de estudos, eventualmente completado por formação profissional, estágio profissional ou prática profissional, que se enquadre em qualquer dos níveis de qualificação do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ);

i) «Reserva de atividade», a atividade própria de determinada profissão ou conjunto de profissões, cujo exercício é apenas permitido aos titulares de um título profissional ou qualificação profissional;

j) «Título profissional», o documento que atesta as competências e qualificações profissionais necessárias para o desempenho de uma profissão ou atividade profissional.

CAPÍTULO II

A regulação do acesso e exercício de profissões

SECÇÃO I

Acesso e exercício

Artigo 4.º

Finalidades

1- Os regimes de acesso e exercício de profissões ou atividades profissionais devem garantir a igualdade de oportunidades, o direito ao trabalho e o direito à liberdade de escolha de profissão ou género de trabalho e a livre circulação de trabalhadores e prestadores de serviço.

2- Qualquer regulação ou restrição do acesso e exercício de profissões ou atividades profissionais deve ser fundada em razões imperiosas de interesse público ou inerentes à própria capacidade das pessoas e respeitar o princípio da proibição do excesso.

3- O disposto nos números anteriores deve orientar a inter-

pretação e aplicação dos princípios e normas constantes do presente diploma.

Artigo 5.º

Princípios estruturantes

1- O acesso às profissões ou atividades profissionais deve ser livre.

2- As atividades profissionais associadas a determinada profissão só lhe estão reservadas quando tal resulte expressamente da lei.

3- Os requisitos profissionais devem ser avaliados periodicamente para assegurar a eliminação das barreiras injustificadas, desadequadas ou desnecessárias ao acesso e exercício de determinada profissão ou atividade profissional.

Artigo 6.º

Acesso

1- O acesso a profissão regulamentada só pode ficar sujeito à verificação de algum ou alguns dos seguintes requisitos profissionais, a definir por lei setorial:

- a) Capacidade jurídica;
- b) Habilitação académica;
- c) Qualificações profissionais.

2- Nas profissões regulamentadas, a titularidade de certificado de habilitações ou de diploma ou certificado de qualificações é requisito profissional suficiente para o acesso, salvo se o interesse público relevante exigir a fixação de algum requisito profissional adicional.

3- A definição das qualificações profissionais requeridas para o acesso a determinada profissão ou atividade profissional deve considerar:

- a) As qualificações de nível superior;
- b) Os referenciais de qualificação não superior constantes do Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ);
- c) Os diplomas ou certificados obtidos por aprovação em exame sem formação prévia.

4- Quando o acesso a determinada profissão regulamentada dependa da titularidade de qualificações previstas no CNQ, o interessado pode obtê-la por um dos seguintes meios:

- a) Formação inserida no CNQ, de acordo com o regime previsto no Decreto-Lei n.º 396/2007, de 31 de dezembro;
- b) Reconhecimento, validação e certificação de competências adquiridas noutras formações ou contextos pessoais e profissionais, nos termos do diploma previsto na alínea anterior.

5- A certificação de competências profissionais deve ter, sempre que possível, por referência o CNQ e constituir um meio de reconhecimento da posse de conhecimentos, aptidões e competências adequadas para determinada profissão ou atividade profissional de acesso livre ou exigidos para uma profissão regulamentada.

6- Após a verificação do preenchimento dos requisitos profissionais de acesso à profissão regulamentada, a autoridade competente emite o respetivo título profissional, nos termos de legislação própria.

Artigo 7.º

Proibição de *numerus clausus*

Não é admissível a fixação de *numerus clausus* no acesso à profissão ou à atividade profissional, associado ou não a restrições territoriais em função da população ou de distâncias geográficas entre profissionais ou suas sociedades e organizações associativas, ou à acreditação, por entidades públicas ou privadas, de cursos oficialmente reconhecidos.

Artigo 8.º

Títulos profissionais

1- Os títulos profissionais têm validade nacional, independentemente de terem sido emitidos por entidades localizadas no território continental ou nas regiões autónomas, e duração indeterminada.

