

TABELA II

Antecedência do pedido	Agravamento
Até dois dias	Nos termos da tabela I.
Um dia	25 % da taxa.
Próprio dia	50 % da taxa — Despesas de transporte do funcionário (a).

(a) Calculadas com base no preço por quilómetro oficialmente fixado.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 209/87 — Processo n.º 74/86

Acordam no Tribunal Constitucional (T. Const.):

I — A questão

1 — O procurador-geral da República, ao abrigo do disposto no artigo 281.º, n.º 1, alínea a), da Constituição, veio requerer a declaração com força obrigatória geral da inconstitucionalidade formal originária de todas as normas das Portarias n.ºs 5/84, 7/84 e 8/84, datadas de 30 de Dezembro de 1983, expedidas pelas Secretarias Regionais das Finanças e dos Assuntos Sociais da Região Autónoma dos Açores, invocando para tanto os fundamentos seguintes:

As Portarias n.ºs 5/84, 7/84 e 8/84, reportando-se a «critérios de comparticipação dos utentes» ou «comparticipação dos utentes», vieram fixar «os valores das comparticipações dos utentes a vigorar nos estabelecimentos hospitalares dependentes da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais» (Portaria n.º 5/84), as «taxas moderadoras» para «acesso a cuidados de saúde nos Serviços Médico-Sociais e hospitais concelhios» (Portaria n.º 7/84) e «os valores das taxas moderadoras» aplicáveis a determinados exames e tratamentos (Portaria n.º 8/84);

A doutrina dos Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 24/83 e 92/85 aponta claramente para a solução de que «é inconstitucional o estabelecimento de taxas moderadoras que não seja feito por decreto-lei», o que no caso implicaria um decreto legislativo regional, por força do disposto nos artigos 229.º, alínea b), e 234.º da Constituição e 26.º, n.º 1, alínea d), e 28.º da Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto;

Faltando o título de habilitação legal necessário para estabelecer valores condicionantes do acesso de utentes a cuidados de saúde, pois as portarias em causa apelam apenas para «as faculdades conferidas pelo Estatuto da Região Autónoma dos Açores na Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto», estão elas feridas na sua fonte de vício formal.

2 — Em obediência ao disposto no artigo 54.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, foi notificado o Governo Regional dos Açores, como órgão autor das nor-

mas impugnadas, havendo produzido a competente resposta, que assim se pode sintetizar:

A inconstitucionalidade que se invoca é apenas de natureza formal, não tendo sido posta em causa a legitimidade das denominadas taxas moderadoras;

Mas as disposições conjugadas dos artigos 31.º, n.º 1, e 3.º do Decreto Regional n.º 32/80/A, de 11 de Dezembro, constituem o título de habilitação legal necessário à legitimidade constitucional daqueles diplomas;

As Portarias n.ºs 5/84, 7/84 e 8/84 limitam-se a regulamentar o Decreto Regional n.º 32/80/A, sendo formalmente constitucionais.

Cumpra agora decidir.

II — A fundamentação

1 — A Portaria n.º 5/84, na sua parte dispositiva, reza do modo seguinte:

1 — São fixados os valores das comparticipações dos utentes a vigorar nos estabelecimentos hospitalares dependentes da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais, bem como as normas que orientam o seu pagamento.

2 — Consultas externas:

Hospitais de Angra do Heroísmo, Horta e Ponta Delgada — 180\$.

Nestes valores não estão compreendidos os meios complementares de diagnóstico referidos no número seguinte.

3 — Meios complementares de diagnóstico:

Por cada exame realizado nos Hospitais de Angra do Heroísmo, Horta e Ponta Delgada, em regime de ambulatório, é devida pelo utente a seguinte comparticipação:

Exames laboratoriais, por análise (*) — 40\$;

Exames radiológicos, por película — 100\$;

Por electroencefalograma — 250\$;

Por electrocardiograma — 120\$;

Ecografias, por exame — 100\$;

Endoscopia, por exame — 300\$;

Electromiografia, por exame — 250\$.

(*) Estão isentos os exames histológicos e citológicos.

4 — Urgência:

São fixadas ao utente as seguintes comparticipações:

Hospitais de Angra do Heroísmo, Horta e Ponta Delgada — 250\$;

Hospitais concelhios — 150\$.

Estes valores compreendem toda a assistência prestada na urgência, designadamente assistência médica e de enfermagem, medicamentos, tratamentos, meios complementares de diagnóstico e terapêutica.

