



Transitado em julgado em 12-06-2017

## ACÓRDÃO Nº 18/2017 – 30 de Maio – 1ª SECÇÃO/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 11/2016

PROCESSO N.º 95/2016

RELATOR: JUIZ CONSELHEIRO ALBERTO BRÁS.

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

### I. RELATÓRIO.

1.

A Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE [doravante, AICEP ou recorrente], não se conformando com o acórdão n.º 11/2016, de 21.07, 1.ªS/SS, que recusou o visto ao contrato de aquisição de prestação de serviços de seguros para o ano 2016, celebrado em 06.11.2015, entre aquela entidade pública e a empresa Luso-Atlântica, corretor de seguros, SA, veio do mesmo interpor recurso.

2.

Nas suas alegações, a recorrente concluiu como segue:

**102.** A obrigação de pagamento dos seguros de saúde aos trabalhadores da AICEP, decorre, como referido *supra* – ponto 8 f) – de sentença judicial emitida pelo Tribunal de Trabalho de Lisboa, 4º Juízo, 2ª Secção, no âmbito Processo nº 1867/06.4TTLSB.

**103.** As decisões dos Tribunais vinculam todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras entidades” (cf. artigo 205º, nº 2 da Constituição da República Portuguesa).

**104.** Não pode, por essa razão ser acolhida a tese de que, não obstante a Sentença, deveria a AICEP fazer cessar os seguros em causa, por força do artigo 6º nº 3 do Decreto-Lei 14/2003, de 30 de Janeiro, sob pena de violação do princípio constitucional da intangibilidade do caso julgado.



# Tribunal de Contas

---

105. Após 2003 e até 2007 - data em que se transformou na entidade pública empresarial AICEP -, o ICEP não concedeu seguros de saúde ou de acidentes pessoais, a qualquer trabalhador.

106. Face à assunção, pela AICEP, das posições contratuais e da universalidade de direitos e obrigações do ICEP, a Sentença supra vincula a AICEP, em relação aos trabalhadores por ela abrangidos.

107. Assume, entre outros, os vínculos contratuais com os trabalhadores do ICEP e da API.

108. Considera-se ainda afastada a violação da norma financeira contida no artigo 156º da Lei nº 55-A/2006, de 29 de Dezembro – Lei do Orçamento de Estado para 2007, já que, apesar da referência a entidades públicas empresariais, se entende que, por força do princípio de interpretação consignado no nº 2 do artigo 9º do Código Civil, tal referência tem como *ratio* apenas a necessidade de proceder à redução de determinados valores e não de proibir o financiamento em causa.

109. Como também se entende não aplicável o Decreto-Lei nº 14/2003, de 30 de Janeiro, por tal ser expressamente afastado pela natureza empresarial da AICEP, nos termos da remissão efetuada pelas alíneas a) e b) do nº 3 do artigo 2º da Lei 91/2001, de 20 de Agosto e por força do nº 2 do artigo 9º do Código Civil, já que nada indica que o legislador pretendesse destacar de entre as entidades com natureza empresarial as que possuísem as características que, **posteriormente**, determinaram a respetiva reclassificação e integração no perímetro da Administração Pública.

110. Acresce a retificação que determinou a supressão da expressão *entidades públicas empresariais* constitui indicador seguro de que foi intenção expressa do legislador manter as entidades empresariais fora do âmbito de aplicação do Decreto-Lei nº 14/2003, de 30 de Janeiro.

111. Não considera ainda, a AICEP, poderem ser chamados à colação os Acórdãos citados no Acórdão recorrido, já que se dirigem a entidade de natureza diferente da AICEP ou se debruçam sobre circunstâncias que excluem, como é o caso da AICEP, a caracterização dos seguros de saúde como remuneração, *in casu*, operado por sentença judicial.

112. Entende-se não ser possível, a pretexto da nova classificação da AICEP, sujeitá-la, com efeitos imediatos, a todos os regimes e vinculações legais normalmente aplicáveis aos “serviços e fundos autónomos”, sob pena de desvirtuar a finalidade da reclassificação e integração das entidades no perímetro da Administração Pública.

113. Por outras palavras a AICEP entendeu fundamentadamente que a integração de quaisquer entidades no perímetro orçamental da Administração Pública tinha como *ratio legis*, essencialmente, fins estatísticos ou orçamentais, pretendendo o legislador criar a consciência que as dívidas desses “serviços ou fundos autónomos” são, ainda, dívidas do Estado, não servindo ou não podendo servir tal integração, para reconfigurar toda a atuação da Administração.



# Tribunal de Contas

---

114. Acresce que a aplicação automática às entidades reclassificadas de todo o normativo respeitante aos serviços e fundos autónomos poderia ter como efeito, entre outros, a violação do princípio constitucional da confiança, vertido no artigo 2º da CRP.

115. Finalmente e no que toca aos seguros de saúde internacional para os estagiários do programa Inov Contacto e

- a) por força da natureza do estágio no estrangeiro; e
- b) dos condicionalismos inerentes à emissão de documento que permita a proteção dos estagiários em termos de saúde,

viram-se, a AICEP e os estagiários do programa, confrontados com a impossibilidade prática de emissão do Cartão, tendo-se optado pelos únicos meios de proteção dos estagiários ao dispor: a contratação de um seguro de saúde nos moldes dos concedidos a estagiários num país onde não exista acordo de cuidados de saúde recíprocos com Portugal.

116. Em suma, não se vislumbram argumentos para afirmar a existência de desconformidades do Contrato com as leis em vigor que impliquem (i) violação direta de normas financeiras; (ii) nulidade; (iii) ilegalidade que altera ou possa vir a alterar o respetivo resultado financeiro, pelo que,

**Se solicita a concessão de visto ou, no limite, a sua concessão com recomendações**

(...)

### 3.

**O Ministério Público** emitiu parecer, adiantando, com relevância, o seguinte:

- O efeito do caso julgado material ancorado na sentença proferida pelo 4.º Juízo do Tribunal de Trabalho de Lisboa em 10.03.2009, circunscreve-se, tão-só, ao conjunto dos trabalhadores admitidos até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, e não a todo o universo dos trabalhadores ao serviço do AICEP. Daí que a contratualização dos seguros de saúde incluídos no contrato agora sujeito a fiscalização prévia e com o amplíssimo campo de beneficiários aí identificado careça totalmente de suporte legal, por violação dos art.ºs 156.º, da Lei n.º 53-A/2006, de 29.12, 3.º, n.º 2, alínea c) e 6.º, do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01.
- De acordo com o n.º 2, da cláusula 8.ª do contrato sob fiscalização prévia, “o pacote do seguro contratualizado pode ser denunciado, no todo ou em



*parte...*”, o que aponta, sem equívoco, para a divisibilidade do universo dos beneficiários.

Neste contexto, e na observância do princípio geral da conservação dos atos e ainda do princípio da tutela jurisdicional efetiva, é, assim, admissível a declaração da nulidade parcial do contrato, operando a sua redução [traduzida na limitação dos seus efeitos apenas aos trabalhadores abrangidos pelo caso julgado decorrente da sentença atrás referenciada].

- Nos termos do art.º 292.º, do Código Civil, a nulidade parcial do contrato em presença não determina a invalidade de todo o negócio, podendo este ser concluído, uma vez arredada a parte viciada.

Justifica-se, pois, a ampliação da matéria de facto tendente a demonstrar que tal contrato teria sido concluído sem a parte viciada, ou, até, o contrário.

- Removida a parte viciada do negócio mediante a redução sugerida, nada obstará à concessão do visto à parte do contrato tida como válida.

#### 4.

Por força do despacho proferido em 23.02.2017 no âmbito dos presentes autos de recurso, foi a entidade recorrente notificada para o conteúdo do parecer deduzido pelo Ministério Público, a fim de, em conformidade, emitir pronúncia.

A entidade recorrente, em resposta [vd. fls. 54 e 55] e com relevância, limitou-se a reiterar a não aplicação do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, à AICEP [suportando-se, para tanto, na natureza empresarial da AICEP] e a alegar o desconhecimento dos fundamentos que terão conduzido o M.º P.º a invocar a violação do art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006, de 29.12.

#### 5.

Foram colhidos os vistos legais.



## II. FUNDAMENTAÇÃO.

### 6. FACTOS.

Para além da materialidade inscrita em 1., deste acórdão, considera-se assente, por não impugnada [vd. art.º 663.º, n.º 6, do CP Civil], toda a materialidade tida por fixada no acórdão recorrido, e, ainda, a alegada pela recorrente sob os n.ºs 4 a 9 [documentalmente suportada e aditada ao abrigo do disposto nos art.ºs 662.º, n.º 2, do CP Civil, e 80.ºda LOPTC], que sumariamos como segue:

#### a.

A AICEP é uma pessoa coletiva de direito público, com natureza empresarial, e dotada de autonomia administrativa e financeira e patrimonial, integrando a lista de entidades que compõem o setor das administrações públicas divulgada pela autoridade estatística nacional e designadas por entidades públicas reclassificadas.

