REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão Parlamentar de Saúde
Deputado José de Matos Rosa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Correio Eletrónico	11-07-2019	Nº: 2070 ENT.: PROC. Nº:	16/07/2019

ASSUNTO: Resposta ao pedido de Parecer ao Projeto de Lei n.º 997/XIII/4.ª que estabelece o "Reforço da autonomia das entidades hospitalares integradas no Serviço Nacional de Saúde para contratação de recursos humanos"

Encarrega-me o Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Parlamentares de junto enviar, a resposta ao pedido de parecer sobre o assunto mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Catarina Gamboa

Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Parlamentares
Palácio de São Bento, 1249-068 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 213 920 500/06 FAX +351 213 920 515 EMAIL gabinete.seaap@pm.gov.pt www.portugal.gov.pt

Centro de Competências Jurídicas do Estado

JurisAPP

Processo n.º 245/JurisAPP/2019

Parecer n.º 158/JurisAPP/2019, 12.07.2019

Assunto Da constitucionalidade de projeto de lei do Centro Democrático Social (CDS) que estabelece o "*reforço da autonomia das entidades do serviço Nacional de Saúde para a Contratação de recursos humanos*" (Projeto de Lei nº 997/XIII/4ª)

1. Razão de ordem 2
2. Enquadramento jurídico e factual 2
3. O Direito 3
   3.1. Questões de constitucionalidade a apreciar 3
   3.2. Da violação da reserva exclusiva de competência legislativa do Governo 4
      3.2.1. Considerações prévias sobre deficiências de técnica legislativa 4
      3.2.2. Da alteração do conteúdo das competências tutelares de órgãos do Governo relativamente a unidades EPE e hospitais SPA do serviço nacional de saúde 6
         a) O regime de contratação de pessoal nas entidades EPE do SNS segundo o artº 3º do projeto de lei 6
         b) O regime legal vigente de tutela do Ministro das Finanças sobre contratação de pessoal pelas EPE do SNS 7
         c) Nota sobre regime tutelar de contratação de pessoal nas entidades da administração indireta do SNS, com relevo para os Hospitais SPA 14
         d) Impactos modificativos na legislação vigente em matéria tutelar sobre as entidades EPE do SNS pelo artº 3º do Projeto de Lei nº 997/XIII/4ª 14
         e) Impactos modificativos na legislação que regula a tutela ministerial sobre hospitais SPA e entidades de natureza análoga 15
      3.2.3. Da inconstitucionalidade orgânica do artº 3º do Projeto de Lei nº 997/XIII/4ª 16
         a) Normas constitucionais relativas ao conteúdo da reserva exclusiva de competência legislativa do Governo 16
         b) Posições doutrinais sobre a inclusão das competências dos órgãos que integram o Governo na reserva de competência legislativa exclusiva do órgão governamental 17
         c) A inclusão das competências específicas de tutela ministerial sobre as entidades EPE integradas no SNS na esfera de competência legislativa exclusiva do Governo 19

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2
1399-022 Lisboa
Tel. (+351) 21 392 7750
Fax (+351) 21 392 79 79
jurisapp@jurisapp.gov.pt
www.jurisapp.gov.pt

3.2.4. Preclusão de lei parlamentar simples na reserva administrativa de execução orçamental 23
3.2.5. Lei parlamentar e disciplina da administração indireta relativa às entidades EPE 25
3.2.6. Nota sobre a alteração do regime tutelar sobre os hospitais SPA e unidades de natureza análoga da administração indireta integrados no SNS 25
3.2.7. Vias de reação do Governo 26
3.3. Da violação da Lei do Orçamento de Estado para 2019 27
4. Conclusões 27

1. Razão de ordem

1. Foi solicitado no dia 8 de julho por SE o SEPCM a elaboração de um parecer sobre o assunto em epígrafe, na medida que o Ministério das Finanças suscitou dúvidas sobre a conformidade do diploma em causa com a Constituição da República.

2. Mais concretamente, foi considerado que o Projeto de Lei nº 997/XIII/4ª violaria:

i) A reserva de competência legislativa exclusiva do Governo;

ii) A lei do Orçamento de Estado para 2019.

2. Enquadramento jurídico e factual

3. A versão do projeto de lei nº 997/XIII/4ª que se encontra em apreciação (designada de "texto final") comporta algumas diferenças significativas relativamente à versão originária do mesmo diploma.

Os dois diplomas visam reforçar a autonomia administrativa e financeira de entidades do Serviço Nacional de Saúde e, para o efeito, atribuem aos órgãos de gestão dessas entidades a competência para contratar recursos humanos necessários para prestar cuidados de saúde dentro dos Tempos Máximos de Resposta Garantidos.

Os referidos projetos preveem, igualmente, a realização pelos referidos órgãos de gestão, de um levantamento rigoroso de necessidades, antes de serem elaborados planos para a celebração dos referidos contratos.

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2
1399-022 Lisboa
Tel. (+351) 21 392 7750
Fax (+351) 21 392 79 79
jurisapp@jurisapp.gov.pt
www.jurisapp.gov.pt

Do mesmo modo, os dois diplomas subtraem do Ministro das Finanças a competência para autorizar a celebração dos contratos em causa, cometendo, alternativamente, ao Ministro da Saúde, a competência para ratificar os pedidos de contratação formulados pelos órgãos de gestão, no prazo de 15 dias após a sua receção.

Finalmente, ambos fixam como prazo do seu início de vigência a data de entrada em vigor do Orçamento de Estado subsequente à sua publicação, de forma a contornar a "norma travão".

4. Ainda assim, cumpre assinalar algumas diferenças entre as duas versões do projeto. Assim:

i) O artº 1º da versão originária reforça a autonomia das "entidades hospitalares integradas no SNS" (Serviço Nacional de Saúde), enquanto o nº 1 do art1º da versão final reforça essa autonomia das "entidades" do SNS, tendo um âmbito subjetivo de aplicação mais abrangente;

ii) O artº 1º da versão originária do diploma restringe o seu objeto à "contratação de recursos humanos", enquanto o nº 1 do artº 1º da versão final inclui no mesmo objeto, não só a contratação dos "profissionais de saúde" como a "investimentos", clarificando a respeito destes últimos que se encontra abrangido pelas respetivas disposições *"todo o investimento previsto no plano de atividades e orçamento"* (nº 3 do artº 1º);

iii) A versão final do projeto suprime regras sobre reorganização interna racionalização de procedimentos, mormente os que envolvem "duplicações" desnecessárias.

3. O Direito

3.1. Questões de constitucionalidade a apreciar

5. Suscita o Ministério das Finanças dúvidas sobre a constitucionalidade da versão final do Projeto de lei nº 997/XIII/4ª, nos seguintes termos:

i) A Assembleia da República, caso legisle sobre a competência específica de cada um dos membros do Governo que exerce poderes tutelares sobre entidades do SNS, suprimindo nomeadamente as competências do Ministro das Finanças, perpetraria uma incursão indevida na reserva de competência

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2
1399-022 Lisboa
Tel. (+351) 21 392 7750
Fax (+351) 21 392 79 79
jurisapp@jurisapp.gov.pt
www.jurisapp.gov.pt

legislativa exclusiva do Governo relativa à sua organização e funcionamento (nº 2 do artº 198º da CRP);

ii) O artº 53º da Lei do Orçamento de Estado para 2019 (LOE) determina que para o setor empresarial do Estado só pode ocorrer um aumento do número de trabalhadores nos termos do decreto-lei de execução orçamental, pelo que o diploma violaria este preceito da LOE, a qual terá valor reforçado.

3.2. Da violação da reserva exclusiva de competência legislativa do Governo

3.2.1. Considerações prévias sobre deficiências de técnica legislativa

6. A versão final do Projeto de lei nº 997/XIII/4ª apresenta deformidades estruturais e ambiguidades textuais e lógico-sistemáticas de diversa ordem.

7. *Em primeiro lugar,* o seu âmbito subjetivo de aplicação recai sobre as *"entidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS)".* Isto significa que, em abstrato, tem o propósito de regular o reforço da autonomia não apenas dos Hospitais, Serviços Partilhados, Centros Hospitalares e Unidades Locais de Saúde com o estatuto de Entidades Públicas Empresariais (EPE) mas, as demais entidades do SNS de entre as quais, nos termos do Decreto-Lei nº 18/2017, de 10 de fevereiro, se contam os hospitais que integram o "Setor Público Administrativo" (os chamados Hospitais SPA) e outras unidades autónomas que prestam serviços de saúde no âmbito do SNS, aos quais se aplica o regime dos institutos públicos, com adaptações (nº 1 do artº 33º e seg deste decreto-lei).

A expressão entidades do serviço nacional de saúde é suficientemente ampla e ambígua para poder, ainda, em abstrato, abranger outras estruturas da administração indireta.

