



Não transitado em julgado

ACÓRDÃO N.º 7/2016- 19 de Maio – 1ª SECÇÃO/SS

PROCESSO N.º 297/2016

RELATOR: JUIZ CONSELHEIRO ALBERTO BRÁS

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

I. RELATÓRIO.

1.

A empresa Infraestruturas de Portugal, S.A., abreviadamente designada por IP,SA, remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de prestação de serviços de seguro de saúde e acidentes pessoais para o triénio 2016/2018, celebrado em 29.01.2016 e objeto de adenda outorgada em 01.04.2016, entre aquela empresa e a Fidelidade – Companhia de Seguros, S.A., pelo valor global de € 5.003.685,03.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

FACTOS:

2.

O contrato em causa foi precedido de concurso público internacional, autorizado por deliberação do Conselho de Administração da empresa Infraestruturas de Portugal, S.A., e tomada em 07.10.2015.

Para além disso, o anúncio de abertura do concurso foi objeto de publicação no D.R. de 13.10.2015 e no JOUE de 15.10.2015, sendo que o critério de adjudicação se traduzia no mais baixo preço (embora decomposto em vários parâmetros).

3.



Tribunal de Contas

A adjudicação sobreveio a deliberação do Conselho de Administração da empresa tomada em 17.12.2015.

4.

O contrato em apreço terá a duração de 36 meses, prevendo-se a sua prorrogação automática, anual e sucessiva, por períodos de 12 meses.

5.

a.

O contrato de seguro em causa abrange o ramo saúde e de acidentes pessoais, comprometendo-se a seguradora, em ambas as vertentes, a pagar às pessoas seguras as prestações convencionadas e indemnizatórias dentro dos limites estabelecidos nas condições particulares da apólice, cujo conteúdo se dá aqui por inteiramente reproduzido.

b.

O contrato em apreço, para além de garantir às pessoas seguras o pagamento de indemnizações (até ao limite do capital seguro!) em consequência de acidentes resultantes de **atividades de natureza profissional e extraprofissional**, prevê, ainda, a validade e eficácia do seguro em qualquer parte do mundo, *“com exceção dos países em estado de guerra, declarada ou não, civil ou com o estrangeiro”*.

6.

a.

O seguro tem um universo de cobertura de 4.163 pessoas, sendo que 3.146 são colaboradores da empresa Infraestruturas de Portugal, S.A., e os demais são cônjuges ou equiparado, filhos e reformados.

O prémio de seguro de saúde relativo aos agregados (onde se incluem os cônjuges ou equiparados, filhos e reformados) é mensalmente descontado no vencimento do colaborador da empresa a que os mesmos se encontram ligados.



Tribunal de Contas

b.

Os trabalhadores da IP,SA, são beneficiários de seguro relativo a acidentes de trabalho.

E, no universo dos trabalhadores da IP,SA, 459 são subscritores da ADSE [trabalhadores incluídos no quadro de pessoal transitório referido no art.º 17.º, do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29.05].

7.

Instada a esclarecer as razões que presidiram à outorga de tal contrato, a empresa Infraestruturas de Portugal, S.A., aduziu com relevância, o seguinte:

- Trata-se de uma empresa pública, regida pelo regime jurídico do sector empresarial do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03.10, pelo Código das Sociedades Comerciais, pelos seus regulamentos internos e normas especiais aplicáveis, orienta-se pelo direito privado, aplicando-se aos seus colaboradores o regime jurídico do contrato individual de trabalho e a previsão decorrente da contratação coletiva nos termos da lei geral.

Não são, pois, aplicáveis, as normas vigorantes na Administração Pública, mas, isso sim, normas de direito privado e o que resultar da negociação coletiva.

- O seguro de saúde e acidentes pessoais já era contratualizado pela empresa REFER (antes da fusão com a empresa Estradas de Portugal) desde 1999, revelando-se, de resto, elemento determinante no êxito obtido no âmbito da negociação coletiva estabelecido com as organizações representativas dos trabalhadores (ORT).

Para além disso, a extensão do seguro de saúde aos colaboradores oriundos da empresa Estradas de Portugal, S.A., visa, afinal, pôr termo a distinções entre colaboradores, harmonizando.

- No seio da empresa Infraestruturas de Portugal, S.A., existem colaboradores titulares de contrato de trabalho em funções públicas (os integrados no quadro de pessoal transitório – vd. art.º 17.º, do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29.05),



sendo que alguns destes beneficiam de proteção social (no âmbito dos cuidados de saúde) assegurada pela ADSE e os demais enquadram-se no sistema de segurança social, caso em que a doença, parentalidade, acidentes de trabalho, doenças profissionais, velhice, invalidez e morte são asseguradas em conformidade com o previsto na Lei n.º 4/2009, de 29.01 (define a proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas), sendo, aqui, aplicável o regime de proteção social convergente.

- A contratualização do presente seguro configura, pois e ainda, uma via, embora indireta, de combater o absentismo e uma forma de complementar e reforçar a cobertura já proporcionada pela ADSE, pelo Serviço Nacional de Saúde e pelo seguro de acidentes de trabalho (este último, extensivo a todos os colaboradores, porque imposto por lei).
- O seguro de saúde pode ser entendido como uma remuneração acessória decorrente da prestação de trabalho, não constituindo, contudo, rendimento tributável, em sede de IRS, e nos termos da alínea e), do n.º 8, do art.º 2.º, do CIRS.

