

(\*) Exmº Senhor  
**PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR  
DE ORÇAMENTO, FINANÇAS  
E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**  
*Assembleia da República, Palácio de São Bento*  
1249-068 Lisboa

CCT/690/2016/JV/L

2016-11-04

**Assunto:** - Proposta da Lei nº 37/XII (Orçamento do Estado para 2017);  
- Parecer e solicitação de Audiência

*\* Preliminar: caracterização das Entidades Públicas Empresariais do Sector da Saúde e inaplicação do nº 5 do artº 18º da Proposta da Lei nº 37/XII*

- 1 - Desde a versão originária que a Constituição da República Portuguesa **consagra** que *todos têm direito à protecção da saúde o qual é realizado através de um serviço nacional de saúde.*
- 2 - E logo em 1997 na doutrina se afirmava que **só quando** o Serviço Nacional de Saúde *esteja plenamente estruturado tem o direito à saúde plena realização* <sup>(1)</sup>.

(\*) A grafia aqui seguida é a anterior ao Novo Acordo Gráfico.

(1) João de Castro Mendes, “Direitos, Liberdades e Garantias – Alguns Aspectos Gerais” – in “Estudos Sobre a Constituição”, 1977, Vol. I, pág. 105.

- 3 - A jurisprudência constitucional **regista que o direito à saúde é um verdadeiro e próprio direito fundamental e que o serviço nacional de saúde é uma garantia institucional da realização desse direito sendo um complexo de serviços, articulados e integrados** <sup>(2)</sup>.
- 4 - A Lei nº 48/90, de 24 de Agosto, é a **Lei de Bases da Saúde** e conforme ela *a rede nacional da prestação de cuidados de saúde abrange os estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde* <sup>(3)</sup> e *a gestão das unidades de saúde deve obedecer, na medida do possível, a regras de gestão empresarial* <sup>(4)</sup>.
- 5 - Aliás, vem já dos **anos sessenta do século passado** a convocação de regras de gestão empresarial dos estabelecimentos e serviços prestadores de cuidados de saúde **na consideração de que os processos de gestão económica constituem garantia indispensável de que aos meios materiais reunidos pela comunidade será dada a qualidade óptima, o que, no final, quer dizer maior número de doentes assistidos e melhor assistência prestada** <sup>(5)</sup>.
- 6 - A Lei nº 27/2002, de 8 de Novembro, introduziu alterações à Lei de Bases da Saúde e aprovou, *como sua parte integrante*, o **Regime Jurídico da Gestão Hospitalar**. E,
- 7 - Da **rede** da prestação de cuidados de saúde são **figura jurídica os estabelecimentos públicos**:  
*a) dotados de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, com ou sem autonomia; b) dotados de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial e natureza empresarial* [art.º 2.º, n.º 1, a) e b), do referido Regime Jurídico]. Ainda,

<sup>(2)</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional nº 39/84, de 11/Abril/1984 – in “Acórdãos do Tribunal Constitucional”, 3.º Vol. (1984), págs. 95 e segs.

<sup>(3)</sup> Base XII, nº 4

<sup>(4)</sup> Base XXXVI, nº 1.

<sup>(5)</sup> Preâmbulo do Decreto-Lei nº 48357, de 27/Abril/1968 (diploma que aprovou o então Estatuto Hospitalar). V., tb., art.º 35.º do estatuído.

- 8 - **O Regime Jurídico da Gestão Hospitalar** dedica o seu **Capítulo II** aos *Hospitais do Sector Público Administrativo (SPA)* e desdobra-se pela **Secção I** “*Estabelecimentos Públicos*” e pela **Secção II**, “*Estabelecimentos Públicos com natureza empresarial*”.
- 9 - Assim, à face do **Regime Jurídico de Gestão Hospitalar** ambos os estabelecimentos públicos são *Sector Público Administrativo (SPA)* da Saúde.
- 10 - **O que bem se compreende:** desempenham a **função administrativa do Estado** entendida esta como *o conjunto dos actos de execução de actos legislativos, traduzida na produção de bens e na prestação de serviços destinados a satisfazer necessidades colectivas que, por virtude de prévia opção legislativa, se tenha entendido que incumbem ao poder político do Estado – colectividade; corresponde a actos que, em execução directa ou indirecta de normas, se destinam a produzir efeitos jurídicos no âmbito de relações com um objecto especificado entre a Administração e particulares individualizados ou individualizáveis* <sup>(6)</sup> <sup>(7)</sup>.
- 11 - Em **2004** foi aprovada a **Lei Quadro dos Institutos Públicos** (*Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro*).
- 12 - Na doutrina assertiva-se que *as leis-quadros são leis completas, possuindo toda a necessária regulação, tendo a finalidade de condicionar o exercício do poder legislativo por parte de outros actos, estes não acrescentando mais alguma disciplina, mas pondo em acção a criação de certas entidades exactamente ao abrigo da norma que aquela contém* <sup>(8)</sup> **ou, em outras palavras, as leis-quadro estabelecem uma disciplina normativa que permita parametrizar os moldes nos quais se há-de exercer uma ulterior actividade de concretização legislativa** <sup>(9)</sup>.

