ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

COMISSÃO ESPECIALIZADA PERMANENTE DE ASSUNTOS SOCIAIS

RELATÓRIO E PARECER

Reapreciação do Decreto Legislativo Regional n.º 22/2022

"Procede à organização do trabalho médico suplementar nos serviços de urgência e de atendimento permanente do Serviço Regional de Saúde"

17 DE OUTUBRO DE 2022

INTRODUÇÃO

A Comissão Permanente de Assuntos Sociais reuniu no dia 17 de outubro de 2022 e da agenda constava a reapreciação, relato e emissão de parecer sobre o **Decreto Legislativo Regional n.º 22/2022 - "Procede à organização do trabalho médico suplementar nos serviços de urgência e de atendimento permanente do Serviço Regional de Saúde"**, tendo em conta o veto de Sua Excelência o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores do referido diploma.

A comunicação do veto e, consequentemente, a devolução do Decreto Legislativo Regional n.º 22/2022, aprovado em reunião Plenária de 6 de setembro de 2022, remetido por Sua Excelência o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores a coberto do ofício datado de 10 de outubro de 2022, deu entrada nesta Assembleia Legislativa na mesma data.

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

O poder de veto de Sua Excelência o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores e respetivo regime processual encontra-se plasmado no n.º 5 do artigo 233.º da Constituição da República Portuguesa.

A reapreciação em comissão de um decreto legislativo regional objeto de devolução é efetuada ao abrigo do artigo 142.º do Regimento da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

Por último, e considerando a matéria da presente iniciativa, constata-se que a competência para emitir parecer é da Comissão de Assuntos Sociais, nos termos da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 1/2021/A, de 6 de janeiro, alterada pelas Resoluções da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 49/2021/A, de 11 de agosto, e n.º 52/2021/A, de 25 de outubro, que aprova as competências das comissões especializadas permanentes.

APRECIAÇÃO NA GENERALIDADE E ESPECIALIDADE

O Decreto Legislativo Regional n.º 22/2022, que procede à "Procede à organização do trabalho médico suplementar nos serviços de urgência e de atendimento permanente do Serviço Regional de Saúde", foi aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores no dia 6 de setembro de 2022, tendo sido enviado para assinatura de Sua Excelência o Representante da República no dia 27 de setembro de 2022, nos termos do artigo 48.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Nesse seguimento, o Senhor Representante da República vetou o decreto legislativo regional em referência e solicitou a sua reapreciação, dando conta das razões que motivaram a sua decisão e que constam na comunicação anexa ao presente relatório e que dele faz parte integrante.

Ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 142.º do Regimento da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, a Comissão de Assuntos Sociais deliberou, por maioria, com os votos a favor de PSD, CDS-PP, CH e IL e a abstenção do PS, apresentar ao Plenário a seguinte proposta de alteração ao Decreto Legislativo Regional n.º 22/2022 – «Procede à organização do trabalho médico suplementar nos serviços de urgência e de atendimento permanente do Serviço Regional de Saúde»:

«[…]

O Serviço Regional de Saúde é um conjunto articulado e coordenado de entidades prestadoras de cuidados de saúde, organizado sob a forma de sistema público de saúde, incumbindo-lhe a promoção e a proteção das condições de saúde dos indivíduos, família e comunidade em geral.

Com este enquadramento, o Decreto Legislativo Regional n.º 16/2013/A, de 14 de outubro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 50/2013, de 8 de novembro, veio regular a organização do **trabalho médico suplementar nos serviços de urgência**.

Decorrida quase uma década sobre a entrada em vigor daquele diploma, constata-se que a carência de recursos humanos na área da saúde, em especial de médicos no Serviço Regional

de Saúde, determina que se desenvolvam medidas que assegurem o nível de cuidados de saúde aptos a satisfazer as necessidades dos cidadãos, designadamente através de um novo normativo regulador da organização do trabalho médico em serviço de urgência e de atendimento permanente.

Neste âmbito, o Programa do XIII Governo Regional dos Açores é claro ao fixar como objetivos uma gestão eficiente de recursos humanos na área da saúde, com o melhoramento das condições de trabalho.