III. DO ENQUADRAMENTO JURÍDICO.

8.

A materialidade constante do processo, no confronto com a legislação aplicável, impõe que se aprecie e decida da viabilidade legal da celebração do presente contrato de seguro, matéria que, obrigatoriamente pressuporá abordagem que se estende pela classificação jurídico-financeira da Infraestruturas de Portugal, S.A., respetivo regime jurídico-financeiro, caracterização da sua condição de empresa pública e correspondente integração no vasto conceito jurídico-administrativo de Administração Pública e, finalmente, pela sua particular sujeição ao regime disciplinador do sector público empresarial e inclusão em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais.

Vejamos, pois.



Da empresa “*Infraestruturas de Portugal, S.A.*” .

Respetiva natureza.

9.

Como é sabido, e melhor decorre do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29.05, a empresa Infraestruturas de Portugal, S.A., (doravante, IP,SA), resulta da incorporação, por fusão, da EP- Estradas de Portugal na Rede Ferroviária Nacional- REFER,EPE.

Ainda nos termos dos art.ºs 2.º e 4.º, do mencionado Decreto-Lei n.º 91/2015, a **IP,SA**, para além de suceder à REFER,EPE e à EP,SA, conservando a universalidade dos bens, dos direitos e das obrigações, legais e contratuais, que integravam as respetivas esferas jurídicas ao tempo da fusão, **reveste a natureza de empresa pública sob a forma de sociedade anónima**, regendo-se pelo referido diploma legal [Decreto-Lei n.º 91/2015], pelo regime jurídico do sector público empresarial [vd. Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03.10], pelo Código das Sociedades Comerciais e, bem assim, por normas especiais que lhe sejam aplicáveis.

Assinale-se, também, que as ações representativas do capital social da IP,SA, pertencem, por inteiro, ao Estado, sendo detidas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças [vd. art.º 8.º, do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29.05].

10.

a.

Por imperativo de análise da matéria acima (vd. ponto 8) equacionada e porque indispensável à economia do presente acórdão, cuidaremos, com especial ênfase, da dissecação do conceito de empresa pública, seja na vertente estritamente jurídica, seja na vertente económico-social, e perspetivando sempre a correspondente relação com a Administração do Estado.

b.



Tribunal de Contas

Socorrendo-nos do art.º 5.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03.10, diploma legal que estabelece os princípios e regras aplicáveis ao sector público empresarial, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas (integram o sector empresarial do Estado), **são empresas públicas** “*as organizações empresariais constituídas sob a forma de sociedade de responsabilidade limitada nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante*”.

Tais empresas são, pois e ainda, organizações económicas de fim lucrativo, criadas e controladas por entidades jurídicas públicas.¹

c.

E, confortados pela doutrina² que se debruça sobre tal realidade empresarial, diremos, ainda, que a empresa pública corresponde a um conceito económico que, para além de poder ter como suporte uma pessoa coletiva de direito privado, se define pela conjugação de capitais públicos com a direção marcadamente pública. Ou seja, o capital é assegurado por uma pessoa coletiva de direito público e os responsáveis/administradores são nomeados e exonerados pelo Governo, onde, de resto, se centram os poderes de tutela e superintendência.

E é ainda considerada empresa porque o respetivo substrato radica numa organização produtiva de bens e/ou serviços a colocar no mercado mediante um preço.

d.

Tendo presente o envolvimento teórico tecido, genericamente, a propósito do conceito jurídico-económico de empresa pública e, mui particularmente, o quadro normativo aplicável, consubstanciado pelo Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29.05 [diploma legal viabilizador da constituição da IP,SA] e Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03.10 [estabelece os princípios e regras aplicáveis ao sector público empresarial do Estado e local], é indubitável que a empresa Infraestruturas de Portugal, S.A., é **uma**

¹ Vd. Prof. D. F. Amaral, curso de Direito Administrativo, Vol. I.

² Vd. Prof. Marcelo Caetano, Manual de Direito Administrativo, Ed. 10ª-Vol I.



Tribunal de Contas

empresa pública suportada por uma pessoa coletiva de direito privado (sociedade anónima), **com natureza e dimensão estadual, dotada de autonomia patrimonial, e a quem cabe, por incumbência e concessão do Estado, a conceção, projeto, construção, financiamento, conservação, exploração, requalificação, alargamento e modernização das redes rodoviária e ferroviária nacionais** [vd. art.º 6.º, do Decreto-Lei n.º 91/2015], as quais, como é pacífico, integram também o domínio público do Estado.

Importará, lembrar que os órgãos da IP,SA, apesar de gozarem de autonomia de gestão, subordinam-se às orientações estratégicas e objetivos básicos fixados pelo Governo para as empresas públicas, no âmbito do exercício da função política que lhe cabe, materializando, desta forma, os poderes de tutela (i. e., fiscalização) e de superintendência (i. e., orientação) a si cometidos. Asserção que, genericamente, decorre dos art.ºs 24.º e 25.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03.10, e, no caso da IP,SA, resulta, ainda, dos art.ºs 8.º e 9.º, dos respetivos estatutos.

e.

