
De: APSANA - Associação Europeia de Profissionais de Saúde Natural
<apsana.info@gmail.com>
Enviado: terça-feira, 15 de janeiro de 2019 11:31
Assunto: Envio Documentos Solicitados - Audição da APSANA 10 de janeiro 2019
Anexos: 1. Audição APSANA 10 de janeiro 2019.pdf; 2. Carta à ACSS sobre Parecer.pdf; 3. PARECER INTERPRETAÇÃO CP ACSS.pdf; 4. DESPACHO ACSS.pdf

Exmo Senhor Coordenador do GT- TNC/CTSS

Deputado José Rui Cruz

Exmos Deputados

Exmas Deputadas

No seguimento da solicitação feita no âmbito da audição da APSANA, no passado dia 10 de janeiro, anexamos os seguintes documentos:

1. Exposição da APSANA onde se apresentam os considerandos à apreciação na especialidade das iniciativas legislativas do BE e do PAN, relativo aos pós diplomados 2013/TNC;
2. Carta que foi enviada à ACSS solicitando e fundamentando a necessidade de uma apreciação e decisão favorável na interpretação do art.19 nº1 da Lei 71/2013;
3. Parecer fundamentado sobre a necessidade de uma interpretação extensiva do art. 19 nº 1, da Lei 71/2013, de 2 de setembro, por parte da ACSS;
4. Despacho da ACSS.

Com os nossos cumprimentos

A Presidente da APSANA

(Prof. Doutora Maria Manuela Nunes da Costa Maia da Silva)

--



Lisboa, 10 de janeiro 2019

Senhor Coordenador do GT- TNC/CTSS, Deputado José Rui Cruz (PS)

Senhoras Deputadas Clara Marques Mendes, Caria Barros e Laura Monteiro Magalhães (PSD), João Marques (PS), Moisés Ferreira (BE), Patrícia Fonseca (CDS-PP) e Carla Cruz (PCP).

Assunto: Apreciação na especialidade das iniciativas legislativas - Projeto de Lei n.º 648/XIII/3.ª e do Projeto de Lei n.º 652/XIII/3.ª

Os projetos de lei do BE e do PAN que são, agora, objeto da nossa análise, resultaram do trabalho despoletado pela apresentação da Petição n.º 248/XIII/2ª, relativamente à temática *“Prorrogação do Prazo para Aplicação do Regime Transitório de Atribuição das Cédulas Profissionais, nas Profissões das TNC*, sufragada através das primeiras 14.200 assinaturas, e apresentada pela APSANA.

Pretendeu-se com este processo, contribuir para a resolução de uma situação de grave injustiça, nomeadamente, a de impedir o acesso ao pleno exercício da profissão a todos os que se têm diplomado em TNC e se apresentam com as mesmas competências formativas que os demais profissionais que obtiveram as suas Cédulas Profissionais (CP).

CONSIDERANDO QUE:

I. A APSANA é uma entidade que visa tutelar os interesses dos profissionais que trabalham na área da saúde, pelos meios naturais, e que pôde contar com dois membros no Conselho Consultivo das TNC, depara-se com grandes dificuldades para dar resposta a esta situação, face à inércia que se verifica no desenvolvimento deste processo.

II. A publicação da Lei 71/2013, de 2 de setembro e o acompanhamento dos seus trabalhos preparatórios levam a concluir que o que se pretendeu com esta Lei, foi:

1. Por um lado, validar a atividade profissional das TNC, através do reconhecimento do grau de licenciatura para a respectiva formação;
2. Por outro, criar um regime transitório (art. 19 da citada Lei) que abrangeria:
 - a) aqueles que exerciam a atividade à data da entrada em vigor da Lei (n.º 1);
 - b) bem como aqueles que estariam a desenvolver a sua formação nas escolas profissionais e que, não obtendo o grau de licenciatura, teriam de aceder ao reconhecimento profissional por via de uma legislação especial a regulamentar, pelo Governo, no âmbito das escolas profissionais (art. 19 n.º 6 diploma cit.)



APSANA

III. A não publicação atempada da regulamentação da Lei 71/ 2013, de 2 de setembro, tem vindo a provocar, ao longo do tempo, um crescente número de constrangimentos que têm penalizado, significativamente, todos estes cidadãos e famílias ao não resolverem as situações:

- Dos profissionais de Homeopatia;
- Dos profissionais que puderam solicitar, no devido tempo, o seu título profissional;
- Dos formandos que, ao longo destes anos se têm diplomado nas TNC, nas escolas profissionais;

IV. Para os designados pós-2013 não se trata apenas de obter a cédula profissional por via administrativa: a questão é permitir-lhes, igualmente, a apresentação de candidaturas à Administração Central do Sistema de Saúde, a qual envolve um conjunto de procedimentos legais para se valorizar, aceitar, ou não aceitar as candidaturas, tal como se fez anteriormente nos prazos de candidatura que já decorreram.

Manter numa situação de ilegalidade ou desemprego alguns milhares de jovens preparados para iniciar o seu exercício profissional, dotados de condições semelhantes às dos seus antecedentes, e sem qualquer razão para isso, é um ataque inaceitável ao princípio da igualdade de tratamento, direito ao trabalho, à livre escolha de profissão, ao direito à realização pessoal e à sua dignidade como cidadãos!

