

De: Comissão 10ª - CSST XII Enviada: qui 10-01-2013 15:52
Para: Iniciativa legislativa; DRAA 2ª Série Publicação
Cc: DAPLEN Correio; DAC Correio
Assunto: Parecer da PPL n.º 111/XII/2ª (GOV)

Mensagem  -NT_PPL_111_XII_GOV.doc (192 KB)  -Parecer - PPL 111_XII GOV.doc (131 KB)
 Parecer e Nota Técnica da PPL n.º 111.PDF (747 KB)

Caros colegas,

Encarrega-me o Senhor Presidente da **Comissão de Segurança Social e Trabalho** de enviar o parecer da iniciativa legislativa em epígrafe, aprovado na reunião de **09 de janeiro de 2013, por unanimidade**, da autoria da Senhora **Deputada Luísa Salgueiro (PS)**.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Purificação Nunes

Divisão de Apoio às Comissões

Secretária da Comissão de Segurança Social e Trabalho (CSST)

Palácio de S. Bento, 1249-068 Lisboa

Telefone directo: (+351) 213919656 Extensão: 11656

Email: mariadapurificacao.nunes@ar.parlamento.pt



Comissão Parlamentar de Segurança Social e Trabalho

Parecer

Proposta de Lei n.º 111/XII (2.ª) (GOV)

Autora: Deputada

Luísa Salgueiro (PS)

Regulamenta a Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, relativamente ao exercício profissional das atividades de aplicação de terapêuticas não convencionais.



Comissão Parlamentar de Segurança Social e Trabalho

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO(A) DEPUTADO(A) AUTOR(A) DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES



Comissão Parlamentar de Segurança Social e Trabalho

PARTE I - CONSIDERANDOS

1 - Introdução

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 29 de novembro de 2012, a Proposta de Lei n.º 111/XII (2.ª) que *“Regulamenta a Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, relativamente ao exercício profissional das atividades de aplicação de terapêuticas não convencionais.”*

Esta apresentação foi efetuada, no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto na Constituição (alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º) e no Regimento da Assembleia da República (artigo 118.º).

A iniciativa respeita os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 2 do artigo 123.º do referido diploma, quanto às propostas de lei em particular. Respeita ainda os limites da iniciativa, impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

O Governo informa igualmente que foram ouvidas a Comissão Técnica Consultiva prevista na Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, e a Ordem dos Médicos e que foi consultada a Comissão de Regulação do Acesso a Profissões, que emitiu parecer favorável, sem contudo, remeter a este órgão de soberania quaisquer documentos, ao que estaria obrigado nos termos do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, que prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado.

Por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, de 5 de dezembro de 2012, a iniciativa foi admitida, tendo baixado à Comissão de Segurança Social e Trabalho, para elaboração do respectivo parecer, enquanto Comissão competente e, em simultâneo, à Comissão de Saúde.

A respetiva discussão, na generalidade, em Plenário foi agendada para o dia 10 de janeiro de 2013.

2- Objeto e Motivação

De acordo com o Governo, *“a presente proposta de lei colmata uma lacuna existente há mais de nove anos, e acredita que a regulamentação agora proposta salvaguarda o interesse público e a saúde pública”*. O Governo informa igualmente que foram ouvidas a Comissão Técnica Consultiva prevista na Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, e a Ordem dos Médicos e que foi consultada a Comissão de Regulação do Acesso a Profissões, que emitiu parecer favorável, sem contudo, remeter a este órgão de soberania quaisquer documentos, ao que estaria obrigado nos termos do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, que prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado.

Partindo das orientações adotadas pela Organização Mundial de Saúde, o Governo pretende regular (não obstante o respetivo título indicar que regulamenta a Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto) o acesso às seis profissões consideradas no âmbito das terapêuticas não convencionais, e o seu exercício, no sector público ou privado, com ou sem fins lucrativos, cujos conteúdos profissionais são descritos em anexo.

A proposta de lei em apreço visa pois estabelecer o enquadramento base das terapêuticas não convencionais, previsto na Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, no que se refere às condições de acesso às profissões no âmbito das terapêuticas não convencionais, e o seu exercício, no setor público ou privado, com ou sem fins lucrativos.

De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 11.º da Lei n.º 45/2003, aplicam-se aos locais de prestação de terapêuticas não convencionais as disposições do Decreto-Lei n.º 279/2009, de 6 de outubro, que estabelece o regime jurídico a que ficam sujeitos a abertura, a modificação e o funcionamento das unidades privadas de serviços de saúde.

Por seu turno, nos termos do n.º 3 do artigo 10.º da presente proposta de lei, os locais de prestação de terapêuticas não convencionais estão obrigados a dispor de livros de reclamações. Os livros de reclamações regem-se pelo disposto no Decreto-Lei n.º 156/2005, de

Comissão Parlamentar de Segurança Social e Trabalho

15 de setembro, que estabelece a obrigatoriedade de disponibilização do livro de reclamações a todos os fornecedores de bens ou prestadores de serviços que tenham contacto com o público em geral, com as alterações do Decreto-Lei n.º 371/2007, de 6 de novembro, do Decreto-Lei n.º 118/2009, de 19 de maio, do Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de outubro, e do Decreto-Lei n.º 242/2012, de 7 de novembro.

É subsidiariamente aplicável o regime geral dos ilícitos de mera ordenação social, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com as sucessivas alterações.