Mas, se tal âmbito expansivo de aplicação decorre das normas do artº 1º, verifica-se, contudo, que o artº 3º do projeto, que atribui competências para a celebração de contratos de recrutamento de recursos humanos necessários para garantir os cuidados de saúde, apenas aparenta referir-se, implicitamente mas em bom rigor, aos Hospitais EPE, Unidades Locais de Saúde EPE e outras unidades com essa natureza, mas não aos hospitais SPA, o que parece algo contraditório com o mencionado artº 1º. Isto, porque o artº 3º se reporta a competências dos "Conselhos de Administração" hospitalares, órgãos que são um exclusivo das entidades EPE do SNS (cfr. Anexos II e III do Decreto-Lei nº 18/2017 que aprova os estatutos destes entes), mas não faz

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2
1399-022 Lisboa
Tel. (+351) 21 392 7750
Fax (+351) 21 392 79 79
jurisapp@jurisapp.gov.pt
www.jurisapp.gov.pt

menção aos "Conselhos Diretivos", que de acordo com os artigos 4º e 5º do Anexo IV do mesmo Decreto-lei, constituem os órgãos de gestão dos hospitais SPA.

Assim, os Hospitais SPA sendo nominalmente abrangidos pela intenção política de reforço da sua autonomia no artº 1º, são no artº 3º, por omissão, esvaziados dos pressupostos desse reforço no respeitante à contratação de pessoal, a qual, se lhes não aplica por não disporem de Conselhos de Administração. É claro que é sempre possível fazer uma interpretação extensiva, partindo do pressuposto de que o legislador não se exprimiu corretamente e que o seu objetivo era abranger todos os entes do SNS com autonomia administrativa e financeira, mas essa interpretação, a proceder, não obsta ao reparo de que a lei foi redigida de forma deficiente.

8. *Em segundo lugar* o diploma tem por objeto reforçar a autonomia administrativa e financeira das referidas entidades do SNS, no que concerne à *"contratação de profissionais de saúde"* e a *"investimentos"* (nº 1 do artº 1º), se bem que a súmula do diploma, que antecede o articulado, se refira, estranhamente, apenas à contratação de recursos humanos, mas não já a investimentos.

Verifica-se, contudo, que no que em especial concerne a *investimentos* (os quais envolvem substituição e modernização de equipamentos, manutenção de instalações e aquisição de veículos, nos termos do nº 2 do artº 2º), o diploma apenas prevê um levantamento de necessidades e a consequente elaboração de planos relativos à sua realização. Trata-se de uma mera atividade programática que em nada reforça a autonomia das entidades do SNS que já têm competências para realizar esse tipo de levantamentos.

Diversamente, no que concerne à *contratação de recursos humanos,* o artº 3º aprova disposições relevantes, conferindo aos conselhos de administração (das entidades EPE, presume-se) esses poderes de contratação que ficam dependentes da ratificação do Ministro da Saúde, excluindo-se o Ministro das Finanças da respetiva aprovação.

Assim sendo, regista-se que as deliberações sobre investimentos não se encontram sujeitas ao regime que dispensa a tutela do Ministro das Finanças, mantendo-se quanto a estes, afinal, o regime tutelar que presentemente vigora nos termos do Decreto-Lei nº 18/2017.

9. Daqui resulta, em síntese, que o objeto efetivo do diploma consiste no reforço do poder de contratação de pessoal pelos hospitais e unidades locais de saúde EPE, e que, quer os investimentos, quer aparentemente os hospitais SPA e outras unidades com o regime de institutos públicos abrangidos pelo artº 1º não são objeto de uma disciplina constitutiva neste projeto de lei, aí figurando algo decorativamente.

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2
1399-022 Lisboa
Tel. (+351) 21 392 7750
Fax (+351) 21 392 79 79
jurisapp@jurisapp.gov.pt
www.jurisapp.gov.pt

O objeto real do diploma, a atentar na sua letra, é muito mais circunscrito do que o objeto aparente que figura no artº 1º. Na realidade, o que à primeira vista se intenta regular consiste no reforço de autonomia das unidades EPE para a contratação de pessoal.

10. Um dos defeitos mais censuráveis de técnica legislativa é a falta de congruência das suas normas e de correspondência entre as disposições normativas que definem o objeto e o âmbito de aplicação de uma lei e as normas que, em concreto, disciplinam esse mesmo âmbito e objeto.

3.2.2. Da alteração do conteúdo das competências tutelares de órgãos do Governo relativamente a unidades EPE e hospitais SPA do serviço nacional de saúde

a) O regime de contratação de pessoal nas entidades EPE do SNS segundo o artº 3º do projeto de lei

11. Cumpre examinar o preceito em epígrafe.:

"Artigo 3.º

Operacionalização

1 - Os Conselhos de Administração das entidades do Serviço Nacional de Saúde são dotados de autonomia para, após levantamento e demonstração efetiva da necessidade, contratar os recursos humanos necessários para assegurar a prestação de cuidados de saúde de qualidade e dentro dos Tempos Máximos de Resposta Garantidos.

2 - A celebração dos contratos previstos no número anterior podem ser:

a) Sem termo, em situações de necessidade claramente identificada para assegurar os serviços considerados de valor para os cuidados prestados;

b) A termo resolutivo, em situações de necessidade de substituição de trabalhadores em ausência temporária.

3 - Para a celebração dos contratos previstos nos números anteriores, os Conselhos de Administração das entidades do Serviço Nacional de Saúde enviam o pedido de ratificação da contratação dos recursos humanos em causa ao membro do Governo

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2
1399-022 Lisboa
Tel. (+351) 21 392 77 50
Fax (+351) 21 392 79 79
jurisapp@jurisapp.gov.pt
www.jurisapp.gov.pt

responsável pela área da Saúde, acompanhado da fundamentação e demonstração da respetiva necessidade.

4 - O membro do Governo responsável pela área da Saúde ratifica os pedidos de contratação previstos nos números anteriores no prazo de 15 dias após a receção dos mesmos.

5 - A celebração dos contratos previstos na presente lei não carece de autorização do membro do Governo responsável pela área das Finanças.

6 - Aos níveis de gestão intermédia das entidades do Serviço Nacional de Saúde são garantidos os níveis de autonomia legalmente previstos."

Daqui é possível retirar, em síntese, que os conselhos de administração das entidades EPE dispõem, nos termos do preceito examinado, da competência para contratar pessoal afeto à prestação de cuidados de saúde cujo recrutamento demonstrem ser necessário e para submeter o pedido de contratação ao Ministro da Saúde que os ratifica no prazo de 15 dias após a respetiva receção. O Ministro das Finanças ficaria, doravante, desprovido da competência tutelar para autorizar essa contratação.

12. Importa verificar em que termos é que o diploma em exame modifica o regime tutelar destes dois membros do Governo sobre as entidades EPE do SNS.

b) O regime legal vigente de tutela do Ministro das Finanças sobre contratação de pessoal pelas EPE do SNS

13. Nos termos do Decreto-Lei nº 18/2017, a tutela sobre as unidades EP integradas no SNS é repartida entre o Ministro da Saúde e o Ministro das Finanças.

Em concreto, sem prejuízo das competências tutelares do Ministro da Saúde, exercidas em alguns casos conjuntamente, a matéria de realização de investimentos e de contratação de pessoal envolve o exercício de poderes tutelares do Ministro das Finanças.

De acordo com o Decreto-Lei nº 18/2017, aprovado ao abrigo das competências legislativas exclusivas do Governo, compete nomeadamente, ao Ministro das Finanças: aprovar os planos de atividades e orçamento (alínea a) do nº 2 do artº 20º); autorizar a realização de investimentos quando as verbas globais não estejam orçamentadas e sejam de valor superior a 2 /prct. do capital estatutário (alínea d) do

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2
1399-022 Lisboa
Tel. (+351) 21 392 7750
Fax (+351) 21 392 79 79
jurisapp@jurisapp.gov.pt
www.jurisapp.gov.pt

nº 2 do mesmo artigo); e autorizar os demais atos que nos termos da legislação aplicável careçam de aprovação tutelar (alínea f) do nº 2 do preceito).

14. No que concerne, por conseguinte, aos **investimentos** (que no diploma, como se observou, não sofrem alterações no tocante ao regime de tutela ministerial) o Ministro das Finanças conserva a faculdade de autorizar a sua realização quando as verbas não estejam orçamentadas e excedam um determinado valor superior ao capital estatutário.

15. Já no tocante à **contratação de pessoal** o Decreto-Lei nº 18/2017 não consagra explicitamente um poder tutelar do Ministro das Finanças, mas consagra uma disposição remissiva: a alínea f) do nº 2 do artº 20º dispõe que cabe ao Ministro autorizar os demais atos que nos termos da legislação vigente careçam de tutela.

Cumpre, deste modo, indagar a existência de legislação avulsa para aferir se o Ministro das Finanças dispõe de competência tutelar para autorizar ou homologar deliberações dos órgãos de gestão das entidades EPE relativas à contratação de pessoal.

Ainda assim, previamente a essa indagação, é necessário assinalar que o nº 2 do artº 27º do Decreto-Lei nº 18/2017 fixa uma regra proibitiva à contratação de pessoal pelas entidades EPE do SNS que excedam as dotações globais de pessoal ínsitas nos seus orçamentos.

Refere essa disposição legal que *"As E. P. E., integradas no SNS devem prever anualmente uma dotação global de pessoal, através dos respetivos orçamentos (...)"*, clarificando o nº 3 que sem *" (...) prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 31.º, as E. P. E., integradas no SNS não podem celebrar contratos de trabalho para além da dotação referida no número anterior."*

No caso de se registar decisões dos órgãos das EPE do SNS das quais resulte o desequilíbrio financeiro dessas entidades, a alínea a) do nº 3 do artº 20º confere, conjuntamente, aos Ministros da Saúde e das Finanças o poder para restringir a sua autonomia gestionária (tutela modificativa com elementos corretivos).

