

PARECER JURÍDICO N.º 2 / CCDR-LVT / 2020

Validade

 Válido

JURISTA

Conceição Nabais

ASSUNTO

RECURSOS HUMANOS

QUESTÃO

- Resumo das questões colocadas pela Autarquia
Serviços médicos disponibilizados gratuitamente a trabalhadores da Autarquia.

Para além dos encargos relacionados com a medicina no trabalho, a entidade consulente assume mais encargos com o fornecimento gratuito de outras especialidades médicas aos trabalhadores do Município, designadamente, através da realização de consultas, na área da medicina geral e familiar, ortopedia, urologia, psiquiatria e psicologia, pretendendo assim esclarecimento sobre a conformidade legal da despesa com o recurso à prestação gratuita destes serviços médicos.

PARECER

A) Princípio da Legalidade da Atividade Administrativa

Antes de prosseguirmos na análise propriamente dita da questão submetida à nossa apreciação e considerando o que vem informado pela entidade consulente, observa-se que a decisão da CM de proceder à transferência da responsabilidade pela reparação dos danos emergentes dos acidentes de trabalho para uma Companhia de Seguros, tem enquadramento legal, quer na Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprova em anexo a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas – LTFP «cf. alínea b) do art.º 5.º» quer no n.º 3 e segs. do art.º 45.º do Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, na sua atual redação.

Por sua vez, a promoção da segurança e saúde no trabalho, incluindo a prevenção, é hoje uma exigência imposta à função pública, cuja previsão legal decorre do disposto na alínea j) do art.º 4.º; nos art.ºs 16.º-A a 16.º-G e nas alíneas g), h) e i) do n.º 1 do art.º 71.º, todos da LTFP, na sua última versão introduzida pela Lei n.º 79/2019, de 2 de setembro.

Neste sentido, aplica-se aos trabalhadores em funções públicas a Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro «com as sucessivas alterações» que estabelece o regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho, cabendo assim a cada empregador público, órgão ou serviço, organizar os serviços de Saúde e Segurança no Trabalho «SST», de modo a assegurar adequadas condições de trabalho que previnam os riscos profissionais e promovam a saúde, bem-estar e segurança de todos os trabalhadores da administração pública.

Na verdade, de acordo com a informação interna da CM os serviços de SST já se mostram implementados e alegadamente em pleno funcionamento, com médicos da especialidade da medicina no trabalho e com enfermeiros do trabalho, para apoio na realização de vários exames de saúde.

A questão relacionada com a conformação legal da despesa relativa à prestação gratuita de várias especialidades médicas, para além dos serviços de medicina e enfermagem no trabalho, disponibilizados aos trabalhadores da CM remete-nos forçosamente para o princípio da legalidade a que está vinculada toda a atuação da Administração Pública.

O princípio da legalidade é a base sobre a qual assenta o Estado de Direito Democrático e que rege a atuação da Administração Pública. Este surge consagrado no art.º 266.º da Constituição da República Portuguesa e no art.º 3.º do Código do Procedimento Administrativo.

Segundo Marcelo Rebelo de Sousa, in *Direito Administrativo Geral*, Volume I, 1.ª edição de 2004, o princípio da legalidade decompõe-se em duas modalidades: preferência de lei e reserva de lei.

A preferência de lei determina que a atuação jurídico-administrativa se encontra subordinada à lei, não a podendo contrariar. Assim sendo, o art.º 266.º, n.º 2 da CRP e o art.º 3.º do CPA devem ser interpretados num sentido proibitivo. Como tal, em caso de conflito entre a lei e um ato da administração, a lei prevalece sobre este.

A reserva de lei exige que a atuação administrativa tenha sempre por base uma norma jurídica que habilita essa mesma atuação, isto é, os atos administrativos têm de ter fundamento no bloco legal.

Por seu lado, conforme afirma Mário Aroso de Almeida, in *Teoria Geral do Direito Administrativo*, Edições Almedina, 2012, a «lei não é apenas o limite, mas

PARECER JURÍDICO N.º ... / CCDR-LVT / 2020

o pressuposto e o fundamento de toda a atividade administrativa pelo que não existe Administração Pública, nem exercício da função administrativa, sem lei, sem norma legal que o fundamente. Isto permite-nos concluir que essa necessidade de permissão expressa acaba por restringir de forma significativa a competência e o campo de atuação que é conferido à Administração Pública.