3 - Do enquadramento constitucional, legal e antecedentes

O Governo tomou a iniciativa de apresentar o diploma ora em análise, visando *colmatar uma lacuna existente há mais de nove anos, procurando que a regulamentação agora proposta salvaguarde o interesse público e a saúde pública.*

Nos termos do n.º 1 do artigo 64.º da Constituição da República Portuguesa, *todos têm direito à protecção da saúde e o dever de a defender e promover.*

A Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, que estabeleceu o enquadramento da atividade e exercício dos profissionais que aplicam as terapêuticas não convencionais, estipulava a sua própria regulamentação no prazo de 180 dias após a sua entrada em vigor. Decorridos quase 9 anos após a sua publicação e tendo sido criada uma comissão técnica consultiva com representantes de vários Ministérios, das várias terapias reconhecidas e peritos de reconhecido mérito na área da saúde, com o objetivo de estudar e propor parâmetros gerais de regulamentação do exercício das terapêuticas não convencionais, tal regulamentação não foi até agora aprovada. O Governo decidiu, ao invés de utilizar a autorização legislativa já concedida para este efeito, apresentar uma nova proposta de lei incidindo sobre o exercício das terapêuticas não convencionais.

Em termos de antecedentes legislativos, e após consulta à base de dados da atividade parlamentar e do Processo Legislativo Comum (PLC), verificou-se que na 1.ª sessão legislativa da XII Legislatura o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda deu entrada ao Projeto de

Comissão Parlamentar de Segurança Social e Trabalho

Resolução n.º 42/XII/1.ª que “Recomenda ao Governo a regulamentação da Lei n.º 45/2003, de 22 de Agosto, relativa ao enquadramento base das terapêuticas não convencionais” e que, após deliberação, foi votado e aprovado por unanimidade, dando origem à Resolução da Assembleia da República nº 146/2011, de 9 de novembro, onde se recomenda ao Governo que tome as medidas necessárias para que sejam retomados, com urgência, os trabalhos conducentes à regulamentação da Lei n.º 45/2003, de 22 de Agosto, lei do enquadramento base das terapêuticas não convencionais e defina um novo prazo limite para a completa implementação do processo de credenciação, formação e certificação dos profissionais que se dedicam ao exercício das terapêuticas não convencionais.

4 – Direito Comparado

De acordo com a nota técnica elaborada por serviços da Assembleia da República, a legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Bélgica, França e Itália.

BÉLGICA

Na Bélgica a regulamentação das “práticas não convencionais” remonta a 1999, por intermédio da [lei “relativa às práticas não convencionais em certos domínios da ‘arte médica’, da ‘arte farmacêutica’, da fisioterapia, da ‘arte enfermeira’ e das profissões paramédicas”, de 29 de abril de 1999.](#)

Este diploma é comumente designado por “*Lei Colla*”, que visa estabelecer um quadro jurídico para as práticas não convencionais definindo tais práticas, registando os seus prestadores e autorizando a sua prática apenas a prestadores registados. Traça um quadro jurídico para a homeopatia, acupuntura, osteopatia e quiroprática. Curiosamente, esta lei ainda não entrou em vigor (maio de 2011, *Rapport de la Commission “Médecine, société et éthique”*).

No entanto têm sido publicados [diplomas \(“Reais Decretos”\) reconhecendo](#) as organizações profissionais dos profissionais de saúde que prestam estas práticas médicas.

Comissão Parlamentar de Segurança Social e Trabalho

A "Academia de Medicina" emitiu desde então vários avisos relacionados, direta ou indiretamente, com as "práticas não convencionais". Os textos completos destes avisos podem ser consultados no sítio da Academia (www.armb.be).

A título de exemplo, a Academia aprovou em 28 de fevereiro de 2010 [um aviso relativo à homeopatia](#). Neste texto, a Academia optou por usar o termo "medicinas alternativas" (e não a de "práticas não convencionais") em referência à literatura científica internacional que consagrou a designação "*Complementary and Alternative Medicines*" (CAM).

Este relatório alerta para a necessidade de aplicar a lei, nomeadamente o facto de ser necessário exigir uma boa formação profissional na área, com a obtenção de diplomas de ensino superior reconhecidos na Bélgica: "*Les praticiens des pratiques non conventionnelles doivent avoir suivi une formation diplômante de niveau supérieur reconnue en Belgique et incluant les sciences fondamentales et des notions étendues de pathologie et donc qui ne se limite pas à celle de la pratique non conventionnelle concernée.*"

Recentemente, em março deste ano, foi publicado o seguinte decreto: "[Arrêté royal portant nomination des membres de la commission paritaire visée à l'article 5 de la loi du 29 avril 1999 relative aux pratiques non conventionnelles dans les domaines de l'art médical, de l'art pharmaceutique, de la kinésithérapie, de l'art infirmier et des professions paramédicales, du 27 Mars 2012.](#)"

FRANÇA

De acordo com o [sítio do Ministério da saúde francês](#), as terapêuticas não convencionais em França são "as práticas não convencionais apresentadas como sendo terapêuticas sob o nome de «medicinas alternativas», de «medicinas complementares», de «medicinas doces» ou de «medicinas naturais», ou não terapêuticas como a «medicina estética», as quais têm tido um desenvolvimento crescente". Muitas pessoas recorrem a elas sem que o seu número seja conhecido com precisão. Podem surgir riscos aquando da sua ministração e os benefícios esperados devem ser objeto de uma informação clara e objetiva.

Comissão Parlamentar de Segurança Social e Trabalho

O conjunto das práticas não convencionais é constituído por métodos, apresentados como práticas de cuidados ou de estética pelos seus inventores ou promotores e muito diferentes umas das outras, tanto pelas técnicas que empregam como pelos fundamentos teóricos que invocam. O seu ponto em comum é o de não serem reconhecidas, no plano científico, pela medicina convencional e portanto não serem ensinadas nos cursos da formação inicial dos profissionais de saúde.