16. Retornando à identificação e delimitação competência tutelar do Ministro das Finanças relativa às decisões das entidades EPE do SNS relativas à contratação de recursos humanos, observa-se que a Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas-LGTFP- (Anexo da Lei nº 35/2014, de 2º de junho, na sua última versão) prevê nos nºs 7 e 8 do seu artº 30º um procedimento especifico de contratação de pessoal sujeito à tutela do Ministro das Finanças.

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2 Tel. (+351) 21 392 77 50 jurisapp@jurisapp.gov.pt
1399-022 Lisboa Fax (+351) 21 392 79 79 www.jurisapp.gov.pt

Trata-se, contudo de um regime que não releva para a questão que nos ocupa. Isto, porque a alínea b) do nº 1 do artº 2º da LGTFP exclui as EPE do seu âmbito de aplicação, pelo que relativamente às entidades visadas pelo artº 3º projeto-lei em exame, não é na referida LGTFP que existe uma base legal para a definição dos poderes tutelares do Ministro das Finanças relativo à contratação de pessoal por essas entidades.

17. O regime tutelar do Ministro das Finanças relativamente à contratação de pessoal pelo Ministro das Finanças consta do Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO).

Está-se diante de disposições legislativas que, ano após ano, concretizando parâmetros fixados na Lei do Orçamento de Estado (LOE), têm estabelecido regras sensivelmente idênticas sobre a matéria, tal como se pode constatar no conteúdo do Decreto-Lei de execução Orçamental para 2018 (DLEO/2018)[1]. O nº 3 do artº 144º

---

[1] Observe-se o artº 144º do Decreto-Lei nº 33/2018 de 15 de maio.

Contratação de trabalhadores por pessoas coletivas de direito público e empresas do setor público empresarial

"1 - As pessoas coletivas de direito público, ainda que dotadas de autonomia administrativa ou de independência estatutária, designadamente aquelas a que se refere o n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, na sua redação atual, e as empresas do setor público empresarial podem proceder ao recrutamento de trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego por tempo indeterminado, ou a termo, bem como para a conversão de contratos a termo em contratos por tempo indeterminado, no âmbito da autonomia de gestão, desde que expressamente autorizados no ato de aprovação do plano de atividades e orçamento.

2 - O recrutamento a que se refere o número anterior deve ser devidamente sustentado na análise custo-benefício integrada no plano de atividades e orçamento aprovado, devendo estar reunidos os requisitos previstos nas alíneas c) e d) do número seguinte, no momento do recrutamento.

3 - Nos casos não abrangidos pelo n.º 1, o membro do Governo responsável pela área das finanças, após despacho favorável do membro do Governo responsável pelo setor de atividade, pode ainda autorizar, em situações excecionais devidamente sustentadas na análise custo-benefício efetuada pelas entidades, com fundamento na existência de relevante interesse público, ponderada a carência dos recursos humanos e a evolução global dos mesmos, o recrutamento de trabalhadores, desde que se verifiquem cumulativamente os seguintes requisitos:

a) Os encargos decorrentes do recrutamento estejam incluídos na proposta de orçamento anual e plurianual, evidenciando o impacto no ano da contratação e no respetivo triénio;

b) O recrutamento seja considerado imprescindível, tendo em vista a prossecução das atribuições e o cumprimento das obrigações de prestação de serviço público da respetiva entidade;

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2
1399-022 Lisboa
Tel. (+351) 21 392 77 50
Fax (+351) 21 392 79 79
jurisapp@jurisapp.gov.pt
www.jurisapp.gov.pt

deste diploma submetia à autorização do Ministro das Finanças, após despacho favorável do Ministro da Saúde, a autorização para a contratação excecional de pessoal fora dos limites do plano de atividades e orçamento da entidade.

18. Um regime algo idêntico encontra-se em vigor no DLEO/2019 (Decreto-Lei nº 84/2019, de 28 de junho, importando referir os artigos 63º, 64º e 157º deste diploma).

19. Procurando sintetizar o disposto no seu preceituado na parte que interessa ao objeto deste parecer, cumpre destacar, em primeiro lugar, as apertadas condições, nos termos das quais os conselhos de administração das entidades EPE podem

---

c) Seja impossível satisfazer as necessidades por recurso a pessoal que já se encontre colocado, à data da entrada em vigor do presente decreto-lei, em situação de valorização profissional ou ao abrigo de outros instrumentos de mobilidade;

d) Cumprimento, atempado e integral, dos deveres de informação previstos na Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, na sua redação atual.

4 - Para efeitos da emissão da autorização prevista no número anterior, as entidades enviam aos membros do Governo responsáveis pelo setor de atividade os elementos comprovativos da verificação daqueles requisitos e da respetiva submissão, no Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira ou, quando não disponham de acesso a este sistema, do envio à DGTF, em formato eletrónico, no caso das empresas do setor público empresarial, ou no SIGO ou, quando não disponham de acesso a este sistema, do envio à DGAEP, em formato eletrónico, no caso das pessoas coletivas de direito público.

5 - Atentas as especificidades inerentes às entidades públicas empresariais integradas no SNS, a autorização de recrutamento pode ainda ser fixada globalmente e por grupo profissional, por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde.

6 - A autorização dos recrutamentos compreendidos no contingente estabelecido no número anterior é da competência do membro do Governo responsável pela área da saúde.

7 - O disposto no n.º 3 não se aplica ao recrutamento de trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego com duração até seis meses, incluindo renovações, ao abrigo da Lei n.º 4/2008, de 7 de fevereiro, na sua redação atual, sendo a autorização da competência do respetivo órgão de direção ou administração, desde que verificados os requisitos previstos nas alíneas a), b) e d) do referido número.

8 - O disposto nos números anteriores aplica-se ao setor empresarial local, com as devidas adaptações, nos termos do disposto na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, na sua redação atual.

9 - São nulas as contratações de trabalhadores efetuadas em violação do disposto nos números anteriores.

10 - O disposto no presente artigo prevalece sobre todas as disposições legais, gerais ou especiais, contrárias."

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2 Tel. (+351) 21 392 7750 jurisapp@jurisapp.gov.pt
1399-022 Lisboa Fax (+351) 21 392 79 79 www.jurisapp.gov.pt

contratar pessoal a título extraordinário, em regra, para substituir outros trabalhadores[2]. Assim:

i) Os órgãos de gestão das unidades EPE, nos termos do nº 1 do artº 64º do mesmo decreto-lei, dispõem de competência para, autonomamente, contratarem pessoal **tendo em vista a substituição de trabalhadores com funções assistenciais,** (celebrando contratos de trabalho a termo resolutivo incerto para substituição dos trabalhadores temporariamente ausentes, previsivelmente por período igual ou superior a 120 dias e contratos de trabalho sem termo para substituição de trabalhadores que cessem funções a título definitivo), devendo, contudo, observar um conjunto de limites muito exigentes[3];

---

[2] Não se refere aqui a situação prevista no nº 1 do artº 157º do DLEO 2019 que se reporta à celebração de acordos de cedência de interesse público com trabalhadores de entidades abrangidas pelo âmbito de aplicação da LTFP e ao recrutamento de trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego por tempo indeterminado, já que tal pode apenas ocorrer se expressamente autorizado no ato de aprovação do plano de atividades e orçamento.

[3] Cfr os requisitos cumulativos do nº 2 do artº 64ª:

"a) O recrutamento encontra-se sujeito ao princípio do recrutamento de um trabalhador por cada trabalhador a substituir;

*b) As contratações realizadas não podem implicar o aumento do número de trabalhadores, nem, salvaguardada a especificidade inerente à proteção na doença no regime de proteção social convergente, de encargos com pessoal "***(excetua-se pessoal médico assente em regime próprio**;

c) Deve ser assegurado o cumprimento do disposto nas alíneas a) a d) do n.º 5 do artigo 157.º

Por remissão da última disposição citada devem ainda os atos de contratação acatar os limites das alíneas do nº 5 do artº 157º do diploma, a saber:

"a) Os encargos decorrentes do recrutamento estejam incluídos na proposta de orçamento anual e plurianual, evidenciando o impacto no ano da contratação e no respetivo triénio, com identificação do montante remuneratório dos trabalhadores a contratar, tendo por referência a base da carreira profissional prevista em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou em regulamento interno, quando existam;

b) O recrutamento seja considerado imprescindível, tendo em vista a prossecução das atribuições e o cumprimento das obrigações de prestação de serviço público da respetiva entidade;

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2
1399-022 Lisboa
Tel. (+351) 21 392 7750
Fax (+351) 21 392 79 79
jurisapp@jurisapp.gov.pt
www.jurisapp.gov.pt

ii) Os referidos órgãos de gestão ficam autorizados, nos termos do nº 3 do artº 157º do DLEO/2019, a **proceder ao recrutamento destinado à substituição, para a mesma função, de trabalhadores que cessem o vínculo de emprego por causa não imputável ao empregador e desempenhem tarefas que recaiam sobre necessidades dos trabalhadores a** contratar corresponder à base da carreira profissional prevista em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou em regulamento interno, desde que o plano de atividades e orçamento esteja aprovado ou não tenha sido objeto de pronúncia pelo membro do Governo responsável pela área das finanças dentro dos prazos previstos no diploma[4];

Nos termos do nº 12 do artº 157º do DLEO/2019, as contratações de trabalhadores feitas em violação do disposto nos números anteriores do mesmo preceito são nulas.

