



ACÓRDÃO N.º 53/2008 - 08.Abr.2008 - 1ªS/SS

(Processo n.º 1611/2007)

## SUMÁRIO:

1. Não tem fundamento legal a contratação de serviços de seguros nas áreas da saúde, vida e acidentes pessoais para os trabalhadores da Administração Local, a qual implica a assumpção de despesas com um esquema de protecção social cumulativo com o sistema público, com idênticas coberturas (cfr. Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de Novembro, e Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro).
2. A realização de despesas não permitidas por lei viola o disposto nos arts. 3.º, n.º 2, al. e), da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, 42.º, n.º 6, al. a), da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, aplicável *ex vi* do art.º 4.º, n.º 1 da Lei n.º 2/2007, e ponto 2.3.4.2. do POCAL, normas de inquestionável natureza financeira.
3. As deliberações de qualquer órgão do município que determine ou autorize a realização de despesas não permitidas por lei são nulas, nos termos dos arts. 3.º, n.º 4 da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, e 95.º, n.º 2, al. b) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.
4. A violação directa de normas financeiras e a nulidade constituem fundamento de recusa de visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, als. a) e b) Da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

**Conselheiro Relator:** António M. Santos Soares



Mantido pelo acórdão n.º 8/09, de  
18/02/09, proferido no recurso n.º  
18/08

## ACÓRDÃO N.º 53 /08 – 08.ABR.08 – 1.ª S/SS

Proc. n.º 1611/07

### I – RELATÓRIO

O **Município de Cascais** remeteu para fiscalização prévia o contrato de fornecimento de serviços de seguros, celebrado em 11-12-2007, com a **Companhia de Seguros Allianz Portugal, SA**, no montante de € 495.066,84 isento de IVA.

### II – MATÉRIA DE FACTO

Além do referido acima, relevam para a decisão os seguintes factos, que se dão por assentes:

- A) O contrato, tal como decorre do artigo 14.º do Caderno de Encargos, tem por objecto o fornecimento de serviços de seguros, para o Município de Cascais, nas áreas/ramos a seguir especificados:

- 1 – *Saúde/Grupo*
- 2 – *Vida/Grupo*
- 3 – *Acidentes de trabalho*



## Tribunal de Contas

---

- 4 – *Acidentes pessoais para trabalhadores, autarcas, bombeiros e escolar (Creche da Câmara Municipal de Cascais)*
- 5 – *Multiriscos*
- 6 – *Automóvel (Responsabilidade civil/danos próprios) para viaturas municipais*
- 7 – *Responsabilidade civil*
- 8 – *Avaria de máquinas/equipamento electrónico*
- 9 – *Roubo de valores.*

**B)** No que concerne às condições a observar, relativamente aos seguros de “Saúde/Grupo”, “Vida/Grupo” e “Acidentes Pessoais”, as pessoas a segurar são, de harmonia com o artigo 14º, nºs 2 als. a), b) e d), do Caderno de Encargos, “*todos os trabalhadores do Município de Cascais e membros do Órgão Executivo, independentemente da natureza do vínculo contratual, incluindo estagiários, com menos de 70 anos de idade...*” sendo que “*...o número estimado de pessoas a segurar é de 1600.*”

**C)** No que respeita às condições a observar relativamente ao seguro de “Acidentes de trabalho”, as pessoas a segurar são:

- 1 – *Trabalhadores subscritores da Caixa Geral de Aposentações (nas condições e termos da Apólice Uniforme de “Seguro de Acidentes em Serviço” para subscritores da Caixa Geral de aposentações);*
- 2 – *Outros trabalhadores não subscritores da Caixa Geral de Aposentações (cobertura prevista nos termos da Apólice Uniforme de Seguro em vigor e respectivos decretos regulamentares);*
- 3 – *Membros do Órgão Executivo.*