A AICEP, criada em 01.06.2007 [vd. Decretos-Lei n.ºs 208/2006, 244/2007 e 245/2007], resulta da extinção do ICEP Portugal, IP, e da integração das atribuições a este cometidas na API – Agência Portuguesa para o Investimento, EPE.

#### b.

Por força da Lei n.º 7/2009, de 12.02, os trabalhadores daquelas entidades – ICEP, API e, finalmente, a AICEP – foram contratados sob o regime de contrato individual de trabalho.

#### c.

Por deliberação de 09.06.2015, o Conselho de Administração da AICEP autorizou a abertura de um concurso público com publicitação internacional para aquisição de serviços de seguros para o ano 2016, com um preço-base de € 552.000,00, aprovou a constituição do júri e as peças do procedimento.



# Tribunal de Contas

---

## **d.**

O objeto do contrato celebrado e identificado em 1., deste acórdão, para vigorar entre 01.01.2016 e 31.12.2016, abrange a aquisição de serviços de seguros, nas modalidades de seguro de acidentes de trabalho, seguros de acidentes pessoais, seguros de saúde, seguros de bens patrimoniais, seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel e facultativos de automóvel e seguro de responsabilidade civil geral, computando-se o preço em € 534.160,76.

## **e.**

No concernente aos seguros do ramo saúde, o caderno de encargos anexo ao contrato e neste integrado identifica como beneficiários os segurados seguintes:

- Trabalhadores da AICEP (incluindo os residentes no estrangeiro em comissão de serviço);
- Familiares dos trabalhadores da AICEP (incluindo os trabalhadores residentes no estrangeiro em regime de comissão de serviço);
- Estagiários do Programa Inov Contacto.

## **f.**

Relativamente aos seguros do ramo “*acidentes pessoais*”, o caderno de encargos anexo ao contrato [e neste integrado] identifica como beneficiários os segurados seguintes:

- Empregados da AICEP;
- Estagiários do Programa Inov Contacto.

## **g.**

Em sustentação da legalidade do objeto do contrato, a AICEP, ainda na fase administrativa do processo de fiscalização prévia [n.º 95/2016], alegou o seguinte:



## Tribunal de Contas

---

*“A posição da AICEP no que respeita à contratação da prestação de serviços de Seguros em questão baseia-se nos seguintes considerandos:*

- i. Os trabalhadores do ICEP Portugal I.P. (adiante ICEP), contratados em regime de contrato individual de trabalho (Lei n.º 7/2009 de 12 de fevereiro, que aprovou o Código do Trabalho - CT), tinham, por atribuição do Órgão de Gestão do ICEP, através da Ordem de Serviço n.º 36/88, de 30/05 um seguro complementar de doença, designado Seguro de Saúde (...), e um Seguro de Acidentes Pessoais atribuído pela Ordem de Serviço n.º 42/89 de 11/10/89 (...).*

*Em 21/04/2006, o Conselho Diretivo do ICEP determinou, unilateralmente, a cessação do Seguro de Saúde, a partir de 01 de maio de 2006 e disso deu conhecimento à Comissão de Trabalhadores do então ICEP.*

*Nesta sequência, a Comissão de Trabalhadores do ICEP intentou Ação emergente de contrato individual de trabalho, contra o ICEP a qual veio a ser distribuída ao 4.º Juízo – 2.ª Secção - Processo n.º 1867/06.4TTLSB, do Tribunal de trabalho de Lisboa, que condenou o ICEP a respeitar o direito ao Seguro de Saúde e ao Seguro de Acidentes Pessoais dos trabalhadores do ICEP, por sentença de 10 de Março de 2009. (...).*

*A referida sentença atribui aos seguros em questão a natureza de retribuição, retribuição essa a ser mantida por configurar direitos legitimamente adquiridos*

- ii. O Decreto-Lei n.º 208/2006, de 27 de Outubro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Economia e da Inovação, determinou a extinção do ICEP Portugal, I. P., e a integração das suas atribuições na API - Agência Portuguesa para o Investimento, E. P. E., que para o efeito foi reestruturada, passando a denominar-se Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E. P. E. (adiante AICEP).*



- iii. *O Decreto-Lei n° 244/2007 de 25 de junho veio concretizar a extinção do ICEP com efeitos a 1 de julho de 2007, sendo a totalidade das suas atribuições e competências cometidas transferidas para a AICEP.*
- iv. *O Decreto-Lei n° 245/2007 de 25 de junho, que cria a AICEP e aprova os seus Estatutos determina, igualmente, que a AICEP assume todas as posições contratuais do ICEP assim como a universalidade de direitos e obrigações que constituem o património do ICEP (...).*
- v. *Os trabalhadores da API, criada pelo Decreto-Lei n° 225/2002 de 30 de outubro de 2002, foram contratados ao abrigo do mesmo regime jurídico de contratação dos trabalhadores do ICEP - contrato individual de trabalho do CT -, com o mesmo sistema de saúde - SNS - e igualmente usufruíam, à semelhança dos trabalhadores do ICEP, dos mesmos Seguros.*
- vi. *Com a alteração da natureza jurídica da entidade concedente dos seguros - IP para E.P.E. - a aplicação do regime do Decreto-Lei n° 14/2003, de 30 de janeiro às Empresas Públicas Empresariais é afastada, por força do disposto no seu artigo 2°.*
- vii. *Acresce que, seguindo a linha de orientação legislativa do atrás citado diploma, se entende que, não obstante o artigo 156° da Lei n° 53-A/2006, de 29 dezembro - Lei que aprovou o Orçamento de Estado de 2007 (OE 2007) -, ser uma norma "cavalier budgetaires" portanto uma norma que vai para além do quadro objectivo da lei reguladora do orçamento anual nacional, se o legislador tivesse intenção que o artigo 156° do OE 2007, também se aplicasse às Entidades Públicas Empresarias, como é o caso da AICEP, as incluiria no seu âmbito de aplicação.*
- viii. *Aliás, esta tem sido, indiscutivelmente, a regra a adotada pelo legislador, como se verifica pela referência, específica, em todos os Orçamentos Estado, às entidades públicas empresariais, Orçamentos que têm pugnado por um maior rigor orçamental, ou seja que têm exigido mais restrições e contenções orçamentais, como acontece desde a Lei n° 55-A/2010 de 31 de*



*dezembro -Lei que aprovou o Orçamento de Estado de 2011 - que, expressamente, incluem no seu âmbito de aplicação as entidades referidas.*

- ix. *Cumprir ainda referir, por útil, que só no Orçamento de Estado de 2015 é que a AICEP passou a estar reclassificada no perímetro da Administração Central, conforme Anexo I à Circular A N.º 1378 de 18 de julho de 2014, e, conseqüentemente, só a partir de janeiro de 2015 é que a AICEP é obrigada a cumprir o regime previsto na Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro, lei que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, com as alterações entretanto introduzidas.*

*Em suma, considera-se que o direito aos Seguros integra a remuneração e constitui direito legitimamente adquirido, quer dos colaboradores do então ICEP por decisão do Tribunal transitada em julgado, quer dos trabalhadores da API que transitaram para a AICEP”*

**h.**

Da referida decisão do Tribunal de Trabalho de Lisboa – 4.º Juízo, constam as seguintes conclusões:

*“Pelo exposto, tudo ponderado, julgo a presente acção emergente de contrato individual de trabalho intentada pela “Comissão de Trabalhadores (CT) do ICEP Portugal” contra “ICEP Portugal, também designado ICEP Portugal, Instituto das Empresas para os Mercados Externos”, procedente por provada e, em consequência:*

1. *Condeno o Réu a respeitar o direito ao Seguro de Saúde e ao Seguro dos Acidentes Pessoais – também designado Seguro Complementar de Doença na Ordem de Serviços n.º 36/88 de 30.05.1988 e Seguro de Acidentes Pessoais na Ordem de serviços 42/89 de 11.10.1989 – dos trabalhadores do ICEP admitidos*



*ao serviço desde antes da data da entrada em vigor do DL 14/2003 de 30 de janeiro como um direito incorporado no seu contrato individual de trabalho;*

2. *Julgo ilegal e, em consequência, anulo, a decisão do Réu de mandar cessar o referido seguro de saúde em 30.04.2006;*
3. *Julgo ilegal, e em consequência, anulo a decisão do Réu de mandar cessar o Seguro de acidentes Pessoais na “data em que terminar o contrato em vigor”.*

**i.**

A AICEP assinalou na listagem dos empregados da AICEP, EPE, junta em anexo ao caderno de encargos, como futuros segurados, a identidade dos destinatários/beneficiários da citada decisão do Tribunal de Trabalho de Lisboa [4.º Juízo], subsistindo, no entanto, dúvidas quanto à atualidade de tal indicação e abrangência de tal indicação.

