



**ALMADA**  
CÂMARA MUNICIPAL

**DAJC**

**INFORMAÇÃO DE SERVIÇO N.º 488 / DAJC / 2020**

**15-07-2020**

**DE: DAJC – Adriano Maia**

**PARA: DAJC – Dr.ª Fábria Mateus**

**PROCESSO N.º: 207/2020**

**ASSUNTO: Enquadramento Legal: Prestação de Cuidados de Saúde e Creche 1º de Maio**

**PARECER(ES):**

**DESPACHO:**



## A – ENQUADRAMENTO

---

Foi remetido a esta DAJC, pedido de emissão de parecer jurídico relativo ao enquadramento legal quer da prestação de cuidados de saúde de forma gratuita pelo Município aos seus trabalhadores, quer da disponibilização de serviços de creche e jardim de infância em regime de exclusividade aos trabalhadores municipais.

## B – ANÁLISE

---

Antes de mais, importa salientar que estão em causa três pedidos distintos, que importa autonomizar, nomeadamente a prestação de serviços de saúde na vertente de medicina do trabalho; a prestação de outros serviços de saúde não incluídos na vertente de medicina do trabalho; e por fim a disponibilização de serviços de creche e jardim de infância em regime de exclusividade.

Desta forma, a análise a efetuar terá de ser feita, também ela, de forma individualizada, o que se fará infra.

Mais se nota, também e no que diz respeito aos serviços de saúde, que a análise a efetuar não abrange as obrigações decorrentes para o Município em assegurar o tratamento de doenças e acidentes profissionais.

Posto isto, importa então analisar os pedidos formulados.

### A) Da prestação de serviços de saúde gratuitos na vertente de medicina do trabalho

De acordo com o disposto no Artigo 4º, n.º 1, al. j), do anexo à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei 35/2014, de 20 junho), conjugado com os Artigos 281.º a 284.º do Código do Trabalho (Lei 7/2009, de 12 fevereiro) e Artigos 103.º e seguintes do Regime Jurídico da Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho (Lei 102/2009, de 10 de setembro, na sua atual redação), incumbe à entidade empregadora pública garantir os serviços de medicina no trabalho, de forma a garantir que os seus trabalhadores prestem trabalho em condições de segurança e saúde.

Ou seja, o mesmo é dizer que a entidade empregadora pública, como é o caso do Município de Almada, está legalmente obrigada (cf. Art. 73º da Lei 102/2009) a prestar as atividades previstas na legislação vigente do serviço de segurança e saúde no trabalho, nomeadamente no que diz respeito a *“Realizar exames de vigilância da saúde, elaborando os relatórios e as fichas, bem como organizar e manter atualizados os registos clínicos e outros elementos informativos relativos ao trabalhador”* (cf. Art. 73º-B, n.º 1, al. g), da Lei 102/2009).

Acresce, ainda, que de acordo com o disposto em especial nos Artigos 74º e 78º da referida Lei 102/2009, nos casos de estabelecimento ou conjunto de estabelecimentos distanciados até 50Km entre si que tenham pelo menos 400 trabalhadores (como é o caso do Município de



Almada), existe a obrigatoriedade de a entidade empregadora pública garantir tais serviços em regime de serviço interno, isto é, exclusivo aos seus trabalhadores, o que aliás é o que atualmente se verifica.

Assim, resulta do exposto, salvo melhor e mais fundamentada opinião, que **o Município de Almada está legalmente obrigado a prestar serviços de saúde gratuitos aos seus trabalhadores, na vertente de medicina do trabalho.**

Contudo, esta obrigação tem como limites, ao que ao caso concreto diz respeito, os constantes do Artigo 73º-B, da Lei 102/2009, ou seja, “*as medidas necessárias para prevenir os riscos profissionais e promover a segurança e a saúde dos trabalhadores*”, nomeadamente através da “[realização de] *exames de vigilância da saúde*”, nomeadamente os impostos na sequência da celebração de contrato de trabalho, os subsequentes (anuais ou bianuais), e os demais legalmente previstos na Lei 102/2009.

