



Mantido pelo Acórdão n.º 1/2016 - PL, de  
26/01/2016, proferido no recurso n.º 12/2015

## ACÓRDÃO N.º 15/2015 – 9.NOV-1ªS/SS

**Processo de fiscalização prévia n.º 2078/2015**

**Relatora: Helena Abreu Lopes**

Acordam os Juizes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção:

### I. RELATÓRIO

1. A **Autoridade Nacional de Comunicações**, abreviadamente designada por **ANACOM**, remeteu, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de *prestação de serviços de seguro de saúde*, celebrado em 29 de Setembro de 2015, entre aquela Autoridade e a empresa **Fidelidade-Companhia de Seguros, SA**, pelo valor global de € 935 733,21.
2. O contrato foi recebido nos Serviços de Apoio deste Tribunal em 2 de Outubro de 2015 e foi objeto de devoluções para que fosse prestada informação complementar visando uma melhor instrução do processo.

### II. FUNDAMENTAÇÃO

#### FACTOS



# Tribunal de Contas

---

3. O contrato foi precedido pela realização de concurso público.
4. O contrato é celebrado pelo prazo de dois anos, para vigorar de 1 de Janeiro de 2016 a 31 de Dezembro de 2017.
5. O contrato de seguro em causa pertence ao ramo saúde, e através dele a seguradora responderá, a título de reembolso, pelas despesas médicas, hospitalares e medicamentosas efectuadas pelas pessoas seguras, e procederá ao pagamento de prestações convencionadas, por doença ou acidente, na rede de prestadores de cuidados de saúde, com os limites fixados na apólice.
6. O seguro cobre um total de 900 pessoas, 362 empregados e 431 filhos (seguro totalmente suportado pela ANACOM) e 107 cônjuges (seguro suportado pelos colaboradores).
7. A ANACOM avançou, no processo, com extensa argumentação, defendendo a legalidade da atribuição do seguro de saúde em causa e, designadamente, a não aplicação ao caso do disposto no Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de Janeiro. Esta argumentação consta em especial do ofício n.º S068535/2015-952383, de 19 de Outubro de 2015, e de vários documentos juntos ao processo, dirigidos ao Secretário de Estado da Administração Pública e à Inspeção Geral de Finanças. Ao essencial dessa argumentação far-se-á referência nos pontos seguintes.

## ENQUADRAMENTO JURÍDICO

8. A questão que importa decidir prende-se com a possibilidade legal de celebração do presente contrato, designadamente face às proibições estabelecidas no Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de Janeiro, e no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro. Isso implica a análise de diversos aspectos do regime jurídico aplicável, que se abordam de seguida.



## **Dos requisitos de independência da ANACOM**

9. A Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (LQER), Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto (vide versão actualizada), reconhece a ANACOM como entidade reguladora (artigo 3.º, n.º 3, do corpo da Lei).
10. O artigo 3.º do Anexo à mesma Lei refere que as entidades reguladoras têm atribuições em matéria de regulação da atividade económica, de defesa dos serviços de interesse geral, de protecção dos direitos e interesses dos consumidores e de promoção e defesa da concorrência dos sectores privado, público, cooperativo e social.
11. De acordo com o artigo 1.º dos Estatutos da Autoridade Nacional de Comunicações, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de Março, a ANACOM tem por missão a regulação do sector das comunicações, incluindo as comunicações electrónicas e postais e, sem prejuízo da sua natureza, a coadjuvação ao Governo no domínio das comunicações.
12. Nos termos do artigo 3.º do Anexo à LQER, as entidades reguladoras são pessoas colectivas de direito público, com a natureza de *entidades administrativas independentes*.
13. O artigo 48.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro (versão actualizada), classifica as entidades administrativas independentes como *institutos públicos de regime especial*, o que implica a derrogação do regime comum *na estrita medida necessária à sua especificidade*.
14. O referido artigo 3.º do Anexo à LQER prescreve que, por forma a prosseguirem as suas atribuições com *independência*, as entidades reguladoras devem observar os requisitos seguintes:
  - a) Dispor de autonomia administrativa e financeira;



# Tribunal de Contas

---

- b) Dispor de autonomia de gestão;
- c) Possuir independência orgânica, funcional e técnica;
- d) Possuir órgãos, serviços, pessoal e património próprio;
- e) Ter poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de fiscalização e de sanção de infracções;
- f) Garantir a protecção dos direitos e interesses dos consumidores.

**15.** Nesta linha, o artigo 1.º dos Estatutos da ANACOM estabeleceu que esta entidade é uma pessoa colectiva de direito público, com a natureza de entidade administrativa independente, dotada de autonomia administrativa, financeira e de gestão, bem como de património próprio.

**16.** Nos termos do artigo 3.º dos referidos Estatutos, a ANACOM rege-se pelo direito da União Europeia que lhe seja directamente aplicável, pelas normas constantes da lei-quadro das entidades reguladoras, pela legislação sectorial, pelos estatutos da ANACOM, pelos regulamentos internos e pelas demais disposições legais que lhe sejam aplicáveis.

