



Gabinete do Bastonário

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões	
CSST	
Nº Único	443707
Entrada / Data	688 / 02/10/2012

Exmo Senhor
Dr. José Manuel Canavarro
Presidente da Comissão de Segurança Social e Trabalho
Assembleia da República
Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

Nossa Refª: CD/E – 12 04474 28.09.2012
Vossa Refª:

**Assunto: Pedido de Audiência com Carácter de Urgência.
Proposta de Lei n.º 87/XII/1.ª- Regime que Estabelece o Regime Jurídico de Criação,
Organização e Funcionamento das Associações Públicas Profissionais.**

Ex.mo Senhor

Apresentamos os N/ cumprimentos.

Na sequência da informação tida da discussão na Generalidade da Proposta de Lei (PdL) acima referenciada e do seu envio para a discussão na Especialidade, considera esta Ordem, por essencial e indispensável, exercer a sua pronúncia neste momento sobre essa Proposta.

Temos como intenção apresentar, de modo evidente, melhorias ao articulado do regime proposto com o objectivo de se lograr obter uma melhor coerência e sistematização, tendo por base a realidade existente relativamente às atribuições, estrutura orgânica e funcionamento das associações públicas profissionais.

No mesmo sentido, também se pretende salvaguardar e evidenciar algumas das iniciativas que se consideram pertinentes e que deverão ser aprofundadas ou apenas aprimoradas.

Como introito elucidativo do que será infra exposto impõe-se-nos deixar sublinhado, com acentuado ênfase, a nota significativa de que a Proposta de Lei em apreço se encontra de um modo manifesto eivada, e numa dimensão transversal, de um assinalável **"autoritarismo democrático"** por parte do proponente.

Em estreita sintonia com o ora exposto retira-se da Proposta apresentada um objectivo velado de governamentalizar as Associações Públicas Profissionais (APP) pertencentes à administração autónoma, **em clara violação do princípio democrático e, até, do princípio da separação de poderes, princípios que se encontram consagrados e enformam a própria Proposta de Lei.**

O presente ofício, assim, terá como fim **destacar e sumariar** os assuntos tidos por esta Ordem como os mais importantes referentes à mencionada Proposta de Lei, **remetendo-se o seu desenvolvimento e fundamentação aprofundada para o parecer em anexo.** No documento em anexo serão igualmente tratadas outras matérias, as quais, contudo, e não obstante a sua relevância, por uma questão de comodidade expositiva e de leitura dos destinatários não são mencionadas no presente ofício.

Nesta conformidade, esta Ordem evidencia, desde já, os seguintes 4 (quatro) temas que se encontram vertidos na aludida Proposta de Lei, os quais entende que merecem uma melhor ponderação e consequente alteração do seu conteúdo.



Gabinete do Bastonário

A. Da Tutela de Legalidade Imposta às Associações Públicas Profissionais - Artigo 45 da Pdl

De acordo com os termos conjugados dos números 2 e 4 do artigo 45.º da Pdl, as APP estão sujeitas a tutela de legalidade idêntica à exercida pelo Governos sobre a administração autónoma territorial, **tendo essa tutela administrativa uma natureza inspetiva.**

A introdução desse regime foi pioneira em Portugal com a entrada em vigor da Lei n.º 6/2008, de 13 de Fevereiro, nunca tendo vigorado um regime de tutela administrativa em relação às APP.

A tutela de legalidade, com uma natureza inspetiva, consiste nos poderes atribuídos ao Governo de fiscalização, de organização e de funcionamento em relação às entidades tuteladas. De acordo com o segmento final do n.º 1 do artigo 44.º também poderá ser exercida uma tutela de mérito nos casos previstos na Lei, os quais no presente, inexistem. Ou seja, com a abertura desta válvula de escape legal, com disposição para futuro, permite-nos entrever a possibilidade de uma maior interferência governamental, **que se pode traduzir numa infidável perda da independência e da autonomia das APP.**

Ora, a autorregulação caracteriza-se pela autonomia e independência, assentando na devolução de poderes do Estado com o fim especial da existência de um quadro de conduta imperativo para determinados profissionais e um poder jurisdicional que acautele o seu cumprimento.

