

PARECER N.º 05/2011

- Referência: SM/15/2011.SM.0214 (CJ)
- Assunto: Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa. Deliberação do Conselho de Administração. Circular Informativa. Internato Médico. Estágios ou Cursos de Formação no Estrangeiro
- Legislação: **Código do Procedimento Administrativo (CPA)**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro;
Decreto-Lei n.º 203/2004, de 18 de Agosto: aprova o regime jurídico do internato médico (RJIM).
Portaria n.º 183/2006, de 22 de Fevereiro: aprova o regulamento do internato médico (RIM).
Portaria n.º 1373/2007, de 19 de Outubro (PTA 1373/2007): cria o Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa (CHPL).
- Questão: *Legalidade da deliberação do Conselho de Administração do CHPL, divulgada pela Circular Informativa n.º 7, de 18 de Janeiro de 2011, definindo regras relativas à autorização de realização de estágios e de cursos de formação no estrangeiro, no âmbito do internato médico.*

I. A DELIBERAÇÃO

O Conselho de Administração do CHPL, por via da Circular Informativa n.º 7, de 18 de Janeiro de 2011, divulgou a deliberação do seguinte teor:

«Considerando que a frequência de estágios ou cursos de formação fora do país só deverá ocorrer em situações de especial interesse para a formação dos médicos internos, competindo ao Conselho de Administração do CHPL emitir as respectivas autorizações sempre que essas acções não ultrapassem os 30 dias seguidos ou

interpolados, competindo ainda a este Conselho emitir pareceres em relação a todas as acções que ultrapassem esse limite de tempo, e ouvida a Direcção do Internato Médico, o Conselho de Administração do CHPL, delibera:

1. As acções de formação fora do País, com duração superior a 3 meses não são consideradas adequadas à formação dos médicos internos.
2. Não são igualmente consideradas adequadas as acções de formação fora do país que ultrapassem seis meses na sua totalidade, de forma seguida ou continuada durante os 5 anos de internato.
3. No 1.º ano de internato, a decorrer no CHPL, os estágios ou cursos de formação fora do país só em casos muito excepcionais, devidamente fundamentados, serão autorizados.
4. Tendo em consideração que estas acções de formação não devem prejudicar o normal funcionamento dos serviços nem o treino regular de urgência (“bancos”) dos médicos internos, o cumprimento do serviço de urgência deve ficar garantido em pelo menos 1/3 do período de duração dessas acções, quer directamente, quer por trocas de compensação de bancos, previamente acordadas e autorizadas pelo responsável pela organização das escalas de serviço de urgência.»¹

II. ENQUADRAMENTO LEGAL

O CHPL, pessoa colectiva de direito público que integra o Hospital de Júlio de Matos e o Hospital de Miguel Bombarda, foi criado pela PTA 1373/2007.

Estatui o n.º 4 do artigo 17.º do RJIM:

«Aos internos do internato médico podem ser concedidas comissões gratuitas de serviço, bolsas de estudo ou equiparações a bolseiro, no País ou no estrangeiro, em condições a estabelecer no Regulamento do Internato Médico, desde que se destinem à frequência de estágios reconhecidos e de especial interesse para a sua formação, designadamente pela sua diferenciação, e que não ultrapassem a duração fixada no internato médico.»

Estabelece, por seu turno, o artigo 61.º do RIM, em desenvolvimento do disposto na norma vinda de transcrever:

¹ Sublinhados nossos.

«1 - Aos médicos do internato médico podem ser concedidas comissões gratuitas de serviço, bolsas de estudo ou equiparações a bolseiro, no País ou no estrangeiro, quando se proponham frequentar estágios ou cursos ou participar em seminários, congressos ou outras acções de formação de idêntica natureza.

