



ACÓRDÃO N.º 5 /08 – 26.Fev-1.ªS/PL

## RECURSO ORDINÁRIO N.º 28/2007

(Processo n.º 1051/07)

### SUMÁRIO DO ACÓRDÃO

1. A LIPOR, Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto, é uma Associação de Municípios, pessoa colectiva de direito público.
2. Não são aplicáveis à contratação e atribuição de seguros de saúde aos trabalhadores da LIPOR os art.ºs 19.º, n.º 1 al. b) do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho e 5.º, n.º 1 al a) do Decreto-Lei n.º 53-A/98, de 11 de Março.
3. Não existe suporte legal para a contratação dum seguro de saúde a atribuir aos trabalhadores da LIPOR.
4. Além de violarem directamente normas financeiras, são nulas as deliberações que determinem ou autorizem a realização de despesas sem lei permissiva.

Lisboa, 26 de Fevereiro de 2008.



ACÓRDÃO N.º 5 /08-26.Fev.-1ª S/PL

**RECURSO ORDINÁRIO N.º 28/2007**

(Processo n.º 1051/07)

## ACÓRDÃO

1. Em sessão de Subsecção da 1ª Secção de 6 de Novembro de 2007 foi aprovado o acórdão n.º 127/07-06.Nov.1ªS/SS que recusou o visto ao contrato de serviços de seguro de saúde celebrado entre a **LIPOR, Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto** e a empresa **MÉDIS, Companhia Portuguesa de Seguros de Saúde, S.A.**, pelo valor estimado de **357.828,75 €**, isento de IVA.

A recusa do visto, decidida ao abrigo das als. a) e b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foi no acórdão recorrido, em conclusão, assim justificada: *“não existe fundamento legal nem justificação para a contratação de serviços de seguro de saúde para os colaboradores da LIPOR, a qual implicaria despesas com um sistema de protecção na saúde que acresce a sistemas públicos já aplicáveis aos mesmos trabalhadores.”*

2. Não se conformando com o decidido, o Senhor Presidente do Conselho de Administração da LIPOR, através de advogado com procuração forense nos autos, recorreu do mencionado acórdão pedindo a reapreciação do processo e a consequente concessão do visto.

Em defesa do pretendido apresentou as alegações processadas de fls. 3 a 25 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde formulou as seguintes conclusões:



# Tribunal de Contas

---

“1ª - A CONTRATAÇÃO, PELA RECORRENTE, A FAVOR DOS SEUS COLABORADORES, DE UM SEGURO DE SAÚDE, NOS TERMOS DO CONTRATO SUJEITO A VISTO, NÃO VIOLA, SALVO O DEVIDO REPEITO, O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE POR QUE SE REGEM AS PESSOAS COLECTIVAS DE DIREITO PÚBLICO, COMO É CASO DA RECORRENTE;

2ª - SE NÃO FOSSE POR MAIS, PORQUE EXISTE, NO ORDENAMENTO JURÍDICO HABILITAÇÃO LEGAL PARA TAL DECISÃO TOMADA PELOS ÓRGÃOS ESTATUTARIAMENTE COMPETENTES PARA TAL CONTRATAÇÃO;

3ª - TRATA-SE DO ESTATUÍDO NO DECRETO-LEI N.º 184/89, DE 2 DE JUNHO, QUE PREVÊ COMPENSAÇÕES ADEQUADAS, COM A ATRIBUIÇÃO DE SUPLEMENTOS EM FUNÇÃO DE PARTICULARIDADES ESPECÍFICAS DE PRESTAÇÃO DE TRABALHO, DESIGNADAMENTE, EM CONDIÇÕES DE RISCO, PENOSIDADE OU DE INSALUBRIDADE;

4ª - O QUE VEIO A SER CONCRETIZADO COM A PUBLICAÇÃO DO DECRETO-LEI N.º 53-A/98, DE 11 DE MARÇO;