A possibilidade de se subordinar as APP a intervenções de legalidade para além do foro judicial, **redunda na desregulação das profissões** em sentido próprio à luz do órgão governamental do Estado. **Com uma tutela de legalidade de natureza inspetiva a defesa dos interesses dos cidadãos e da Enfermagem estará sempre condicionada perante a possibilidade da intervenção do Ministério com competência tutelar**, quer nas situações de tutela de legalidade e, mais ainda, nas hipóteses de criação por Lei de casos de tutela de mérito.

A autorregulação pública atribuída à Ordem dos Enfermeiros apresenta-se como sendo, de entre as várias formas que a regulação pública pode tomar, aquela em que a dimensão regulatória estatal é mais reduzida, em virtude, em especial, da composição dos seus órgãos decorrer de um processo de sufrágio directo e universal. Assim, resulta desde já, à luz da natureza dos princípios, de que a autorregulação não se pode compadecer com um sistema de tutela de legalidade ou de mérito directos por parte governamental, quando a delegação de poderes que é realizada assenta no pressuposto de que os fins do Estado serão melhor assegurados se forem prosseguidos através de estruturas de autorregulação.

De referir que **o desenvolvimento e a protecção das *leges artis* e do seu controlo jurisdicional está atribuído às APP em relação aos seus pares.** A possibilidade de uma invasão por via de tutela de legalidade inspetiva nestas áreas por parte da tutela sem vocação para o efeito **colocará em causa o princípio da separação de poderes e o princípio democrático.** Na verdade, substitui-se o controlo jurisdicional interno de uma APP ao conferir à tutela o poder de **decretar ilegalidades** no exercício da Justiça Administrativa, permitindo-lhe também entrar no domínio e dimensão do poder judicial.

Cabe ainda salientar que as APP são escrutinadas anualmente e estão vinculadas aos seguintes deveres de informação e transparência, como são exemplo a sujeição à jurisdição do Tribunal de Contas e a obrigatoriedade de apresentação de relatório anual de actividades à Assembleia da República e ao Governo.

Todas as razões que ficaram ora supra expostas, em especial as relativas à prestação de **informação integrais e completas** junto dos diversos **órgãos internos** das APP e dos **órgãos de soberania**, **são mais que suficientes para derrogar o regime de tutela administrativa que se pretende impor.**

Em face do todo acima exposto, o regime da **tutela administrativa de legalidade de natureza inspetiva**, e, bem assim, a **tutela de mérito** criada por Lei, perentoriamente, de modo algum, se poderá aplicar às APP.



Gabinete do Bastonário

Contudo e sem conceder, fazemos uma nota final para firmar que, a admitir-se uma tutela de legalidade sobre as APP, essa tutela apenas pode ser de natureza sancionatória, desencadeada e exercida sobre actos ilícitos desconformes com os fins prosseguidos pelas APP.

B. Reserva de Actividade - N.º 2 e 3 do Artigo 30.º

É com assinalável espanto e, em especial, com acentuada preocupação que interpretamos o teor do preceituado no n.º 3 do artigo acima identificado.

Com efeito de acordo com o n.º 2 do artigo 30.º da PdL estabelece-se que "Os serviços profissionais que envolvam a prática de atos próprios de cada profissão e se destinem a terceiros, ainda que prestados em regime de subordinação jurídica, são exclusivamente assegurados por profissionais legalmente habilitados para praticar aqueles atos".

Por sua vez, de acordo com o n.º 3 do mesmo artigo "O disposto no número anterior não se aplica aos trabalhadores dos serviços e organismos da administração directa e indirecta do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, nem às demais pessoas coletivas públicas não empresariais, com exceção dos trabalhadores dos serviços e estabelecimentos que integram o Serviço Nacional de Saúde".

Ora, o estatuido no n.º 3 do artigo 30.º **vem permitir a verificação de duas ocorrências perigosas:** a primeira, consiste na **desregulação das profissões** com a criação de uma dupla regulação, uma desenvolvida pelas APP e, a outra, estabelecidas pelos serviços da administração directa, indirecta e autónoma do Estado; A segunda, **traduz-se na possibilidade de proliferação de criação de regras técnicas por diversas entidades de natureza diferente**, estabelecendo-se diversos níveis de exigência ao nível das *leges artis* e eximindo esses profissionais ao cumprimento dos ditames deontológicos que têm uma natureza de direito público.