Foram observados os requisitos de participação dos representantes dos trabalhadores, decorrentes da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na sua redação atual.

Assim, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores decreta, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição da República Portuguesa, do n.º 1 do artigo 37.º e do n.º 1 do artigo 59.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, o seguinte:

Artigo 1.º

[…]

1 - A realização de trabalho médico suplementar no âmbito do Serviço Regional de Saúde **está sujeita a limites máximos, nos termos do disposto no número seguinte, sempre que a respetiva prestação** seja necessária ao funcionamento de serviços de urgência ou de atendimento permanente, sendo este majorado a partir do limite legalmente previsto em presença física e o dobro deste em regime de prevenção.

2 – A prestação de trabalho suplementar, nos termos do disposto no presente artigo, pressupõe que, atingido o limite anual previsto no acordo coletivo de trabalho da carreira especial médica, o trabalhador médico interessado se mostre disponível para realizar, quando necessário, um período que não pode exceder 96 horas num período de referência de oito semanas, a prestar em até duas jornadas de trabalho por semana, cada uma de duração não superior a 12 horas.

3 – O trabalho suplementar médico só deverá ser realizado por extrema e imperiosa necessidade para o funcionamento dos serviços de urgência e apenas quando estiverem

esgotadas todas as alternativas de período normal de trabalho dos médicos que integrem as escalas de serviço.»

PROCESSO EM ANÁLISE

A Comissão de Assuntos Sociais reuniu no dia 17 de outubro de 2022 para proceder à reapreciação, relato e emissão de parecer sobre o Decreto Legislativo Regional nº 22/2022 da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores - "Procede à organização do trabalho médico suplementar nos serviços de urgência e de atendimento permanente do Serviço Regional de Saúde", tendo em conta o veto de Sua Excelência o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores do referido diploma.

A deputada Délia Melo (PSD) pediu a palavra para relembrar que o Decreto Legislativo Regional devolvido pelo Representante da República, Dr. Pedro Catarino, tinha sido aprovado em setembro com os votos favoráveis de todos os partidos, com exceção do Bloco de Esquerda. Acrescentou que o PSD acolheu, com naturalidade e democraticidade, as observações do Senhor Representante da República e apresentou alterações que vão ao encontro do que foi a argumentação explanada no veto. A deputada explicou que, desde o início, o que se pretendeu foi evitar disrupções nos atendimentos de urgência, garantindo melhores condições para que os médicos se sintam recompensados. A proposta de substituição foi conversada e articulada entre os vários membros da comissão, pelo que é o resultado dos aportes e sugestões de todos os que dialogaram, com vista a consensualizar a proposta.

Seguidamente, interveio a deputada Alexandra Manes (BE) que começou por afirmar que o Senhor Representante da República tinha dado razão ao Bloco de Esquerda. No entendimento do seu partido, a comissão deverá acatar as observações apresentadas pelo Dr. Pedro Catarino, pelo que sugere que sejam convocadas para audição as estruturas sindicais. A deputada bloquista considerou um "erro não ouvir os sindicatos" sobre a matéria, o que levou o presidente da comissão, o social-democrata Joaquim Machado, a reforçar que o "processo foi colocado em discussão pública".

Já o deputado Pedro Neves (PAN) relembrou que o Decreto Legislativo Regional devolvido pelo Representante da República foi uma iniciativa do Governo Regional que versou, na maioria, a proposta do PAN sobre a matéria. O deputado referiu que concorda com a inclusão de uma informação no preâmbulo da iniciativa, como referido pelo Representante da República, mas rejeitou a interpretação que o mesmo faz sobre um teto máximo de horas de trabalho suplementar, uma vez que o próprio acordo coletivo de trabalho já define esta questão, abrindo a possibilidade de o médico que se mostre disponível possa ultrapassar o limite estabelecido. Para além disso, o deputado considera que poder fazer apenas até mais 96 horas num período de referência de oito semanas, como apontado na legislação em vigor a nível nacional, "a prestar em até duas jornadas de trabalho por semana, cada uma de duração não superior a 12 horas" fará com que se possa esgotar as horas antes do período de referência, o que trará problemas para o Sistema Regional de Saúde.