A medicina “convencional” baseia-se em tratamentos que sempre receberam uma validação científica, seja através de ensaios clínicos, seja porque beneficiam de um consenso profissional forte. Os ensaios clínicos estão sujeitos a autorizações e a controlos rigorosos no plano da ética, das condições de realização e da pertinência científica. Estas condições são definidas pelos [artigos L.1121-1 e seguintes do Código da saúde pública](#) (CSP). Quanto aos consensos profissionais, estes são obtidos após vários anos de recuo, com o acordo e a experiência da maioria dos profissionais da disciplina em causa. As condições de utilização das técnicas são definidas com precisão.

Na grande maioria dos casos, as práticas não convencionais não têm sido objeto de estudos científicos ou clínicos demonstrando as suas modalidades de ação, os seus efeitos, a sua eficácia e inclusive a sua não periculosidade. Quando são utilizadas para tratar doenças graves ou casos de urgência em substituição dos tratamentos convencionais reconhecidos, podem até fazer perder a hipótese de curar os doentes.

O ensino dessas práticas não dá origem a diplomas nacionais, com exceção da acupuntura. No entanto, alguns cursos são objeto de diplomas universitários (DU) ou de diplomas interuniversitários (DIU) ministrados sob responsabilidade de uma ou de mais universidades. Estes diplomas não significam, *ipso facto*, que a eficácia e inocuidade da técnica esteja provada. Estas são qualificações adicionais que por si só não dão direito ao exercício de uma profissão de saúde. Alguns cursos são também ministrados no seio de organismos privados sem qualquer controlo por parte das instituições públicas quanto ao seu conteúdo e sem reconhecimento pelo Estado dos diplomas disponíveis.

Comissão Parlamentar de Segurança Social e Trabalho

Acupunctura

A [acupunctura](#) foi reconhecida pela academia de medicina em 1950. Contudo, as medicinas ditas «complementares», exceto a osteopatia, não são reconhecidas hoje em dia em França. Pelo que estas profissões são listadas pela 'Agência para a criação de empresas' (APCE), na dependência do Secretário de Estado para as PME, Comércio e Artesanato, e pela Organização Internacional do Trabalho (BIT n.º 0-79.90 e n.º 3241 da Classificação internacional tipo das profissões de 1988), na dependência da ONU. Em conclusão, a prática é relativamente livre, na condição do cumprimento explícito do [artigo L-4161-1 do Código de Saúde Pública](#) relativo ao exercício da medicina.

A 'comissão Nicolas' de 2002 parecia tornar possível o reconhecimento da osteopatia e da quiropráxia mas, no final, só a acupunctura e a homeopatia constituem atualmente "orientações médicas legais".

Osteopatia

O governo francês propôs a seguinte definição administrativa de osteopatia: "a osteopatia e a quiropráxia constituem um conjunto de práticas manuais concebidas para identificarem as disfuncionalidades de mobilidade do corpo e de as curar através de técnicas apropriadas". Esta definição não foi aprovada pelas associações representativas dos osteopatas e dos quiropráticos, o que parece normal visto que a quiropráxia e a osteopatia diferem em muitos aspetos.

Decretos publicados recentemente excluem estritamente o ensino destas duas matérias altamente controversas nas escolas de osteopatia francesas: o [Decreto de 25 de março de 2007 "relativo à formação em osteopatia, à comissão de acreditação das instituições de formação e às medidas derrogatórias"](#); e o [Decreto n.º 2007-435 de março de 2007 "relativo aos atos e às condições de exercício da osteopatia"](#).

Desde a lei Kouchner [*Loi n.º 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé*], de março de 2002 ([artigo 75.º](#)), que reconhece o título de osteopata e de quiroprático, a osteopatia praticada pelos não-médicos já não é ilegal em França. A formação, no entanto, está sob o controlo do Ministério da Saúde. Os médicos,

Comissão Parlamentar de Segurança Social e Trabalho

entretanto, podem praticar estas disciplinas como um exercício de orientação, tal como um homeopata ou um acupunctor.

Quiropráxia

Na França, os atos praticados por quiropráticos não são contratados pelo seguro de saúde e, como tal, não são comparticipados pela Segurança Social. O custo total das consultas e tratamentos são da responsabilidade do paciente. Cada vez mais os seguros de saúde complementares aceitam no entanto uma comparticipação parcial dos tratamentos proporcionados, de acordo com as condições contratuais previamente estabelecidas. Os honorários são totalmente livres e variam de acordo com os praticantes: de 35 a 70 euros por sessão em média, raramente mais de 100 euros de acordo com os profissionais e a natureza do ato.

A atividade de quiroprático foi regulamentada pela lei Kouchner de março de 2002 (artigo 75.º), ao mesmo tempo que a de osteopata. O decreto de aplicação foi aprovado em janeiro de 2011: [Decreto n.º 2011-32 de 7 de janeiro de 2011 "relativo aos atos e às condições de exercício da quiropráxia"](#). Além disso, obtiveram o direito de manipular as cervicais, prática muito controversa em França.

A formação também se encontra regulamentada ([Arrêté du 20 septembre 2011 relatif à la formation des chiropracteurs et à l'agrément des établissements de formation en chiropraxie](#)), sendo necessário um mínimo de 3520 horas de curso teóricas e práticas para obter o reconhecimento profissional de quiroprático.