2 - As comissões gratuitas de serviço, sem prejuízo do disposto no número seguinte, só podem ser concedidas quando as acções de formação a frequentar:

- a) Se enquadrem no plano de formação estabelecido e em desenvolvimento e, no caso de acções de formação que correspondam a estágios ou áreas de formação do programa da área profissional, não ultrapassem a duração fixada no programa para esses estágios ou áreas de formação; ou
- b) Sejam destinadas à frequência de acções de formação de curta duração ou de carácter avulso, as quais não devem exceder 15 dias por ano nem prejudicar o tempo de formação de cada estágio.

3 - A frequência no estrangeiro de estágios ou cursos que correspondam a estágios ou áreas de formação da especialidade só será autorizada nos casos de especial interesse para a formação.»

O regime de *autorização* das comissões gratuitas de serviço, para frequência de acções de formação, está previsto no artigo 62.º do RIM nos seguintes termos:

«As comissões gratuitas de serviço são concedidas:

- a) Pelo órgão dirigente máximo do estabelecimento de colocação do médico interno, quando as acções de formação a frequentar não ultrapassem os 30 dias por ano, seguidos ou interpolados, ouvido o director ou coordenador do internato;
- b) Por despacho do secretário-geral do Ministério da Saúde, nos casos em que este limite seja excedido, sob proposta do CNIM [Conselho Nacional do Internato Médico] e com parecer técnico da Ordem dos Médicos.»

No procedimento de autorização das referidas comissões gratuitas de serviço, qualquer que seja a sua duração, têm ainda intervenção prévia, ao nível da emissão de parecer, o *orientador de formação* e o *director do serviço* a que pertence o médico interno interessado na frequência da acção de formação (artigo 63.º, n.º 3, do RIM).

Invoca o Conselho de Administração do CHPL, na deliberação por si aprovada, a sua competência para emitir pareceres em relação a todas as acções de formação que ultrapassem os 30 dias por ano, seguidos ou interpolados. Mais refere que a aprovação da referida deliberação foi precedida da audição da Direcção do Internato Médico.

Sucedem que nenhum destes órgãos detém, à face da lei, qualquer *poder de intervenção* no procedimento de autorização de comissões gratuitas de serviço para a frequência, por médicos internos, de acções de formação no país ou no estrangeiro, de duração superior a 30 dias por ano. O que a lei prevê, ao nível procedimental, para tais acções de formação é, nos termos dos artigos 62.º, alínea a) e 63.º, n.º 3, do RIM, a competência do *Secretário-Geral do Ministério da Saúde* para autorizar as respectivas comissões gratuitas de serviço, sob proposta do *CNIM* e com os pareceres técnicos da *Ordem dos Médicos*, do *orientador de formação* e do *director de serviço* a que pertence o médico interno interessado na frequência da acção de formação em causa.

O Conselho de Administração do CHPL e a Direcção do Internato Médico não dispõem, assim, de *credenciação legal* para se pronunciarem sobre as regras e critérios que devem presidir à concessão de comissões gratuitas de serviço destinadas à frequência, por médicos internos, de acções de formação no estrangeiro de duração superior a 30 dias por ano, seguidos ou interpolados, como é o caso das situações previstas nos n.ºs. 1 e 2 da Circular Informativa n.º 7, de 18 de Janeiro de 2011.

Nestes termos,

Qualquer acto administrativo que, com fundamento nas regras previstas nos n.ºs. 1 e 2 da referida Circular Informativa, indefira o pedido de concessão de uma comissão gratuita de serviço destinada à frequência, por um médico interno, de uma acção de formação no estrangeiro, de duração superior a 30 dias, seguidos ou interpolados, enfermará de vício de *incompetência relativa*, o que a torna ilegal e anulável (artigo 135.º do CPA) pelo médico interno lesado.

Ainda que o Conselho de Administração do CHPL detivesse competência legal para se pronunciar sobre a autorização das referidas comissões gratuitas de serviço e para definir regras relativas à sua concessão, é manifesto que o critério, previsto nos n.ºs. 1 e 2 da Circular Informativa n.º 7, de 18 de Janeiro de 2011, para aferir da adequação ou não das acções formativas a realizar no estrangeiro ao plano e programa de formação dos médicos internos, não tem suporte *lógico-racional* que permita inteligir a sua razão de ser.