Pediu a palavra o deputado Rui Martins (CDS-PP) para frisar que discordava com a deputada Alexandra Manes (BE), porque, segundo o parlamentar, o Representante da República não deu razão ao Bloco de Esquerda, uma vez que o primeiro referia a necessidade de haver um teto máximo no trabalho suplementar, enquanto o último se mostrava contra a realização de horas extraordinárias para além das previstas no acordo coletivo de trabalho. Para além disso, o deputado reforçou a ideia de que não existe a necessidade de auscultação dos sindicatos, visto se ter avocado as diligências do Projeto de Resolução do PAN para o Decreto Legislativo Regional.

Acrescentou que o CDS-PP subscreve a proposta de alteração distribuída pelos membros da comissão, mas sublinhou que, no entendimento do seu partido, não há um verdadeiro conhecimento por parte do Representante da República acerca das vicissitudes e singularidades do nosso arquipélago. Deste modo, ao colocar um teto máximo de horas, em conformidade com o que está plasmado no diploma nacional, no período de referência apontado, as mesmas poderão rapidamente ser esgotadas.

De seguida, o deputado Tiago Lopes (PS) relembrou o histórico da iniciativa, desde a aprovação de um projeto de resolução que originou uma recomendação dirigida ao governo e que esteve na base na proposta apresentada pelo governo e que foi analisada e discutida na CAS, tendo o GPPS/A proposto a audição das estruturas sindicais, diligência chumbada pelos restantes partidos com assento e direito de voto na Comissão de Assuntos Sociais.

O deputado disse compreender as reservas e questões que foram apresentadas pelo Representante da República. Efetivamente o estabelecimento de um teto máximo tem um

enquadramento, no entendimento do grupo parlamentar do PS, constitucional, como medida de proteção do trabalhador., mas acrescentou que tem dúvidas em relação à proposta de alteração distribuída antes da reunião, de modo que o partido terá de analisar e apreciar o diploma com responsabilidade.

O deputado Rui Martins (CDS-PP) interpelou a mesa no sentido de questionar se o chumbo da proposta de diligências a que se referiu o deputado Tiago Lopes (PS) impedia a emissão de parecer por parte das estruturas sindicais, em período de consulta pública, tendo sido esclarecido que o sentido de votação em nada prejudicava a emissão de parecer por parte dos sindicatos ou de qualquer cidadão que se quisesse pronunciar acerca da proposta.

Para nova interpelação à mesa, a deputada Alexandra Manes (BE) usou da palavra para questionar se alguma vez, na legislatura em curso, tinha sido rejeitado algum pedido de parecer para diplomas em matéria laboral, tendo o presidente referido que não conseguiria responder com exatidão, se tal já tinha acontecido, mas alertou que em cada reunião em que são deliberadas diligências, a comissão decide democraticamente a votação.
A próxima intervenção ficou a cargo do deputado Nuno Barata (IL) para sublinhar que o período de consulta pública é, por natureza, o próprio ato de auscultação dos parceiros sociais sobre um processo legislativo, portanto esta questão está devidamente acautelada. Quanto à limitação das horas, o deputado disse compreender a preocupação apontada pelo Representante da República, mas teme que o tempo destinado ao trabalho suplementar se esgote antes do período de referência.

A deputada Alexandra Manes (BE) voltou a reiterar que o Bloco de Esquerda não tem conhecimento da posição dos sindicatos relativamente à iniciativa do Governo Regional, pelo que continua a considerar que os mesmos deveriam ser auscultados.

Quase a terminar, interveio o deputado Nuno Barata (IL) para sublinhar que houve tempo, durante o período de consulta pública, para os sindicatos se pronunciarem. A não o terem feito, foi por não o desejarem fazer. A ideia exposta foi também corroborada pelo deputado José Pacheco (CH).

