

RECOMENDAÇÃO Nº 3/ B/98

Proc. R-4910/97

1998.06.18

Área:A3

Sequência: Sem resposta

1. No âmbito da instrução de um processo aberto neste órgão do Estado, apurou-se que os funcionários do Centro de Medicina de Reabilitação da Região Centro - Rovisco Pais (adiante designado como CMRRC- Rovisco Pais), se encontram numa situação de desprotecção na assistência à saúde, uma vez que a ADSE se recusa a considerá-los seus beneficiários de plenos direitos, não liquidando as participações das despesas que para o efeito lhe vão sendo apresentadas.

2. Esta situação verifica-se desde a entrada em vigor do D.L. n.º 203/96, de 23/10, o qual veio extinguir o Hospital Rovisco Pais (art. 3º) e criar o referido CMRRC- Rovisco Pais. Este último manteve, no entanto, o mesmo estatuto jurídico de "pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira" (art. 1º, n.º 1), sendo-lhe supletivamente aplicáveis as disposições legais relativas aos estabelecimentos hospitalares do Serviço Nacional de Saúde (art. 1º, n.º 2), nomeadamente no que concerne às participações nos encargos com a assistência na saúde dos seus funcionários (art. 2º, n.º 3, do D.L. n.º 19/88, de 21/1, o qual estabelece, para os hospitais, a dispensa do pagamento de tais encargos e que são exigíveis à generalidade dos outros organismos autónomos).

3. A ADSE, em defesa da sua posição, invoca que só está obrigada ao cumprimento do disposto no D.L. n.º 118/83, de 25/2 (diploma que rege o esquema de benefícios cuja participação é assegurada por aquele subsistema) e que os seus arts. 4º e 6º determinam que a ADSE só poderá assumir o pagamento das prestações devidas por um organismo autónomo (caso do CMRRC- Rovisco Pais) mediante a celebração de um acordo prévio com a entidade em causa, sem dispensa de liquidação de encargos (condicionalismo este que o CMRRC- Rovisco Pais não aceita). Mais alega a ADSE que o disposto no n.º 3, do art. 2º do D.L. n.º 19/88, de 21/01, não é susceptível de ser aplicado, uma vez que os diplomas legais aí referidos se encontram há muito revogados (permito-me juntar fotocópia dos ofícios emanados pela ADSE nos quais transparece a posição assumida por aquela entidade sobre o assunto).

4. Ora, verifica-se efectivamente que o D.L. n.º 203/96, de 23/10, não regulou especialmente a matéria relativa à participação nos encargos com a assistência na saúde dos funcionários CMRRC- Rovisco Pais, pelo que na falta de disposição expressa nesse sentido, é aplicável o regime jurídico dos hospitais (D.L. n.º 19/88, de 21/1), o qual, no seu art. 2º, n.º 3 dispõe: "A autonomia financeira a que se refere o n.º 1 do presente artigo não prejudica o direito dos funcionários hospitalares de serem beneficiários da Assistência na Doença aos Servidores Cíveis do Estado, prevista no Decreto Lei n.º 45002, de 27 de Abril de 1963 e Decreto Lei n.º 45688, de 27 de Abril de 1964, com dispensa das indemnizações por despesas previstas na parte final do art. 4º do último diploma citado".

5. É certo que nos termos do disposto no art. 4º do D.L. n.º 118/83, de 25/2 (novo regulamento da ADSE), "o pessoal dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira (...) só poderá adquirir a qualidade de beneficiário titular se, cumulativamente:

- a) os respectivos organismos tiverem celebrado um prévio acordo com a ADSE onde serão fixadas as condições respeitantes à atribuição dos benefícios assegurados pela ADSE;
- b) não beneficiarem como titulares de qualquer outro regime de natureza igual ou semelhante ao da ADSE;
- c) os respectivos organismos assegurarem pelas verbas inscritas nos seus orçamentos privativos os encargos resultantes da aplicação do previsto na al. a);
- d) concorrerem a favor da ADSE a título de participação nas despesas da Administração com um quantitativo anual por beneficiário inscrito, quer titular quer familiar fixado por despacho do Ministro de Estado e das Finanças e do Plano".

6. Contudo, se é certo que este regime do art. 4º do D.L. n.º 118/83, de 25/2 é aplicado à generalidade dos

organismos autónomos, não menos certo é que sofre uma excepção no caso dos hospitais ou estabelecimentos similares, de acordo com legislação que especialmente regula esta matéria (art. 2º, n.º 3, do D.L. n.º 19/88 e art. 1º, n.º 2, do D.L. n.º 203/96) e à qual a ADSE também está vinculada.