Por último, e complementando o exposto, é oportuno sublinhar que a IP,SA, por força do diploma legal responsável pela sua constituição [Decreto-Lei n.º 91/2015] e em razão do regime vertido no Decreto-Lei n.º 133/2013 [atínente ao sector público empresarial – vd. art.º 14.º], **desenvolve a sua atividade gestonária segundo o direito privado**, opção determinada por razões de agilidade, flexibilidade e celeridade, pressupostos nem sempre assegurados por um modelo estritamente público de gestão.

11.

À luz do exposto, a IP,SA, é, indubitavelmente, uma empresa pública regida pelo direito privado.

No entanto, para além das especificidades e condicionantes acima enunciadas e que decorrem do seu enquadramento normativo [vd., entre o mais, a fixação pelo Governo das linhas estratégicas e dos objetivos de gestão por banda do seu único



Tribunal de Contas

acionista (o Estado)], impõe-se clarificar que a IP,SA, à semelhança das demais empresas públicas do Estado, gozam de autonomia, mas não de independência, e, contrariamente às autarquias locais, não se autoadministram. **Desenvolvem, isso sim, uma administração estadual indireta.**³

Aqui chegados, e porque também balizador da apreciação que prossegue, impõe-se realçar que a IP,SA, e, bem assim, as demais empresas públicas com igual natureza e regime jurídico, para além de desenvolverem uma atividade de administração estadual indireta, integram, também, a Administração Pública do Estado.

E tal circunstância subordina a IP,SA, à observância dos princípios gerais do direito que se impõem à Administração Pública, **com destaque para o princípio da legalidade.** Particularidade que, como demonstraremos adiante, assume elevado relevo no encontro do sentido da decisão a proferir.

Da classificação jurídico-financeira da entidade Infraestruturas de Portugal, S.A. .

Consequências.

12.

a.

De acordo com o art.º 2.º, n.º 3, da Lei de Enquadramento Orçamental [Lei n.º 91/2001, de 20.08, alterada pelas Leis n.ºs 22/2011, de 20.05, 37/2013, de 14.06, 41/2014, de 10.07 e 151/2015, de 11.09], o sector público administrativo é, além do mais, integrado pelos serviços e fundos autónomos, sendo que estes assumem tal condição, desde que, e cumulativamente, satisfaçam os seguintes requisitos:

- **Não tenham natureza e forma de empresa,** fundação ou associação públicas, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destes por outro diploma;

³ Vd., ainda, o Prof. D. F. do Amaral, Curso de Direito Administrativo, Vol. I.



Tribunal de Contas

- Tenham autonomia administrativa e financeira;
- Disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei.

b.

Por outro lado, o n.º 5, do citado art.º 2.º, ainda da Lei de Enquadramento Orçamental [na redação introduzida pela Lei n.º 22/2011, de 20.05], considera 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. E, correspondentemente, o art.º 2.º, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11.09, e já em vigor nesta parte, **considera também integradas no sector das administrações públicas, logo, incluídas no âmbito da aplicação daquele diploma legal, as entidades** que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido abrangidas por cada subsector no domínio do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, na última lista das entidades que compõem o sector das referidas administrações públicas divulgada até 30 de Junho, pela autoridade estatística nacional, designadas por entidades públicas reclassificadas.

E a estas, ainda nos termos do n.º 5, daquela norma (art.º 2.º), é aplicável o regime dos serviços e entidades do subsector da administração central, embora com possibilidade de beneficiarem de um regime de controlo de execução orçamental mais simplificado, a definir legalmente.

c.

Ora, e como é sabido, a IP,SA, consta da lista de entidades do sector institucional das Administrações Públicas de 2015, publicada pelo Instituto Nacional de Estatística e pelo Banco de Portugal em Março de 2016, como serviço e fundo autónomo da Administração Central.



Tribunal de Contas

Embora reconheçamos que a IP,SA, não reúne os requisitos normativos que a configurem como fundo e serviço autónomo e entendamos que a sua inclusão na sobredita lista de entidades publicada pelo INE e Banco de Portugal [relevará para efeitos contabilísticos e estatísticos] não coloca em causa, na essencialidade, a sua condição de empresa pública, não restarão dúvidas que a sua integração no âmbito institucional da aplicação da Lei de Enquadramento Orçamental e a sua condição de entidade pública reclassificada induzem a sujeição daquela ao acervo legislativo de índole financeira aplicável ao subsector da Administração Central do Estado, com especial destaque para a lei do orçamento do Estado e diploma legal disciplinador da respetiva execução e, até, para a lei reguladora da assunção de compromissos ou obrigações de pagamentos perante terceiros [vd. Lei n.º 8/2012 de 21.02]. Acervo legislativo este que, conforme demonstraremos adiante, encerra limitações à autonomia de gestão genericamente atribuída às empresas públicas regidas pelo direito privado [vd. art.º 14.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03.10].

E tais limitações, aliadas à possibilidade de definição, por banda da tutela, das suas grandes linhas de atuação, traduzem, ainda nas palavras de Sofia Tomé D’Alte⁴, uma intervenção estadual em empresas de base societária, necessariamente indutora de perturbação de algumas regras que compõem o direito das Sociedades Comerciais e aí aplicáveis.

d.