5ª - ESTANDO ASSENTE QUE AS CONDIÇÕES DE TRABALHO DOS COLABORADORES DA RECORRENTE SE DEVEM CLASSIFICAR COMO DE RISCO, PENOSAS E INSALUBRES, PARECE CLARO QUE ESTARÃO PREENCHIDOS OS NECESSÁRIOS E LEGAIS PRESSUPOSTOS PARA QUE ELES POSSAM BENEFICIAR DA ATRIBUIÇÃO DE SUPLEMENTOS OU OUTRAS COMPENSAÇÕES;

6ª - ALIÁS, COM A DEVIDA VÊNIA, E AO CONTRÁRIO DO DEFENDIDO NA DOUTA DECISÃO RECORRIDA, O REGIME PREVISTO NO ARTIGO 19º, 1, DO DECRETO-LEI N.º 197/99, DE 8 DE JUNHO, NÃO SE APLICA À RECORRENTE,

7ª - COMO DECORRE DO DISPOSTO NO N.º 3 DAQUELA DISPOSIÇÃO LEGAL CONJUGADA COM AS ALÍNEAS D) E E) DO ARTIGO 2.º;

8ª - MAS MESMO QUE ASSIM NÃO FOSSE, TRATANDO-SE A RECORRENTE DE PESSOA COLECTIVA DE DIREITO PÚBLICO INTEGRADA NO PODER LOCAL, SEMPRE A AUTORIZAÇÃO MINISTERIAL PREVISTA NAQUELA DISPOSIÇÃO LEGAL SE TERIA DE ENTENDER COMO AUTORIZAÇÃO A PRESTAR POR QUEM, NA PESSOA COLECTIVA, TEM PODERES PARA CONTRAIR A DESPESA,

9ª - ISTO É, O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA RECORRENTE QUE FOI QUEM DELIBEROU A CONTRATAÇÃO;



10ª - POR OUTRO LADO, INTEGRANDO A “REGALIA” DO SEGURO UMA COMPENSAÇÃO DEVIDA PELA ESPECIAL PENOSIDADE E INSALUBRIDADE DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO, BEM COMO PELOS RISCOS ACRESCIDOS IMPOSTAS AOS COLABORADORES DA RECORRENTE, SALVO O DEVIDO RESPEITO, NÃO SE PODERÁ INVOCAR QUALQUER ACUMULAÇÃO DE BENEFÍCIOS;

11ª - OS BENEFÍCIOS NORMAIS DESTINAM-SE A COMPENSAR O TRABALHO PRESTADO EM CONDIÇÕES NORMAIS. PARA CONDIÇÕES DE TRABALHO ESPECIAIS É RAZOÁVEL A ATRIBUIÇÃO DE “COMPLEMENTOS”, COMO DIZ, E BEM, A LEI;

12ª - DE RESTO, O “PRÉMIO” A SUPORTAR É, COMPARATIVAMENTE COM O BENEFÍCIO ATRIBUÍDO, TÃO EXÍGUO,

13ª - O QUE, CONJUGADO COM O FACTO DE TAL SEGURO ESTAR A SER ATRIBUÍDO A TRABALHADORES EM CONDIÇÕES SEMELHANTES E EM CONDIÇÕES MUITO MENOS GRAVOSAS NA MAIORIA DELES, FAZ COM QUE A SUA NÃO ATRIBUIÇÃO AOS COLABORADORES DA RECORRENTE CONSTITUI UMA INSUPORTÁVEL DISCRIMINAÇÃO NEGATIVA;

14ª - DECIDINDO, COMO DECIDIU, DIVERSAMENTE DO ENTENDIMENTO PARCAMNETE EXPLANADO SUPRA, A DOUTA DECISÃO RECORRIDA VIOLOU, SALVO O DEVIDO RESPEITO, O DISPOSTO, DESIGNADAMENTE, NOS ARTIGOS 19.º, 1, B), DO DECRETO-LEI N.º 148/89[194/89], DE 2 DE JUNHO, 1.º E 5.º, 1, A), DO DECRETO-LEI N.º 53-A/98, DE 11 DE MARÇO, E 19.º, 3, DO DECRETO-LEI N.º 197/99 DE 8 DE JUNHO.”

