

PARECER

Avaliação da proporcionalidade do projeto de decreto-lei n.º 1214/XXII/2021, que estabelece os requisitos de acesso e de exercício da atividade dos técnicos do Sistema de Certificação Energética dos Edifícios (SCE), regulado pelo Decreto- Lei n.º 101-D/2020, de 7 de dezembro, e aplica-se à atividade dos seguintes profissionais: Perito qualificado (PQ); Técnico responsável pela instalação e manutenção de sistemas técnicos (TRM); Técnico de gestão de energia (TGE); e Técnico de inspeção de sistemas técnicos (TIS)

1. O Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Energia apresentou ao Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, do Trabalho e da Formação Profissional a avaliação prévia da proporcionalidade do projeto de decreto-lei n.º 1214/XXII/2021 que estabelece os requisitos de acesso e de exercício da atividade dos técnicos do Sistema de Certificação Energética dos Edifícios (SCE), anexo 1, para a análise e subsequente emissão do parecer¹ da Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT), conforme disposto no artigo 11.º da Lei n.º 2/2021, de 21 de janeiro.
2. A DGERT, em sede de acompanhamento dos regimes de acesso e exercício de profissões ou atividades profissionais, de acordo com o artigo 14.º da Lei n.º 2/2021, prossegue as seguintes atribuições, nomeadamente: “(...) b) *Elaborar pareceres sobre a adequação dos regimes profissionais às normas e princípios consagrados na presente lei, nomeadamente os previstos nos artigos 11.º e 13.º (...)*”.
3. Neste contexto, o parecer emitido incidirá sobre o regime de acesso e exercício de profissões e atividades profissionais, bem como sobre o regime aplicável à avaliação da

¹ A avaliação da proporcionalidade realizada nos termos do artigo anterior está sujeita a parecer obrigatório, a emitir pela Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT). O parecer referido no número anterior deve ser emitido no prazo de 30 dias úteis, contados a partir da data da receção da avaliação da proporcionalidade, acompanhada do respetivo projeto ou proposta de legislação. O prazo suspende-se sempre que sejam solicitados elementos adicionais ou informação em falta.

Após a sua emissão, a DGERT comunica o parecer às autoridades competentes cfr. artigo 51.º da Lei n.º 9/2009, de 4 de março, quando estejam em causa profissões regulamentadas, e à área governativa setorial, quando estejam em causa profissões a regulamentar e procede à sua divulgação, nomeadamente através do seu sítio institucional na Internet.

proporcionalidade prévia à adoção de disposições legislativas que limitem o acesso a profissão regulamentada, ou a regulamentar, ou o seu exercício, ambos consagrados na Lei n.º 2/2021.

4. Pretende-se ver salvaguardados, por um lado os princípios que 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, e por outro, garantir que qualquer regulamentação ou restrição de acesso e exercício de profissões e de atividades profissionais deve ser fundada em razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública, ou em razões imperiosas de interesse público, ou inerentes à própria capacidade das pessoas, e respeitar o princípio da proibição do excesso.
5. Acresce referir que a adoção de disposições legislativas que limitem o acesso a profissão regulamentada ou a regulamentar, ou o seu exercício, deve ser precedida de uma avaliação da proporcionalidade, *cfr.* artigo 10.º da Lei n.º 2/2021, na qual devem ser considerados os seguintes elementos: *i) a natureza dos riscos relacionados com os objetivos de interesse público visados, em especial os riscos para os beneficiários dos serviços, nomeadamente os consumidores, para os profissionais ou para terceiros; ii) a possibilidade de as regras em vigor, nomeadamente as constantes da legislação relativa à obrigação geral de segurança dos produtos ou à defesa do consumidor, não serem suficientes para a consecução do objetivo visado; iii) a adequação das disposições legislativas para atingir o objetivo visado, de forma coerente e sistemática, fazendo face aos riscos identificados, de um modo semelhante, em atividades comparáveis; iv) o impacto na livre circulação de pessoas e serviços na União Europeia e Espaço Económico Europeu, na escolha dos consumidores e na qualidade do serviço prestado; v) a possibilidade da utilização de meios menos restritivos para alcançar o objetivo de interesse público; vi) O efeito positivo ou negativo das disposições legislativas, quando combinadas com outras disposições que limitem o acesso à profissão, ou o seu exercício, e, em particular, o modo como estas, combinadas com outros requisitos, contribuem para alcançar o mesmo objetivo de interesse público e se são necessárias para a sua consecução, e em particular os seguintes: Atividades reservadas, títulos profissionais protegidos ou qualquer outra forma de regulamentação; Obrigação de seguir uma formação profissional contínua; Regras relativas à organização profissional, à deontologia profissional e à supervisão; Filiação obrigatória numa organização ou numa associação pública profissional, sistemas de registo ou autorização, em especial sempre que esses requisitos impliquem a obrigação de possuir uma qualificação profissional específica; Restrições quantitativas, nomeadamente os requisitos que limitem o número de autorizações para exercer a atividade ou que fixem um número mínimo ou máximo de trabalhadores, gestores ou*