<sup>(6)</sup> Acórdão do TCA Sul, de 30/Junho/2016, Proc.º n.º 12931/16 – disponível em <http://www.dgsi.pt>. V., tb., acórdão do Tribunal de Conflitos de 2/Outubro/2008, Proc.º n.º 012/08 – disponível em <http://www.dgsi.pt>.

<sup>(7)</sup> Na doutrina, Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, “*Direito Administrativo Geral*”, Tomo I, 2ª edição, pág. 39; Sérvulo Correia, “*Noções de Direito Administrativo*”, Vol. I, pág. 29.

<sup>(8)</sup> Jorge Bacelar Gouveia, “*As Associações Públicas Profissionais em Direito Português*” (disponível em [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/jbg-14420.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/jbg-14420.pdf)).

<sup>(9)</sup> Lino Torgal, “*Da Lei-Quadro na Constituição Portuguesa de 1976*”, in “*Perspectivas Constitucionais*”, II, Jorge Miranda, org., Coimbra, 1997, págs. 942 e segs.

- 13 - *A lei-quadro, porque lei de valor reforçado, tem eficácia paramétrica* (artº 112º, nº 3, da CRP) relativamente aos posteriores actos de execução legislativa, vinculando não apenas o Governo mas também a própria Assembleia da República <sup>(10)</sup>.
- 14 - Conforme a Lei-Quadro dos Institutos Públicos **os estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde são tipo de institutos públicos e gozam do regime especial, com derrogação do regime comum na estrita medida necessária à sua especificidade** [artº 48º, nº 1, c)].
- 15 - A mesma *lei-quadro* admite *particularidades no regime de gestão* dos institutos públicos, como se vê do seu artº 6º, nº 2 (*“quaisquer que sejam as particularidades dos seus estatutos e do seu regime de gestão”*, assim ali se vê).
- 16 - Mas, conforme a mesma lei-quadro, **os (isto é, todos eles: seja comum seja especial o seu regime) institutos públicos integram a administração indirecta do Estado** (artº 2º, nº 1).
- 17 - O que bem mostra que, **para a lei-quadro, a índole da gestão não modifica a natureza jurídica: todos são institutos públicos integrados na administração indirecta do Estado.**
- 18 - Assim, a denominação (*por acto legislativo posterior à lei-quadro*) de Entidade Pública Empresarial de **Estabelecimentos** do Serviço Nacional de Saúde não introduz aqui qualquer factor de perturbação: *na pirâmide normativa as Entidades Públicas Empresariais do Sector da Saúde são institutos públicos, de regime especial, integrados na administração indirecta do Estado desempenhando a função administrativa do Estado.*
- 19 - Deste modo, **as denominadas Entidades Públicas Empresariais do Sector da Saúde não integram o Sector Empresarial do Estado: o seu escopo não é a produção de um bem para colocação no mercado mediante um preço.**

<sup>(10)</sup> V. acórdãos do Tribunal Constitucional nºs 71/90 e 192/03 – ambos disponíveis em <http://www.dgsi.pt>.

- 20 - Ora, o n.º 5 do 18.º: da Proposta de Lei n.º 37/XII dirige-se, precisamente, ao **Sector Empresarial do Estado** – e neste Sector **não estão** as Entidades Públicas Empresariais do **Sector da Saúde**.
- 21 - Aliás, e nos termos da lei, o regime jurídico **geral** das Entidades Públicas Empresariais *em sentido próprio* só é aplicável **subsidiariamente** às Entidades Públicas Empresariais do **Sector da Saúde**: art.º 18.º, n.º 1, do Regime Jurídico da Gestão Hospitalar (*anexo à Lei n.º 27/2002, de 8 de Novembro*) e art.º 70.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro (*diploma dos princípios e regras aplicáveis ao sector público empresarial*).
- 22 - Deste modo, em rigorosa leitura técnica e jurídica, o art.º 18.º, n.º 5, da Proposta de Lei n.º 37/XII é **inócuo** para as *denominadas* Entidades Públicas Empresariais do *Sector da Saúde*: **não há trabalhadores que dele sejam beneficiários, no sector da saúde**.

*\* A ética democrática e o pessoal de enfermagem*

- 23 - O Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, estabeleceu *princípios gerais em matéria de emprego público, remunerações e gestão de pessoal da função pública* (art.º 1.º) e a **carreira de enfermagem foi integrada em corpo especial** [art.º 16.º, n.º 2, g)].
- 24 - O Decreto-Lei n.º 437/91, de 8 de Novembro, aprovou *o regime legal da carreira de enfermagem* (art.º 1.º, n.º 1) e o seu Capítulo IV é dedicado aos *regimes de trabalho e condições da sua prestação*, desdobrando-se pelos art.ºs 54.º (*modalidades do regime de trabalho*), 55.º (*regime de horário acrescido*) e 56.º (*regras da organização, prestação e compensação do trabalho*), avultando neste último o n.º 11, segundo o qual *são aplicáveis a todos os enfermeiros, independentemente dos estabelecimentos ou serviços em que prestem funções, as disposições contidas no Decreto-Lei n.º 62/79, de 30 de Março, que não colidam com o presente decreto-lei* [numeração esta (a do n.º 11) resultante do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 412/98, de 30 de Dezembro].