**D)** O contrato tem um prazo de um ano, renovável por igual período, com o máximo de duas prorrogações;

**E)** A contratação foi precedida de um procedimento por negociação, sem publicação prévia de anúncio, procedimento este deliberado pela Assembleia Municipal em 04-09-2006, “*nos termos da alínea c) do artigo 84º do DL nº 197/99 de 8 de Junho, que permite o recurso a este tipo de procedimento quando num concurso nenhuma das*



## Tribunal de Contas

---

*propostas tenha sido admitida nos termos do artigo 104º, desde que as condições iniciais do caderno de encargos não sejam substancialmente alteradas e sejam convidados a apresentar proposta todos os concorrentes que não tenham sido excluídos num concurso;*

- F)** O procedimento referido na alínea anterior, teve, a anteceder-lo, a abertura de um concurso público internacional, o qual não prosseguiu por inaceitabilidade das propostas;
- G)** A adjudicação é feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta os seguintes factores, por ordem decrescente de importância:
- 1 – Qualidade demonstrada na proposta relativa aos serviços a prestar aos segurados, tendo em conta os prazos de reembolso, prazos de aceitação com exclusão do seguro de saúde, franquias, meios humanos afectos à prestação e em função da análise das condições gerais e especiais das apólices – 60%;
  - 2 – Preço – 40%.
- H)** Mantendo inalteradas as condições iniciais do caderno de encargos, foram convidadas a apresentar proposta as seguintes empresas:
- *AVS, Correctores de Seguros, SA;*
  - *Companhia de Seguros Allianz Portugal, SA;*
  - *DIAGONAL, Correctores de Seguros, SA;*
  - *MEGUR, Sociedade Correctora de Seguros, SA.*
- I)** Apresentaram proposta, as empresas “ *AVS, Correctores de Seguros, SA*”, “ *Companhia de Seguros Allianz Portugal, SA*” e “ *DIAGONAL, Correctores de Seguros, SA*”, tendo sido excluída a empresa “ *DIAGONAL, Correctores de Seguros, SA*”, com o fundamento de não ter apresentado os documentos exigidos nas alíneas a) e b) do artigo 13º, do Programa do Concurso;
- J)** Na sequência da negociação mantida com as duas empresas admitidas, da apreciação das respectivas propostas, e após a audiência dos interessados e a decisão de uma reclamação apresentada pela empresa “Allianz”, veio o júri a concluir pela atribuição da pontuação final, em termos de, à empresa “Allianz”, ser atribuída uma pontuação de 52,996 pontos e, à empresa “AVS”, uma pontuação de 47,004 pontos;



L) Por deliberação da Câmara Municipal de Cascais, de 12-11-2007, foi adjudicada à “Companhia de Seguros Allianz Portugal, SA” a aquisição de serviços de seguros, a que se reporta o contrato, ora submetido a fiscalização prévia;

### **III – O DIREITO**

1. De acordo com as disposições conjugadas do artigo 3º, nº2, alínea e), da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais), <sup>1</sup> do ponto 2.3.4.2. alínea d), do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) aprovado pelo DL nº 54-A/99 de 22 de Fevereiro <sup>2</sup> e do artigo 42º, nº6, alínea a), da Lei nº 91/2001 de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental), <sup>3</sup> - este aplicável *ex vi* do artigo 4º, nº1, da Lei nº 2/2007 atrás referida, - os Municípios não podem realizar despesas que não sejam legalmente permitidas.

Por outro lado, e nos termos do disposto nos artigos 3º, nº4, da citada Lei nº 2/2007 e 95º, nº2, alínea b) da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro, <sup>4</sup> são *nulas* as deliberações de qualquer órgão dos Municípios que determine ou autorize a realização de despesas não sejam permitidas por lei.