Seguidamente, a deputada Délia Melo (PSD) explicou que não considera necessário ouvir os sindicatos, uma vez que esta matéria já foi amplamente discutida. Para além disso, relembrou que uma das observações do Representante da República prendia-se com o facto de não haver menção, no preâmbulo, sobre os moldes em que foram auscultados os representes dos

trabalhadores, pelo que se está a corrigir esta situação, dando conhecimento que se cumpriu com o que está previsto na lei. A deputada afirmou, ainda, que no relatório emitido acerca da proposta do Governo Regional tinha a indicação que se cumpria com o disposto nos artigos 472.º e 475.º do código do trabalho, isto é, que esteve em consulta pública durante 30 dias. A deputada referiu que, formal e juridicamente, cumpriu com a sua obrigação, sendo da responsabilidade do Governo Regional auscultar os sindicatos no processo de negociação coletiva, tendo a tutela cumprido com este preceito.
A terminar, lamentou que o Partido Socialista ainda tivesse dúvidas sobre a proposta, quando, atempadamente, foi contactado no sentido de se consensualizar uma proposta, mas foi o único partido a não dar resposta, ao contrário dos restantes que fizeram chegar as suas sugestões para dar corpo à proposta de substituição distribuída.

O deputado Rui Martins (CDS-PP) reiterou parte do que fora já referido pela deputada Délia Melo (PSD), explicando que urge resolver um problema, como forma também de dar resposta aos açorianos com a maior brevidade possível.

O deputado Pedro Neves (PAN) corroborou a necessidade de se imprimir celeridade no processo e lembrou que já aconteceu serem feitas diligências para ouvir sindicatos e estes, sem qualquer explicação prévia, faltarem. Caso os sindicatos quisessem, de facto, ser ouvidos, teriam sempre esta possibilidade. Bastaria, para tal, emitir parecer no período de consulta pública ou manifestar interesse em participar numa comissão.

A terminar, o deputado Tiago Lopes (PS) fez uma interpelação à mesa, referindo que a intervenção da deputada Délia Melo (PSD) levava a que se pudesse fazer a leitura que o Partido Socialista não se tinha mostrado disponível para dialogar, quando a proposta de alteração foi enviada cerca de vinte minutos antes da reunião, um tempo manifestamente insuficiente para a análise da mesma.

A contra-argumentar, a deputada disse ter estabelecido um primeiro contacto telefónico e, mais tarde, um contacto escrito onde reiterava a disponibilidade em definir uma proposta que fosse da concordância de todos, dizendo aguardar contacto caso este fosse o interesse também do Partido Socialista, pelo que a ausência de resposta não poderia ter levado a outra leitura. Aquilo que esperava era um contacto da parte do PS para, de seguida, articularem propostas, como aconteceu com os restantes partidos. Concluiu a dizer que a proposta apresentada é a sumula dos diferentes contributos dos Partidos que se mostraram abertos ao

diálogo, pelo que não considera que a proposta seja do PSD, mas sim de todos os partidos envolvidos na mesma.

POSIÇÃO DOS PARTIDOS SEM DIREITO A VOTO NA COMISSÃO

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda abstém-se com reserva de posição para plenário.

VOTAÇÃO DOS PARTIDOS

O **Grupo Parlamentar do PS abstém-se com reserva de posição para plenário.**

O **Grupo Parlamentar do PSD** emite parecer **favorável** relativamente à presente iniciativa.

O **Grupo Parlamentar do CDS-PP** emite parecer **favorável** relativamente à presente iniciativa.

A **Representação Parlamentar do CH** emite parecer **favorável** relativamente à presente iniciativa.

A Representação Parlamentar da IL emite parecer **favorável** relativamente à presente iniciativa.

CONCLUSÕES E PARECER

Com base na apreciação efetuada, a Comissão Permanente de Assuntos Sociais deliberou, por maioria, com os votos a favor do PSD, CDS-PP, CH e IL a abstenção do PS com reserva de posição para Plenário, emitir **parecer favorável** relativamente à presente reapreciação do Decreto Legislativo Regional.

Ponta Delgada, 17 de outubro de 2022.

A Relatora

Délia Melo

O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

ANEXO: Comunicação de Sua Excelência o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores.