## **B) Da prestação de outros serviços de saúde gratuitos**

De acordo com o vertido no ponto anterior, concluiu-se pela obrigatoriedade de o Município garantir, em regime de serviço interno, serviços gratuitos de medicina do trabalho.

Importa, agora, apurar se o Município tem de, ou pode, também oferecer aos seus trabalhadores serviços gratuitos em outras áreas da medicina, que não a medicina do trabalho.

Conforme já referido supra, a resposta à primeira parte da questão (“tem de”) terá de ser, salvo melhor e mais fundamentada opinião, negativa.

Com efeito, estando a obrigação da entidade empregadora pública, no que diz respeito à medicina do trabalho, limitada à execução de “*medidas necessárias para prevenir os riscos profissionais e promover a segurança e a saúde dos trabalhadores*”, nomeadamente através da “[realização de] *exames de vigilância da saúde*”, tudo o que extravasar estes limites estará excluído de qualquer obrigação legal, sem prejuízo obviamente das obrigações de qualquer empregador, público ou privado, no que diz respeito ao assegurar o tratamento de doenças e acidentes profissionais, situações essas já cobertas por seguro específico contratado pelo Município para o efeito.

Ora, de acordo com o Artigo 103º da Lei 102/2009, o serviço de saúde do trabalho deverá ser, em exclusivo, assegurado por médico detentor da especialidade de medicina do trabalho (e, nos casos em que a lei o exige, como é o caso do Município de Almada, também enfermeiro), especialidade esta prevista na Lei 2/2013, de 10 de janeiro, na sua atual redação (cf. Art. 97º, n.º 6, al. y)), e regulada pelo DL 203/2004, de 18 de agosto, e na Portaria 307/2012, de 8 de outubro.

Acresce, ainda, que no Regulamento 698/2019, de 5 de setembro, que define os atos próprios dos médicos, pode ler-se, no seu Artigo 5º, n.º 1, que “*O médico deve respeitar as qualificações e aptidões que forem reconhecidas pela Ordem dos Médicos. O médico deve abster -se de praticar atos para os quais não esteja técnica e cientificamente preparado, exceto nos casos de emergência e na impossibilidade de intervenção de um médico mais habilitado.*”

Da conjugação de tudo o que ficou dito resulta, salvo melhor e mais fundamentada opinião, que o empregador público apenas estará obrigado a realizar as atividades que consubstanciem “*medidas necessárias para prevenir os riscos profissionais e promover a segurança e a saúde dos trabalhadores*”, requeridas pela Lei 102/2009, realizadas ao abrigo da especialidade de medicina



do trabalho, com exclusão de prática de atos médicos enquadráveis noutras especialidades da medicina.

Não sendo, então, obrigatória a prestação de outros serviços de saúde gratuitos aos seus trabalhadores, importa então apurar se o Município poderá ainda assim prestar outros serviços de saúde aos seus trabalhadores de forma gratuita.

A este respeito, e em resposta a pedido específico do Município, nota-se que a CCDRLVT já emitiu o Parecer 2/2020 (disponível através do link <http://www.ccdr-lvt.pt/files/35ef59759a5686fa6695f65ee11cbdd026fd9017.pdf>).

No que diz respeito a esta questão específica, refere antes de mais a CCDRLVT que “relativamente à matéria de que nos ocupamos” [rege] “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”, matéria anteriormente 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”.

Mais refere a CCDRLVT referindo que, de acordo com Solução Interpretativa Uniforme homologada por Despacho do Secretário de Estado das Administração Local, de 11 de março de 2014, “A concessão de apoios e benefícios está sujeita ao disposto no Decreto-Lei n.º 13/2011, de 25 de janeiro”, em virtude de “esta regulamentação [continuar] 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”, por não ter sido revogado este diploma, que regula as transferências a efetuar pelas autarquias locais a instituições culturais, recreativas e desportivas constituídas por trabalhadores municipais ou que visem a concessão de benefícios sociais aos trabalhadores municipais e aos seus familiares.

