



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Chefe de Gabinete

Rua da Escola Politécnica, n.º 140, 1269-269 Lisboa-Portugal.

Tel: 213 921 900 Fax: 213 975 255 Email: correiopgr@pgr.pt

Exma. Senhora
Presidente da Comissão Executiva da FNAM -
Federação Nacional dos Médicos
Dra. Joana Bordalo e Sá
Rua de Tomar, n.º 5-A
3000-401 Coimbra

Ofício n.º 148688.24 de 15-03-2024 - DA n.º 542/24

Assunto : «Pedido de declaração de inconstitucionalidade» - V. Referência 57/2023, de 22/12/2023»

Tenho a honra de remeter a V. Exa. cópia do parecer elaborado pelo Ministério Público junto do Tribunal Constitucional, no âmbito do pedido formulado ao abrigo do disposto no art. 281º, n.º 2, aL e) da Constituição da República Portuguesa, no sentido de ser requerida a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constante dos artigos 13º, n.º 1, al. b), c) e d), 14º, n.º 1, al. b) e 18º, n.º 5 e 7 do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07/11.

Aproveita-se a oportunidade para lamentar a mencionada receção de redação menos cuidada da transcrição do texto das conclusões, que se deveu a constrangimentos informáticos, conforme resulta do cotejo do texto por V. Exa. recebido com o teor do ofício remetido, que segue igualmente anexo para melhor elucidação.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe de Gabinete



Sérgio Pena



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

Processo Administrativo nº 1/2024

Parecer

I - O presente Processo Administrativo teve início com requerimento dirigido à Exma. Senhora Procuradora Geral da República, pela FEDERAÇÃO NACIONAL DOS MÉDICOS (doravante designada por FNAM), nos termos do qual esta entidade solicita, ao abrigo do disposto no art. 281º, nº 2, al. e) da Constituição da República Portuguesa, que seja requerida a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constante dos arts. 13º, nº 1, al. b), c) e d), 14º, nº 1, al. b) e 18º, nº 5 e 7 do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11.

Cumpre, assim, apreciar da compatibilidade dos referidos normativos, com princípios e regras constitucionais, mais concretamente, com o princípio “da precisão, clareza ou determinabilidade das leis, ínsito no conceito de Estado de Direito democrático” previsto no art. 2º da Constituição da República Portuguesa, com o princípio da proporcionalidade (art. 18º, nº 2 da Constituição da República Portuguesa), com os direitos dos trabalhadores, consagrados no artigo 59.º, da Constituição da República Portuguesa, com o direito à contratação coletiva constante do art. 56º, nº 3 da Constituição da República Portuguesa e com o direito à saúde consagrado no art. 64º da Constituição da República Portuguesa e, em consequência, sugerir, ou não, à Exm.ª Sr.ª Procuradora-Geral da República que requeira, junto do Tribunal Constitucional, a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, daquela norma.

II – Do contexto normativo:

Dispõe o n.º 3 da Base 29 da Lei de Bases da Saúde, aprovada pela Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro, que “O Estado deve promover uma política de recursos humanos que valorize a dedicação plena como regime de trabalho dos profissionais de saúde do SNS, podendo, para isso, estabelecer incentivos”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

A referida Lei de Bases previa, deste modo, a necessidade de criar um regime de incentivos aos trabalhadores médicos, em ordem a promover uma política de recursos humanos que garantisse a estabilidade do vínculo aos profissionais médicos, destinada a combater a precariedade e a existência de trabalhadores sem vínculo, bem como a incentivar o trabalho em equipa, a multidisciplinaridade e complementaridade entre os diferentes profissionais de saúde e a formação profissional contínua.

No desenvolvimento do citado preceito da Lei de Bases da Saúde, o **Decreto-Lei nº 103/2023**, de 7 de novembro, veio, assim, aprovar o **regime jurídico de dedicação plena** e organização e funcionamento das unidades de saúde familiar, visando dotar o Serviço Nacional de Saúde (SNS) de uma estrutura de recursos humanos organizada, com vista a melhor satisfazer as necessidades de saúde da população.

O aspeto central deste diploma é a definição do **regime da dedicação plena** como instrumento de contratualização individual e valorização do desempenho, que visa reter e motivar os profissionais de saúde no SNS e, consequentemente, contribuir para a melhoria do acesso dos utentes.

De acordo com o preâmbulo do referido diploma “O regime de dedicação plena corresponde a um modelo de organização do trabalho, assente, em regra, no trabalho desenvolvido por equipas multidisciplinares que integram as unidades de saúde familiar (USF), na área dos cuidados de saúde primários, e os centros de responsabilidade integrados (CRI), na área hospitalar, associando-se o cumprimento de objetivos previamente contratualizados a um sistema retributivo misto, composto pela remuneração base, por suplementos e por incentivos ao desempenho.”

De acordo com o artigo 2.º do referido decreto-lei, ficam sujeitos ao regime de dedicação plena:

- i) na área dos cuidados de saúde primários, as equipas multiprofissionais que integrem unidades de saúde familiar;
- ii) na área hospitalar, as equipas multiprofissionais que integrem centros de responsabilidade integrados, juntamente com os médicos designados, em regime de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

comissão de serviço, para o exercício de funções de direção de serviço ou de departamento dos estabelecimentos e serviços de saúde do Serviço Nacional de Saúde;

iii) na área da saúde pública, os trabalhadores médicos.

O mesmo artigo prevê ainda a possibilidade de adesão individual, ao regime de dedicação plena, dos médicos das áreas dos cuidados de saúde primários e hospitalar que não integrem uma unidade de saúde familiar ou um centro de responsabilidade integrado.

A este regime de dedicação plena está associado um regime remuneratório específico (art. 4º), bem como um particular regime de incompatibilidades e impedimentos (art. 7º).

Concretamente, no regime de dedicação plena na área hospitalar, o valor/hora do trabalho suplementar é calculado tendo por base o somatório do valor da remuneração base com o suplemento de 25% associado à prestação das 5 horas complementares de atividade assistencial, o qual será considerado no cálculo dos subsídios de férias e Natal (art. 15º).

O período normal de trabalho dos médicos da área hospitalar que adiram ao regime de dedicação plena é de 35 horas semanais, às quais acrescem 5 horas complementares de atividade assistencial, num total de 40 horas semanais (art. 12º, nº 1 do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11).

Os profissionais da equipa multiprofissional que integram um Centro de Responsabilidade Integrada (CRI), constituído antes da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 103/2023, de 7 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei nº 118/2023, de 20 de dezembro, não estão obrigados ao regime de dedicação plena.

O regime de dedicação plena não se aplica, assim, aos CRI existentes a 1 de janeiro de 2024 e, mesmo em relação aos CRI que venham a ser criados depois dessa data (como decorre do artigo 7.º do Decreto-Lei nº 118/2023, de 20 de dezembro), o regime remuneratório previsto no capítulo VII do regime jurídico da organização e funcionamento dos CRI, só virá a aplicar-se depois da publicação de portaria que, para a correspondente área ou áreas de intervenção assistencial, venha a definir o respetivo regime de incentivos ao desempenho e, sendo o caso, suplemento de integração de cuidados (vd. informação fornecida pela Administração Central do Sistema de Saúde,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

I.P. (SNS) sobre a aplicação do Decreto-Lei n.º 103/2023, de 07/11, alterado pelo Decreto-Lei n.º 118/2023, de 20/12, in https://www.acss.min-saude.pt/wp-content/uploads/2016/09/FAQs-Dedicacao-Plena_22DEZ2023_VF.pdf).

Veio a FNAM questionar a constitucionalidade de diversas normas deste novo diploma, importando aqui apreciar cada uma delas em separado e aferir da sua compatibilidade com os princípios da Lei Fundamental.

III – Do art. 13.º, n.º 1, al. b) e c) do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07/11:

Concretamente, o art. 13.º, n.º 1, al. b) e c) do Decreto-Lei n.º 103/2023, de 7 de novembro, no que respeita aos limites horários do trabalho suplementar dos trabalhadores médicos, que realizam serviço de urgência no regime de dedicação plena, estabelece o seguinte:

Artigo 13.º

Prestação de trabalho dos trabalhadores médicos que realizam serviço de urgência

1 - No caso dos trabalhadores médicos que realizam serviço de urgência, o regime de dedicação plena implica:

a) (...);

b) A prestação, quando necessário, de um período semanal único de até 6 horas de trabalho suplementar no serviço de urgência, externa e interna, e em unidades de cuidados intensivos e em unidades de cuidados intermédios;

c) A prestação de trabalho suplementar a que se refere a alínea anterior não se encontra sujeita a limites máximos, quando seja necessária ao funcionamento de serviços de urgência, não podendo o médico realizar mais de 48 horas por semana, incluindo trabalho suplementar, num período de referência de seis meses, nem exceder 250 horas de trabalho suplementar por ano;

Ou seja se, por um lado, na alínea b) do mencionado preceito se estabelece um limite máximo semanal de seis horas de trabalho suplementar, certo é que, na alínea c) do mesmo preceito, se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

estipula que a referida prestação de trabalho suplementar não está sujeita a quaisquer limites máximos, embora se acrescente “salvo o de 48 horas por semana, incluindo trabalho suplementar, num período de referência de seis meses, por um lado e o de 250 horas de trabalho suplementar por ano”.

Refere a FNAM, na sua exposição, que o fundamento material das normas constantes das alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 103/2023, de 7 de novembro, é o mesmo, pelo que não é possível descortinar a razão de ser de, na primeira previsão, constante da referida alínea b), se sujeitar a prestação de trabalho suplementar ao limite máximo semanal de seis horas e de, na segunda previsão, constante da referida alínea c), se isentar a prestação do mesmo trabalho suplementar de quaisquer limites máximos, com exceção dos acima mencionados.

Conclui a Federação Nacional dos Médicos que as normas em apreço, em razão da apontada incongruência, são, assim, **materialmente inconstitucionais**, por violação do princípio da precisão, clareza ou determinabilidade das leis, ínsito no conceito de Estado de Direito democrático que a República Portuguesa proclama ser (art. 2.º da Constituição da República Portuguesa), bem como, que o art. 13.º, n.º 1, al. c) do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 7/11 é materialmente inconstitucional, por violação das normas constantes dos artigos 18.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa (princípio da proporcionalidade), 59.º, n.º 1, alínea b) (direito de conciliação da vida profissional com a vida pessoal), alínea c) (direito à prestação de trabalho em condições de segurança e saúde), alínea d) (direito ao repouso e lazeres, a um limite máximo da jornada de trabalho e ao descanso semanal), e n.º 2, alínea b) (dever de fixação, a nível nacional, dos limites da duração de trabalho) e alínea c) (dever de proteção especial do trabalho prestado em condições de risco e penosidade) e art. 64.º, n.º 1 (direito à proteção da saúde).

Analisando:

O art. 13.º do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07-11 regula o **horário de trabalho dos trabalhadores médicos da área hospitalar submetidos ao regime de dedicação plena e que prestem funções nos serviços de urgência**, sendo, que, de acordo com o citado preceito normativo, estão



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

obrigados, **quando necessário**, a prestarem um período semanal único de até 6 horas de trabalho suplementar, não podendo realizar mais de 48 horas por semana (num período de 6 meses), nem exceder 250 horas, num ano.