Com efeito,

Qual o fundamento, designadamente técnico-científico, que permite afirmar e justificar que uma acção de formação de duração igual ou inferior a três meses seja susceptível de ser considerada *adequada* à formação de um médico interno e que uma outra, de duração superior, seja tida, em definitivo, como *inadequada* a tal formação, unicamente em razão do seu tempo de duração ? A mesma questão pode ser colocada por referência às acções de formação que, ao longo dos cinco anos do internato, ultrapassem ou não os seis meses de duração seguida ou interpolada.

Afirmar *a priori*, em abstracto e de modo incondicional, a inadequação de um estágio ou curso de formação a realizar no estrangeiro à formação de um médico interno, unicamente em razão da duração de tais acções formativas ultrapassar três meses por ano ou seis meses ao longo dos cinco anos do internato, é definir um critério de julgamento *incongruente* ou, no mínimo, *obscuro* e *insuficiente*, pelo que qualquer acto administrativo que, com base em tais fundamentos, indefira a concessão de uma comissão gratuita de serviço destinada à frequência, no estrangeiro, de uma acção de formação no âmbito do internato médico, padecerá de *vício de forma, por falta de fundamentação*, determinante da ilegalidade da decisão e, portanto, da susceptibilidade da sua anulação (artigos 125.º, n.º 2 e 135.º do CPA).

A regra prevista no n.º 3 da Circular Informativa n.º 7, de 18 de Janeiro de 2011, está em sintonia com o disposto no n.º 3 do artigo 61.º do RIM. A frequência de estágios e cursos no estrangeiro só deve ser autorizada, nos termos deste preceito, nos casos de

«*especial interesse*» para a formação dos médicos internos, ou seja, excepcionalmente e a coberto de pertinente fundamentação.

Note-se, porém, que o referido preceito legal é aplicável a todas as acções de formação a realizar no estrangeiro e durante *todo o período de duração fixado para o respectivo internato médico*, não se restringindo, portanto, ao 1.º ano, conforme se prevê no n.º 3 da citada Circular Informativa.

A regra prevista no n.º 4 da Circular Informativo em apreço – que obriga o médico interno, para efeitos de autorização da frequência de uma acção formativa no estrangeiro, a assegurar o cumprimento do *serviço de urgência*, no estabelecimento de colocação, em, pelo menos, 1/3 do período de duração da respectiva acção de formação – não pode passar, igualmente, sem reparo.

Sem prejuízo dos médicos internos poderem e deverem colaborar, na medida da sua competência e capacidade técnicas, na actividade diária do serviço onde estão colocados e, em particular, nas escalas do serviço de urgência, importa não perder de vista que o internato médico é, por natureza e definição, «(...) *um processo único de formação médica especializada, teórica e prática, tendo como objectivo habilitar o médico ao exercício tecnicamente diferenciado na respectiva área profissional de especialização*» (artigo 2.º, n.º 1, do RJIM). Todo o planeamento e programação das actividades a desenvolver ao longo do internato, em particular dos estágios, cursos e demais acções formativas, devem assim ter em conta, *prioritariamente*, as exigências e necessidades daquele processo de formação médica especializada e não, propriamente, o normal e regular funcionamento dos serviços, designadamente do serviço de urgência, objectivos que devem ser assegurados, em primeira linha, pelos médicos que já concluíram o seu processo de formação médica especializada e já se encontram integrados na carreira especial médica. É por isso, aliás, que os horários de trabalho dos médicos internos devem ser definidos e programados «*tendo em conta as actividades do internato*» (artigo 16.º, n.º 3, do RJIM).

