

ASSUNTO:	Seguro
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TR_13003/2023
Data:	23-11-2023

Pela empresa municipal é solicitado o seguinte esclarecimento:

«A (...), EM é uma empresa local à qual se aplica o regime jurídico da atividade empresarial local que consta da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, regendo-se as empresas locais pelo disposto neste diploma, na lei comercial, nos respetivos estatutos e, subsidiariamente, pelo regime do setor público empresarial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, sem prejuízo das normas imperativas aí previstas.

É intenção do Conselho de Administração desta empresa municipal atribuir aos seus funcionários um seguro de saúde.

Querendo cumprir escrupulosamente a legislação relativa à atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, vimos pelo presente, solicitar a Vs.exas, informação se existe algum impedimento legal à atribuição deste seguro de saúde por parte da (...), E.M..»

Cumpre, pois, informar:

I

Decorre do art.º 21.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, na sua atual redação, que “as empresas locais regem-se pela presente lei, pela lei comercial, pelos estatutos e, subsidiariamente, pelo regime do setor empresarial do Estado, sem prejuízo das normas imperativas neste previstas.”

A propósito da natureza das empresas locais, no Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 23-06-2015, relativo ao Processo 169/15.0T8AMT-C.P pode ler-se o seguinte<sup>1</sup>:

“Prevê expressamente o artigo 19.º, n.º 4, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (doravante designado por RJEL), aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, que as empresas locais - de que as empresas municipais constituem uma espécie -, são pessoas coletivas

---

<sup>1</sup> Ver em:

<http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/69b0982cb42b05d680257e760036f9b5?OpenDocument>

de direito privado. Neste contexto, atendendo às regras hermenêuticas já enunciadas e a outros argumentos de ordem histórica e sistemática que adiante desenvolveremos, dificilmente se pode arredar a referida natureza.

Há quem entenda, no entanto, que esse resultado é possível, esbatendo o elemento literal já assinalado e acentuando, ao invés, aquele que decorre do regime jurídico aplicável a tais empresas, mormente quando, como é o caso, estamos perante uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos. Em tais circunstâncias, chegaríamos à conclusão de que estamos perante um **organismo de direito público** (...).

Segue esta tese, Carlos José Batalhão (...), para quem, independentemente da sua natureza jurídica, o que é decisivo “é o regime jurídico a que estão sujeitas as empresas locais e a sua subordinação a vários vínculos jurídico-públicos (...)”<sup>2</sup>. Trata-se, como conclui o mesmo Autor, de “um regime jurídico sui generis, especial, extravagante, que fica entre o direito público e o direito privado contrastante com a disciplina comum das sociedades comerciais; é um direito privado publicizado”(...)

Ao invés das sociedades comerciais, acrescenta, “as empresas locais regem-se específica e primeiramente pela lei do SEL (Lei n.º 50/2012), pelas normas imperativas do capítulo V (arts. 62.º a 67.º) e ainda, por alguns artigos do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro (regime do setor empresarial do Estado...).

(...) É neste contexto que vem a ser aprovada pela Lei n.º 50/2012, o RJAEI, já mencionado.

Nele se observam alterações significativas, que, para o que está em causa nestes recursos, cumpre destacar:

Em primeiro lugar, a atividade empresarial local passa a ser desenvolvida pelos municípios, pelas associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e pelas áreas metropolitanas, através dos serviços municipalizados ou intermunicipalizados e das empresas locais (artigo 2.º).

Depois, desaparece o dualismo organizativo que vigorava na Lei n.º 53-F/2006, e as empresas locais passam a ser apenas as sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes exercem, de forma direta ou indireta, uma influência dominante, motivada pela propriedade (detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto) ou controlo de gestão (que se traduz no direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de

---

<sup>2</sup> “Empresas Municipais, S.A. (“S” de Sociedades e “A” de Anómalas) e a Aplicação do CIRE, prefácio de Pedro Costa Gonçalves, AEDRL, Braga 2015, pág. 67.”

administração ou de fiscalização ou qualquer outra forma de controlo de gestão em relação às mesmas - artigo 19.º, n.º 1, do RJAEL.

Em terceiro lugar, as empresas locais, que são sempre de responsabilidade limitada (por quotas ou anónimas), ao contrário do que sucedia anteriormente com as entidades empresariais locais que eram qualificadas como pessoas coletivas de direito público, passam expressamente a ser tidas por lei como “pessoas coletivas de direito privado” (artigo 19.º, n.º 4, do RJAEL)(...).

E, em quarto lugar, ao nível do regime jurídico que lhes é aplicável, passa também a haver uma inversão do plano subsidiário; ou seja, enquanto, antes, depois do regime específico e dos estatutos, as empresas municipais estavam, subsidiariamente, sujeitas ao “regime do sector empresarial do Estado e pelas normas aplicáveis às sociedades comerciais”, presentemente, as empresas locais regem-se pelo regime jurídico que lhe é próprio e, depois, “pela lei comercial, pelos estatutos e, subsidiariamente, pelo regime do setor empresarial do Estado, sem prejuízo das normas imperativas neste previstas” (artigo 21.º, do RJAEL).