Refere a FNAM que não é possível descortinar a “razão de ser, lógico racional, de, na primeira previsão, constante da referida alínea b), se sujeitar a prestação de trabalho suplementar ao limite máximo semanal de seis horas e de, na segunda previsão, constante da referida alínea c), se isentar a prestação do mesmo trabalho suplementar de quaisquer limites máximos, com exceção dos acima mencionados”. Concluindo que “As normas em apreço, em razão da apontada incongruência, por demais ostensiva, são, assim, materialmente inconstitucionais, por violação do princípio da precisão, clareza ou determinabilidade das leis, ínsito no conceito de Estado de Direito democrático que a República Portuguesa proclama ser - artigo 2.º da CRP.”

A garantia do Estado de direito democrático previsto no art. 2º da Constituição da República Portuguesa pressupõe **segurança jurídica** nos atos do poder político, mormente na sua função legislativa, impondo-se, à lei emanada dos órgãos legislativos, exigências de compreensibilidade pelos seus destinatários e de determinabilidade suficiente para a fixação dos comportamentos das pessoas a quem a norma se dirige.

Sobre o princípio da **precisão ou determinabilidade das leis**, Gomes Canotilho (Direito Constitucional, 5.ª ed., Coimbra, 1991, pp. 376 e segs) entende que o mesmo, sob o ponto de vista intrínseco, reconduz-se às seguintes ideias:

- 1) exigência de clareza das normas legais, pois de uma lei obscura ou contraditória pode não ser possível, através da interpretação, obter um sentido inequívoco, capaz de alicerçar uma solução jurídica para o problema concreto;
- 2) exigência de densidade suficiente na regulamentação legal, pois um ato legislativo que não contém uma disciplina suficientemente concreta (=densa, determinada) não oferece uma medida jurídica capaz de alicerçar posições juridicamente protegidas dos cidadãos, constituir uma norma de atuação para a administração, nem possibilitar, como norma de controlo, a fiscalização da legalidade e a defesa dos direitos e interesses dos cidadãos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

Ora, a esta luz, haverá que concluir que as normas em apreço não se mostram contrárias ao princípio da segurança jurídica constitucionalmente previsto no art. 2º da Constituição da República Portuguesa, porquanto, mediante a leitura e interpretação integrada de todo o artigo, mostra-se inequívoco que o legislador pretendeu estabelecer limites máximos no horário de trabalho suplementar dos médicos, mesmo quando esta sua atividade seja necessária para assegurar os serviços de urgência.

Embora a redação dos preceitos possa não ser a mais rigorosa, nem a tecnicamente mais compreensível, designadamente, com a introdução do segmento que estabelece que a *prestação de trabalho suplementar a que se refere a alínea anterior não se encontra sujeita a limites máximos*, certo é que, da leitura integrada das duas alíneas se retira, com alguma facilidade, que a inexistência de limites máximos à prestação de trabalho suplementar é excecionada pelo limite de 48 horas semanais, num período de 6 meses e de 250 horas, num período de um ano.

Ou seja, o legislador acaba por deixar expreso que o trabalho suplementar no serviço de urgência **é limitado**, podendo ir até 6 horas de trabalho de semana, *não podendo o médico realizar mais de 48 horas por semana, incluindo trabalho suplementar, num período de referência de seis meses, nem exceder 250 horas de trabalho suplementar por ano.*

Tal interpretação, na verdade, é, além do mais, a mais consentânea com a legislação laboral aplicável e com a própria Constituição, que não admite a prestação de trabalho suplementar por período ilimitado.

A redação das alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 103/2023, de 7 de novembro, poderá configurar, efetivamente, uma situação de má técnica legislativa, em que um segmento da norma parece contrariar o outro, não se podendo, porém, daí retirar implicações no plano jurídico-constitucional de desconformidade com art. 2º da Constituição da República Portuguesa.

Assim, não se vislumbra na redação das alíneas b) e c) do mencionado art. 13º, a alegada ofensa constitucional alegada pela FNAM.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

Noutra vertente, invoca a FNAM a **inconstitucionalidade do art. 13.º, n.º 1, al. c) do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07-11**, por violação das normas constantes dos artigos 18.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa (princípio da proporcionalidade), 59.º, n.º 1, alínea b) (direito de conciliação da vida profissional com a vida pessoal), alínea c) (direito à prestação de trabalho em condições de segurança e saúde), alínea d) (direito ao repouso e lazeres, a um limite máximo da jornada de trabalho e ao descanso semanal), e n.º 2, alínea b) (dever de fixação, a nível nacional, dos limites da duração de trabalho) e alínea c) (dever de proteção especial do trabalho prestado em condições de risco e penosidade) e art. 64.º, n.º 1 (direito à proteção da saúde).

Sem especificar, em concreto, qual o segmento desta norma que entende violador dos referidos preceitos constitucionais, presume-se que o mesmo se prenda com o **número de horas de trabalho suplementar**, que seja exigível o trabalhador médico cumprir.

Tomando-se como correta a interpretação de que o normativo constante do art. 13.º, n.º 1, al. c) do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07/11 estabelece um limite de horas para a realização do trabalho suplementar em regime de urgência - *48 horas por semana, num período de referência de seis meses e 250 horas por ano* - será, então, de apreciar a constitucionalidade desses limites máximos fixados.

O **trabalho suplementar** traduz-se num “acréscimo de disponibilidade do trabalhador perante o empregador, que atua em prejuízo do seu direito ao descanso diário”, devendo a respetiva exigência, por isso mesmo, “estar fundada em motivos suficientemente fortes”. (cfr. Maria do Rosário Palma Ramalho, *Tratado de Direito do Trabalho. Parte II...*, cit., p. 498).

As condições em que a prestação de trabalho suplementar pode ser exigida pelo empregador encontram-se, em primeira linha, previstas no artigo 227.º, n.ºs 1 e 2, do Código do Trabalho e respeitam a necessidades anormais de gestão (ou seja, um acréscimo eventual e transitório de atividade que não justifique a contratação de um novo trabalhador), a situações de força maior ou situações em que o trabalho suplementar “seja indispensável para prevenir ou reparar prejuízo grave para a empresa ou para a sua viabilidade”.

Assim, a prestação de trabalho fora do horário normal é absolutamente excecional e só é permitida nos casos em que a realização de trabalho extraordinário se mostre necessária para fazer face a um



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

acréscimo de trabalho (eventual e transitório) que, pela sua natureza, não justifica a admissão de novos trabalhadores ou, além disso, em caso de força maior ou quando for indispensável para prevenir ou reparar prejuízos graves para a empresa ou para assegurar a sua viabilidade.

No caso da verificação de tais circunstâncias, o trabalhador é obrigado a realizar a prestação de trabalho suplementar, salvo quando, havendo motivos atendíveis, expressamente solicite a sua dispensa (art. 227º, nº 3 do Código do Trabalho).

A exigência de trabalho suplementar importa uma alteração quantitativa, unilateral, do objeto do contrato, ainda que transitória ou pontual, em função de necessidades de reorganização do serviço. Consequentemente, para evitar o abuso de tal instituto por parte da entidade empregadora, a lei determina, antecipadamente, as hipóteses da realização do trabalho suplementar, fixa as contrapartidas dessa prestação e estabelece limites quantitativos (art. 228º do Código do Trabalho), fora dos quais, naturalmente, a obrigatoriedade do trabalho suplementar não existe.

Na norma constante do art. 13º, nº 1, al. c) do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11, o legislador estabeleceu **novos máximos diários, semanais e anuais para a realização de trabalho suplementar**, em limites superiores aos fixados no Código do Trabalho, na Lei Geral do Trabalho em Função Públicas (Lei nº 35/2014, de 20 de junho), no DL nº 176/2009 de 04-08 (aplicável aos médicos em regime de contrato individual de trabalho, nos termos do Código do Trabalho, nas entidades públicas empresariais e nas parcerias em saúde, em regime de gestão e financiamento privados, integradas no Serviço Nacional de Saúde), no DL nº 177/2009 de 04-08 (aplicável aos médicos integrados na carreira especial médica cuja relação jurídica de emprego público seja constituída por contrato de trabalho em funções públicas), bem como no Acordo Coletivo da carreira especial médica nº 2/2009 (abreviadamente, ACCE nº 2/2009).

Como já referido supra, o Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11 nasceu da necessidade de reorganização dos serviços hospitalares, dotando-os, para além do mais, de uma maior capacidade de resposta dos profissionais médicos, a qual, necessariamente passará pelo aumento do número de horas exigível a estes trabalhadores, em face da consabida escassez destes profissionais no setor público.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

O Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11 visa incentivar os profissionais médicos a permanecer no setor público, mediante a atribuição de determinadas regalias, sobretudo económicas, exigindo-se-lhes, em contrapartida, a realização de horas de trabalho extra quando tal se mostrar necessário para assegurar o bom funcionamento dos serviços, visando garantir à comunidade um atendimento atempado e eficaz.

Assim, os estabelecimentos hospitalares, que se encontrem, pontualmente, sobrecarregados com um excesso invulgar de serviço, por diversas razões atendíveis de saúde pública, terão, necessariamente, de ter ao seu dispor regimes de prestação de trabalho que satisfaçam os acréscimos de movimento nos hospitais, o que poderá pressupor, efetivamente, um aumento de horas de trabalho a prestar pelos trabalhadores médicos.

Com efeito, incumbe ao legislador a adoção de medidas concretas que visem a proteção da saúde, nos moldes consagrados no o artigo 64.º da Constituição da República Portuguesa, nomeadamente, através de um serviço nacional de saúde universal, geral e tendencialmente gratuito [n.º 2, alínea a)]. Tais medidas, para garantir o acesso de todos os cidadãos aos cuidados médicos, poderão, efetivamente, exigir dos profissionais médicos uma acrescida contribuição de número de horas de trabalho para além do fixado.

A disponibilidade dos estabelecimentos hospitalares, para requisitarem trabalho médico suplementar tem, porém, de ser indissociável do escrupuloso cumprimento, pela entidade pública empregadora, das normas que consagram os direitos, liberdades e garantias do médico, enquanto cidadão de pleno direito, e dos seus direitos sociais, de que goza na qualidade de trabalhador, proclamados, designadamente, no art. 59.º, n.º 1, d) da Constituição da República Portuguesa.

“O artigo 59.º, n.º 1, alínea d), da Constituição da República Portuguesa consagra o direito ao repouso e os direitos com ele conexados, que estão compreendidos entre os direitos análogos aos direitos, liberdades e garantias proclamados no artigo 17.º da mesma Lei Fundamental, beneficiando da força jurídica que lhes é própria, sendo, por isso, diretamente aplicáveis e impondo-se a entidades públicas e privadas. Por sua vez, o respetivo n.º 2 determina que incumbe ao Estado assegurar as condições de trabalho, retribuição e repouso a que os trabalhadores” (in Parecer da PGR nº 18/2020).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

Também a Constituição estabelece que os trabalhadores têm direito “à organização do trabalho em condições socialmente dignificantes, de forma a facultar a realização pessoal e a permitir a conciliação da atividade profissional com a vida familiar” (art. 59º, nº 1, al. b) da Constituição da República Portuguesa), o que implica uma organização da prestação do trabalho por forma a facilitar a realização dos interesses pessoais e familiares do trabalhador por conta de outrem.

O Tribunal Constitucional, no Ac. nº 368/97, sublinhou que a preocupação constitucional, subjacente à consagração destes direitos, arranca da verificação de que uma permanente disponibilidade do trabalhador para acorrer a uma qualquer solicitação decorrente da sua atividade profissional consubstanciaria uma privação do período de autodeterminação e de descanso, constitucionalmente inadmissível, devendo a disponibilidade do trabalhador ter uma dimensão temporal, isto é, estar sujeita a limites.