3. Admitido o recurso foram os autos com vista ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto que emitiu douto parecer no sentido da improcedência do recurso e da confirmação da recusa do visto por entender que, “*não obstante a razoabilidade da argumentação da Recorrente que colherá alguns apoios numa perspectiva de justiça social, o certo é que perante o teor das normas e princípios invocados na decisão sub judice, não se alcança que a pretensão formulada possa proceder*”.

4. Corridos os demais vistos legais cumpre apreciar e decidir.



## 4.1. Os Factos

A matéria de facto fixada no acórdão recorrido, que não foi impugnada, foi a seguinte:

- a) “O contrato tem por objecto a contratação de um seguro de saúde de grupo para os colaboradores da LIPOR, cobrindo despesas de hospitalização, parto e assistência ambulatoria (designadamente, consultas, exames auxiliares de diagnóstico, tratamentos e medicamentos);
- b) A contratação foi precedida de concurso público de âmbito internacional, publicitado no *Jornal Oficial da União Europeia* em 14 de Outubro de 2006, no *Diário da República*, 2.<sup>a</sup> Série, n.º 204, de 23 de Outubro de 2006 (parte especial) e nos jornais *Público* e *Jornal de Notícias* de 16 de Outubro de 2006;
- c) Apresentaram-se a concurso cinco concorrentes, tendo, no Acto Público realizado entre 19 e 22 de Dezembro de 2006, sido excluídos três e admitidos dois: a *MÉDIS, Companhia Portuguesa de Seguros de Saúde, S.A.* e a *G.A. – Mediação de Seguros, Lda.* (cfr. Acta a fls. 293 e sgs.);
- d) A adjudicação, fundamentada no critério da proposta economicamente mais vantajosa, recaiu sobre a proposta correspondente à opção E da *MÉDIS*, tendo sido efectuada por deliberação de 2 de Maio de 2007 do Conselho de Administração da *LIPOR*;
- e) O contrato foi celebrado em 20 de Agosto de 2007;
- f) A *LIPOR, Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto*, é uma Associação de Municípios, pessoa colectiva de direito público, constituída com o objecto imediato de proceder à “*reciclagem, valorização, tratamento e aproveitamento final dos resíduos sólidos entregues pelos municípios associados, e por outras entidades que a associação venha a admitir, bem como à gestão, manutenção e desenvolvimento das infra-*



*estruturas necessárias para o efeito”* (cfr. Estatutos da *LIPOR*, publicados no *Diário da República*, III Série, n.º 130, de 5 de Junho de 2001);

- g)** As Associações de Municípios dispõem de quadro de pessoal próprio, preenchido através de requisição ou destacamento de funcionários públicos ou da contratação de pessoal sujeito ao regime do contrato individual de trabalho. No caso, a *LIPOR* não esclarece qual a composição do seu quadro de pessoal e o regime dos seus colaboradores, mas, nos esclarecimentos prestados em 3 de Outubro de 2007 (cfr. fls. 247 e segs.), evidencia deter pessoal sujeito ao regime da função pública;
- h)** Tanto os funcionários públicos como os trabalhadores em regime de contrato individual de trabalho são beneficiários de protecção social pública na doença, os primeiros através da ADSE e os segundos através da Segurança Social.”

## 4.2. Apreciando.

O recorrente sustenta a sua pretensão em quatro argumentos:

- a) Há fundamento legal para a contratação do seguro de saúde pela *LIPOR* para os seus trabalhadores;
- b) Tal contratação funda-se em razões de natureza excepcional;
- c) Com a atribuição de um seguro de saúde aos trabalhadores da *LIPOR* não se verifica acumulação de benefícios de idêntica natureza; e
- d) Existem outras entidades de capitais públicos que atribuem aos seus colaboradores um seguro de saúde.

Vejamos se assiste razão ao recorrente.