**j.**

Relativamente ao facto de o contrato abranger prestações a familiares dos trabalhadores da AICEP, esta esclareceu:

*“O Seguro de Saúde Nacional de Familiares dos Trabalhadores foi autorizado pela Ordem de Serviço 36/88 de 30 de maio, a mesma que atribuiu o direito ao seguro dos trabalhadores, (...).*

*(...)*

*O Seguro de "Saúde Grupo - Seguro de Saúde Nacional Familiares", é suportado pelos trabalhadores da AICEP, ou seja, para a AICEP não decorre qualquer encargo financeiro. Assim, e não obstante o valor do contrato de seguros da AICEP englobar o grupo de saúde de familiares, o encargo deste grupo "seguro de saúde de familiares" é reembolsado mensalmente pelos trabalhadores (...)a AICEP procede a um adiantamento que será pago mensalmente, ao longo do ano, pelos trabalhadores.*



# Tribunal de Contas

---

**l.**

Em relação aos seguros de Saúde Internacional Estagiários do Programa Inov Contacto, a AICEP alegou que os mesmos “*são considerados despesas elegíveis e reembolsados pelo Fundo Social Europeu*”.

**m.**

Segundo informação prestada pela AICEP, já ocorreram pagamentos por conta do contrato em apreço.

## **DO ENQUADRAMENTO JURÍDICO.**

**7.**

Percorridas as alegações e conclusões deduzidas pela recorrente, estas últimas delimitadoras do objeto do recurso, erguem-se questões que exigem apreciação, a saber:

- Lei aplicável ao contrato em apreço [questão preliminar];
- Da natureza da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE [abreviadamente, AICEP] e respetiva classificação jurídico-financeira;  
Consequências extraíveis;
- Do regime de pessoal da AICEP;
  
- Da aplicação do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, ao caso em apreço e a ponderação simultânea da natureza do seguro de saúde [benefício social ou carácter retributivo], da autoridade do caso julgado e âmbito subjetivo da sua observância, das limitações sobrevindas à preexistência de direitos adquiridos e à salvaguarda do princípio constitucional da confiança [vd. art.º 2.º, da CRP], da convocação do art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006, de 29.12, e do financiamento dos seguros de saúde e acidentes pessoais.



# Tribunal de Contas

---

- Do princípio da legalidade administrativa, respetiva caracterização e efeitos;
- Da pertinência da redução do contrato e respetivos efeitos [vd. art.º 292.º, do Código Civil];
- Da concessão ou não do visto ao contrato.

Vejamos, pois.

## 8. Questão preliminar.

A apreciação a desenvolver ao longo do presente acórdão apoia-se no quadro normativo existente à data da celebração do contrato em apreço, outorgado em 06.11.2015, acatando-se, assim, o princípio geral reportado à aplicação das leis no tempo, previsto no art.º 12.º, do Código Civil, norma que, e lembramos, preconiza **que a lei apenas dispõe para o futuro**. Inconsidera-se, assim, e por razões de princípio e imperativo legal, a disciplina que, contrariando a orientação do legislador desde o ano 2003, logrou previsão na Lei do Orçamento do Estado para o ano 2017, ou seja, o art.º 39.º, da lei n.º 42/2016, de 28.12.

## 9. Da natureza da AICEP, EPE.

### a.

Como bem se escreveu no acórdão recorrido, a AICEP é, nos termos dos respetivos Estatutos [vd. Anexo ao Decreto-Lei n.º 229/2012, de 26.10], uma pessoa coletiva de direito público, com natureza empresarial, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e detentora dos poderes de autoridade pública administrativa inerentes à prossecução do seu objeto e quando atua em representação do Estado [vd. os termos definidos no Decreto-Lei n.º 203/2003, de 10.09].

A AICEP, EPE, ainda estatutariamente, mostra-se sujeita à superintendência e tutela do Primeiro-Ministro [que podem ser delegadas], o respetivo capital social é detido integralmente pelo Estado e rege-se pelos respetivos Estatutos, regulamentos internos e, subsidiariamente, pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais.



## Tribunal de Contas

---

Salientamos, também, que, segundo os Estatutos, os membros do conselho de Administração da AICEP, EPE, subordinam-se ao Estatuto de Gestor Público, sendo que a fiscalização de tal entidade empresarial incumbe a um fiscal único.

### b.

Por imperativo de análise da matéria acima equacionada, importará ter presente que a AICEP, enquanto entidade pública empresarial, integra o setor empresarial do Estado, sendo considerada empresa pública, por força do disposto nos art.ºs 5.º, n.º 2, e 56 a 61.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03.10, diploma que estabelece os princípios e regras aplicáveis ao setor público empresarial.

Sob tal condição, e caracterizando, a AICEP, EPE, suporta-se em regime de direito privado e define-se, ainda, pela conjugação de capitais públicos com direção marcadamente pública. Ou seja, o capital é assegurado por uma pessoa coletiva de direito público e os administradores são nomeados e exonerados pelo Governo, onde, de resto, repousam os poderes de tutela e superintendência.<sup>1</sup>

E é ainda considerada empresa porque o respetivo substrato radica numa organização produtiva de serviços, colocados no mercado mediante remuneração [vd. art.º 22.º, dos Estatutos da AICEP, sob a epígrafe “receitas”].

Lembramos, por último, que a AICEP, EPE, embora goze de autonomia de gestão, subordina-se às orientações estratégicas e objetivos básicos fixados pelo Governo para as empresas públicas, adentro do exercício da função política que lhe cabe, concretizando, deste modo, os poderes de tutela [i.e., fiscalização] e de superintendência [i. e., orientação] a si atribuídos, o que, e sublinhe-se, decorre dos art.ºs 24.º e 25.º, do mencionado Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03.10. **Daí que, e com propriedade, se deva afirmar que, à semelhança das demais empresas públicas do Estado, a AICEP, EPE, goza de autonomia, mas não de independência, e que, contrariamente às autarquias locais, não se autoadministra.**

---

<sup>1</sup> Vd. Prof. Dr. Freitas do Amaral, curso de D.to Administrativo, Vol. I e Prof. Marcello Caetano, Manual de D.to Administrativo e Ed. 10:<sup>a</sup>, Vol. I.



# Tribunal de Contas

---

**A AICEP, EPE, a par das demais empresas públicas com igual natureza e regime jurídico, desenvolve, pois, uma administração estadual indireta, integrando, também, a Administração Pública do Estado.**

E esta circunstância obriga a AICEP, EPE, a observar os princípios gerais do direito que se impõem à Administração Pública, **com destaque para o princípio da legalidade.**

## **10. Da classificação jurídico-financeira da AICEP, EPE.**

### **Consequências.**

#### **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;
- 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



# Tribunal de Contas

---

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.**

**É sabido que a AICEP, EPE, integra a lista de entidades do setor institucional das Administrações Públicas [também por força da citada Lei n.º 151/2015, de 11.09] como serviço e fundo autónomo da Administração Central,** lista essa que foi objeto de publicação pelo Instituto Nacional de Estatística.

E embora reconheçamos que a AICEP, EPE, não reúne os requisitos normativos que a configurem como fundo e serviço autónomo [a definição deste instituto consta das alíneas a) e b), do n.º 3, do art.º 2.º, da Lei n.º 91/2001, a Lei de Enquadramento Orçamental, já objeto de alterações], e entendamos que a sua inclusão na sobredita lista de entidades publicada pelo INE não compromete a sua condição de empresa pública, impõe-se, no entanto, acentuar que a integração da mesma no universo institucional da aplicação da Lei de Enquadramento Orçamental e, mais particularmente, a sua condição de entidade pública reclassificada, obriga a concluir pela sua indiscutível sujeição ao complexo normativo de matriz financeira aplicável ao subsector da Administração Central do Estado, destacando-se, nesta parte, a Lei do Orçamento do Estado, o respetivo



diploma regulador da sua execução, e, ainda com relevo, a Lei disciplinadora da assunção de compromissos ou obrigação de pagamentos perante terceiros [vd. art.º 2.º, da Lei n.º 8/2012, de 21.02].

**d.**

A reclassificação da AICEP, EPE, no perímetro das administrações públicas [à semelhança das demais entidades elencadas nas Leis 91/2001, de 20.08, e 151/2015, de 11.09] não encerra, pois, um mero propósito estatístico ditados pelo Eurostat às autoridades estatísticas nacionais no sentido de avaliar a natureza económica das transações protagonizadas por entidades públicas com natureza empresarial, **mas visa, ainda**, e para além do mais, a definição e imposição de regras atinentes à contenção, disciplina, e efetivo controlo da despesa pública.

E; convenhamos, porque a presente contratação da aquisição de seguros é suportada por dinheiros públicos, a mesma acolhe-se ao referido conceito de despesa pública.

Diverge-se, pois, e nesta parte, do alegado e concluído [ponto 113] pela entidade recorrente, que, como é sabido, e algo redutoramente, funda a integração de entidades no perímetro orçamental da Administração Pública em meras razões estatísticas e orçamentais e não ainda na pertinência de alcançar e prosseguir a denominada boa qualidade da despesa pública.