**17.** O artigo 5.º dos Estatutos, sobre independência da ANACOM, determina que ela é, *no exercício das suas funções*, independente em termos *orgânicos, funcionais e técnicos*. Especifica-se que, desse modo, e no âmbito do exercício daquelas funções, “*não podem os membros do Governo dirigir recomendações ou emitir diretivas aos seus órgãos ou a qualquer trabalhador sobre a sua atividade reguladora, nem sobre as prioridades a adotar na respetiva prossecução*”.

**18.** O mesmo artigo afirma, por outro lado, que a ANACOM é financeiramente independente e dotada dos recursos financeiros e humanos necessários e adequados ao desempenho das suas funções.

**19.** Do complexo normativo acabado de referir ressalta, desde logo, que à natureza da ANACOM como entidade reguladora e entidade administrativa independente está



# Tribunal de Contas

---

associado um elevado grau de independência. Essa independência implica, por força da lei, autonomia administrativa e financeira bem como autonomia de gestão e de regulamentação.

**20.** A amplitude e concretização da independência e autonomia da entidade nesses vários domínios não pode, no entanto, deixar de entender-se à luz de dois princípios acolhidos nas normas acima enunciadas:

- g) O princípio de que a independência da entidade é estabelecida em nome e a favor da realização da sua missão, de modo a que não haja interferências na concretização da actividade reguladora nem nas prioridades a adoptar na respectiva prossecução; e
- h) O princípio de que a especificidade do regime deve ser a *estritamente necessária* à preservação dessa independência de actuação.

**21.** Assim, deve entender-se que, quando a lei estabelece a independência e autonomia da ANACOM, isso não implica um poder de auto gestão e de auto regulamentação que seja absoluto e incondicional, mas antes mecanismos de gestão e regulamentação próprios que assegurem, na medida do estritamente necessário, um exercício independente da actividade de regulação.

**22.** É nesta perspectiva que se devem interpretar os requisitos de independência face ao Governo que decorrem do direito comunitário aplicável aos reguladores das comunicações bem como da Lei das Comunicações Electrónicas (vide alegações constantes de documentos enviados pela ANACOM a coberto do ofício n.º S072579/2015-952383, de 2 de Novembro, junto aos autos). Nos termos das respectivas normas, a independência em causa exige orçamentos separados e recursos financeiros e humanos necessários e adequados ao desempenho das funções de regulação. Ora, essas exigências não implicam um total afastamento do regime jurídico aplicável aos serviços públicos nem uma absoluta soberania das entidades reguladoras na definição das regras a que se subordinam. Significam tão



## Tribunal de Contas

---

só que o regime para elas definido deve garantir que, designadamente em matéria da sua gestão, não haja dependências nem interferências concretas que condicionem o exercício da sua actividade.

- 23.** Para esse efeito, compreende-se que seja necessário que as entidades reguladoras das comunicações disponham de autonomia administrativa, financeira, patrimonial e de gestão. Considera-se que devem ser afastados poderes de tutela que envolvam a possibilidade de emissão de recomendações ou directivas sobre a actividade a desenvolver. Afigura-se que não devem ser admitidos poderes de autorização para a realização de actos ou despesas relativos à sua gestão, que poderiam condicionar aquela actividade. Mas não se vê como indispensável o afastamento de um regime jurídico administrativo e financeiro público, próprio da sua personalidade jurídica de direito público, e muito menos se aceita a impossibilidade de a lei impor condições e requisitos à sua gestão.
- 24.** Pelas mesmas razões que este Tribunal tem referido a propósito da autonomia financeira municipal<sup>1</sup>, reconhecida e imposta pela própria Constituição, uma actividade pública autónoma e, neste caso, independente, é sempre uma actividade subordinada à lei. Os poderes conferidos pela lei têm de ser exercidos nos limites da própria lei e, conseqüentemente, a autonomia financeira e de gestão de uma entidade, podendo e devendo salvaguardar a sua independência de actuação relativamente a outras entidades, está, no entanto, sempre balizada pelas exigências legais aplicáveis.
- 25.** É, aliás, o que sucede com os tribunais, aos quais a legislação internacional e a Constituição exigem e garantem o mais elevado grau de independência e que estão, no entanto, sujeitos a regras estatutárias e de gestão financeira e contabilística de direito público, sem que se considere que isso prejudique a sua imparcialidade e independência.

---

<sup>1</sup> Vide, designadamente, Acórdão n.º 05/2013-05.JUNHO- 1.ª S/PL



## Tribunal de Contas

---

26. Parece-nos, pois, que o afastamento em bloco do regime jurídico-financeiro dos fundos e serviços autónomos não seria essencial à actividade independente de regulação. Tal reclamaria apenas a adaptação desse regime.
27. Do mesmo modo, uma aplicação pontual dalgum aspecto desse regime, que não implique o exercício de poderes de supervisão e tutela, desde que determinada e balizada pela lei, não se nos afigura contrária à legislação europeia na matéria nem à necessária independência das entidades reguladoras.
28. É isso mesmo que resulta do estabelecido no artigo 3.º dos estatutos da ANACOM, quando se refere que esta entidade se rege pelo direito da União Europeia que lhe seja directamente aplicável, pelas normas constantes da lei-quadro das entidades reguladoras, pela legislação sectorial, pelos estatutos da ANACOM, pelos regulamentos internos *e pelas demais disposições legais que lhe sejam aplicáveis*. Ou seja, para além dos diplomas referidos, *outras leis poderão dispor sobre o seu regime*.