E continua, a reserva de lei divide-se, por sua vez, em duas partes distintas: por um lado a necessidade da existência de precedência da lei, pois não basta que o fundamento normativo exista *per se*; por outro, exige-se a existência de uma reserva de densificação normativa, que exprima a necessidade de o mesmo fundamento jurídico-normativo possuir um grau de pormenorização suficiente para permitir antecipar adequadamente a atuação administrativa em causa.

Se a reserva de lei se bastasse com a existência de uma norma anterior - a chamada norma habilitante - poderia muito bem ser uma norma meramente formal, destituída de conteúdo, o que no limite levava a que a administração pudesse fazer tudo. Quer isto dizer que, quanto menor for a densidade da norma habilitante, maior espaço de atuação possuirá a administração, o que levará a uma diminuição do controlo jurisdicional.

Por conseguinte, a Administração Pública encontra-se restringida por limites legais, quando a lei estabelece que certo poder da administração só será validamente exercido se o órgão decisor fundamentar essa decisão (limites decorrentes de uma auto-vinculação), quando a própria administração restringe a sua margem de liberdade e (limites internos), que se prendem com os princípios da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da boa-fé e da proteção das posições jurídicas dos particulares.»

Em suma, podemos afirmar que a atuação da Administração Pública está toda ela vinculada e subordinada ao princípio da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da boa-fé e da proteção jurídica dos particulares.

B) Enquadramento Legal da Atribuição dos Apoios aos Trabalhadores dos Municípios e seus Familiares

Após esta breve abordagem dos princípios a que a Administração Pública está sujeita, vejamos agora os princípios da atuação dos membros dos órgãos das autarquias locais, fixados no Estatuto dos Eleitos Locais «EEL», aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na sua atual redação.

Assim estabelece o art.º 4.º do EEL: «No exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios: a) **Em matéria de legalidade e direitos dos cidadãos: i) Observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem; ii) Cumprir e fazer cumprir as normas constitucionais e legais relativas à defesa dos interesses e direitos dos cidadãos no âmbito das suas competências; iii) Atuar com justiça e imparcialidade; b) Em matéria de prossecução do interesse público: i) Salva-guardar e defender os interesses públicos do Estado e da respetiva autarquia; ii) Respeitar o fim público dos poderes em que se encontram investidos; iii) Não patrocinar interesses particulares, próprios ou de terceiros, de qualquer natureza, quer no exercício das suas funções, quer invocando a qualidade de membro de órgão autárquico; iv) Não intervir em processo administrativo, ato ou contrato de direito público ou privado nem participar na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que tenha interesse ou intervenção, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa, ou em que tenha interesse ou intervenção em idênticas qualidades o seu cônjuge, parente ou afim em linha reta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum; v) Não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão; vi) Não usar, para fins de interesse próprio ou de terceiros, informações a que tenha acesso no exercício das suas funções; c) Em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares: i) Participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos; ii) Participar em todos os organismos onde estão em representação do município ou da freguesia.**» (negrito e sublinhado nossos).

Por sua vez, relativamente à matéria de que nos ocupamos, a alínea p) do n.º 1 do art.º 33.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, determina o seguinte: «*compete à câmara municipal: deliberar sobre a concessão de apoio financeiro ou de qualquer outra natureza a instituições legalmente constituídas ou participadas pelos trabalhadores do município, tendo por objeto o desenvolvimento de atividades culturais, recreativas e desportivas, ou a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respetivos familiares.*»

Faz-se notar, que a competência da câmara municipal para a atribuição destes apoios estava antes prevista nas alíneas o) e p) do n.º 1 do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, cuja regulamentação foi concretizada pelo Decreto-Lei n.º 13/2011, de 25 de janeiro.