Homeopatia

O exercício profissional da homeopatia releva da medicina. Um homeopata é necessariamente um médico. Pode ter um diploma universitário de homeopatia emitido pelas faculdades de Farmácia, mas não é uma obrigação legal. A prática médica da homeopatia, anteriormente tolerada, foi reconhecida a partir de 1997 pelo 'conselho da ordem dos médicos'¹.

Como alguns outros medicamentos, os 'remédios homeopáticos' podem também ser prescritos por outros profissionais de saúde, tais como as parteiras ou os fisioterapeutas. Os

¹ <http://cat.inist.fr/?aModele=afficheN&cpsidt=1595949>

Comissão Parlamentar de Segurança Social e Trabalho

medicamentos homeopáticos são de venda livre nas farmácias sem receita. A autorização para a sua colocação no mercado (AMM) aplicável a todos os novos medicamentos é substituída por um simples registo junto da [“Agência nacional de segurança do medicamento e dos produtos de saúde \(ANSM\).”](#)

No sítio do Centro de Análises e Estratégia do Gabinete do Primeiro-Ministro francês, pode-se consultar a seguinte ligação: [“Quelle réponse des pouvoirs publics à l’enquement pour les médecines non conventionnelles?”](#)

ITÁLIA

Em Itália a situação é de certo modo idêntica à que se regista no nosso país. Ainda se está a tentar legislar sobre a matéria de modo a dotar a prática das medicinas não convencionais de uma disciplina jurídica. Tanto que, numa iniciativa [[Disegno di legge N.º 1134](#)] da presente legislatura (de outubro de 2008) pode ler-se que *“a presente proposta (...) riguarda la «disciplina delle medicine non convenzionali esercitate da laureati in medicina e chirurgia, odontoiatria e veterinaria». L’esplicita volontà dell’assemblea legislativa dell’Emilia-Romagna è quella di proporre un testo di legge al Parlamento che rappresenti un quadro di riferimento legislativo in grado di sancire, finalmente, nel nostro Paese il pieno riconoscimento delle medicine non convenzionali (MNC).”*

Refere-se ainda que *“o recurso a cuidados de saúde das várias disciplinas médicas de MNC (medicinas não convencionais), em particular das diversas disciplinas reconhecidas pela Federação da “Ordem dos médicos-cirurgiões e dos dentistas” e pela “Federação nacional da Ordem dos médicos veterinários”, de exclusiva competência profissional do médico-cirurgião e do dentista ou do veterinário, é um fenómeno sempre em crescimento em Itália e em todo o mundo ocidental”*.

Segundo o «Relatório Itália 2006» do Eurispes são cerca de 11 milhões os italianos que recorrem à medicina homeopática, 12.000 os médicos que prescrevem medicamentos homeopáticos e 7.000 as farmácias dotadas de um setor para estes tipos de medicamentos.

Dada a competência das regiões autónomas em matéria de gestão e organização do sistema nacional de saúde, algumas destas criaram observatórios relativos às “medicinas não

Comissão Parlamentar de Segurança Social e Trabalho

convencionais”, como é o caso da Região Emília Romana ([Osservatorio regionale per le Medicine non convenzionali](#)). Neste sítio pode aceder-se à legislação pertinente para a matéria.

Veja-se entre outros o [Decreto legislativo n.º 185/1995, de 17 de março](#) – Transposição da Diretiva 92/73/CEE em matéria de medicamentos homeopáticos.

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A Deputada autora do Parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 111/XII (2.ª), a qual é, de resto, de “elaboração facultativa”, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República. O Grupo Parlamentar em que se integra reserva a sua posição para o debate posterior.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. Este diploma apresentado pelo Governo e que “*regulamenta a Lei nº 45/2003, de 22 de agosto, relativamente ao exercício profissional das atividades de aplicação de terapêuticas não convencionais*”, deu entrada em 29/11/2012 e foi admitido em 5/12/2012, tendo baixado na generalidade à Comissão Segurança Social e Trabalho e, subsidiariamente à Comissão de Saúde.
2. Esta iniciativa encontra-se já agendada para debate na generalidade em sessão plenária do próximo dia 10 de janeiro.
3. A sua apresentação foi efetuada, no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto na Constituição (alínea d) do n.º1, do artigo 197.º) e no Regimento da Assembleia da República (artigo 118.º).
4. Face ao exposto, a Comissão de Segurança Social e Trabalho é de parecer que a iniciativa em apreço reúne, em geral, os requisitos legais, constitucionais e regimentais

Comissão Parlamentar de Segurança Social e Trabalho

para ser discutida e votada em Plenário, salientando-se a ausência dos documentos exigidos no disposto no n.º 3 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República.

5. Os grupos parlamentares reservam as suas posições de voto para a discussão em reunião plenária da Assembleia da República.

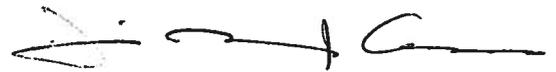
Palácio de S. Bento, 8 de janeiro de 2013.

A Deputada autora do Parecer



(Luísa Salgueiro)

O Presidente da Comissão



(José Manuel Canavarro)

Proposta de Lei n.º 111/XII (2.ª) (GOV)

Regulamenta a Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, relativamente ao exercício profissional das atividades de aplicação de terapêuticas não convencionais

Data de admissão: 30 de novembro de 2012

Comissão de Segurança Social e Trabalho (10.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Susana Fazenda (DAC), Maria Paula Faria (BIB), António Almeida Santos (DAPLEN), Dalila Maulide e Fernando Bento Ribeiro (DILP).

