



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE TRABALHO, SEGURANÇA SOCIAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A SUA EXCELÊNCIA O

PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

N.º único: 313468

N/Referência: 263/11.ªCTSSAP

Data: 27MAI2009

**Assunto: Relatório Final da Petição n.º 500/X/3.ª da iniciativa de Associação Portuguesa de Fisioterapeutas**

Nos termos do n.º 8 do artigo 17.º da Lei n.º 45/2007, de 24 de Agosto (Terceira alteração à Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, alterada pela Lei n.º 6/93, de 1 de Março, e pela Lei n.º 15/2003, de 4 de Junho), tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o **Relatório Final** referente à **Petição n.º 500/X/3.ª**, da iniciativa de **APF - Associação Portuguesa de Fisioterapeutas** que solicita a transformação da Associação Portuguesa de Fisioterapeutas em Associação Pública Profissional, cujo parecer, aprovado em reunião da Comissão de 26 de Maio de 2009, é o seguinte:

1. Por se encontrar esgotada a capacidade de intervenção desta Comissão, a presente petição deve ser arquivada, com conhecimento da peticionária, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto (Lei de Exercício do Direito de Petição), com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 6/93, de 1 de Março, n.º 15/2003, de 4 de Junho e n.º 45/2007, de 24 de Agosto;
2. Deve ser remetida cópia da petição, relatórios e documentação anexa a todos os Grupos Parlamentares, para o eventual exercício do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei de Exercício do Direito de Petição;
3. O presente relatório deve ser enviado ao Senhor Presidente da Assembleia da República, de acordo com o disposto no n.º 8 do artigo 17.º da mesma Lei.

Pelo exposto e nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º da referida Lei, venho dar conhecimento a Vossa Excelência de que já informei o peticionário do presente relatório, assim como do envio a todos os Grupos Parlamentares.

Com os melhores cumprimentos,

**O PRESIDENTE DA COMISSÃO,**

**Alberto Arons de Carvalho**



COMISSÃO DE TRABALHO, SEGURANÇA SOCIAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

RELATÓRIO FINAL

**PETIÇÃO N.º 500/X/3.<sup>a</sup>**

**Assunto:** Transformação da Associação Portuguesa de Fisioterapeutas em Associação Pública Profissional.

**Peticionária:** Associação Portuguesa de Fisioterapeutas (APF)

**I - Nota prévia**

A presente petição, subscrita pela Associação Portuguesa de Fisioterapeutas (APF), deu entrada na Assembleia da República em 9 de Maio de 2008, estando endereçada ao Senhor Presidente da Assembleia da República, que a remeteu à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública a 20 de Maio de 2008, para apreciação.

A petição foi objecto de RELATÓRIO INTERCALAR apresentado, pela Relatora, a esta Comissão a 14 de Outubro de 2008 que se junta como anexo I<sup>1</sup>.

De acordo com o parecer do referido Relatório (aprovado por unanimidade dos Grupos Parlamentares presentes), foi solicitado à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública que requeresse às entidades infra identificadas, o seguinte:

---

<sup>1</sup> Atendendo a que o Relatório em referência contextualiza a análise da Petição n.º 500/X/3.<sup>a</sup> em objecto e factos supervenientes, exime-se a Relatora, em sede de Relatório Final, de efectuar a transposição e ou reapreciação desses *itens*.

*“1.º Ao Ministério da Saúde sobre o número (actualizado) dos registados que exercem a profissão de fisioterapeuta e a competente apreciação sobre o pedido formulado pela petionária<sup>2</sup>;*

*2.º Ao Sindicato das Tecnologias da Saúde e Fórum das Tecnologias da Saúde respectivamente, sobre a pretensão da Associação Portuguesa dos Fisioterapeutas<sup>3</sup>;*

*3.º À Associação Portuguesa dos Fisioterapeutas a apresentação de um estudo conforme o exigido no n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 6/2008, de 13 de Fevereiro (Regime das Associações Públicas Portuguesas).”*

## II – Providências adoptadas

Tendo em atenção o teor do parecer constante no Relatório Intercalar supra mencionado, o Senhor Presidente da Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública solicitou, através do Senhor Ministro dos Assuntos Parlamentares<sup>5</sup>, que o Governo (Ministra da Saúde) se pronunciasse sobre o pedido em causa, ao Sindicato das Tecnologias da Saúde e Fórum das Tecnologias respectivamente, como partes interessadas no processo e ainda, a apresentação por parte da Associação Portuguesa de Fisioterapeutas (APF) de um estudo elaborado nos termos e para os efeitos da aplicação do Regime das Associações Públicas Profissionais.