Não há lugar ao pagamento da comparticipação, quando da observação do utente resultar o internamento, mesmo que em «sala de observações».

5 — As participações dos utentes no pagamento de consultas realizadas nos hospitais concelhios e dos meios complementares de diagnóstico neles prescritos são as estabelecidas para a área extra-hospitalar.

6 — Isentos:

Ficam isentos do pagamento das participações referidas nos números anteriores:

- a) As mulheres na assistência pré-natal e no puerpério;
- b) Os filhos dos utentes até completarem 3 anos de idade;
- c) Os dadores de sangue desde que devidamente identificados;
- d) Os pensionistas da pensão social;
- e) Os pensionistas da pensão de invalidez, por velhice, sobrevivência e orfandade;
- f) Os cônjuges dos pensionistas por velhice, por invalidez e da pensão social;
- g) Os beneficiários do abono complementar a crianças e jovens deficientes;
- h) Os beneficiários do subsídio mensal vitalício;
- i) Os utentes não contributivos do sistema de segurança social;
- j) Os internados em estabelecimentos oficiais ou instituições privadas de solidariedade social sem fins lucrativos.

7 — Identificação:

7.1 — Os doentes terão sempre de se identificar, podendo caber em qualquer dos seguintes grupos:

- a) Isentos;
- b) Inscritos nos centros de prestações pecuniárias da Direcção Regional de Segurança Social — utentes do sistema de saúde;
- c) Beneficiários de subsistemas de saúde;
- d) Acidentados por responsabilidade de terceiros.

7.2 — As isenções definidas no n.º 6 só se aplicam aos utentes do sistema de saúde.

8 — Aos beneficiários de subsistemas de saúde e acidentados por responsabilidade de terceiros é aplicável a tabela hospitalar total, constante de portaria publicada nesta data, a facturar directamente à entidade responsável.

8.1 — No caso de falta de identificação por parte do utente ser-lhe-á facturada a conta hospitalar total.

8.2 — A não identificação de qualquer utente que resulte de situação que comprovadamente não lhe seja imputável não implica o agravamento previsto no número anterior, desde que posteriormente assegurada.

9 — O acesso aos cuidados diferenciados dos Hospitais de Angra do Heroísmo, Horta e Ponta Delgada, com excepção das situações de urgência, pressupõe que o utente seja devidamente referenciado pelos serviços de saúde não hospitalares, sendo-lhe em caso contrário facturado o valor total da tabela hospitalar respeitante à situação.

10 — A presente portaria entra em vigor no dia 1 do mês seguinte ao da sua publicação.

2 — E a *Portaria n.º 7/84* preceitua nos termos que seguem:

1 — O acesso a cuidados de saúde nos Serviços Médico-Sociais e nos hospitais concelhios faz-se mediante o pagamento das seguintes taxas moderadoras:

- a) Consultas — 40\$;
- b) Visitas domiciliárias — 180\$.

2 — Ficam isentos do pagamento das taxas moderadoras referidas no número anterior:

- a) As mulheres na assistência pré-natal e no puerpério;
- b) Os filhos dos utentes até completarem 3 anos de idade;
- c) Os pensionistas da pensão social;
- d) Os pensionistas da pensão de invalidez, velhice, sobrevivência e orfandade;
- e) Os cônjuges dos pensionistas por velhice, por invalidez e da pensão social;
- f) Os beneficiários do abono complementar a crianças e jovens deficientes;
- g) Os beneficiários do subsídio mensal vitalício;
- h) Os utentes não contributivos do sistema de segurança social;
- i) Os internados em estabelecimentos oficiais ou instituições privadas de solidariedade social sem fins lucrativos.

3 — A presente portaria entra em vigor no dia 1 do mês seguinte ao da sua publicação.

3 — Finalmente, a *Portaria n.º 8/84* contém o seguinte conjunto normativo:

1 — São os seguintes os valores das taxas moderadoras aplicáveis aos exames e tratamentos abaixo discriminados:

- a) Exames laboratoriais, por análise (*) — 40\$;
- b) Exames radiológicos, por película — 100\$;
- c) Por cada sessão de medicina física e de reabilitação — 125\$;
- d) Por electrocardiograma — 120\$;
- e) Por electroencefalograma — 250\$;
- f) Ecografia, por exame — 100\$;
- g) Exame de radiodiagnóstico cujo preço seja superior a 100\$ — participação do utente em 10% do custo total;
- h) Endoscopia, por exame — 300\$;
- i) Electromiografia, por exame — 250\$;
- j) Restantes traçados e provas funcionais — 150\$.