## **11. Do regime do pessoal da AICEP, EPE.**

**a.**

Conforme já se escreveu em acórdão<sup>2</sup>proferido no âmbito da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, a atribuição de um benefício remuneratório ou de cariz social integra-se no estatuto pessoal de uma qualquer organização. E, por isso, a habilitação ou restrição legal para a celebração de contrato que acolha o referido benefício, não será condicionada apenas por regime jurídico-financeiro

---

<sup>2</sup> Vd. Acórdão n.º 15/2015, de 09.11, 1.ª S/SS.



## Tribunal de Contas

---

especificamente aplicável, mas, ainda, por regulamentação fixada em matéria de remunerações ou regalias sociais.

«*In casu*», os Estatutos da AICEP, EPE, [vd. Anexo ao Decreto-Lei n.º 229/2012, de 26.10] não dispõem sobre o respetivo regime do pessoal, ao menos, na vertente jurídico-laboral.

Porém, por força do art.º 17.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03.10 [estabelece os princípios e regras aplicáveis ao setor público empresarial], aqui aplicável, os trabalhadores da AICEP, EPE, subordinam-se ao regime jurídico do contrato individual de trabalho, melhor regulado na Lei n.º 7/2009, de 12.02, que aprovou o Código do Trabalho, sendo que a matéria relativa à contratação coletiva se rege pela lei geral.

### **b.**

Resta ainda documentada [vd. fls. 366 e 392, do proc.º n.º 95/2016, onde foi proferido o acórdão sob recurso] a atribuição de seguros, nas modalidades “saúde e *“acidentes pessoais”*”, aos trabalhadores da AICEP, EPE, o que resulta das ordens de serviço n.ºs 36/88, de 30.05 e 42/89, de 11.10, subscritas pelo Presidente do Conselho de Administração.

E, tais diretivas, acentue-se, fundaram a contratualização de tal benefício até ao mês de Abril de 2006, tempo em que e unilateralmente, o Conselho Diretivo do então ICEP [antecedeu a AICEP, EPE,] declarou a sua cessação ou termo.

Decisão que motivou, por parte da Comissão de trabalhadores do então ICEP, a propositura de ação emergente do contrato individual de trabalho tendente a condenar aquele Instituto a reconhecer os direitos aos mencionados seguros de saúde e de acidentes pessoais, incorporando-os no respetivo contrato individual de trabalho. Ação judicial que, como é sabido, logrou procedência.

Na ausência de acordo de empresa ou de lei expressa que imponha a contratação da aquisição do seguro de saúde em apreço e tendo presente a proibição de os



instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho contrariarem norma legal imperativa [vd. art.º 478.º, n.º 1, alínea a), do Código do Trabalho], caberá, neste contexto, indagar e concluir do fundamento legal do contrato agora sob controlo prévio.

Indagação que se confrontará, necessariamente, com os ditames do princípio da legalidade administrativa e, mui particularmente, com as injunções contidas no Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, diploma legal que visa disciplinar a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório dos trabalhadores em funções nas entidades que preenchem cumulativamente os requisitos previstos no art.º 2.º, da Lei n.º 151/2015, a Lei do Enquadramento Orçamental [e, anteriormente, no art.º 2.º, da Lei n.º 91/2001, de 20.08].

Porque, afinal, e salientemos, a fundamentação invocada para a contratação do seguro de saúde em apreço cederá perante norma específica que, imperativamente, disponha de modo contrário.

Indaguemos, pois.

## **12. Da eventual aplicação do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01.**

**Do apelo ao art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006, de 29.09.**

### **a. Da aplicação do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01.**

Como se escreveu no acórdão sob recurso e aflora nas alegações deduzidas pela recorrente, o Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, visou disciplinar a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, diretos ou indiretos, em dinheiro ou espécie, que acresçam à remuneração principal dos titulares de órgãos de administração ou gestão e de todos os trabalhadores das entidades abrangidas por este diploma, independentemente do seu vínculo contratual ou da natureza da relação jurídica de emprego [vd. art.º 1.º].



## Tribunal de Contas

---

Como corolário de tal desígnio normativo, e especificando, aquele diploma legal, no seu art.º 3.º, n.º 2, al. c), proíbe a atribuição ao pessoal afeto profissionalmente às entidades previstas nas alíneas a) e b), do n.º 3, do art.º 2.º, da Lei n.º 91/2001, de 20.08, **[fundos e serviços autónomos**, ou seja, *“todas as entidades que, cumulativamente, preenchem os requisitos previstos nas alíneas a) e b), do n.º 3, do art.º 2.º, da Lei n.º 91/2001, de 20.08, incluindo as que, nos termos das suas leis orgânicas, estejam subsidiariamente submetidos ao regime das empresas públicas, em qualquer das suas modalidades”*] de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, designadamente, seguros dos ramos “vida” e “não vida” (excetuando, naturalmente, os obrigatórios por lei).

Aquele diploma legal [Decreto-Lei n.º 14/2003], e como bem se sustentou no acórdão recorrido, versa, pois, matéria relacionada com regalias e benefícios de servidores públicos em funções nas indicadas entidades públicas, e independentemente do seu vínculo contratual ou da natureza da relação jurídica de emprego, que, em rigor, até pode assumir cariz privado.

Acresce que, na regulação das situações preexistentes à vigência do Decreto-Lei n.º 14/2003, estabelece-se [vd. art.º 6.º] a cessação imediata de todas as regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório previstos no citado art.º 3.º, daquele diploma legal, com exceção dos correspondentes a direitos legitimamente adquiridos, e proíbe-se [vd. art.º 6.º, n.º 3], ainda, o aumento ou renovação de tais regalias e benefícios integrados em instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho ou contrato escrito e reportados a direitos legitimamente adquiridos.

Por último, e assinala-se, mostra-se aí previsto [vd. art.º 5.º] um regime de responsabilidade civil, disciplinar e financeira para os titulares dos órgãos de administração ou de gestão que violem tais normas, de imperatividade e relevância pública indiscutíveis<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Vd. Acórdão proferido pelo S.T. Justiça no âmbito do proc.º n.º 2674/07 e onde se afirma que o Dec. Lei n.º 14/2003 contém normas imperativas e absolutas que se sobrepõem à negociação coletiva.



# Tribunal de Contas

---

Percorrida a normaçaõ mais representativa do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, impõe-se, agora, indagar se a mesma é aplicável à AICEP, EPE, ora recorrente, exercício que, de resto, assenta em matéria questionada nas alegações de recurso.

Ou, dito de outro modo, importará saber se a AICEP, EPE, se acolhe ao conceito de “*fundos e serviços autónomos*” vertido no art.º 2.º, daquele diploma legal, integrando, assim, o âmbito de aplicação daquele diploma legal, o Decreto-Lei n.º 14/2003.

Então, vejamos.

## **b.**

Nos termos das alíneas a) e b), do n.º 3, do art.º 2.º, da Lei n.º 91/2001, de 20.08 [LEO], **são fundos e serviços autónomos** as entidades que não tenham a natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, mesmo se submetidas ao regime de qualquer destas por outro diploma, e que tenham autonomia administrativa e financeira.

Porque a AICEP, EPE, detém natureza empresarial, urge esclarecer, e repetindo-nos, se esta integra o âmbito de aplicação do art.º 2.º, do citado Decreto-Lei n.º 14/2003.

## **c.**

Na apreensão de resposta para a questão enunciada em alínea que antecede, abster-nos-emos de caracterizar, em profundidade, o conceito jurídico-financeiro de “*fundos e serviços autónomos*”, uma vez que tal exercício já se verte no acórdão recorrido [vd. n.ºs 33 a 37] e o respetivo conteúdo não suscitou divergência por banda da entidade recorrente.

Não deixaremos, contudo, de evidenciar que o conceito de fundo e serviço autónomo se revela como um conceito operacional de direito financeiro público associável aos conceitos operacionais da teoria da organização administrativa atinentes aos regimes de execução orçamental constantes da Lei n.º 8/90, de 20.02



## Tribunal de Contas

---

[Lei de Bases da Contabilidade Pública] e do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.07 [regime da administração financeira do Estado] e onde se incluem os serviços integrados com autonomia administrativa e, bem assim, os fundos e serviços autónomos dotados de autonomia administrativa e financeira, e com receitas próprias superiores a dois terços, daqui excluindo os institutos públicos e os fundos personalizados (fundações públicas de direito público), detentores de património próprio e acolhidos na administração indireta do Estado.

Por outro lado, e sem aprofundar a evolução formal dos referidos fundos e serviços autónomos [assumiram, até, a modalidade de institutos públicos], cumpre realçar que, com a vigência da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, tais entidades, a que era subsidiariamente aplicável o regime das empresas públicas, passaram a configurar entidades públicas empresariais e subordinadas ao regime do setor empresarial do Estado. O que conduziu à sua desorçamentação e correspondente abandono do perímetro da administração pública.

Uma vez verificada a ausência de natureza mercantil das operações protagonizadas por tais entidades, o EUROSTAT, posteriormente, fixou orientação no sentido da reclassificação de tais entidades nos perímetros das administrações públicas.