Em resposta ao solicitado que se junta em anexo II, as entidades indicadas, informaram o seguinte:

a. Do **Governo**, reproduzimos na íntegra o teor do ofício- resposta<sup>6</sup>:

<sup>2</sup> Como foi referido no Relatório Intercalar, o exercício da profissão de fisioterapeutas enquadra-se no âmbito das competências do Ministério da Saúde.

<sup>3</sup> Estas duas entidades integram também fisioterapeutas como associados.

<sup>4</sup> O estudo deverá ser elaborado por entidade de reconhecida independência e mérito sobre a necessidade em termos de realização do interesse público e sobre o seu impacto no que concerne à regulação da profissão em causa.

<sup>5</sup> Ofício n.º 10518/MAP, de 23 de Outubro de 2008.

<sup>6</sup> Ofício n.º 9664 do MS, de 9 de Dezembro de 2008.

“1. A Lei n.º 6/2008, de 13 de Fevereiro, define no n.º 2 do Artigo 2.º que *“A constituição de associações públicas profissionais é excepcional e visa a satisfação de necessidades específicas, podendo apenas ter lugar nos casos previstos no número anterior, quando a regulação de profissão envolver um interesse público de especial relevo que o Estado não deva prosseguir por si próprio”*. (sublinhado/MS)

2. No n.º 3 do Artigo 2.º, da referida Lei, define ainda que *“A criação de novas associações públicas profissionais é sempre precedida de um estudo elaborado por entidade de reconhecida independência e mérito sobre o seu impacte sobre a regulação da profissão em causa”*. (sublinhado/MS)

3. Por último referir que a Lei n.º 6/2008, de 13 de Fevereiro, refere no n.º 1 do Artigo 6.º, que as Associações públicas profissionais são criadas por lei, ouvidas as associações representativas da profissão.”

b. O **Sindicato das Ciências e Tecnologias da Saúde**<sup>7</sup> começou por fazer um enquadramento da evolução jurídica das profissões de diagnóstico e terapêutica, realçando a existência da Directiva Comunitária n.º 89/48/CEE (ainda em vigor) e do artigo 47.º do Tratado de Nice (também ainda em vigor) em que as dezoito profissões das áreas de diagnóstico e ou das ciências e tecnologias da saúde foram tratadas em bloco como profissões paramédicas. Destacou, também, o facto de o tratamento e enquadramento jurídico - em bloco - que sempre foi dado a estas dezoito profissões, muito embora com as especificidades que a cada uma delas cabe. Assinalam ainda o facto de o Estado (o maior empregador) ter integrado as dezoito profissões das áreas de diagnóstico e terapêutica na mesma carreira.

Refere a existência de autonomia técnica e científica, consagrada na competência regulada em termos legais e assente na obrigatoriedade de formação superior e da titulação profissional passada pelo Ministério da Saúde.

---

<sup>7</sup> N.º entrada em Comissão: 282311; Entrada: 468/11.ª CTSSAP.

Foram, ainda, mencionados aspectos intrínsecos inerentes ao relacionamento entre a Associação dos Fisioterapeutas, o Fórum das Tecnologias da Saúde e o Sindicato.

Assinala-se o entendimento que o Sindicato das Ciências e Tecnologias da Saúde tem em relação à criação da Ordem "*(...) deveria ser organizada por colégios profissionais constituídos cada uma das dezoito profissões das áreas de diagnóstico e terapêutica, à semelhança do que acontece com a Ordem dos Engenheiros que integra profissões autónomas e distintas, tendo como denominador comum as engenharias.*"

- c. O **Fórum das Tecnologias da Saúde**<sup>8</sup> referiu expressamente a sua *total discordância sobre a criação de Ordens por profissão na área do diagnóstico terapêutica/ciências e tecnologias da saúde*, manifestando, no entanto, a sua concordância quanto à *constituição de uma Ordem representativa das 18 Profissões, organizada por colégios profissionais.*
- d. O Estudo da responsabilidade da Associação dos Fisioterapeutas Portugueses, elaborado pela Universidade Lusófona<sup>9</sup>, nos termos e para os efeitos no n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 6/2008, de 13 de Fevereiro<sup>10</sup>, obedeceu à seguinte estrutura, que passamos a mencionar:

- I. Da legitimidade;
- II. O enquadramento jurídico da devolução de poderes à sociedade civil organizada;
- III. Do enquadramento jurídico do sistema de saúde nacional e da sua evolução, com a entrada de entidades privadas, directamente, para o Serviço Nacional de Saúde, bem como a empresarialização do mercado de trabalho;
- IV. Da acreditação e autonomia dos profissionais;

<sup>8</sup> N.º entrada em Comissão: 283840; Entrada: 476/11.ª CTSSAP.

<sup>9</sup> N.º entrada em Comissão: 284446; Entrada: 486/11.ª CTSSAP.