O Presidente

J. Joaquim F. Machado

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO REPRESENTANTE DA REPÚBLICA
PARA A REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete de Sua Excelência o
Presidente da Assembleia Legislativa da
Região Autónoma dos Açores
Rua Marcelino Lima
9901 - 858 Horta

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Angra do Heroísmo
		Ofº_A 36	10/10/2022
		Proc° 43-02//22	

ASSUNTO: Devolução do DLR Nº 22/2022

Junto se devolve a Vossa Excelência o Decreto Legislativo Regional Nº 22/2022 - *Procede à Organização do Trabalho Médico Suplementar nos Serviços de Urgência e de Atendimento Permanente do Serviço Regional de Saúde da Região Autónoma dos Açores,* bem como mensagem fundamentada solicitando reapreciação do diploma.

Com os melhores cumprimentos.

O Chefe do Gabinete

António de Almeida da Costa Coelho

Exma. Senhor
Presidente da Assembleia Legislativa
da Região Autónoma dos Açores

Dirijo-me à Assembleia Legislativa a que Vossa Excelência preside para, no exercício da competência atribuída ao Representante da República pelo n.º 2 do artigo 233º da Constituição, solicitar uma nova apreciação do Decreto n.º 22/2022 – diploma recebido oficialmente no meu Gabinete para efeitos de assinatura em 28 de setembro de 2022, e que *"Procede à Organização do Trabalho Médico Suplementar nos Serviços de Urgência e de Atendimento Permanente do Serviço de Saúde da Região Autónoma dos Açores"* – dando conta aos digníssimos Deputados da Região das razões que motivaram esta minha decisão.

1. O Decreto n.º 22/2022 tem por objeto a revisão do regime do trabalho médico suplementar, efetuado nos serviços de urgência e no atendimento permanente, fixando o acréscimo remuneratório devido pela sua prestação.

Compreende-se a necessidade de atualizar o regime e os valores constantes do Decreto Legislativo Regional n.º 16/2013/A, de 14 de outubro, tanto em razão do

tempo transcorrido quando em razão da carência de recurso humanos que perpassa toda a área da saúde, porventura até agravada nos anos mais recentes.

Duas preocupações, porém, aconselham uma reanálise do regime jurídico agora emanado pela Assembleia Legislativa da Região. Uma primeira, de natureza formal, respeita à ausência no preâmbulo do diploma agora enviado para assinatura de uma referência à participação dos representantes dos trabalhadores e, em particular, ao cumprimento dos procedimentos decorrentes dos artigos 469° a 475° do Código do Trabalho e dos artigos 13° a 16° da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (que revogaram o regime constante da Lei n.° 23/98, de 26 de maio). A segunda preocupação, de natureza substantiva, decorre do facto de a redação agora proposta pelo artigo 1° do Decreto n.° 22/2022 não fixar quaisquer limites máximos ao número de horas de trabalho suplementar a prestar pelos médicos do Serviço Regional de Saúde – regime que permitiria resultados práticos que razoavelmente o legislador não poderia desejar.

Vejamos brevemente a primeira preocupação apontada, para depois fixar a nossa atenção na segunda.

2. É ponto assente que a disciplina normativa da organização do tempo de trabalho – seja horário de trabalho, férias e descanso semanal ou trabalho suplementar – constitui "legislação do trabalho", para efeitos do direito das comissões de trabalhadores e das associações sindicais participarem na respetiva elaboração (alínea *d)* do n.° 5 do artigo 54° e alínea *a)* do n.° 2 do artigo 56° da Constituição).