20. Verifica-se, contudo, que, excetuadas as situações de contração para efeitos de substituição de trabalhadores, relativamente às quais a administração das EPE do SNS pode autonomamente deliberar dentro de pressupostos muito restritivos fixados na lei, as decisões que habilitem as demais contratações excecionais de recursos

---

c) Seja impossível satisfazer as necessidades por recurso a pessoal que já se encontre colocado, à data da entrada em vigor do presente decreto-lei, em situação de valorização profissional ou ao abrigo de outros instrumentos de mobilidade;

d) Cumprimento, atempado e integral, dos deveres de informação previstos na Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, na sua redação atual.

Nos termos do nº 4 do artº 64º "*As entidades públicas empresariais integradas no SNS estão dispensadas do cumprimento do artigo 157.º relativamente à celebração de contratos de trabalho a termo, quando a atividade a desenvolver e encargos com pessoal associados sejam financiados integralmente por entidades privadas e do setor social e sejam titulados por protocolos celebrados com entidades públicas para cumprimento das políticas de saúde constantes do Programa do Governo.*"

[4] Determina o nº 4 do artº 157º alguns limites a essa contratação, nos seguintes termos: "*Do recrutamento a que se refere o número anterior não pode resultar um aumento dos gastos com pessoal face ao ano anterior, devendo estar preenchidos, no momento do recrutamento, os requisitos previstos nas alíneas b) a d) do número seguinte.*"

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2
1399-022 Lisboa
Tel. (+351) 21 392 7750
Fax (+351) 21 392 79 79
jurisapp@jurisapp.gov.pt
www.jurisapp.gov.pt

humanos pelas entidades EPE **integram a esfera de competência tutelar dos Ministros das Finanças e da Saúde**.

Assim, reza o nº 5 do artº 157º do DLEO/2019, que dá concretização ao artº 54º da Lei do Orçamento de Estado para 2019:

"*Nos casos não abrangidos pelos números anteriores,* ***o membro do Governo responsável pela área das finanças, após despacho favorável do membro do Governo responsável pela respetiva área setorial, pode ainda autorizar, em situações excecionais*** *devidamente sustentadas na análise custo-benefício efetuada pelas entidades, com fundamento na existência de relevante interesse público, ponderada a carência dos recursos humanos e a evolução global dos mesmos, o recrutamento de trabalhadores, desde que se verifiquem cumulativamente os seguintes requisitos:*

a) Os encargos decorrentes do recrutamento estejam incluídos na proposta de orçamento anual e plurianual, evidenciando o impacto no ano da contratação e no respetivo triénio, com identificação do montante remuneratório dos trabalhadores a contratar, tendo por referência a base da carreira profissional prevista em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou em regulamento interno, quando existam;

b) O recrutamento seja considerado imprescindível, tendo em vista a prossecução das atribuições e o cumprimento das obrigações de prestação de serviço público da respetiva entidade;

c) Seja impossível satisfazer as necessidades por recurso a pessoal que já se encontre colocado, à data da entrada em vigor do presente decreto-lei, em situação de valorização profissional ou ao abrigo de outros instrumentos de mobilidade;

d) Cumprimento, atempado e integral, dos deveres de informação previstos na Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, na sua redação atual.

21. Paralelamente, dando execução ao nº 1 do artº 50º da Lei do Orçamento de Estado para 2019, o artº 63º do DLEO/2019 determina que compete aos **membros do**

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2
1399-022 Lisboa
Tel. (+351) 21 392 7750
Fax (+351) 21 392 79 79
jurisapp@jurisapp.gov.pt
www.jurisapp.gov.pt

Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da administração pública e da saúde autorizar em despacho conjunto, o exercício de funções públicas ou de prestação de trabalho remunerado por parte de **médicos aposentados** em serviços ou estabelecimentos do SNS, independentemente da sua natureza jurídica (o que engloba as entidades EPE).

22. Observa-se, em conclusão, que fora dos casos previstos nos nºs 1 a 4 do do artº 157º e do nº 1 do artº 64º do DLEO/2019, quaisquer contratações de natureza extraordinária de pessoal a afetar às entidades EPE do SNS, fundadas em razões excecionais, depende de autorização tutelar do Ministro das Finanças, precedido de despacho favorável do Ministro da Saúde. Isto sem prejuízo da contratação de médicos aposentados envolver despacho autorizativo dos titulares das finanças, saúde e administração pública.

Esta é, assim, a fonte legal da competência tutelar do Ministro das Finanças em matéria de contratação de pessoal pelas unidades de saúde EPE do SNS.

c) Nota sobre regime tutelar de contratação de pessoal nas entidades da administração indireta do SNS, com relevo para os Hospitais SPA

23. A Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas- LGTFP, já referida supra, que abrange a administração indireta do Estado, mas não o setor EPE, regula nos nºs 7 e 8 do seu artº 30º competências tutelares do Ministro das Finanças relativos à contratação de pessoal.

Assim, nos termos do nº 7 do artº 30º da referida lei, em casos excecionais, devidamente fundamentados, os Ministros das Finanças e Administração pública podem autorizar, em despacho conjunto, a realização de procedimentos concursais para além dos limites fixados no mapa anual global, previsto no nº 6 do mesmo artigo.

Está-se diante de um regime de tutela autorizativa que se aplica às unidades hospitalares SPA do SNS e outras estruturas de prestação de cuidados médicos deste serviço nacional que integrem a administração indireta e cujos trabalhadores se regem pelo regime do contrato de trabalho em funções públicas (artº 34º do Decreto-Lei nº 18/2017).

d) Impactos modificativos na legislação vigente em matéria tutelar sobre as entidades EPE do SNS pelo artº 3º do Projeto de Lei nº 997/XIII/4ª

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2
1399-022 Lisboa
Tel. (+351) 21 392 77 50
Fax (+351) 21 392 79 79
jurisapp@jurisapp.gov.pt
www.jurisapp.gov.pt

24. Não se abordará nesta sede os impactos derrogatórios tácitos que o artº 3º tem sobre limites à contratação ínsitos em normas de diversos diplomas, mormente a do nº 3 do artº 27º do Decreto-Lei nº 18/2017.

No que concerne à questão em epígrafe, o impacto mais relevante no regime tutelar de membros do Governo sobre a contratação de recursos humanos deliberados pelos conselhos de administração das entidades em epígrafe consiste na eliminação da tutela autorizativa dessas contratações atribuída ao Ministro das Finanças, procedendo o nº 5 do artº 3º da proposta de lei a uma revogação tácita do nº 5 do artº 157º do DLEO/2019.

Aquilo que é, presentemente, nos termos do nº 5 do mesmo artº 157º, qualificado como recrutamento excecional de trabalhadores pelas entidades EPE, fundado em requisitos legais exigentes passa, por força do artº 3º da proposta de lei, a converter-se numa faculdade autónoma dos órgãos de gestão dessas entidades, fundada apenas na necessidade de contratação *de "recursos humanos necessários para assegurar a prestação de cuidados de saúde de qualidade e dentro dos Tempos Máximos de Resposta Garantido".*

Caem, por conseguinte, todos os pressupostos de contratação excecional previstos no artº 157º do diploma citado.

Mas, fundamentalmente, **para o que interessa esta rubrica**, suprime-se integralmente a intervenção tutelar do Ministro das Finanças, traduzida numa autorização prévia e altera-se a intervenção tutelar do Ministro da Saúde: o despacho favorável deste último membro do Governo como pressuposto necessário da autorização do Ministro das Finanças converte-se num ato autónomo de "ratificação" do pedido de contratação.

Converte-se, assim, o Ministro da Saúde no único órgão de tutela sobre as entidades EPE do SNS em matéria de contratação extraordinária de trabalhadores.

e) Impactos modificativos na legislação que regula a tutela ministerial sobre hospitais SPA e entidades de natureza análoga

25. Em bom rigor a proposta de lei não incide sobre os hospitais SPA do SNS pois, como sustentámos, os mesmos não são geridos por conselhos de administração, mas sim por conselhos diretivos, assumindo diferenças de natureza jurídica e regime.

Contudo, na medida que se interprete extensivamente o disposto no artº 3º da proposta de lei de forma a englobar estes hospitais e entidades análogas, ficaria

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2
1399-022 Lisboa
Tel. (+351) 21 392 7750
Fax (+351) 21 392 79 79
jurisapp@jurisapp.gov.pt
www.jurisapp.gov.pt

derrogado, no que se refere à respetiva aplicação a estas entidades, o disposto nos nºs 7 e 8 do artº 30º LGTFP em matéria tutelar, disposições que não assumem a natureza de bases gerais.

Essa derrogação, a ocorrer, não teria efeitos inteiramente claros na medida em que se suprimiria a autorização do Ministro das Finanças, que seria substituído pela intervenção ratificativa do Ministro da Saúde, mas subsistiria, contudo, a problemática da intervenção do titular da Administração Pública que nos termos do nº 7 do artº 30º da LGTFP atua conjuntamente Ministro das Finanças na prolação de um despacho de autorização das contratações.

Trata-se de uma questão que, manifestamente não foi pensada ou avaliada pelos autores da iniciativa legislativa.