Data: 4 de janeiro de 2013

I. **Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa**

A proposta de lei em apreço¹ deu entrada no dia 29 de novembro, foi admitida e anunciada em 5 de dezembro e baixou nessa data [com conexão à Comissão de Saúde - autor do parecer: Deputado Bernardino Soares (PCP)] à Comissão de Segurança Social e Trabalho, tendo sido designada autora do parecer a Senhora Deputada Luísa Salgueiro (PS) a 12 de dezembro de 2012. A respetiva discussão, na generalidade, em Plenário foi agendada para dia 10 de janeiro de 2013.

De acordo com o Governo, *“a presente proposta de lei colmata uma lacuna existente há mais de nove anos, e acredita que a regulamentação agora proposta salvaguarda o interesse público e a saúde pública”*. O Governo informa igualmente que foram ouvidas a Comissão Técnica Consultiva prevista na Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, e a Ordem dos Médicos e que foi consultada a Comissão de Regulação do Acesso a Profissões, que emitiu parecer favorável, sem contudo, remeter a este órgão de soberania quaisquer documentos, ao que estaria obrigado nos termos do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, que prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa é apresentada pelo Governo, nos termos da alínea d) do artigo 197.º da Constituição e do 118.º do Regimento, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei.

Respeita os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 2 do artigo 123.º do referido diploma, quanto às propostas de lei em particular. Respeita ainda os limites da iniciativa impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

¹ De acordo com o artigo 1.º, a presente proposta de lei regula (não obstante o respetivo título indicar que regulamenta a lei n.º 45/2003, de 22 de agosto) o acesso às seis profissões consideradas no âmbito das terapêuticas não convencionais, e o seu exercício, no sector público ou privado, com ou sem fins lucrativos, cujos conteúdos profissionais são descritos em anexo.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A proposta de lei inclui uma exposição de motivos, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro (sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas), alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto.

Cumpra o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Inclui ainda uma norma transitória, nos termos do artigo 18.º.

Quanto à entrada em vigor da iniciativa, em caso de aprovação, terá lugar 30 dias após a sua publicação, nos termos do artigo 21.º da proposta.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A proposta de lei em apreço visa regulamentar a lei do enquadramento base das terapêuticas não convencionais, [Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto](#), no que se refere às condições de acesso às profissões no âmbito das terapêuticas não convencionais, e o seu exercício, no setor público ou privado, com ou sem fins lucrativos.

De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 11.º da Lei n.º 45/2003, aplicam-se aos locais de prestação de terapêuticas não convencionais as disposições do [Decreto-Lei n.º 279/2009, de 6 de outubro](#), que estabelece o regime jurídico a que ficam sujeitos a abertura, a modificação e o funcionamento das unidades privadas de serviços de saúde.

Por seu turno, nos termos do n.º 3 do artigo 10.º da presente proposta de lei, os locais de prestação de terapêuticas não convencionais estão obrigados a dispor de livros de reclamações. Os livros de reclamações regem-se pelo disposto no [Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro](#), que estabelece a obrigatoriedade de disponibilização do livro de reclamações a todos os fornecedores de bens ou prestadores de serviços que tenham contacto com o público em geral, com as alterações do [Decreto-lei n.º 371/2007, de 6 de novembro](#), do [Decreto-Lei n.º 118/2009, de 19 de maio](#), do [Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de outubro](#), e do [Decreto-Lei n.º 242/2012, de 7 de novembro](#).

É subsidiariamente aplicável o regime geral dos ilícitos de mera ordenação social, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro](#), com as sucessivas alterações ([versão consolidada](#) disponibilizada pela Procuradoria Geral Distrital de Lisboa).

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

CAMDOC ALLIANCE - **The regulatory status of Complementary and Alternative Medicine for medical doctors in Europe**. [Em linha]. Bruxelles: CAMDOC, 2010. [Consult. 10 dez. 2012]. Disponível em: WWW: <URL: http://www.camdoc.eu/Pdf/CAMDOCRegulatoryStatus8_10.pdf>

Resumo: A CAMDOC Alliance representa a união das quatro maiores Organizações Europeias na área das medicinas alternativas e complementares (CAM), a saber: ECH - European Committee for Homeopathy; ECPM - European Council of Doctors for Plurality in Medicine; ICMART - International Council of Medical Acupuncture and Related Techniques; IVAA - International Federation of Anthroposophic Medical Associations.

As medicinas alternativas e complementares (CAM) são cada vez mais populares na Europa, com mais de 65% da população a declarar que já utilizou esta forma de medicina. Aproximadamente 30 a 50% da população europeia utiliza as "CAM", como apoio pessoal, e 10 a 20% declara que consultou um médico/praticante das "CAM" no ano anterior. As medicinas alternativas e complementares mais comuns na Europa praticadas por médicos são: a acupuntura, a homeopatia, a fitoterapia, a naturopatia, a osteopatia, a quiroprática e a medicina tradicional chinesa.

O estatuto regulamentar das medicinas alternativas e complementares é complexo devido aos diferentes modelos de prestação de serviços médicos que se aplicam nos Estados-Membros da União Europeia.

O alcance da regulamentação estabelecida nos diferentes países para as medicinas alternativas e a forma de execução dessa mesma regulamentação varia consideravelmente. Alguns países têm regulamentos aprovados pelos governos ou leis que regulam a prática das "CAM" em geral, outros regulamentam unicamente algumas terapias que fazem parte das medicinas alternativas e complementares, enquanto outros não dispõem de qualquer regulamentação neste domínio.