V. As actuais propostas de lei do PAN e do BE constituem grandes avanços na reflexão sobre a questão dos PÓS 2013, mas começam a padecer de desfasamento no tempo, na medida em que fixam como prazo limite do pedido de candidatura à cédula profissional a data da graduação dos primeiros licenciados em cada área.

Acontece já estarem a decorrer licenciaturas em Osteopatia e em Acupunctura e existirem já datas tangíveis para a graduação dos primeiros licenciados - de Osteopatia em 2020 e de Acupunctura em 2021. É fundamental analisar esses dois projectos face a esta realidade e ajustá-los.

VI. Partilhamos, com a FNE, que a solução deverá ser mais abrangente, de forma a não mais subsistirem sistematizações inacabadas na regulamentação deste processo.

Assim sendo:

É NOSSO ENTENDIMENTO QUE:

A. A matéria agora em discussão, da competência da AR, relativa aos designados pós 2013, deverá cingir-se à interpretação e correta aplicação do art. 19 nº 1 da Lei nº 71/2013, de 2 de setembro, no âmbito do reconhecimento profissional e, consequentes requisitos para atribuição da CP;

B. Não caberá, aqui, qualquer matéria relativa à regulamentação das escolas, já que estas estarão abrangidas por legislação especial do Governo, nos termos do art. 19 nº 6, dipl. cit.



APSANA

C. Estamos, aqui, perante uma questão de reconhecimento de competências profissionais que deverão ter o mesmo tratamento legal que os demais casos em que foram atribuídas Cédula Profissionais (CP). O princípio da igualdade de tratamento assim o exige.

D. Como regime transitório de atribuição de CP, entendemos que a ACSS deverá ser capacitada para poder fazer uma interpretação atualizada e tendo em conta as reais circunstâncias factuais e jurídicas, não se cingindo a uma interpretação objetiva, do texto da lei, como defendeu no seu despacho;

E. Não é, por isso, de aplaudir, por desajustada, a interpretação redutora defendida pela ACSS no sentido de só reconhecer o acesso à CP dos que fizeram prova de estar a trabalhar as TNC a 2 de outubro de 2013 e, depois, não mais atribuir cédulas profissionais a não ser a licenciados... se e quando houver!

inaceitável!

F. Tratando-se de uma atribuição profissional, os candidatos com as mesmas competências deverão ter a mesma certificação.

Se atendermos a que a breve prazo ocorrerá a graduação dos novos licenciados em Osteopatia e Acupuntura, a solução deverá ser adequada a abranger todos os profissionais e alunos pós diplomados por forma a assegurar que quem se formou ou estiver em formação nas escolas profissionais, previstas no art. 19 n.º 6 da citada Lei, possa estar enquadrado no regime transitório e possa candidatar-se à obtenção de cédula profissional – possibilidade estendida a todos aqueles que não tendo podido apresentar a sua candidatura por motivo alheio à sua vontade, o possam fazer, agora.

F. Parece-nos, por isso, estar aberta, aqui, a possibilidade de uma interpretação autêntica, em que «o órgão que cria uma lei tem também competência para a interpretar, modificar, suspender ou revogar. Se depois de publicada, uma lei suscitar dúvidas acerca do seu sentido e alcance, o órgão que a publicou tem competência para lhe fixar o sentido e alcance através de uma nova lei (lei interpretativa)».

G. A nova redação a dar ao art 19 n.º 1 deverá, por isso, conter um texto eclético, com alguma capacidade de adaptabilidade, permitindo o ajuste dos cidadãos à publicação dos diplomas legais em falta e à aprovação das novas licenciaturas.

Temos como certo que este Grupo de Trabalho e esta Comissão saberá encontrar a redação mais adequada do texto legal, de forma a garantir a solução mais justa e adequada às legítimas expectativas destes cidadãos, bem como a daqueles que estejam a ser vítimas deste hiato temporal da regulamentação.

Com os nossos melhores cumprimentos
A Presidente da APSANA

(Prof. Doutora M. Manuela Nunes Costa Maia Silva)
Praceta Cristóvão Falcão, n.º 73 - R/C esq. • 4465-114 S. Mamede Infesta • Matosinhos
T.229 558 027 • Tlm. 911 970 120 • E. apsana.info@gmail.com • NIF. 509 339 930



APSANA

Exma Senhora Presidente do Conselho Diretivo da ACSS

Prof^ª. Doutora Marta Alexandra Temido

Parque de Saúde de Lisboa, Ed. 16

Av. Brasil, 53

1700-063 Lisboa

Lisboa, 12 de julho de 2016

Assunto: Situação dos profissionais e alunos das TNC que, à data da entrada em vigor da Lei nº 71/2013, de 2 de setembro, não reuniam as condições, à luz da letra da lei, para se candidatarem à obtenção da Cédula Profissional.

Exma Senhora Presidente:

Anexo uma exposição circunstanciada e juridicamente fundamentada, sobre a situação supra referida. Com a saída extemporânea e faseada da regulamentação prevista na Lei nº 71/2013, de 2 de setembro, bem como a acreditação recente dos cursos de Osteopatia, pela A3ES, alimenta-se, de forma despropositada e injustificada, a situação de angústia e instabilidade de muitos profissionais e alunos das TNC.