Trata-se de uma disciplina jurídica que decorre da observância do princípio da legalidade, previsto no artigo 266º, nº2 da Constituição da República Portuguesa (CRP) que teve, também, consagração no artigo 3º, nº1, do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Efectivamente, decorre deste normativo constitucional e do referido dispositivo do CPA, que *os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei, devendo actuar em obediência a esta e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes foram conferidos.*

---

<sup>1</sup> A Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro sofreu as alterações que lhe foram introduzidas pelas Leis nº 22-A/2007 de 29 de Junho e 67-A/2007 de 31-12.

<sup>2</sup> O DL nº 54-A/99 de 22 de Fevereiro sofreu as alterações introduzidas pela Lei nº 162/99 de 14 de Setembro, pelos DL nºs 315/2000 de 2 de Dezembro e 84-A/2002 de 5 de Abril e pela Lei nº 60-A/2005 de 30 de Dezembro.

<sup>3</sup> Alterada e republicada pela Lei nº 48/2004 de 24 de Agosto.

<sup>4</sup> Diploma que estabelece o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, assim como as respectivas competências, e que foi republicado com a Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro.



# Tribunal de Contas

---

Como sustentam Sérvulo Correia,<sup>5</sup> Vinício Ribeiro<sup>6</sup> e A. Rebordão Montalvo,<sup>7</sup> o princípio da legalidade faz com que, ao contrário do que sucede com os particulares, à Administração não seja possível, tudo o que a lei não proíbe, mas apenas aquilo que, positivamente, lhe seja permitido.

Efectivamente, a lei não é, hoje, apenas um limite à actividade administrativa, mas é, também, um pressuposto, o fundamento e a substância da actividade da Administração.

De tal modo isto é assim, que existe violação de lei tanto quando os pressupostos do acto administrativo estão em desconformidade com a previsão legal, como quando o objecto colide com o comando administrativo.<sup>8</sup>

2. Vejamos, então, se existe norma legal que consinta a aquisição dos serviços de seguros, que é objecto do contrato ora submetido a fiscalização prévia deste Tribunal.

Como resulta da matéria de facto dada por assente, designadamente, nas alíneas **A)** a **C)** do probatório, está em causa, essencialmente, a contratação de seguros de saúde/grupo, vida/grupo, acidentes de trabalho e acidentes pessoais.

2. 1. A contratação de seguros, por parte de serviços e organismos da Administração Pública, tem sido tratada pela legislação reguladora das aquisições de bens e serviços e pelas leis orçamentais como uma situação de natureza excepcional e apenas admissível quando expressamente prevista (vide, designadamente, o disposto no artigo 19º, nº1, do DL nº 197/99 de 8 de Junho).

2. 2. Por outro lado, no que se refere aos sistemas de protecção social e à protecção na saúde, a recente evolução legislativa – discutivelmente ou não – tem vindo a apontar para a harmonização entre os regimes aplicáveis aos trabalhadores da Administração Pública e aos trabalhadores do regime geral, restringindo-se, mesmo, e como se apontou no Acórdão nº 127/07, de 6 de

---

<sup>5</sup> In “*Noções de Direito Administrativo*”, págs. 97 e 174.

<sup>6</sup> In “*O Estado de Direito e o Princípio da Legalidade da Administração*”, 2ª edição, pág. 58.

<sup>7</sup> Apud “*Código do Procedimento Administrativo*”, ed. Almedina, Coimbra, 1992, pág.30.

<sup>8</sup> Vide Costa Mesquita, “*Invalidades do Acto Administrativo*”, in “*Contencioso Administrativo*”, Livraria Cruz, pág.133.



# Tribunal de Contas

---

Novembro de 2007, deste Tribunal, o âmbito e a cobertura de anteriores subsistemas públicos de protecção na saúde dos funcionários públicos.<sup>9</sup>

Nesta evolução legislativa, importa, sobretudo, relevar o facto de o legislador ter vindo a destacar o princípio da não cumulabilidade dos benefícios de idêntica natureza, com fundamento em razões de economia e eficiência, a par de razões de justiça social, igualdade e equidade.