A Constituição não impede a imposição de trabalho fora do período normal de trabalho. No entanto, considerando que essa imposição poderá reduzir os períodos normais de descanso, restringindo o direito ao repouso dos trabalhadores, impõe-se, nestes casos “*um quadro suficientemente claro e concreto das condicionantes daquele que, no fundo, vai afetar um dos direitos constitucionalmente consagrados dos trabalhadores*” (Acórdão do Tribunal Constitucional nº 256/92).

Embora se consagre, neste quadro legislativo, um regime de oportunidade, o certo é que o mesmo sempre terá de se encontrar balizado pelos direitos, liberdades e garantias inscritos na Lei Fundamental, designadamente os princípios da confiança e da proporcionalidade e dos direitos dos trabalhadores, com assento nos artigos 18.º e 59º da Constituição da República Portuguesa.

Com efeito, a restrição de direitos constitucionalmente consagrados terá ser ponderada em conjunto com diversos outros direitos e valores constitucionalmente relevantes, eventualmente, conflitantes e dissonantes entre si, importando realizar um juízo de aferição da relevância e especificidades do caso concreto e aferir, em cada momento, que conteúdo normativo poderá ter de ceder ou ser restringido para consagrar, em pleno, um outro direito subjetivo fundamental conferido aos cidadãos, seus titulares.

O legislador, no domínio da sua liberdade de conformação constitucionalmente delimitada, não



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

está inibido de, a título excecional, consagrar as soluções que, na sua ótica, melhor prossigam o interesse público, desde que o regime legal, que as veicule, respeite os direitos, liberdades e garantias inscritos na Lei Fundamental e, do mesmo passo, não contenda com os princípios ínsitos no Estado de Direito Democrático.

“A análise (jurisdicional) da adequação de uma qualquer medida legislativa (restritiva) implica sempre a realização de juízos sobre, por um lado, o diagnóstico que o legislador fez da realidade que pretende regular e, por outro lado, sobre os prognósticos efetuados quanto aos efeitos da sua intervenção e quanto à evolução futura dessa realidade. A não realização do fim visado pelo legislador pode decorrer da preexistência de fatores não considerados (ou não suficientemente considerados) na avaliação inicial do legislador, da sobrevalorização dos efeitos das medidas adotadas, da subvalorização das dificuldades na sua aplicação administrativa, e ainda do surgimento futuro de outros fatores ou problemas à partida não expectáveis.” (Jorge Miranda e Rui Medeiros, in Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I, 2ª edição, em anotação ao art. 18º da Constituição da República Portuguesa).

Os direitos ao repouso e ao estabelecimento de um limite máximo de jornada de trabalho impõem que a atividade laboral, mesmo a de cariz suplementar, esteja temporalmente limitada.

Ao contrário da norma constante do art. 38º, n.º 2 da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho¹, que aprovou o Orçamento de Estado para o ano de 2022 (que estabelecia um regime excecional de trabalho suplementar prestado por trabalhadores médicos para assegurar os serviços de urgência dos serviços e estabelecimentos de saúde integrados no Serviço Nacional de Saúde), no qual não foi fixado qualquer limite de jornada máxima anual de prestação de trabalho para o trabalhador médico, no caso em apreço esse limite mostra-se estabelecido, mediante a fixação de 48 horas

¹ A Procuradora-Geral da República, nos termos dos dispostos nos artigos 281.º, n.º 1, alínea a), e n.º 2, alínea c), e 282.º, n.ºs 1 e 4, ambos da Constituição da República Portuguesa, bem como dos artigos 51.º e seguintes, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro (Organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional) e 19.º, n.º 1, alínea c), do Estatuto do Ministério Público requereu junto do Tribunal Constitucional, em processo de fiscalização abstrata e sucessiva, a apreciação e declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas jurídicas constantes do art. 38º, n.º 2 da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho e do art. 3º, n.º 2 e 4 do Decreto – Lei n.º 50-A/2022 de 25 de julho, as quais, ao preverem a possibilidade de ocorrer trabalho suplementar ilimitado por parte dos trabalhadores médicos, se considerou serem violadores do artigo 59º, n.º1, alínea b) e d), da Constituição e dos princípios de justiça e da proporcionalidade ínsitos na ideia do Estado de Direito, que decorre dos artigos 2º e 18º, n.º2 da Constituição da República Portuguesa, o qual deu origem ao Processo n.º 493/2023, ainda sem decisão proferida.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

por semana (num período de referência de 6 meses) e de 250 horas por ano de trabalho num serviço de urgência.

Efetivamente, reconhece-se que, consoante as exigências hospitalares, este número de horas de trabalho suplementar poderá representar um acréscimo de disponibilidade considerável para os trabalhadores médicos.

No entanto, a universalidade, a igualdade e a generalidade, previstas no art. 64º da Constituição da República Portuguesa, impõem, igualmente, ao legislador ordinário, que na concretização dos deveres que lhe são impostos, possa ter de adotar medidas extremas, com vista a assegurar a própria sustentabilidade do Sistema Nacional de Saúde.

A previsão da possibilidade de um trabalhador médico poder ter de cumprir trabalho suplementar até 250 horas por ano, no regime de dedicação plena na área hospitalar, mediante o recebimento de um suplemento remuneratório associado à prestação desse trabalho suplementar, foi uma opção legislativa, para proteção da saúde da comunidade, em face dos escassos recursos humanos existentes.

Assim, havendo que reconhecer o esforço que, neste momento se exige à classe médica na garantia do interesse público de acesso de todos os cidadãos aos cuidados de saúde, sopesando as necessidades no contexto de urgência hospitalar, **afigura-se-nos que a norma constante do art. 13º, nº 1, al. c) do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11, ainda assim, se contém dentro dos limites constitucionais.**

IV – Do art. 13º, nº 1, al. d) do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11:

Invoca ainda a FNAM a inconstitucionalidade do art. 13º, nº 1, al. d) do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11, o qual dispõe que, no caso dos trabalhadores médicos que realizam serviço de urgência, o regime de dedicação plena implica “*Que a prestação de trabalho noturno confere direito a descanso diário entre jornadas, sem direito a descanso compensatório que reduza o período normal de trabalho semanal” (sublinhado nosso).*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

Considera a FNAM que tal preceito, ao suprimir o descanso compensatório no período de trabalho imediatamente seguinte, viola a cláusula 41º, nº 4 do Acordo Coletivo da Carreira Especial Médica (ACCE) e a cláusula 42º, nº 4 do Acordo Coletivo de Trabalho da Carreira Médica (ACTCM), bem como os arts. 18º, nº 2, 56º, nº 3, 59º e 64º da Constituição da República Portuguesa.

O regime geral do **trabalho noturno** encontra-se previsto na Subsecção VI, da Secção II, do Capítulo II (art. 223º a 225º e 266º) do Código do Trabalho, onde se define o conceito de “trabalho noturno” em função do período do dia em que a atividade laboral é desempenhada pelo trabalhador, bem como se estabelece o tempo máximo de duração desse trabalho, as garantias de proteção do trabalhador noturno e o pagamento do trabalho noturno.

A Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho), apenas diferencia o trabalho noturno estabelecendo o montante dos suplementos remuneratórios devidos aos trabalhadores com vínculo de trabalho em funções públicas.

Quer no Código do Trabalho, quer na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho), o **trabalho noturno** é objeto de regime especial como decorrência dos maiores danos que causa aos trabalhadores, por contrariar o seu normal ritmo biológico num período que deveria ser de descanso.

Por essa razão, a regra geral sobre a matéria, é a de que a prestação de trabalho noturno confere direito a um **suplemento remuneratório**, correspondente a um acréscimo de 25% sobre o valor da hora de trabalho equivalente prestado durante o dia, justificável pela sua maior penosidade do ponto de vista fisiológico, social e familiar e por forma a minorar os efeitos negativos que lhe estão associados.

No entanto, o Código do Trabalho admite que instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho determinem outras formas de compensação pelo trabalho noturno, designadamente, mediante um aumento fixo da retribuição de base ou mediante a redução do período normal de trabalho (art. 266º, nº 2 do Código do Trabalho). A mesma norma encontra-se prevista para o exercício de atividade em funções públicas (art. 160º, nº 2 da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho)).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

Tudo o que não esteja regulado mediante norma legal imperativa, poderá ser regulado por instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, os quais adequam o regime de prestação de trabalho noturno às características de diferentes setores, empresas e profissões, de forma a assegurar a individualidade/especificidade de cada tipo de atividade. É através de tais convenções que se estabelece, para determinado sector da atividade económica e de acordo com as especificidades deste, um regime que disciplina o sector em certos aspetos complementares e que, no seu conjunto, define juridicamente a situação profissional dos trabalhadores envolvidos.

É neste contexto normativo, que o ACCE n.º 2/2009, com a redação dada pelo Aviso n.º 9746/2016 (Cláusula 41.ª) atribuiu aos trabalhadores médicos com funções assistenciais, sempre que devam exercer a sua atividade por mais de oito horas num período de vinte e quatro horas em que executem trabalho noturno durante todo o período referido no n.º 1, um descanso compensatório obrigatório, com redução do período normal trabalho semanal, no período de trabalho diário imediatamente seguinte.

Tal regra, porém, mostra-se, atualmente, em conflito com a norma constante do art. 13º, nº 1, al d) do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11, **que retira expressamente aos trabalhadores médicos que realizem serviços de urgência no regime de dedicação plena, o direito a descanso compensatório que reduza o período normal de trabalho semanal na sequência da prestação de trabalho noturno.**

Efetivamente, o regime resultante da ACCE n.º 2/2009 seria o mais favorável ao trabalhador médico.

No entanto, o art. 478º, nº 1, al. a), do Código do Trabalho, estabelece que o instrumento de regulamentação coletiva de trabalho não pode contrariar norma legal imperativa, o que, naturalmente, resulta da posição hierárquica da lei face aos instrumentos de regulamentação.

Ora, tendo o Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11 estabelecido um **regime imperativo** nesta matéria, não poderá deixar de ser este o aplicável em detrimento do regime constante do instrumento de regulamentação coletiva (v. neste sentido, Maria do Rosário Palma Ramalho, Tratado de Direito do Trabalho, Parte I, Almedina, 2012, pág. 301).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

A matéria regulada no Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07/11 veio, assim, afastar a matéria regulamentada na ACCE n.º 2/2009, revogando-a na parte que a contradiz.

Feita esta apreciação, cumpre, então, avaliar se a norma contida no art. 13.º, n.º 1, al. d) do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07/11 é, ou não, violadora dos preceitos constitucionais invocados, designadamente, os arts. 18.º, n.º 2, 56.º, n.º 3, 59.º e 64.º da Constituição da República Portuguesa.

Com efeito, a referida norma retira aos trabalhadores médicos que realizam serviço de urgência no regime de dedicação plena o direito a descanso compensatório que reduza o período normal de trabalho semanal.

Alega a FNAM que tal preceito viola, desde logo, o direito de contratação coletiva previsto no art. 56.º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa.

O referido preceito constitucional confere às associações sindicais o direito de contratação coletiva, o qual é garantido nos termos da lei, ou seja, a lei pode regular o direito de negociação e contratação coletiva (delimitando-o ou restringindo-o), impondo a Constituição que seja deixando sempre um conjunto de matérias aberto a essa negociação.