### **Da classificação jurídico-financeira da ANACOM**

29. Nos termos do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental (versão actualizada da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto), o sector público administrativo é composto pelos serviços que não disponham de autonomia administrativa e financeira, designados por serviços integrados, pelos *serviços e fundos autónomos* e pelo subsector da segurança social. Os serviços e fundos autónomos são aqueles que satisfaçam, *cumulativamente*, os seguintes requisitos:
- a) Não tenham a natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma;
  - b) Tenham autonomia administrativa e financeira;



# Tribunal de Contas

---

c) Disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei.

**30.** O n.º 5 da mesma Lei, introduzido pela Lei n.º 22/2011, de 20 de Maio, estabelece que se consideram integradas no sector público administrativo, *como serviços e fundos autónomos*, nos respetivos subsectores da administração central, regional e local e da segurança social, as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento.

**31.** A ANACOM consta da lista das entidades do sector institucional das Administrações Públicas de 2014, publicitada pelo Instituto Nacional de Estatística e pelo Banco de Portugal em Setembro de 2015, como serviço e fundo autónomo da Administração Central.

**32.** O mesmo resulta do disposto na nova Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro).

**33.** Há, pois, que concluir que, em termos jurídico-financeiros, a ANACOM é um serviço e fundo autónomo, o que é, aliás, consistente com a sua classificação como instituto público.

## **Do regime jurídico-financeiro da ANACOM**

**34.** No âmbito da gestão financeira e patrimonial, o artigo 7.º dos Estatutos da ANACOM estipula que ela se rege pelos seus estatutos, pela lei-quadro das entidades reguladoras e, supletivamente, pelo regime aplicável às entidades públicas empresariais.





## Tribunal de Contas

---

- 35.** No capítulo IV, sob a epígrafe *Gestão financeira e patrimonial*, o artigo 35.º, afirma a autonomia da entidade, designadamente para escolher e autorizar as despesas a realizar, que sejam necessárias para garantir o seu funcionamento.
- 36.** O mesmo artigo estatui que não são aplicáveis à ANACOM “*as regras de contabilidade pública e o regime dos fundos e serviços autónomos, nomeadamente as normas relativas à autorização de despesas, à transição e utilização de resultados líquidos e às cativações de verbas*”, excepto quanto às verbas provenientes da utilização de bens do domínio público e ao cumprimento de deveres de informação.
- 37.** Este regime é compatível com o que resulta do estabelecido nos artigos 4.º e 33.º do Anexo à LQER, na medida em que a ANACOM não receba dotações do Orçamento do Estado (para já, e face ao orçamento junto ao processo, não se detecta que a entidade seja financiada por esse tipo de dotações).
- 38.** Conclui-se, pois, que, apesar da sua classificação jurídico-financeira e embora tal não fosse indispensável à garantia da sua independência, a lei afasta, expressamente e em princípio, a aplicação à ANACOM das regras da contabilidade pública e do regime de gestão financeira e patrimonial dos fundos e serviços autónomos.
- 39.** 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 (vise, designadamente, o disposto no artigo 19.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho). Admite-se, no entanto, que, tendo em conta o afastamento expresso das regras gerais da contabilidade pública, seja difícil defender a aplicação à ANACOM de tal norma geral.
- 40.** Deve, no entanto, observar-se que o afastamento da aplicação do regime dos fundos e serviços autónomos, operado pelo artigo 33.º da LQER e pelo artigo 35.º



# Tribunal de Contas

---

dos Estatutos da ANACOM, é estabelecido em termos dos actos de gestão financeira e patrimonial. De facto, a norma que o determina está incluída, não em sede de regime jurídico geral, mas antes no Capítulo específico sobre os actos de gestão financeira e patrimonial.

- 41.** Ora, do regime jurídico geral resulta que a entidade se rege por direito europeu, pela LQER, pela legislação sectorial, pelos estatutos, pelos regulamentos internos e pelas *demais disposições legais que lhe sejam aplicáveis*. Assim, por força do seu estatuto e da sua personalidade jurídica de direito público, nada impede que o legislador estabeleça normas que se lhe apliquem em função de matérias e razões específicas, as quais podem simultaneamente ser aplicáveis também aos fundos e serviços autónomos. A aplicação dessas normas à ANACOM não se fará pela sua submissão ao regime jurídico-financeiro dos fundos e serviços autónomos mas, antes, por determinação expressa e pontual da lei.

## **Do regime de pessoal da ANACOM**

- 42.** Se é certo que a possibilidade legal de celebração de um determinado contrato gerador de despesa se regula pelas normas aplicáveis à autorização e realização de despesas, também é verdade que a atribuição de uma regalia remuneratória ou social é parte do estatuto de pessoal duma organização. Logo, é possível que a habilitação ou restrição legal à celebração de um contrato resulte, não apenas do regime jurídico-financeiro especificamente aplicável a uma entidade, mas antes ou também da regulamentação estabelecida em matéria de remunerações ou regalias sociais.
- 43.** Quanto ao regime do pessoal, e também em linha com o disposto nos artigos 10.º e 32.º da LQER, no Capítulo V dos Estatutos da ANACOM, sob a epígrafe *Serviços e pessoal*, o artigo 42.º refere, entre outros aspectos, que:



## Tribunal de Contas

---

- i) O pessoal da ANACOM está sujeito ao regime jurídico do contrato individual de trabalho e está abrangido pelo regime de segurança social;
- j) As regras sobre estatuto remuneratório e regime de protecção social aplicáveis ao pessoal são estabelecidas por regulamento da ANACOM;
- k) As referidas matérias podem ser objecto de instrumento de regulamentação colectiva de trabalho.

**44.** De acordo com o referido pela ANACOM, no seu ofício n.º S068535/2015-952383, de 19 de Outubro de 2015, junto aos autos, a contratação do seguro de saúde em causa fundamenta-se nas normas acabadas de referir e, ainda:

- l) No artigo 99.º do Regulamento de Pessoal do ICP (Instituto de Comunicações de Portugal, posteriormente substituído e redominado como ANACOM), com a seguinte redacção: *“Benefícios complementares 1- O ICP poderá instituir em benefício dos seus trabalhadores, esquemas complementares de segurança social ou outros benefícios de índole social. 2- A instituição dos benefícios referidos no número anterior terá como objectivo a uniformização possível das regalias e benefícios sociais para todos os trabalhadores do ICP, independentemente da sua proveniência”*;

- m) Na cláusula 80.ª do Acordo de Empresa de 2009, do seguinte teor: *“Benefícios complementares 1- O ICP-ANACOM poderá instituir, em benefício dos seus trabalhadores, esquemas complementares de segurança social ou outros benefícios de índole social. 2- A instituição dos benefícios referidos no número anterior tem como primeiro objectivo a uniformização possível das regalias e benefícios sociais para todos os trabalhadores do ICP-ANACOM, independentemente da sua proveniência.”*

**45.** A fim de justificar a aplicação dos n.ºs 2 do artigo e cláusula acabados de transcrever, a ANACOM invoca, em vários passos do processo, razões de *equidade*, em virtude de os trabalhadores oriundos dos CTT, que foram integrados



# Tribunal de Contas

---

no ICP/ANACOM, beneficiarem do regime privativo de saúde do Instituto de Obras Sociais/CTT. Os demais trabalhadores da ANACOM beneficiam de protecção na doença apenas nos termos do serviço nacional de saúde (SNS) e, caso não sejam abrangidos por este seguro, não beneficiarão de qualquer esquema de protecção na saúde complementar ao SNS.

46. Em termos gerais, as normas citadas poderiam constituir habilitação legal suficiente para a contratação dos seguros de saúde em apreciação.
47. Observa-se, no entanto, que nem a lei, nem o regulamento, nem o acordo de empresa atribuem o direito a um seguro de saúde, apenas abrindo uma possibilidade ou uma expectativa à sua atribuição. Por outro lado, quer a norma regulamentar quer a norma de regulamentação colectiva referem a harmonização *possível* das regalias sociais dos trabalhadores.
48. Há ainda que considerar que, nos termos do artigo 478.º, n.º 1, alínea a), do Código do Trabalho (Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, na sua versão actualizada), os instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho não podem contrariar norma legal imperativa (o que, aliás, era também já claro no anterior código de trabalho).
49. Deste modo, temos de concluir que a normação indicada confere habilitação suficiente à instituição de um benefício social para os trabalhadores da ANACOM, *se outra coisa não resultar de legislação específica eventualmente aplicável que disponha imperativamente em contrário*. A liberdade regulamentar e de contratação colectiva existem com os limites que resultem de lei aplicável.

## **Da aplicação do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de Janeiro**

50. O Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de Janeiro, visou disciplinar a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, directos ou indirectos, em dinheiro ou em espécie, que acresçam à remuneração principal dos titulares de órgãos de administração ou gestão e de todos os trabalhadores das



# Tribunal de Contas

---

entidades abrangidas por esse diploma, independentemente do seu vínculo contratual ou da natureza da relação jurídica de emprego (vide artigo 1.º do referido decreto-lei).

- 51.** A primeira conclusão a tirar é a de que, nos seus próprios termos, o diploma se impõe, mesmo que esteja em causa um vínculo laboral de natureza privada.
- 52.** Refira-se que, apesar de no regime do contrato individual de trabalho vigorar um princípio de liberdade de contratualização e contratação colectiva, essa liberdade cede perante normas legais imperativas de conteúdo fixo, como já acima referimos. Ora, para além de o Decreto-Lei n.º 14/2003 ser claro quanto à sua própria imperatividade, ela foi também já reconhecida pelo Supremo Tribunal de Justiça. No acórdão proferido no processo n.º 2674/07, este tribunal afirmou claramente que o Decreto-Lei n.º 14/2003 contém normas imperativas absolutas, que limitam e se sobrepõem à negociação colectiva.
- 53.** Em nada importa, pois, que o regime de pessoal da ANACOM seja um regime de pessoal privatístico. As restrições introduzidas aplicar-se-ão desde que a ANACOM seja uma entidade abrangida pelo âmbito de aplicação do normativo. Vejamos então este aspecto.
- 54.** O artigo 2.º do referido decreto-lei determina que o mesmo se aplica “*aos fundos e serviços autónomos, ou seja, todas as entidades que preenchem cumulativamente os requisitos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, incluindo as que, nos termos das suas leis orgânicas, estejam subsidiariamente submetidas ao regime das empresas públicas, em qualquer das suas modalidades*”.
- 55.** A primeira questão que se coloca sobre este artigo 2.º é à de saber se, para efeitos desta norma, é relevante o facto de a lei determinar que à ANACOM não se aplica o regime jurídico-financeiro dos fundos e serviços autónomos. Afigura-se-nos que não.



## Tribunal de Contas

---

- 56.** Em primeiro lugar, porque o diploma não trata directa ou exclusivamente de matérias e actos da gestão financeira e patrimonial dos fundos e serviços autónomos, abordando matérias que são principal ou simultaneamente relativas a regalias e benefícios dos seus trabalhadores. Trata-se, pois, de regras que limitam a regulamentação prevista no Capítulo V do Estatuto da ANACOM, à qual é indiferente o regime jurídico-financeiro aplicável.
- 57.** Em segundo lugar, porque a norma se aplica aos fundos e serviços autónomos, mesmo que a sua legislação orgânica afaste a aplicação do regime próprio desses fundos. Como se estabelece na parte final do artigo, mesmo que esse fundo ou serviço esteja sujeito a um regime idêntico ao das empresas públicas (regime que consagra a maior autonomia possível de gestão e regulamentação), ainda assim o diploma em causa se aplicará. Ora, é esse precisamente o caso da ANACOM. Trata-se de um fundo/serviço autónomo, como acima vimos, ao qual se aplica um regime específico e, supletivamente, o regime aplicável às entidades públicas empresariais (vide artigo 7.º, n.º 2, do Estatuto da ANACOM). É, pois, irrelevante, nos termos da própria norma, o concreto regime jurídico-financeiro aplicável ou excluído.
- 58.** Por último, como já apontámos, nada impede que a lei afaste a aplicação de um determinado regime e, ainda assim, entenda fazer aplicar expressamente ao caso um qualquer aspecto particular ou específico desse regime.
- 59.** O que importa determinar, para concluir sobre a aplicação ou não do diploma à ANACOM, é se esta entidade é, para esse efeito e nos termos aí definidos, um fundo ou serviço autónomo. É essa a segunda e definitiva questão a resolver a propósito deste artigo 2.º.
- 60.** São fundos e serviços autónomos para efeitos desta norma as entidades que preencham cumulativamente os requisitos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 91/2001. Ou seja, aquelas que:



# Tribunal de Contas

---

- a) Não tenham a natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, mesmo se submetidas ao regime de qualquer destas por outro diploma; e
- b) Tenham autonomia administrativa e financeira.

**61.** Para além de estar classificada como um fundo ou serviço autónomo, a ANACOM indubitavelmente não é uma empresa, fundação ou associação pública e indubitavelmente dispõe de autonomia administrativa e financeira. Verificam-se, pois, cumulativamente, os requisitos estipulados.

**62.** Invoca a ANACOM que o diploma não se lhe aplica, porquanto o legislador não incluiu a referência ao requisito estabelecido na alínea c) do n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 91/2001, ou seja, o facto de os fundos ou serviços disporem de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei.

**63.** A ANACOM dispõe de receitas próprias, provenientes designadamente de taxas, multas e prestação de serviços (vide artigo 38.º dos Estatutos da ANACOM), afirmando-se no processo que não dispõe de dotações do Orçamento do Estado, o que se pode confirmar pela análise do orçamento em vigor.

**64.** Pretende a ANACOM, conforme alegações constantes do processo, que o âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 14/2003 pretendeu diferenciar os fundos e serviços autónomos com financiamento orçamental e sem independência funcional (aos quais se aplicaria o diploma) daqueles que são dotados de receitas próprias, sem financiamento orçamental e com independência funcional (aos quais o diploma não se aplicaria), estando a ANACOM neste segundo caso.

**65.** Entendemos que, nesta matéria, a ANACOM labora num erro. A interpretação que faz é, em tudo, contrária ao que resulta da lei. Vejamos.

**66.** Quando se lê o preceito e se constata que se omitiu a referência à alínea c) do n.º 3 do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental, o que se entende é que, para



## Tribunal de Contas

---

aplicação do Decreto-Lei n.º 14/2003, não é necessário preencher o requisito estabelecido nessa alínea, ou seja, não é necessário dispor de receitas próprias. Basta a verificação dos outros dois requisitos. Ou, dito de outra forma, o diploma aplica-se a qualquer fundo ou serviço autónomo, que não tenha natureza ou forma de empresa, fundação ou associação pública e que detenha autonomia administrativa e financeira, *disponha ou não de receitas próprias*.

- 67.** Mas ter-se-ia o legislador exprimido mal? Poderia eventualmente concluir-se pelo contrário, como faz a ANACOM? Que o diploma pretendia abranger apenas os fundos/serviços *sem receitas próprias e sem independência funcional*, por o legislador apenas querer disciplinar as entidades com reflexo directo em termos orçamentais e não aquelas que são autosuficientes?
- 68.** Dificilmente se pode concluir no sentido defendido pela ANACOM, uma vez que os fundos ou serviços autónomos que não têm receitas próprias nem independência funcional são uma excepção.
- 69.** De acordo com a lei de bases da contabilidade pública e com o regime da administração financeira do Estado (vide Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho), os serviços só podem dispor de autonomia administrativa e financeira quando o montante das suas *receitas próprias* atinja um *ratio* mínimo de dois terços relativamente às suas despesas totais. Ou seja, não só é necessário que disponham de receitas próprias, como se impõe que elas sejam de montante substancial.
- 70.** A própria Lei n.º 91/2001 estabelece que os requisitos das alíneas a) a c) do n.º 3 do seu artigo 2.º são cumulativos. Ou seja, na formulação desta lei, para que uma entidade seja considerada um fundo ou serviço autónomo é *imprescindível* que disponha de receitas próprias.
- 71.** É certo que a lei de bases da contabilidade pública admite que possa existir autonomia administrativa e financeira sem cumprimento do *ratio* mínimo de dois





## Tribunal de Contas

---

terços de receitas próprias, mas isso apenas pode suceder quando a autonomia financeira se imponha por razões constitucionais (v.g. autarquias locais e universidades) ou por outras razões *ponderosas* reconhecidas por lei ou decreto-lei (v.g. casos de imperiosa independência funcional).

- 72.** Para além de esses casos serem a exceção, na maioria deles sempre existirão receitas próprias. Nos casos das autonomias financeiras locais e universitárias (por imperativo constitucional) existe uma forte componente de receitas próprias. E, por exemplo, no caso da Presidência da República, dotada de autonomia administrativa e financeira por força da lei, embora financiada maioritariamente pelo Orçamento do Estado, verifica-se que, ainda assim, ela pode recolher algumas receitas próprias, não se podendo concluir que seja desprovida delas.
- 73.** As entidades financeiramente *autónomas* com uma elevada dependência financeira do Orçamento do Estado constituem, pois, exceções legais e as entidades financeiramente *autónomas completamente* desprovidas de quaisquer receitas próprias, a existirem, serão meros casos residuais. Será ainda provável que parte desses casos residuais ocorram por razões ligadas a imperativos de independência.
- 74.** Admite-se que o Decreto-Lei n.º 14/2003 fez questão de também abranger as entidades *autónomas* sem receitas próprias e sem independência funcional a que se refere a ANACOM (daí a não referência à alínea c) do n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 91/2001), mas não é crível que, como se vem defender no processo, tenha pretendido limitar a sua aplicação a essas entidades, excluindo todos os outros fundos e serviços *autónomos* que, financiados a dois terços ou mais por receitas próprias e, na maior parte dos casos, com um vínculo tutelar forte, são a regra.
- 75.** Acresce que, de acordo com o preâmbulo do diploma, a primeira *ratio* do mesmo é a uniformização de regras e benefícios, eliminando tratamentos diferenciados, o que obviamente apela à aplicação das novas regras a todas as entidades *autónomas*. Só a sua aplicação tanto às entidades mais próximas como às mais longínquas do



universo orçamental público atinge esse desiderato. De resto, seriam precisamente as entidades mais longínquas e menos dependentes desse universo aquelas que disporiam de regimes mais flexíveis e privatísticos, permitindo a atribuição dos benefícios a que o diploma se refere e que pretendeu disciplinar. Não faz, pois, sentido entender-se que se pretendeu excluir essas entidades do regime do diploma, reservando-se a proibição de benefícios para os entes que, em regra, se submetem ao regime financeiro e laboral da administração pública, e que, conseqüentemente, não detinham poder para instituir regalias e benefícios não previstos na lei.

- 76.** Parece-nos, pois, de confirmar o entendimento de que o Decreto-Lei n.º 14/2003 se aplica a qualquer fundo ou serviço autónomo, que não tenha natureza ou forma de empresa, fundação ou associação pública e que disponha de autonomia administrativa e financeira, tenha ou não tenha receitas próprias.
- 77.** Nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea c), do Decreto-Lei n.º 14/2003, é proibida a atribuição ao pessoal das entidades em causa de benefícios suplementares ao sistema remuneratório, designadamente seguros dos ramos “Vida” e “Não vida” (exceptuando os obrigatórios por lei).
- 78.** Será que esta proibição aniquila a autonomia financeira e de gestão de recursos da ANACOM, como se alega? É certo que a autonomia financeira implica a liberdade de gestão de recursos, que inclui a liberdade de decidir sobre o respectivo emprego. No entanto, já vimos que todas as autonomias financeiras estão limitadas pela lei. Uma limitação legal, geral e abstracta, não implica a obtenção nem aceitação de instruções de qualquer outro organismo relativamente ao desempenho quotidiano das funções atribuídas à entidade reguladora. Acresce que a atribuição ou não de um benefício social aos trabalhadores não é essencial nem condiciona a liberdade de actuação da entidade. A resposta à questão, é, pois, negativa.
- 79.** Termos em que concluímos pela aplicação à ANACOM do Decreto-Lei n.º 14/2003, que, assim, configura um limite legal à sua autonomia regulamentar e de



contratação colectiva para definição dos benefícios sociais que podem ser atribuídos aos trabalhadores, nos termos do seu Estatuto.