Tenho como certo que a correta interpretação jurídica da disposição transitória do art. 19 da citada Lei, que se encontra explanada em anexo, obviará a toda a responsabilidade do Estado, nesta matéria.

Como jurista e, acima de tudo, como conhecedora profunda da Lei nº 71/2013, de 2 de setembro e do seu enquadramento legal e fático, não posso ficar indiferente a esta situação, dando, naturalmente, o meu contributo que tenho como a única solução juridicamente correta para esta situação.

Estarei disponível, se assim o entender, para ajudar, neste percurso.

Com a minha estima e consideração

A Presidente da APSANA

(Prof. Doutora Maria Mafalda Nunes da Costa Maia da Silva)

Maria Manuela Nunes da Costa Maia da Silva
Presidente da APSANA
Doutoramento Europeu em Direito

Exma Senhora Presidente do Conselho Diretivo da ACSS

Prof^a. Doutora Marta Alexandra Temido

Assunto: Interpretação sobre o âmbito de aplicação da disposição transitória da Lei nº 71, de 2 de setembro, nomeadamente no que se refere aos nºs 1 a 6 do art.19º, para efeitos da atribuição da Cédula Profissional (CP) nas profissões em TNC.

Na qualidade de Presidente de uma associação profissional no âmbito das Terapêuticas Não Convencionais (TNC) - APSANA - venho, junto de V. Ex^a, apelar à necessidade de proceder a uma correta interpretação dos nºs 1 a 6 do art.19º da Lei nº 71, de 2 de setembro, para efeitos da atribuição da Cédula Profissional, pela ACSS.

Esta exposição tem como principal objetivo interceder, junto de V. Ex^a, apelando aos seus bons ofícios no sentido de promover, com carácter de urgência, a correta interpretação do âmbito de aplicação do regime transitório previsto no art. 19º, nomeadamente no que se refere aos nºs 1 a 6 do art 19, da Lei nº 71/2013, 2 de Setembro, no que se diz respeito à atribuição da Cédula Profissional e, conseqüentemente, alargar o prazo de candidatura às cédulas profissionais, junto da ACSS, enquanto não houver licenciados para dar cumprimento ao disposto do art. nº 6 da Lei nº 71/2013, de 2 de Setembro, permitindo, assim, que os atuais profissionais nas TNC e alunos que tenham formação certificada na área, possam candidatar-se à obtenção da Cédula Profissional, ficando abrangidos pela avaliação prevista na Portaria nº 181/2014, de 12 de setembro.

A interpretação das normas é uma das mais exigentes matérias jurídicas. A complexidade associada a esta temática exige, por isso, a aplicação correta dos princípios da hermenêutica jurídica. Qualquer disposição legal pode proporcionar múltiplos sentidos gramaticais, mesmo que utilize expressões claras e simples. Porém, a norma jurídica, não se tratando de linguagem comum, mas antes de uma linguagem prático-normativa exige, ao intérprete, um esforço adicional de exegese, por forma a «extrair da matéria o espírito que a matéria encerra».

Nas palavras de Cavaleiro Ferreira «a interpretação é, verdadeiramente, uma só e única: é a determinação do conteúdo da Lei . Porém, como acentua Ferrara «a atividade interpretativa é a operação mais difícil e delicada a que o jurista pode dedicar-se, e reclama fino tato, senso apurado, intuição feliz, muita experiência e domínio perfeito não só do material positivo, como também do espírito de uma certa legislação».

É este trabalho que nos propomos, aqui, desenvolver, devidamente fundamentado com o conhecimento da realidade factual e jurídica. Antes de iniciar, todavia, a aplicação das regras

hermenêuticas usadas no meio jurídico, faremos o estudo sobre os factos juridicamente relevantes e essenciais para a compreensão e aplicação destes princípios.

1. Exposição de Motivos e oportunidade deste pedido:

Muitas das vezes, a errada interpretação das normas jurídicas deve-se ao desconhecimento da razão e fundamentação do surgimento da norma, dos seus trabalhos preparatórios e da realidade jurídica que ela enforma.

Esse erro não o cometeremos, aqui.

A Lei nº 45/2003, de 22 de agosto foi o primeiro diploma legal que legislou as designadas Terapêuticas Não Convencionais (TNC). Essa Lei previa que a sua regulamentação fosse feita no prazo de 180 dias a contar da data da sua entrada em vigor, ou seja, a 23 de Agosto de 2003. Tal não se verificou e a Lei não foi regulamentada.

Em 11 de janeiro de 2013 foi aprovada, pela Assembleia da República, a Proposta de Lei nº 111/XII/2º (PL) que esteve aberta à discussão, aos mais diversos níveis. Foi constituído, no âmbito da Comissão de Saúde, um Grupo de Trabalho das TNC, com representação dos grupos parlamentares, foram ouvidos vários representantes das associações das TNC e houve uma profícua partilha de preocupações e decisões.

Foi objetivo, de todos os atores deste processo, que se produzisse um diploma legal de consenso, justo e que abrangesse e tutelasse não só os profissionais que, legalmente estivessem a desenvolver a sua atividade, incentivando-os ao estudo, mas, também, todos os que, ainda, se encontravam em formação em entidades legalmente constituídas.