(*) Estão isentos os exames histológicos e citológicos.

2 — Ficam isentos de pagamento das taxas moderadoras prescritas no número anterior:

- a) As mulheres na assistência pré-natal e no puerpério;
- b) Os filhos dos utentes até completarem os 3 anos de idade;

- c) Os pensionistas da pensão social;
- d) Os pensionistas da pensão de invalidez, velhice, sobrevivência e orfandade;
- e) Os cônjuges dos pensionistas por velhice, por invalidez e da pensão social;
- f) Os beneficiários do abono complementar a crianças e jovens deficientes;
- g) Os beneficiários do subsídio mensal vitalício;
- h) Os utentes não contributivos do sistema de segurança social;
- i) Os internados em estabelecimentos oficiais ou instituições privadas de solidariedade social sem fins lucrativos.

3 — A presente portaria entra em vigor no dia 1 do mês seguinte ao da sua publicação.

4 — O artigo 64.º da Constituição, depois de asseverar no seu n.º 1 que «todos têm direito à protecção da saúde e o dever de a defender e promover», acrescenta no seu n.º 2 que «o direito à protecção da saúde é realizado pela criação de um serviço nacional de saúde universal, geral e gratuito, pela criação de condições económicas, sociais e culturais que garantam a protecção da infância, da juventude e da velhice e pela melhoria sistemática das condições de vida e de trabalho, bem como pela promoção da cultura física e desportiva, escolar e popular e ainda pelo desenvolvimento da educação sanitária do povo».

Na sequência desta disposição constitucional foi editada a Lei n.º 56/79, de 15 de Setembro, criando o Serviço Nacional de Saúde (SNS).

No seu artigo 7.º prescrevia esta lei que «o acesso ao SNS é gratuito, sem prejuízo do estabelecimento de taxas moderadoras diversificadas tendentes a racionalizar a utilização das prestações».

E nos artigos 8.º a 17.º desenvolviam-se e enumeravam-se os direitos e garantias dos utentes do SNS e dos cuidados de lhes deviam ser prestados pelo respectivo Serviço.

Este T. Const., tratando de matérias próximas daquela que agora está em apreciação, teve já ensejo de acentuar que a Lei n.º 56/79 é uma lei de bases, isto é, uma daquelas leis que se limitam a definir as bases gerais dos regimes jurídicos, estando a sua implementação dependente não apenas de execução regulamentar, mas sim de um prévio e intermédio desenvolvimento legislativo, mediante decreto-lei (cf. Acórdãos n.ºs 24/83, 39/84 e 92/85, *Diário da República*, 1.ª série, respectivamente de 19 de Janeiro de 1984, 5 de Maio de 1984 e 24 de Julho de 1985).

Com efeito, a lei em causa, depois de dispor no seu artigo 62.º que «o SNS para os Açores e Madeira será objecto de diploma especial informado pelos princípios constantes das presentes normas e pelas que decorrem da autonomia dessas regiões», estabeleceu no artigo 65.º, n.º 1, que «o Governo elaborará, no prazo de seis meses a contar da publicação da presente lei, os decretos-leis necessários à sua execução».

5 — Contudo, e não obstante a imposição adveniente das normas citadas, não foi aprovado pelo Governo diploma especial de que seria objecto o SNS para os Açores e Madeira.

Foi editado, sim, o Decreto Regional n.º 32/80/A, instituindo um Serviço Regional de Saúde de todo em todo independente do SNS, representando e traduzindo

em boa verdade uma réplica regional paralela do Serviço criado pela Lei n.º 56/79, dotado embora, relativamente a este, de total autonomia. Assinale-se que os únicos pontos de interdependência ali estabelecidos se situam no domínio do estatuto do pessoal, prescrevendo-se sucessivamente nos artigos 28.º e 29.º que o pessoal do Serviço Regional de Saúde terá o regime jurídico e a formação técnica idênticos aos do pessoal do SNS, sendo-lhe facultado o ingresso nos quadros de pessoal deste último e vice-versa, beneficiando de remunerações e regalias idênticas às estabelecidas para o pessoal do SNS, sem prejuízo da criação de incentivos suplementares destinados a fixar pessoal nas ilhas mais carecidas de assistência médica e paramédica.