HENRIQUES, Augusto José de Proença Baleiras - **Os osteopatas em Portugal: processo de profissionalização e formação identitária**. Évora: ed. do autor, 2011. 284 p. Cota: 28.41 - 505/2011

Resumo: Esta dissertação de mestrado pretende analisar o processo de profissionalização e formação identitária dos osteopatas em Portugal, desenvolvendo uma abordagem no que diz respeito às questões específicas da profissão e da formação. De acordo com este desiderato, fez-se uma contextualização da situação da osteopatia com aquilo que se passa noutros países, onde a prática profissional está mais avançada, tendo em conta as relações específicas com a formação e regulamentação da profissão.

Ao identificar as perceções dos osteopatas sobre o poder profissional e o reconhecimento profissional da sua profissão, o autor tentou, sempre que possível, oferecer uma perspetiva sólida quanto ao futuro da profissão, tanto no que concerne às políticas de saúde, como também na relação que existe

para com os avanços da técnica e da ciência, identificando e realçando as suas vastas implicações, tanto para o tratamento dos pacientes, como para o desenvolvimento da profissão.

UNIÃO EUROPEIA. CAMBRELLA – **CAM regulations in the European countries** (deliverable 9, report n.º 1). [Brussels: CAMbrella], 2012. [Consult. 11 dez. 2012]. Disponível em: WWW: <URL: <http://www.camdoc.eu/Pdf/Report%20No%201%20CAM%20in%20European%20countries.pdf>>

Resumo: Este documento constitui o primeiro relatório (deliverable 9) deste projeto produzido pela rede CAMbrella (Pan-European Research Network for Complementary and Alternative Medicine) sobre regulamentação das medicinas alternativas e complementares (CAM) nos países europeus.

Descreve o estatuto legal e regulamentar das medicinas alternativas e complementares nos 27 Estados-Membros e em mais 12 Estados associados; a supervisão governamental relativamente à prática das medicinas alternativas e o reembolso desse tipo de práticas por parte do Estado.

O relatório revelou uma enorme diversidade de situações, sendo que o único fator em comum aos 39 países foi a espantosa capacidade demonstrada na forma de estruturar a legislação e a regulamentação das medicinas alternativas e complementares, em cada país analisado.

UNIÃO EUROPEIA. EUROCAM - **Complementary and alternative medicine: current status and potential in European healthcare**. [Em linha]. Brussels: EUROCAM, 2012. [Consult. 10 dez. 2012]. Disponível em: WWW: <URL: http://www.camdoc.eu/Pdf/CAM_Brochure2012.pdf>

Resumo: A EUROCAM representa uma rede que engloba todos as vertentes das medicinas alternativas e complementares (CAM) na União Europeia.

Nos dias de hoje os cidadãos europeus começam a sentir-se cada vez mais responsáveis pelas suas próprias vidas, saúde e cuidados de saúde. O uso crescente das medicinas alternativas e complementares, por uma parte substancial da população europeia, tem vindo a ser demonstrado em inquéritos conduzidos em diversos Estados-Membros da União Europeia onde a biomedicina convencional é o sistema dominante.

Como a Europa se debate com um número crescente de desafios na área dos cuidados de saúde, tais como o envelhecimento demográfico, a resistência aos antibióticos, as doenças crónicas, os orçamentos crescentes na área da saúde, etc., é a altura própria para ter em consideração as terapias alternativas e complementares, quer no seu aspeto de inovação, quer como valor acrescentado para os cuidados de saúde na Europa.

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da UE: Bélgica, França e Itália.

BÉLGICA

Na Bélgica a regulamentação das "práticas não convencionais" remonta a 1999, por intermédio da [lei "relativa às práticas não convencionais em certos domínios da 'arte médica', da 'arte farmacêutica', da fisioterapia, da 'arte enfermeira' e das profissões paramédicas"](#), de 29 de abril de 1999.

Este diploma é comumente designado por "*Lei Colla*", que visa estabelecer um quadro jurídico para as práticas não convencionais definindo tais práticas, registando os seus prestadores e autorizando a sua prática apenas a prestadores registados. Traça um quadro jurídico para a homeopatia, acupuntura, osteopatia e quiroprática. Curiosamente, esta lei ainda não entrou em vigor (maio de 2011, *Rapport de la Commission "Médecine, société et éthique"*).

No entanto têm sido publicados [diplomas \("Reais Decretos"\) reconhecendo](#) as organizações profissionais dos profissionais de saúde que prestam estas práticas médicas.

A "Academia de Medicina" emitiu desde então vários avisos relacionados, direta ou indiretamente, com as "práticas não convencionais". Os textos completos destes avisos podem ser consultados no sítio da Academia (www.armb.be).

A título de exemplo, a Academia aprovou em 28 de fevereiro de 2010 [um aviso relativo à homeopatia](#). Neste texto, a Academia optou por usar o termo "medicinas alternativas" (e não a de "práticas não convencionais") em referência à literatura científica internacional que consagrou a designação "*Complementary and Alternative Medicines*" (CAM).

Este relatório alerta para a necessidade de aplicar a lei, nomeadamente o facto de ser necessário exigir uma boa formação profissional na área, com a obtenção de diplomas de ensino superior reconhecidos na Bélgica: "*Les praticiens des pratiques non conventionnelles doivent avoir suivi une formation diplômante de niveau supérieur reconnue en Belgique et incluant les sciences fondamentales et des notions étendues de pathologie et donc qui ne se limite pas à celle de la pratique non conventionnelle concernée.*"

Recentemente, em março deste ano, foi publicado o seguinte decreto: "[Arrêté royal portant nomination des membres de la commission paritaire](#) visée à l'article 5 de la loi du 29 avril 1999 relative aux pratiques non conventionnelles dans les domaines de l'art médical, de l'art pharmaceutique, de la kinésithérapie, de l'art infirmier et des professions paramédicales, du 27 Mars 2012."