Conscientes que estávamos perante uma realidade jurídica relevante, quer a nível do mercado de trabalho, quer da intervenção social na área da saúde, achou-se que o Estado não poderia ficar indiferente e teria de tutelar e regulamentar. Foi neste contexto que surgiu o regime transitório abrangendo não só os que, à data da entrada em vigor do diploma legal, exerciam a sua atividade (nº 1 do art. 19 da Lei nº 71/2013, de 2 de Setembro), como todos os que estavam a investir na sua formação em escolas de formação profissional (nº 6 do art. 19 da Lei nº 71/2013, de 2 de Setembro).

Numa altura em que as licenciaturas tradicionais se encontravam esgotadas e já não davam resposta aos desafios da empregabilidade, o mercado de trabalho já não conseguia responder às necessidades da sociedade produtiva e a saúde das populações necessitava de novos paradigmas, as TNC apareceram como uma resposta muito válida ao desemprego e às exigências dos cuidados de saúde da população. **Foi este o contexto de responsabilidade social que o legislador teve em conta e pretendeu tutelar ao formular o regime transitório do art. 19, com a epígrafe de "disposição transitória": num diploma legal de regulamentação para o futuro, com vocação de direito a constituir (iure constituendo), esta disposição iria tutelar e enquadrar a realidade da**

altura, abrangendo não só os profissionais que já estariam no mercado de trabalho e não se encontravam profissionalmente enquadrados (art. nº 19 nº 1 a 5, cit) mas, também, todos aqueles que estavam a iniciar e a desenvolver as suas formações e aspiravam encontrar outras saídas profissionais, já legalmente previstas, mas não regulamentadas (art. nº 19 nº 6 cit).

Esta postura fez de Portugal um precursor legal nesta matéria, a nível europeu e, até, mundial.

Não nos podemos esquecer que a Lei nº 45/2003, de 22 de agosto, veio abrir uma nova área de intervenção profissional e, neste contexto, maior aptidão para investir na formação destas áreas. E aqui convirá referir que estávamos perante famílias que estavam a optar por saídas profissionais legais, já que havia uma Lei que as previa, mas não as regulamentava.

Foi publicada, então, a Lei nº 71/2013, de 2 de Setembro, aprovada na Assembleia da República, que, mais uma vez, veio prever, no seu art. nº 21 que a regulamentação prevista, nomeadamente no art. 19º, em matéria de disposição transitória, seria aprovada no prazo de 180 dias após a publicação da presente lei.

E, mais uma vez não o foi.

Só em outubro de 2014 saem os diplomas de caracterização e conteúdo funcional das TNC e, mais recentemente, em junho de 2015, as portarias referentes aos ciclos de estudos. Neste momento, foram acreditados os primeiros cursos de licenciatura que irão permitir a obtenção das Cédulas Profissionais, ao abrigo do disposto no arts 5º e art. 6º nº 2, da Lei nº 71/2013, de 2 de setembro e, apenas na profissão de Osteopatia.

Perante esta realidade fática, que não pode ser esquecida por juridicamente relevante, coloca-se a seguinte questão jurídica:

E se o legislador tivesse previsto, aquando da feitura da Lei, que a mesma não iria ser regulamentada no prazo de 180 dias? Como teria legislado o seu regime transitório, nomeadamente o que se refere à atribuição das carteiras profissional?

Ou, mais relevante, ainda:

E se o legislador tivesse previsto que as matérias a regulamentar não só não iriam ser reguladas no período previsto, mas o iriam ser em espaços temporais consideravelmente distintos, privilegiando umas matérias relativamente a outras? Como entender, então, o questionar a regulamentação de algumas matérias, pondo em causa os princípios mais basilares da certeza e segurança jurídica?

Não nos poderemos esquecer que este hiato temporal é essencial já que veio determinar alguns comportamentos sociais e ajustes da própria sociedade, criando legítimas expectativas em todos os intervenientes neste processo, nomeadamente profissionais, alunos, famílias, escolas, instituições de ensino superior, etc.

A recente acreditação dos 5 cursos de Osteopatia veio, neste contexto agora descrito, reforçar e criar novas frissuras entre os atores deste processo, criando uma forte instabilidade, violando gravemente as regras de acesso ao ensino superior, nomeadamente no que se refere às legítimas regras de livre escolha e concorrência entre estabelecimentos de ensino quanto à atribuição de créditos ECTS, nos termos do art.º 45º nº 1 da alínea e) do Decreto-Lei n.º 115/2013, de 7 de agosto.

Há, por isso, que proceder à correta interpretação do âmbito de aplicação do regime transitório, em especial o seu nº 1 a 6 do art. 19º, com a aplicação das regras e princípios de interpretação jurídica, tendo em atenção não só a *mens legislatoris*, mas, também, a unidade de todo este diploma legal da Assembleia da República.