O n.º 4 da Circular Informativa n.º 7, de 18 de Janeiro de 2011, opera uma inversão da regra de precedência legalmente prevista: o «normal funcionamento dos serviços» e o «cumprimento do serviço de urgência» *é que não podem prejudicar as actividades próprias do internato, designadamente os estágios e demais acções de formação, e não o contrário*. Acresce que, por referência às acções de formação no estrangeiro, o único critério legalmente previsto, na ponderação dos motivos atinentes à respectiva autorização, é o «*especial interesse*» daquelas acções para a formação dos médicos internos (artigo 61.º, n.º 3, do RIM).

O referido critério definido pelo Conselho de Administração do CHPL – obrigação do médico interno de assegurar o cumprimento do serviço de urgência em, pelo menos, 1/3 do período de duração fixado para a acção de formação que pretende efectuar – não tem, assim, correspondência com o critério consagrado pelo legislador para o efeito. Assim sendo, qualquer acto administrativo que, com base naquele fundamento, indefira a concessão de uma comissão gratuita de serviço destinada à frequência, no estrangeiro, de uma acção de formação no âmbito do internado médico, enfermará de vício de *violação lei, por erro sobre os pressupostos de facto* (artigo 61.º, n.º 3, do RIM), o que a tornará ilegal e passível de anulação pelo interessado (artigo 135.º do CPA).

Por último,

Se o objectivo é assegurar o normal funcionamento do serviço de urgência, a fixação do limite mínimo de 1/3 por referência ao período de duração da acção formativa em causa e não, como faria sentido, por referência ao período semanal ou mensal de funcionamento do serviço de urgência, revela-se uma medida *contraditória* nos seus próprios termos e, nessa medida, susceptível de conduzir à *falta de fundamentação* do correspondente acto administrativo, com a sua consequente ilegalidade e susceptibilidade de anulação (artigos 125.º, n.º 2 e 135.º, do CPA).

III. SÍNTESE CONCLUSIVA

1. Nem o Conselho de Administração do CHPL, nem a respectiva Direcção do Internato Médico, detêm, nos termos da lei, **competência** para a emissão de *pareceres* relativos à concessão de comissões gratuitas de serviço aos médicos interno para efeitos de frequência, no estrangeiro, de acções de formação de duração superior a 30 dias por ano, seguidos ou interpolados.
2. Tal competência cabe à **Ordem dos Médicos**, ao **orientador de formação** e ao **director do serviço** a que o médico interno pertence, sendo que a competência para a respectiva *autorização* é do Secretário-Geral do Ministério da Saúde, sob proposta do CNIM.
3. Tal falta de credenciação legal gera a **invalidade** das regras definidas nos n.ºs. 1 e 2 da Circular Informativa n.º 7, de 18 de Janeiro de 2011, as quais, de resto, se mostram *incongruentes, obscuras e insuficientes*, não dando, por isso, cumprimento ao **dever geral de fundamentação** nos termos do previsto no artigo 125.º do CPA.
4. O único critério legalmente previsto para a autorização de frequência, no âmbito do internato médico, de acções formativas no estrangeiro, é o do «**especial interesse**» de tais acções para a formação dos médicos internos.
5. A regra definida no n.º 4 da citada Circular Informativa, para além de inverter a **regra legal de precedência**, no âmbito do internato médico, da necessidade e utilidade das *acções de formação* próprias do internato sobre as exigências impostas pelo «*normal funcionamento dos serviços*» (em particular do *serviço de urgência*), ao reportar o limite mínimo de cumprimento do serviço de urgência, por parte médico interno, ao período de duração da acção formativa a frequentar e não, como faria sentido, ao período semanal ou mensal de funcionamento daquele serviço, mostra-se em si mesma *contraditória e inadequada* à prossecução do fim visado e, portanto, **deficientemente fundamentada**.

SINDICATO DOS MÉDICOS DA ZONA SUL

SERVIÇO JURÍDICO

9

Lisboa, 14 de Fevereiro de 2011

(J. Mata)