<sup>10</sup> Nos termos do n.º 3 do artigo 2.º "*a criação de novas associações públicas profissionais é sempre precedida de um estudo elaborado por entidade de reconhecida independência e mérito sobre a sua necessidade em termos de realização do interesse público e sobre o seu impacte sobre a regulação da profissão em causa.*"

- V. Da evolução da fisioterapia e do ensino da fisioterapia em Portugal;
- VI. Do número de fisioterapeutas existentes, e a sua prospecção;
- VII. Das linhas mestras e delimitadoras, internacionais, da formação e exercício profissional da fisioterapia;
- VIII. A visão comparada;
- IX. Conclusões.

Por razões que se prendem com a sua extensão iremos, unicamente, considerar o teor das suas conclusões. Com efeito, na parte IX aborda de uma forma muito sintética a evolução que a fisioterapia teve nos últimos anos, fazendo um enfoque quer à formação de base exigida quer à complexidade e à dignificação do seu exercício profissional e ao valor que a profissão de fisioterapeuta tem actualmente na comunidade científica de saúde.

Realça o facto de ser necessário colmatar a inexistência de uma regulamentação que salvguarde os direitos e normas deontológicas específicas do exercício da profissão de fisioterapia, independentemente de o mesmo se desenvolver através de um vínculo de direito público, de direito privado ou em regime liberal.

Em termos finais considera a entidade subscritora do estudo (Universidade Lusófona) que *“a Associação Portuguesa dos Fisioterapeutas reúne as condições necessárias para ser transformada em Associação Profissional de direito público.”*

### **III – Exame da Petição**

Começamos pelo pedido apresentado pela peticionária ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE FISIOTERAPEUTAS<sup>11</sup>: a constituição de uma associação pública profissional – Ordem profissional.

---

<sup>11</sup> Associação Portuguesa dos Fisioterapeutas (A. P. F.) pessoa colectiva de direito privado (pessoa colectiva n.º 504054228), com sede na Rua Ary dos Santos n.º 26 – 3.º F, 2810 – 433 Feijó (DR, III Série, N.º 94, de 22-4-1998, pp. 8646-8647)

Enquanto modalidade de descentralização administrativa não territorial, as associações públicas profissionais são pois pessoas colectivas públicas (de tipo associativo) criadas para a prossecução de determinados interesses públicos próprios específicos de certos grupos de pessoas, individuais ou colectivas (ex: ordens profissionais)<sup>12</sup>.

Como é sabido, o Estado, em lugar de intervir directamente na regulação de certas profissões e na disciplina do seu exercício, devolve às associações públicas – Ordens profissionais *a definição e o controlo da observância das regras relativas à correspondente actividade, e investindo essas organizações dos necessários poderes de autoridade*<sup>13</sup>. Acrescenta o Acórdão assinalado “ ... por se considerar que um tal modelo organizatório (referindo-se às Ordens), atenta a peculiaridade das actividades ou profissões em presença (v.g. elevado grau de formação exigido, autonomia técnica, necessidade de o seu exercício respeitar um apurado código de honra ou deontológico) ...”.

Cumpre ainda referir a legitimidade constitucional de uma administração “democraticamente descentralizada” e “participada” que se encontra vertida respectivamente, no n.º 1 do artigo 6.º e no artigo 268.º e n.º 1 do artigo 267.º da CRP. Tais associações públicas, só se justificam, como nos diz o legislador constitucional “para satisfação de interesses públicos” e o correspondente estatuto legal tem de se basear “no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos” (n.º 4 do artigo 267.º).

Estas entidades dispõem, agora, de um regime jurídico geral que estabelece a criação, organização e funcionamento de *novas* associações públicas profissionais (Lei n.º 6/2008, de 13 de Fevereiro).

Desde logo o legislador impõe, no n.º 2 do artigo 2.º, para a constituição das associações públicas profissionais, se deve atender:

**Ao seu carácter excepcional;**

**À satisfação de necessidades específicas;**

<sup>12</sup> CAUPERS, João “*Direito Administrativo*”, Aequitas Editorial Notícias, 1995, p. 230.

<sup>13</sup> Sobre a Ordem dos Advogados – Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 497/89 – Proc. 181/85 – Acórdão publicado no DR, II Série, de 1 de Fevereiro de 1990.

e

A um *interesse público de especial relevo* que o Estado não deva prosseguir por si próprio.

Para além destes requisitos prévios à constituição destas entidades públicas o legislador acrescenta uma outra exigência legal, a apresentação de **um estudo** elaborado por entidade de reconhecida independência e mérito sobre a necessidade em termos de realização do interesse público e sobre o seu impacte no que à regulação da profissão em causa, diz respeito (n.º 3 do artigo 2.º).

Impõe ainda o legislador um outro aspecto fundamental “a cada associação pública profissional deve corresponder apenas uma e só uma profissão” (n.º 4 do artigo 2.º)<sup>14</sup>.