Atenta a publicação, posteriormente, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, foi a matéria da competência da câmara municipal para deliberar sobre a concessão de apoio financeiro ou de qualquer outra natureza a instituições legalmente constituídas ou participadas pelos trabalhadores do município, submetida à Reunião de Coordenação Jurídica RCJ entre as CCDR's e a DGAL, realizada em 11 de novembro de 2013, donde resultou a Solução Interpretativa Uniforme SIU, homologada por Despacho do Secretário de Estado das Administração Local, de 11 de março de 2014, nos seguintes termos:

PARECER JURÍDICO N.º ... / CCDR-LVT / 2020

«Pergunta – Compete à câmara municipal deliberar sobre a concessão de apoio financeiro ou de qualquer outra natureza a instituições legalmente constituídas ou participadas pelos trabalhadores do município, tendo por objeto o desenvolvimento de atividades culturais, recreativas e desportivas, ou a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respetivos familiares – a concessão destes apoios e benefícios está sujeita ao disposto no Decreto-Lei n.º 13/2011, de 25 de janeiro?

Solução interpretativa – A concessão de apoios e benefícios está sujeita ao disposto no Decreto-Lei n.º 13/2011, de 25 de janeiro.

Fundamentação - Esta competência municipal é idêntica à que estava prevista nas alíneas o) e p) do n.º 1 do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro e que o Decreto-Lei n.º 13/2011, de 25 de janeiro, regulamentou, pelo que não tendo sido revogada esta regulamentação continua em vigor para regulamentar a competência municipal que agora está estabelecida na alínea p) do n.º 1 do art.º 33.º do anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.»

Aqui chegados, estamos em condições de afirmar que a regulamentação da competência da câmara municipal fixada na acima transcrita alínea p) do n.º 1 do art.º 33.º, do anexo I, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, é a constante no Decreto-Lei n.º 13/2011, de 25 de janeiro, cuja aplicação se mantém vigente.

C) Âmbito de Aplicação do Decreto-Lei n.º 13/2011, de 25 de janeiro

O Decreto-Lei n.º 13/2011, de 25 de janeiro, estabelece os critérios para a atribuição de apoios financeiros pelas câmaras municipais às instituições constituídas por trabalhadores municipais para fins culturais, recreativos e desportivos, ou que tenham como objetivo a concessão de benefícios sociais aos trabalhadores municipais e aos seus familiares.

Segundo o art.º 3.º deste diploma, «1 — *As transferências previstas na alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada pelas Leis n.ºs 5 -A/2002, de 11 de Janeiro, e 67/2007, de 31 de Dezembro, **deve ler-se alínea p) do n.º 1 do art.º 33.º do anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro** destinam-se à concessão de benefícios sociais que não se encontrem abrangidos por outras fontes de financiamento público, nomeadamente pelas verbas do Fundo Social Municipal, previsto no artigo 24.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, ou **por outros sistemas ou subsistemas públicos ou privados de proteção social e cuidados de saúde.** 2 — As transferências previstas no número anterior destinam-se a suportar despesas com os trabalhadores dos municípios e respetivos familiares, podendo ser abrangidas por outras fontes de financiamento público, desde que o somatório dos financiamentos públicos, incluindo as transferências, fique abaixo do limite previsto no artigo 5.º.» (negrito e sublinhado nossos).*

Sobre as instituições que podem beneficiar das transferências, assume especial relevância o regime estabelecido no art.º 4.º, que prevê: «1 - As transferências referidas nos artigos anteriores só podem ser efetuadas para pessoas coletivas dotadas de personalidade jurídica e legalmente constituídas. 2 - As transferências podem ainda ser efetuadas para associações sem personalidade jurídica legalmente constituídas e existentes à data da entrada em vigor do presente decreto-lei, às quais sejam aplicáveis as normas dos artigos 195.º e seguintes do Código Civil. 3 - As transferências só podem efetuar-se para instituições com a situação tributária e contributiva devidamente regularizada.»

Por último, o art.º 6.º fixa o regime sancionatório, dispondo que: «A violação do disposto nos artigos anteriores determina a efetivação, pelos órgãos competentes, da responsabilidade que legalmente lhe corresponder, nomeadamente da responsabilidade reintegratória e sancionatória prevista na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.»

De tudo o que vimos expondo a propósito deste diploma, decorre que os apoios das câmaras municipais só podem ser concedidos a pessoas coletivas legalmente constituídas com a situação tributária e contributiva regularizada.