II

O artigo 27.º da Lei n.º 24-D/2022 de 30 de dezembro, que aprovou o orçamento de Estado para o corrente ano, determina o seguinte:

### **“Artigo 27.º**

#### **Proteção social complementar dos trabalhadores em regime de contrato individual de trabalho**

1 — As entidades públicas a cujos trabalhadores se aplique o regime do contrato individual de trabalho podem contratar seguros de saúde e de acidentes pessoais, desde que destinados à generalidade dos trabalhadores, bem como outros seguros obrigatórios por lei ou previstos em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.

2 — As entidades previstas no n.º 3 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, podem contratar ou renovar seguros de saúde, apenas em situações excecionais e devidamente fundamentadas, e desde que autorizadas pelo membro do Governo responsável pela área das finanças”

No Acórdão n.º 11/2016-21JUL-1.ª S/SS do Tribunal de Contas<sup>3</sup>, acerca desta matéria, (confirmado pelo Acórdão 18/2017- PL- 1ª S) considerou-se o seguinte:

*“21. Para além disso a ... 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” (excetuando 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).*

*(...)*

*39. É assim que, por força do disposto no n.º 5 do artigo 2 da Lei n.º 91/2001, 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 n.º 37/2013, de 14 de junho e Lei n.º 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.*

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2016/ac011-2016-1sss.pdf>

40. Ou seja os fundos e serviços autónomos passaram a abranger hoje entidades que tenham a natureza de empresas, quer sejam entidades públicas empresariais, sociedades de capitais públicos, empresas locais e regionais, fundações, associações e até mesmo cooperativas.

(...)

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 156.º 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 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.”

Assim, é entendimento do TC no acórdão atrás, em parte, reproduzido, que a celebração de contratos de seguro estava vedada (à data em que o mesmo foi proferido) face ao disposto no art.º 156.º da LOE para 2007 já que esta norma determinou a cessação com efeitos a 1 de janeiro desse ano de “quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de proteção social ou de cuidados de saúde.”

Na mesma decisão considera-se ainda aplicável às empresas locais o disposto no Decreto-Lei n.º 14/2003 de 30 de janeiro.

Nesta conformidade, considerando o disposto no art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 14/2003 de 30 de janeiro, está proibida a atribuição de quaisquer regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório, em dinheiro ou espécie, diretos ou indiretos, que acresçam às componentes remuneratórias, designadamente, “Seguros dos ramos «Vida» e «Não vida», excetuando os obrigatórios por lei”.

No acórdão do Tribunal de Contas n.º 18/2017 – 30 de Maio – 1ª SECÇÃO/PL<sup>4</sup> clarifica-se quanto à natureza do seguro de saúde como componente da retribuição:

*“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.ºs 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 (...).*

*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 atribuídos e conceder prestações não garantidas e, até, vedadas pelos regimes públicos obrigatórios.”*

---

<sup>4</sup> Consultar em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2017/ac018-2017-1spl.pdf>

Contudo, o 27.º da Lei n.º 24-D/2022 de 30 de dezembro, que atrás reproduzimos (sendo que norma idêntica consta das leis que aprovaram os orçamentos de Estado desde 2017), consagrou a possibilidade de as **entidades públicas** a cujos trabalhadores se aplique o regime do contrato individual de trabalho poderem contratar seguros de doença e de acidentes pessoais, (desde que destinados à generalidade dos trabalhadores) bem como outros seguros obrigatórios por lei ou previstos em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.

Acompanhando o parecer referência 2014.06.03.4570 de 06-06-2014, “As empresas locais, são configuradas como pessoas coletivas de direito privada e, além disso, de responsabilidade limitada.

Não obstante tal configuração, está consagrado na Lei nº50/2012, de 31/08 que:

1. As empresas locais devem ser fundamentadas na melhor prossecução do interesse público.
2. Apenas podem ser criadas empresas locais cujo objeto social se insira nas atribuições das entidades públicas participantes. Tal significa, no que às empresas detidas pelos municípios interessa, que o respetivo objeto terá que se enquadrar nas atribuições municipais tal como vêm elencadas no art.º 23º do Regime Jurídico das Autarquias locais (Lei 75/2013, de 12/09). 2/4
3. A criação de empresas locais que não se insiram nestas atribuições configura a prática de ato nulo.
4. As empresas locais não poderão ter intuito exclusivamente mercantil, ou seja, não se podem basear na intenção única ou exclusiva da entidade pública participante de alcançar lucros ou proveitos económicos.
5. As empresas locais apenas podem ter como objeto a exploração de atividades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local (estando, no entanto, facultada a possibilidade desse objeto poder abranger mais de uma atividade
6. A gestão das empresas locais, visando tais necessidades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, deve articular-se com os objetivos prosseguidos pela entidade pública participante.
7. Impõe-se a celebração de contratos entre a entidade pública participante – contratos programa) e entre as entidades públicas participantes e os gestores locais – contratos de gestão.”

Nesta conformidade, na senda do preconizado por Carlos José Batalhão<sup>5</sup> admitindo-se que as empresas locais se consubstanciam num “organismo de direito público” “entendido como organismo criado para satisfazer necessidades de interesse geral sem carácter industrial ou comercial”, e

---

<sup>5</sup> Op. cit. pág. 112 e seguintes.

considerando que as empresas locais têm como finalidade a promoção e o desenvolvimento de atividades de reconhecido interesse público local, a admissibilidade de contratação de seguros de doença por parte das mesmas parece legalmente admitida, abrangendo os trabalhadores a que se aplique o regime do contrato individual de trabalho, conforme dispõe o art.º 27.º da LOE para o corrente ano.