FRANÇA

De acordo com o [sítio do Ministério da saúde francês](#), as terapêuticas não convencionais em França são "as práticas não convencionais apresentadas como sendo terapêuticas sob o nome de «medicinas alternativas», de «medicinas complementares», de «medicinas doces» ou de «medicinas naturais», ou não terapêuticas como a «medicina estética», as quais têm tido um desenvolvimento crescente". Muitas pessoas recorrem a elas sem que o seu número seja conhecido com precisão. Podem surgir riscos aquando da sua ministração e os benefícios esperados devem ser objeto de uma informação clara e objetiva.

O conjunto das práticas não convencionais é constituído por métodos, apresentados como práticas de cuidados ou de estética pelos seus inventores ou promotores e muito diferentes umas das outras, tanto pelas técnicas que empregam como pelos fundamentos teóricos que invocam. O seu ponto em comum é o de não serem reconhecidas, no plano científico, pela medicina convencional e portanto não serem ensinadas nos cursos da formação inicial dos profissionais de saúde.

A medicina "convencional" baseia-se em tratamentos que sempre receberam uma validação científica, seja através de ensaios clínicos, seja porque beneficiam de um consenso profissional forte. Os ensaios clínicos estão sujeitos a autorizações e a controlos rigorosos no plano da ética, das condições de realização e da pertinência científica. Estas condições são definidas pelos [artigos L.1121-1 e seguintes do Código da saúde pública](#) (CSP). Quanto aos consensos profissionais, estes são obtidos após vários anos de recuo, com o acordo e a experiência da maioria dos profissionais da disciplina em causa. As condições de utilização das técnicas são definidas com precisão.

Na grande maioria dos casos, as práticas não convencionais não têm sido objeto de estudos científicos ou clínicos demonstrando as suas modalidades de ação, os seus efeitos, a sua eficácia e inclusive a sua não periculosidade. Quando são utilizadas para tratar doenças graves ou casos de urgência em substituição dos tratamentos convencionais reconhecidos, podem até fazer perder a hipótese de curar os doentes.

O ensino dessas práticas não dá origem a diplomas nacionais, com exceção da acupunctura. No entanto, alguns cursos são objeto de diplomas universitários (DU) ou de diplomas interuniversitários (DIU) ministrados sob responsabilidade de uma ou de mais universidades. Estes diplomas não significam, *ipso facto*, que a eficácia e inocuidade da técnica esteja provada. Estas são qualificações adicionais que por si só não dão direito ao exercício de uma profissão de saúde. Alguns cursos são também ministrados no seio de organismos privados sem qualquer controlo por parte das instituições públicas quanto ao seu conteúdo e sem reconhecimento pelo Estado dos diplomas disponíveis.

Acupunctura

A [acupunctura](#) foi reconhecida pela academia de medicina em 1950. Contudo, as medicinas ditas «complementares», exceto a osteopatia, não são reconhecidas hoje em dia em França. Pelo que estas profissões são listadas pela 'Agência para a criação de empresas' (APCE), na dependência do Secretário de Estado para as PME, Comércio e Artesanato, e pela Organização Internacional do Trabalho (BIT n.º 0-79.90 e n.º 3241 da Classificação internacional tipo das profissões de 1988), na dependência da ONU. Em conclusão, a prática é relativamente livre, na condição do cumprimento explícito do [artigo L-4161-1 do Código de Saúde Pública](#) relativo ao exercício da medicina.

A 'comissão Nicolas' de 2002 parecia tornar possível o reconhecimento da osteopatia e da quiropráxia, mas no final, só a acupunctura e a homeopatia constituem atualmente "orientações médicas legais".

Osteopatia

O governo francês propôs a seguinte definição administrativa de osteopatia: "a osteopatia e a quiropráxia constituem um conjunto de práticas manuais concebidas para identificarem as disfuncionalidades de mobilidade do corpo e de as curar através de técnicas apropriadas". Esta definição não foi aprovada pelas associações representativas dos osteopatas e dos quiropráticos, o que parece normal visto que a quiropráxia e a osteopatia diferem em muitos aspetos.

Decretos publicados recentemente excluem estritamente o ensino destas duas matérias altamente controversas nas escolas de osteopatia francesas: o [Decreto de 25 de março de 2007 "relativo à formação em osteopatia, à comissão de acreditação das instituições de formação e às medidas derogatórias"](#); e o [Decreto n.º 2007-435 de março de 2007 "relativo aos atos e às condições de exercício da osteopatia"](#).

Desde a lei Kouchner [*Loi n.º 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé*], de março de 2002 ([artigo 75](#)), que reconhece o título de osteopata e de quiroprático, a osteopatia praticada pelos não-médicos já não é ilegal em França. A formação, no entanto, está sob o controlo do Ministério da Saúde. Os médicos, entretanto, podem praticar estas disciplinas como um exercício de orientação, tal como um homeopata ou um acupunctur.

Quiropráxia

Na França, os atos praticados por quiropráticos não são contratados pelo seguro de saúde e, como tal, não são comparticipados pela Segurança Social. O custo total das consultas e tratamentos são da responsabilidade do paciente. Cada vez mais os seguros de saúde complementares aceitam no entanto uma [comparticipação parcial](#) dos tratamentos proporcionados, de acordo com as condições contratuais previamente estabelecidas. Os honorários são totalmente livres e variam de acordo com

os praticantes: de 35 a 70 euros por sessão em média, raramente mais de 100 euros de acordo com os profissionais e a natureza do ato.