representantes com qualificações profissionais específicas; Requisitos específicos de forma jurídica ou requisitos respeitantes à participação no capital ou na gestão de uma empresa, na medida em que esses requisitos estejam diretamente ligados ao exercício da profissão regulamentada; Restrições territoriais, nomeadamente no caso de a profissão estar regulamentada de modo diferente em diferentes partes do território nacional; Requisitos que restrinjam o exercício de uma profissão regulamentada em conjunto ou em parceria, bem como regras de incompatibilidade; Requisitos relativos à cobertura de seguro ou a outros meios de proteção, individual ou coletiva, no que respeita à responsabilidade profissional; Requisitos relativos aos conhecimentos linguísticos, na medida do necessário para exercer a profissão; Requisitos tarifários mínimos ou máximos fixos; Requisitos relativos à publicidade.

6. Desde modo, a área governativa do ambiente e ação climática apresentou complementarmente à avaliação prévia da proporcionalidade do projeto de decreto-lei 1214/XXII/2021, uma matriz que assenta no argumentário da prossecução do artigo 10.º da Lei n.º 2/2021, em conformidade com os elementos enunciados no ponto anterior, anexo 2, tendo em vista o exercício da aplicação do direito da União Europeia, em harmonização com a [Diretiva 2018/844, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018](#) que alterou a Diretiva 2010/31/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio de 2010, relativa ao desempenho energético dos edifícios e a Diretiva 2012/27/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, sobre a eficiência energética.
7. A Diretiva 2018/844, no âmbito do Pacote “Energia Limpa para todos os Europeus”², foi transposta para a ordem jurídica interna pelo Decreto-Lei n.º 101-D/2020, de 7 de dezembro, que estabelece os requisitos aplicáveis a edifícios para a melhoria do seu desempenho energético e regula o Sistema de Certificação Energética de Edifícios (SCE), transpondo a Diretiva 2018/844 e parcialmente a Diretiva 2019/944 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que altera a Diretiva 2012/27/EU.

² O Pacote “Energia Limpa para todos os Europeus” composto por um conjunto de propostas legislativas nos domínios da eficiência energética, energias renováveis e mercado interno de energia elétrica, com vista à promoção da transição energética nas próximas décadas, tendo em vista o cumprimento do Acordo de Paris sobre as alterações climáticas e o aquecimento global do planeta.

8. Paralelamente a União Europeia (UE) aprovou, no âmbito do [Regulamento \(UE\) 2018/1999](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, *relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática, um conjunto de metas que visam alcançar, em 2030, uma quota de energia proveniente de fontes renováveis no consumo final bruto de 32 %, um aumento da eficiência energética de 32,5 %, uma redução das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) relativamente aos níveis de 1990 de 40 % e alcançar 15 % de interligações elétricas, promovendo, em simultâneo, a competitividade, a modernização e a sustentabilidade do sistema energético no plano europeu, sem colocar em causa os objetivos do desenvolvimento económico e da criação de emprego.*

9. Para dar cumprimento aos objetivos de eficiência energética da UE e no contexto da elaboração da Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (ELPRE) foi publicada a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 8-A/2021, de 3 de fevereiro](#).