No âmbito da gestão financeira e patrimonial, o art.º 14.º, do Decreto-Lei n.º 91/2015 [constitutivo da IP,SA], sob a epígrafe “*Gestão financeira e patrimonial*”, dispõe que, nesta parte, a IP,SA, “*deve observar as regras legais e regulamentares e aplicar os princípios da boa gestão empresarial, de forma a assegurar a sua viabilidade económica e o seu equilíbrio financeiro, na prossecução do interesse público⁵ inerente à sua atividade*”.

⁴ In A nova Configuração do Sector Empresarial do Estado.

⁵ Sublinhado nosso.



Tribunal de Contas

E temos por certo que à empresa pública em questão não são aplicáveis as regras da contabilidade pública e o regime de gestão financeira e patrimonial imposto aos fundos e serviços autónomos.

e.

A contratação de seguros levada a cabo por serviços e organismos da Administração Pública vem sendo regulada por normação atinente à aquisição de bens e serviços e leis orçamentais, perfilando-se tal possibilidade como excecional e sempre dependente de norma expressa [vd., nomeadamente, o art.º 19.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06].

Ora, atenta a classificação financeira da IP,SA, e, mui particularmente, o respetivo regime de gestão financeira e patrimonial, é de admitir que as injunções ali contidas não lhe sejam aplicáveis.

Tal não subentende, porém, que a IP,SA, em matéria de contratualização de seguros, não enfrente princípios jurídicos balizadores e limitadores de tal procedimento e, até, normas que, direta ou indiretamente, também condicionam e disciplinam tal opção gestonária.

Como veremos adiante.

Do Regime de pessoal da empresa Infraestruturas de Portugal, SA.

13.

a.

Nos termos do art.º 16.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29.05, e sob a epígrafe “*Manutenção dos direitos dos trabalhadores*”, os contratos de trabalho dos trabalhadores da EP,SA, abrangidos pelo regime jurídico do contrato de trabalho regulado pelo Código do Trabalho, transmitiram-se, ao tempo da entrada em vigor daquele diploma legal [estabelece a fusão entre a EP,SA e REFER], para a IP,SA, nos termos dos art.ºs 285.º e seguintes, ainda do Código do Trabalho.



Tribunal de Contas

E o n.º 2 daquela norma dispõe que aquela transmissão abrange quaisquer direitos decorrentes da lei, de instrumentos de regulamentação coletiva ou dos próprios contratos de trabalho.

b.

Por outro lado, o art.º 17.º, ainda do mencionado Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29.05, assegura a manutenção na IP,SA, do quadro de pessoal transitório da extinta Estradas de Portugal, SA (EP,SA), e ao qual se encontram vinculados [por força do Decreto-Lei n.º 374/2007, de 07.11] os trabalhadores sujeitos ao regime geral da Administração Pública provenientes da também extinta Junta Autónoma de Estradas. E a estes, ainda nos termos dos n.ºs 2 e 4, daquela mesma norma (art.º 17.º), é facultada a opção pela celebração do contrato individual de trabalho regulado pelo Código do Trabalho, sendo que, a verificar-se tal transição, tais trabalhadores passarão a estar abrangidos pelo regime de segurança social.

c.

Ainda segundo o art.º 27.º, dos Estatutos da IP,SA, em anexo ao Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29.05, o regime jurídico geral [donde se excluem os trabalhadores incluídos no citado quadro de pessoal transitório] dos trabalhadores da empresa pública em apreço é o do contrato individual de trabalho regulado pelo Código do Trabalho, o que é, aliás, convergente com o regime laboral previsto, genericamente, para os trabalhadores das empresas públicas e contido no art.º 17.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03.10. [diploma legal que, como já referimos, elenca os princípios e regras aplicáveis ao sector público empresarial, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas].

d.

Assim, e resumindo, a IP,SA, para além de empregar colaboradores sob contrato individual de trabalho e ao abrigo do Código do Trabalho, tem ao seu serviço outros trabalhadores que são titulares de contratos de trabalho em funções públicas, logo, submetidos ao correspondente regime legal e que se mostra plasmado na Lei n.º 35/2014, de 20.06.



Tribunal de Contas

Da (in)viabilidade legal da contratação do seguro de saúde e acidentes pessoais para o triénio 2016/2018.

14.

a.

Conforme se fixou em II., pontos 2 a 7, deste acórdão, a IP,SA, instada a fundar, legalmente, a contratualização do seguro e de acidentes pessoais agora sob fiscalização prévia, sustenta que a opção tomada visou *“complementar a resposta proporcionada pelo serviço nacional de saúde e pela ADSE, fortalecendo e assegurando a atempada vigilância médica...numa empresa em que a maioria dos colaboradores desempenha funções operacionais de elevado desgaste”*.

Para além disso, e ainda segundo a IP,SA, o seguro de saúde e acidentes pessoais vem sendo efetuado, desde 1999, e no âmbito da então REFER, tendo sido determinante no êxito das negociações laborais travadas com as organizações representativas de trabalhadores.