2. Hermenêutica Jurídica:

Como vimos, a aplicação de qualquer norma jurídica implica um exercício de interpretação, sujeita aos princípios e regras base da hermenêutica jurídica que permitirão cotejar os elementos textuais e extra textuais. Um desses elementos tem a ver com o *"espírito da lei"*, muitas das vezes esquecido pelos juristas mais incautos e que pretende encontrar a verdadeira motivação e intenção do legislador (*mens legislatoris*). Um outro elemento, este de natureza gramatical, tem a ver com a *"letra da lei"* e refere-se à redação do texto, à ordem das palavras, explorando as equívocos da lei e, por isso, permeável a alguns erros gramaticais ou de expressão da comunicação (*mens legis*). Aqui não se discute o objetivo de uma norma, mas o seu texto, bem ou mal expresso, constituindo, por isso, um ponto de partida para a interpretação, mas insuficiente, já que não esgota a hermenêutica jurídica.

O jurista cauteloso e informado terá de conhecer, profundamente, todos os fatores hermenêuticos que dignifique a verdadeira atividade interpretativa, não permitindo que se transforme o Direito numa disciplina opinativa. As palavras de Manuel de Andrade, na apresentação do Código Civil (CC), em 26 de Novembro de 1966, são exemplificativas desta afirmação quando referia que *«o legislador, quer se trate do Governo, quer estejam em causa as assembleias legislativas, não pode comparar-se, no exercício da função que lhe é cometida, ao escultor a quem o Estado encomenda e paga uma obra de arte, para que, uma vez exposta a peça ao público, cada um de nós a interprete e a sinta a seu modo; nem a lei deve rebaixar-se à categoria de simples artigo pronto a ser digerido segundo as variáveis necessidades fisiológicas do organismo social»*.

Na verdade, o legislador ao prever, no art. nº 19º da Lei nº 71/2013, de 2 de Setembro, um regime transitório, quer para profissionais quer para escolas, demonstrou, inequivocamente, a necessidade de proteger estas legítimas expectativas. O que não previu foi a inoperância do legislador regulamentar. Como interpretar, então, corretamente, o art. 19º da citada lei, ao abrigo desta nova realidade motivada por omissão regulamentar?

Conheçamos alguns desses fatores hermenêuticos:

Quando o jurista interpreta um texto normativo, normalmente, inicia-se com o mínimo útil, restringindo a interpretação ao mínimo necessário, assente no significado das palavras escritas.

Numa segunda fase, mais elaborada, faz uma interpretação declarativa, visando determinar o sentido e alcance da lei (a *mens legislatoris*) a partir do texto legislativo, tendo o cuidado para que o resultado tenha o mínimo de correspondência verbal (nº 2 do art. 9º do Código Civil (CC)). Nesta altura o jurista deverá ter em atenção, também, outros elementos de análise: a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a norma foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

Quer isto dizer que o intérprete terá de ter em atenção, ao interpretar uma disposição legal, os princípios gerais do diploma em que ela se insere, as circunstâncias em que foi elaborada, nomeadamente, ter em conta os trabalhos preparatórios do diploma, para, assim, conhecer os seus verdadeiros princípios essenciais.

O art. 9º do Código Civil Português (CC) é muito claro ao estipular que a interpretação não se pode cingir ao texto da lei, mas deverá reconstituir a partir do texto, a *mens legislatori*, na velha máxima jurídica de que *quando se aplica um artigo, se aplica o código inteiro*:

Artigo 9.º - (Interpretação da lei)

1. A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

2. Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.

3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.

Apesar de no art. 9º do CC não constar qualquer referência taxativa aos trabalhos preparatórios, isso justifica-se, não porque pretendesse eliminar estes elementos do processo interpretativo mas para evitar dúvidas na distinção entre trabalhos preparatórios atendíveis e não atendíveis (Pires de Lima, F. A. e Antunes Varela, J).

Por fim, se mesmo no fim destas fases restarem dúvidas, o jurista deverá retirar o máximo de utilidade do texto – interpretação extensiva. O intérprete chega à conclusão que a letra do texto fica aquém do espírito da lei, dizendo menos do que aquilo que pretendia dizer. Deverá, por isso, proceder a uma interpretação extensiva, alargando ou estendendo o texto, dando-lhe um alcance conforme ao pensamento legislativo, isto é, **fazendo corresponder a letra da lei ao espírito da lei**. E não estamos a falar, aqui, de lacuna do diploma normativo, de algo que o legislador se tenha esquecido ou desconhecido, já que, embora esta situação de atraso na regulamentação possa não ter sido prevista e não esteja contemplada na letra da lei está, indubitavelmente, abrangido pelo espírito da lei, no regime transitório.

Na presente situação, objeto do nosso estudo, decorre da própria *ratio legis* que se o legislador tivesse previsto que a regulamentação da Lei nº 71/2013 iria decorrer desfazadamente, de forma incompleta e com espaços temporais relevantes, teria, com toda a certeza, previsto uma disposição transitória mais abrangente de forma a garantir, minimamente, a certeza jurídica.