2- O disposto no número anterior não prejudica os poderes atribuídos às autoridades para suspender ou revogar o título profissional, nos casos excecionais devidamente identificados nas leis setoriais.

3- A entidade empregadora deve solicitar ao trabalhador a apresentação do título profissional quando seja exigido para acesso e exercício da atividade.

Artigo 9.º

Reconhecimento de qualificações profissionais obtidas fora de Portugal

O reconhecimento de qualificações profissionais, de nível superior ou não superior, obtidas fora de Portugal, por nacionais de Estados-Membros da União Europeia e do Espaço Económico Europeu deve obedecer ao regime jurídico aprovado pela Lei n.º 9/2009, de 4 de março, alterada pelas Leis n.ºs 41/2012, de 28 de agosto, e 25/2014, de 2 de maio.

Artigo 10.º

Exercício

O exercício de uma profissão ou atividade profissional pode ficar sujeito à verificação de algum ou alguns dos seguintes requisitos profissionais, a definir por lei setorial:

- a) Incompatibilidades ou impedimentos;
- b) Sigilo profissional;
- c) Regras deontológicas ou técnicas;
- d) Verificação periódica de capacidade ou aptidão.

SECÇÃO II

Acompanhamento dos regimes de acesso e exercício de profissões

Artigo 11.º

Entidades

1- Incumbe à Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT) acompanhar, de forma permanente, os regimes de acesso e exercício de profissões ou atividades

profissionais.

2- Incumbe à Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, IP (ANQEP) garantir a articulação dos regimes de acesso e exercício de profissões ou atividades profissionais com o Sistema Nacional de Qualificações, no âmbito do Sistema de Educação e Formação Profissional.

3- Incumbe à Direção-Geral do Ensino Superior (DGES), garantir a articulação dos regimes de acesso e exercício de profissões ou atividades profissionais com o sistema de ensino superior.

Artigo 12.º

Competências

1- A DGERT presta o apoio técnico ao membro do Governo responsável pela área laboral e, a pedido do Governo, a outras entidades públicas, em matéria de acesso e exercício de profissões ou atividades profissionais.

2- Em matéria de acesso e exercício de profissões ou atividades profissionais, são atribuídas as seguintes competências à DGERT:

a) Solicitar, recolher, tratar e centralizar a informação, designadamente os pareceres elaborados pela ANQEP e pela DGES;

b) Acompanhar os aspetos técnicos, económicos e sociais;

c) Realizar estudos e inquéritos para identificar situações suscetíveis de constituírem barreiras injustificadas e propor as devidas alterações;

d) Elaborar pareceres fundamentados sobre a adequação dos regimes profissionais às normas e princípios consagrados neste diploma;

e) Contribuir para a divulgação dos regimes aplicáveis a profissões ou atividades profissionais.

3- Em matéria de articulação dos regimes de acesso e exercício de profissões ou atividades profissionais com o Sistema Nacional de Qualificações, são atribuídas as seguintes competências à ANQEP:

a) Verificar a articulação dos requisitos exigidos para o acesso a profissão ou atividade regulamentada, em matéria de qualificações de níveis 2, 4, ou 5 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ) integradas no CNQ;

b) Elaborar pareceres, quando solicitada;

c) Contribuir para a identificação de situações suscetíveis de constituírem barreiras injustificadas e propor as devidas alterações;

d) Contribuir para a divulgação dos regimes aplicáveis a profissões ou atividades profissionais.

4- Em matéria de articulação dos regimes de acesso e exercício de profissões ou atividades profissionais com o sistema de ensino superior, são atribuídas as seguintes competências à DGES:

a) Verificar a articulação dos requisitos exigidos para o acesso a profissão ou atividade regulamentada, em matéria de qualificações de níveis 6, 7, ou 8 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ);

b) Elaborar pareceres, quando solicitada;

c) Contribuir para a identificação de situações suscetíveis de constituírem barreiras injustificadas e propor as devidas

alterações;

d) Contribuir para a divulgação dos regimes aplicáveis a profissões ou atividades profissionais.