No mesmo sentido, abre-se à porta à prática de actos de uma profissão por quem não esteja habilitado para o efeito e, bem assim, à prática de actos próprios de uma profissão por outra.

O que ficou exposto, rasga sem pedido de licença as regras básicas e estruturantes da regulação das profissões, consistindo numa tentativa do Governo de assumir a regulação profissional.

Mas mais perigoso ainda se torna se olharmos para o futuro e pensarmos que esta medida poderá consistir numa balão de ensaio para se tentar à distância esvaziar os fins das APP e a razão da sua existência, o que redundaria num atraso histórico sem precedentes em relação à matéria em geral que se pretende tratar nesta PdL.

C. Estágios Profissionais

No que respeita aos estágios profissionais importa salientar o princípio do acesso universal à realização de estágios profissionais por qualquer interessado que reúna as condições legais para esse efeito.

Em duas proposições: (1) o acesso aos estágios profissionais não pode ser vedado por *numerus clausus*; (2) o acesso a uma profissão apenas poderá ser vedado pela não demonstração da competência adequada e necessária aferida no âmbito de um processo probatório.

Tendo em atenção o que ficou exposto, somos de entendimento que a realização de exames de acesso prévios à realização de estágios profissionais, com o fim exclusivo da sua não admissão à frequência desses Estágios, contraria à Lei Fundamental da Republica Portuguesa, a Liberdade de Estabelecimento e de Prestação de Serviços na perspectiva do Direito Comunitário, **pelo que consideramos que a parte inicial da alínea d), do n.º 3 do artigo 24.º da PdL deveria ser reformulada à luz das considerações que deixámos expressas.**



Gabinete do Bastonário

D. N.º 3 do Artigo 51.º da Pdl:

De acordo com o n.º 3 do artigo 51.º da Pdl "No prazo máximo de 30 dias (...), cada associação pública profissional já criada fica obrigada a apresentar ao Governo um projeto de alteração dos respetivos estatutos, que os adequa ao regime previsto na presente lei."

Ora, o prazo de 30 dias previsto para a apresentação de um projeto de alteração dos despectivos Estatutos é, numa palavra, inexequível.

Baseamos esta nossa conclusão na seguinte ordem de razões:

- a) No presente esta Ordem ainda não conhece a versão final da futura Lei a qual terá de ser aprovada pela Assembleia da República;
- b) Uma alteração estatutária, mesmo que de mera adequação, não se traduz numa tarefa de diminuta exigência ou de importância despreciable que se possa conformar com um prazo tão reduzido;
- c) Face ao que ficou supra exposto, **esta Ordem apenas poderá apresentar um projeto de alteração do seu Estatuto num prazo muito otimista de 90 dias** após a publicação da nova Lei relativa ao Regime Jurídico de Criação, Organização e Funcionamento das Associações Públicas Profissionais.

Os quatro temas que supra deixámos presentes são aqueles que, na perspectiva desta Ordem, assumem especial preponderância, importância e atenção relativamente ao Regime Jurídico de Criação, Organização e Funcionamento das Associações Públicas Profissionais.

Estes quatro temas todavia não desvalorizam a importância nem a abrangência dos demais assuntos que são tratados no documento em anexo a este ofício.

Assim, e tendo em consideração a manifesta relevância do assunto em apreço, a **Ordem dos Enfermeiros solicita um pedido de audição junto da Comissão a V.Ex.a preside**, de modo a que possa melhor expressar a sua opinião sobre este assunto, dissipando eventuais dúvidas que este documento possa suscitar e, bem assim, para **poder apresentar propostas de redação alternativas**, tudo com o objetivo de tentar alcançar a sua melhoria qualitativa.

Somos na expectativa das V. breves notícias.

Com protestos de elevada estima e consideração

O Bastonário

02/10/2012 09:56:02
Assinatura de forma digital por Germano Couto

Enf. Germano Couto

GC/NL/AS