Não poderemos esquecer que a interpretação extensiva assume a forma de extensão teleológica em que, nas palavras de Batista Machado, *a própria razão de ser da lei postula a aplicação a casos que não são diretamente abrangidos pela letra da lei, mas abarcados pela finalidade da mesma.*

3. Em Conclusão:

Do exposto e sem mais considerações, temos como certo que:

a) A vida jurídica pressupõe, antes de mais, um certo grau de estabilidade mas, também, de previsibilidade. Nisto se traduz a tutela das legítimas expectativas dos indivíduos. O **princípio da segurança jurídica ou da certeza jurídica** constitui um princípio geral do Estado de Direito Democrático e decorre do próprio art. 2º da Constituição da República Portuguesa. Inerente ao princípio da segurança jurídica está, o não menos importante, **princípio da protecção da confiança legítima**. Embora não tenha consagração expressa no texto constitucional, este princípio decorre do princípio do Estado de Direito. A necessidade que cada um de nós tem em saber com o que conta, em poder orientar-se pelos padrões de confiança na convivência humana, em ver convalidadas as suas legítimas expectativas e poder pautar-se pela boa fé das relações sociais, constitui o verdadeiro fundamento do mundo jurídico. **A não publicação da regulamentação da Lei nº 71/2013, de 2 de Setembro, dentro do prazo de 180 dias e as delongas deste processo, ainda incompleto, tem posto em causa esta certeza e segurança jurídica, próprias de um Estado de Direito;**

b) *de iure constituendo*, os profissionais de TNC são uma realidade social e jurídica com repercussões a nível do mercado de trabalho e dos cuidados de saúde, contribuindo para a diminuição do desemprego, criando uma população mais saudável, com redução dos custos do serviço público de saúde, dando resposta eficaz às necessidades da população, construindo novos paradigmas na saúde;

c) O legislador tem evitado, desde 2003, a regulamentação das TNC, fazendo-o de forma irregular, provocando com a sua inacção, um comportamento adaptativo dos cidadãos e da sociedade, que leva à consolidação de direitos e expectativas, adquiridos de boa fé e que, legitimamente, se instalam, na esfera jurídica do cidadão e na consciência coletiva da sociedade. E mais. Esta consolidação não foi feita de forma ilegítima. Muito pelo contrário. Estes direitos foram reforçados pela consciência plena do contributo que os mesmos têm trazido ao bem estar da sociedade, numa verdadeira construção dos princípios fundamentais de protecção da saúde, quer na sua vertente de defender, quer de promover a saúde, como dever social e individual.

d) Cabe ao Direito a importante tarefa de motor da evolução social e, até, de corte com a estabilidade retrógrada dos (maus) hábitos. O Direito terá de ser, também, um factor de mudança, evolução e progresso, por vezes impermeável a alguma estabilidade retrógrada. Todavia, torna-se, muitas das vezes, necessário defender uma solução de compromisso, que se consubstancia, em alguns casos, nos regimes transitórios que traduzem as fases de adaptação entre o *iure constituto* e o *iure constituendo*.

e) Face a todo este circunstancialismo excecional reinante, a interpretação extensiva do art. 19 nº 1 a 6 é a mais adequada e correta:

- **quer pelo argumento de identidade de razão** (se a razão é a mesma, a mesma deverá ser a decisão - arg. *a pari*), na medida em que a razão e os motivos que levou o legislador a decidir em atribuir as cédulas profissionais aos profissionais que ao momento da entrada em vigor da lei exercessem a sua atividade profissional, são os mesmos que atribuiria aos atuais profissionais (qualificação profissional e académica, segurança jurídica, tutela das legítimas expectativas e responsabilidade social);

- **quer pelo argumento de maioria de razão** (se a lei explicitamente contempla certas situações, para que estabelece dado regime, há-de, também abranger outras que, com mais motivos, exigem ou justificam aquele regime - arg *a fortiori*) já que se a lei contempla esta situação de atribuição da CP no momento em que não há licenciados nem licenciaturas nestas áreas, mas há profissionais a trabalharem as mesmas, então há-de, forçosamente, pretender abranger, também, com mais forte motivos, outros profissionais e alunos que, desenvolveram ou ainda, estejam a desenvolver a sua formação, cada vez mais apurada e especializada e que o legislador não conseguiu prever que as mesmas não iriam ser abrangidas por facto imputável à inércia do legislador regulamentar.

Este raciocínio estaria, ainda, abrangido pela capa do art. 9º do Código Civil, quando o próprio texto estipula que a interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir, a partir dela, o pensamento legislativo, sendo a letra da lei, apenas, um ponto de partida e de limite de raciocínio (nº 2.).

f) A título de sinopse ilustrativa do que ficou aqui dito, vejamos a seguinte situação:

"No início do século XX os homens bons da comunidade trajavam de chapéu e faziam-se acompanhar de uma bengala. Numa das nossas vilas, um lavrador abastado tinha, como tradição, reunir, todos os sábados à noite, em sua casa, os agricultores mais ricos da povoação. Oferecia o seu melhor vinho e a sua melhor comida. O encontro acabava, sempre, com desacatos e grandes estragos.

Decidiu, então, chamar o seu capataz e dizer-lhe o seguinte: Joaquim, estou farto que estes encontros acabem em zaragata e destruição. Por isso, a partir de agora, todos os homens terão de colocar a bengala naquele canto.

O Joaquim assim fez: quando chegava um convidado mandava-o colocar a bengala naquele canto. A determinada altura aparece um homem que não trazia bengala. Escrupuloso cumpridor das ordens do seu patrão, diz-lhe o nosso capataz: - Coloque a bengala naquele canto, a que o homem respondeu que não trazia.

