



ACÓRDÃO N.º 127/2007 - 06.Nov.2007 - 1ª S/SS

(Processo n.º 1051/07)

SUMÁRIO:

1. A contratação de serviços de seguro de saúde por uma associação de municípios não é admissível por carecer de fundamento legal.
2. A inexistência de fundamento legal para a contratação de serviços de seguro de saúde, o qual implicaria despesas com um sistema de protecção na saúde que acresce ao regime de protecção social público já aplicável aos trabalhadores, constitui violação das normas financeiras constantes dos arts. 3.º, n.ºs 2 al. e) e 4 da Lei das Finanças Locais, 42.º, n.º 6. al. a) da Lei de Enquadramento Orçamental e 95.º, n.º 2, al. b) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.
3. A violação dos normativos legais conduz ainda à nulidade das deliberações tomadas e do respectivo contrato, verificando-se fundamento para a recusa de visto nos termos das als. a) e b) do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes



**Mantido pelo acórdão n.º 5/08,
de 26/02, proferido no recurso
n.º 28/07**

ACÓRDÃO N.º 127/07 – 06.NOV.07-1.ª S/SS

Proc. N.º 1051/2007

1. A *LIPOR, Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto*, remeteu para fiscalização prévia o contrato de serviços de seguro de saúde para os colaboradores da *LIPOR*, celebrado entre aquela entidade e a *MÉDIS, Companhia Portuguesa de Seguros de Saúde, S.A.*, pelo valor estimado de € 357.828,75, isento de IVA.

2. DOS FACTOS

Além do referido em 1, relevam para a decisão os seguintes factos:

- a) O contrato tem por objecto a contratação de um seguro de saúde de grupo para os colaboradores da *LIPOR*, cobrindo despesas de hospitalização, parto e assistência ambulatoria (designadamente, consultas, exames auxiliares de diagnóstico, tratamentos e medicamentos);
- b) A contratação foi precedida de concurso público de âmbito internacional, publicitado no *Jornal Oficial da União Europeia* em 14 de Outubro de 2006, no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 204, de 23 de Outubro de 2006 (parte especial) e nos jornais *Público* e *Jornal de Notícias* de 16 de Outubro de 2006;
- c) Apresentaram-se a concurso cinco concorrentes, tendo, no Acto Público realizado entre 19 e 22 de Dezembro de 2006, sido excluídos três e admitidos dois: a *MÉDIS, Companhia Portuguesa de Seguros de Saúde, S.A.* e a *G.A. – Mediação de Seguros, Lda.* (cfr. Acta a fls. 293 e sgs.);



- d) A adjudicação, fundamentada no critério da proposta economicamente mais vantajosa, recaiu sobre a proposta correspondente à opção E da *MÉDIS*, tendo sido efectuada por deliberação de 2 de Maio de 2007 do Conselho de Administração da *LIPOR*;
- e) O contrato foi celebrado em 20 de Agosto de 2007;
- f) A *LIPOR*, *Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto*, é uma Associação de Municípios, pessoa colectiva de direito público, constituída com o objecto imediato de proceder à “*reciclagem, valorização, tratamento e aproveitamento final dos resíduos sólidos entregues pelos municípios associados, e por outras entidades que a associação venha a admitir, bem como à gestão, manutenção e desenvolvimento das infra-estruturas necessárias para o efeito*” (cfr. Estatutos da *LIPOR*, publicados no *Diário da República*, III Série, n.º 130, de 5 de Junho de 2001);
- g) As Associações de Municípios dispõem de quadro de pessoal próprio, preenchido através de requisição ou destacamento de funcionários públicos ou da contratação de pessoal sujeito ao regime do contrato individual de trabalho. No caso, a *LIPOR* não esclarece qual a composição do seu quadro de pessoal e o regime dos seus colaboradores, mas, nos esclarecimentos prestados em 3 de Outubro de 2007 (cfr. fls. 247 e segs.), evidencia deter pessoal sujeito ao regime da função pública;
- h) Tanto os funcionários públicos como os trabalhadores em regime de contrato individual de trabalho são beneficiários de protecção social pública na doença, os primeiros através da ADSE e os segundos através da Segurança Social.

3. DO ENQUADRAMENTO LEGAL DA CONTRATAÇÃO

- a) As pessoas colectivas de direito público, e as Associações de Municípios em particular, estão sujeitas aos princípios de direito administrativo, entre os quais se conta o princípio da legalidade (cfr. artigos 2.º, n.º 2, alínea c) e 3.º do Código do Procedimento Administrativo).

Não obstante o que hoje se debate quanto ao real conteúdo do princípio da legalidade administrativa, a formulação adoptada naquele artigo 3.º, como referem Mário Esteves de Oliveira, Pedro



Costa Gonçalves e J. Pacheco Amorim, na anotação que fazem ao mesmo¹, é uma manifestação inequívoca de que “*a actuação da Administração Pública é, em bloco, comandada pela lei, sendo ilegais não apenas os actos (regulamentos ou contratos) administrativos produzidos contra proibição legal, como também aqueles que não tenham previsão ou habilitação legal, ainda que genérica*”.

Ora, quando questionada sobre qual o fundamento legal para a atribuição de um complemento de assistência na doença aos seus colaboradores, a *LIPOR* invocou uma situação de “*vazio legislativo*”, situações de risco acrescido para a saúde de alguns trabalhadores que lidam com os resíduos, dificuldade em compensar devidamente os dirigentes, o ter entendido a decisão como “*razoável*”, o facto de não receber transferências ou participações do Orçamento do Estado e a sua autonomia e independência face aos Municípios associados (cfr. resposta a fls. 248 e segs).