Por último, e com relevância, a IP,SA, na sustentação da celebração do presente contrato de seguro, advoga, também, que o mesmo visa eliminar desigualdades entre os trabalhadores [os provenientes da empresa REFER seriam beneficiários de tal seguro, o que não acontecia com os colaboradores oriundos da ex-EP,SA], uniformizando benefícios, **sendo que o contrato celebrado, e sublinhe-se, não resulta de algum instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.**

Ou seja, a IP,SA não assenta a celebração do presente contrato de seguro de saúde e acidentes pessoais em alguma norma jurídica, contrato de trabalho e instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, mas, tão-só, em razões de natureza social e de continuidade e coerência procedimentais.

b.

Conheçamos, pois, da (in)viabilidade legal de tal contrato.



Tribunal de Contas

15.

a.

Preliminarmente, diremos que o Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, diploma legal que disciplina a atribuição de benefícios e regalias suplementares ao sistema remuneratório, não é aplicável à matéria que aqui nos ocupa, pois, e de modo manifesto, a IP,SA, sendo uma empresa pública sustentada em sociedade comercial anónima, não se confunde, pela sua natureza, com serviços e fundos autónomos da Administração Pública e entidades públicas empresariais.

A IP,SA, não integra, pois, o âmbito de aplicação do citado Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, que, e registe-se, proíbe a atribuição ao pessoal das entidades aí referidas [serviços e fundos autónomos e entidades públicas empresariais] de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, aí incluindo os seguros dos ramos «vida» e «não vida», embora excetuando os obrigatórios por lei.

b.

Porém, e apesar da inaplicabilidade daquele diploma legal ao caso em apreço, tal restrição/proibição não deixará de constituir um indicador relevante para aferirmos da clara tendência legislativa e do legislador em limitar o financiamento público de sistemas particulares de proteção social ou de cuidados de saúde.

E esta tendência, **ancorada, de resto, na ingente necessidade de promover a boa gestão dos fundos e recursos públicos, de eliminar situações diferenciadas não justificadas e de erradicar a sobreposição de regalias e benefícios no âmbito da Administração Pública**, traduziu-se, a partir da Resolução do CM n.º 102/2005, de 24.06 [incluía medidas tendentes à consolidação das contas públicas, o que passava, também, pela uniformização e reorganização dos sistemas de saúde pública], e **exemplificativamente, na fixação** de um novo regime jurídico da assistência ao pessoal em serviço na GNR e PSP (vd. Decreto-Lei n.º 158/2005, de 20.09), na unificação da assistência na doença aos militares das Forças Armadas (vd. Decreto-Lei n.º 167/2005, de 23.09), na reorganização do subsistema de saúde dos serviços



Tribunal de Contas

sociais do Ministério da Justiça (vd. Decreto-Lei n.º 212/2005, de 09.12, e **bem assim, na extinção** dos serviços sociais do Ministério das Finanças e da Administração Pública, dos serviços sociais do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, dos serviços sociais do Ministério da Educação, dos serviços sociais da Presidência do Conselho de Ministros e dos serviços sociais do Ministério da Justiça, [vd. Resolução do CM n.º 39/2006, de 30.03, e que aprovou o denominado PRACE-Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado].

16.

a.

Muito embora, a IP,SA não funde a presente contratualização dos seguros em norma, contrato de trabalho, princípio jurídico ou Acordo Coletivo de Trabalho, persistiremos em indagar se alguma razão existe, de índole normativa ou principialista, que imprima ou não legalidade ao contrato efetuado.

b.

E, já no âmbito da indagação a que nos propomos, impõe-se reconhecer que, compulsada a normação conhecida e disponível, não vislumbramos alguma norma que, de modo certo e diretamente, autorize a IP,SA, a celebrar tais contratos de seguro. Asserção que, com nitidez, se apoia no Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29.05 [diploma que constitui a IP,SA, e contempla os respetivos estatutos] e no Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03.10 [estabelece os princípios e regras aplicáveis ao sector público empresarial].

c.

Tão-pouco é defensável que os regimes remuneratórios em uso na IP,SA, concedam guarda normativa à contratualização efetuada.

Na verdade, e no tocante aos colaboradores da IP,SA, vinculados a contratos de trabalho em funções públicas [integrados no já citado quadro de pessoal transitório da empresa], o respetivo regime remuneratório, definido nos termos da Lei n.º 12-A/2008, de 27.02, e, depois, confirmado pela Lei n.º 35/2014, de 20.06, que



Tribunal de Contas

substituiu aquela, passou a ser constituído exclusivamente por remuneração-base, suplementos remuneratórios e prémios de desempenho, excluindo, assim, a proteção social e outros benefícios sociais suplementares.

Já no respeitante aos colaboradores titulares de contratos individuais de trabalho e celebrados à luz do direito de trabalho privado, o art.º 258.º, n.º 2, do Código do Trabalho, dispõe que a retribuição compreende a retribuição-base e outras prestações regulares e periódicas feitas, direta ou indiretamente, em dinheiro ou em espécie.

Logo, face aos diplomas legais citados, é forçoso concluir que, seja no âmbito estritamente público, seja no domínio privado, não só o seguro de saúde não integra a retribuição/remuneração [não tem natureza retributiva], como, e sublinhe-se, o seguro de saúde e de acidentes pessoais se assume como um inequívoco benefício social⁶ e suplementar.

17.

a.