- 25 - O Decreto-Lei nº 259/98, de 18 de Agosto, estabeleceu os *princípios gerais em matéria de duração e horário de trabalho na Administração Pública* (artº 1º, nº 1) **e o seu artº 38º manteve em vigor o regime de trabalho e condições da sua prestação do pessoal de enfermagem.**
- 26 - A Lei nº 59/2008, de 11 de Setembro, aprovou o *Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas* (artº 1º, nº 1) **mas deixou incólume o regime de duração e organização do tempo de trabalho da carreira de enfermagem, como se vê do seu artº 5º** (da Lei Preambular, portanto).
- 27 - O Decreto-Lei nº 248/2009, de 22 de Setembro, definiu o regime da **carreira especial** de enfermagem e **manteve em vigor os artºs 54º a 56º do Decreto-Lei nº 437/91, de 8 de Novembro, até ao início de vigência de instrumento de regulamentação colectiva de trabalho** (artº 28º do citado Decreto-Lei nº 248/2009, de 22 de Setembro) – **e, portanto, o nº 11 do artº 56º: aplicação do Decreto-Lei nº 62/79 de 30 de Março.**
- 28 - O artº 73º da Lei nº 82-B/2014, de 31 de Dezembro, procedeu à *alteração do regime de trabalho no âmbito do Serviço Nacional de Saúde* fixando, **durante o ano de 2015**, a tabela do artº 1º, nº 2, do Decreto-Lei nº 62/79, de 30 de Março, para **todos os profissionais de saúde no âmbito do SNS, independentemente da natureza jurídica do vínculo de emprego.**
- 29 - A Lei nº 7-A/2016, de 30 de Março, *como medida de equilíbrio orçamental*, **prorrogou, durante o ano de 2016**, os efeitos daquele artº 73º da Lei nº 82-B/2014, de 30 de Dezembro, *medida progressivamente eliminada a partir de 2017* (artº 18º, nº 1, da citada Lei nº 7-A/2016, de 30 de Março).
- 30 - Atento o artº 28º do Decreto-Lei nº 248/2009, de 22 de Setembro (*manutenção em vigor dos artºs 54º a 56º do Decreto-Lei nº 437/91, de 8 de Novembro, até ao início de vigência de instrumento de regulamentação colectiva de trabalho*) e visto o inscrito no nº 1 do artº 18º da Lei nº 7-A/2016, de 30 de Março (*a alteração da tabela do artº 1º, nº 2, do Decreto-Lei nº 62/79, de 30 de Março, era para o ano de 2016 sendo eliminada progressivamente a partir de 2017*) o

SEP – Sindicato dos Enfermeiros Portugueses desencadeou, em 2016, o pertinente procedimento de negociação colectiva.

- 31 - E foi mesmo celebrado com o Governo um **protocolo negocial** (em 24/Junho/2016), no âmbito do qual (*mais precisamente: em 26/Julho/2016*) ficou apasada para **20/Setembro/2016** uma reunião negocial, **com prévia remessa por parte do Governo de uma proposta negocial global**.
- 32 - **Pois bem: o Governo não só não remeteu qualquer proposta como desmarcou a reunião apazada para 20/Setembro/2016 !**
- 33 - **E entretanto o SEP – Sindicato dos Enfermeiros Portugueses viu-se confrontado com a Proposta de Lei nº 37/XII (Orçamento de Estado para 2016) cujo artº 29º, nº 5, mantém em vigor para 2017 o disposto no artº 73º da Lei nº 82-B/2014, de 31 de Dezembro: isto é, a alteração da tabela do artº 1º, nº 2, do Decreto-Lei nº 62/79, de 30 de Março, sem qualquer negociação prévia.**
- 34 - **Com todo o respeito, no nosso Estado de direito democrático não é admissível que o Estado – Administração quando não quer cumprir se transfigure em Estado – Legislador !**

**\* Solicitação de audiência**

- 35 – O exposto está, a nosso ver, em aberta e frontal rota de colisão com a ética democrática e a recondução ao patamar devido impõe a alteração do artº 29º, nº 5, da Proposta de Lei nº 37/XII, mediante a eliminação da manutenção em vigor para 2017 da alteração à tabela do artº 1º, nº 2, do Decreto-Lei nº 62/79, de 30 de Março.

**SEDE**  
Av.º 24 julho, 132  
1350 346 LISBOA  
Tel: 213 920 350 - Fax: 213 968 202  
sede@sep.pt

**CDI**  
Av. 24 de Julho, 132, 1.º  
pedidos.cdi@sep.pt



**SEP**

SINDICATO DOS ENFERMEIROS PORTUGUESES

[www.sep.org.pt](http://www.sep.org.pt)

**36 -** E é precisamente para este efeito, e ancorados em todo o relatado, que solicitamos nos seja concedida uma audiência oral.

Apresentamos a Vossa Excelência os nossos melhores e mais respeitosos cumprimentos.

Pel' A Direcção

*(José Carlos C. Martins – Presidente do SEP).*