Tal reclassificação foi objeto de concretização através do art.º 2.º, n.º 5, da Lei n.º 2/2001 [a Lei de Enquadramento Orçamental], que, na redação dada pelas Leis n.ºs 53/2011, de 13.10, 37/2013, de 14.06, e 41/2014, passou a considerar integrados no setor público administrativo, como serviços e fundos autónomos, as entidades que, independentemente da sua forma e natureza, tenham sido incluídas, no âmbito do Sistema Europeu de Contas, nos respetivos subsectores da administração central, regional e local e da segurança social nas últimas contas setoriais, referentes ao ano que precede o da apresentação do orçamento.

Postulado normativo que, e acrescente-se, também consta da Lei n.º 151/2015, de 11.09, a nova Lei de Enquadramento Orçamental.



# Tribunal de Contas

---

Tal como se concluiu no acórdão recorrido, os fundos e serviços autónomos, à data da celebração do contrato em apreço, já abrangiam entidades com natureza empresarial, destacando-se, aí, as entidades públicas empresariais, as empresas locais e regionais, as sociedades de capitais públicos e, até, as fundações.

**A AICEP, EPE, é uma entidade pública empresarial, caracterizando-se por ser uma pessoa coletiva de direito público, com natureza empresarial e autonomia administrativa e financeira, encontrando-se reclassificada no perímetro da Administração do Estado.**

**Logo, a AICEP, EPE, integra o âmbito de aplicação do art.º 2.º, do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, e, conseqüentemente, mostra-se abrangida pela proibição prevista no n.º 2, do art.º 3.º, deste mesmo diploma legal, cujo objeto se estende aos seguros dos ramos “vida” e “não vida”, excetuando os obrigatórios por lei.**

O afirmado decorre, **clara e diretamente**, de imposição normativa, não sendo, em nada, abalado pela alegação da entidade recorrente, que, e sublinhe-se, se apoia em exercício de natureza interpretativa, inconsiderando o argumento legislativo vertido na citada Lei de Enquadramento Orçamental e aqui aplicável.

E, a propósito, lembramos que a AICEP, EPE, enquanto empresa pública, porque desenvolve atividade situada no âmbito da administração estadual indireta, abriga-se, por isso, à administração pública do Estado. Subordina-se, pois e ainda, ao princípio da legalidade administrativa, que, como é sabido, tem consagração constitucional [vd. art.º 266.º, da CRP] e, inerentemente, às Leis do Orçamento do Estado e respetivos regimes de execução.

**d.**

**Para além do exposto em alíneas que antecedem, é imperativo ter presente a disciplina contida no art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006, de 29.12, norma que, inserida na Lei do Orçamento para o ano 2007, prescreve a cessação com**



**efeitos a 01.01.2007, de quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de proteção social ou de cuidados de saúde.**

Trata-se de uma norma integrada na lei orçamental do Estado, que, como é sabido, poderá conter disposições legais com caráter geral e abstrato e aptas a vigorar para além do orçamento anual e do universo de entidades por este abrangidas correspondem aos denominados “*cavaleiros orçamentais*”.

A respetiva vigência, e contrariando a entidade recorrente, não necessita, pois, de renovação em LOE respeitante a ano subsequente<sup>4</sup>.

Por outro lado, sendo a AICEP, EPE, uma pessoa coletiva pública, financiada por receitas com natureza indiscutivelmente pública e ainda por verbas provenientes do orçamento do Estado, resulta claro que as verbas por si despendidas e destinadas a assegurar a despesa gerada pelo contrato em apreço corresponde a um financiamento público.

Pelo exposto, não só a AICEP, EPE, é destinatária da norma contida no citado art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006, como, e adianta-se, desde já, a despesa prevista no contrato sob controlo prévio contraria a proibição aí prevista.

### **13. Da [in]viabilidade legal do contrato de aquisição da prestação de serviços de seguros em apreço, mas nos segmentos “saúde e “acidentes pessoais”.**

#### **a.**

Assente a aplicação do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, e art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006, à AICEP, EPE, e, mais particularmente, ao respetivo Conselho de Administração e demais pessoal aí em funções, importará esclarecer se o contrato celebrado e ora sob controlo prévio padece de eventual ilegalidade e em que termos.

---

<sup>4</sup> Vd., a propósito, o acórdão n.º 141/02, D.R. I.ª Série, de 09.05.2002.



## Tribunal de Contas

---

Indagação que, e necessariamente, obrigará a ponderar a sentença proferida pelo Tribunal de Trabalho de Lisboa no domínio do processo n.º 1867/06.4TTLSB [vd., nomeadamente, o conceito de retribuição aí definido], a atentar no conceito jurídico-processual de “*autoridade do caso julgado*”, a definir conceito de direitos adquiridos e o correlativo princípio constitucional da proteção da confiança, a esclarecer o conceito jurídico-laboral da retribuição, a aquilatar da pertinência ou não da invocação do conceito civilista de “*redução do negócio*” e, por fim, a extrair as necessárias e legais consequências.

b.

O art.º 6.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, prescreve, de um lado, a cessação imediata de todas as regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório previstos no art.º 3.º, n.º2, daquele diploma legal [onde se inscrevem as modalidades de seguros em apreço], já atribuídos, com exceção dos correspondentes a direitos legitimamente adquiridos, e, do outro, proíbe o aumento ou a renovação das regalias e benefícios suplementares constantes de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho ou de contrato escrito, que correspondam a direitos legitimamente adquiridos.

Assim, e explicitando, tal norma impõe o fim imediato de regalias e benefícios suplementares já contratados, com exceção dos reportados a direitos legitimamente adquiridos, e, para o futuro, proíbe o aumento ou renovação de iguais regalias e benefícios, ainda que correspondam a direitos legitimamente adquiridos.

Pela sua clareza, o sentido e alcance das normas ora citadas são, facilmente, intuíveis.

No entanto, e **impulsionados pelas alegações da entidade recorrente**, cumpre saber se a presente aquisição de seguros contratualizada se acolhe ao conceito de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, ou se, ao invés, integra o conceito de retribuição, melhor definido no Código do Trabalho [Lei



# Tribunal de Contas

---

n.º 7/2009] e na Lei n.º 35/2014, de 20.06]. E tal indagação considera-se decisiva, porquanto condicionará a efetiva aplicação do referido Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, à matéria sob esclarecimento, o que se demonstrará adiante.

## **c.**

Como é sabido, a relação jurídico-laboral assenta em sinalagma, correspondendo a retribuição a realizar pelo empregador à prestação da atividade desenvolvida pelo trabalhador ou à disponibilidade da sua força de trabalho.

O direito à retribuição mostra-se consagrado no art.º 59.º, n.º 1, al. a), da Constituição.

Por outro lado, e sublinhe-se, o conceito legal de retribuição, expressa no art.º 258.º, do Código do Trabalho em vigor, para além de se definir pela sua natureza patrimonial, regularidade e periodicidade, e, ainda, pela corresponsabilidade entre a obrigação da entidade empregadora e a prestação de trabalho pelo trabalhador, sugere, também uma ideia de normalidade, que compreende os valores esperados pelo trabalhador como contrapartida da sua atividade, excluindo-se, assim, e do seu âmbito [da retribuição], outras prestações efetuadas a título de liberalidade, recompensa, mera compensação de despesas efetuadas e atribuições anormais não esperadas pelo trabalhador e que não constituam contrapartida da prestação do trabalho contratualmente assumida<sup>5</sup>.

O que também resulta da norma contida no n.º 2, do art.º 258.º, do Código do Trabalho, que, na densificação do conceito privativo de “retribuição”, integra nesta a retribuição-base e outras prestações regulares e periódicas feitas, direta ou indiretamente, em dinheiro ou espécie.

Lembramos, por último, e porque constitui enquadramento relevante, que à entidade recorrente, entidade pública empresarial [integra a administração indireta do Estado], não é aplicável a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas [vd. art.º2.º, da Lei n.º 35/2014, de 20.06], mas o Código do Trabalho.

---

<sup>5</sup> Vd. Bernardo Xavier, in Introdução ao estudo da retribuição, RDES, ano 28, Janeiro-Março, 1986.



## c.1.

É conhecida a discussão na doutrina e na jurisprudência a propósito da consideração ou não dos seguros de saúde como componentes da retribuição.

E, nesse sentido, sustentam alguns que tais prestações complementares, a ocorrerem, regular e periodicamente, por forma a criarem ao trabalhador a convicção de que constituem um suplemento normal ao salário, se revestem de natureza retributiva.

Pela nossa parte, e atendo-nos à matéria que nos ocupa, entendemos que aquisição de seguros de saúde em causa não se abriga ao conceito jurídico-laboral de retribuição.

Desde logo, porque, para além do Código do Trabalho em vigor [vd. art.<sup>os</sup> 258.º a 269.º] não conferir àquela prestação natureza retributiva [ao menos, expressamente, e secundando os diplomas legais que o precedem – vd. DL 49408, de 24.11.1969 (LCT) e Lei 99/2003, de 27.08], importará, ainda, salientar que a contratação do seguro de saúde em apreço não se funda em norma, instrumento de regulamentação coletiva de trabalho e, por fim, regulamento interno credenciado por lei e a esta conforme, mas, tão-só, em ordens de serviço emanadas do Presidente do Conselho de Administração [vd. ordens de serviço n.<sup>os</sup> 36/88 e 42/89–fls. 383 e 392 do processo de fiscalização prévia.