A este propósito, pode ler-se em anotação a este artigo o seguinte ensinamento de Gomes Canotilho e Vital Moreira (In “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Vol. I, Coimbra Editora, 4.ª Edição Revista, págs. 744 e segts):

“O direito de contratação colectiva (n.ºs 3 e 4) é um direito cujos titulares são directamente os trabalhadores, competindo às associações sindicais e somente a elas exercê-lo (não podendo ser exercido senão através delas (...)) Enquanto direito dos trabalhadores, o direito de contratação colectiva significa, designadamente, o direito de regular colectivamente as relações de trabalho com os empregadores ou as suas associações representativas, substituindo o fraco poder contratual do trabalhador individual pelo poder colectivo organizado no sindicato. (...)

E explicitam:

“O direito à contratação colectiva (...) materialmente, analisa-se em três aspectos:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

(a) direito à liberdade negocial colectiva, não estando os acordos colectivos sujeitos a autorizações ou homologações administrativas;

(b) direito à negociação colectiva, ou seja, direito a que as entidades empregadoras não se recusem à negociação, o que requer garantias específicas, nomeadamente esquemas públicos promotores da contratação colectiva (...);

(c) direito à autonomia contratual colectiva, não podendo deixar de haver um espaço abrangente de regulação das relações de trabalho à disciplina contratual colectiva, o que não pode ser aniquilado por via normativo-estadual.”

O direito que a Constituição confere é a **atribuição de competência às associações sindicais para procederem a negociações coletivas no âmbito laboral**, sem que isso possa significar que as convenções coletivas estejam legitimadas a afastar conteúdos essenciais à salvaguarda de outros direitos e interesses, quer pessoais, quer coletivos.

O direito de contratação coletiva não pode impedir o estabelecimento de normas legais imperativas associadas a razões de ordem pública que ultrapassem os interesses particulares dos trabalhadores (vd., neste sentido, Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 94/92).

Aliás, isso mesmo mostra-se plasmado no art. 478.º do Código do Trabalho, quando se estabelecem limites aos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, prevendo-se que os mesmos não possam contrariar norma legal imperativa, regulamentar atividades económicas, nomeadamente períodos de funcionamento, regime fiscal, formação dos preços e exercício da atividade de empresas de trabalho temporário, incluindo o contrato de utilização, nem conferir eficácia retroativa a qualquer cláusula que não seja de natureza pecuniária.

Cabe, assim, perguntar se a norma do artigo 13.º, n.º 1, al. d) do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07-11, ao afastar o direito ao descanso compensatório que reduza o período normal de trabalho semanal do trabalhador médico em regime de dedicação plena na área hospitalar, vem de algum modo negar a competência das associações sindicais constitucionalmente afirmada, pondo em causa o direito de contratação coletiva que serve de base a essa competência.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

Em face do que supra ficou dito, afigura-se-nos que a resposta terá de ser negativa.

O Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07-11 que aprovou o regime jurídico de dedicação plena, exige, genericamente, dos trabalhadores médicos uma maior disponibilidade para assegurar serviços médicos de urgência, atribuindo-lhes uma compensação monetária por essa disponibilidade. Tal regime, como anteriormente já se referiu, adveio da necessidade de dotar o serviço nacional de saúde de uma maior eficácia e de garantia de atendimento da população.

Para tal, foi necessário criar novas normas de direito laboral, por um lado, mais restritivas dos direitos dos trabalhadores (na parte que restringe o seu direito ao descanso) e, por outro lado, mais vantajosas (no que se reporta à sua remuneração salarial), afastando, nos casos que o legislador entendeu imprescindível, as normas do acordo coletivo de trabalho que regula a atividade.

No entanto, considerando os termos da própria previsão constitucional, o direito à contratação coletiva pode ser afastado em determinadas matérias, legalmente previstas, mantendo-se o direito de negociação relativamente às relações de trabalho não reguladas por lei imperativa.

Encontrando-se as matérias atinentes à relação laboral constitucionalmente abertas à negociação coletiva, a lei só pode subtrair alguma delas à contratação quando se verificarem os requisitos do artigo 18º, n.º 2, da Constituição, ou seja, apenas quando a Constituição previr expressamente a possibilidade de restrição e esta se mostrar necessária, adequada e proporcionada à salvaguarda de outro direito ou interesse constitucionalmente protegido, caso em que a mesma se deve limitar ao mínimo requerido para essa salvaguarda.

Importa, pois, submeter a norma constante do art. 13º, n.º 1, al. d) do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07-11 a um **juízo de proporcionalidade**.

O princípio da proporcionalidade visa assegurar que as medidas avançadas pelo legislador para o cumprimento de determinada finalidade político-governativa são idóneas e exigíveis, causando maiores benefícios do que prejuízos. Ou seja, o juízo da adequação ou da aptidão do meio, exige que a medida se revele um mecanismo idóneo para a satisfação da finalidade pretendida.

A referência à vertente da necessidade (ou indispensabilidade) permite acentuar que, no confronto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

com outros meios igualmente adequados, a medida deva constituir o instrumento menos lesivo ou menos intrusivo.

A proporcionalidade em sentido estrito visa a ponderação custos-benefícios e aponta no sentido do equilíbrio, da racionalidade e da razoabilidade da medida proposta, atentas as consequências que produz, sendo certo que, quanto maiores forem os sacrifícios causados por esta, maior importância devem assumir os benefícios para a satisfação da finalidade pretendida.

No caso, o confronto terá de ser entre o direito à saúde (art. 64º da Constituição da República Portuguesa) e direito de contratação coletiva (art. 56º, nº3 da Constituição da República Portuguesa).

Na ponderação destes dois interesses dir-se-á que o interesse público no acesso à saúde prevalecerá, por se tratar de interesse geral de ordem pública para o qual há muito se demandam ao Estado medidas eficazes na área da saúde hospitalar.

Concluindo, neste ponto, a norma *sub iudicio* não viola, pois, os artigos 56º, nºs 3, 17º e 18º, nº 2, da Constituição da República.

Noutro plano, o art.º 59.º, nº 1 al b), c) e d) e nº 2 b) e c) da Constituição da República Portuguesa convoca **direitos dos trabalhadores**, designadamente à organização do trabalho em condições dignificantes e o direito ao repouso, que a entidade requerente considera terem, igualmente, sido violados.

Com efeito, a adaptabilidade do tempo de trabalho, designadamente com a previsão da existência de atividade laboral desempenhada durante o período noturno, deve sempre salvaguardar a existência de períodos de repouso do trabalhador e conciliar-se com o desenvolvimento e a proteção do trabalhador.

É certo que o atual contexto de carência de pessoal médico no setor público exige aos médicos uma capacidade cada vez mais elevada de adaptação às necessidades. Neste âmbito, mostrou-se necessário moldar o regime do tempo de trabalho a estas necessidades, possibilitando uma melhor utilização dos recursos. Deve, porém, estabelecer-se uma organização do trabalho que, melhorando



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

o serviço público de saúde, não sacrifique, de forma excessiva, os direitos dos trabalhadores constitucionalmente consagrados.

Na verdade, o trabalho noturno, por alterar os ciclos naturais de descanso biológico, afeta, necessariamente, o direito ao repouso do trabalhador, representando uma restrição ao mesmo (artigos 59.º, n.º 1, alínea d), e 17.º da Constituição). Dificultará, igualmente, "a conciliação da atividade profissional com a vida familiar" (artigo 59.º, n.º 1, alínea b), da Constituição), considerando que a realização de trabalho em determinados períodos torna mais exíguo o encontro familiar (em especial no âmbito da chamada família nuclear) e essa perda não é geralmente compensada pela redução posterior de tempo de trabalho, uma vez que os outros elementos da família não terão certamente as mesmas variações (isto é, acréscimos e reduções) nos seus horários laborais e escolares.

Contudo, estas limitações aos direitos dos trabalhadores, são indispensáveis à operacionalização de alguns tipos de serviços, como é caso da atividade médica de urgência, que exige a disponibilidade de médicos em permanências nos serviços de urgência hospitalar.

Os sacrifícios impostos a este tipo de trabalhadores (em regime noturno) não podem, porém, ser ilimitados, prevendo, desde logo, o próprio Código do Trabalho limites máximos diários para a prestação do trabalho noturno (art. 224º), bem como regras específicas relativamente a certos grupos mais vulneráveis, tais como as trabalhadoras grávidas e lactantes (art. 60º, n.º 1), os trabalhadores menores de 16 anos (art. 76º, n.º 1 e 2) e os trabalhadores com deficiência ou doença crónica (art. 87º, n.º 1, al. b)).

No entanto, na regulação do trabalho noturno, a legislação laboral não estabelece, como norma imperativa, a necessidade de ao trabalhador noturno ser atribuído um dia de descanso compensatório com redução do período normal de trabalho semanal.

O próprio Código do Trabalho não assegura uma redução equivalente do período normal de trabalho, em caso de prestação de trabalho noturno, prevendo, efetivamente a possibilidade de essa redução se verificar, mas em **substituição** do acréscimo salarial de 25% (art. 266º, n.º 2 do Código de Trabalho), mediante instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

Ou seja, a redução do período de trabalho semanal em função da realização de trabalho noturno, não se mostra, deste modo, um direito essencial que deva ser assegurado de forma imperiosa a todos os trabalhadores, podendo o trabalhador, ao invés, auferir o montante salarial acrescido, para que se mostre compensado na justa medida.

O que importa, na realidade, assegurar para efeitos de conformidade constitucional do trabalho noturno é a existência de limite de horas para a prestação desse tipo trabalho (para que, após essa prestação, o trabalhador possa ter um período de descanso suficiente), bem como um acréscimo no valor da hora de trabalho, por forma a compensar os prejuízos necessariamente verificados na vida pessoal, familiar e social do trabalhador.

Mostrando-se assegurado o descanso entre jornadas (o que se mostra previsto no mencionado art. 13º, nº 1, al. d)), entende-se que o direito ao repouso do trabalhador fica devidamente salvaguardado, sendo os demais transtornos com este tipo de trabalho ressarcidos pelo suplemento remuneratório, valorizando-se, assim, de forma diferenciada e suficiente, este tipo de trabalho.

Assim, por não representar um sacrifício constitucionalmente inadmissível, mas, ao invés, representar uma justa medida com os fins constitucionalmente relevantes, considera-se que a referida norma não se mostra ferida de inconstitucionalidade.

V – Do art. 14º, nº 1, al. d) do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11:

Invoca a FNAM que os médicos hospitalares não afetos a serviços de urgência exercem a sua atividade de segunda a sexta, pelo que têm direito a dois dias de descanso semanal (um obrigatório ao domingo e outro complementar, em regra, ao sábado). É, assim, entendimento da FNAM que a instituída obrigatoriedade, prevista no art. 14º, nº 1, al. d) do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11, de as 5 horas complementares de atividade assistencial serem realizadas a um sábado, uma vez por mês, é violador dos princípios da adequação e proporcionalidade (art. 18º, nº 2 da CRP) e



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

do direito da conciliação da vida profissional com a vida pessoal e do direito ao repouso e ao descanso semanal (ar. 59º, nº 1, al. b) e d) da CRP).

Dispõe o citado normativo:

Artigo 14.º

Prestação do trabalho dos trabalhadores médicos que não realizam serviço de urgência

1 - No caso dos trabalhadores médicos que não realizam serviço de urgência, por motivo de dispensa ou atenta a especialidade, as 5 horas complementares de atividade assistencial previstas no n.º 1 do artigo 12.º, em regime de dedicação plena, têm de ser prestadas cumulativamente:

a) Após as 17 horas nos dias úteis;

b) Pelo menos uma vez por mês ao sábado.