Sublinhámos acima que a IP,SA, bem como as demais empresas públicas com igual natureza e regime jurídico, para além de desenvolverem uma atividade situada no âmbito da Administração estadual indireta, integrando, por isso, a Administração Pública do Estado.

Subordina-se, pois e também, ao princípio da legalidade administrativa que, como é sabido, tem consagração constitucional (vd. art.º 266.º, da CRP).

b.

E este, segundo conceção mais recente, não constitui apenas um limite à atuação da Administração, mas perfila-se também como um fundamento da mesma [atividade administrativa].

⁶ Nesse sentido, vd., ainda, o Parecer n.º 90/2003, do C. Consultivo da PGR, in D.R., II Série, de 05.09.2005.



Tribunal de Contas

Dito de outro modo, no âmbito da atividade administrativa pontifícia, agora, não o princípio da liberdade [pode fazer-se tudo o que a lei não proíbe], mas, isso sim, o princípio da competência, segundo a qual se pode apenas fazer o que a lei permite.⁷

c.

Deste modo, na ausência de norma, regulamentação coletiva de trabalho/acordo coletivo de trabalho e de obrigação vertida em contrato que permita, de forma expressa, a contratualização do seguro de saúde e acidentes pessoais em apreço, consideramos ter sido violado, e de modo manifesto, o princípio da legalidade, que, consabidamente, tem consagração constitucional [vd. art.º 266.º, da CRP, e a aceção conceptual desenvolvida em alínea que antecede].

Princípio que, e melhor explicitando, se desdobra em duas dimensões fundamentais: o princípio da liberdade negativa da administração, expressável mediante o princípio da prevalência da lei, e o princípio da legalidade positiva da administração, que se traduz no princípio da precedência da lei.⁸

E a violação do princípio da legalidade, aqui configurando a denominada normatividade principialista e que se contrapõe às apelidadas normas-disposição⁹, induz, por seu turno, infração clara à regra contida no n.º 6, do art.º 42.º, da Lei n.º 91/2001, de 20.08 [Lei de Enquadramento Orçamental, alterada pelas Leis n.ºs 22/2011, de 20.05 e 37/2013, de 14.06, ainda em vigor nesta parte, apesar da publicação da Lei n.º 51/2015, de 11 de Setembro (vd. art.ºs 7.º, n.º 2, e 8.º, n.º 2)].

Lembramos, por último, que a citada norma – art.º 42.º, n.º 6, da Lei n.º 91/2001 – vinca que nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga, sem que, e além do mais, o facto gerador da despesa respeite as normas legais aplicáveis.

⁷ Vd. Prof. F. do Amaral, in Direito Administrativo, Vol. III e Sérvulo Correia, in Noções de Direito Administrativo.

⁸ Vd. CRP Anotada, dos Prof G. Canotilho e Vital Moreira.

⁹ Vd. Prof. Paulo Otero, in Legalidade e Administração Pública, p. 164.



Tribunal de Contas

E, inquestionavelmente, esta última norma reveste-se de natureza financeira.

Ainda da (i)legalidade do financiamento dos seguros de saúde e de acidentes pessoais.

O caso em apreço.

18.

a.

Referimos acima a ausência de suporte legal, principialista e contratual para a celebração do contrato de seguro e de acidentes pessoais em apreço. E, correspondentemente, identificou-se a consequência da violação do princípio da legalidade aí invocado e caracterizado.

Porém, para além de inverificação de tal suporte permissivo e autorizador, afigura-se-nos que a contratualização do seguro em causa também deverá ser confrontada com a norma proibitiva contida no art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006, de 29.09 [Lei do Orçamento do Estado para 2007] e que dispõe como segue:

“...cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de proteção social ou de cuidados de saúde.”

Vejam, pois, se tal norma é convocável na dilucidação da questão equacionada em 8., deste acórdão, e que, recordando, abarca a (in)viabilidade legal do contrato em apreço e agora sob controlo prévio.

b.

É manifesto que a IP,SA, enquanto empresa pública e suportada por sociedade comercial anónima, vem sendo incluída no âmbito institucional de aplicação da Lei do Orçamento do Estado [vd. Leis n.ºs 7-A/2016, de 30.03 – Lei do Orçamento do Estado para 2016 – e 82-B/2014, de 31.12 – Lei do Orçamento do Estado para 2015]. O que decorre, decisivamente, da sua integração no sector das administrações



Tribunal de Contas

públicas por força da lei de enquadramento orçamental (vd. art.^{os} 2.º, da Lei n.º 91/2001 e da Lei n.º 151/2015) e, a montante, em razão da sua inclusão em cada subsector no domínio do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais.

Daí que se deva admitir e reconhecer a aplicação à EP IP,SA, das Leis do Orçamento do Estado e dos respetivos regimes de execução aplicáveis nos anos económicos de 2015 e 2016.

c.

Ponto é saber se a regra contida no art.º 156.º, da longínqua Lei n.º 53-A/2006, de 29.12, também lei orçamental, se aplica ou não ao caso em apreço.

E a tal interrogativa respondemos afirmativamente.

Vejamos porquê.

d.

Atenta a inserção temporal da Lei n.º 53-A/2006 e o ano (2015) de constituição da IP,SA, a indagação da (in)aplicabilidade, em bloco, de tal diploma legal à materialidade em apreço, cedo se revela um exercício inútil.