Diz, então, o nosso Joaquim: - Não traz bengala? Então vá a casa buscar uma e coloque-a ali no canto".

Se esta situação já não fosse bastante elucidativa para refletir, ainda se colocaria a seguinte questão: E se o homem trouxesse um guarda chuva? Como reagiria o Joaquim? Permitiria a entrada ou não? Será que saberia interpretar, devidamente, a *mens legislatoris* ou se subjugaria à *mens legis*?

Neste momento, tendo em atenção o desenvolvimento deste processo regulamentar, temos, ainda como campo de aplicação deste regime transitório, de acordo com a *mens legislatoris*, as seguintes realidades jurídicas por contemplar:

- os profissionais que já se encontram no mercado de trabalho e que, à data da entrada em vigor da Lei nº 71/2013, de 2 de setembro, ainda não se encontravam a trabalhar porque não tinham terminado a sua formação que, em muitas escolas, já duram 4 anos;

- os alunos que, com a publicação da lei, criaram mais expectativas e, naturalmente, iniciaram e continuam a sua formação nas escolas que apresentam ciclos de formação mais duradouros e credíveis;

Acrescem, ainda, a esta realidade, todas as consequências inerentes a:

- não terem sido regulamentadas as áreas da Medicina Tradicional Chinesa e Homeopatia e, naturalmente, a lançar no mercado de trabalho mais profissionais diplomados por escolas legalmente constituídas e que vão ter de ter acesso à CP;

- não ter sido publicada a legislação especial sobre o estatuto das escolas, com a real e patente instabilidade social acumulada;

- a acreditação das licenciaturas de Osteopatia provocando, neste contexto, grande instabilidade nos profissionais, alunos e famílias, com grave violação dos princípios da igualdade de tratamento, da certeza e segurança jurídica por que se deve pautar qualquer Estado de Direito, fazendo-o incorrer na responsabilidade pelos danos que causa à sociedade, que se agrava com o decurso do tempo.

A correta interpretação da disposição transitória exige, por isso, que se proceda à interpretação extensiva do nº 1 do art. 19º da Lei para contemplar o espírito do legislador que, ao momento de formular a disposição transitória, cuidou de tutelar todos os interesses envolvidos, não só dos profissionais que exerciam, ao momento, a atividade no âmbito das TNC(nº 1), como dos alunos e

Maria Manuela Nunes da Costa Maia da Silva

Presidente da APSANA

Doutoramento Europeu em Direito

escolas que estavam a desenvolver a sua formação (nº 6) e que, neste momento, não se encontram respeitados se não for alargado o prazo de solicitação da CP, junto da ACSS.

Para tal, de acordo com a interpretação extensiva da citada disposição transitória entendemos que, à luz da *mens legislatoris*, deverá ser permitido, aos profissionais que iniciaram a sua atividade depois da entrada em vigor da Lei nº 71/2013, de 2 de Setembro, poderem solicitar a Cédula Profissional, junto da ACSS, estando sujeitos às mesmas regras previstas na Portaria nº 181/2014, de 12 de setembro até à existência de licenciados na área da TNC respetiva para cumprimento do estipulado no nº 2 do art. 5º da cit. lei .

Pela mesma razão e, enquanto não for publicada a legislação especial prevista no nº 6 do art. 19º, cit, deverá ser permitido aceder à solicitação da CP, junto da ACSS, aos alunos que frequentam e terminam as suas formações profissionais e ser avaliados pelos mesmos parâmetros previstos na Portaria nº 181/2014, de 12 de setembro até à existência de licenciados na área da TNC respetiva para cumprimento do estipulado no nº 2 do art. 5º da cit. lei .

Este regime transitório aplicar-se-ia, indiferentemente para cada uma das situações (profissionais ou alunos) até à existência de licenciados na área da TNC respetiva para cumprimento do estipulado no nº 2 do art. 5º da cit. lei.

Não o fazendo, o legislador está a violar, profundamente, de forma excessiva e intolerável não só o espírito da Lei nº 71/2013, de 2 de Setembro, como os princípios da segurança jurídica, da protecção da confiança dos cidadãos, ínsitos no princípio do Estado de Direito, bem como o princípio da igualdade dos cidadãos, ao tratar, diferentemente, os atores da mesma realidade jurídica.

Entendemos que a solução, agora a apresentada, salvaguarda o interesse público, a saúde pública, a estabilidade social, bem como as legítimas expectativas de todos os estudantes das TNC, profissionais e famílias.

Salvo melhor opinião, é esta a orientação que nos parece mais correta e adequada.