Continua a CCDRLVT a sua análise, referindo que “os apoios das câmaras municipais só podem ser concedidos a pessoas coletivas legalmente constituídas com a situação tributária e contributiva regularizada”, acabando por concluir que “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”, sendo que “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”.

Pelo que, continua o mesmo Parecer, “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”.

As conclusões da CCDRLVT assentam, assim, no princípio da legalidade (cf. Artigos 3.º, n.º 1, do C.P.A, e 266.º, n.º 2, da CRP), na sua vertente do princípio da competência, do qual resulta que “o que não for permitido considera-se proibido”<sup>1</sup>, decorrendo da legislação vigente (o

<sup>1</sup> Veja-se, a este propósito, e a título de exemplo, a Sentença do Tribunal de Contas 20/2011, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/ Documents/2011/st020-2011-3s.pdf>, nomeadamente págs. 85 e seguintes, que versa sobre este tema, manifestando o que tem vindo a ser entendimento estável desta entidade a este respeito



mencionado DL 13/2011) que não existe fundamento legal para o Município prestar este tipo de serviços.

Pelo exposto, não se vislumbram razões para divergir do entendimento já sufragado pela CCDRLVT, no sentido de que **não há suporte legal para a prestação, diretamente pelo Município, de serviços de saúde de forma gratuita para lá dos serviços de medicina e enfermagem no trabalho**, os quais, conforme se referiu supra, têm carácter obrigatório para a entidade empregadora pública.

Nota-se, ainda, que na senda deste entendimento, e em particular em relação aos contratos de prestação de serviço atualmente em vigor para estes serviços de medicina gratuitos que extravasam os legalmente obrigatórios, foi já elaborada a Informação de Serviço 415/DAJC/2020, emitida no âmbito do processo E/7106/2020, cuja cópia se anexa para melhor esclarecimento, e na qual se concluiu pela invalidade de tais contratos.

Sem prejuízo do exposto, e não obstante não se tratar de questão cujo tratamento tenha sido diretamente solicitado, parece-nos de particular relevância abordar, ainda que sumariamente, a questão de saber se o Município poderá, ainda que indiretamente, financiar este tipo de serviços, nomeadamente através de uma Associação de Serviços Sociais.

De acordo com o entendimento da CCDRLVT, a conclusão será negativa e decorrente do entendimento que faz da legislação vigente (*“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”).

Este entendimento tem ainda acompanhamento, ainda que com fundamentos diversos, no Tribunal de Contas, que no seu Relatório de Auditoria 3/2010 (disponível através do link <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2010/re1003-2010-2s.pdf>, cf. págs. 27 e seguintes) refere que tais apoios se encontram, em absoluto e independente do tipo de destinatário, proibidos desde a entrada em vigor da LOE 2007 (Lei 53-A/2006, de 29 de dezembro), mais concretamente o seu Artigo 156º, que prevê que *“Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.”*

Nota-se, no entanto, que este entendimento não é pacífico, sobretudo tendo em conta o Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento de emitido em 2009 no sentido de admitir tais apoios, reconhecendo a autonomia financeira dos Municípios, e o parecer da CCDRAL no mesmo sentido. A própria doutrina também levanta dúvidas sobre esta limitação<sup>2</sup>.

Salvo melhor entendimento, considera-se de difícil articulação a posição do Tribunal de Contas (e da própria CCDRLVT) com a existência (e aparente vigência) do DL 13/2011, pois que não se vislumbra muita (ou mesmo qualquer!) possibilidade de financiamento na área da medicina a qualquer entidade, já que no limite todos os cidadãos estarão abrangidos pelo SNS.

Assim, equilibrando estes entendimentos, parece ser defensável a possibilidade de apoio através de entidades terceiras, desde que o apoio prestado corresponda à parte não abrangida por outras fontes de financiamento público (já que nem a ADSE nem o SNS fazem uma cobertura integral

<sup>2</sup> Cf. Jorge Lamy, <https://jorge-lamy.blogspot.com/2010/10/os-servicos-sociais-dos-municipios.html>



de todos os custos médicos, mas apenas uma percentagem), o que aliás resulta também da argumentação em sentido permissivo analisada e elencada).