Em qualquer caso, na medida em que existe uma antinomia entre o procedimento previsto no nº 4 do artº 3º do projeto de lei e o nº 7 do artº 30º da LGTFP, dir-se-ia que no plano da eficácia (e independentemente da questão de validade) prevalece o primeiro, porque contido em lei especial ou excecional, assumindo os dois atos forma de lei parlamentar.

3.2.3. Da inconstitucionalidade orgânica do artº 3º do Projeto de Lei nº 997/XIII/4ª

a) Normas constitucionais relativas ao conteúdo da reserva exclusiva de competência legislativa do Governo

26. Os poderes de **superintendência e tutela** que o Governo exerce, atento o disposto na alínea d) do artº 199º da CRP, sobre a Administração indireta do Estado, onde se incluem as entidades de saúde EPE e os Hospitais SPA, são exercidos em concreto, nos termos legais, por órgãos do mesmo Governo.

A legislação que define as competências específicas de cada órgão singular ou colegial do Governo, nomeadamente no que concerne ao exercício da função administrativa, respeita necessariamente ao domínio da *organização e funcionamento interno* do Governo e esta matéria reconduz-se à reserva exclusiva de competência legislativa deste órgão de soberania.

Com efeito, o nº 2 do artº 198º da CRP dispõe que:

> *" É da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento."*

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2
1399-022 Lisboa
Tel. (+351) 21 392 7750
Fax (+351) 21 392 79 79
jurisapp@jurisapp.gov.pt
www.jurisapp.gov.pt

27. Trata-se de um preceito que deve ser, necessariamente, conjugado com a norma do nº 3 do artº 183º da CRP, que determina o seguinte:

> *" O número, a designação e as atribuições dos ministérios e secretarias de Estado, bem como as formas de coordenação entre eles, serão determinados, consoante os casos, pelos decretos de nomeação dos respetivos titulares ou por decreto-lei."*

b) Posições doutrinais sobre a inclusão das competências dos órgãos que integram o Governo na reserva de competência legislativa exclusiva do órgão governamental

28. É um facto que existiu sempre na doutrina alguma controvérsia sobre a delimitação do âmbito material da *"organização e funcionamento" do Governo*, e que a jurisprudência constitucional sobre a matéria é escassa (tendo, por exemplo, o Ac. nº 317/86, excluído a administração indireta desse âmbito auto-organizativo). Não é, contudo, menos verdade que a maioria dos autores converge na ideia de que as regras relativas às competências específicas dos ministros e respetivas formas de coordenação são reserva exclusiva de decreto-lei.

29. Assim:

i) Nós próprios escrevemos que:

> *" (...)* ***o modo de estruturação*** *do Governo, do Conselho de Ministros e* ***de cada Ministério reflete uma opção intrinsecamente governativa própria de um programa de governo,*** *implicando como tal, a sua integração na reserva exclusiva do Executivo"*[5]*;*

ii) Paulo Otero refere que a matéria do nº 2 do artº 198º da CRP abrange a:

> *"- Organização e funcionamento do Governo no seu conjunto, compreendendo o domínio tradicional da lei orgânica do Governo;*
>
> *-* ***Organização e funcionamento do Governo através dos seus órgãos singulares****, integrando a matéria respeitante às leis orgânicas dos ministérios;*
>
> *- Organização e funcionamento do Governo em termos colegiais, isto é, através do Conselho de Ministros"*[6]*;*

---

[5] CARLOS BLANCO DE MORAIS "Curso de Direito Constitucional"-I-Coimbra-2015-p. 425.
[6] PAULO OTERO "O Poder de Substituição em Direito Administrativo"-II-Lisboa-1995, p. 642.

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2 Tel. (+351) 21 392 7750 jurisapp@jurisapp.gov.pt
1399-022 Lisboa Fax (+351) 21 392 79 79 www.jurisapp.gov.pt

iii) Gomes Canotilho e Vital Moreira, conjugam o nº 2 do artº 198º da CRP com o nº 3 do artº 183º da CRP para o efeito da definição do âmbito material da reserva de auto-organização do Governo e, excluindo as competências ministeriais que são reserva de Constituição nos artigos 200º e 201º da CRP, consideram o seguinte[7]:

> "O número e a designação dos Ministros e Secretários de Estado – e logo o **núcleo essencial da distribuição de atribuições** (nº 3) – depende fundamentalmente do PM, ao qual compete propor aqueles ao PR (...). Os decretos presidenciais de nomeação, não incluem **nem a definição de atribuições, nem a determinação das formas de coordenação interdepartamental, as quais constituem objeto do Decreto-lei de organização governamental".**

iv) Jaime Valle tece a respeito da conjugação entre o nº 2 do artº 198º da CRP com o nº 3 do artº 183º da CRP, as seguintes considerações:

> *"A interpretação mais conforme com a posição constitucional do Governo (...) parece ser a que **considera integrada na reserva governamental a organização e funcionamento de todos os órgãos que compõem o Governo** e não apenas o órgão complexo Governo em si mesmo[8]";*
>
> *"(...) A **distribuição de competências entre órgãos que compõem o Governo e o procedimento e a forma para a atuação dessa competência reconduzem-se (...) ao seu funcionamento,** pelo quando tenham de ser objeto de intervenção legislativa esta se integra na sua **reserva de competência legislativa exclusiva**[9]. "*

v) Alexandre Sousa Pinheiro segue a nossa posição[10] e a de Paulo Otero no sentido de o artº 198º nº 2 dever ser interpretado como aplicável, também, *"aos órgãos que*

---

[7] GOMES CANOTILHO-VITALMOREIRA "Constituição da República Portuguesa"- Anotada--II- Coimbra-2015- p. 417

[8] JAIME VALLE "A participação do Governo no Exercicio da Função legislativa"-Coimbra-2004-p. 231.
[9] JAIME VALLE, ult. loc cit, p. 232.

[10] Expressa num parecer inédito do CEJUR (PCM) onde tínhamos referido, na transcrição feita por ALEXANDRE PINHEIRO ("O Governo: organização e funcionamento, reserva legislativa e procedimento legislativo"- "Revista Jurídica"-23-99- p.195 e seg),, que *" a forma como um dado ministério vê disciplinadas por lei a designação, estrutura e articulação dos seus serviços e organismos reflete uma opção intrinsecamente governativa, imanente nos vetores de um*

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2 Tel. (+351) 21 392 7750 jurisapp@jurisapp.gov.pt
1399-022 Lisboa Fax (+351) 21 392 79 79 www.jurisapp.gov.pt

compõem o órgão complexo governo", pois "(...) *a ratio da lei consiste em* ***permitir ao Governo, sem compromissos parlamentares, dotar-se das estruturas administrativas que considere adequadas para se desincumbir das funções próprias de órgão superior da Administração Publica"***[11];

vi) Mesmo numa perspetiva mais expansiva da lei parlamentar e restritiva da reserva legislativa exclusiva do Governo, que é minoritária na doutrina, Jorge Miranda e Rui Medeiros consideram que:

> *"O próprio Governo no exercício da sua competência legislativa reservada (artº 198º-2) determina as* ***atribuições dos ministérios e secretarias de Estado e formas de coordenação entre eles:*** *daí a sua lei orgânica"*[12].
>
> Uma lei da Assembleia da República poderia proceder a uma *"(...) mera explicitação por via legal das competências dos diversos órgãos que integram o Governo (...) contanto que essa norma* ***não seja lida no sentido de pretender impor ao Governo um dado modelo de organização***[13]*."*

c) A inclusão das competências específicas de tutela ministerial sobre as entidades EPE integradas no SNS na esfera de competência legislativa exclusiva do Governo

30. Os Ministros das Finanças e da Saúde, sendo membros do Governo, são, igualmente, **órgãos singulares**[14] que integram a estrutura complexa do mesmo Executivo. A esses órgãos é atribuída pela lei orgânica do Governo a chefia de departamentos[15] designados de "Ministérios".

---

qualquer programa de Governo, pelo que se torna plenamente justificado inserir o respetivo regime normativo no quadro da reserva legislativa exclusiva (...)"

[11] ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO "ult. loc cit, - p.196),

[12] JORGE MIRANDA-RUI MEDEIROS "Constituição portuguesa Anotada"- 1ª Ed- II-Coimbra-p. 638
[13] JORGE MIRANDA-RUI MEDEIROS ult. loc cit, p. 705 e seg.
[14] JORGE MIRANDA-RUI MEDEIROS ult. loc cit, p. 633.
[15] Vide a expressão "departamento" no Decreto-lei que aprova a orgânica do XXI Governo, mormente no nº 1 do artº 11º do Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de Dezembro, referindo-se à Presidência do Conselho de Ministros ou, ainda, no artº 1º da "lei orgânica do Ministério da saúde" aprovado pelo Decreto-Lei n.º 124/2011, de 29 de dezembro.

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2 Tel. (+351) 21 392 7750 jurisapp@jurisapp.gov.pt
1399-022 Lisboa Fax (+351) 21 392 79 79 www.jurisapp.gov.pt

Tratando-se de órgãos singulares do Governo, parece claro que a definição das suas competências se reconduz à matéria da organização e funcionamento do mesmo Governo, no quadro da sua organização interna. Trata-se, aliás de uma faculdade auto-organizativa que a doutrina reconduz, superiormente, ao *"poder de organização do Primeiro-Ministro"*, dada a sua influência decisiva *"na determinação do número de ministérios e na distribuição de atribuições"*[16].

