

SEDE
Avº 24 julho, 132
1350 346 LISBOA
Tel: 213 920 350 - Fax: 213 968 202
sede@sep.pt
CDI
Av. 24 de Julho, 132, 1º
pedidos.cdi@sep.pt



SEP

SINDICATO DOS ENFERMEIROS PORTUGUESES

www.sep.org.pt

Exmª Senhora

Ministra da Saúde

Avª João Crisóstomo, nº9 – 6º Andar

1049-062 LISBOA

(Enviado por email e registado c/ AR)

CCT/085/2021/MJ

23/11/2021

- *Projecto de decreto-lei que procede à aprovação do Estatuto do Serviço Nacional de Saúde;*
- *A nossa apreciação: firme oposição e activa rejeição.*

“A coexistência de vários regimes laborais deve ser evitada ao máximo” [Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, Parecer nº 7/2020, de 25/Junho/2020].

** As primeiras palavras*

- 1 - A **anterior** Lei de Bases da Saúde (*Lei nº 48/90, de 24 de Agosto*) inaugurou a *dualidade de regimes laborais* no Serviço Nacional de Saúde: Base XXXI, nº 1 na redacção do artº 1º da Lei nº 27/2002, de 8 de Novembro.
- 2 - O acto legislativo em formação, aqui sob pronúncia, insensível à nova realidade jurídica (*a Lei de Bases da Saúde aprovada pela Lei nº 95/2019, de 4 de Setembro*), continua no trilho da anterior Lei de Bases da Saúde: a dualidade de regimes laborais no Serviço Nacional de Saúde.



- 3 - *Com todo o respeito*: fica um intenso, e desagradável, cheiro a *bafo*.
- 4 - Mas, felizmente há o **Direito**, que é um poderoso, eficaz e eficiente, ambientador e anti-séptico.
- * ***O critério em que assenta a dualidade de regimes laborais no Serviço Nacional de Saúde não tem acomodação constitucional: está em contraposição com o fundamental princípio da igualdade.***
- 5 - A Constituição da República Portuguesa proclama que *todos têm direito à protecção da saúde o qual é realizado... através de um serviço nacional de saúde universal e geral e tendencialmente gratuito* [artº 63º, nºs 1 e 2, a), da CRP].
- 6 - E o *Serviço Nacional de Saúde, cuja criação a Constituição determina, não é apenas um conjunto de prestações – é uma estrutura organizatória; não é apenas um conjunto mais ou menos avulso de serviços (hospitais, etc.) – é um serviço em sentido próprio. É, portanto, uma estrutura a se, um complexo de serviços articulado e integrado* [as palavras são do acórdão nº 39/84 do Tribunal Constitucional – in “Diário da República”, I Série, nº 104, de 5/Maio/1984, a págs. 1462].
- 7 - A **anterior** Lei de Bases da Saúde **estatuía que a rede nacional de prestação de cuidados de saúde abrange os estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde** [Base XII, nº 2] e a **nova** Lei de Bases da Saúde **preceitua que o SNS é o conjunto organizado e articulado de estabelecimentos e serviços públicos prestadores de cuidados de saúde** [Base 20, nº 1] e **que a lei regula a organização e o funcionamento do SNS e a natureza jurídica dos vários estabelecimentos e serviços prestadores que o integram** [Base 22, nº 1].
- 8 - Assim, a **figura jurídica de entidade pública empresarial no sector da saúde** é expressão de que o *polimorfismo das estruturas organizatórias e a pluralidade de pessoas colectivas públicas são um instrumento para prosseguir as tarefas da administração pública em*

sentido objectivo, como função ou actividade administrativa [as palavras são respigadas do acórdão n.º 155/2004 do Tribunal Constitucional].

- 9 - A finalidade de interesse público cuja prossecução está legalmente posta a cargo dos “*estabelecimentos e serviços públicos prestadores de cuidados de saúde*” do Serviço Nacional de Saúde é a realização do direito à protecção da saúde dos cidadãos.
- 10 - Sendo assim, o critério da “*natureza jurídica*” da “*entidade pública*” prestadora de cuidados de saúde **para fundar** a dualidade de regimes laborais **não é** fundamento razoável, perceptível ou inteligível, nada revelando sobre quais os fins constitucionais prosseguidos com a medida da diferença – e, por isso, **é materialmente inconstitucional**: está em contravenção com o fundamental princípio da igualdade [cfr. neste sentido, e entre outros, o acórdão n.º 413/2014 do Tribunal Constitucional].
- * *A normação da dualidade de regimes laborais está inquinada de ilegalidade agravada (inconstitucionalidade indirecta) por desbordamento da supremacia de lei ordinária de valor reforçado.*
- 11- Uma lei de bases é, face da Constituição da República Portuguesa, uma **lei ordinária de valor reforçado** e, por isso mesmo, goza de **supremacia** relativamente aos outros actos legislativos e tem **função paramédica** relativamente aos ulteriores actos legislativos de desenvolvimento.