Mais, os benefícios sociais associados a cuidados de saúde, só podem ser atribuídos, a trabalhadores que não se encontrem abrangidos por outros sistemas ou subsistemas públicos ou privados de proteção social e cuidados de saúde.

Em boa verdade, os trabalhadores em funções públicas, ou estão abrangidos, pelo Serviço Nacional da Saúde «SNS», ou pelo subsistema de saúde da Assistência na Doença dos Servidores do Estado «ADSE.», pelo que não podem beneficiar de outros apoios associados a cuidados de saúde.

Nos termos e com os fundamentos expostos, afigura-se-nos que a assunção das despesas pela CM com a prestação gratuita de serviços médicos de várias especialidades aos seus trabalhadores, para além da despesa com serviços de medicina e enfermagem no trabalho, poderá configurar despesa ilegal, na medida em que não existe norma habilitante que a admita, o que, no limite, até poderá eventualmente gerar responsabilidade financeira.

A propósito de despesas ilegais, importa ainda destacar o regime fixado no n.º 1 e na alínea c) do n.º 2 do art.º 59.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que preceitua: «1 - São nulos os atos para os quais a lei comine expressamente essa forma de invalidade. 2 - São, em especial, nulos (...) c) As

PARECER JURÍDICO N.º ... / CCDR-LVT / 2020

deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei.»

A atuação dos membros dos órgãos das autarquias locais está vinculada aos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da justiça e da proteção jurídica dos particulares.

O Decreto-Lei n.º 13/2011, de 25 de janeiro, regulamenta a competência da câmara municipal fixada na alínea p), do n.º 1, do art.º 33.º, do anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, estabelecendo os critérios para a atribuição de apoios financeiros pelas câmaras municipais às instituições constituídas por trabalhadores municipais para fins culturais, recreativos e desportivos, ou que tenham como objetivo a concessão de benefícios sociais aos trabalhadores municipais e aos seus familiares.

De acordo com este diploma, os benefícios sociais associados a cuidados de saúde só podem ser concedidos, desde que os trabalhadores não se encontrem abrangidos por outros sistemas ou subsistemas públicos ou privados de proteção social e cuidados de saúde, que não é o caso dos trabalhadores em funções públicas, posto que ou estão abrangidos pelo SNS ou pela ADSE.

Em face ao que se disse, afigura-se-nos que a assunção da despesa da CM com a prestação gratuita de serviços médicos de várias especialidades aos seus trabalhadores para além dos encargos com os serviços de medicina e enfermagem no trabalho poderá configurar despesa ilegal.

CONCLUSÕES

A atuação dos membros dos órgãos das autarquias locais está vinculada aos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da justiça e da proteção jurídica dos particulares.

O Decreto-Lei n.º 13/2011, de 25 de janeiro, regulamenta a competência da câmara municipal fixada na alínea p), do n.º 1, do art.º 33.º, do anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, estabelecendo os critérios para a atribuição de apoios financeiros pelas câmaras municipais às instituições constituídas por trabalhadores municipais para fins culturais, recreativos e desportivos, ou que tenham como objetivo a concessão de benefícios sociais aos trabalhadores municipais e aos seus familiares.

De acordo com este diploma, os benefícios sociais associados a cuidados de saúde só podem ser concedidos, desde que os trabalhadores não se encontrem abrangidos por outros sistemas ou subsistemas públicos ou privados de proteção social e cuidados de saúde, que não é o caso dos trabalhadores em funções públicas, posto que ou estão abrangidos pelo SNS ou pela ADSE.

Em face do exposto, afigura-se-nos que a assunção da despesa da CM com a prestação gratuita de serviços médicos de várias especialidades aos seus trabalhadores para além dos encargos com os serviços de medicina e enfermagem no trabalho, poderá configurar despesa ilegal.

LEGISLAÇÃO

- Constituição da República Portuguesa
- Código do Procedimento Administrativo
- Lei n.º 29/87, de 30 de junho
- Lei n.º 35/2014, de 20 de junho
- Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro
- Decreto-Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro
- Decreto-Lei n.º 13/2011, de 25 de janeiro