No âmbito deste princípio, deve atentar-se, nomeadamente, no disposto no artigo 3º, alínea b), do DL nº 122/2007 de 27 de Abril,<sup>10</sup> que estabelece como princípio, a que se subordina a acção social complementar, o da não cumulação, o qual assegura não serem as prestações da acção social complementar cumuláveis com outras de idêntica natureza e finalidade, desde que plenamente garantidas pelos regimes gerais de protecção social.

3. No que se refere à **protecção social do pessoal civil do Estado**, incluindo os **funcionários e agentes das autarquias locais**, há que observar o disposto no DL nº 118/83 de 25 de Fevereiro, diploma este que estabelece o funcionamento e o esquema de benefícios da Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE).<sup>11</sup>

Estabelece este diploma, no seu artigo 1º, nº1, estabelece que a ADSE tem por objectivo a protecção social nos seguintes domínios:

- a) Cuidados de saúde;
- b) Encargos familiares;
- c) Outras prestações de segurança social.

A protecção na doença é, de acordo com o disposto no artigo 21º, do mencionado DL nº 118/83, assegurada tanto no regime ambulatorio, como no de internamento, através de participações em:

- a) Cuidados médicos;
- b) Cuidados Hospitalares;
- c) Enfermagem;
- d) Tratamentos termais;

---

<sup>9</sup> Vide, v. g. os DL nº 167/2005 de 24 de Outubro, 212/2005 de 9 de Dezembro, 234/2005 de 30 de Dezembro e 122/2007 de 27 de Abril e o Dec. Reg. nº 49/2007 de 27 de Abril.

<sup>10</sup> Diploma que regula o regime da acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado.

<sup>11</sup> O DL nº 118/83 de 25 de Fevereiro, depois de alterado e republicado pelo DL nº 234/2005 de 30 de Dezembro, sofreu as alterações introduzidas pela Lei nº 53-D/2006 de 29 de Dezembro.



## Tribunal de Contas

---

- e) Transportes e aposentadoria;
- f) Produtos medicamentosos;
- g) Meios de correcção e compensação;
- h) Lares e casas de repouso;
- i) Outros cuidados de saúde.

Os funcionários e agentes das autarquias locais gozam dos benefícios concedidos pela ADSE, nos mesmos termos que o pessoal da administração central do Estado, de acordo com o estabelecido no artigo 5º, do citado diploma legal.

Por outro lado, e nos termos do artigo 3º, alínea b), do mesmo diploma, o pessoal da administração local considera-se beneficiário titular da ADSE, para efeitos da obtenção dos benefícios concedidos pelo referido diploma legal.

4. Por seu turno, no que se refere à reparação dos danos resultantes de *acidentes em serviço* e de *doenças profissionais*, os trabalhadores que sejam subscritores da Caixa Geral de Aposentações, e exerçam funções na **Administração Local**, usufruem dos direitos consagrados no DL nº 503/99 de 20 de Novembro.<sup>12</sup>

Tal reparação, passa por *prestações em espécie* (primeiros socorros, assistência médica, aparelhos de prótese e ortótese e transportes e estada – artigos 10º a 14º do DL nº 118/83), por *prestações em dinheiro* (direito à remuneração, subsídio por assistência de terceira pessoa, despesas de funeral e subsídio por morte - artigos 15º a 18º) e por *incapacidade temporária* (faltas ao serviço, alta, juntas médicas, reintegração profissional, recidivas, agravamento e recaída – artigos 19º a 24º).

4. 1. De acordo com o referido no ponto 4, alínea e), do preâmbulo do DL nº 503/99 de 20 de Novembro, este diploma acolhe, entre outros princípios, o da “*Manutenção do princípio da não transferência da responsabilidade para entidades seguradoras, salvo em casos devidamente justificados, desde que mais vantajosos, e que salvaguardem os direitos garantidos pelo presente diploma*”.