7. E tanto assim é que a ADSE tem reconhecido à generalidade dos estabelecimentos hospitalares do país o direito de isenção de encargos, não lhes exigindo a celebração de qualquer acordo. Aliás, de facto reconhece aos funcionários dos hospitais a qualidade de beneficiários de plenos direitos, liquidando- lhes as respectivas participações nas despesas de saúde.

8. Como V.Exa. compreenderá, não cabe aqui pronunciar- me sobre o mérito da norma constante do referido art. 2º, n.º 3, do D.L. n.º 19/88, de 21/1 e, conseqüentemente, sobre o regime de excepção que dessa norma resulta para os hospitais e estabelecimentos similares (como o CMRRC- Rovisco Pais). Assim, perante o quadro legal existente, é com natural perplexidade que encaro a posição assumida pela ADSE perante o CMRRC- Rovisco Pais.

8.1. Em primeiro lugar, não pode ignorar- se que o CMRRC- Rovisco Pais se rege, na parte não prevista no D.L. n.º 203/96, "... pelas disposições legais aplicáveis aos estabelecimentos hospitalares do Serviço Nacional de Saúde" (art. 1º n.º 2), pelo que não existindo qualquer norma legal que regule especialmente a situação dos encargos com a saúde dos funcionários daquela instituição, aplica- se automaticamente o disposto no referido art. 2º, n.º 3, do D.L. n.º 19/88. Acresce, aliás, que a situação do pessoal daquele estabelecimento público de saúde se encontra claramente definida no próprio art. 4º do D.L. n.º 203/96, o qual transitou, "na mesma situação", do Hospital de Rovisco Pais para o CMRRC- Rovisco Pais. Ora, se antes da criação do CMRRC- Rovisco Pais, a ADSE suportava os encargos com a saúde dos respectivos funcionários e se a ADSE continua a assegurar tais encargos com os funcionários dos diferentes estabelecimentos hospitalares do país, não se compreende - nem com justiça se pode aceitar - que a ADSE se recuse a fazê- lo, agora, no caso do CMRRC- Rovisco Pais. Afinal, esta última entidade goza da mesma autonomia administrativa e financeira que os restantes estabelecimentos hospitalares do país (cfr. art. 1º, n.º 1 do D.L. n.º 203/96 e art. 2º, n.º 1, do D.L. n.º 19/88). Não se compreende nem se aceita a existência desta dualidade de critérios por parte da ADSE.

8.2. Em segundo lugar, não procede o argumento invocado pela ADSE no sentido de que o art. 2, n.º 3, do D.L. n.º 19/88 não é aplicável, uma vez que o mesmo remete para legislação revogada. É certo que à data da publicação do D.L. n.º 19/88 (ou seja, em 21.01.1988) o D.L.n.º 45002, de 27.04.63 e o DL n.º 45688, de 27.04.64, a que se alude naquele diploma, já se encontravam revogados. Contudo, só por mero lapso se pode compreender o facto de o legislador ter referido diplomas legais que à data se encontravam revogados, uma vez que parece inequívoca a intenção e o espírito do legislador, no sentido da não aplicação aos hospitais do dever de indemnização à ADSE pelos encargos com a saúde dos seus funcionários. A não ser assim, qual o sentido útil do n.º 3 do art. 2º do D.L. n.º 19/88?

Como já tive oportunidade de referir, a norma em causa foi literalmente transposta do D.L. n.º 129/77, de 2.04 (com a redacção dada pelo D.L. n.º 476/77, de 14/11), quando ainda estavam em vigor os referidos D.L.n.º 45002, de 27.04.63 e DL n.º 45688, de 27.04.64. Estes vieram a ser revogados e substituídos, respectivamente, pelo D.L. n.º 476/80, de 15/10 e pelo D.L. n.º 118/83, de 25/2 que, sobre esta matéria específica, nada de novo acrescentaram ao estipulado nos diplomas legais revogados.