10. Retomando o Decreto-Lei n.º 101-D/2020 que estabelece o Sistema de Certificação Energética de Edifícios (SCE), cujo anterior regime jurídico foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 118/2013, de 20 de agosto, com as suas alterações, ora revogado, foi publicada a Lei n.º 58/2013, de 20 de agosto, na sua redação atual, que aprovou os requisitos de acesso e de exercício da atividade dos profissionais: i) os Peritos Qualificados (PQ), com intervenção na certificação do desempenho energético dos edifícios abrangidos pelo SCE; e ii) os Técnicos de Instalação e Manutenção de Edifícios e Sistemas (TIM) com funções de coordenação ou execução das atividades de planeamento, verificação, gestão da utilização de energia, instalação e manutenção de edifícios e sistemas técnicos abrangidos pelo SCE.

11. Neste âmbito e no que concerne ao acesso e exercício da atividade profissional de PQ, o artigo 2.º da referida Lei n.º 58/2013 define as qualificações profissionais dos peritos qualificados para a certificação energética. Assim, e de acordo com os respetivos âmbitos de atuação enquanto profissionais da categoria PQ-I (edifícios de habitação e pequenos edifícios de serviços dotados de sistemas de climatização com potência nominal igual ou inferior a 25 kW) ou da categoria PQ-II (todos os edifícios de serviços), são elegíveis os arquitetos, engenheiros ou engenheiros técnicos inscritos nas respetivas associações públicas profissionais, através da verificação de determinados requisitos adicionais - experiência

profissional e aprovação em exame final realizada pela entidade gestora do SCE³, a Agência para a Energia (ADENE), que acumula atribuições como autoridade nacional competente em matéria de Qualificação Profissionais *cf.* artigo 51.º da Lei n.º 9/2009, de 4 de março, na sua atual atuação.

12. No que respeita aos requisitos de acesso e exercício do profissional TIM, o artigo 3.º da Lei n.º 58/2013, são consideradas as seguintes qualificações com referência ao Quadro Europeu de Qualificações (QEQ), constantes do Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ):

- Qualificação de nível 2 em eletromecânico de refrigeração e climatização, enquanto profissionais da categoria TIM-II (*edifícios com sistemas técnicos instalados ou a instalar limitados a 100 kW de potência térmica nominal*);
- Qualificação de nível 4 em técnico de refrigeração e climatização do CNQ, enquanto profissionais da categoria TIM-III (*edifícios com sistemas técnicos instalados ou a instalar com mais de 100 kW de potência térmica nominal*).

13. Acresce referir que o acesso e exercício da atividade destes profissionais PQ e TIM e nos termos do artigo 4.º da referida Lei n.º 58/2013, os interessados encontravam-se vinculados à apresentação de requerimento para a obtenção de título profissional como técnico do SCE e, no caso específico do PQ, de pedido de admissão a exame a realizar pela ADENE, conforme referido no ponto 11. do presente parecer, sem prejuízo do cumprimento das disposições dos artigo 5.º e artigo 47.º da Lei n.º 9/2009, de 4 de março, na sua redação atual, em relação aos profissionais provenientes de outro Estado-Membros da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu que pretendam prestar serviços temporários e ocasionais ou estabelecer-se em território nacional, respetivamente.

14. Complementarmente à reserva de atividade e deveres profissionais respeitantes ao exercício da atividade de PQ e TIM, e cujos incumprimentos se encontram tipificados como infrações contraordenacionais, o artigo 13.º da referida Lei n.º 58/2013 - norma transitória, a validade dos reconhecimentos dos PQ e TIM concedidos ao abrigo do regime jurídico anterior do SCE estabeleceu um período de cinco anos para o acesso ao título profissional de TIM por via da avaliação da experiência profissional dos interessados na respetiva área de atuação,

³ Os conteúdos e os critérios de avaliação são os constantes da Portaria n.º 66/2014, de 12 de março

conjugada com a avaliação dos respetivos conhecimentos mediante exame realizado pela ADENE.

