

ASSUNTO:	Freguesia. Eleitos Locais. Seguro.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_CG_15371/2025
Data:	15/12/2025

Pelo Presidente da Junta de Freguesia foi solicitado parecer sobre o seguinte:

"(...) a fim de contratarmos seguro de acidentes para os eleitos da assembleia de freguesia de (...), agradecemos nos informem em que moldes devem ser feitos e se devem incluir todos os eleitos, efetivos e suplentes, uma vez que podem ser substituídos à última hora para participação em assembleia de freguesia."

Cumpre, assim, informar:

I

Um dos direitos que é consagrado aos titulares de mandato autárquico pelo Estatuto dos Eleitos Locais (EEL - Lei n.º 29/87, de 30 de junho; na redação atual) é "**A proteção em caso de acidente;**" (cf. alínea I) do n.º 1 do artigo 5.º).

Para tal, sobre o correspondente **seguro de acidentes** prevê o artigo 17.º do EEL que:

"Artigo 17.º - Seguro de acidentes

1 - Os membros de órgãos autárquicos têm direito a um seguro de acidentes pessoais mediante deliberação do respetivo órgão, que fixará o seu valor.

2 - Para os membros dos órgãos executivos em regime de permanência o valor do seguro não pode ser inferior a 50 vezes a respetiva remuneração mensal."

Nesta medida, "**A responsabilidade pelos acidentes pessoais que ocorrem com os autarcas no desempenho das funções autárquicas ou por causa delas é da autarquia, impondo a lei a transferência dessa responsabilidade para uma seguradora, através da celebração de um contrato de seguro.** Neste tipo concreto de contrato de seguro a relação jurídica que emerge do contrato é tripartida, já que o tomador do seguro (a autarquia que transfere a responsabilidade para a seguradora) não é o beneficiário do seguro, sendo este efectuado a favor de terceiro (eleito local)." - como referido pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro de 14 de julho de 2004 (Parecer n.º 189/04').

¹ Que está disponível para consulta em: <https://www.ccdrc.pt/pt/33656/>

II

Conforme definido no artigo 210.º do Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de abril (Regime jurídico do contrato de seguro, na sua atual redação), *“No seguro de acidentes pessoais, o segurador cobre o risco da verificação de lesão corporal, invalidez, temporária ou permanente, ou morte da pessoa segura, por causa súbita, externa e imprevisível.”*

Para efeitos do previsto no artigo 17.º do EEL, está em causa um contrato de seguro de pessoas (cf. artigo 175.º/1 do Decreto-Lei n.º 72/2008)², o qual *“pode ser contratado como seguro individual ou seguro de grupo”* (cf. artigo 176.º/1).

Relativamente aos beneficiários do seguro, atente-se nos artigos 198.º e 199.º do Decreto-Lei n.º 72/2008:

“Artigo 81.º - Designação beneficiária

Salvo convenção em contrário, no seguro de pessoas a pessoa segura designa o beneficiário, aplicando-se no demais o regime geral da designação beneficiária.

Artigo 198.º - Designação beneficiária

1 - Salvo o disposto no artigo 81.º, o tomador do seguro, ou quem este indique, designa o beneficiário, podendo a designação ser feita na apólice, em declaração escrita posterior recebida pelo segurador ou em testamento.

2 - Salvo estipulação em contrário, por falecimento da pessoa segura, o capital seguro é prestado:

- a) Na falta de designação do beneficiário, aos herdeiros da pessoa segura;*
- b) Em caso de premoriência do beneficiário relativamente à pessoa segura, aos herdeiros desta;*
- c) Em caso de premoriência do beneficiário relativamente à pessoa segura, tendo havido renúncia à revogação da designação beneficiária, aos herdeiros daquele;*
- d) Em caso de comoriência da pessoa segura e do beneficiário, aos herdeiros deste.*

3 - Salvo estipulação em contrário, no seguro de sobrevivência, o capital seguro é prestado à pessoa segura, tanto na falta de designação do beneficiário como no caso de premoriência do beneficiário relativamente à pessoa segura.

Artigo 199.º - Alteração e revogação da cláusula beneficiária

² O contrato de seguro de pessoas *“compreende a cobertura de riscos relativos à vida, à saúde e à integridade física de uma pessoa ou de um grupo de pessoas nele identificadas”* (cf. artigo 175.º/1 do Decreto-Lei n.º 72/2008).

1 - A pessoa que designa o beneficiário pode a qualquer momento revogar ou alterar a designação, excepto quando tenha expressamente renunciado a esse direito ou, no seguro de sobrevivência, tenha havido adesão do beneficiário.

2 - Em caso de renúncia à faculdade de revogação ou, no seguro de sobrevivência, tendo havido adesão do beneficiário, o tomador do seguro, salvo convenção em contrário, não tem os direitos de resgate, de adiantamento e de redução.

3 - O poder de alterar a designação beneficiária cessa no momento em que o beneficiário adquira o direito ao pagamento das importâncias seguras.