Assim, conclui- se facilmente pela existência de lapso grosseiro na redacção do referido art. 2º, n.º 3, do D.L. n.º 19/88: o texto da lei não encontra clara correspondência no espírito do legislador, sendo certo que este, porém, pretendeu manter o mesmo regime (até então vigente) de isenção de encargos para os hospitais e instituições similares. Assim, tendo em atenção o disposto no art. 9º do Código Civil, bastará o simples recurso a uma interpretação correctiva da referida norma para se alcançar o escopo real e final da mesma. Na interpretação das leis tem de partir- se do pressuposto que o legislador não cria normas inúteis e sem sentido. Ora, a posição da ADSE sobre o assunto fica necessariamente confrontada com este problema e irremediavelmente prejudicada pela tábua rasa que faz da aplicação do art. 9º do Código Civil. Para além da incongruência em que a sua própria actuação se traduz, uma vez que perante uma mesma norma jurídica utiliza uma dualidade de critérios na sua aplicação: aos hospitais propriamente ditos não exige a celebração de qualquer acordo nem os encargos previstos no art. 4º do D.L. n.º 118/83, reconhecendo os respectivos funcionários como beneficiários de plenos direitos; ao CMRRC- Rovisco Pais, com o mesmo estatuto jurídico dos hospitais e a quem é aplicável o mesmo regime (cfr. art. 1º, n.º 2, do D.L. n.º 203/96, de 23/10), já a ADSE não reconhece tal direito.

9. Como V.Exa. por certo compreenderá, a situação de desprotecção na saúde que entretanto se verifica com os funcionários do CMRRC- Rovisco Pais revela- se, assim, preocupante, urgindo, por isso, que a legalidade e a justiça sejam repostas. Assim sendo, ao abrigo do disposto no art. 20º, n.º 1 al. b) da Lei n.º 9/91, de 9/4, e considerando a urgência que a resolução da situação de desprotecção social impõe, RECOMENDO

a) que seja estabelecida uma interpretação correctiva do art. 2º, n.º 3 do D.L. n.º 19/88, no sentido atrás exposto, por forma a assegurar que essa norma seja efectivamente aplicada pela ADSE;

b) que, em conformidade como o disposto no art. 1º, n.º 2 do D.L. n.º 203/96, de 23/10 - e em face da interpretação correctiva recomendada na al. a) - sejam transmitidas aos serviços da ADSE as necessárias instruções por forma a que os funcionários do Centro de Medicina de Reabilitação da Região Centro - Rovisco Pais tenham, por parte da ADSE, idêntico tratamento àquele que é assegurado aos funcionários dos restantes estabelecimentos hospitalares do país;

c) que sejam transmitidas aos serviços da ADSE as necessárias instruções por forma a que sejam pagas todas as legais participações das despesas de saúde que os funcionários do Centro de Medicina de Reabilitação da Região Centro - Rovisco Pais entretanto apresentaram e foram recusadas pela ADSE, bem como as participações relativas a despesas futuras.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

Menéres Pimentel

Senhor Ministro das Finanças

Número: 3/ B/98

Processo: 4910/97

Em 18 de Junho de 1998 dirigi a Vossa Excelência a Recomendação n.º 3/ B /98 sobre o assunto supra referenciado.

Através do ofício com a referência n.º ... (procº ... / Ent. ... /98), datado de ... de 1998, proveniente do gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado do Orçamento, fui informado do não acatamento da referida recomendação, através de um despacho daquele membro do Governo sustentado por um parecer emitido, para o efeito, pela Direcção- Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública.

Contudo, face à gravidade da situação criada aos funcionários do CMRRC- ... e à incongruência dos fundamentos sustentados no parecer que enformou o despacho do Senhor Secretário de Estado do Orçamento, venho, por este meio, formular a reiteração da minha Recomendação, o que faço nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. O parecer que sustenta o despacho de concordância do Senhor Secretário de Estado do Orçamento assenta, em síntese, nos seguintes pressupostos:

1.1. A interpretação correctiva não é admitida pelo nosso sistema jurídico ou, pelo menos, a admitir- se, a mesma não é susceptível, por si só, de resolver o caso concreto do CMRRC-

1.2. O D.L. n.º 118/83, de 25/2 revogou o D.L. n.º 45688, de 27/04/64, apresentando uma formulação para o problema diferente da que constava do diploma legal revogado.

1.3. O D.L. n.º 118/83, de 25/2, que regulamenta o funcionamento e o esquema de benefícios da ADSE, já estava em vigor à data da publicação do D.L. n.º 19/88, de 21/1, relativo ao estatuto dos hospitais do Serviço Nacional de Saúde.