O exercício deste direito fundamental dos representantes dos trabalhadores a tomarem parte ativa no processo de elaboração da legislação do trabalho, depois de algumas incertezas sobre o seu alcance, foi detalhadamente regulado pela Lei n.° 23/98, de 26 de maio, entretanto substituída pelos já referidos artigos 469° a 475° do Código do Trabalho e pelos artigos 13° a 16° da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

Sucede que, no preâmbulo do Decreto n.º 22/2022, não se dá conta do cumprimento do disposto nestes preceitos. Ou melhor, faz-se referência à Declaração de Retificação n.º 50/2013, de 8 de novembro, que introduziu no preâmbulo do Decreto Legislativo Regional n.º 16/2013/A, de 14 de outubro, ora revogado, a menção que neste faltava ao cumprimento da Lei n.º 23/98, de 26 de maio (à data ainda vigente). Mas, não obstante, na parte final do preâmbulo do Decreto n.º 22/2022, antes da invocação das normas constitucionais e estatutárias habilitantes, inexiste uma referência explícita ao cumprimento dos direitos de participação dos representantes dos trabalhadores no procedimento de aprovação do novo regime do trabalho suplementar dos médicos, ora em apreciação.

Fica assim a dúvida: ou está em causa um novo lapso formal, exatamente idêntico ao ocorrido aquando da aprovação do Decreto Legislativo Regional n.º 16/2013/A, de 14 de outubro, e que porventura poderia ser corrigido posteriormente por via de nova retificação; ou, por qualquer razão, não foi dada aos competentes representantes dos trabalhadores, no processo legislativo agora findo, a oportunidade para se pronunciarem formalmente sobre o novo regime do trabalho suplementar dos médicos. Dúvida esta que, sublinhe-se, não foi possível superar através da consulta da informação disponível na página oficial da Assembleia Legislativa da Região sobre os processos legislativos já concluídos.

Note-se ainda, a este respeito, que a existência de uma alusão explícita ao cumprimento dos procedimentos previstos nos artigos 469º a 475º do Código do Trabalho e aos artigos 13º a 16º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, não se resume apenas a uma questão de boas práticas de legística formal. Com efeito, a dita referência expressa constitui uma garantia importante do respeito por um direito fundamental das comissões dos trabalhadores e das associações sindicais e, nessa medida, encontra-se concretizada por uma imposição legal, mormente o artigo 10º do Regime Jurídico da Publicação, Identificação e Formulário dos Diplomas Regionais

(cuja redação em vigor foi aprovada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 2/2022/A, de 1 de fevereiro).

3. O segundo motivo que aponta para a necessidade de reponderação do regime substantivo do artigo 1º do Decreto n.º 22/2022 decorre da circunstância de a ausência de limites máximos para a realização de trabalho suplementar – limites claros, com valor legislativo e de natureza imperativa – ser passível de comprometer valores constitucionais básicos, como a conciliação da vida profissional com a vida familiar, e direitos fundamentais dos trabalhadores, como o direito ao descanso e o direito à fixação de um limite da jornada de trabalho e de um período de descanso semanal (alíneas *b)* e *d)* do n.º 1 do artigo 59º da Constituição).

3.1. Afigura-se evidente que o legislador regional não pretendeu estabelecer um regime jurídico que permitisse às chefias do Serviço Regional de Saúde exigir dos respetivos médicos a prestação de trabalho suplementar sem "quaisquer limites máximos".

Isso significaria que estes profissionais poderiam ter de trabalhar de forma ininterrupta, 24 sobre 24 horas, sete dias por semana, incluindo dias úteis, sábados, domingos e feriados, 365 dias por ano. Mesmo considerando que estão em causa serviços de urgência e serviços de atendimento permanente, semelhante interpretação não seria apenas inconstitucional e violadora da própria dignidade dos trabalhadores em causa. Seria juridicamente impossível ou inviável, à luz dos mais elementares cânones da hermenêutica jurídica.

Em última análise, tal interpretação extremista, em vez de servir os utentes do Serviço Regional de Saúde, colocaria em risco a vida, a integridade física e a saúde dos próprios doentes.

3.2. Seguindo, portanto, a máxima hermenêutica segundo a qual não podem aceitar-se como válidas as interpretações normativas que conduzam a resultados impossíveis ou absurdos, é preciso indagar qual poderá ser o significado da expressão "não está sujeita a quaisquer limites máximos", quando referida à prestação de trabalho suplementar em serviço de urgência ou de atendimento médico permanente.