4 - No caso de a pessoa segura ter assinado, juntamente com o tomador do seguro, a proposta de seguro de que conste a designação beneficiária ou tendo a pessoa segura designado o beneficiário, a alteração da designação beneficiária pelo tomador do seguro carece do acordo da pessoa segura, sem prejuízo do disposto quanto ao seguro de grupo.

5 - A alteração da designação beneficiária feita por pessoa diversa da pessoa segura ou sem o acordo desta deve ser comunicada pelo segurador à pessoa segura, sem prejuízo do disposto quanto ao seguro de grupo."

Conforme estipulado no n.º 2 do artigo 187.º do Decreto-Lei n.º 72/2008, relativamente à apólice dos seguros de grupo, *"Das condições gerais ou especiais dos contratos de seguro de grupo devem constar, além dos elementos referidos no número anterior, os seguintes: a) As obrigações e os direitos das pessoas seguras; b) A transferência do eventual direito ao valor de resgate para a pessoa segura, no mínimo na parte correspondente à sua contribuição para o prémio, caso se trate de um seguro contributivo; c) A entrada em vigor das coberturas para cada pessoa segura; d) As condições de elegibilidade, enunciando os requisitos, para que o candidato a pessoa segura possa integrar o grupo".*

Portanto, o seguro de acidentes pessoais de eleitos locais, que é responsabilidade da autarquia nos termos do artigo 17.º do EEL, constitui um seguro de grupo que deve ser contratualizado através de uma **apólice coletiva que seja flutuante (ou aberta)**: ou seja, aquela modalidade de apólice que *"devido às características especiais do risco (variação do objeto segurado, modificação na importância do capital coberto, etc.), concede ao segurado, dentro de certos limites e prévio reconhecimento de determinadas condições, uma garantia 'aberta' na qual podem ser estabelecidos aumentos ou diminuições. Normalmente, a apólice flutuante é consequência da necessidade de simplificar administrativamente os trâmites que exigiria a atualização sucessiva do conteúdo de uma apólice em que o objeto segurado estivesse sujeito a variações de diversas naturezas. Imagina-se, nesse sentido, uma apólice coletiva de acidentes pessoais para os empregados de uma empresa, na qual automaticamente ocorrem*

incorporações e exclusões dos empregados, ou numa apólice que cubra o risco de incêndio das mercadorias depositadas em grandes armazéns. Nesses casos, a apólice flutuante ou aberta é uma ferramenta prática que permite, dentro de certos limites, manter segurados, em todo momento, todos os empregados da empresa ou todas as mercadorias em estoque, conforme exemplos mencionados.”³.

III

É entendimento destes serviços de apoio jurídico às autarquias locais que “*A autarquia consulente deve observar o disposto no Código dos Contratos Públicos, realçando-se que – como vem defendendo o Tribunal de Contas*⁴ –, *uma vez que o mercado de seguros é um mercado concorrencial, as prestações objeto do contrato de seguro de acidentes pessoais devem ser submetidas à concorrência.*”⁵.

Uma vez que, este seguro obrigatório para eleitos locais não é o único seguro a que esta autarquia está obrigada a adquirir – devendo ter seguros de acidentes de trabalho que acautelem os trabalhadores em funções públicas da freguesia –⁶, consideramos que a entidade consulente deve incluir esta cobertura de seguro de acidentes pessoais dos eleitos locais no contrato de seguro que tenha em vigor.

Com efeito, tal é o que resulta dos **princípios da unidade da despesa pública e da proibição do fracionamento** – nos termos das disposições conjugadas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.^º do Decreto-Lei n.º 197/99 e do n.º 8 do artigo 17.^º do Código dos Contratos Públicos (CCP – aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro; na redação atual) –, que determinam que despesas do mesmo tipo, para o

³ Cf. Dicionário MAPFRE de Seguros, disponibilizado pela Fundación MAPFRE em <https://www.fundacionmapfre.com.br/publicacoes/dicionario-mapfre-seguros/apolice-flutuante-ou-aberta/#>

⁴ “V., por exemplo, o Acórdão acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/lsss/Documents/2021/ac015-2021-1sss.pdf>”

⁵ Veja-se o Parecer INF_DSAJAL_TL_2398/2022 de 18/02/2022 (Processo n.º 2022.02.02.9312).