### **C) Da disponibilização de serviços de creche e jardim de infância em regime de exclusividade aos trabalhadores do Município**

A situação de disponibilização de serviços de creche e jardim de infância a trabalhadores é ligeiramente distinta das demais já analisadas.

Com efeito, no caso concreto está-se perante um serviço prestado a título oneroso, e não gratuito. E, por outro lado, ainda que a prestação deste tipo de serviços não seja uma atribuição primária dos Municípios, pode ainda assim considerar-se como fazendo parte das suas atribuições alargadas nos âmbitos da Educação, Tempos Livres, e Ação Social (cf. Art. 23º do RJAL, bem como as progressivas transferências de competências do Estado para os Municípios que têm vindo a suceder-se, em especial na área da Educação.

E, se dúvidas houvesse quanto à possibilidade de os Municípios gerirem este tipo de equipamentos, o próprio DL 64/2007, de 14 de março, na sua atual redação, que define o regime de licenciamento e de fiscalização da prestação de serviços e dos estabelecimentos de apoio social, e mais concretamente no seu Artigo 2º, n.º 3, prevê expressamente que o seu regime não é aplicável, além do mais, aos Municípios, de onde se pode inferir que este tipo de equipamentos pode ser gerido por Municípios, apenas não estando os mesmos sujeitos a licenciamento quando esta circunstância ocorrer.

Mais ainda, resulta quer da Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei 5/97, de 10 de fevereiro) quer do DL 147/97, de 11 de junho, que estabelece o ordenamento jurídico do desenvolvimento e expansão da rede nacional de educação pré-escolar que quer o Estado quer as autarquias locais podem diretamente explorar estabelecimentos de educação pré-escolar, nos quais se enquadram as creches e os jardins de infância.

Veja-se, a este propósito, o disposto no Artigo 3º do mencionado DL 147/97, onde se pode ler que *“As redes de educação pré-escolar, pública e privada, constituem uma rede nacional, visando efectivar a universalidade da educação pré-escolar”*, continuando o diploma a referir que *“A rede pública integra os estabelecimentos de educação pré-escolar criados e a funcionar na directa dependência da administração pública central e local”*.

Assim, salvo melhor entendimento, será lícito ao Município operar equipamento de creche e/ou jardim de infância, restringindo-se assim o âmbito da questão colocada ao regime de exclusividade da frequência do equipamento a filhos de trabalhadores do Município (aqui entendidos em sentido lato, como aliás resulta do Artigo 6º do Regulamento Interno do equipamento).

A este propósito, importa antes de mais referir a exposição de motivos do diploma, onde se pode ler que *“É objectivo do Governo elevar, até ao final do século, a oferta global de educação pré-escolar em cerca de 20%, de modo a abranger 90% das crianças de 5 anos de idade, 75% das de 4 anos de idade e 60% das de 3 anos de idade, alargando a possibilidade de frequência a mais 45000 crianças nesta faixa etária”*, e ainda que *“Estamos perante uma tarefa de alcance educativo e social da maior importância, que constitui para o nosso tempo um factor decisivo de modernização e desenvolvimento, desde que*



**orientada por objectivos de qualidade e pelo princípio da igualdade de oportunidades**” (realçados nossos).

Acresce ao exposto o vertido no Artigo 3º, n.º 1, do diploma, já transcrito acima mas que se reitera, “*As redes de educação pré-escolar, pública e privada, constituem uma rede nacional, visando efectivar a universalidade da educação pré-escolar*”.

Já o Artigo 7º, n.º 1, dispõe que “*a igualdade de oportunidades implica, nomeadamente, que as famílias, independentemente dos seus rendimentos, beneficiem das mesmas condições de acesso, qualquer que seja a entidade titular do estabelecimento de educação pré-escolar*”. De notar que esta norma, salvo melhor opinião, não obstante se referir expressamente aos rendimentos familiares, apenas o faz exemplificativamente, e não taxativamente, atento o uso do advérbio “nomeadamente”, que deixa em aberto a possibilidade de existirem outros elementos relevantes para a verificação de uma efetiva igualdade de oportunidades.