**Da (im)possibilidade de contratação do seguro de saúde, face à sua natureza e ao estabelecido no Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de Janeiro**

- 80.** Na lei e na argumentação da ANACOM são utilizados diversos conceitos, quanto à natureza dos abonos, que podem ser relevantes para determinar se é possível, face ao estipulado no Decreto-Lei n.º 14/2003, a atribuição do seguro de saúde.
- 81.** No artigo 3.º, n.º 1, deste diploma refere-se que o sistema remuneratório do pessoal é composto pela remuneração principal, respectivos suplementos, *prestações sociais* e subsídio de refeição, desde que previstos em lei ou em instrumento de regulamentação colectiva do trabalho. O n.º 2 do mesmo artigo proíbe a atribuição de quaisquer *regalias e benefícios suplementares* ao referido sistema remuneratório.
- 82.** A ANACOM invoca que o seguro de saúde constitui uma *prestação social* prevista no Acordo de Empresa e, como tal, uma componente do sistema remuneratório permitida pelo n.º 1 do artigo 3.º e não um *benefício suplementar* a esse sistema, proibido pelo n.º 2 do mesmo artigo.
- 83.** Importaria, então, definir se a atribuição do seguro de saúde tem natureza de *retribuição* ou de *benefício*, para determinar se é admissível ou proibida pelo decreto-lei em análise.
- 84.** Admite-se que, para a definição das componentes remuneratórias, o diploma em causa tenha utilizado como referência o regime aplicável à Administração Pública, e reconhece-se que o então vigente Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, qualificava como *prestações sociais* as *prestações de natureza social* atribuídas no âmbito da acção social complementar.



## Tribunal de Contas

---

- 85.** No entanto, a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, posteriormente substituída pela Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho, veio clarificar a matéria, estabelecendo que o regime remuneratório passou a ser exclusivamente composto por remuneração base, suplementos remuneratórios e prémios de desempenho.
- 86.** Com esta legislação, a protecção social, outros benefícios sociais e subsídio de refeição deixaram de fazer parte do regime remuneratório. De acordo com os artigos 13.º e 22.º da Lei n.º 4/2009, de 29 de Janeiro, as *prestações sociais* cobrem as eventualidades de doença, maternidade, paternidade e adopção, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais, invalidez, velhice e morte. Outras regalias devem ser consideradas *benefícios sociais*.
- 87.** Ora, é à luz destes conceitos, hoje bem definidos, que deve agora ser feita a interpretação e aplicação da lei. E, de acordo, com estes conceitos, é líquido que um seguro de saúde não tem natureza retributiva, sendo, outros sim, um benefício social.
- 88.** Poderia discutir-se também se, à luz do direito de trabalho privado, um seguro de saúde poderia considerar-se como parte da retribuição. Essa análise foi feita, designadamente, no Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 90/2003, publicado no *Diário da República*, II série, n.º 170, de 5 de Setembro de 2005, que conclui, com argumentos que aqui subscrevemos, no sentido de que os seguros de saúde não têm natureza retributiva, nem na acepção do Decreto-Lei n.º 184/89 nem mesmo no âmbito do direito laboral privado.
- 89.** De qualquer modo, mesmo que se aceitasse em tese que o seguro de saúde poderia fazer parte do sistema ou estatuto remuneratório dos trabalhadores da ANACOM, como “*prestação social*” prevista em regulamentação colectiva de trabalho (como argumenta a entidade no processo), conclui-se que isso, na prática, não se verifica. Na verdade, não se pode considerar como atribuída por lei, regulamento ou convenção colectiva, uma vantagem que eles apenas admitem, mas não consagram.



## Tribunal de Contas

---

90. De facto, como já referimos, nem o regulamento interno da ANACOM nem o acordo de empresa invocado estabelecem o direito ao seguro de saúde nem muito menos o definem como parte do sistema remuneratório. Referem tão só que poderão ser estabelecidos “*outros benefícios de índole social*”, sem os especificar ou definir e sem mesmo os consagrar. Dificilmente se concebe uma componente do sistema remuneratório que não é definida nem garantida.
91. De resto, as próprias normas do regulamento e do acordo de empresa designam os benefícios em causa como *benefícios complementares* (vide epígrafe das normas).
92. Finalmente, o n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 14/2003 exemplifica regalias e *benefícios suplementares* ao sistema remuneratório cuja atribuição é proibida, referindo expressamente os seguros dos ramos “Vida” e “Não vida” (em que se inserem os seguros de saúde) como um dos exemplos desses benefícios.
93. Há, pois, que considerar os seguros de saúde como *benefícios suplementares* ao sistema remuneratório, cuja atribuição está proibida por lei. Uma vez que a liberdade regulamentar e de contratação colectiva da ANACOM só existe nos limites que resultem de lei aplicável, essa atribuição não é possível.
94. Por outro lado, mesmo que o benefício em causa constasse expressamente de regulamento ou instrumento de regulamentação colectiva de trabalho, o que não sucede, a sua atribuição estava limitada à vigência das apólices contratadas e o disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 14/2003 proibiria a sua renovação.