11.1 - O que, *inapelavelmente*, conduz a que, **face à nova Lei de Bases da Saúde**, todo o edifício legislativo anterior tenha que ser reconfigurado.

11.2 - E é isso mesmo que o art.º 2 da Lei n.º 95/2009, de 4 de Setembro, impõe: “**O Governo adapta a legislação em vigor à Lei de Bases da Saúde e aprova a legislação complementar necessária**” (os destacados são nossos).

- 12 - A Lei de Bases da Saúde dedica a sua Base 29 aos **“profissionais do SNS”** e conforme o seu nº 1, todos os profissionais **que trabalham no SNS têm direito a uma carreira profissional que reconheça a sua diferenciação na área da saúde.**
- 13 - A estatuição tem a limpidez da água cristalina: **para cada diferenciação na área da saúde a mesma carreira profissional.**
- 13.1 - E em **acto legislativo está reconhecido** *“(…) como de significativo valor o papel do enfermeiro no âmbito da comunidade científica da saúde e, bem assim, no que concerne à qualidade e eficácia da prestação de cuidados de saúde”* [prolegómenos do Decreto-Lei nº 161/96, de 4 de Setembro, sendo nosso o destacado].
- 14 - Assim, a dualidade de regimes laborais dos profissionais de enfermagem, **que estão unidos por um laço de natureza funcional**, gera **ilegalidade agravada** (ou inconstitucionalidade indirecta) da normação respectiva do projecto sob apreciação, por contravenção com o disposto no artº 112º, nº 2, da Constituição (**os decretos – leis que desenvolvem as bases gerais dos regimes jurídicos estão subordinados às correspondentes leis de base**), conjugadamente com a Base 29, nº 1, da Lei de Bases da Saúde e o artº 2º da Lei nº 95/2019, de 4 de Setembro.
- * **A dedicação plena**
- 15 - A Lei de Bases da Saúde reconhece que os profissionais de saúde desempenham uma **“relevante função social”** [Base 28º, nº 1] e configura a dedicação plena **“como regime de trabalho dos profissionais da saúde do SNS”** [Base 29, nº 3].
- 16 - **Até 1997** o artº 64º, nº 3, b), da Constituição da República Portuguesa **estatuía que** *“Para assegurar o direito à protecção da saúde incumbe prioritariamente ao Estado... Garantir uma racional e efectiva cobertura médica e hospitalar de todo o país”* (o destacado é nosso).

- 17 - **Com a revisão levada a efeito pela Lei Constitucional nº 1/97** o artº 64º, nº 3, b), da Constituição da República Portuguesa **passou a dispôr**: “*Para assegurar o direito à protecção da saúde incumbe prioritariamente ao Estado*” ... *Garantir uma racional e efectiva cobertura de todo o país em recursos humanos e unidades de saúde*” (o destacado é nosso).
- 18 - Esta nova redacção do artº 64º, nº 3, b), da Constituição da República Portuguesa foi **aprovada por unanimidade** e resulta do “*Projecto do PSD, visando corrigir o texto por forma a abarcar realidades com o pessoal de enfermagem e outro, e bem assim os centros de saúde que hoje têm uma enorme cobertura do território nacional*” [in, com destacado nosso, “Uma Constituição Moderna Para Portugal” (a Constituição da República revista em 1997, anotada por Luís Marques Guedes), edição do Grupo Parlamentar do PSD, Lisboa, 1997, pág. 111].
- 19 - Constitui tarefa fundamental do Estado, de um modo geral, “*promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses*. – “[artº 9º, d), da Constituição] e mais particularmente para assegurar a realização do direito à protecção da saúde, incumbe prioritariamente ao Estado, entre outras obrigações, “*garantir o acesso de todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica, aos cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação*” [artº 64º, nº 3 a), da Constituição] e “*garantir uma racional e eficazmente cobertura de todo o país em recurso humanos e unidades de saúde*” [artº 64º, nº 3, b), da Constituição].
- 19.1 - A “*correção*” da alínea b) do nº 3 do artº 64º da Constituição da República Portuguesa operada pela Lei Constitucional nº 1/97, em ordem a *abarcar outras realidades como o pessoal de enfermagem* no âmbito da incumbência prioritária do Estado para assegurar o direito à protecção da saúde, eleva o padrão de “*merecimento constitucional*” da norma segundo a qual, “*o exercício profissional dos enfermeiros tem como objectivos fundamentais a promoção da saúde, a*

prevenção da doença, o tratamento, a reabilitação e a reinserção social” [artº 8, nº 2, do Decreto - Lei nº 161/96, de 4 de Setembro, sendo nosso o destacado]. E,

20 - Nos termos da lei, *os enfermeiros têm uma actuação de complementaridade funcional relativamente aos demais profissionais de saúde, mas dotada de igual nível de dignidade e autonomia de exercício profissional* [artº 3º, nº 2, do Decreto-Lei nº 247/2009, de 22 de Setembro, e artº 3º, nº 2, do Decreto-Lei nº 248/2009, de 22 de Setembro, na redacção, respectivamente, do artº 8º e do artº 9º do Decreto-Lei nº 122/2010, de 11 de Novembro – que reproduzem o nº 2 do artº 8º do Decreto-Lei nº 161/96, de 4 de Setembro].