31. A par da reserva constitucional, a definição e explicitação das competências dos ministros figura na "lei orgânica do Governo" e no Regimento do Conselho de Ministros, mas não só. A reserva legislativa exclusiva do nº 2 do artº 198º não se reduz à referida "lei orgânica" englobando também todos os atos legislativos que disponham sobre a organização e funcionamento do Governo.

Deste modo, na reserva de decreto-lei, respeitante à organização e funcionamento do Executivo, cabem necessariamente as regras sobre as formas **"coordenação" entre os órgãos singulares do Governo**, de acordo com a letra do nº 3 do artº 183º da CRP, o que significa que atos que envolvam despachos conjuntos entre ministros, ou autorizações aprovadas por um ministro mas dependentes de despacho favorável de outro devem integrar essa mesma reserva exclusiva.

Sintomaticamente, o Decreto-Lei nº 18/2017, que reparte a tutela sobre as unidades EP integradas no SNS entre o Ministro da Saúde e o Ministro das Finanças foi aprovado ao abrigo do nº 2 do artº 198º da CRP que define a reserva exclusiva de competência legislativa governamental.

E, sintomaticamente também, o DLEO/2019, um decreto-lei de execução do OE que concretiza as competências tutelares dos Ministros da Saúde e das Finanças sobre as unidades EP integradas no SNS, em conjugação com o artº 53º da Lei do OE para 2019 e com o Decreto-lei anteriormente referido, se bem que por lapso invoque a alínea a) do artº 198º como seu fundamento, inscreve-se, explicitamente na esfera da reserva de competência administrativa do Governo (alínea b) do artº 199º).

É evidente que o poder de execução orçamental materializado em decreto-lei de conteúdo administrativo se subordina à legalidade, mas não a qualquer legalidade: tendo por objeto a execução da Lei do OE apenas se pode subordinar, como se subordina, a esta última lei e a leis de idêntica natureza e procedimento, o que não é o caso do projeto de lei em apreciação.

[16] GOMES CANOTILHO_VITAL MOREIRA ult. loc cit, p. 419.

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2
1399-022 Lisboa
Tel. (+351) 21 392 77 50
Fax (+351) 21 392 79 79
jurisapp@jurisapp.gov.pt
www.jurisapp.gov.pt

32. Nestes termos, a inclusão da atribuição de competências específicas de natureza tutelar na esfera de poder de órgãos singulares do Governo, nomeadamente ministros, parece inequivocamente sustentada na natureza do Governo como órgão Superior da Administração Pública (artº 182º da CRP) a quem a Constituição reserva, sem margem para equívocos, esses poderes de superintendência e tutela sobre a administração indireta (alínea d) do artº 199º da CRP).

33. Ora, parece evidente que compete ao mesmo Governo, como estrutura de cúpula da administração determinar, ao abrigo da sua reserva de auto-organização e funcionamento, que ministros exercem poderes tutelares sobre a administração indireta, quais os limites dessas competências e de que modo se conjugam entre si, nomeadamente quando a administração tutelada implica a intervenção de mais do que um ministro. Como bem sublinha a doutrina, como *"órgão superior da administração pública com poderes de direção, superintendência e tutela"* seria *"desajustado que a sua organização e funcionamento fosse determinada por outros órgãos*[17]*."*

Na realidade, nessa qualidade constitucional de órgão superior da Administração, tem toda a lógica que o Executivo crie, à luz do seu poder auto-organizativo e sem intromissão parlamentar, as estruturas administrativas adequadas para se desincumbir das funções próprias que emergem dessa natureza, nelas compreendidos os seus poderes constitucionais de direção, superintendência e tutela[18]. E no exercício dessa função organizativa, exercida por via legislativa, mas ordenadora da atividade administrativa que superiormente desenvolve, o Governo é, segundo a doutrina de referência[19], o garante do princípio da eficiência administrativa (implicitamente no nº 1 do artº 267º da CRP*)*, sendo escrito a este respeito, o seguinte:

"Independentemente da configuração concreta do modelo constitucional de organização administrativa , desde já se pode adiantar uma observação : o art 202 al d) da CRP [presentemente o a alínea d) do artº 199º] ao atribuir ao Governo poderes de intervenção sobre a administração direta, indireta e autónoma, qualquer que seja o seu conteúdo e manifestação, confere a este órgão uma posição central na garantia intra-administrativa da eficiência da administração."

34. Contrariaria, por conseguinte, à teleologia do princípio de auto-organização do Governo como, órgão complexo, na determinação dos seus poderes tutelares, que

---

[17] JAIME VALLE ult. loc cit, p. 230 e seg.
[18] Assim ALEXANDRE PINHEIRO, ult loc cit, p. 196.
[19] PAULO OTERO ult. loc cit, p.

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2 Tel. (+351) 21 392 7750 jurisapp@jurisapp.gov.pt
1399-022 Lisboa Fax (+351) 21 392 79 79 www.jurisapp.gov.pt

uma lei parlamentar alterasse a organização de um ministério, a qual se não coadunasse com a lei orgânica do Governo[20]. E, por maioria de razão violaria ostensivamente a lei de auto-organização do Governo, uma lei parlamentar que relativamente aos poderes de tutela conferidos a órgãos singulares do Governo por decretos-leis emitidos ao abrigo da sua competência exclusiva ou respeitantes à sua reserva de administração, eliminasse as competências tutelares de um ministro para as atribuir a outro, numa configuração distinta.

Uma realidade abstratamente admissível seria uma lei parlamentar que disciplinasse a administração indireta, atribuísse sem conteúdo inovador poderes tutelares ao Governo sobre certas matérias. Outra realidade distinta será a mesma lei interferir sobre poderes de tutela já pré-estabelecidos em decreto-lei emitido na esfera material dos poderes de auto-organização governamental, e revogar competências específicas atribuídas a certos ministros para os atribuir a outros.

Fará sentido lógico e será válida uma lei que substitua no tocante a um determinado órgão singular do Governo uma tutela ministerial ex-ante por uma tutela ex-post? Que extirpe um determinado Ministro de poderes tutelares? Que interfira nas regras de coordenação interministerial de tutela administrativa conjunta sobre uma dada entidade?

Parece evidente que não, e caso tal ocorra, verificar-se-á uma inconstitucionalidade orgânica dessa lei intrusiva.

35. Ora, no caso que nos ocupa, parece evidente a invasão manifesta da reserva de competência exclusiva do Governo por uma lei parlamentar, na medida que:

i) O nº 5 do artº 3º do projeto de Lei nº 997/XIII/4ª **suprime poderes tutelares de aprovação prévia do Ministro das Finanças** relativamente a deliberações que determinem a contratação extraordinária de trabalhadores nas entidades EPE do SNS, poderes que constam das normas resultantes da conjugação entre a alínea f) do nº 2 do artº 20º do Decreto-Lei nº 18/2017 e a norma do nº 5 do artº 157º do DLEO/2019, respeitando os dois decretos leis a competências exclusivas do Governo: respetivamente, auto organização (nº 2 do artº 198º da CRP) e execução do Orçamento de Estado (alínea b) do artº 199º da CRP);

ii) O mesmo preceito **suprime um despacho prévio autorizativo do Ministro da Saúde,** quanto ao exercício discricionário da faculdade do Ministro das Finanças em proceder a uma autorização final da deliberação de contratação

[20] JAIME VALLE ult. loc cit, p. 231.

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2 Tel. (+351) 21 392 7750 jurisapp@jurisapp.gov.pt
1399-022 Lisboa Fax (+351) 21 392 79 79 www.jurisapp.gov.pt

excecional de recursos humanos pelos órgãos de gestão das entidades EPE do SNS, e **substitui-o por um poder de ratificação dessas deliberações pelo mesmo ministro da saúde**;

iii) O referido preceito remove as regras que, por força de decreto-lei, procediam no nº 5 do artº 157º a uma coordenação dos poderes tutelares sobre essas entidades entre o Ministro das Finanças e o Ministro da Saúde, interferindo ostensivamente na reserva de decreto-lei estabelecida nos termos do nº 3 do artº 183º da CRP, conjugado com o nº 2 do artº 198º da mesma Lei Fundamental;

iii) Essas modificações determinadas artº 3º do projeto de Lei nº 997/XIII derrogam, substitutivamente, disposições legais de decretos-leis auto-organizativos do Governo constantes da conjugação entre as normas já citadas do Decreto-Lei nº 18/2017 e o DLEO/2019,

36. Em conclusão, as normas ínsitas nos nºs 3 a 5 do projeto de lei nº 997/XIII/4ª são organicamente inconstitucionais, pelo facto de violarem o disposto no nº 2 do artº 198º da CRP, conjugado com o nº 3 do artº 183º da CRP, com fundamento em violação evidente das competências legislativas de organização e funcionamento do Governo, as quais se inscrevem numa reserva exclusiva de decreto-lei.