O art. 232º, nº 1 e 2 do Código do Trabalho estabelece que o trabalhador tem direito a, pelo menos, um dia de descanso por semana, o qual, salvo algumas exceções, deverá ser gozado ao domingo, estabelecendo-se assim a regra de que, ao trabalhador deverá ser assegurado um dia de descanso semanal e que esse dia deverá ser ao domingo.

O nº 3 do mesmo preceito prevê que possa ser instituído um período de descanso semanal complementar, contínuo ou descontínuo, em todas ou algumas semanas do ano, por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou contrato de trabalho.

A Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho) estabelece de forma mais explícita que “Os trabalhadores têm direito a um dia de descanso semanal obrigatório, acrescido de um dia de descanso semanal complementar, que devem coincidir com o domingo e o sábado, respetivamente” (art. 124º, nº2), prevendo, porém, exceções a esta regra.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

O trabalho em dia de descanso semanal (complementar ou obrigatório) pode ser justificável por razões imperiosas de necessidade de serviço, consoante o tipo de atividade desempenhada pelo trabalhador.

Tal situação não é original do diploma ora em apreciação, prevendo-se a realização de trabalho suplementar em dia de descanso semanal, quer no Código de Trabalho (art. 159º, nº 3, al. a) e 162º, nº 1 e 2), quer na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei nº 35/2014, de 20 de junho), mediante respetivo acréscimo na retribuição.

Este acréscimo remuneratório é devido pelo exercício de funções em postos de trabalho que apresentam condições mais exigentes relativamente a outros, visando compensar o trabalhador pelo acrescido tempo disponibilizado ao serviço.

Ou seja, se é certo que o trabalhador vê diminuído o seu direito ao descanso, por outro lado, vê o seu trabalho valorizado, em termos salariais, considerando que esse tipo de trabalho (quer seja em período noturno, quer seja em período de descanso semanal) é pago de forma acrescida em relação ao trabalho desempenhado em horário regular.

A limitação do direito ao repouso prevista no art. 14º, nº 1, al. d) do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11, não pode, assim, ser encarada isoladamente, sem atentar nos demais elementos do regime de dedicação plena, no qual se mantém um regime diferenciado do trabalho suplementar, mais favorável do ponto de vista remuneratório.

Não pode, por isso, considerar-se que a previsão do art. 14º, nº 1, al. b) do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07-11, constitua uma restrição constitucionalmente intolerável dos direitos do trabalhador ao repouso e à conciliação da atividade profissional com a vida familiar.

VI – Do art. 18º, nº5 e 7 do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11:

Dispõe o nº 5 do art. 18º do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11 que “*Para além do disposto nos números anteriores, os trabalhadores médicos da área de saúde pública em dedicação plena estão, quando escalados*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

para o efeito, obrigados a permanecer contactáveis e a apresentar-se ao serviço fora do horário de funcionamento previsto no n.º 3, de modo a dar resposta a uma emergência de saúde pública ou a realizar atos de natureza inadiável ou imprescindível” e o n.º 7 que “O trabalho prestado ao abrigo do n.º 5 é remunerado pelo valor correspondente ao do trabalho suplementar”.

Considera a FNAM que tais preceitos normativos são violadores do direito à retribuição do trabalho consagrado no art. 59º, n.º 1, al. a) do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07-11, porquanto os médicos deixam de auferir uma retribuição específica pela disponibilidade permanente, no valor de €800,00, apesar de se encontrarem adstritos, em permanência, à prestação da atividade a seu cargo.

Essa retribuição específica encontrava-se prevista no art. 21º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 177/2009 de 4 de agosto, o qual foi expressamente revogado pelo art. 23º, al. b) do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07-11.

Tal significa que, de acordo com o regime previsto no Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07/11, os trabalhadores médicos de área da saúde pública, pela disponibilidade em casos de emergência de saúde pública ou para a realização de atos de natureza inadiável ou imprescindível, são pagos pelo valor correspondente ao do trabalho suplementar que realizarem nessas situações excecionais.

O direito à retribuição do trabalho mostra-se, assim, assegurado, ainda que de modo diferente, na previsão do art. 18º, n.º 7 do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07/11, podendo o trabalhador médico da área da saúde pública optar, ainda assim, pelo regime anterior, caso entenda que o mesmo lhe é mais favorável, em concreto.

Com efeito, os trabalhadores médicos da área de saúde pública, consideram-se, salvo oposição expressa dos próprios, no regime de dedicação plena, ficando automaticamente abrangidos por esse regime. No entanto, nos termos do disposto no art. 18º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07/11, os trabalhadores médicos de saúde pública têm a possibilidade de se opor à aplicação desse regime, mantendo-se, nesse caso, sujeitos ao regime de disponibilidade permanente, com direito à atualização da remuneração base correspondente, em função do regime de trabalho em que se encontram, incluindo o abono do suplemento relativo ao mencionado regime de disponibilidade permanente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

Certo é que, quer num, quer noutro regime, o trabalho suplementar é devidamente remunerado ao trabalhador médico, quer seja mediante a atribuição de um suplemento remuneratório fixo, quer seja mediante o pagamento corresponde ao do trabalho suplementar, consoante o número de horas de trabalho desenvolvido.

Sobre a possibilidade de essas **duas retribuições salariais** serem acumuláveis para os médicos com formação especializada em Saúde Pública, pronunciou-se já a PGR através do seu Conselho Consultivo (Parecer nº 18/2020) nos seguintes termos:

“Na verdade, atentas as características intrínsecas às suas funções, é atribuído ao médico de saúde pública um acréscimo remuneratório que lhe é pago a fim de estar disponível para uma eventual chamada, fora das horas normais de serviço, abstraindo a lei do facto de vir a suceder – ou não – uma prestação efetiva de trabalho.” (...) “Mas tal não significa – não pode significar – que, se acaso esse profissional for contactado e vier a prestar trabalho correspondente às funções próprias da sua normal atividade profissional, o mesmo venha a ser remunerado como trabalho suplementar, coexistindo e cumulando-se com o acréscimo remuneratório devido pela disponibilidade permanente.” Concluindo “Com efeito, se o médico de saúde pública, para além do suplemento de disponibilidade permanente, pudesse beneficiar, também, do acréscimo correspondente à realização do trabalho suplementar, divisar-se-ia uma cumulação ilegítima e indevida de suplementos remuneratórios, em ostensiva violação da lei.”

Ou seja, pese embora o valor do suplemento remuneratório não se encontre previsto no decreto-lei objeto de apreciação, o certo é que a retribuição pelo trabalho do médico de saúde pública é mantida mediante o pagamento de trabalho suplementar, pelo que não se verifica qualquer violação do art. 59º, nº 1, a) da Constituição da República Portuguesa.

VII- Assim, por exigência de tudo o que fica exposto, emitimos parecer, s.m.o., no sentido de que não se vislumbra que as normas constante dos arts. 13º, nº 1, al. b), c) e d), 14º, nº 1, al. b) e 18º, nº 5 e 7 do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11), contendam com princípios e regras constitucionais, mais concretamente, com os constantes dos invocados arts. 2º, 18º, nº 2, 56º, nº 3, 59º e 64º da Constituição da República Portuguesa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

Conclusões:

1. O presente Processo Administrativo teve início com requerimento dirigido à Exma. Senhora Procuradora Geral da República, pela FEDERAÇÃO NACIONAL DOS MÉDICOS (doravante designada por FNAM), nos termos do qual esta entidade solicita, ao abrigo do disposto no art. 281º, nº 2, al. e) da Constituição da República Portuguesa, que seja requerida a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constante dos arts. 13º, nº 1, al. b), c) e d), 14º, nº 1, al. b) e 18º, nº 5 e 7 do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11, por violação do princípio “da precisão, clareza ou determinabilidade das leis, ínsito no conceito de Estado de Direito democrático” previsto no art. 2º da Constituição da República Portuguesa, do princípio da proporcionalidade (art. 18º, nº 2 da Constituição da República Portuguesa), dos direitos dos trabalhadores, consagrados no artigo 59.º, da Constituição da República Portuguesa, do direito à contratação coletiva constante do art. 56º, nº 3 da Constituição da República Portuguesa e do direito à saúde consagrado no art. 64º da Constituição da República Portuguesa.
2. No seguimento do n.º 3 da Base 29 da Lei de Bases da Saúde, aprovada pela Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro, o Decreto-Lei nº 103/2023, de 7 de novembro aprovou o regime jurídico de dedicação plena e organização e funcionamento das unidades de saúde familiar, visando dotar o Serviço Nacional de Saúde (SNS) de uma estrutura de recursos humanos mais eficaz, com vista a melhor satisfazer as necessidades de saúde da população.
3. O aspeto central deste diploma é a definição do regime da dedicação plena como instrumento de contratualização individual e valorização do desempenho, que visa reter e motivar os profissionais de saúde no SNS e, consequentemente, contribuir para a melhoria do acesso dos utentes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

4. A FNAM veio questionar a constitucionalidade de diversas normas deste novo diploma, desde logo, as normas contidas no art. 13.º, n.º 1, al. b) e c) do Decreto-Lei n.º 103/2023, de 7 de novembro, no que respeita aos limites horários do trabalho suplementar dos trabalhadores médicos, que realizam serviço de urgência no regime de dedicação plena.
5. Refere a FNAM, na sua exposição, que o fundamento material das normas constantes das alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 103/2023, de 7 de novembro, é o mesmo, pelo que não é possível descortinar a razão de ser de, na primeira previsão, constante da referida alínea b), se sujeitar a prestação de trabalho suplementar ao limite máximo semanal de seis horas e de, na segunda previsão, constante da referida alínea c), se isentar a prestação do mesmo trabalho suplementar de quaisquer limites máximos, com exceção dos acima mencionados, constituindo tal previsão uma violação do disposto no art. 2º da Constituição da República Portuguesa.
6. Efetivamente, a garantia do Estado de direito democrático previsto no art. 2º da Constituição da República Portuguesa pressupõe **segurança jurídica** nos atos do poder político, mormente na sua função legislativa, impondo-se, à lei emanada dos órgãos legislativos, exigências de compreensibilidade pelos seus destinatários e de determinabilidade suficiente para a fixação dos comportamentos das pessoas a quem a norma se dirige.
7. Nas normas em apreço, ainda que se possa considerar que a redação dos preceitos possa não ter sido a mais rigorosa, nem a tecnicamente mais compreensível, certo é que, da leitura integrada das duas alíneas se retira, com alguma facilidade, que a inexistência de limites máximos à prestação de trabalho suplementar é excecionada pelo limite de 48 horas semanais, num período de 6 meses e de 250 horas, num período de um ano.
8. Ou seja, o legislador acaba por deixar expresso que o trabalho suplementar no serviço de urgência é, **na realidade, limitado**, podendo ir até 6 horas de trabalho de semana, *não podendo o médico realizar mais de 48 horas por semana, incluindo trabalho suplementar, num período de referência de seis meses, nem exceder 250 horas de trabalho suplementar por ano.*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