Importará, isso sim, e tão-só, questionar a pertinência ou não da convocação do mencionado art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006, para a dilucidação da questão que nos ocupa.

e.

Nesse sentido, e na senda da jurisprudência desta 1.ª Secção e Tribunal,¹⁰ afirmamos, desde já, que aquela norma, o referido art.º 156.º, integra um conjunto de disposições legais gerais e abstratas inscritas naquele diploma legal [Lei n.º 53-A/2006] e cuja

¹⁰ Vd. Acórdão n.º 15/2015, de 09.11, tirado em Subsecção, da 1.ª Secção. Depois confirmado pelo acórdão n.º 1/2016, de 26.01, do Plenário da 1.ª Secção.



Tribunal de Contas

vigência vai para além da anualidade orçamental e do universo de entidades abrangidas pelo Orçamento do Estado.

Reportamo-nos a normas que a doutrina apelida de «*cavaliers budgetaires*» e cuja constitucionalidade, tantas vezes colocada em dúvida, vem, no entanto, sendo confirmada pelo Tribunal Constitucional¹¹.

O art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006, de 29.12, é, assim, convocável para a apreciação em curso, e, antecipando, é, até, aplicável.

f.

Esta norma proíbe, de forma clara, o financiamento público de sistemas de cuidados de saúde.

E a contratação de seguros de saúde e acidentes pessoais é uma via para assegurar, por forma otimizada, tais cuidados.

Acresce que o conceito de “*financiamento público*” aí invocado não se circunscreve apenas ao financiamento enformado por verbas do orçamento do Estado, mas abrange qualquer forma de financiamento a materializar mediante dinheiros públicos, independentemente da sua proveniência.

g.

Ora, e repetindo-nos, a IP,SA, é uma empresa pública [e, para efeitos financeiros, reclassificada] incluída no sector das Administrações Públicas, por força da lei de enquadramento orçamental, integra a administração estadual indireta e, por isso, abriga-se à Administração Pública do Estado.

Por outro lado, e como resulta do art.º 15.º, do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29.05, as suas receitas resultam, maioritariamente, do produto gerado por cobrança de taxas e

¹¹ Vd., entre outros, o Acórdão n.º 141/02, in D.R., I Série-A, n.º 107, de 09.05.2002.



Tribunal de Contas

emolumentos, da contribuição do serviço rodoviário [a transferir do orçamento do Subsector do Estado – vd. art.º 6.º, da LOE/2016], das participações, dotações, subsídios e compensações financeiras do Estado ou de outras entidades públicas nacionais ou da União Económica e da venda dos seus serviços.

Assim, e decorrentemente, não só tais receitas se assumem como públicas, como a respetiva aplicação tem idêntica natureza [pública].

h.

A assunção, por parte da IP,SA, do pagamento do seguro de saúde e acidentes pessoais constitui, pois, um real financiamento público que contraria a norma prevista no art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006, de 29.12. E esta assume-se como proibitiva.

A despesa sobrevinda ao contrato sob apreciação viola, pois, lei expressa e imperativa. Lei que, e sublinhe-se, também se reveste de natureza financeira.

Demais considerações.

19

a.

A aplicação ao caso em apreço da regra contida no art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006, para além de sobrevir a exercício interpretativo [via silogística e dedutiva] adequado, ajusta-se, de resto, à demais legislação [já acima referenciada] entretanto publicada e incidente sobre tal matéria.

A propósito, e exemplificativamente, lembramos, de novo, a disciplina contida no Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, que proíbe, expressamente, a atribuição ao pessoal dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas empresariais de benefícios suplementares ao sistema remuneratório e, designadamente, seguros dos ramos «vida» e «não vida».



Tribunal de Contas

A referida aplicação está ainda em linha com a normação que regula a proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas e vertida na Lei n.º 4/2009, de 29.01.

E, por último, mas embora indiretamente, **adequa-se ao princípio da não cumulação de benefícios de idêntica natureza**, expressamente consagrado no art.º 3.º, do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27.04, e que, é sabido, tem por destinatários os trabalhadores da administração direta e indireta do Estado.

b.

A prova contida no processo revela, **entre o mais**, que 459 trabalhadores da IP,SA, já são subscritores da ADSE [trata-se de pessoal integrado em quadro de pessoal transitório com contrato de trabalho em funções públicas e provenientes dos quadros da extinta JAE]. E estes também beneficiarão do contrato de seguro sob apreciação.

Os demais trabalhadores são beneficiários da proteção do serviço nacional de saúde.

Por outro lado, para além de não se demonstrar que, em regra, as atividades desenvolvidas na IP,SA, assumem particular grau de risco, os trabalhadores em causa encontram-se protegidos por seguro relativo a acidentes profissionais [decorre de obrigação legal].

Neste contexto, a contratualização em causa configura um puro benefício suplementar à remuneração, não legitimado, como referenciámos, por regra legitimadora qualquer outro instrumento habilitante e com natureza normativa.

c.