3.2.4. Preclusão de lei parlamentar simples na reserva administrativa de execução orçamental

37. Poderia contra-argumentar-se, relativamente às conclusões expostas na rubrica precedente, que as normas ínsitas na proposta de lei derrogam, ao cabo e ao resto, normas atributivas de competências tutelares autorizativas ao Ministro das Finanças relativamente à contratação de pessoal pela gestão dos EPE do SNS, constantes de um decreto-lei de execução orçamental. Como este diploma deteria conteúdo materialmente administrativo poderia o mesmo ser, naturalmente, revogado por lei da Assembleia da República, atenta a subordinação da Administração pública à lei (nº 2 do artº 266º da CRP) tanto mais que foi aprovado ao abrigo de uma invocação de competências concorrenciais.

38. Sucede, porém, que o DLEO/ 2019 incide, primariamente sobre um domínio material explicito das **competências administrativas exclusivas do Governo** que consistem no poder de *"fazer executar o Orçamento do Estado"* (alínea b) do artº 199º da CRP). O DLEO/ 2019, consiste, portanto, num ato aprovado sob a forma de decreto-lei mas de conteúdo materialmente administrativo. Como refere a doutrina, o poder de execução orçamental reservado ao Governo *"não se limita à prática de simples atos*

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2 Tel. (+351) 21 392 7750 jurisapp@jurisapp.gov.pt
1399-022 Lisboa Fax (+351) 21 392 79 79 www.jurisapp.gov.pt

ou regulamentos de natureza administrativa, podendo implicar a emissão de atos legislativos / decretos-leis) quando tal se torne necessário para assegurar a execução"[21].

E o facto é que as disposições do DLEO/ 2019 derrogadas pelo artº 3º do projeto-lei limitam-se a dar execução à Lei do Orçamento de Estado para 2019 que com clareza estabelece no nº 2 do seu artº 53º:

"As empresas do setor público empresarial só podem proceder ao recrutamento de trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego por tempo indeterminado ou a termo nos termos do disposto no decreto-lei de execução orçamental.

39. A proposta de lei, não tendo alterado previamente o artº 53º da LOE (o que lhe é vedado pois tal só poderia ocorrer mediante iniciativa legislativa do Governo, o que não sucedeu) acabou por se substituir indevidamente ao Governo na execução do Orçamento, derrogando disposições do decreto-lei de execução orçamental. Essa derrogação redundou numa usurpação de poderes já que, sob forma de lei, a Assembleia da República perpetrou uma incursão no exercício material da função administrativa, a qual lhe é constitucionalmente vedada, com a agravante de, no caso em apreço, ter invadido, explicitamente, uma esfera material de competência administrativa reservada pela alínea b) do artº 199º da CRP ao Governo.

40. Está-se, diante, de uma inconstitucionalidade orgânica agravada.

41. Poderia, ainda, contra-argumentar-se que o artº 4º do projeto lei prevê a respetiva entrada em vigor na data em que entrar em vigor a Lei de Orçamento de Estado subsequente. Como tal vincularia apenas o próximo Orçamento e não revogaria normas do DLEO de 2019.

Sucede, contudo, que nos termos do artº 210º do DLEO em vigor *"O presente decreto - lei produz efeitos à data da entrada em vigor da Lei do Orçamento do Estado, salvo se disposto em contrário nos artigos antecedentes,* ***e até à entrada em vigor do decreto - lei de execução orçamental para 2020".***

Significa, por conseguinte, que o DLEO de 2019 continuará a vigorar (salvo normas sobre cativações e outras que caduquem em 2019) mesmo depois da entrada em vigor da Lei do OE para 2020, só cessando vigência após o início de vigência do DLEOE de 2020.Ora, a entrada em vigor do decreto-lei de execução orçamental para 2020 pode não coincidir com a entrada em vigor da Lei do Orçamento de Estado para esse

[21] GOMES CANOTILHO-VITAL MOREIRA , ult. loc cit, p. 486.

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2
1399-022 Lisboa
Tel. (+351) 21 392 7750
Fax (+351) 21 392 79 79
jurisapp@jurisapp.gov.pt
www.jurisapp.gov.pt

ano, tal como se observou no presente ano de 2019, em que o início de vigência do DLEO ocorreu meses depois do início de vigência do OE.

42. Em conclusão, até se verifique o início de vigência do DLEOE de 2020, o artº 3º da proposta de lei violaria (ainda que transitoriamente) o disposto no DLEOE de 2019, derrogando as suas normas e afrontando uma competência de execução orçamental reservado ao Governo.

3.2.5. Lei parlamentar e disciplina da administração indireta relativa às entidades EPE

43. Com raras exceções, está hoje assente na doutrina que a disciplina legal da administração indireta (como a regulação, criação ou ou extinção de institutos ou empresas públicas), onde se incluem as unidades do SNS EPE, constitui uma matéria de concorrência legislativa entre o Governo e o Parlamento, não integrando a reserva legal exclusiva do primeiro[22].

Poderia, pois, contra-argumentar-se no sentido de que o projeto lei poderia dispor validamente sobre a contratação de pessoal em entidades da administração indireta e, como tal, alterar regras relativas à tutela governamental sobre as mesmas.

44. Não é, porém, assim. Existem normas da proposta de lei relativas às unidades integradas no SNS, como as dos artigos 1º e 2º, que pese os seus defeitos de ordem técnica, não incorrem em violação da reserva do Governo ao estabelecerem critérios organizativos incidentes sobre a gestão das referidas entidades, inclusive, em matéria de contratação de pessoal. Todavia, as normas do artº 3º vão mais além e dispõem sobre critérios específicos de titularidade e exercício tutela ministerial, alterando normas aprovadas por decreto-lei ao abrigo das competências legislativas e administrativas exclusivas do Governo, tendo cruzado a linha vermelha que a Constituição coloca à legislação parlamentar.

Modificar competências tutelares de órgãos singulares do Governo exercidas sobre a administração indireta não equivale a legislar sobre a administração indireta, mas antes se traduz numa usurpação da competência exclusiva de auto-organização do Governo.

3.2.6. Nota sobre a alteração do regime tutelar sobre os hospitais SPA e unidades de natureza análoga da administração indireta integrados no SNS

[22] Por todos GOMES CANOTILHO-VITAL MOREIRA ult. loc cit, p. 482.

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2 Tel. (+351) 21 392 7750 jurisapp@jurisapp.gov.pt
1399-022 Lisboa Fax (+351) 21 392 79 79 www.jurisapp.gov.pt

45. No que concerne às entidades em epígrafe, tal como se adiantou supra § 23 e §25 , na medida em que se lhes alargue por via interpretativa o regime do artº 3º do projeto de lei , ficaria tacitamente derrogado o regime de tutela dos Ministros das Finanças e Administração Pública, previstos nos nºs 7 e 8 do artº 30º LGTFP, sendo o mesmo substituído por uma intervenção tutelar "ex post" do Ministro da Saúde no que toca à contratação excecional ou extraordinária de pessoal pelos conselhos diretivos desses entes.

Não deixa de ser constitucionalmente duvidoso que uma Lei parlamentar, como a LGTFP tenha regulado aspetos específicos de tutela ministerial, sendo de presumir que incorporou o conteúdo da iniciativa legislativa do Governo sobre a matéria e se conformou ao modelo previsto em outra legislação.

De todo o modo, mesmo respigando, sem conceder, o entendimento minoritário da doutrina que considera que uma lei parlamentar poderia proceder a uma *"(...) mera explicitação por via legal das competências dos diversos órgãos que integram o Governo (...)"* mormente de ordem tutelar, importa chamar à colação que essa doutrina adverte que essa norma parlamentar não pode ser lida no *"sentido de pretender impor ao Governo um dado modelo de organização"*[23].

No caso presente, essa lei parlamentar, a ser aprovado o projeto, iria alterar um regime de tutela ministerial proposto pelo Governo e ao arrepio da sua vontade, impondo-lhe um modelo de coordenação inter-ministerial e um modo de exercício de competências tutelares dos seus órgãos singulares que o mesmo rejeita.

Isto, significa que, pese estar-se diante de uma lei parlamentar que derroga outra, essa derrogação pelo seu caráter inovador imiscui-se na reserva de competência exclusiva do Governo, relativamente á concreta definição do regime ministerial de tutela sobre a administração indireta, padecendo de suspeita de inconstitucionalidade orgânica.

3.2.7. Vias de reação do Governo

A par da possibilidade de o Governo poder reagir junto do Tribunal Constitucional, impugnando as normas inválidas (mormente os nºs 4 e 5 do artº 3º do Projeto de Lei nº 997/XIII/4ª), dispõe o mesmo órgão, igualmente, da faculdade de **revogar essas disposições** através de decreto-lei emitido ao abrigo das suas competências legislativas exclusivas.

[23] JORGE MIRANDA-RUI MEDEIROs ult. loc cit, p. 705 e seg.

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2 Tel. (+351) 21 392 77 50 jurisapp@jurisapp.gov.pt
1399-022 Lisboa Fax (+351) 21 392 79 79 www.jurisapp.gov.pt

3.3. Da violação da Lei do Orçamento de Estado para 2019

46. Entendeu o Ministério das Finanças que a proposta de Lei era, igualmente, inconstitucional pois violaria o nº 2 do seu artº 53º da Lei do Orçamento de Estado para 2019, uma lei de valor reforçado, a qual determina, como se viu, que *as "empresas do setor público empresarial só podem proceder ao recrutamento de trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego por tempo indeterminado ou a termo nos termos do disposto no decreto-lei de execução orçamental."*

Sucede, porém, tal como se adiantou, que o artº 4º da proposta de lei determina que a *"(...) presente lei entra em vigor com o Orçamento do Estado subsequente à sua publicação."* Nestes termos, a sua entrada em vigor não colidiria diretamente com a obrigação ínsita no nº 2 da Lei do OE para 2019 que terá entretanto cessado vigência quando a Lei do OE para 2020 vir a iniciar a sua produção de efeitos.