Ora, tendo em conta:

a) os antecedentes imediatos do regime agora emanado, mais precisamente o disposto no Decreto Legislativo Regional n.º 16/2013/A, de 14 de outubro;

b) os lugares paralelos no plano nacional – mormente os Decretos-Leis n.º 176/2009 e n.º 177/2009, de 4 de agosto, alterados conjuntamente pelo Decreto n.º 266-D/2012, de 31 de dezembro (respetivamente artigos 15º-A e 20º), assim como o artigo 22º-B do antigo Estatuto do Serviço Nacional de Saúde (introduzido pelo artigo 73º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro);

c) o regime vigente na Região Autónoma da Madeira, hoje constante do Decreto Legislativo Regional n.º 13/2019/M, de 22 de agosto;

d) a importante Diretiva 2003/88/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, conhecida por "Diretiva do Tempo de Trabalho" e que condicionou amplamente toda a legislação nacional nesta matéria, tanto no Código do Trabalho quanto na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, e que no seu artigo 17º contém derrogações (ainda que transitórias) ao seu regime geral de descanso diário (artigo 3º) e semanal (artigo 5º) dos trabalhadores, em atenção à especificidade dos serviços de "receção, tratamento e cuidados dispensados em hospitais e estabelecimentos semelhantes";

É razoável concluir que a referida não sujeição do trabalho suplementar dos médicos a "limites máximos" respeita apenas e unicamente aos limites máximos (diários e anuais) contidos na lei geral, aplicáveis por isso à generalidade dos trabalhadores, por efeito do Código do Trabalho (artigo 228º) ou da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (artigo 120º), ou ainda por efeito de acordos coletivos de trabalhos (respetivamente nacionais e regionais) [por exemplo: ACT da Carreira Especial Médica n.º 2/2009, DR, II, de 13 de outubro (artigo 42º); ACT n.º 5/2012, DR, II, de 7 de dezembro, alterado pelo ACT n.º 14/2020, JO, de 18 de novembro (cláusula 43ª, n.º 6); ACT n.º 8/2012, JO, II, de 17 de julho, com a última alteração do ACT n.º 29/2020, JO, II, de 25 de novembro (cláusula 44ª n.º 6)].

Por conseguinte, a ausência de limites (diários e anuais) máximos não significa – não poderia significar – absoluta e total ausência de quaisquer outros limites, em particular de limites especiais ou específicos do trabalho médico em serviço de urgência ou de atendimento permanente, moldados em função da natureza desta função.

3.3. Esta interpretação claramente restritiva explica que em vários dos preceitos nacionais e regionais acima referidos – preceitos que, *brevitas causa*, aqui não se reproduzem – o segmento normativo que exclui o trabalho suplementar médico da aplicação de "limites máximos" seja imediatamente complementado por um limite específico e, em particular, por uma proibição de os médicos serem chamados a prestar, em média, mais de 48 horas de trabalho por semana (incluindo trabalho em horário normal e suplementar), num período de referência de seis meses.

Mais concretamente, a não aplicação dos limites máximos de duas horas diárias e de 150 horas anuais de trabalho suplementar decorrentes da legislação geral – estas extensíveis até 200 horas por instrumento de regulação coletiva do trabalho – é compensada, atendendo às especificidades dos serviços em causa, por um limite mais flexível, que permite dias e semanas de trabalho bastante intensos e intervalos de

descanso mais curtos, desde que a média de seis meses não seja superior a 48 horas de trabalho semanais.

Em última análise, porém, este limite semanal/semestral específico dos médicos não deixa de se traduzir num limite anual máximo, aliás muitíssimo mais elevado do que o resultante do regime legal geral – considerando a possibilidade matemática de um médico ser chamado a fazer todas as semanas ao longo de todo o ano (exceto nas férias) oito horas de trabalho suplementar (acima das 40 horas correspondentes ao período normal de trabalho).

3.4. É justamente este equilíbrio entre, por um lado, as especiais exigências de continuidade dos serviços de urgência e de atendimento médico permanente, e, por outro lado, a necessidade de prever limites (sejam eles gerais ou especiais, anuais ou semanais, médios ou totais) ao tempo de trabalho efetivo (normal e suplementar) dos profissionais médicos que a redação do artigo 1º do Decreto n.º 22/2022 parece vir perturbar.