Por outro lado, e no reforço da divergência acima assumida, importará precisar que a aquisição dos seguros de saúde “*não vida*” [excetuam-se os obrigatórios por lei], para além de não serem reconduzíveis ao sinalagma contratual, não traduzem, ainda, uma real contrapartida ao trabalho realizado.

Neste contexto, e abreviando, o seguro de saúde contratualizado e sob apreciação constitui, quando muito, uma vantagem de ordem patrimonial, integrando-se num processo complementar que, afinal, pretende completar e/ou reforçar benefícios



# Tribunal de Contas

---

atribuídos e conceder prestações não garantidas e, até, vedadas pelos regimes públicos obrigatórios<sup>6</sup>.

**Não tem, pois, e «in casu», natureza retributiva, constituindo, isso sim, um mero benefício social.**

## **c.2.**

O exposto em alínea que antecede está, ainda, em linha com a definição de “*sistema remuneratório*” contida no art.º 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, que considera ser composto pela remuneração principal, respetivos suplementos, prestações sociais e subsídio de refeição, desde que previstos em lei ou em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho. Uma fórmula ou definição que se identificava com a utilizada no diploma que continha as bases do sistema remuneratório da função pública. E que, acrescentamos, se aproxima, agora, do regime estabelecido nas Leis n.ºs 12-A/2008, de 27.02, e 35/2014, de 20.06 [Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas – vd. art.º 146.º], onde se estabelece que o regime remuneratório é apenas composto pela remuneração-base, pelos suplementos remuneratórios e prémios de desempenho.

Salienta-se, também, que a definição do sistema remuneratório contida no art.º 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 14/2003, e dirigida às entidades que integram o âmbito da sua aplicação [onde se inclui a entidade recorrente] não havia sido objeto de revogação aquando da celebração do contrato ora sob fiscalização prévia.

## **d.**

A leitura do Decreto-Lei n.º 14/2003, revela que o objeto aí perseguido pelo legislador se traduz na proibição das vantagens [benefícios e regalias suplementares] reportadas no n.º 2, do art.º 3.º, daquele diploma legal e subsequente cessação das já atribuídas, com ressalva, é certo, dos direitos legitimamente adquiridos.

---

<sup>6</sup> Vd. Maria Leonor Guimarães, in Esquemas complementares de segurança social, Cadernos Sindicais, 1987, pp67.



## Tribunal de Contas

---

E evidencia, também, [vd. n.º 3, do art.º 6.º] a proibição do aumento ou a renovação das regalias e benefícios suplementares constantes de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho ou de contrato escrito e que correspondam a direitos legitimamente adquiridos. Dito de outro modo, e de acordo com a referida norma, os benefícios e regalias acima referenciadas cessariam de imediato, vigorariam até ao termo da vigência das apólices contratadas, caso correspondessem a direitos legitimamente adquiridos, e, em qualquer caso, a sua renovação mostra-se interdita.

Assente a aplicação do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, e, bem assim, do art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006, de 29.12, e excluída a natureza retributiva do seguro de saúde e acidentes pessoais em discussão [circunstância que afasta a equação da irredutibilidade da retribuição assegurada, de resto, nos termos do art.º 129.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 7/2009, que aprova o Código do Trabalho], impõe-se, agora, e decisivamente, saber se o contrato de aquisição de seguros em causa, nas modalidades “saúde” e “acidentes pessoais” ofende ou não a disciplina contida nos diplomas e normas supra-indicados [D:L. n.º 14/2003 e art.º 156.º da Lei n.º 53-A/2006] e, em qualquer caso, quais as consequências extraíveis.

### d.1.

Como já anotámos, a contratualização dos seguros em questão apoia-se em ordens de serviço emanadas do Conselho de Administração da entidade recorrente, não resultando, pois, de alguma lei, contrato, convenção coletiva aplicável e, até, de algum regulamento interno.

E embora a atribuição de tal prestação não seja objeto de proibição absoluta, mostra-se ajustada a invocação, aqui, do princípio da legalidade administrativa, o qual tem consagração constitucional [vd. art.º 266.º, da CRP] e é aplicável à entidade recorrente [porque empresa pública], princípio que não constitui apenas um limite à atuação da Administração Pública [direta e indireta (onde se incluem as EPE)], mas perfila-se também como um fundamento da mesma. **Dito de outro modo, no âmbito da atividade administrativo-empresarial em apreço pontifica, agora, não o princípio da liberdade [pode fazer-se o que a lei não proíbe], mas,**



# Tribunal de Contas

---

**isso sim, o princípio da competência, nos termos do qual se pode apenas fazer o que a lei permite<sup>7</sup>.**

Tal princípio [da legalidade], adiantamos, desdobra-se, ainda, em duas dimensões fundamentais: a da liberdade negativa do ente administrativo ou empresarial público, expressa na prevalência da lei, e a da legalidade positiva da administração, traduzida na precedência da lei<sup>8</sup>.

**Depara-se-nos, pois, a violação do princípio da legalidade administrativa, também consagrado no art.º 266.º, da CRP.**

## **d.2.**

Para além de tal contratualização não lograr a respetiva implementação também não é legitimável por qualquer imperativo, nomeadamente, de natureza social.

Na verdade, e como é sabido, a contratualização de tais seguros destinava-se, com habitualidade e no passado, a ocupar a ausência de qualquer proteção da saúde dos trabalhadores, situação que, hodiernamente, e com maior ou menor qualidade, se mostra suprida, seja mediante a adesão, onerosa, a algum subsistema de saúde específico e instituído, seja através do sistema nacional de saúde diretamente assegurado pela segurança social.

E sob esta perspetiva, faticamente fundada, é apropriado afirmar que a contratualização dos seguros em causa representará, além do mais, uma acumulação indevida de benefícios de idêntica natureza, a que se opõe, proibindo, o art.º 3.º, do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27.04, e que tem como destinatários os trabalhadores da administração direta e indireta do Estado.

Ademais, sempre se dirá que a contratualização de tais seguros, para além de carecer de fundamento legal ou social, é suportada por dinheiros públicos. O que, reconheça-se, não é de somenos.

---

<sup>7</sup> Vd. Prof. Freitas do Amaral, in D.to Administrativo, Vol. III e Sérvulo Correia, in Noções de D.to Administrativo.

<sup>8</sup> Vd. CRP Anotada, Prof.s Gomes Canotilho e Vital Moreira.



### d.3.

Assim, e genericamente, não se vislumbra qualquer fundamento contratual, normativo, social ou outro para atribuição aos trabalhadores da AICEP, EPE, de seguro nas modalidades “saúde” e “acidentes pessoais”.

Por outro lado, e porque tal seguro não se inclui no grupo de seguros obrigatórios por lei [vd. art.º 3.º, n.º 2, alínea c), do Decreto-Lei n.º 14/2003], não vemos razão para, «*in casu*», não se dar cumprimento integral ao prescrito no Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, reconhecendo-se, em consequência, a proibição da atribuição de seguros, nas modalidades “saúde” e “acidentes pessoais” aos trabalhadores da AICEP, EPE.

### e.

Aqui chegados, e ainda motivados pelas alegações da entidade recorrente, impõe-se, no entanto, atentar no teor da sentença [já transitada em julgado] proferida pelo 4.º Juízo do Tribunal de Trabalho de Lisboa, proc.º n.º 1867/06.4TTLSB, sentença que, em sede dispositiva, e sob pedido da Comissão de trabalhadores do então ICEP Portugal [antecedeu a AICEP, EPE,], **condenou a entidade recorrente** a respeitar o direito ao seguro de saúde e ao seguro de acidentes pessoais dos trabalhadores da AICEP, EPE, admitidos ao serviço deste último antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, como um direito incorporado no seu contrato individual de trabalho, **julga ilegal** a decisão de cessação, por parte do então ICEP, do referido seguro de saúde [anulando-a!] e ocorrida em 30.04.2006 e, por fim, **considera ainda** a cessação do seguro de acidentes pessoais na data em que o correspondente contrato terminava a sua vigência, anulando, em consequência, a decisão que tal ordenou.

Como bem flui da transcrição ora efetuada, a componente decisória encontrada por aquele Tribunal, para além de radicar no entendimento de que tais seguros integram a retribuição processada aos trabalhadores por si abrangidos e de corresponderem a um direito legitimamente adquirido, deixa também entender que a estes não é aplicável o Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01.



# Tribunal de Contas

---

## e.1.

Temos presente as consequências decorrentes da denominada autoridade do caso julgado [vd., nesse sentido, o art.º 580.º, do Código do Processo Civil], que, como é sabido, se justifica pela necessidade da certeza e segurança nas relações jurídicas, evitando, assim, que uma relação jurídica material, já definida por uma decisão com trânsito, possa vir a ser apreciada diferentemente por outra decisão<sup>9</sup>.

Ainda no decalque de jurisprudência e doutrina autorizadas, adianta-se que a autoridade do caso julgado importa a aceitação de uma decisão proferida em ação anterior e que, quanto ao seu objeto, se insere numa segunda ação, obstando a que uma situação jurídica material definida por determinada sentença possa ser definida, de modo diverso, em outra decisão de idêntica natureza.

Por outro lado, a decisão sobre a relação material controvertida passa a ter força obrigatória dentro do processo [o denominado caso julgado formal] e, para além do âmbito deste, desde que proferida decisão de mérito [o denominado caso julgado material].

Finalmente, e ainda na relevação do efeito preclusivo de tal instituto processual, cumpre salientar que o caso julgado material tem, por efeito, a conformação das situações jurídicas substantivas por si reconhecidas e reportadas à data da sentença.

Porque não se conhecem alterações de cariz normativo ou material passíveis de colocar em causa a “*atualidade*” dos fundamentos e segmento decisório que compõem a sentença em questão, resta-nos o acatamento, «*in totum*», do aí decidido, apesar de perfilharmos orientação diametralmente diversa, nomeadamente, no plano da natureza retributiva dos seguros sob controvérsia.

## e.2.

**Em conformidade com o exposto, e apenas por imperativo do caso julgado material, reconhece-se a bondade do contrato de aquisição de seguros em**

---

<sup>9</sup> Vd. Jacinto Bastos, notas ao CPC, Vol. III, pp. 60 e 61.



**preço, e nas modalidades de saúde e acidentes pessoais, mas, tão-só, quanto aos destinatários/beneficiários da sentença acima identificados.**

E, conseqüentemente, a estes [e apenas a estes!] últimos não será aplicável a norma contida no Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, e, bem assim, o art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006, de 29.12, asserção também suportada na referida sentença que, como é sabido, exclui do seu âmbito de aplicação, e «*a contrario*», os trabalhadores admitidos ao serviço da presente AICEP após a vigência do DL n.º 14/2203, de 30.01.

### **e.3.**

Porém, e diversamente, a contratualização dos seguros, nos ramos “saúde” e “*acidentes pessoais*”, de que são destinatários os demais trabalhadores [e, por inerência, os respetivos familiares], viola lei expressa e imperativa, ao desrespeitar e ignorar a proibição contida no art.º 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, e o art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006, de 29.12. Circunstância que, e além do mais, induz a nulidade [ao menos, parcial] do contrato, nos termos dos art.ºs 294.º, do C. Civil, e 204.º, n.º 2, do C C Públicos.

### **f.**

Porque corresponde a matéria alegada pela recorrente, cumpre atentar, agora, na eventual ofensa de direitos adquiridos e inerente violação do princípio da confiança consagrado constitucionalmente [vd. art.º 2.º], abordagem que respeitará, tão-só, aos trabalhadores não destinatários da sentença proferida em 10.03.2009 pelo 4.º Juízo do Tribunal de Trabalho de Lisboa e no âmbito do processo n.º 1867/06.4TTLSB.

O que faremos, abreviadamente.

### **f.1.**

Na ausência de suporte normativo contratual, de regulamentação coletiva de trabalho ou de regulamento interno com previsão expressa e direta, os trabalhadores não abrangidos pela referida sentença [e daí excluídos, por forma



## Tribunal de Contas

---

clara] e aos quais não estavam atribuídos quaisquer seguros, nas modalidades “saúde” e “acidentes pessoais”, não nutririam, naturalmente, quaisquer expectativas dignas de tutela.

Situação ainda reforçada pela vigência do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, que, nesta parte, proibia, até, a atribuição, «*ex novu*», de quaisquer regalias e/ou benefícios suplementares ao sistema remuneratório.

Daí que, e condescendendo, tais trabalhadores apenas poderiam contar com uma eventual atribuição de tal seguro.

No entanto, tal eventualidade está longe de enformar o conceito de direito adquirido que, como é sabido, para além de se perfilar como um instrumento de garantia da esfera jurídica dos destinatários face à sucessão das normas no tempo, tem subjacente a ideia de que o radicado, com elevada firmeza, em determinado ordenamento deverá ser “*repetido*” em ordenamento diverso e posterior.

Como já referimos, a ausência de suporte normativo para a atribuição de tal seguro e, até, a vigência de norma [DL n.º 14/2003] que tal proibia obstam, sem equívoco, à admissão de direitos adquiridos ou expectativas jurídicas fundadas, nesta parte.

Ademais, e na esteira de jurisprudência do Tribunal Constitucional<sup>10</sup>, cabe afirmar que só a afetação inadmissível, arbitrária ou demasiadamente onerosa de expectativas jurídicas é suscetível de ofender o princípio da confiança. E, explicitando, aí se refere ser essencial que as expectativas sejam consistentes por forma a justificar a proteção da confiança e, por outro, que, na ponderação dos interesses públicos e particular, aquele tenha de ceder perante o interesse individual sacrificado [vd. art.º 18.º, n.ºs 2 e 3, da CRP].

Mostra-se claro que a situação protagonizada pelos trabalhadores não abrangidos pela sentença laboral acima referenciada não detém qualquer aptidão para

---

<sup>10</sup> Vd. Ac. 556/2003, de 12.12, entre outros.



# Tribunal de Contas

---

substanciar os pressupostos enformadores da violação do princípio da confiança acima identificados. Desde logo, e além do mais, porque não ocorreu qualquer mutação da ordem jurídica tida como imprevisível para tais destinatários e, ainda, porque estes não são titulares de direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e considerados prevaletentes sobre a não atribuição dos referidos seguros.

## f.2.

E no reforço do afirmado em alínea que antecede, importa vincar, aqui, a tendência do legislador para impor limites e, até, proibir o financiamento público dos sistemas particulares de proteção social ou de cuidados de saúde.

E tal tendência, **ancorada 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 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].



## 14. Da nulidade parcial do negócio [contrato] e eventual redução.

Como flui do contrato sob controlo prévio, o respetivo âmbito integra a aquisição de seguros nas modalidades de seguro de acidentes de trabalho, seguros de acidentes pessoais, seguros de saúde, seguro de bens patrimoniais, seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel, bem como os facultativos de automóvel e seguro de responsabilidade civil geral para o ano 2016, o que se identifica na parte II do Caderno de encargos do procedimento [c. público] e se inscreve na cláusula 1.<sup>a</sup> do contrato «*sub judice*».

Questiona-se, tão-só, e no domínio do presente recurso, a [i]legalidade do contrato, mas no respeitante aos ramos “saúde” [que agrupa o seguro de saúde nacional empregados da AICEP, seguro de saúde nacional familiares, seguro de saúde internacional e seguro de saúde internacional estagiários do programa Inov Contacto] e “acidentes pessoais”, por contrariarem a disciplina contida nos art.<sup>os</sup> 3.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 2, e 6.<sup>o</sup>, do Decreto-Lei n.<sup>o</sup> 14/2003, de 30.01, e, ainda, o art.<sup>o</sup> 156.<sup>o</sup>, da Lei n.<sup>o</sup> 53-A/2006, de 29.12.

### a.

Não duvidamos de que o instrumento contratual sob apreciação abrange seguros cuja contratualização tem firme suporte normativo. E, exemplificativamente, destacamos o seguro de acidentes de trabalho, cuja obrigatoriedade, até, resulta da lei [vd. art.<sup>os</sup> 281.<sup>o</sup> a 283.<sup>o</sup> do Código do Trabalho].

E, adentro dos seguros do ramo “saúde”, salientamos, também, que o seguro de saúde internacional destinado a estagiários do programa Inov Contacto encontra respaldo na Portaria n.<sup>o</sup> 183/2015, de 22.06 [vd. art.<sup>o</sup> 9.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1, al. iii], a qual, além de viabilizar a contratualização de tal seguro, impõe ao Estado a satisfação do correspondente pagamento.

De igual modo, é admissível, no âmbito da AICEP, EPE, a contratualização de seguros de âmbito internacional do ramo “saúde”.



No entanto, e particularizando, importará esclarecer, no concernente ao seguro destinado a estagiários do programa Inov, a entidade recorrente não demonstrou que o estágio se realizaria em país onde não existe acordo de reciprocidade de cuidados de saúde com Portugal e, no respeitante ao mencionado seguro de saúde internacional, a entidade recorrente também não demonstrou a formalização de qualquer exceção ao regime de proibição acima referido. O que, de resto, lhe era exigido.

E, daí, que a correspondente contratualização não logre suporte normativo bastante.

**b.**

Visto o exposto, impõe-se concluir que o âmbito do contrato sob apreciação só, parcialmente, afronta a lei, por forma expressa e direta. E, nesta parte, incluem-se, indubitavelmente, os seguros, na modalidade do “*ramo saúde*” e “*acidentes pessoais*”, cuja contratualização contraria o disposto nos art.ºs 3.º e 6.º, do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, e o art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006.

A violação de lei expressa e imperativa induz a nulidade do contrato, atento o disposto nos artigos 294.º, do Código Civil, e 284.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos.

**c.**

Como escrevemos acima, o efeito do caso julgado material da sentença proferida pelo 4.º Juízo do Tribunal de trabalho de Lisboa circunscreve-se apenas ao conjunto dos trabalhadores admitidos até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, e não a todo o universo dos trabalhadores ao serviço da AICEP, EPE.



## Tribunal de Contas

---

Por outro lado, e como já anotámos, nem todas as modalidades de seguros contratualizados carecem de suporte legal.

Depara-se-nos, pois, e no mínimo, a nulidade parcial do contrato, o que, ainda em obediência ao princípio da conservação dos atos, admitirá a respetiva redução [o contrato em causa sugere a divisibilidade do universo dos beneficiários].

E tal redução permitiria, assim, a manutenção do segmento do contrato não afetado por alguma ilegalidade e onde, para além do mais, se incluem os seguros relativos a trabalhadores abrangidos pela sentença acima referenciada e que constitui caso julgado.

### d.

No entanto, e conforme decorre do art.º 292.º do Código Civil, *“a nulidade ou anulação parcial não determina a invalidade de todo o negócio, salvo quando se demonstre que este não teria sido concluído sem a parte viciada”*. Ou seja, caso se admita que as partes teriam preferido não realizar qualquer negócio, incorrer-se-ia na nulidade total. E, inversamente, ocorreria a nulidade parcial, sendo operável a redução do negócio.

Lembramos que a entidade recorrente, outorgante no contrato em apreço, apesar de alertada para o efeito [vd. despacho de 07.04.2016, proferido no proc.º de Fiscalização Prévia n.º 95/2016, ora em apenso], não diferenciou, com clareza e acerto, os destinatários da referida sentença dos demais.

E, nas palavras de Manuel de Andrade<sup>11</sup>, que subscrevemos, se a indagação direcionada à apreensão da vontade hipotética conduzir a um resultado neutral [não suficientemente líquido e decisório], impõe-se a nulidade total do negócio, pois, não provada a vontade hipotética do negócio, a validade parcial do negócio também carece de respaldo ou base de apoio [nem estribar-se-á na vontade real, nem na vontade hipotética das partes].

---

<sup>11</sup> Vd. Teoria Geral da Relação Jurídica, Vol. II, 1983, p. 429.



# Tribunal de Contas

---

Em razão do exposto, é imperioso reconhecer que o contrato em apreço e ora submetido a fiscalização prévia enferma de nulidade total.

**15.**

**Assim, e concluindo:**

**a.**

A matéria em apreço, e por força do disposto no art.º 12.º, do Código Civil, rege-se pela norma em vigor à data da celebração do presente contrato [06.11.2015].

**b.**

A AICEP, EPE, por força do disposto no Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03.10, é uma empresa pública, desenvolve administração estadual indireta, integrando, assim, a Administração Pública do Estado. Subordina-se, pois, e ainda, ao princípio da legalidade administrativa.

A AICEP, EPE, integra a lista de entidades do setor institucional das administrações públicas e considera-se integrada no setor público-administrativo, como serviço e fundo autónomo, ainda por força da Lei de Enquadramento Orçamental n.º 91/2001, na redação introduzida pela Lei n.º 22/2011 [o que é confirmado pela LEO, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11.09].

**c.**

Integra, pois, o âmbito de aplicação do art.º 2.º, do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, e, assim, subordina-se à proibição prevista no art.º 3.º, n.º 2, deste mesmo diploma legal.

É-lhe, ainda, aplicável o art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006, de 29.12, norma que prescreve a cessação de financiamentos públicos de sistemas particulares de cuidados de saúde.



## Tribunal de Contas

---

**d.**

O pessoal da AICEP, EPE, subordina-se ao regime do contrato individual de trabalho regulado na Lei n.º 7/2009, de 12.02, e por força do art.º 17.º, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03.10 [atenta no setor público empresarial].

**e.**

O seguro em causa, nas modalidades dos ramos “saúde” e “acidentes pessoais”, constitui uma mera vantagem patrimonial ou regalia social, não assumindo natureza retributiva. E, daí, o não equacionamento da respetiva irredutibilidade, assegurada pela lei laboral.

**f.**

Na ausência de norma, contrato, regulamentação coletiva de trabalho e princípio jurídico relevante que funde a contratualização dos seguros em causa e nas modalidades “saúde” e “acidentes pessoais”, a AICEP, EPE, violou o princípio da legalidade administrativa, previsto no art.º 266.º, da CRP.

**g.**

Atento o efeito e a autoridade do caso julgado que dimana da sentença proferida pelo 4.º Juízo do Tribunal de Trabalho de Lisboa, no âmbito do proc.º 1867/06.4TTLSB, admite-se, como legítima e legal, a contratualização do seguro, nas modalidades ou ramos “saúde” e “acidentes pessoais”, e reportada aos destinatários referenciados e delimitados naquela decisão judicial.

Logo, e a estes últimos, não será aplicável a norma constante do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, bem como o art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006.

**h.**

Face à inexistência de norma, contrato e regulamentação coletiva de trabalho, os trabalhadores da AICEP, EPE, não destinatários da sentença referida em alínea que antecede também não detinham expectativas dignas de tutela [vd. princípio da confiança].



Quando muito, apenas poderiam contar com uma eventual atribuição de tais seguros, o que não é bastante para enformar o conceito de direito adquirido.

Não ocorrendo situações jurídicas estabilizadas e justificativas do sacrifício da aplicação imediata da nova Lei [no caso, o Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, e o art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006], não se mostra, assim, infringido o princípio da confiança, melhor reportado nos art.ºs 2.º e 18.º, da Constituição.

**i.**

Reconhecemos que o contrato em apreço apenas padece, originariamente, de nulidade parcial, o que, por si, não constitui causa de inviabilidade de todo o negócio.

No entanto, porque a entidade recorrente não demonstrou que tal negócio não teria sido concluído sem a parte viciada [inviabilizando a apreensão da vontade hipotética do negócio], impõe-se a nulidade total do contrato em apreço, nos termos do art.º 292.º, do Código Civil,

## **16. Das ilegalidades verificadas.**

### **Consequências.**

**a.**

A contratação do presente seguro, nas dimensões “saúde” e “acidentes pessoais”, e relativa a destinatários não incluídos na sentença referenciada em **12.e.**, deste acórdão, viola frontalmente o estabelecido nos art.ºs 3.º, n.º 2, e 6.º, do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30.01, o que, só por si, induz a nulidade [parcial] do contrato em apreço, nos termos dos art.ºs 294.º, do Código Civil, e 284.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos.

Tal contratação e a consequente despesa, na dimensão e universo referidos, viola, ainda, o estabelecido no art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006, de 29.12, de inegável natureza financeira.



# Tribunal de Contas

---

**b.**

O contrato em causa, ainda na dimensão e com o universo de destinatários referidos em alínea que antecede, infringe o princípio da legalidade administrativa, previsto no art.º 266.º, da Constituição.

**c.**

O contrato enferma ainda de nulidade [ao menos, parcial], pois gera uma obrigação pecuniária e financeira sem suporte legal e, até, objeto de proibição, atento o disposto nos art.ºs 161.º, n.º 2, alínea k, do C.P. Administrativo, e 284.º, n.º 2, do C.C. Públicos.

**d.**

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, a ser celebrado, de acordo com a lei, a despesa envolvida seria bem inferior [vd. art.º 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC], o que também constitui motivo de recusa de visto.

**17.**

Da factualidade apurada é seguro concluir que a entidade recorrente, a AICEP, EPE, procedeu à execução financeira do contrato em apreço a partir de 01.06.2016, procedendo, em conformidade, a pagamentos.

Procedimento que, além de infringir o disposto no art.º 45.º, n.º 1, da LOPTC, gera, ainda, responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, alínea h), ainda daquele diploma legal.

Impõe-se, em consequência, o apuramento de responsabilidades.



### III. DECISÃO.

Com os fundamentos expostos, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.ª Secção, decidir o seguinte:

- **Negar provimento ao recurso**, embora fundando tal negação em fundamentos não inteiramente coincidentes com os vertidos no acórdão impugnado e que conduziram, aí, à recusa do visto;
- **Recusar o visto ao contrato** de aquisição da prestação de serviços de seguros, melhor identificado em **I.1.** e **II.6.d.**, do presente acórdão;
- **Ordenar o prosseguimento do processo**, em ordem ao apuramento de responsabilidades, por se indiciar a violação do art.º 45.º, n.º1, da LOPTC, e a conseqüente prática da infração prevista na alínea h), do n.º 1, do art.º 65.º, da LOPTC.

**São devidos emolumentos**, [v.d. alínea b), do, n.º 1, do art.º 16.º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05].

**Registe e notifique.**

**Lisboa, 30 de Maio de 2017.**

**Os Juízes Conselheiros,**

**Alberto Fernandes Brás – Relator**



# Tribunal de Contas

---

**Helena Maria M. V. Abreu Lopes**

**João Francisco Aveiro Pereira**

**Fui presente,**

**(Procurador-Geral Adjunto)**