46. Isto sem prejuízo de colisão de normas do artº 3º da lei que resulte do projeto, com o decreto-lei de execução orçamental de 2019, o qual se encontrará provavelmente em vigor quando a primeira lei referida iniciar vigência, colocando-se o problema de constitucionalidade já observado supra § 41 e 42.

4. Conclusões

4.1. Suscita o Ministério das Finanças dúvidas sobre a constitucionalidade da versão final do Projeto de lei nº 997/XIII/4ª (que estabelece o "*reforço da autonomia das entidades do serviço Nacional de Saúde para a Contratação de recursos humanos*") nos seguintes termos:

a) A Assembleia da República, caso legisle sobre a competência específica de cada um dos membros do Governo que exerce poderes tutelares sobre entidades do SNS, suprimindo nomeadamente as competências do Ministro das Finanças, violaria a reserva de competência legislativa exclusiva do Governo relativa à sua organização e funcionamento (nº 2 do artº 198º da CRP);

b) O nº 2 do artº 53º da Lei do Orçamento de Estado para 2019 (LOE) determina que para o setor empresarial do Estado só pode ocorrer um aumento do número de trabalhadores nos termos do decreto-lei de execução orçamental, pelo que o diploma violaria este preceito da LOE, a qual terá valor reforçado.

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2
1399-022 Lisboa
Tel. (+351) 21 392 7750
Fax (+351) 21 392 79 79
jurisapp@jurisapp.gov.pt
www.jurisapp.gov.pt

4.2. O diploma ostenta **deformidades manifestas de técnica legislativa**, nomeadamente, a falta de congruência entre as suas normas e de correspondência entre as disposições normativas que definem o objeto e as normas que, em concreto, disciplinam esse mesmo âmbito e objeto. Assim:

a) O âmbito subjetivo de aplicação do diploma, nos termos do seu artº 1º recai sobre as *"entidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS)"*, mas, na prática, as regras mais relevantes que alargam os poderes de gestão para a contratação de pessoal com redução dos poderes de tutela ministerial, que constam do artº 3º, apenas parecem circunscrever-se às entidades EPE, já que são aquelas geridas por "conselhos de administração", deixando-se aparentemente de fora os hospitais SPA (geridos por "conselhos diretivos");

b) O diploma tem por objeto reforçar a autonomia administrativa e financeira das referidas entidades do SNS, no que concerne à *"contratação de profissionais de saúde"* e a *"investimentos", mas quanto a estes* o diploma apenas prevê, decorativamente, um levantamento de necessidades e a consequente elaboração de planos relativos à sua realização, o que já decore da legislação em vigor, não garantindo qualquer reforço da referida autonomia

4.3. O nº 5 do artº 3º do projeto de Lei nº 997/XIII/4ª **no que se refere às entidades EPE do SNS** é organicamente inconstitucional, porque:

a) Suprime poderes tutelares de aprovação prévia do Ministro das Finanças relativamente a deliberações dos conselhos de administração que determinem a contratação extraordinária de trabalhadores nessas entidades EPE do SNS, poderes que constam das normas resultantes da conjugação entre a alínea f) do nº 2 do artº 20º do Decreto-Lei nº 18/2017 e a norma do nº 5 do artº 157º do Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO/2019), respeitando os dois decretos leis a competências exclusivas do Governo, respetivamente, de auto organização (nº 2 do artº 198º da CRP) e de execução do Orçamento de Estado (alínea b) do artº 199º da CRP);

b) Suprime um despacho prévio do Ministro da Saúde que, caso fosse favorável, permitiria o exercício discricionário da faculdade do Ministro das Finanças em proceder a uma autorização final da deliberação de contratação excecional de recursos humanos pelos órgãos de gestão das entidades EPE do SNS, e **substitui-o por um poder de ratificação dessas deliberações pelo mesmo Ministro da Saúde**;

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2
1399-022 Lisboa
Tel. (+351) 21 392 7750
Fax (+351) 21 392 79 79
jurisapp@jurisapp.gov.pt
www.jurisapp.gov.pt

c) Remove as regras que, por força de decreto-lei, procediam no nº 5 do artº 157º a uma coordenação dos poderes tutelares sobre essas entidades entre o Ministro das Finanças e o Ministro da Saúde, interferindo ostensivamente na reserva de decreto-lei estabelecida nos termos do nº 3 do artº 183º da CRP, conjugado com o nº 2 do artº 198º da mesma Lei Fundamental;

d) Violará claramente a reserva de auto-organização do Governo, uma lei parlamentar que, **relativamente aos poderes de tutela administrativa conferidos a órgãos singulares do mesmo Governo por decretos-leis emitidos ao abrigo da sua competência exclusiva ou respeitantes à sua reserva de competência administrativa**, eliminem as competências tutelares de um ministro para as atribuir a outro, operando uma configuração distinta de coordenação e exercício interno dessa função de controlo administrativo que a Constituição reserva ao Executivo na alínea d) do artº 199 da CRP;

d) Se assim sucede, as modificações determinadas artº 3º do projeto de Lei nº 997/XIII ao disporem sobre a titularidade e o modo de exercício de competências tutelares especificas de órgãos singulares do Governo e sobre a respetiva coordenação e ao derrogarem, ainda, disposições legais constantes do Decreto-Lei nº 18/2017 articulado com o DLEO/2019, **violam o disposto no nº 2 do artº 198º da CRP, conjugado com o nº 3 do artº 183º da CRP**, com fundamento em violação das competências legislativas de organização e funcionamento do Governo, inscritas numa reserva exclusiva de decreto-lei.

4.4. O artº 3º do projeto de lei, substituiu-se, ainda, indevidamente ao Governo, na execução do Orçamento, derrogando disposições do decreto-lei de execução orçamental, perpetrando uma incursão no exercício material da função administrativa, que lhe é constitucionalmente vedada, invadindo uma esfera material de competência administrativa de execução orçamental reservada pela alínea b) do artº 199º da CRP ao Governo.

4.5. No que concerne aos hospitais SPA e entidades de natureza análoga, na medida em que se lhes alargue por via interpretativa o regime do artº 3º do projeto de lei, verifica-se que este preceito:

a) Derroga o regime de tutela dos Ministros das Finanças e Administração Pública, nos seus poderes de autorização prévia de recrutamento de pessoal, previstos nos nºs 7 e 8 do artº 30º LGTFP, sendo o mesmo substituído por uma intervenção tutelar "ex post" do Ministro da Saúde;

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2
1399-022 Lisboa
Tel. (+351) 21 392 7750
Fax (+351) 21 392 79 79
jurisapp@jurisapp.gov.pt
www.jurisapp.gov.pt

b)Mesmo respigando, sem aceitar, o entendimento da doutrina minoritária que considera que uma lei parlamentar poderia proceder a uma mera "explicitação por via legal das competências dos diversos órgãos que integram o Governo" mormente de ordem tutelar, sublinha-se que essa doutrina adverte que a referida lei parlamentar não pode ser lida no "sentido de pretender impor ao Governo um dado modelo de organização", como presentemente sucede;

c) No caso presente, essa lei parlamentar, a ser aprovado o projeto, iria alterar um regime de tutela ministerial proposto pelo Governo e ao arrepio da sua vontade, impondo-lhe um modelo de coordenação inter-ministerial e um modo de exercício de competências tutelares que invade a sua reserva de competências exclusivas, resultante do nº 2 do artº 198º da CRP, conjugado com o nº 3 do artº 183º da CRP, sendo, por isso, organicamente inconstitucional.

4.6. A par da possibilidade de o Governo poder reagir junto do Tribunal Constitucional, impugnando as normas inválidas (mormente os nºs 4 e 5 do artº 3º do Projeto de Lei nº 997/XIII/4ª), dispõe o mesmo órgão, igualmente, da faculdade de **revogar essas disposições** através de decreto-lei emitido ao abrigo das suas competências legislativas exclusivas.

4.7. No tocante à hipotética violação do artº 53º da Lei do OE pelo artº 3º do projeto de lei, verifica-se que artº 4º do mesmo projeto determina que a *"(...) presente lei entra em vigor com o Orçamento do Estado subsequente à sua publicação."* Nestes termos, a entrada em vigor da lei questionada não colidiria diretamente com a obrigação ínsita no nº 2 do artº 53º Lei do OE para 2019, já que este terá cessado a sua vigência quando a Lei do OE para 2020 iniciar a respetiva produção de efeitos.

Sem embargo, tratando-se a própria matéria relativa às competências gestionárias de entes específicos da administração indireta um domínio da esfera concorrencial, pode o Governo revogar, não apenas na parte referente à tutela (que é sua reserva de competência exclusiva) mas, na totalidade, a lei que resulte do projeto de lei em apreciação.

Lisboa, 12 de Julho de 2019

Carlos Blanco de Morais

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2
1399-022 Lisboa
Tel. (+351) 21 392 7750
Fax (+351) 21 392 79 79
jurisapp@jurisapp.gov.pt
www.jurisapp.gov.pt