1.4. Em nenhuma circunstância deixou de ser assegurada a assistência na saúde aos funcionários do CMRRC- ... através dos hospitais públicos e das médicos conveniados.

CMRRC-... através dos hospitais públicos e dos médicos convencionados.

2. Considerando que são os legítimos interesses dos funcionários do CMRRC-... que estão em causa, começo por me debruçar sobre o último dos argumentos avançados pela ADSE. Como referi, entende esta instituição que àqueles funcionários está garantida a protecção na saúde através dos hospitais públicos e dos médicos convencionados.

Contudo, resulta à evidência que os mesmos estão excluídos do exercício do direito à assistência em regime livre (a ADSE admite- o implicitamente, o que, aliás, é corroborado pelas informações recolhidas no âmbito da instrução do processo existente neste órgão do Estado, segundo as quais a ADSE estaria a devolver aos funcionários em causa todos os recibos de despesa de saúde, recusando- se, conseqüentemente, a participá- los).

Esta restrição imposta pela ADSE é discriminatória e, por isso, abusiva. Efectivamente, ao contrário dos outros funcionários e agentes da Administração Pública, os funcionários do CMRRC- ... , descontando mensalmente para a ADSE o mesmo que a generalidade dos outros trabalhadores da função pública, vêm- se impedidos de recorrer ao regime livre da assistência na saúde.

Mas tal restrição é ainda discriminatória face aos funcionários dos hospitais públicos, com o mesmo estatuto que os funcionários do CMRCC-... (art. 1º, n.º 2, do D.L. n.º 203/96, de 23/10), a quem é reconhecido, na prática, a cobertura total por parte da ADSE, o que esta não deixa de reconhecer no seu parecer: "(...) a ADSE sempre tem contestado a aplicabilidade da norma constante do n.º 3 do artigo 2º do Decreto- Lei n.º 19/88, 21 de Janeiro no que toca aos hospitais do Serviço Nacional de Saúde, mau grado a situação de facto existente (...)".

Afinal, de acordo com os critérios da ADSE, uma mesma norma jurídica (art. 2º, n.º 3, do D.L. n.º 19/88, de 21/1) é susceptível de criar aos seus destinatários dois tratamentos diferenciados.

Conclui- se, assim, que os princípios da legalidade, da igualdade e da justiça, são irrelevantes e perfeitamente contornáveis para a ADSE, tendo em atenção os seus interesses (que não o próprio interesse público) e não os interesses dos beneficiários que para ela descontam.

3. A minha Recomendação apontava de facto para que fosse adoptada a interpretação correctiva do art. 2º, n.º 3, do Decreto- Lei n.º 19/88, de 21/1, aplicável ao CMRRC-... por força do disposto no art. 1º, n.º 2, do Decreto- Lei n.º 203/96, de 23/10. Ao contrário do que refere a ADSE, a interpretação correctiva não está excluída do nosso sistema jurídico (art. 9º do Código Civil).

A doutrina dominante assim se pronuncia, o que a ADSE não deixa, aliás, de reconhecer no seu parecer. Para além da doutrina citada na minha Recomendação, bastará também acompanhar o pensamento de BAPTISTA MACHADO (1): "A letra (o enunciado linguístico) é, assim, o ponto de partida. Mas não só, pois exerce também a função de um limite, nos termos do art. 9º, 2; não pode ser considerado como compreendido entre os sentidos possíveis da lei aquele pensamento legislativo (espírito, sentido) que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso".

Pode ter de proceder- se a uma interpretação extensiva ou restritiva, ou até porventura a uma interpretação correctiva, se a fórmula verbal foi sumamente infeliz, a ponto de ter falhado completamente o alvo. Mas, ainda neste último caso, será necessário que do texto "falhado" se colha pelo menos indirectamente uma alusão àquele sentido que o intérprete venha a acolher como resultado da interpretação".

4. É certo que à data da publicação do D.L. n.º 19/88 (ou seja, em 21.01.1988) o D.L.n.º 45002, de 27.04.63 e o DL n.º 45688, de 27.04.64, a que se alude naquele diploma, já se encontravam revogados.

Contudo, conforme tive oportunidade de referir na Recomendação, só por mero lapso se pode compreender o facto de o legislador ter referido diplomas legais que à data se encontravam revogados, uma vez que parece inequívoca a intenção e o espírito do legislador, no sentido da não aplicação aos hospitais do dever de indemnização à ADSE pelos encargos com a saúde dos seus funcionários.