9. Assim, embora a redação das alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 103/2023, de 7 de novembro, possa configurar, efetivamente, uma situação de má técnica legislativa, o certo é que se consegue identificar o sentido normativo, pelo não se poderá daí retirar implicações no plano jurídico-constitucional de desconformidade com art. 2º da Constituição da República Portuguesa
10. Noutra vertente, invoca a FNAM a **inconstitucionalidade do art. 13º, nº 1, al. c) do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07-11**, por violação das normas constantes dos artigos 18.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa (princípio da proporcionalidade), 59.º, n.º 1, alínea b) (direito de conciliação da vida profissional com a vida pessoal), alínea c) (direito à prestação de trabalho em condições de segurança e saúde), alínea d) (direito ao repouso e lazeres, a um limite máximo da jornada de trabalho e ao descanso semanal), e n.º 2, alínea b) (dever de fixação, a nível nacional, dos limites da duração de trabalho) e alínea c) (dever de proteção especial do trabalho prestado em condições de risco e penosidade) e art. 64.º, n.º 1 (direito à proteção da saúde).
11. Efetivamente, na norma constante do art. 13º, nº 1, al. c) do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11, o legislador estabeleceu **novos máximos diários, semanais e anuais para a realização de trabalho suplementar**, em limites superiores aos fixados no Código do Trabalho, na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho), no DL nº 176/2009 de 04-08 (aplicável aos médicos em regime de contrato individual de trabalho, nos termos do Código do Trabalho, nas entidades públicas empresariais e nas parcerias em saúde, em regime de gestão e financiamento privados, integradas no Serviço Nacional de Saúde), no DL nº 177/2009 de 04-08 (aplicável aos médicos integrados na carreira especial médica cuja relação jurídica de emprego público seja constituída por contrato de trabalho em funções públicas), bem como no Acordo Coletivo da carreira especial médica n.º 2/2009 (abreviadamente, ACCE n.º 2/2009).
12. Conforme já mencionado, o referido diploma nasceu da necessidade de reorganização dos serviços hospitalares, dotando-os, para além do mais, de uma maior capacidade de resposta dos profissionais médicos, a qual, necessariamente passará pelo aumento do número de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

horas exigível a estes trabalhadores, em face da consabida escassez destes profissionais no setor público.

13. O Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11 visa, assim, incentivar os profissionais médicos a permanecer no setor público, mediante a atribuição de determinadas regalias, sobretudo económicas, exigindo-se-lhes, em contrapartida, a realização de horas de trabalho extra quando tal se mostrar necessário para assegurar o bom funcionamento dos serviços, visando garantir à comunidade um atendimento atempado e eficaz.
14. Assim, os estabelecimentos hospitalares, que se encontrem, pontualmente, sobrecarregados com um excesso invulgar de serviço, por diversas razões atendíveis de saúde pública, terão, necessariamente, de ter ao seu dispor regimes de prestação de trabalho que satisfaçam os acréscimos de movimento nos hospitais, o que poderá pressupor, efetivamente, um aumento de horas de trabalho a prestar pelos trabalhadores médicos.
15. A disponibilidade dos estabelecimentos hospitalares, para requisitarem trabalho médico suplementar tem, porém, de ser indissociável do escrupuloso cumprimento, pela entidade pública empregadora, das normas que consagram os direitos, liberdades e garantias do médico, enquanto cidadão de pleno direito, e dos seus direitos sociais, de que goza na qualidade de trabalhador, proclamados, designadamente, no art. 59.º da Constituição da República Portuguesa.
16. A restrição de direitos constitucionalmente consagrados terá ser ponderada em conjunto com diversos outros direitos e valores constitucionalmente relevantes, eventualmente, conflitantes e dissonantes entre si, importando realizar um juízo de aferição da relevância e especificidades do caso concreto e aferir, em cada momento, que conteúdo normativo poderá ter de ceder ou ser restringido para consagrar, em pleno, um outro direito subjetivo fundamental conferido aos cidadãos, seus titulares.
17. Os direitos ao repouso e ao estabelecimento de um limite máximo de jornada de trabalho impõem que a atividade laboral, mesmo a de cariz suplementar, esteja temporalmente limitada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

18. As normas em apreço estabelecem esse limite, mediante a fixação de 48 horas por semana (num período de referência de 6 meses) e de 250 horas por ano de trabalho num serviço de urgência.
19. Reconhece-se que, consoante as exigências hospitalares, este número de horas de trabalho suplementar poderá representar um acréscimo de disponibilidade considerável para os trabalhadores médicos.
20. No entanto, a universalidade, a igualdade e a generalidade previstas no art. 64º da Constituição da República Portuguesa impõem, igualmente, ao legislador ordinário, que na concretização dos deveres que lhe são impostos, possa ter de adotar medidas extremas, com vista a assegurar a própria sustentabilidade do Sistema Nacional de Saúde.
21. A previsão da possibilidade de um trabalhador médico poder ter de cumprir trabalho suplementar até 250 horas por ano, no regime de dedicação plena na área hospitalar, mediante o recebimento de um suplemento remuneratório associado à prestação desse trabalho suplementar, foi uma opção legislativa, para proteção da saúde da comunidade, em face dos escassos recursos humanos existentes.
22. Assim, havendo que reconhecer o esforço que, neste momento se exige à classe médica na garantia do interesse público de acesso de todos os cidadãos aos cuidados de saúde, sopesando as necessidades no contexto de urgência hospitalar, **afigura-se-nos que a norma constante do art. 13º, nº 1, al. c) do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11, ainda assim, se contém dentro dos limites constitucionais.**
23. Invoca ainda a FNAM a inconstitucionalidade do art. 13º, nº 1, al. d) do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11, o qual dispõe que, no caso dos trabalhadores médicos que realizam serviço de urgência, o regime de dedicação plena implica *“Que a prestação de trabalho noturno confere direito a descanso diário entre jornadas, sem direito a descanso compensatório que reduza o período normal de trabalho semanal”* (sublinhado nosso), entendendo a FNAM que tal normativo viola a cláusula 41º, nº 4 do Acordo Coletivo da Carreira Especial Médica (ACCE) e a cláusula 42º, nº 4 do Acordo Coletivo de Trabalho da Carreira Médica



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

(ACTCM), bem como os arts. 18º, nº 2, 56º, nº 3, 59º e 64º da Constituição da República Portuguesa.

24. Efetivamente, o ACCE n.º 2/2009, com a redação dada pelo Aviso n.º 9746/2016 (Cláusula 41.º) atribui aos trabalhadores médicos com funções assistenciais, sempre que devam exercer a sua atividade por mais de oito horas num período de vinte e quatro horas em que executem trabalho noturno durante todo o período referido no n.º 1, um descanso compensatório obrigatório, com redução do período normal trabalho semanal, no período de trabalho diário imediatamente seguinte.
25. Tal regra, porém, mostra-se, atualmente, em conflito com a norma constante do art. 13º, nº 1, al d) do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11, **que retira expressamente aos trabalhadores médicos que realizem serviços de urgência no regime de dedicação plena, o direito a descanso compensatório que reduza o período normal de trabalho semanal na sequência da prestação de trabalho noturno.**
26. Ora, tendo o Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11 estabelecido um **regime imperativo** nesta matéria, não poderá deixar de ser este o aplicável em detrimento do regime constante do instrumento de regulamentação coletiva (v. neste sentido, Maria do Rosário Palma Ramalho, Tratado de Direito do Trabalho, Parte I, Almedina, 2012, pág. 301) – art. 478º, nº 1, al. a) do Código de Trabalho).
27. Alega a FNAM que tal preceito viola, desde logo, o direito de contratação coletiva previsto no art. 56º, nº 3 da Constituição da República Portuguesa.
28. Entende-se, que a norma do artigo 13º, nº 1, al. d) do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07-11, ao afastar o direito ao descanso compensatório que reduza o período normal de trabalho semanal do trabalhador médico em regime de dedicação plena na área hospitalar, não vem negar a competência das associações sindicais constitucionalmente afirmada, nem põe em causa o direito de contratação coletiva que serve de base a essa competência.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

29. Isto porque, encontrando-se as matérias atinentes à relação laboral constitucionalmente abertas à negociação coletiva, a lei poderá subtrair alguma delas à contratação quando se verificarem os requisitos do artigo 18º, n.º 2, da Constituição, ou seja, quando a Constituição prever expressamente a possibilidade de restrição ou esta se mostrar necessária, adequada e proporcionada à salvaguarda de outro direito ou interesse constitucionalmente protegido, caso em que a mesma se deve limitar ao mínimo requerido para essa salvaguarda.
30. Na configuração de um juízo de proporcionalidade, dir-se-á que o interesse público no acesso à saúde prevalecerá, por se tratar de interesse geral de ordem pública para o qual há muito se demandam ao Estado medidas eficazes na área da saúde hospitalar.
31. Concluindo, neste ponto, a norma *sub iudicio* não viola, pois, os artigos 56º, n.ºs 3, 17º e 18º, n.º 2, da Constituição da República.
32. Por outro lado, o art.º 59.º, n.º 1 al b), c) e d) e n.º 2 b) e c) da Constituição da República Portuguesa convoca **direitos dos trabalhadores**, designadamente à organização do trabalho em condições dignificantes e o direito ao repouso, que a entidade requerente considera terem, igualmente, sido violados.
33. O trabalho noturno, por alterar os ciclos naturais de descanso biológico, afeta, necessariamente, o direito ao repouso do trabalhador, bem como dificultará, igualmente, "a conciliação da atividade profissional com a vida familiar", considerando que a realização de trabalho em determinados períodos torna mais exíguo o encontro familiar e essa perda não é geralmente compensada pela redução posterior de tempo de trabalho, uma vez que os outros elementos da família não terão certamente as mesmas variações.
34. Contudo, estas limitações aos direitos dos trabalhadores, são indispensáveis à operacionalização de alguns tipos de serviços, como é caso da atividade médica de urgência, que exige a disponibilidade de médicos em permanências nos serviços de urgência hospitalar.
35. A redução do período de trabalho semanal em função da realização de trabalho noturno,



p

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

- não se encontra, sequer, prevista na legislação laboral, podendo o trabalhador, ao invés, auferir o montante salarial acrescido, para que se mostre compensado na justa medida.
36. O que importa assegurar para efeitos de conformidade constitucional das regras de **trabalho noturno** é a existência de limite de horas para a prestação desse tipo trabalho (para que, após essa prestação, o trabalhador possa ter um período de descanso suficiente), bem como um acréscimo no valor da hora de trabalho, por forma a compensar os prejuízos necessariamente verificados na vida pessoal, familiar e social do trabalhador, o que se mostra garantido no diploma ora em apreciação.
37. É, ainda, entendimento da FNAME que a instituída a obrigatoriedade, prevista no **art. 14º, nº 1, al. d) do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11**, de as 5 horas complementares de atividade assistencial serem realizadas a um sábado, uma vez por mês, é violador dos princípios da adequação e proporcionalidade (art. 18º, nº 2 da CRP) e do direito da conciliação da vida profissional com a vida pessoal e do direito ao repouso e ao descanso semanal (ar. 59º, nº 1, al. b) e d) da CRP).
38. O trabalho em dia de descanso semanal (complementar ou obrigatório) não é original do diploma ora em apreciação, podendo ser justificável por razões imperiosas de necessidade de serviço, prevendo-se ao mesmo, quer no Código de Trabalho (art. 159º, nº 3, al. a) e 162º, nº 1 e 2), quer na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho), **mediante respetivo acréscimo na retribuição**.
39. A limitação do direito ao repouso prevista no **art. 14º, nº 1, al. d) do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11**, vem acompanhada, neste novo diploma, de um regime diferenciado mais favorável do ponto de vista remuneratório, visando compensar o trabalhador pelo acrescido tempo disponibilizado ao serviço.
40. Pelo que, sendo o referido exigível por razões de interesse público e para assegurar um serviço essencial do Estado, considerar-se que a previsão do art. 14º, nº 1, al. b) do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07-11, não constitui uma restrição constitucionalmente intolerável dos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

direitos do trabalhador ao repouso e à conciliação da atividade profissional com a vida familiar.