### **A existência de fundamento legal.**

A este propósito convirá recordar que quando o contrato foi submetido a fiscalização prévia e quando questionada sobre o fundamento legal para a



atribuição de um complemento de assistência na doença aos seus colaboradores, a LIPOR veio dizer: *sucede que esta legislação especial não existe, pelo que estamos perante um “vazio legislativo”, e então, a LIPOR entendeu como razoável a atribuição de um seguro de saúde ...* (ofício nº S/7501/2007 de 3-10-2007 – documento anexo, pontos 15 e 21 dos esclarecimentos à questão 1).

Agora, em sede de recurso, invoca a LIPOR como normas permissivas da atribuição aos seus trabalhadores de um seguro de saúde o artº 19º, nº 1 al. b) do Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho e o artºs 1º e 5º, nº 1 al. a) do Decreto-Lei nº 53-A/98, de 11 de Março.

O Decreto-Lei nº 184/89 estabelece os princípios gerais em matéria de emprego público, remunerações e gestão de pessoal da função pública e, no que para o caso interessa, dispõe no artº 15º, nº 1 que *o sistema retributivo da função pública é composto por: a) remuneração base; b) prestações sociais e subsídios de refeição; c) suplementos.*

E o invocado artº 19º estipula que *os suplementos são atribuídos em função de particularidades específicas da prestação de trabalho e só podem ser considerados os que se fundamentem em: b) trabalho prestado em condições de risco, penosidade ou insalubridade.* O nº 3 do mesmo artigo prevê que *a fixação das condições de atribuição dos suplementos é estabelecida mediante decreto-lei.*

Por força deste preceito foi publicado o Decreto-Lei nº 53-A/98, de 11 de Março que tem por objecto a fixação do *regime de atribuição de suplementos e outras compensações que se fundamentem na prestação de trabalho em condições de risco, penosidade e insalubridade* (artº 1º) e se



aplica, além de outros, *aos serviços e organismos da administração central, local e regional, ... (artº 2º).*

Apesar da definição do âmbito de aplicação institucional constante do citado artº 2º e de em termos de âmbito pessoal de aplicação o nº 1 do artº 3º determinar que *o presente diploma aplica-se aos funcionários e agentes que exerçam funções nos serviços e organismos referidos no artigo anterior*, portanto aos funcionários das autarquias locais, o artº 13º previa: *no prazo máximo de 150 dias serão igualmente regulamentadas as compensações, previstas no presente diploma, no âmbito de exercício de funções nos serviços e organismos da administração local*, o que nunca chegou a acontecer.

Assim, na falta de tal regulação, como o prevêm os artºs 2º e 3º, n.ºs 1 e 2, aplica-se directamente o Decreto-Lei nº 53-A/98 aos funcionários, agentes e pessoal em regime de contrato individual de trabalho da administração local.

O artº 4º precisa os conceitos de condições de risco (as que, devido à natureza das próprias funções e em resultado de acções ou factores externos, aumentem a probabilidade de ocorrência de lesão física, psíquica ou patrimonial), de penosidade (as que, por força da natureza das próprias funções ou de factores ambientais, provoquem uma sobrecarga física ou psíquica) e de insalubridade (as que, pelo objecto da actividade, pelos meios utilizados ou pelo ambiente, sejam susceptíveis de degradar o estado de saúde).

Face a estes conceitos não custa reconhecer que os trabalhadores da LIPOR, designadamente os que operam no segmento industrial, pela actividade que aquela desenvolve, laboram em condições de risco (de pelo menos lesão física) e





## Tribunal de Contas

---

de insalubridade, o que poder-lhes-ia conferir o direito a alguma, ou algumas, das compensações previstas se verificado o disposto no n.º 3 do art.º 6.º.

E o tipo de compensações a atribuir nestas circunstâncias são, de acordo com o art.º 5.º: a) suplemento remuneratório; b) duração e horário de trabalho adequados; c) dias suplementares de férias; e d) benefícios para efeitos de aposentação.