A não ser assim, qual o sentido útil do n.º 3 do art. 2º do D.L. n.º 19/88? Não parece oferecer quaisquer

dúvidas que a ratio legis da norma jurídica em causa é a de permitir que, não obstante o facto de serem entidades públicas dotadas de autonomia administrativa e financeira, os hospitais e estabelecimentos similares (como o CMRRC-...) estariam dispensados do pagamento das indemnizações à ADSE relativas às despesas de saúde dos respectivos funcionários.

Ou seja, o legislador, através de uma formulação imperfeita quis pura e simplesmente manter o quadro de excepção para aquele tipo de entidades (2). O n.º 3 do art. 2º do D.L. n.º 19/88 mais não é do que uma norma excepcional face ao regime geral consagrado no D.L. n.º 118/83 (concretamente no seu art. 4º), sobrepondo-se, como e enquanto norma excepcional, à norma geral insita no referido art. 4º do D.L. n.º 118/83. A ADSE deve-lhe, por isso, total obediência. E se é certo que a ADSE admite, na prática, a aplicabilidade de tal norma aos hospitais públicos, já outro tanto não se verifica, infundadamente, com o CMRRC- ... que detém o mesmo estatuto que os hospitais públicos (art. 1º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 203/96, de 23/10).

Face ao exposto, também é destituído de qualquer relevância o argumento expendido pela ADSE referido em síntese no ponto 1.3. deste ofício, ou seja, face à natureza excepcional da norma em causa (art. 2º, n.º 3, do D.L. n.º 19/88), carece de total relevância que o D.L. n.º 118/83 (que regulamenta os benefícios da ADSE) já estivesse em vigor à data da publicação do aludido D.L. n.º 19/88. Aliás, ao contrário da conclusão que a ADSE procura retirar, o facto de a norma em crise ser não só posterior mas também excepcional, permite que se entenda, por maioria de razão, que ela se sobrepõe às normas gerais constantes do D.L. n.º 118/83.

5. Como tive oportunidade de referir na minha Recomendação, não está em causa pronunciar-me sobre a bondade ou o mérito da norma de excepção contida no aludido n.º 3 do art. 2º do D.L. n.º 19/88. Ela existe no nosso ordenamento jurídico e como tal a sua observância é incontornável.

Na resposta à minha Recomendação, o parecer da ADSE refere que a norma em causa está a ser objecto de reapreciação por parte das respectivas Tutelas, mas tal não tem a virtualidade de afastar a sua aplicabilidade enquanto a mesma estiver em vigor.

6. Face a todo o exposto, e como Vossa Excelência por certo compreenderá, a fundamentação apresentada para o não acatamento da minha Recomendação não é razoável e, em última instância, ignora a clara violação dos princípios da legalidade, da justiça e da igualdade por parte da ADSE. Justifica-se, assim, que

REITERE

a Vossa Excelência a Recomendação n.º 3/ B/98, por forma a que seja resolvido o grave problema vivido pelos funcionários do CMRRC-... que merecem assistência idêntica à que é assegurada aos funcionários dos restantes hospitais públicos.

Com o pedido de que, com a máxima brevidade possível, me seja comunicada a posição que vier a ser assumida relativamente à presente reiteração da Recomendação n.º 3/ B/98 (art. 38º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 9/91, de 9/4).

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

JOSÉ MENÉRES PIMENTEL

Recomendação sem resposta
(pedido de parecer ao Conselho Consultivo da PGR)

(1) "Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador", Almedina; 1983, p. 188 e seguintes.

(2) Demonstra-se, por isso, como totalmente irrelevante, o argumento expendido pela ADSE referido em síntese no ponto 1.2. deste ofício. A formulação para o problema dos organismos autónomos constante do D.L. n.º 45688 de 27 04 64 não é substancialmente diversa daquela que veio a ser acolhida nelo D.L. n.º

D.L. n.º 19/88, de 27.10.1988, é substancialmente diversa daquela que veio a ser aprovada pelo D.L. n.º 118/83, de 25.02, que o revogou. De qualquer modo, mesmo que o fosse tal não teria a virtualidade de se sobrepor ao disposto no art.2.º, n.º 3, do D.L. n.º 19/88, dada a natureza da norma jurídica em causa: excepcional e posterior. Afinal, bem ou mal - não me cabe aqui apreciar -, o legislador quis excluir aquelas entidades da regra geral da comparticipação nos encargos com as despesas de saúde.