CAPÍTULO III

Disposições complementares, transitórias e finais

Artigo 13.º

Regime da responsabilidade contraordenacional

1- Caso os regimes sectoriais não estabeleçam regras aplicáveis à responsabilidade contraordenacional, é aplicável o regime geral das contraordenações laborais previsto nos artigos 548.º a 566.º do Código do Trabalho e o disposto nos números seguintes.

2- O exercício de profissão regulamentada ou a prática de atos abrangidos por reservas de atividade por pessoa que não cumpra os requisitos profissionais constitui contraordenação grave.

3- A celebração de contrato de trabalho com pessoa que não cumpra os requisitos profissionais exigidos para o exercício de profissão regulamentada ou a prática de atos abrangidos por reservas de atividade, constitui contraordenação grave.

4- Para efeitos do disposto nos números anteriores é aplicável o regime jurídico do procedimento aplicável às contraordenações laborais e de segurança social, aprovado pela Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro.

5- Compete à Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) fiscalizar o cumprimento das normas em matéria de acesso e exercício de profissão e aplicar as sanções a que se referem os números anteriores.

6- O produto das coimas acima referidas reverte em:

a) 50 % para o Estado;

b) 30 % para a ACT;

c) 20 % para a DGERT.

Artigo 14.º

Certificado de aptidão profissional e carteira profissional.

1- O titular de certificado de aptidão profissional (CAP) ou de carteira profissional, válidos em 26 de outubro de 2011, que tenham correspondência com qualificação prevista no CNQ, pode requerer a sua substituição à ANQEP, no prazo de 2 anos a contar da entrada em vigor da presente lei, por diploma de qualificações, desde que detenha a habilitação escolar exigida para o efeito.

2- Os titulares referidos no número anterior que não tenham a habilitação escolar exigida para o efeito podem requerer a emissão de um certificado profissional com carácter provisório pela ANQEP, que será substituído pelo diploma de qualificações, no prazo de 2 anos a contar da entrada em vigor da presente lei, uma vez obtida a correspondente habilitação.

3- Após o decurso dos prazos previstos nos números anteriores sem que tenha sido requerida a sua substituição, o CAP e a carteira profissional deixam de ser válidos.

4- A substituição do CAP ou da carteira profissional pode ser requerida pelo respetivo titular junto da ANQEP, através do seu sítio de internet.

5- Até à emissão dos novos documentos efetivos pela ANQEP, o comprovativo de entrega do requerimento do interessado vale como diploma de qualificações.

Artigo 15.º

Cooperação administrativa

As autoridades competentes participam na cooperação administrativa, no âmbito dos procedimentos relativos a prestadores e profissionais provenientes de outros Estados membros da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu, nos termos dos artigos 26.º a 29.º do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, e do número 2 do artigo 51.º da Lei n.º 9/2009, de 4 de março, alterada pela Lei n.º 41/2012, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 25/2014, de 2 de maio, nomeadamente através do Sistema de Informação do Mercado Interno.

Artigo 16.º

Regiões Autónomas

O presente regime jurídico é aplicável às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, com as devidas adaptações, nos termos da respetiva autonomia político-administrativa,

cabendo a sua execução administrativa aos serviços e organismos das respetivas administrações regionais autónomas com atribuições e competências no âmbito deste decreto-lei, sem prejuízo das atribuições das entidades de âmbito nacional.

Artigo 17.º

Extinção da Comissão de Regulação do Acesso a Profissões

É extinta a Comissão de Regulação do Acesso a Profissões, sendo o respetivo arquivo transferido para a DGERT.

Artigo 18.º

Norma revogatória

É revogado o Decreto-Lei n.º 92/2011, 27 de julho.

Artigo 19.º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de ... - ...

Promulgado em (dia) de (mês) de (ano).

Publique-se.

O Presidente da República, *Aníbal Cavaco Silva*.

Referendado em (dia) de (mês) de (ano).

O Primeiro-Ministro, *Pedro Passos Coelho*.

Informações:

CID: Praça de Londres, 2, 4.º - Telefone 21 115 50 00

Execução gráfica: Gabinete de Estratégia e Planeamento/Centro de Informação e Documentação - Depósito legal n.º 25515/89