O suplemento remuneratório, estipula o art.º 6.º, é calculado de acordo com o nível de risco, penosidade ou insalubridade, com base no valor do 1.º escalão da categoria de ingresso de cada carreira, para o pessoal não integrado em carreira com base no valor do 1.º escalão da categoria de ingresso da carreira de origem e para quem não pertença a nenhuma carreira com base no 1.º escalão da categoria de ingresso da carreira técnica superior, nas seguintes percentagens:

- a) 20% no caso de alto risco, penosidade ou insalubridade;
- b) 15% no caso de médio risco, penosidade ou insalubridade;
- c) 10% no caso de baixo risco, penosidade ou insalubridade.

O suplemento remuneratório só é devido relativamente aos dias em que se verifique prestação efectiva de trabalho ou nas situações legalmente equiparadas, não é considerado para efeitos de cálculo dos subsídios de férias e de Natal, influi no cálculo da pensão de aposentação e está sujeito aos descontos legais obrigatórios.

O suplemento remuneratório só é, porém, atribuível quando, na fixação da remuneração base, não sejam consideradas as condições de trabalho em que são exercidas as respectivas funções (n.º 3 do art.º 6.º).

Ora, é ao suplemento remuneratório que o recorrente pretende equiparar o seguro de saúde a atribuir, por via do contrato em apreço, aos trabalhadores da LIPOR (ponto 21 das alegações).



Porém, como é bom de ver, a natureza, o regime e as condições de atribuição do suplemento remuneratório acabadas de enunciar, nada têm a ver com a atribuição de um seguro de saúde.

O suplemento remuneratório é de natureza pecuniária, integra-se na remuneração, o seu montante é diferenciado consoante a carreira em que o beneficiário está inserido, é tributável e releva para o cálculo da pensão de aposentação.

O seguro de saúde representa a atribuição de um complemento, em espécie, de protecção na doença e insere-se, por isso, nos sistemas particulares de assistência e protecção da saúde. E não é o facto de ser a entidade empregadora – a LIPOR, no caso – a suportar os encargos com o prémio de seguro que converte a sua atribuição em suplemento pecuniário. É a própria natureza de um e de outro que o não consente.

Não são, portanto, aplicáveis ao caso em apreço, ao contrário do que pretendia o recorrente, o disposto no artº 19º, nº 1 al. b) do Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho e no artº 5º, nº 1 al a) do Decreto-Lei nº 53-A/98, de 11 de Março.

Assim e como já se havia concluído no acórdão recorrido, carece de suporte legal a contratação do seguro de saúde a atribuir aos trabalhadores da LIPOR.

A propósito da carência do suporte legal para a contratação do seguro de saúde, alega o recorrente que o artº 19º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho não se lhe aplica.

Mas isso já o acórdão recorrido dizia. A invocação do citado artº 19º teve como objectivo apenas realçar o carácter excepcional da contratação de seguros, tendo-se ressalvado a não aplicação do regime ali prevista à recorrente ao escrever-se na nota de rodapé nº 3: *Consideramos que a excepção consagrada no n.º 3 desta norma afasta a necessidade de autorização ministerial mas não retira a natureza excepcional a este tipo de contratação.*



## **As razões de natureza excepcional**

As razões de natureza excepcional invocadas pelo recorrente prendem-se com os riscos e a insalubridade que comporta o exercício da actividade que lhe está cometida, a separação e tratamento de lixos.

Estas condições de risco e insalubridade já se admitiu poderem existir, se bem que o recorrente dê larga notícia nas suas alegações da forte actividade que desenvolveu e desenvolve em termos de higiene, saúde e segurança no trabalho e das certificações que nestes domínios conseguiu (pontos 10 e 11 das alegações). Mas a existirem essas condições de risco e insalubridade elas justificariam a atribuição do suplemento remuneratório, a que antes nos referimos, caso essas mesmas condições não tivessem sido consideradas na fixação da remuneração base dos trabalhadores da LIPOR, o que se desconhece e tão-pouco cabe no âmbito deste recurso.