Com efeito, relativamente ao regime anteriormente vigente na Região Autónoma dos Açores (e, *grosso modo*, também no Continente e na Madeira) não apenas cai do texto da norma do n.º 1 do artigo 1º a anterior referência a um limite semanal de 48 horas, apurado em média semestral, como desaparece também a necessidade de acordo do trabalhador para superar excecionalmente esse teto, antes consagrada no artigo 2º do Decreto Legislativo Regional n.º 16/2013/A, de 14 de outubro.

Ainda que o acordo tenha uma valia limitada no âmbito do Direito do Trabalho, a verdade é que a necessidade de obter o consentimento do trabalhador descaracteriza juridicamente o trabalho em questão como suplementar, dado que faz parte da natureza deste – segundo o regime em vigor – a possibilidade de ser imposto unilateralmente pelo empregador.

3.5. Não parece, tão pouco, que o equilíbrio acima referido possa ser garantido pelo n.º 2 do artigo 1º do Decreto n.º 22/2022.

Na verdade, o n.º 2 do artigo 1º constitui na prática uma norma em branco, que não densifica suficientemente o critério de "extrema e imperiosa necessidade". Bem pelo contrário, a ausência de uma distinção entre "trabalho suplementar" e "trabalho suplementar acima de um certo limite (considerado elevado)" conduz inevitavelmente a uma normalização da excecionalidade: como todo e qualquer tempo de trabalho suplementar será prestado apenas em circunstâncias de necessidade extrema e imperiosa, existe o risco de se multiplicarem no Serviço Regional de Saúde as situações excecionais.

Claramente, esta norma não diz ao aplicador que o recurso a trabalho suplementar médico é admissível apenas em casos de força maior, como catástrofes naturais, acidentes graves ou surtos pandémicos. Dela decorre, ao invés, a admissibilidade do trabalho suplementar acima de qualquer limite sempre que – em situações de perfeita normalidade, do ponto de vista da proteção civil ou da saúde pública – seja necessário manter em pleno funcionamento os serviços de urgência (não sendo neste preceito incluídos, por lapso, os serviços de atendimento permanente), ou seja, 365 dias por ano.

Acresce ainda dizer que, quando na parte final deste n.º 2 do artigo 1º se recorre à expressão "*bem como esgotadas as horas extraordinárias*", se faz uso de um conceito jurídico – o de "horas extraordinárias" – que a legislação laboral há muito abandonou e substituiu, justamente, pelo conceito de "trabalho suplementar". Fica a ideia de que o trabalho suplementar acresce às horas extraordinárias quando, na realidade, acima do período normal de trabalho só existe trabalho suplementar.

3.6. Finalmente, o disposto no artigo 3º deste Decreto n.º 22/2022 dificulta sobremaneira a matização, por via de interpretação sistemática ou integrativa, da

norma do n.º 1 do artigo 1º que literalmente isenta o trabalho suplementar médico da sujeição a "quaisquer limites máximos"

O referido artigo 3º, numa solução ainda herdada do n.º 3 do artigo 22º-B do antigo Estatuto do Serviço Nacional de Saúde (e de outras normas orçamentais aprovadas no período de vigência do Plano de Assistência Económica e Financeira), determina a respetiva imperatividade e prevalência sobre quaisquer outras normas legais ou de convenção coletiva de trabalho. Além de pouco consentânea com a dignidade constitucional da contratação coletiva, esta opção legislativa parece forçar uma interpretação isolada ou autárquica do artigo 1º, dificultando a identificação de limites externos ou de outros fatores de moderação da duração do trabalho suplementar dos médicos – não obstante a sua incontornável necessidade jurídica.

Com os mais cordiais cumprimentos, saúdo, na pessoa de Vossa Excelência, todos os Senhores Deputados.

Angra do Heroísmo, 10 de outubro de 2022.

O Representante da República

Pedro Catarino

Assinado de forma digital por Pedro Catarino
Dados: 2022.10.10 09:49:05 Z

Pedro Catarino