Apesar de em causa estar a constituição de associação pública profissional – ordem profissional e não a respectiva criação por lei, nos termos e para os efeitos do artigo 6.º e seguintes do diploma *sub judice*, o certo é que a Assembleia da República através da Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública, procedeu à audição (escrita) de outras associações representativas da profissão<sup>15</sup>, o Sindicato das Tecnologias da Saúde e o Fórum das Tecnologias da Saúde.

---

<sup>14</sup> As referências sistemáticas às dezoito profissões que compõem as actividades paramédicas são, de acordo com o anexo ao Decreto-Lei n.º 261/93, de 24 de Julho, as seguintes:

Análises clínicas e de saúde pública;  
Anatomia patológica, citológica e tanatológica;  
Audiometria;  
Cardiopneumografia;  
Dietética;  
Farmácia;  
Fisioterapia;  
Higiene oral;  
Medicina nuclear;  
Neurofisiografia;  
Ortótica;  
Ortopróteses;  
Prótese dentária;  
Radiologia;  
Radioterapia;  
Terapia da fala;  
Terapia ocupacional;  
Higiene e saúde ambiental (sanitarismo)

<sup>15</sup> Para além da Associação Portuguesa dos Fisioterapeutas (APF), a peticionária.

## IV – Conclusões

1. A Associação Portuguesa de Fisioterapeutas (APF), pessoa colectiva de direito privado – apresentou à Assembleia da República em 9 de Maio de 2008, uma petição (Petição n.º 500/X/3.ª) em que solicita a transformação da Associação Portuguesa de Fisioterapeutas em Associação Pública Profissional – Ordem dos Fisioterapeutas;
2. A legitimidade constitucional de tais associações encontra-se plasmada no n.º 1 do artigo 6.º, no artigo 268.º e nos n.ºs 1 e 4 do artigo 267.º;
3. Actualmente, no plano da legislação nacional, o regime jurídico das Associações Públicas Profissionais consta da Lei n.º 6/2008, de 13 de Fevereiro;
4. Para dar cumprimento ao estipulado no regime supra identificado foi elaborado um relatório intercalar em que se solicitou elementos adicionais (identificados *in situ*) às seguintes entidades: Ministério da Saúde; Sindicato das Tecnologias da Saúde; Fórum das Tecnologias da Saúde e à Associação Portuguesa dos Fisioterapeutas;
5. As diversas entidades responderam ao solicitado encontrando-se em anexo ao presente relatório a documentação trazida à colação, fazendo parte integrante do mesmo;
6. Em termos jurídico-constitucionais as Ordens profissionais revestem a natureza jurídica de pessoas colectivas de direito público de tipo associativo – associações públicas;
7. As associações públicas profissionais por serem entidades de administração descentralizada de base não territorial prosseguem fins de interesse público, resultam pois da cedência, a essas pessoas colectivas, por parte do Estado de prosseguirem fins públicos em vista, como sejam a definição, a organização e o controlo de certa actividade profissional;
8. Daí que a constituição de associações públicas profissionais assumam um carácter excepcional e só possa ter lugar quando o Estado se exime da regulação dessa actividade profissional;

9. É importante, contudo, não esquecer – designadamente, a existência de estudo prévio à constituição da Ordem dos Fisioterapeutas, efectuado pela Universidade Lusófona que deve conter informação sobre a necessidade em termos de realização do interesse público e sobre o seu impacte sobre a regulação da profissão em causa e que a cada profissão regulada apenas pode corresponder uma única associação pública profissional.

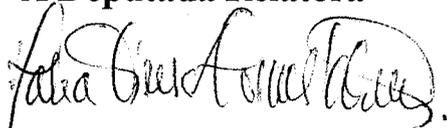
Face ao exposto a Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública, adopta o seguinte

### PARECER

1. Por se encontrar esgotada a capacidade de intervenção desta Comissão, a presente petição deve ser arquivada, com conhecimento da peticionária, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto (Lei de Exercício do Direito de Petição), com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 6/93, de 1 de Março, n.º 15/2003, de 4 de Junho e n.º 45/2007, de 24 de Agosto;
2. Deve ser remetida cópia da petição, relatórios e documentação anexa a todos os Grupos Parlamentares, para o eventual exercício do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei de Exercício do Direito de Petição;
3. O presente relatório deve ser enviado ao Senhor Presidente da Assembleia da República, de acordo com o disposto no n.º 8 do artigo 17.º da mesma Lei.

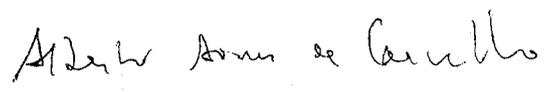
**Assembleia da República, 25 de Maio de 2009.**

**A Deputada Relatora**



(Teresa Moraes Sarmiento)

**O Presidente da Comissão,**



(Alberto Arons de Carvalho)