41. Por último, considera a FNAM que os n.º 5 e 7 do art. 18.º do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07/11 são violadores do direito à retribuição do trabalho consagrado no art. 59.º, n.º 1, al. a) do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07-11, porquanto os médicos deixam de auferir uma retribuição específica pela disponibilidade permanente, no valor de €800,00 (prevista no revogado art. 21.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 177/2009 de 4 de agosto), apesar de se encontrarem adstritos, em permanência, à prestação da atividade a seu cargo.
42. De acordo com o regime previsto no Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07/11, os **trabalhadores médicos de área da saúde pública**, pela disponibilidade em casos de emergência de saúde pública ou para a realização de atos de natureza inadiável ou imprescindível, são pagos pelo valor correspondente ao do trabalho suplementar que realizarem nessas situações excecionais.
43. Podem esses mesmos trabalhadores optar, ainda assim, pelo anterior regime que lhes era aplicado, sendo que, quer num, quer noutro regime, o trabalho suplementar é devidamente remunerado ao trabalhador médico, quer seja mediante a atribuição de um suplemento remuneratório fixo, quer seja mediante o pagamento corresponde ao do trabalho suplementar, consoante o número de horas de trabalho desenvolvido.
44. Sobre a possibilidade de essas **duas retribuições salariais** serem acumuláveis para os médicos com formação especializada em Saúde Pública, pronunciou-se já a PGR através do seu Conselho Consultivo (**Parecer n.º 18/2020**) concluindo que *“Com efeito, se o médico de saúde pública, para além do suplemento de disponibilidade permanente, pudesse beneficiar, também, do acréscimo correspondente à realização do trabalho suplementar, divisar-se-ia uma cumulação ilegítima e indevida de suplementos remuneratórios, em ostensiva violação da lei.”*
45. Ou seja, prevendo o Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07/11, uma retribuição pelo trabalho do médico de saúde pública (mediante o pagamento de trabalho suplementar), não se verifica qualquer violação do art. 59.º, n.º 1, a) da Constituição da República Portuguesa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Ministério Público

46. Assim, por exigência de tudo o que fica exposto, emitimos parecer, s.m.o., no sentido de que não se vislumbra que as normas constantes dos arts. 13º, nº 1, al. b), c) e d), 14º, nº 1, al. b) e 18º, nº 5 e 7 do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11), contendam com princípios e regras constitucionais, mais concretamente, com os constantes dos invocados arts. 2º, 18º, nº 2, 56º, nº 3, 59º e 64º da Constituição da República Portuguesa.

Lisboa, 15-02-2024



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
- **Chefe de Gabinete**

DA n.º 542/24 - Exposição - Pedido de declaração de inconstitucionalidade

Trâmite n.º 140903.24 de 12-03-2024 - Email

Para -- (Presidente da Comissão Executiva da Federação Nacional dos Médicos (FNAM))

-- (Presidente da Comissão Executiva da Federação Nacional dos Médicos (FNAM))

«Pedido de declaração de inconstitucionalidade» - V. Referência 57/2023, de 22/12/2023

Exma. Senhora

Presidente da Comissão Executiva da Federação Nacional dos Médicos

Dra. Joana Bordalo e Sá

Tenho a honra de comunicar a V. Exas. as conclusões, que de seguida se transcrevem, relativas à apreciação efetuada pelo Ministério Público junto do Tribunal Constitucional, no âmbito do pedido formulado ao abrigo do disposto no art. 281º, n.º 2, al. e) da Constituição da República Portuguesa, no sentido de ser requerida a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constante dos artigos 13º, n.º 1, al. b), c) e d), 14º, n.º 1, al. b) e 18º, n.º 5 e 7 do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07/11.

Conclusões:

1. O presente Processo Administrativo teve início com requerimento dirigido à Exma. Senhora Procuradora Geral da República, pela FEDERAÇÃO NACIONAL DOS MÉDICOS (doravante designada por FNAM), nos termos do qual esta entidade solicita, ao abrigo do disposto no art. 281º, n.º 2, al. e) da Constituição da República Portuguesa, que seja requerida a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constante dos arts. 13º, n.º 1, al. b), c) e d), 14º, n.º 1, al. b) e 18º, n.º 5 e 7 do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07/11, por violação do princípio da precisão, clareza ou determinabilidade das leis, ínsito no conceito de Estado de Direito democrático previsto no art. 2º da Constituição da República Portuguesa, do princípio da proporcionalidade (art. 18º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa), dos direitos dos trabalhadores, consagrados no artigo 59º, da Constituição da República Portuguesa, do direito à contratação coletiva constante do art. 56º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa e do direito à saúde consagrado no art. 64º da Constituição da República Portuguesa.
2. No seguimento do n.º 3 da Base 29 da Lei de Bases da Saúde, aprovada pela Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro, o Decreto-Lei n.º 103/2023, de 7 de novembro aprovou o regime jurídico de dedicação plena e organização e funcionamento das unidades de saúde familiar, visando dotar o Serviço Nacional de Saúde (SNS) de uma estrutura de recursos humanos mais eficaz, com vista a melhor satisfazer as necessidades de saúde da população.
3. O aspeto central deste diploma é a definição do regime da dedicação plena como instrumento de contratualização individual e valorização do desempenho, que visa reter e motivar os profissionais de saúde no SNS e, consequentemente, contribuir para a melhoria do acesso dos utentes.
4. A FNAM veio questionar a constitucionalidade de diversas normas deste novo diploma, desde logo, as normas contidas no art. 13º, no 1, al. b) e c) do Decreto-Lei n.º 103/2023, de 7 de novembro, no que respeita aos limites horários do trabalho suplementar dos trabalhadores médicos, que realizam serviço de urgência no regime de dedicação plena.

5. Refere a FNAM, na sua exposição, que o fundamento material das normas constantes das alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 103/2023, de 7 de novembro, é o mesmo, pelo que não é possível descortinar a razão de ser de, na primeira previsão, constante da referida alínea b), se sujeitar a prestação de trabalho suplementar ao limite máximo semanal de seis horas e de, na segunda previsão, constante da referida alínea c), se isentar a prestação do mesmo trabalho suplementar de quaisquer limites máximos, com exceção dos acima mencionados, constituindo tal previsão a violação do disposto no art. 2º da Constituição da República Portuguesa.

6. Efetivamente, a garantia do Estado de direito democrático previsto no art. 2º da Constituição da República Portuguesa pressupõe segurança jurídica nos atos do poder político, mormente na sua função legislativa, impondo-se, à lei emanada dos órgãos legislativos, exigências de compreensibilidade pelos seus destinatários e de determinabilidade suficiente para a fixação dos comportamentos das pessoas a quem a norma se dirige.

7. Nas normas em apreço, ainda que se possa considerar que a redação dos preceitos possa não ter sido a mais rigorosa, nem a tecnicamente mais compreensível, certo é que, da leitura integrada das duas alíneas se retira, com alguma facilidade, que a inexistência de limites máximos à prestação de trabalho suplementar é excecionada pelo limite de 48 horas semanais, num período de 6 meses e de 250 horas, num período de um ano.

8. Ou seja, o legislador acaba por deixar expresso que o trabalho suplementar no serviço de urgência é, na realidade, limitado, podendo ir até 6 horas de trabalho de semana, não podendo o médico realizar mais de 48 horas por semana, incluindo trabalho suplementar, num período de referência de seis meses, nem exceder 250 horas de trabalho suplementar por ano.

9. Assim, embora a redação das alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 103/2023, de 7 de novembro, possa configurar, efetivamente, uma situação de má técnica legislativa, o certo é que se consegue identificar o sentido normativo, pelo não se poderá daí retirar implicações no plano jurídico-constitucional de desconformidade com art. 2º da Constituição da República Portuguesa.

10. Noutra vertente, invoca a FNAM a inconstitucionalidade do art. 13º, n.º 1, al. c) do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07-11, por violação das normas constantes dos artigos 18º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa (princípio da proporcionalidade), 59.º, n.º 1, alínea b) (direito de conciliação da vida profissional com a vida pessoal), alínea c) (direito à prestação de trabalho em condições de segurança e saúde), alínea d) (direito ao repouso e lazeres, a um limite máximo da jornada de trabalho e ao descanso semanal), e n.º 2, alínea b) (dever de fixação, a nível nacional, dos limites da duração de trabalho) e alínea c) (dever de proteção especial do trabalho prestado em condições de risco e penosidade) e art. 64.º, n.º 1 (direito à proteção da saúde).

11. Efetivamente, na norma constante do art. 13º, n.º 1, al. c) do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07/11, o legislador estabeleceu novos máximos diários, semanais e anuais para a realização de trabalho suplementar, em limites superiores aos fixados no Código do Trabalho, na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho), no DL n.º 176/2009 de 04-08 (aplicável aos médicos em regime de contrato individual de trabalho, nos termos do Código do Trabalho, nas entidades públicas empresariais e nas parcerias em saúde, em regime de gestão e financiamento privados, integradas no Serviço Nacional de Saúde), no DL n.º 177/2009 de 04-08 (aplicável aos médicos integrados na carreira especial médica cuja relação jurídica de emprego público seja constituída por contrato de trabalho em funções públicas), bem como no Acordo Coletivo da carreira especial médica n.º 2/2009 (abreviadamente, ACCE n.º 2/2009).

12. Conforme já mencionado, o referido diploma nasceu da necessidade de reorganização dos serviços hospitalares, dotando-os, para além do mais, de uma maior capacidade de resposta dos profissionais médicos, a qual, necessariamente passará pelo aumento do número de horas exigível a estes trabalhadores, em face da consabida escassez destes profissionais no setor público.

13. O Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07/11 visa, assim, incentivar os profissionais médicos a permanecer no setor público, mediante a atribuição de determinadas regalias, sobretudo económicas, exigindo-se-lhes, em contrapartida, a realização de horas de trabalho extra quando tal se mostrar necessário para assegurar o bom funcionamento dos serviços, visando garantir à comunidade um atendimento atempado e eficaz.

14. Assim, os estabelecimentos hospitalares, que se encontrem, pontualmente, sobrecarregados com um excesso invulgar de serviço, por diversas razões atendíveis de saúde pública, terão, necessariamente, de ter ao seu

dispor regimes de prestação de trabalho que satisfaçam os acréscimos de movimento nos hospitais, o que poderá pressupor, efetivamente, um aumento de horas de trabalho a prestar pelos trabalhadores médicos.

15. A disponibilidade dos estabelecimentos hospitalares, para requisitarem trabalho médico suplementar tem, porém, de ser indissociável do escrupuloso cumprimento, pela entidade pública empregadora, das normas que consagram os direitos, liberdades e garantias do médico, enquanto cidadão de pleno direito, e dos seus direitos sociais, de que goza na qualidade de trabalhador, proclamados, designadamente, no art. 59.º da Constituição da República Portuguesa.