A contratualização do seguro em causa, para além de carecer de sustentação legal ou social [a motivação dos trabalhadores e a pacificação laboral não legitimam o recurso a tal benefício e, nomeadamente, quando suportado por dinheiro público], colide com a necessária e imperativa contenção da despesa [nomeadamente, a dispensável] balizada, de resto, pelas normas contidas no art.º 14.º, 1, do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29.05 [manda aplicar os princípios da boa gestão empresarial, por forma a



Tribunal de Contas

assegurar o equilíbrio financeiro da empresa], nos art.ºs 28.º, 30.º e 31.º, da Lei n.º7-A/2016, de 30.03 [Lei do Orçamento do Estado para 2016] e 96.º, do Decreto-Lei n.º 18/2016, de 13.04 [diploma que regula a execução do orçamento do Estado], normas estas que impõem às empresas públicas a prossecução de uma política de otimização da estrutura de gastos.

d.

Complementando e considerando o acima dito, entende-se, ainda, que o contrato de seguro de saúde e de acidentes pessoais em apreço, **válido e aplicável em qualquer parte do mundo e cobrindo acidentes com origem profissional e extraprofissional**, afeta, negativamente, a ingente obrigação de otimizar a gestão dos fundos públicos, **contribui**, afinal, para a persistência de um quadro de situações diferenciadas sem fundamento bastante e, até, **promove** a pactuação com a sobreposição na utilização de regalias e benefícios entre os trabalhadores públicos.

Ao contrato de seguro em questão não subjaz, pois e ainda, uma conduta gestionária escrupulosamente seguidora dos princípios da legalidade e da proporcionalidade [perspetivando a justa medida], com consagração constitucional, e aplicáveis às empresa públicas, apesar do seu regime de gestão privada.

IV. DAS ILEGALIDADES.

Consequências.

20.

a.

Em conformidade com o exposto, a contratação do seguro de saúde e acidentes pessoais ora sob fiscalização prévia

- **Viola o princípio da legalidade e, indutivamente, a norma contida no art.º 42.º, n.º 6, da Lei n.º 91/2001, de 20.08** [Lei de Enquadramento Orçamental, já alterada pelas Leis n.ºs 22/2011, de 20.05, 37/2013, de 14.06, 41/2014, de 10.07, e, 151/2015, de 11.09] e, bem assim, as regras constantes



Tribunal de Contas

dos art.ºs 7.º, n.º 2 e 8.º, n.º 2, da Lei n.º 151/2015, de 11.09, normaçoão que tem natureza financeira;

- **Infringe o disposto no art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006, de 29.12** [Lei do Orçamento do Estado para o ano 2007], norma que, para além de imperativa, assume, também, carácter financeiro.

b.

Celebrado contra norma imperativa e gerador de uma obrigação pecuniária não prevista na lei, o contrato de seguro sob apreciação é, assim, nulo – vd. art.ºs 294.º, do Código Civil, e 284.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos.

c.

A violação direta de norma financeira e a nulidade constituem fundamentos de recusa do visto – vd. alíneas a) e b), do n.º 3, do art.º 44.º, da LOPTC.

E a desconformidade do contrato com a lei aplicável implica a alteração do resultado financeiro, pois, não sendo celebrado, não haveria lugar à despesa correspondente.

O que também constitui motivo de recusa do visto [vd. al. c), do n.º 3, do art.º 44.º da LOPTC].

V. DECISÃO.

Pelos fundamentos indicados, acordam os Juízes da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, em recusar o visto ao presente contrato.

Emolumentos legais [vd. art.º 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05].



Tribunal de Contas

Registe e notifique

Lisboa, 19 de Maio de 2016

Os Juízes Conselheiros,

(Alberto Fernandes Brás – Relator)

(João Figueiredo

(José António Mouraz Lopes)

Fui presente,

(Procurador-Geral Adjunto)

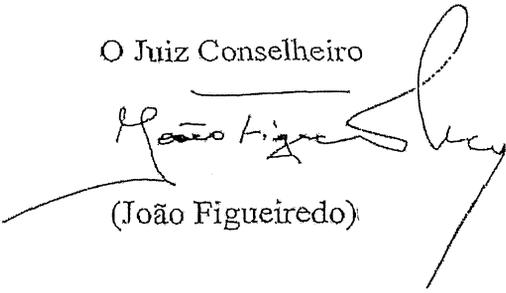


DECLARAÇÃO DE VOTO

1. É indubitável, como se infere do acórdão, que está em vigor o Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de Janeiro, que disciplina a atribuição de benefícios e regalias suplementares ao sistema remuneratório do pessoal “*dos serviços e fundos autónomos*” e das entidades públicas empresariais.
2. É igualmente indubitável, como também se diz no acórdão, que a IP, SA, por força do n.º 5 do artigo 2.º da Lei do Enquadramento Orçamental aplicável, está integrada no setor público administrativo como “*serviço e fundo autónomo*”.
3. Logo, entendo que deve aplicar-se à IP,SA o referido Decreto-Lei n.º 14/2003.
4. Este diploma legal proíbe na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º a atribuição ao pessoal “*dos serviços e fundos autónomos*” de seguros dos ramos “Vida” e “Não Vida”.
5. Por isso, concordando com a argumentação expendida no acórdão que também subscrevi, considero ter ocorrido ainda violação da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de Janeiro, que acresce como fundamento para recusa de visto.

Lisboa, 19 de maio de 2016

O Juiz Conselheiro


(João Figueiredo)