15. Decorrente do Decreto-Lei n.º 101-D/2020 e face à alteração do quadro normativo e regulamentar aplicável respeitantes as atividades de certificação do desempenho energético e de instalação e manutenção de edifícios e sistemas assumem maior complexidade e rigor científico-técnico, bem como repercussões diretas ou indiretas aos níveis de saúde, conforto térmico e qualidade do ar interior dos ocupantes dos edifícios, às quais acrescem novas tarefas e obrigações relacionadas com a gestão dos consumos de energia dos edifícios e de inspeção periódica de determinados sistemas técnicos abrangidos pelo SCE.
16. Assim e na sequência da publicação da Lei n.º 60/2021, de 19 de agosto, que autoriza o Governo a definir os requisitos de acesso e de exercício da atividade dos técnicos do Sistema de Certificação Energética dos Edifícios (SCE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 101-D/2020, o presente projeto de decreto-lei 1214/XXII/2021, em apreço procede à reformulação dos requisitos de acesso e de exercício da atividade dos atuais técnicos do SCE reconhecidos nos termos da referida Lei n.º 58/2013, assim como determina os mesmos requisitos para a atuação dos novos técnicos do SCE.
17. De acordo com artigo 2.º da Lei n.º 60/2021, são estabelecidos os requisitos de acesso e de exercício da atividade dos seguintes profissionais do SCE: *i) Perito qualificado, enquanto técnico qualificado para a avaliação e certificação do desempenho energético dos edifícios abrangidos pelo SCE e para a realização das avaliações periódicas e recolha de informação sobre os consumos anuais de determinados edifícios, incluindo a elaboração e submissão dos planos de melhoria do respetivo desempenho energético; ii) Técnico responsável pela instalação e manutenção de sistemas técnicos, enquanto técnico qualificado para o acompanhamento da instalação, substituição ou atualização de sistemas técnicos abrangidos pelo SCE; iii) Técnico de gestão de energia, enquanto técnico qualificado para a elaboração do plano de manutenção dos sistemas técnicos e gestão de energia dos edifícios abrangidos pelo SCE; iv) Técnico de inspeção de sistemas técnicos, enquanto técnico qualificado para a realização das inspeções aos sistemas técnicos abrangidos pelo SCE.*
18. Prevê-se, igualmente, um regime contraordenacional adequado e proporcional às condutas de incumprimento dos deveres imputáveis à atuação e responsabilidade dos profissionais do

SCE, bem como estabelecer o regime transitório destes profissionais já reconhecidos ao abrigo da Lei n.º 58/2013, de 20 de agosto, determinando a respetiva equiparação.

19. Assim o projeto de decreto-lei 1214/XXII/2021 no que toca aos requisitos de acesso e exercício da atividade profissional do PQ, passam a constar outras engenharias (mecânica, eletrotécnica e ambiente) mediante a inscrição e efetiva integração do respetivo titular nos colégios das especialidades das respetivas Ordens Profissionais, bem como procede-se à revisão dos limites da potência nominal dos sistemas de climatização dos sistemas de climatização dos edifícios de serviços para a determinação dos diferentes âmbitos de atuação das categorias PQ-I e PQ-II, em função da realidade dominante das características dos sistemas técnicos instalados neste tipo de edifícios.

20. No que respeita ao profissional TIM é criada uma nova figura profissional de nível 4 de qualificação de técnico de refrigeração e climatização do CNQ, com a designação de Técnico Responsável pela Instalação e Manutenção de Sistemas Técnicos (TRM), encontrando-se salvaguardados os reconhecimentos dos PQ e dos TIM concedidos nos termos da Lei n.º 58/2013, mediante regime transitório.

21. Com vista ao cumprimento das obrigações e objetivos relacionados com a gestão dos consumos de energia dos edifícios, o projeto de decreto-lei 1214/XXII/2021 estabelece os requisitos de acesso e de exercício da atividade do Técnico de Gestão de Energia (TGE), cuja titularidade se encontrava atribuída aos TIM no anterior regime jurídico do SCE. Esta previsão de requisitos decorre do acréscimo do grau de complexidade e rigor científico-técnico das tarefas de manutenção, em conjugação com os objetivos relativos à boa gestão da energia e à utilização de fontes de energia renovável nos edifícios abrangidos.