No âmbito das condições de acesso aos cuidados de saúde e ao estabelecimento de taxas moderadoras, aquele decreto regional limita-se, nos seus artigos 3.º e 31.º, n.º 1, a reproduzir, quase textualmente, o que os artigos 7.º e 54.º, n.º 1, da Lei n.º 56/79 prescrevem sobre idêntica matéria. Não se pode assim afirmar aqui, num puro plano de explicitação material, a existência de um qualquer desenvolvimento ou acréscimo de concretização que o diploma regional haja compreendido relativamente à lei da Assembleia da República.

6 — Os diplomas impugnados reportam-se às condições de acesso de doentes aos Hospitais de Angra do Heroísmo, Horta e Ponta Delgada, bem como aos critérios de comparticipação relativa aos cuidados de saúde prestados naqueles Hospitais em regime de ambulatório (Portaria n.º 5/84), às tabelas das taxas moderadoras para acesso a cuidados de saúde nos Serviços Médico-Sociais e nos hospitais concelhios (Portaria n.º 7/84) e aos valores dessas mesmas taxas moderadoras relativamente ao recurso a elementos complementares de diagnóstico e terapêuticos, tratamentos de radioterapia e de medicina física e de reabilitação à responsabilidade dos hospitais concelhios e Serviços Médico-Sociais ou outras entidades que actuam no domínio da prestação de cuidados primários de saúde (Portaria n.º 8/84).

Todos eles foram expedidos sob a mera invocação «das faculdades conferidas pelo Estatuto da Região Autónoma dos Açores — Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto», omitindo-se assim, por inteiro, a citação da lei habilitante.

Com efeito, em conformidade com o disposto no artigo 115.º, n.º 7, da Constituição, «os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão».

Os diplomas regulamentares sob sindicância, buscando apoio tão-somente na Lei n.º 39/80, e ignorando qualquer referência às leis que os poderiam legitimar, carecem de um elemento formal constitucionalmente necessário, padecendo assim, e desde logo, de inconstitucionalidade formal.

7 — Já anteriormente se deixou afirmado que a lei que criou o SNS é uma lei de bases, sujeita a um ulterior desenvolvimento legislativo, a efectuar através de decretos-leis.

Por outro lado, também se reconheceu que o Decreto Regional n.º 32/80/A não representa qualquer desenvolvimento ou extensão das bases daquela lei, ao menos no domínio das matérias que interessam à questão em presença.

Com efeito, mesmo na eventualidade de se aceitar — contra a opinião dominante neste Tribunal — que as leis de bases da Assembleia da República possam ser desenvolvidas por via de diploma legislativo regional, quando tal seja expressamente consentido pela própria lei de bases e se trate de matéria de interesse específico regional — suposto que aqui se verificam estes dois requisitos (ponto que aqui se deixa em suspenso) —, sempre haverá de se reconhecer que o decreto regional em causa não constitui desenvolvimento da lei do SNS no tocante à regulamentação do acesso aos cuidados de saúde e às taxas moderadoras, pois que, como já antes se assinalou, nada ali se acrescenta, nesta matéria, ao disposto na Lei n.º 56/79.

Há-de assim concluir-se que a ausência de mediação legislativa entre a lei de bases do SNS e o conteúdo regulamentar das portarias sindicadas envolve e determina para estas a existência de uma outra causa de inconstitucionalidade por violação do princípio decorrente do disposto nos artigos 115.º, n.º 2, e 201.º, n.º 1, alínea c), da Constituição.

8 — Tendo em atenção o disposto no artigo 282.º, n.º 4, da Constituição, e porque razões de segurança jurídica e de interesse público o justificam, a inconstitucionalidade apenas produzirá efeitos a partir da pu-

blicação do presente acórdão, não havendo lugar à restituição das taxas moderadoras entretanto cobradas pelos serviços.

III — A decisão

Nestes termos, declara-se a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das Portarias n.ºs 5/84, 7/84 e 8/84, das Secretarias Regionais das Finanças e dos Assuntos Sociais da Região Autónoma dos Açores, todas de 30 de Dezembro de 1983, por violação do disposto no artigo 115.º, n.º 7, e no princípio decorrente dos artigos 115.º, n.º 2, e 201.º, n.º 1, alínea c), da Constituição.

Decide-se mais que a presente declaração de inconstitucionalidade só produzirá efeitos a partir da publicação deste acórdão.

Lisboa, 25 de Junho de 1987. — *Antero Alves Monteiro Dinis — Messias Bento — Luís Nunes de Almeida — Mário Afonso — José Manuel Cardoso da Costa — Mário de Brito — José Magalhães Godinho — Vital Moreira — Raul Mateus — Armando Manuel Marques Guedes.*