## **A não verificação de acumulação de benefícios de idêntica natureza**

Sobre este argumento remete-se para a própria alegação do recorrente que expressamente refere que os trabalhadores da LIPOR são beneficiários da ADSE e que é ela “quem suporta a despesa do recurso pelos seus funcionários ao serviço da ADSE” (ponto 29 das alegações).

Mantém-se, pois, válido o que a este propósito se escreveu no acórdão recorrido e que é importante lembrar:

*A recente evolução legislativa aponta claramente no sentido de harmonizar os sistemas de protecção social e de protecção na saúde para os trabalhadores sujeitos ao regime da função pública e ao regime geral, restringindo mesmo o âmbito e cobertura dos anteriormente existentes subsistemas públicos de apoio aos cuidados de saúde dos funcionários<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> *Vejam-se, designadamente, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de Junho, e os Decretos-Lei n.ºs 212/2005, de 9 de Dezembro, 234/2005, de 30 de Dezembro, e 122/2007, de 27 de Abril.*



*Nesta evolução releva, em particular, o princípio de não acumulação de benefícios de idêntica natureza, por razões de justiça social, igualdade, equidade e, ainda, de economia e eficiência. Tenha-se em atenção a formulação dada ao princípio da Não Cumulação pela alínea b) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril: “(...) assegura não serem as prestações de acção social complementar cumuláveis com outras de idêntica natureza e finalidade, desde que plenamente garantidas pelos regimes gerais de protecção social”.*

*Neste mesmo sentido, o artigo 9.º do mesmo diploma legal revogou todos os regulamentos existentes relativos a comparticipações em despesas de saúde.*

*Na mesma linha, e sem restrição do seu âmbito de aplicação, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 28 de Dezembro, inserido no Capítulo relativo às Disposições Finais da Lei do Orçamento para 2007, dispôs que: “Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde”.*

### **Existem outras entidades de capitais públicos que atribuem aos seus colaboradores um seguro de saúde**

A atribuição, por outras entidades de capitais públicos ou maioritariamente públicos que desenvolvem actividades idênticas as da recorrente, de seguros de saúde aos respectivos trabalhadores, e cuja legalidade não cabe aqui avaliar, não é fundamento legal para a atribuição de igual benefício aos trabalhadores da LIPOR, que, como já se referiu, é uma Associação de Municípios e, como tal, sujeita ao princípio da legalidade.



## Tribunal de Contas

---

5. De acordo com o artº 3º, nº 2, al e) da Lei nº 2/07, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais – LFL), do ponto 2.3.4.2. al d) do POCAL e do artº 42º, nº 6 al. a) da Lei do Enquadramento Orçamental<sup>2</sup> (normas de inquestionável natureza financeira), regime a que a LIPOR se encontra sujeita por força dos artºs 22.º, 28.º e 34.º da Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, e dos seus próprios Estatutos, nenhuma despesa pode ser realizada sem que haja lei que a permita.
- Por sua vez, nos termos do artº 3º, nº 4 da LFL e do artº 95º, nº 2 al. b) da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro são nulas as deliberações que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei.

Bem andou, pois, o acórdão recorrido ao negar o visto ao contrato com fundamento nas alíneas a) e b) do artº 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto.

6. Assim, pelos fundamentos expostos acorda-se, em Plenário da 1ª Secção, em negar provimento ao recurso, confirmando na íntegra o acórdão recorrido e a recusa do visto ao contrato em questão.

São devidos emolumentos [n.º 1, al. b) do artº 16º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio].

Diligências necessárias.

Lisboa, 26 de Fevereiro de 2008.

---

<sup>2</sup> Aplicável por força do artº 4º, nº 1 da LFL



# Tribunal de Contas

---

(Relator: Cons. Pinto Almeida)

(Cons. Santos Soares)

(Cons<sup>a</sup>. Helena Ferreira Lopes)

O Procurador-Geral Adjunto

(Daciano Pinto)