21 - Assim, a não inclusão dos profissionais de enfermagem na dedicação plena, tal como esta se encontra prevista na Lei de Bases da Saúde, colide abertamente com a que se desprende, em leitura conjugada do artº 9º, b), e do artº 64º, nº 3, a) e b), da Constituição da República Portuguesa.

22 - Ou seja: **a desigualdade de tratamento dos profissionais de enfermagem é materialmente infundada, não apresenta qualquer fundamento razoável nem qualquer justificação objectiva e racional.**

* ***A “forma participativa” imposta***

23 - Não estão aqui em equação matérias relativas a estrutura, atribuições e competências de estabelecimentos e serviços públicos prestadores de cuidados de saúde que formam o conjunto organizado e articulado que é o Serviço Nacional de Saúde.

24 - Mas está aqui presente a dualidade de regimes laborais: contrato de trabalho em funções públicas (*é dizer: vínculo de emprego público*) e contrato de trabalho próprio das entidades públicas empresariais do sector da saúde [*e que é distinto do regime comum do contrato individual de trabalho*]. V., sobre o ponto, Mário Aroso de Almeida, “Manual de Processo Administrativo”, 2016, 2ª edição, págs. 180/81; Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado Matos, “Contratos Públicos”, Direito Administrativo Geral, Tomo III, 2008, págs. 66].

- 25 - Focando-nos no contrato de trabalho em funções públicas (*é dizer: vínculo de emprego público*) apura-se do acto legislativo em formação que ele aborda e trata várias matérias que integram o estatuto dos trabalhadores da função pública e que, por isso, são objecto de negociação colectiva [v. art.º 350.º, n.º 1, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas].
- 26 - A Constituição da República Portuguesa consagra o direito das associações sindicais de “participar na elaboração da legislação do trabalho” [art.º 56.º, n.º 2, a), da CRP] e **também estatui** que “*competem às associações sindicais exercer o direito de contratação colectiva, o qual é garantido nos termos da lei*” [art.º 56.º, n.º 3, da CRP].
- 27 - A separação dos dois direitos [art.º 56.º, n.º 2, a) e n.º 3, da CRP] mostra que eles não se consomem mutuamente.
- 28 - O direito de participação na elaboração da legislação do trabalho, vistas as coisas do lado do órgão legislador, analisa-se assim: “(...) um *dever de consulta* dos trabalhadores: e, no tocante às sugestões, críticas, pareceres ou propostas que eles até si fizeram chegar, da *obrigação* de os *tomar em consideração*, acolhendo aqueles que o justifiquem” [v. acórdão n.º 229/94 do Tribunal Constitucional que acolhe o acórdão n.º 22/86].
- 29 - **No caso da negociação colectiva dos trabalhadores com vínculo de emprego público a análise não é esta:** a negociação colectiva visa **obter um acordo** sobre as matérias que integram o estatuto dos trabalhadores em funções públicas, **a incluir em actos legislativos** ... [art.º 347.º, n.º 3, a), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas].
- 30 - É claro, pois, que a **densidade participativa** não é igual nos dois direitos e nenhuma lei habilita o Governo a escolher, a seu belo talante, qual permite que seja exercido pelo seu titular.
- 31 - E em atenção à densidade participativa a solução constitucionalmente válida é irrefragável: a que seja mais densa, pois é essa que melhor se adequa a um dos fins visados pelo nosso

Estado de direito democrático, qual seja “*o aprofundamento da democracia participativa*” [artº 2º do CRP].

- 32 - Acto continuo à entrada em vigor da Lei de Bases da Saúde o SEP solicitou, em termos expressos e fundamentados (*solicitação que tem insistentemente reeditado*), a “*abertura, faseamento e respectiva calendarização, balizagem temporal do apropriado processo de negociação colectiva*” de “*uma nova carreira de enfermagem, global, sistematizada, com regras de transição, superação de bloqueios, reparação de anomalias e de injustiças*” e até ao momento a resposta foi ... **um silêncio sepulcral.**
- 33 - No contexto que ficou relatado e substanciado, a postura do SEP perante o “projecto de decreto-lei que procede à aprovação do Estado do Serviço Nacional de Saúde” é de **firme oposição e activa rejeição.**
- * ***Queira aceitar, Senhora Ministra da Saúde, os nossos melhores e mais respeitosos cumprimentos.***

Pel, A Direcção,

(José Carlos C. Martins – Presidente do SEP)