Nenhum destes argumentos substitui a necessária habilitação legal para a decisão, sendo certo que a legislação relevante sobre atribuições e competências não integra norma habilitadora e que a atribuição deste complemento de protecção na doença não se mostra indispensável à prossecução do objecto da associação.

- b) As Associações de Municípios, e a *LIPOR*, em particular, estão sujeitas ao regime jurídico-financeiro das autarquias locais, como resulta do disposto nos artigos 22.º, 28.º e 34.º da Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, e dos Estatutos da *LIPOR*, publicados no *Diário da República*, III Série, n.º 130, de 3 de Junho de 2001.
- c) De entre as regras que integram esse regime jurídico-financeiro relevam as seguintes:
 - Sujeição às normas consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as respectivas alterações) e aos princípios e regras orçamentais públicos, por força do disposto no artigo 4.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais)²;

¹ Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, João Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo, Comentado*, Almedina, 1997

² E independentemente de serem ou não beneficiárias de transferências ou participações do Orçamento do Estado



- Autonomia financeira, que inclui o poder de ordenar e processar as despesas “*permitidas por lei*” (cfr. artigo 3.º, n.ºs 2, al. e), e 4 da mesma Lei n.º 2/2007);
 - Ilegalidade das despesas autorizadas quando os factos geradores da obrigação de despesa não respeitem as normas legais aplicáveis ou quando não satisfaçam os princípios da economia, eficiência e eficácia (cfr. artigo 42.º, n.º 6, als. a) e c) da Lei de Enquadramento Orçamental);
 - Nulidade das deliberações que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei (cfr. artigos 3.º, n.º 4. da Lei n.º 2/2007 e 95.º, n.º 2, al. b) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).
- d) A contratação de seguros tem sido tratada pela legislação que enquadra as aquisições de bens e serviços na Administração Pública e pelas sucessivas leis orçamentais como um expediente de natureza excepcional (cfr. designadamente o artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho³), só admissível quando expressamente prevista ou justificada.

Está expressamente prevista para situações específicas, como são o caso do ramo automóvel, acidentes de trabalho de trabalhadores não vinculados à Administração Pública e acidentes pessoais para membros dos órgãos autárquicos, e não para situações como a que está em causa.

No caso não está sequer demonstrada a sua necessidade fundada em circunstâncias excepcionais. Os riscos evidenciados para a saúde de *alguns* dos colaboradores da *LIPOR* apontariam, outrossim, para a adopção das adequadas medidas de higiene, saúde e segurança no trabalho.

- e) A recente evolução legislativa aponta claramente no sentido de harmonizar os sistemas de protecção social e de protecção na saúde para os trabalhadores sujeitos ao regime da função pública e ao regime geral, restringindo mesmo o âmbito e cobertura dos anteriormente existentes subsistemas públicos de apoio aos cuidados de saúde dos funcionários⁴.

³ Consideramos que a excepção consagrada no n.º 3 desta norma afasta a necessidade de autorização ministerial mas não retira a natureza excepcional a este tipo de contratação

⁴ Vejam-se, designadamente, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de Junho, e os Decretos-Lei n.ºs 212/2005, de 9 de Dezembro, 234/2005, de 30 de Dezembro, e 122/2007, de 27 de Abril.



Nesta evolução releva, em particular, o princípio de não acumulação de benefícios de idêntica natureza, por razões de justiça social, igualdade, equidade e, ainda, de economia e eficiência. Tenha-se em atenção a formulação dada ao princípio da *Não Cumulação* pela alínea b) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril: “(...)assegura não serem as prestações de acção social complementar cumuláveis com outras de idêntica natureza e finalidade, desde que plenamente garantidas pelos regimes gerais de protecção social”.

Neste mesmo sentido, o artigo 9.º do mesmo diploma legal revogou todos os regulamentos existentes relativos a comparticipações em despesas de saúde.

- f) Na mesma linha, e sem restrição do seu âmbito de aplicação, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 28 de Dezembro, inserido no Capítulo relativo às Disposições Finais da Lei do Orçamento para 2007, dispôs que: “*Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde*”.

4. EM CONCLUSÃO

Não existe fundamento legal nem justificação para a contratação de serviços de seguro de saúde para os colaboradores da *LIPOR*, a qual implicaria despesas com um sistema de protecção na saúde que acresce a sistemas públicos já aplicáveis aos mesmos trabalhadores.

Por força do disposto nos artigos 3.º, n.ºs 2, al. e), e 4 da Lei das Finanças Locais, 42.º, n.º 6, al. a) da Lei de Enquadramento Orçamental e 95.º, n.º 2, al. b), da Lei n.º 169/99, aquela circunstância, para além de constituir violação de normas financeiras, implica a nulidade das deliberações que autorizaram as despesas em causa e do contrato celebrado.

Nos termos das alíneas a) e b) do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto, a nulidade e a violação de normas financeiras constituem fundamento para a recusa de visto aos contratos submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

5. DECISÃO



Tribunal de Contas

Pelos fundamentos indicados, e por força do disposto nas alíneas a) e b) do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, em recusar o visto ao contrato acima identificado.

São devidos emolumentos nos termos do artigo 5.º do Regime Jurídico anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, e respectivas alterações.

Lisboa, 06 de Novembro de 2007

Helena Abreu Lopes (Relatora)

José Luís Pinto Almeida

António Santos Soares

Fui presente

Jorge Manuel Cruz Leal
(Procurador Geral Adjunto)