22. Por outro lado, e atento o definido no Decreto-Lei n.º 101-D/2020 quanto à obrigação de inspeção periódica dos sistemas de climatização e ventilação instalados nos edifícios abrangidos, torna-se necessário prever os requisitos de acesso e de exercício da atividade do Técnico de Inspeção de Sistemas Técnicos (TIS) pelo que o projeto de decreto-lei 1214/XXII/2021, determina o recurso a profissionais elegíveis mediante adequada experiência profissional na área e aprovação em exame a realizar pela ADENE no âmbito do SCE.

23. Em conformidade com o enquadramento da referida Lei n.º 58/2013, os profissionais do SCE permanecem vinculados a regras de reserva de atividade e a deveres profissionais sob pena de responsabilidade contraordenacional, e a ADENE permanece como entidade competente na verificação do cumprimento dos requisitos exigidos para o acesso e exercício das respetivas atividades profissionais.
24. Por todo o exposto e considerando os interesses constitucionalmente previstos e os princípios estruturantes da avaliação da proporcionalidade em consonância com o primado da União Europeia, e de acordo com o Decreto-Lei n.º 101-D/2020, os sistemas técnicos dos edifícios devem ser projetados, instalados e operados de forma a possibilitarem as necessárias manutenções e a garantirem a necessária proteção da saúde humana, pelo que os profissionais qualificados no âmbito do SCE, observam as medidas orientadas para a melhoria do desempenho energético, para a redução das necessidades de energia e para a otimização dos níveis de saúde, conforto térmico e qualidade do ar interior dos ocupantes dos edifícios.
25. Acresce que as atribuições de fiscalização do cumprimento dos limiares de proteção de poluentes do ar interior nos edifícios são cometidas, nomeadamente, à Inspeção-Geral das Atividades em Saúde e à Entidade Reguladora da Saúde no que respeita às suas áreas de intervenção.
26. Importa, igualmente, anexar uma matriz que contempla de forma muito sumária a intervenção da área governativa do ambiente e ação climática no que concerne à Lei n.º 9/2009, de 4 de março, na sua atual redação que transpõe a Diretiva 2005/36/CE, bem como ao regime jurídico do SCE, anexo 3.
27. Atento o supra exposto, no âmbito das atribuições desta Direção-Geral em matéria de regulamentação das profissões, é nosso parecer que o projeto de decreto-lei 1214/XXII/2021 referente à regulamentação para as atividades profissionais de Perito qualificado (PQ); Técnico responsável pela instalação e manutenção de sistemas técnicos (TRM); Técnico de gestão de energia (TGE); e Técnico de inspeção de sistemas técnicos (TIS), a avaliação da proporcionalidade efetuada mostra-se proporcional à natureza, ao conteúdo e ao impacto das disposições legislativas que se pretendem introduzir e/ou alterar, tendo sido

acompanhada de explicação justificativa das disposições legislativas, efetuada de forma objetiva e independente, permitindo avaliar e concluir pela conformidade com o princípio da proporcionalidade.

28. Por último, importa ainda referir que será necessário, respeitar os trâmites processuais estabelecidos nos artigos 12.º e 13.º da Lei n.º 2/2021, referentes ao intercâmbio de informações e transparência e avaliação sucessiva, bem como salvaguardados os direitos adquiridos pelos profissionais já reconhecidos no âmbito do anterior regime jurídico.

Anexos:

Anexo 1 - Documento avaliação prévia da proporcionalidade do projeto de decreto-lei 1214/XXII/2021, da área governativa do ambiente e ação climática

Anexo 2 - Matriz que assenta no argumentário da prossecução do artigo 10.º da Lei n.º 2/2021, da área governativa do ambiente e ação climática

Anexo 3 - Matriz que contempla de forma muito sumária a intervenção da área governativa do ambiente e ação climática