Lisboa, 11 de julho de 2016

A Presidente da APSANA

(Maria Manuela Nunes da Costa Maia da Silva)*

*Doutoramento Europeu em Direito pela USC e registo na Universidade de Coimbra. Professora Associada da UFP. Master Universitário em *Medicina Natural. Aplicação em Atenção Primária* pela Faculdade de Medicina da USC. *Especialista em Dietética e Nutrição* pela Faculdade de Medicina da USC. Pós-graduação em Acupunctura e Moxibustão pela Universidade de Pequim e Associação Médica Chinesa. Diplomada em Naturopatia, Fitoterapia e Osteopatia pela ESTP. Diretora da Revista *Scientific Journal of Natural Medicine*. Membro fundador e Presidente do Conselho Científico do *Centro de Investigação em Medicina Natural* e de outros centros de investigação. Membro do Conselho Científico de várias revistas científicas. Membro Integrado de alguns centros de investigação, tais como do CLEPUL e do Centro de

Interpretação sobre o âmbito de aplicação da disposição transitória da Lei nº 71, de 2 de setembro, nomeadamente no que se refere aos nºs 1 a 6 do art.19º, para efeitos da atribuição da Cédula Profissional (CP) nas profissões em TNC

Maria Manuela Nunes da Costa Maia da Silva
Presidente da APSANA
Doutoramento Europeu em Direito

Investigação do Professor Doutor Veríssimo Serrão. Bolseira de Investigação da JNICT durante 4 anos, com estatuto de Investigadora. Membro Indigitado, pela ACSS, para a regulamentação das Terapêuticas Não Convencionais (2014). Nomeação para membro do Conselho Consultivo para as Terapêuticas não Convencionais, por despacho Conjunto nº 12337/2014, de 7 de Outubro. Membro do Conselho Consultivo da FPKS (desde 2014);

Pró Reitora de instituição de ensino superior e outros cargos de Direção e Administração em instituições de ensino superior. Presidente do Conselho Científico da UFP (2000-2002). Colaboração com a Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior, dirigido pelo Professor Adriano Moreira, na avaliação dos estabelecimentos do ensino superior privado. Intervenção, desde 2002, nos trabalhos de discussão parlamentar e das comissões de saúde da legislação sobre TNC. Participação e acompanhamento nos trabalhos preparatórios da Lei nº 45/2003, de 22 de agosto e, posteriormente, na Lei 71/2013, de 2 de setembro. Elaboração de um parecer jurídico sobre a Proposta de Lei nº 111/XII/2ª, sobre o acesso às profissões e exercício no âmbito das TNC (2013). Co-fundadora da FNE – Federação Nacional de Escolas de Medicina Tradicional, Complementar e Alternativa (TNC (2013)). Presidente da APSANA – Associação Europeia de Profissionais de Saúde Natural. Presidente do Conselho de Direção do Instituto Português de Naturologia. Membro convidado do Comité de constituição da World Naturopathic Federation (2014). Participação em diversos congressos mundiais sobre CAM (Complementary, Alternative Medicine)(2014). Membro integrante de algumas Comissões Consultivas para a elaboração de diversos diplomas legais, nomeadamente da Lei nº 99/2003 de 27 de agosto. Intervenção em Congressos, conferências e palestras, sobre temáticas de saúde, responsabilidade médica, medicina natural, regulamentação e legislação em saúde.



ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
DO SISTEMA DE SAÚDE, IP

S/referência: Of.º de 12/07/2016

N/referência: 8616/2016/GJU Coord./ACSS

Exma. Senhora
Prof.ª Doutora Maria Manuela Nunes da Costa
Maia da Silva
Associação Europeia de Profissionais de Saúde
Natural
Praceta Cristóvão Falcão, n.º 73 – R/C esq.
4465-114 S. Mamede Infesta - Matosinhos

Assunto: Situação dos profissionais e alunos das TNC que, à data da entrada em vigor da Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, não reuniam as condições, à luz da letra da lei, para se candidatarem à obtenção da Cédula Profissional.

Exma. Senhora,

Acusamos a receção da V. comunicação em referência, que mereceu a nossa melhor atenção.

Relativamente ao entendimento nele veiculado, lamentamos com o mesmo não poder concordar.

Com efeito, a opção do legislador de 2013 foi muito clara: salvaguardar os direitos adquiridos de quem, à data da entrada em vigor da lei, já exercia legitimamente a profissão; sujeitar todos os demais cidadãos que pretendessem aceder à profissão em data posterior à exigência de licenciatura nos termos nela previstos.

Note-se que o argumento da demora da regulamentação manifestamente não colhe. Com efeito, a lei previu um prazo de 180 dias para regulamentação. Nesse prazo de 180 dias, certamente que ocorreram – ou podiam ter ocorrido – situações em que indivíduos que não estavam a exercer a profissão, concluíram os cursos então ministrados nos estabelecimentos de ensino. E nem por isso o legislador salvaguardou as situações dessas pessoas. Se o tivesse feito, já o argumento da demora na regulamentação poderia ter algum cabimento, mas não foi isso que sucedeu.

O argumento que se pretende extrair do n.º 6 do artigo 19.º da Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, não tem a menor correspondência no texto da lei. Com efeito, este preceito apenas respeita à



possibilidade de adaptação dos cursos, de modo a cumprirem os requisitos definidos pelo Governo.

Julga-se, por conseguinte, que apenas por via de uma alteração legislativa poderá ser alterado o regime transitório em causa.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Diretivo



Digitally Signed by Marta Alexandra
Fátima Braga Temido de Almeida Semões
DN: CN=Marta Alexandra Fátima Braga
Temido de Almeida Semões,
OU=Administração Central do Sistema de
Saúde, IP, De=Administração Central do
Sistema de Saúde IP, C=PT
Reason:
Date: 2016-07-19T20:12:55

(Marta Temido)