16. A restrição de direitos constitucionalmente consagrados terá ser ponderada em conjunto com diversos outros direitos e valores constitucionalmente relevantes, eventualmente, conflituantes e dissonantes entre si, importando realizar um juízo de aferição da relevância e especificidades do caso concreto e aferir, em cada momento, que conteúdo normativo poderá ter de ceder ou ser restringido para consagrar, em pleno, um outro direito subjetivo fundamental conferido aos cidadãos, seus titulares.

17. Os direitos ao repouso e ao estabelecimento de um limite máximo de jornada de trabalho impõem que a atividade laboral, mesmo a de cariz suplementar, esteja temporalmente limitada.

18. As normas em apreço estabelecem esse limite, mediante a fixação de 48 horas por semana (num período de referência de 6 meses) e de 250 horas por ano de trabalho num serviço de urgência.

19. Reconhece-se que, consoante as exigências hospitalares, este número de horas de trabalho suplementar poderá representar um acréscimo de disponibilidade considerável para os trabalhadores médicos.

20. No entanto, a universalidade, a igualdade e a generalidade previstas no art. 64.º da Constituição da República Portuguesa impõem, igualmente, ao legislador ordinário, que na concretização dos deveres que lhe são impostos, possa ter de adotar medidas extremas, com vista a assegurar a própria sustentabilidade do Sistema Nacional de Saúde.

21. A previsão da possibilidade de um trabalhador médico poder ter de cumprir trabalho suplementar até 250 horas por ano, no regime de dedicação plena na área hospitalar, mediante o recebimento de um suplemento remuneratório associado à prestação desse trabalho suplementar, foi uma opção legislativa, para proteção da saúde da comunidade, em face dos escassos recursos humanos existentes.

22. Assim, havendo que reconhecer o esforço que, neste momento se exige à classe médica na garantia do interesse público de acesso de todos os cidadãos aos cuidados de saúde, sopesando as necessidades no contexto de urgência hospitalar, afigura-se-nos que a norma constante do art. 13.º, n.º 1, al. c) do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07/11, ainda assim, se contém dentro dos limites constitucionais.

23. Invoca ainda a FNAM a inconstitucionalidade do art. 13.º, n.º 1, al. d) do Decreto-Lei 103/2023 de 07/11, o qual dispõe que, no caso dos trabalhadores médicos que realizam serviço de urgência, o regime de dedicação plena implica "Que a prestação de trabalho noturno confere direito a descanso diário entre jornadas, sem direito a descanso compensatório que reduza o período normal de trabalho semana" (sublinhado nosso), entendendo a FNAM que tal normativo viola a cláusula 41.º, n.º 4 do Acordo Coletivo da Carreira Especial Médica (ACCE) e a cláusula 42.º, n.º 4 do Acordo Coletivo de Trabalho da Carreira Médica (ACTCM), bem como os arts. 18.º, n.º 2, 56.º, n.º 3, 59.º e 64.º da Constituição da República Portuguesa.

24. Efetivamente, o ACCE n.º 2/2009, com a redação dada pelo Aviso n.º 9746/2016 (Cláusula 41.0) atribui aos trabalhadores médicos com funções assistenciais, sempre que devam exercer a sua atividade por mais de oito horas num período de vinte e quatro horas em que executem trabalho noturno durante todo o período referido no n.º 1, um descanso compensatório obrigatório, com redução do período normal trabalho semanal, no período de trabalho diário imediatamente seguinte.

25. Tal regra, porém, mostra-se, atualmente, em conflito com a norma constante do art. 13.º, n.º 1, al d) do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07/11, que retira expressamente aos trabalhadores médicos que realizem serviços de urgência no regime de dedicação plena, o direito a descanso compensatório que reduza o período normal de trabalho semanal na sequência da prestação de trabalho noturno.

26. Ora, tendo o Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07/11 estabelecido um regime imperativo nesta matéria, não poderá deixar de ser este o aplicável em detrimento do regime constante do instrumento de regulamentação

coletiva (v. neste sentido, Maria do Rosário Palma Ramalho, *Tratado de Direito do Trabalho, Parte 1*, Almedina, 2012, pág. 301) - art. 478, n.º 1, al. a) do Código de Trabalho).

27. Alega a FNAM que tal preceito viola, desde logo, o direito de contratação coletiva previsto no art. 56.º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa.

28. Entende-se, que a norma do artigo 13.º, n.º 1, al. d) do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07-11, ao afastar o direito ao descanso compensatório que reduza o período normal de trabalho semanal do trabalhador médico em regime de dedicação plena na área hospitalar, não vem negar a competência das associações sindicais constitucionalmente afirmada, nem põe em causa o direito de contratação coletiva que serve de base a essa competência.

29. Isto porque, encontrando-se as matérias atinentes à relação laboral constitucionalmente abertas à negociação coletiva, a lei poderá subtrair alguma delas à contratação quando se verificarem os requisitos do artigo 18.º, n.º 2, da Constituição, ou seja, quando a Constituição previr expressamente a possibilidade de restrição ou esta se mostrar necessária, adequada e proporcionada à salvaguarda de outro direito ou interesse constitucionalmente protegido, caso em que a mesma se deve limitar ao mínimo requerido para essa salvaguarda.

30. Na configuração de um juízo de proporcionalidade, dir-se-á que o interesse público no acesso à saúde prevalecerá, por se tratar de interesse geral de ordem pública para o qual há muito se demandam ao Estado medidas eficazes na área da saúde hospitalar.

31. Concluindo, neste ponto, a norma sub indício não viola, pois, os artigos 56.º, n.ºs 3, 17.º e 18.º, n.º 2, da Constituição da República.

32. Por outro lado, o art.º 59.º, n.º 1 al b), c) e d) e n.º 2 b) e c) da Constituição da República Portuguesa convoca direitos dos trabalhadores, designadamente à organização do trabalho em condições dignificantes e o direito ao repouso, que a entidade requerente considera terem, igualmente, sido violados.

33. O trabalho noturno, por alterar os ciclos naturais de descanso biológico, afeta, necessariamente, o direito ao repouso do trabalhador, bem como dificultará, igualmente, a conciliação da atividade profissional com a vida familiar', considerando que a realização de trabalho em determinados períodos torna mais exíguo o encontro familiar e essa perda não é geralmente compensada pela redução posterior de tempo de trabalho, uma vez que os outros elementos da família não terão certamente as mesmas variações.

34. Contudo, estas limitações aos direitos dos trabalhadores, são indispensáveis à operacionalização de alguns tipos de serviços, como é caso da atividade médica de urgência, que exige a disponibilidade de médicos em permanências nos serviços de urgência hospitalar.

35. A redução do período de trabalho semanal em função da realização de trabalho noturno, não se encontra, sequer, prevista na legislação laboral, podendo o trabalhador, ao invés, auferir o montante salarial acrescido, para que se mostre compensado na justa medida.

36. O que importa assegurar para efeitos de conformidade constitucional das regras de trabalho noturno é a existência de limite de horas para a prestação desse tipo trabalho (para que, após essa prestação, o trabalhador possa ter um período de descanso suficiente), bem como um acréscimo no valor da hora de trabalho, por forma a compensar os prejuízos necessariamente verificados na vida pessoal, familiar e social do trabalhador, o que se mostra garantido no diploma ora em apreciação.

37. É, ainda, entendimento da FNAM que a instituída a obrigatoriedade, prevista no art. 14.º, n.º 1, al. d) do Decreto-Lei n.º 103/2023 de 07/11, de as 5 horas complementares de atividade assistencial serem realizadas a um sábado, uma vez por mês, é violador dos princípios da adequação e proporcionalidade (art. 18.º, n.º 2 da CRP) e do direito da conciliação da vida profissional com a vida pessoal e do direito ao repouso e ao descanso semanal (ar. 59.º, n.º 1, al. b) e d) da CRP).

38. O trabalho em dia de descanso semanal (complementar ou obrigatório) não é original do diploma ora em apreciação, podendo ser justificável por razões imperiosas de necessidade de serviço, prevendo-se ao mesmo, quer no Código de Trabalho (art. 159.º, n.º 3, al. a) e 162.º, n.º 1 e 2), quer na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho), mediante respetivo acréscimo na retribuição.

39. A limitação do direito ao repouso prevista no art. 14º, nº 1, al. d) do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07/11, vem acompanhada, neste novo diploma, de um regime diferenciado mais favorável do ponto de vista remuneratório, visando compensar o trabalhador pelo acrescido tempo disponibilizado ao serviço.

40. Pelo que, sendo o referido exigível por razões de interesse público e para assegurar um serviço essencial do Estado, considerar-se que a previsão do art. 14º, nº1, al. b) do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07-11, não constitui uma restrição constitucionalmente intolerável dos direitos do trabalhador ao repouso e à conciliação da atividade profissional com a vida familiar.

41. Por último, considera a FNAM que os nº 5 e 7 do art. 18º do Decreto-Lei nº103/2023 de 07/11 são violadores do direito à retribuição do trabalho consagrado no art. 59º, nº 1, al. a) do Decreto-Lei nº 103/2023 de 07-11, porquanto os médicos deixam de auferir uma retribuição específica pela disponibilidade permanente, no valor de Eur800,00 (prevista no revogado art. 21º, nº 4 do Decreto-Lei nº 177/2009 de 4 de agosto), apesar de se encontrarem adstritos, em permanência, à prestação da atividade a seu cargo.

42. De acordo com o regime previsto no Decreto-Lei nº103/2023 de 07/11, os trabalhadores médicos de área da saúde pública, pela disponibilidade em casos de emergência de saúde pública ou para a realização de atos de natureza inadiável ou imprescindível, são pagos pelo valor correspondente ao do trabalho suplementar que realizarem nessas situações excecionais.

43. Podem esses mesmos trabalhadores optar, ainda assim, pelo anterior regime que lhes era aplicado, sendo que, quer num, quer noutro regime, o trabalho suplementar é devidamente remunerado ao trabalhador médico, quer seja mediante a atribuição de um suplemento remuneratório fixo, quer seja mediante o pagamento corresponde ao do trabalho suplementar, consoante o número de horas de trabalho desenvolvido.

44. Sobre a possibilidade de essas duas retribuições salariais serem acumuláveis para os médicos com formação especializada em Saúde Pública, pronunciou-se já a PGR através do seu Conselho Consultivo (Parecer nº 18/2020) concluído que “Com efeito, se o médico de saúde pública, para além do suplemento de disponibilidade permanente, pudesse beneficiar, também, do acréscimo correspondente à relação do trabalho suplementar, divisar-se-ia uma cumulação ilegítima e indevida de suplementos remuneratórios, em ostensiva violação da lei.

45. Ou seja, prevendo o Decreto-Lei nº103/2023 de 07/11, uma retribuição pelo trabalho do médico de saúde pública (mediante o pagamento de trabalho suplementar), não se verifica qualquer violação do art. 59º, nº 1, a) da Constituição da República Portuguesa.

46. Assim, por exigência de tudo o que fica exposto, emitimos parecer, s.m.o., no sentido de que não se vislumbra que as normas constantes dos arts. 13º, nº 1, al. b), c) e d), 14º, nº 1, al. b) e 18º, nº 5 e 7 do Decreto-Lei n. 103/2023 de 07/11), contendam com princípios e regras constitucionais, mais concretamente, com os constantes dos invocados arts. 2º, 18º, nº 2, 56º, nº 3, 59º e 64º da Constituição da República Portuguesa.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe de Gabinete

Sérgio Pena

Autor - Sérgio Manuel Valadas Silva Pena
Chefe de Gabinete do PGR