Considerando o supra mencionado, parece ser evidente o desiderato do legislador de alargar a frequência da educação pré-escolar, tanto quanto possível, a todos os cidadãos.

Ora, tendo em conta o exposto, dificilmente se consegue encontrar justificação para a limitação da oferta do serviço de creche e jardim de infância em regime de exclusividade aos trabalhadores do Município, já que tal, não obstante efetivamente consubstanciar um aumento global do número de vagas na educação pré-escolar, em simultâneo impede a prossecução do princípio da igualdade de oportunidades, já que exclui uma vasta faixa da população (em concreto, toda a que não puder ser considerada trabalhador do Município).

De notar, ainda, que serão neste ponto também relevantes os considerandos supra relativos ao princípio da legalidade a que a administração pública se encontra adstrita: “*o que não for permitido considera-se proibido*”.

Ora, não resulta da legislação consultada a este respeito (nomeadamente a que consubstancia os pilares e fundamentos de toda a restante legislação sobre educação pré-escolar) a possibilidade de os entes públicos, em relação aos estabelecimentos de educação pré-escolar por si explorados, poderem definir universos restritos de destinatários dos equipamentos.

Pelo que, também por esta via, dificilmente se consegue encontrar justificação para a limitação da oferta do serviço de creche e jardim de infância em regime de exclusividade aos trabalhadores do Município.

Por fim, se os argumentos supra não fossem suficientes, importará ainda referir que, se é possível reconhecer na opção adotada o interesse e benefício que o Município retira da prestação deste serviço em exclusivo aos seus trabalhadores, nomeadamente no que diz respeito a horários de trabalho e perdas de produtividade decorrentes de uma eventual desadequada ou insuficiente oferta privada que prejudiquem os trabalhadores do Município, **na ótica do signatário** não se considera que tal interesse e benefícios potenciais sejam de tal forma significativos que justifiquem o tratamento preferencial em causa, pelo que se poderá colocar a questão de uma eventual violação do princípio da igualdade, a que o Município se encontra vinculado (cf. Art. 6º do CPA e 13º da CRP), na atual oferta em regime de exclusividade.

Assim sendo, tendo em conta tudo o exposto e salvo melhor e mais fundamentado entendimento, entende-se que, **a existir a oferta de serviço de creche e/ou jardim de infância pelo**



**Município, a mesma deverá ser universal**, o que aliás é prática corrente por parte dos Municípios que oferecem tais serviços.

#### C – PROPOSTA

---

Assim, tendo em conta o exposto, conclui-se que:

- No que diz respeito à prestação de serviços de saúde gratuitos na vertente de medicina do trabalho, e sem prejuízo do regime relativo a doenças e acidentes profissionais, o Município de Almada apenas está legalmente obrigado a realizar as atividades que consubstanciem “*medidas necessárias para prevenir os riscos profissionais e promover a segurança e a saúde dos trabalhadores*”, requeridas pela Lei 102/2009, realizadas ao abrigo da especialidade de medicina do trabalho, com exclusão de prática de atos médicos enquadráveis noutras especialidades da medicina nomeadamente os impostos na sequência da celebração de contrato de trabalho, os subsequentes (anuais ou bianuais), e os demais legalmente previstos na Lei 102/2009.

- Quanto à prestação de outros serviços de saúde gratuitos, acompanha-se o entendimento já sufragado pela CCDRLVT, no sentido de que não há suporte legal para a prestação de serviços de saúde de forma gratuita para lá dos serviços de medicina e enfermagem no trabalho.

- Por fim, quanto à disponibilização de serviços de creche e jardim de infância em regime de exclusividade aos trabalhadores do Município, considera-se que, atento o quadro legal vigente, a existir tal oferta, a mesma deverá ser universal, ou seja, aberta a todos os residentes e trabalhadores do Concelho.

É o que cumpre informar e submeter à consideração superior.

O Técnico Superior Jurista

Adriano Maia