Assim é que o artigo 45º, nº1, do DL nº 503/99, estabelece que os serviços e organismos não devem, em princípio, transferir a responsabilidade pela

---

<sup>12</sup> Diploma que estabelece o regime jurídico dos acidentes em serviço e das doenças profissionais ocorridos ao serviço da Administração Pública.





# Tribunal de Contas

---

reparação dos acidentes em serviço, prevista neste diploma, para entidades seguradoras.

Excepcionalmente, e mediante autorização prévia dos Ministros das Finanças e da tutela, podem os serviços e organismos da administração local, realizar contratos de seguro, quando entendam vantajosa a celebração de tais contratos, nos termos do nº2, do mesmo artigo 45º.

Todavia, atento o disposto no artigo 45º, nº3, do mesmo diploma legal, os serviços e organismos da administração local podem transferir a responsabilidade por *acidentes em serviço*, prevista neste diploma, para entidades seguradoras.

5. Vimos, assim, que os trabalhadores da Administração Local têm a sua protecção social, no domínio da saúde, dos acidentes em serviço e das doenças profissionais, assegurada pelo regime jurídico previsto quer no DL nº 118/83 de 25 de Fevereiro, quer no DL nº 503/99 de 20 de Novembro.

Ora, sem prejuízo do disposto no mencionado artigo 45º, nº3, do DL nº 503/99 de 20 de Novembro, e em consonância com o referido princípio da não cumulabilidade de benefícios de idêntica natureza, e dado não haver norma legal permissiva da aquisição de serviços de seguros que cubram idênticos riscos, não é legalmente possível a contratação dos serviços de seguros nas áreas da saúde, vida, e acidentes pessoais, tal como constam do objecto do contrato oportunamente remetido para fiscalização prévia deste Tribunal.

6. Aliás, não pode deixar de se referir, aqui, o regime estabelecido, a este propósito, pela Lei nº 53-A/2006 de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007).

Efectivamente, segundo dispõe o artigo 156º deste diploma legal, *cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.*

Nesta conformidade, possível não é, também por esta razão, a contratação dos serviços de seguros, que constitui o objecto do contrato ora em causa, uma vez que o mesmo constitui um financiamento de sistemas particulares de protecção social, no caso a contratação dos seguros atrás mencionados.



# Tribunal de Contas

---

7. Face ao referido acima, podemos concluir que não tem fundamento legal a contratação dos serviços de seguros nas áreas de Saúde/Grupo, de Vida/Grupo, e de Acidentes Pessoais, a qual implica a assumpção de despesas com um esquema de protecção social, cumulativamente com um sistema público, - com idênticas coberturas – para os trabalhadores da Administração Local.

Como também vimos atrás, os Municípios não podem realizar despesas que não sejam legalmente permitidas, nos termos dos artigos 3º, nº2, alínea e), da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro, 42º, nº6, alínea a), da Lei nº 91/2001 de 20 de Agosto – aplicável *ex vi* do artigo 4º, nº1, daquela Lei nº2/2007 – e ponto 2.3.4.2. do POCAL, aprovado pelo DL nº 54-A/99 de 22 de Fevereiro.

Estamos aqui em presença de normas que têm, inquestionavelmente, natureza financeira.

Por outro lado, são *nulas* as deliberações de qualquer órgão dos Municípios, que determine ou autorize a realização de despesas não permitidas por lei, nos termos dos artigos 3º, nº4, da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro e 95º, nº2, alínea b), da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro.

Ora, nos termos do disposto no artigo 44º, nº3, alíneas a) e b) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, constitui fundamento de recusa de visto, a nulidade e a violação directa de normas financeiras.

## **IV – DECISÃO**

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, em recusar o visto ao contrato ora em causa.

São devidos emolumentos (artigo 5º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao DL nº 66/96 de 31 de Maio).



# Tribunal de Contas

---

Lisboa, 08 de Abril de 2008.

Os Juízes Conselheiros

(António M. Santos Soares, relator)

(Helena Ferreira Lopes)

(José L. Pinto Almeida)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto