



Confirmado pelo Acórdão
18/2017- PL- 1ª S

Acórdão n.º 11/2016-.21JUL-1.ª S/SS

Processo n.º 95/2016

Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes

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

I. RELATÓRIO

1. A Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE, doravante designada por AICEP, remeteu a este Tribunal para efeitos de fiscalização prévia o “Contrato de Aquisição da Prestação de Serviços de Seguros para o ano de 2016”, outorgado em 06.11.2015 entre aquela entidade e a Luso-Atlântica, Corretor de Seguros, SA, pelo preço contratual de até € 534.160,76.
2. Para melhor instrução do processo, foi o mesmo devolvido à AICEP para que prestasse mais informação, designadamente em matéria de demonstração dos fundamentos jurídicos que suportam a referida aquisição.

II. FUNDAMENTAÇÃO



Tribunal de Contas

FACTOS

3. Para além do referido no n.º 1, são dados como assentes e relevantes para a decisão os factos e alegações constantes do processo e referidos nos números seguintes.
4. A AICEP é uma pessoa coletiva de direito público, com natureza empresarial, que faz parte da lista das entidades que compõem o sector das administrações públicas divulgada pela autoridade estatística nacional, designadas por entidades públicas reclassificadas.
5. O contrato referido em 1. foi recebido nos Serviços de Apoio deste Tribunal em 19.01.2016, tendo quer o ofício de remessa, quer as respostas aos pedidos de esclarecimentos sido subscritos pela “Direção Assessoria Jurídica”.
6. A 27.01.2016, através do ofício DECOP/UAT.2/2436/2016 foi o contrato devolvido, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 87.º da LOPTC, tendo a resposta sido rececionada a 24.03.2016.
7. A 07.04.2016 o contrato novamente devolvido para que fossem prestados esclarecimentos adicionais através do ofício DECOP/UAT.2/8640/2016, tendo a resposta sido rececionada a 13.07.2016.
8. Por deliberação de 09.06.2015, o Conselho de Administração da AICEP autorizou *“o lançamento (...) de um Concurso Público com publicitação internacional para aquisição de Serviços de Seguros para o ano de 2016, com um preço base de 552.000,00€”*, aprovou a constituição do júri e as peças do procedimento.
9. O objeto do contrato a celebrar, para vigorar de 01.10.2016 a 31.12.2016, “[consistia], de acordo com as condições específicas descritas na Parte II deste Caderno de Encargos, na aquisição da prestação 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



Tribunal de Contas

Responsabilidade Civil Automóvel e facultativos de Automóvel e Seguro de Responsabilidade Civil de Instalações para o ano de 2016” (Cláusula 1.ª do caderno de encargos).

10. Relativamente aos seguros do ramo acidentes pessoais, constam da Parte II do caderno de encargos as especificidades da aquisição, em função dos segurados:

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

11. Relativamente aos seguros do ramo saúde, constam da Parte II do caderno de encargos as especificidades da aquisição, em função dos segurados:

- a. Seguro de Saúde Nacional Empregados da AICEP;
- b. Seguro de Saúde Nacional Familiares;
- c. Seguro de Saúde Internacional;
- d. Seguro de Saúde Internacional Estagiários do Programa Inov Contacto.

12. Para fundamentar a legalidade do objeto do contrato, a AICEP alegou:

“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.



Tribunal de Contas

Nesta sequência, a Comissão de Trabalhadores do ICEP tentou Ação emergente de contrato individual de trabalho, contra o ICEP a qual veio a ser distribuída ao 4º Juízo – 2ª Secção - Processo nº 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.º 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.º 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.º 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.*



Tribunal de Contas

- 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. *Acréscce 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. *Cumprre 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° 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° 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



Tribunal de Contas

do Tribunal transitada em julgado, quer dos trabalhadores da API que transitaram para a AICEP”

13. 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 nº 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”.*

14. A AICEP assinalou na listagem dos empregados da AICEP, EPE junta em anexo ao caderno de encargos, como futuros segurados, quais os que beneficiaram da decisão do Tribunal de Trabalho de Lisboa – 4.º Juízo, constatando-se que nem todos foram destacados.

15. Relativamente ao facto de o contrato abranger prestações a familiares dos trabalhadores da AICEP, 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, (...).



Tribunal de Contas

(...)

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.

16. Em relação aos seguros de Saúde Internacional Estagiários do Programa Inov Contacto, alegou que os mesmos *“são considerados despesas elegíveis e reembolsados pelo Fundo Social Europeu”*
17. O contrato foi outorgado a 06.11.2015, tendo iniciado a produção de efeitos a 01.06.2016 e tendo já ocorrido pagamentos, conforme informação prestada pela AICEP.

Enquadramento jurídico

18. A questão que importa apreciar, em função das competências jurisdicionais deste Tribunal no âmbito da fiscalização prévia, envolve a compatibilização legal do âmbito contratual, nomeadamente por via dos seguros de saúde contratualizados.
19. A AICEP é, nos termos do diploma enquadrador que estabeleceu os seus estatutos, o Decreto-lei n.º 229/2012, de 26 de outubro, uma pessoa coletiva de direito público, com natureza empresarial, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e dos poderes de autoridade pública administrativa inerentes à prossecução do seu objeto.



Tribunal de Contas

20. A AICEP exerce, inclusive, poderes de autoridade pública administrativa quando atua em representação do Estado, nos termos definidos no Decreto-lei n.º 203/2003, de 10 de setembro.
21. Para além disso a AICEP faz parte da lista das entidades que compõem o sector das administrações públicas divulgada pela autoridade estatística nacional, designadas por entidades públicas reclassificadas.
22. As entidades públicas estão sujeitas, no que respeita à contratualização de seguros de saúde, a um conjunto normativo de natureza imperativa.
23. Assim, nos termos do Decreto-Lei n.º 14/2003 de 30 de Janeiro, nomeadamente do seu artigo 3.º, n.º 2, alínea c), proíbe-se a atribuição ao pessoal das entidades destinatárias (fundos e serviços autónomos, ou seja, todas as entidades que preencham cumulativamente os requisitos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, incluindo as que, nos termos das suas leis orgânicas, estejam subsidiariamente submetidas ao regime das empresas públicas, em qualquer das suas modalidades) regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, designadamente seguros dos ramos “Vida” e “Não vida” (exceptuando os obrigatórios por lei).
24. O referido Decreto-lei, visou disciplinar a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, diretos ou indiretos, em dinheiro ou em espécie, que acresçam à remuneração principal dos titulares de órgãos de administração ou gestão e de todos os trabalhadores das entidades abrangidas por esse diploma, independentemente do seu vínculo contratual ou da natureza da relação jurídica de emprego, conforme decorre do artigo 1.º do referido decreto-lei (sublinhado nosso).
25. Conforme se referiu em anteriores decisões deste Tribunal que sobre esta questão foram proferidas, nomeadamente os Acórdãos n.º 15/2015, 1ªS/SS, de 9 de novembro, confirmado pelo Acórdão n.º 1/2016, 1ªS/PL, de 26 de janeiro e o Acórdão n.º 7/2016, 1ªS/SS, de 19 de maio, «o diploma [Decreto Lei n.º 14/2003]



Tribunal de Contas

não trata direta ou exclusivamente de matérias e atos da gestão financeira e patrimonial dos fundos e serviços autónomos, abordando matérias que são principal ou simultaneamente relativas a regalias e benefícios dos seus trabalhadores.

- 26.** Trata-se de matéria que pela sua relevância pública se aplica de forma transversal a todos aqueles que, em variadíssimas e diferenciadas funções públicas, de natureza administrativa, política ou de soberania, cumprem o papel de servidores públicos, *independentemente do seu vínculo contratual ou da natureza da relação jurídica de emprego*, como é enfatizado no artigo 1º do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro.
- 27.** O conjunto normativo estabelecido naquele Decreto-lei comporta normas imperativas que limitam a auto-regulamentação das entidades públicas destinatárias, tendo em conta os superiores interesses que pretende salvaguardar, nomeadamente a existência de *«regras claras e inequívocas de forma a garantir o respeito por critérios de legalidade, exigência e moralização que assegurem uma uniformidade de procedimentos neste universo e promovam a boa gestão financeira na utilização de fundos públicos»*, como se estabelece no prefácio. E ainda, a eliminação de situações de diferenciação não justificadas sustentadas na existência de *«tratamentos diversificados em situações idênticas ou a sobreposição na utilização de algumas regalias e benefícios»*.
- 28.** A imperatividade das normas referidas têm uma tal relevância pública que o legislador impôs, no artigo 5º, um regime de responsabilidade, civil disciplinar e financeira para os titulares dos órgãos de administração ou gestão que violem, aquelas normas, bem como um regime de reposição de valores recebidos em violação das mesmas normas.



Tribunal de Contas

- 29.** Finalmente estabeleceu-se, no artigo 6º, um regime rigoroso no que tange às situações existentes à data da entrada em vigor do diploma, quer quanto à cessação imediata de situações que existiam ou tenham sido atribuídos, com exceção dos que correspondam a direitos legitimamente adquiridos.
- 30.** Como se referiu, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea c), do Decreto-Lei n.º 14/2003, é proibida a atribuição ao pessoal das entidades em causa de benefícios suplementares ao sistema remuneratório, designadamente seguros dos ramos “Vida” e “Não vida” (excetuando os obrigatórios por lei).
- 31.** A legislação em causa, ainda que afete matérias de regime de pessoal, incluindo o estatuto remuneratório ou regime de proteção social, é por isso aplicável, sem exceções a todas as entidades sujeitas à Lei, até que a mesma seja alterada ou expressamente excecionada.
- 32.** Nos termos do artigo 2º, o regime estabelecido no decreto-lei aplica-se *“aos fundos e serviços autónomos, ou seja, todas as entidades que preenham cumulativamente os requisitos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, incluindo as que, nos termos das suas leis orgânicas, estejam subsidiariamente submetidas ao regime das empresas públicas, em qualquer das suas modalidades”*.
- 33.** Eram fundos e serviços autónomos para efeitos daquela norma, as entidades que preenham cumulativamente os requisitos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 91/2001. Ou seja, aquelas que (i) não tenham a natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, mesmo se submetidas ao regime de qualquer destas por outro diploma; (ii) tenham autonomia administrativa e financeira.



Tribunal de Contas

- 34.** O conceito de fundo e serviço autónomo é essencialmente um conceito operacional de direito financeiro público, compaginável com os conceitos operacionais da teoria organização administrativa inerente aos regimes tipificados de execução orçamental previstos no artigo 1º da Lei nº 8/90, de 20 de fevereiro e nos artigos 1º e 43º do Decreto Lei nº 155/92, de 28 de julho: a) os serviços integrados dotados de autonomia administrativa e que integram a administração direta do Estado e b) os fundos e serviços autónomos dotados de autonomia administrativa e financeira, de receitas próprias com mais de 2/3, exceto os inerentes aos regimes de autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional, de património próprio e que integravam a administração indireta do Estado, a saber os institutos públicos, na modalidade de serviços personalizados e estabelecimentos públicos, e os fundos personalizados, a saber fundações públicas de direito público (cfr., neste sentido o artigo 43º do Regime da Administração Financeira do Estado constante Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de julho e artigo 3º da Lei Quadro dos Institutos Públicos constante da Lei nº 3/2004 de 3 de Janeiro)
- 35.** Até à entrada em vigor da Lei-Quadro dos Institutos Públicos verificou-se o recurso frequente à criação de institutos públicos, na área económica, como modalidade de fundos e serviços autónomos e previstos no Orçamento Estado aos quais se aplicou subsidiariamente o regime das empresas públicas, incluindo algumas normas do regime financeiro do setor empresarial do Estado, nomeadamente o POC/Geral, o Estatuto dos Gestores Públicos aplicável aos membros dos órgãos de gestão e o regime contrato individual de trabalho.
- 36.** Com a entrada em vigor da Lei-Quadro dos Institutos Públicos esta tendência cessou, sendo obrigatória a adaptação dos estatutos dos institutos públicos à nova Lei. E estas entidades, com regime subsidiário de aplicação do regime das empresas públicas que constituíam institutos de natureza empresarial, passaram a entidades públicas empresariais, sujeitas ao regime do setor empresarial do Estado, assistindo



Tribunal de Contas

–se à sua desorçamentação, nomeadamente deixando de figurar no Orçamento do Estado e de integrar os perímetros das administrações públicas, bem assim deixando de figurar nas contas em contabilidade nacional e das suas operações relevarem para o cálculo do défice público e da dívida pública.

37. A proliferação deste tipo de entidades, que na maioria dos casos não realizavam operações de carácter verdadeiramente mercantil, nos termos previstos do Sistema Europeu de Contas e no Direito Europeu da Consolidação Orçamental, levou à conclusão pelo Eurostat, de que essas operações não eram auto - sustentáveis no mercado e os preços dos seus bens e serviços não eram formados em mercados concorrenciais.

38. Desta forma o Eurostat fixou orientações às autoridades estatísticas nacionais no sentido de proceder à análise da natureza económica das transações e operações destas entidades, independentemente da natureza e da forma jurídica dessas entidades. Concluindo-se que as suas transações e operações não revestiam natureza mercantil as autoridades estatísticas reclassificaram essas entidades nos perímetros das administrações públicas

39. É assim que, por força do disposto no nº5 do artigo 2 da Lei nº 2/2001, na redação dada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, e confirmada pelas Lei n.º 53/2011, de 13 de outubro, Lei nº 37/2013, de 14 de junho e Lei nº 41/2014, passaram também a considerar-se, integradas no setor público administrativo, para efeitos da nova Lei de Enquadramento Orçamental, (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro) como serviços e fundos autónomos, 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 anterior ao da apresentação do Orçamento.



Tribunal de Contas

- 40.** Ou seja os fundos e serviços autónomos passaram a abranger hoje entidades que tenham a natureza de empresas, quer sejam entidades publicas empresariais, sociedades de capitais públicos, empresas locais e regionais, fundações, associações e até mesmo cooperativas.
- 41.** A AICEP é uma pessoa coletiva de direito público, com natureza empresarial, empresa que dispõe de autonomia administrativa e financeira, tendo sido reclassificada no perímetro da administração central.
- 42.** Deve referir-se, igualmente e para que não fiquem dúvidas que à face da nova Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro) a AICEP continua no perímetro do sector das administrações públicas (artigo 2º) e, por isso, sujeita igualmente à aplicação daquele normativo.
- 43.** Para além da colisão com o disposto no Decreto-lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, a contratualização dos seguros de saúde que estão em causa no contrato agora em apreciação colide, igualmente, com o artigo 156º da lei n.º 53-A/2006, de 29 de setembro (lei do Orçamento de Estado para 2007) que dispõe que *«cessam com efeitos a 1 de janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de proteção social ou de cuidados de saúde»*.
- 44.** Conforme tem sido afirmado em jurisprudência constante e unânime deste Tribunal, a propósito de situações similares ainda que envolvendo outras entidades públicas, (veja-se os Acórdãos supra identificados no § **25**) trata-se de uma norma cuja vigência vai para além da anualidade orçamental e do universo de entidades abrangidas pelo Orçamento de Estado.
- 45.** A referida norma em causa, ao estabelecer a cessação que quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de proteção social ou de cuidados de saúde, até aí



Tribunal de Contas

vigentes, para além de implicar a cessação de situações que até essa data pudessem estar em vigor, que não tivessem sido objeto de norma ou diploma específico, traz ínsita uma determinação impositiva sobre a impossibilidade de serem, a partir daí, financiados quaisquer daqueles sistemas.

- 46.** A proibição absoluta constante daquela norma de financiamento público (leia-se, com dinheiros públicos) de sistemas de saúde é, assim, imperativa e inequívoca.
- 47.** Ora a contratualização de seguros de saúde é uma via de assegurar os referidos cuidados de saúde, sabido que aquela norma abrange qualquer forma de financiamento a materializar através de dinheiros públicos.
- 48.** Em face do enquadramento jurídico efetuado, vejamos qual o âmbito da contratualização dos seguros efetuados pela AICEP.
- 49.** Como se referiu, relativamente aos seguros do ramo saúde, constam da Parte II do caderno de encargos as especificidades da aquisição, em função dos segurados:
- a. Seguro de Saúde Nacional Empregados da AICEP;
 - b. Seguro de Saúde Nacional Familiares;
 - c. Seguro de Saúde Internacional;
 - d. Seguro de Saúde Internacional Estagiários do Programa Inov Contacto.
- 50.** Numa primeira dimensão importa concluir que não é, de todo, admissível a contratação de seguros do ramo de saúde relativamente aos segurados a que se refere o primeiro ítem referidos em 47 (empregados da AICEP). Trata-se de um âmbito subjetivo contratual que colide de uma de forma absoluta com as normas imperativas citadas que fulminam, por isso o contrato outorgado.



Tribunal de Contas

- 51.** O argumento utilizado pela AICEP, de que os seguros de saúde *integra (m) 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*, colide com o caráter imperativo das normas citadas que integram o Decreto-lei n.º 14/2003. Recordem-se as normas transitórias que constam no artigo 6º do Decreto-Lei n.º 14/2003, nomeadamente o seu número 3, que estabelece que são proibidos *«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»*. Ou seja, o legislador expressamente veio estabelecer a proibição de renovação das regalias e benefícios, sejam qual for a sua fonte.
- 52.** Flagrantemente em colisão com as normas legais é a contratualização de seguros de saúde abrangendo os familiares de empregados da AICEP.
- 53.** Para além da impossibilidade legal referida, a AICEP está, por via da contratualização, a financiar com recursos públicos prestações de saúde a cidadãos que não têm qualquer relação jurídica com a administração pública, utilizando recursos financeiros públicos em violação de todas, sublinha-se todas, as regras financeiras que a vinculam. É aliás absolutamente incompreensível o argumento utilizado de que tais valores (os prémios de seguro devidos) seriam apenas antecipados pela AICEP e, em momento posterior, seriam «descontados» no vencimento dos trabalhadores.
- 54.** Quanto aos Seguro de saúde Internacional também não foi demonstrada qualquer exceção ao regime de proibição referido que permita sustentar a sua legalidade.
- 55.** Situação diferente constitui a situação dos seguros de Saúde Internacional para os Estagiários do programa Inov Contact.



Tribunal de Contas

- 56.** Tendo em conta o disposto no artigo 9º n.º 1 alínea iii), da Portaria n.º 183/2015, de 22 de junho, em que se estabelece o pagamento pelos Estado (através da AICEP) das despesas por estagiário referentes a seguros de saúde, caso o estágio se realize num país onde não exista acordo de cuidados de saúde recíprocos com Portugal, ou quando tal for exigido, desde que respeitadas estas condições específicas (sublinhado nosso), é legalmente permitida a sua contratualização. No caso, a AICEP, não efetuou, no entanto a demonstração daqueles requisitos.
- 57.** Em conclusão, importa referir que a contratualização dos seguros de saúde que se encontram inseridos no contrato agora sujeito a fiscalização prévia, com o amplíssimo campo de beneficiários identificado, carece totalmente de suporte legal, quer por violação do artigo 156º da lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro, quer pela violação dos artigos 3.º, n.º 2, alínea c) e 6º do Decreto lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro.
- 58.** Deve referir-se que o artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro é uma norma financeira, sendo que a sua violação consubstancia razão para recusa de visto, nos termos do artigo 44º n.º 3 alínea b) da LOPTC.
- 59.** O contrato em causa, outorgado contra norma imperativa e gerador de uma obrigação não prevista na lei é, por isso nulo, nos termos dos artigos 294º do Código Civil e 284º n.º 2 do Código de Contratos Públicos.
- 60.** Assim, nos termos do artigo 44º n.º 3 alínea a) da LOPTC, a nulidade constatada comporta fundamento autónomo para recusa de visto.
- 61.** Finalmente e porque a desconformidade do contrato com a lei aplicável implica alteração do resultado financeiro, na medida em que se tivesse sido celebrado de acordo com a lei certamente este resultado seria outro, constitui igualmente razão autónoma para recusa de visto, nos termos do 44º n.º 3 alínea c) da LOPTC.
- 62.** Conforme decorre da factualidade supra referida o contrato foi outorgado a 06.11.2015, tendo iniciado a produção de efeitos a 01.06.2016, tendo já ocorrido



Tribunal de Contas

pagamentos. Assim sendo, esta situação indicia a existência de factos suscetíveis de consubstanciar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 45º n.º 1 e 65º n.º 1 alínea b) da LOPTC, devendo o processo prosseguir para apuramento de tais responsabilidades.

III. DECISÃO

Pelos fundamentos indicados e por força do disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, decide-se recusar o visto ao contrato acima identificado.

São devidos emolumentos, nos termos do artigo 5º n.º 3 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

O processo deve prosseguir para apuramento de responsabilidades financeiras.

Registe e notifique.

Lisboa, 21 de Julho de 2016

Os Juízes Conselheiros,

José Mouraz Lopes – Relator

Helena Ferreira Lopes



Tribunal de Contas

Ernesto Laurentino Cunha

Fui presente

A Procuradora-Geral Adjunta

Maria Manuela Luís