### **Do financiamento de seguros de saúde**

95. Para além de todos os aspectos que referimos, importa ainda atentar no disposto no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro. Este artigo, inserido na lei do orçamento para 2007, no Capítulo relativo às *Disposições Finais*, prescreve que “*cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde*”.



## Tribunal de Contas

---

- 96.** Como refere a ANACOM, e acima referimos, esta entidade não recebe financiamento do Orçamento do Estado nem está sujeita às regras da contabilidade pública. Deve, por isso, como é pretendido, ignorar-se a circunstância de a ANACOM ser reconhecida jurídico-financeiramente como um fundo e serviço autónomo, incluído no perímetro do sector público administrativo, para efeitos da lei de enquadramento orçamental e inclusão do seu movimento financeiro no orçamento do Estado?
- 97.** Mais do que saber se a ANACOM está abrangida pelas disposições anuais da lei orçamental do Estado, importa reter que esta lei, como tem sido incontestavelmente reconhecido, pode e contém sempre disposições legais gerais e abstractas que vigoram para além do período orçamental anual e do universo de entidades abrangidas no orçamento do Estado (os conhecidos *cavaleiros orçamentais*). É esse o caso de várias das normas inseridas no capítulo das suas disposições finais, como sucede com o referido artigo 156.º.
- 98.** Este preceito proíbe o financiamento público de sistemas de cuidados de saúde.
- 99.** A contratação de seguros de saúde é uma forma de providenciar esses cuidados.
- 100.** Por outro lado, o financiamento público aí referido não está limitado ao financiamento proveniente de verbas do orçamento do Estado. Afigura-se-nos que a formulação dada à norma se refere a qualquer tipo de financiamento público.
- 101.** A ANACOM é uma pessoa colectiva pública, financiada por verbas provenientes de receitas, que embora próprias, são públicas, tanto as que se referem às taxas como as que resultem da venda dos seus serviços. A aplicação dessas receitas, qualquer que seja o regime a que se subordina, é de natureza pública.
- 102.** O financiamento do contrato de seguro em apreciação é, portanto, um *financiamento público*, única razão, aliás, porque está submetido ao controlo e jurisdição deste Tribunal de Contas.



# Tribunal de Contas

---

**103.** A despesa em causa está, pois, ela própria, proibida por lei.

## **Das ilegalidades verificadas**

**104.** Concluiu-se que a contratação do seguro de saúde para os trabalhadores da ANACOM não é consentido pela lei aplicável, contrariando o estabelecido nos artigos 3.º, n.º 2, e 6.º do Decreto-Lei n.º 14/2003, que, nos termos do artigo 2.º deste diploma e da parte final no n.º 1 do artigo 3.º dos Estatutos da ANACOM, limita a autonomia regulamentar e contratual consagrada nos n.ºs 5 e 6 do artigo 42.º dos mesmos Estatutos.

**105.** O contrato em apreciação foi, pois, celebrado contra disposição legal de carácter imperativo. Nos termos do artigo 3.º, n.º 3, alínea a), dos Estatutos da ANACOM, que determina a aplicação a esta entidade do regime da contratação pública, e dos artigos 285.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos e 294.º do Código Civil, o contrato está ferido de nulidade.

**106.** Por criar uma obrigação pecuniária não prevista na lei, e por ela ser mesmo expressamente proibida, o contrato é também nulo por aplicação do disposto no artigo 284.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos e no artigo 161.º, n.º 2, alínea k), do Código do Procedimento Administrativo.

**107.** A nulidade é fundamento da recusa de visto, nos termos do estabelecido na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>2</sup>.

**108.** A contratação e a consequente despesa violam ainda o estabelecido no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, de inegável natureza financeira.

---

<sup>2</sup> **Lei n.º 98/97**, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro, 48/2006, de 29 de Agosto, 35/2007, de 13 de Agosto, 3-B/2010, de 28 de Abril, 61/2011, de 7 de Dezembro, 2/2012, de 6 de Janeiro, e 20/2015, de 9 de Março, e as Rectificações n.ºs 1/99, de 16 de Janeiro, 5/2005, de 14 de Fevereiro, e 72/2006, de 6 de Outubro.



# Tribunal de Contas

---

- 109.** A violação directa de normas financeiras constitui igualmente motivo para a recusa do visto, conforme estabelece a alínea b) do n.º 3 do referido artigo 44.º da LOPTC.
- 110.** Acresce que a desconformidade do contrato com a lei aplicável implica a alteração do resultado financeiro, já que, a não ser celebrado como se impunha, não ocorreria a despesa pública envolvida.
- 111.** Ocorre, pois, também o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea c) da referida LOPTC.

## **III. DECISÃO**

**Pelos fundamentos indicados, e nos termos do disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, 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 5º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.**

Lisboa, 9 de Novembro de 2015

Os Juízes Conselheiros,

(Helena Abreu Lopes - Relatora)

(João Figueiredo)





# Tribunal de Contas

---

(Alberto Fernandes Brás)

O Procurador-Geral Adjunto