⁶ Como explicado pela Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP): “*Os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente de estarem enquadrados no regime geral de segurança social – inscritos nas instituições de segurança social – ou no regime de proteção social convergente (RPSC), estão todos abrangidos especificamente pelo Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, com exceção dos trabalhadores que exercem funções em entidades excluídas do âmbito de aplicação deste decreto-lei – cfr. art.º 2.º n.ºs 1 e 4, com a redação dada pelo art.º 9.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro (parte preambular), ou seja, aos trabalhadores com relação jurídica de emprego público que exerçam funções no setor empresarial do Estado, por exemplo, aplica-se o regime geral, devendo a respetiva entidade empregadora celebrar contratos de seguros de acidentes de trabalho. Apesar dos serviços e organismos das administrações regionais e autárquicas serem abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 503/99, cfr. art. 2.º n.º 2, podem estes transferir a responsabilidade por acidentes em serviço para entidades seguradoras (cfr. art. 45.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 503/99).”* – em <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=833552a6-654b-47b7-b3ae-f0656bact927>

⁷ Dispõe o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99;

“Artigo 16.º – *Unidade da despesa*

1 – *Para efeitos do presente diploma, a despesa a considerar é a do custo total da locação ou da aquisição de bens ou serviços.*

2 – *É proibido o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma.”*

⁸ De acordo com o n.º 8 do artigo 17.º do CCP: “*O valor do contrato não pode ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais, designadamente das constantes do presente Código.”.*

mesmo fim e no mesmo ano, devem ser agregadas e realizadas em conjunto através do mesmo procedimento pré-contratual – portanto, não fracionadas – para garantir concorrência, transparência e também por questões de racionalidade e eficácia de gestão do erário público, impedindo que um contraente público divida uma grande despesa em partes menores para contornar regras de contratação pública (como ajustes diretos) e fugir a procedimentos mais exigentes.

IV

Em conclusão,

1. Para dar cumprimento ao disposto no artigo 17.º/1 do EEL, a entidade consulente deve contratualizar um seguro de grupo de acidentes pessoais para eleitos locais.

1.1. Assim, deve adicionar essa cobertura ao contrato de seguros de acidentes pessoais que já tenha contratualizado, nomeadamente para os seus trabalhadores, caso tal seja possível, bem como deve incluir essa cobertura numa futura contratualização de contrato de seguro, que deve englobar todas as coberturas obrigatórias de que a autarquia seja responsável.

1.2. Na contratualização do seguro de acidentes pessoais dos eleitos da freguesia, devem ser respeitados os procedimentos e regras de contratação pública, nos termos do fixado no CCP e demais legislação aplicável.

2. Este seguro de acidentes pessoais de eleitos locais, ao nível do respetivo objeto e âmbito, destina-se a garantir os acidentes corporais sofridos pelos respetivos autarcas, eleitos locais, quando se encontrem ao serviço da autarquia, em qualquer parte do mundo, conforme previsto no n.º 1 do artigo 17.º do EEL.

2.1. Assim, o seguro deve abranger, como pessoas seguras, os seguintes eleitos locais: presidente da junta de freguesia e vogais do órgão executivo; todos os membros da assembleia de freguesia (incluindo o presidente do órgão deliberativo).

2.2. Para tal, deve ser tido em conta que os membros da assembleia de freguesia participam, anualmente, em 4 sessões ordinárias (cf. artigo 11.º/1 do Regime Jurídico das Autarquias Locais [RJAL – aprovado em anexo pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; na redação atual]), para além das sessões extraordinárias que sejam convocadas nos termos do artigo 28.º do RJAL. De igual modo, deve ser tido em consideração que a junta de freguesia (composta pelo presidente e pelos vogais) reúne ordinariamente uma vez por mês, ou quinzenalmente, se o julgar conveniente, e extraordinariamente sempre que necessário (cf. artigo 20.º/1 do RJAL).

2.3. Deve ser indicado, também, que os membros da assembleia de freguesia exercem o mandato em regime de não permanência, e quanto aos membros da junta, indicar se o presidente optou pelo exercício

de funções a tempo inteiro ou a meio tempo (nos termos permitidos pela lei) ou se esse eventual tempo inteiro ou meio tempo foram distribuídos pelos vogais.

3. Tratando-se de um seguro de grupo relativo a um conjunto de eleitos locais que abrange não só os membros efetivos dos órgãos da freguesia, mas também as pessoas que os devam substituir nos termos da lei (que figuram como suplentes na respetiva lista)⁹, a respetiva apólice coletiva deve ser contratualizada na modalidade flutuante (ou aberta).

3.1. Com efeito, uma vez que a entidade tomadora do seguro, a freguesia, deve indicar os nomes das pessoas beneficiárias, que integram o grupo do seguro, importa ficar salvaguardado que o segurador assume a cobertura do exercício de funções por quem os vá substituir como eleitos locais - isto é aquelas pessoas que, figurando nas listas como suplentes, têm, de assumir mandato nas situações de substituições ou suspensões temporárias dos membros efetivos dos órgãos da freguesia -, sem que tal implique a necessidade de comunicação das referidas alterações temporárias, por parte da freguesia, uma vez que a citada situação não aumenta o número de pessoas seguras e correspondentemente, o risco assumido pelo segurador.

3.1.2. Assim, deve a freguesia indicar no caderno de encargos do procedimento de aquisição deste seguro, ou de seguro que inclua a coberta de acidentes pessoais para os eleitos locais dos órgãos da autarquia, quem são os membros efetivos da junta e da assembleia de freguesia, com identificação das pessoas que figuram como suplentes nas respetivas listas.

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.

À consideração superior.

⁹ Ver o artigo 79.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação atual.