A atividade de quiroprático foi regulamentada pela lei Kouchner de março de 2002 (artigo 75), ao mesmo tempo que a de osteopata. O decreto de aplicação foi aprovado em janeiro de 2011: [Decreto n.º 2011-32 de 7 de janeiro de 2011 "relativo aos atos e às condições de exercício da quiropráxia"](#).

Além disso, obtiveram o direito de manipular as cervicais, prática muito controversa em França.

A formação também se encontra regulamentada ([Arrêté du 20 septembre 2011 relatif à la formation des chiropracteurs et à l'agrément des établissements de formation en chiropraxie](#)), sendo necessário um mínimo de 3520 horas de curso teóricas e práticas para obter o reconhecimento profissional de quiroprático.

Homeopatia

O exercício profissional da homeopatia releva da medicina. Um homeopata é necessariamente um médico. Pode ter um diploma universitário de homeopatia emitido pelas faculdades de Farmácia, mas não é uma obrigação legal. A prática médica da homeopatia, anteriormente tolerada, foi reconhecida a partir de 1997 pelo 'conselho da ordem dos médicos'².

Como alguns outros medicamentos, os 'remédios homeopáticos' podem também ser prescritos por outros profissionais de saúde, tais como as parteiras ou os fisioterapeutas. Os medicamentos homeopáticos são de venda livre nas farmácias sem receita. A autorização para a sua colocação no mercado (AMM) aplicável a todos os novos medicamentos é substituída por um simples registo junto da ["Agência nacional de segurança do medicamento e dos produtos de saúde \(ANSM\)"](#).

No sítio do Centro de Análises e Estratégia do Gabinete do Primeiro-Ministro francês, pode-se consultar a seguinte ligação: ["Quelle réponse des pouvoirs publics à l'engouement pour les médecines non conventionnelles?"](#)

ITÁLIA

Em Itália a situação é de certo modo idêntica à que se regista no nosso país. Ainda se está a tentar legislar sobre a matéria de modo a dotar a prática das medicinas não convencionais de uma disciplina jurídica. Tanto que, numa iniciativa [[Disegno di legge N.º 1134](#)] da presente legislatura (de outubro de 2008) pode ler-se que "a presente proposta (...) riguarda la «disciplina delle medicine non convenzionali esercitate da laureati in medicina e chirurgia, odontoiatria e veterinaria». L'esplicita volontà dell'assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna è quella di proporre un testo di legge al Parlamento che rappresenti un quadro di riferimento legislativo in grado di sancire, finalmente, nel nostro Paese il pieno riconoscimento delle medicine non convenzionali (MNC)."

² <http://cat.inist.fr/?aModele=afficheN&cpsidt=1595949>

Refere-se ainda que “o recurso a cuidados de saúde das várias disciplinas médicas de MNC (medicinas não convencionais), em particular das diversas disciplinas reconhecidas pela Federação da “Ordem dos médicos-cirurgiões e dos dentistas” e pela “Federação nacional da Ordem dos médicos veterinários”, de exclusiva competência profissional do médico-cirurgião e do dentista ou do veterinário, é um fenómeno sempre em crescimento em Itália e em todo o mundo ocidental”.

Segundo o «Relatório Itália 2006» do *Eurispes* são cerca de 11 milhões os italianos que recorrem à medicina homeopática, 12.000 os médicos que prescrevem medicamentos homeopáticos e 7.000 as farmácias dotadas de um setor para estes tipos de medicamentos.

Dada a competência das regiões autónomas em matéria de gestão e organização do sistema nacional de saúde, algumas destas criaram observatórios relativos às “medicinas não convencionais”, como é o caso da Região Emília Romana ([Osservatorio regionale per le Medicine non convenzionali](#)). Neste sítio pode aceder-se à legislação pertinente para a matéria.

Veja-se entre outros o [Decreto legislativo n.º 185/1995, de 17 de março](#) – Transposição da Diretiva 92/73/CEE em matéria de medicamentos homeopáticos.

Organizações internacionais

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS)

Em 2003, a [resolução da Assembleia Geral da OMS WHA 56.31](#) sobre a medicina tradicional convidava os Estados membros a formularem e a implementarem políticas nacionais e legislação sobre a medicina tradicional, complementar e alternativa, de forma a apoiar a sua correta utilização.

A [resolução da mesma Assembleia de 2009 WHA 62.13](#) instava os Estados a, no âmbito do seu contexto nacional, incluir a medicina tradicional nos seus sistemas nacionais de saúde e a estabelecer sistemas para a qualificação, acreditação e licenciamento dos terapeutas de medicina tradicional.

Para apoiar os Estados na implementação destas resoluções, a OMS aprovou [orientações](#) para a formação para alguns tipos de medicina não convencional, designadamente em *ayurveda*, naturopatia, *nuad thai*, osteopatia, medicina tradicional chinesa, *tuina* e medicina *unani*.

É também importante referir a [Declaração de Pequim](#), saída do Congresso de Pequim sobre Medicina Tradicional de 2008.

IV. Iniciativas Legislativas e Petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não existem quaisquer iniciativa legislativas ou petições versando sobre idêntica matéria.

V. Consultas obrigatórias e/ou facultativas

- **Consultas facultativas**

Em sede de especialidade, a Comissão competente poderá promover a audição ou solicitar contributos escritos às seguintes entidades: Federação Portuguesa de Fitoterapia Profissional (FPFP); à AMENA – Associação Medicina Natural e Bioterapêuticas; ao Conselho do Instituto Português de Naturologia; à Associação Portuguesa dos Profissionais de Acupuntura; ao osteopata Augusto Henriques; ao naturopata Manuel Dias Branco.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponibilizada não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.