

ASSUNTO:	Empresa local. Disposições específicas da LOE 2017 em matéria de gestão de pessoal	
Parecer n.º:	INF_DAAL_AMM_5456/2017	
Data:	21.06.2017	

I. Do Pedido

Pela Senhora Diretora de Recursos Humanos da empresa municipal (...) E.M. foi solicitado um esclarecimento sobre a possibilidade, à luz do Orçamento de Estado para o ano de 2017, de nomeação de dois colaboradores, detentores de um contrato individual de trabalho por tempo indeterminado, ao abrigo do Código do Trabalho, como Coordenadores de Serviço, em comissão de serviço, pelo período de um ano, no âmbito de uma reestruturação orgânica da empresa.

De acordo com a informação prestada pela empresa municipal, “*com esta reestruturação a base salarial total passará de 638 404,44 para 615 222,92, ou seja uma redução de 3.63%.*”

Cumpre, assim, informar,

2. Análise

Nos termos do disposto no artigo 19.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEL), aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, na sua atual redação¹, são empresas locais as sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante em razão da verificação de um dos seguintes requisitos:

- a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto;
- b) Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização;

¹ A Lei 50/2012, de 31 de agosto foi alterada pela Leis n.ºs 53/2014, de 25 de agosto, 69/2015, de 16 de julho, 7-A/2016, de 30 de março e n.º 42/2016 de 28 de dezembro.

c) Qualquer outra forma de controlo de gestão.

As empresas locais são pessoas coletivas de direito privado, com natureza municipal, intermunicipal ou metropolitana, consoante a influência dominante seja exercida respetivamente, por um município, dois ou mais municípios, ou associação de municípios, ou uma área metropolitana, sendo a sua denominação acompanhada da indicação desta natureza, respetivamente, E.M., E.I.M. ou E.M.T.²

De acordo com o artigo 21.º do RJAEL, as empresas locais regem-se por este regime, pela lei comercial, pelos estatutos e, subsidiariamente, pelo regime do setor empresarial do Estado, sem prejuízo das normas imperativamente neste previstas.

Em consonância com o exposto, o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, que estabelece o regime jurídico do setor público empresarial, determina que *“além do Estado, apenas dispõem de sectores empresariais próprios as Regiões Autónomas, os municípios, associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e áreas metropolitanas, nos termos previstos em legislação especial, relativamente à qual o presente decreto-lei tem natureza subsidiária, com exceção da aplicação imperativa do disposto no capítulo V.”*

Com efeito, regista-se que, apesar da existência de um regime jurídico especificamente aplicável à atividade empresarial local, o setor público empresarial abrange o setor empresarial do Estado e o setor empresarial local, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 2.º do citado Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro,

Neste contexto, considera-se que as referências legais ao setor público empresarial incluem subsidiariamente o setor empresarial local, verificando-se mesmo a imperatividade de aplicação das normas constantes do Capítulo V do diploma legal supra referido.

Partindo deste pressuposto, veja-se quais as disposições específicas em matéria de gestão de pessoal, aplicáveis às empresas locais previstas na Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2017 (LOE 2017).

Na verdade, a LOE 2017 prevê para o setor público empresarial, em geral e para o setor empresarial do Estado, em particular, um conjunto de disposições específicas em matéria de gestão de pessoal das quais decorrem limitações quer à contratação de trabalhadores, quer ao aumento dos encargos com pessoal, em

² Cf. n.ºs 4 e 5 do artigo 19.º do RJAEL.

qualquer dos casos nos termos regulados no decreto-lei de execução orçamental, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março³.

Assim, de acordo com o n.º 2 do artigo 42.º “As empresas do setor público empresarial só podem proceder ao recrutamento de trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego por tempo indeterminado ou a termo, nos termos do disposto no decreto-lei de execução orçamental”.

Por sua vez, o artigo 44.º da LOE 2017, sob a epígrafe “Gastos operacionais das empresas públicas”, determina o seguinte:

“1 - As empresas públicas prosseguem uma política de otimização da estrutura de gastos operacionais que promova o equilíbrio operacional, nos termos do disposto no decreto-lei de execução orçamental.

2 - Sem prejuízo do número anterior, apenas podem ocorrer aumentos dos encargos com pessoal relativamente aos valores de 2016 nos termos do disposto no decreto-lei de execução orçamental.”

Tendo presente que ao setor empresarial local, no qual se incluem as empresas municipais, se aplicam subsidiariamente as disposições legais aplicáveis ao setor público empresarial, considera-se que lhe devem ser aplicáveis as limitações constantes do citado artigo 42.º da LOE 2017.

Consequentemente, e nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 123.º do decreto-lei de execução orçamental, as empresas locais apenas poderão proceder ao recrutamento de trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego por tempo indeterminado, ou a termo, bem como para a conversão de contratos a termo em contratos por tempo indeterminado, mediante autorização do membro do Governo responsável pelo setor de atividade, com fundamento na existência de relevante interesse público no recrutamento, ponderada a carência dos recursos humanos e a evolução global dos mesmos, e desde que se verifiquem cumulativamente os seguintes requisitos:

“a) Seja imprescindível o recrutamento, tendo em vista assegurar o cumprimento das obrigações de prestação de serviço público legalmente estabelecidas;

b) Seja impossível satisfazer as necessidades de pessoal por recurso a pessoal que já se encontre colocado, à data da entrada em vigor do presente decreto-lei, em situação de requalificação ou ao abrigo de outros instrumentos de mobilidade;

c) Seja demonstrado que os encargos com os recrutamentos em causa estão incluídos nos orçamentos aprovados das entidades a que respeitam;

³ Que estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2017.

d) *Cumprimento, pontual e integral, dos deveres de informação previstos na Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, alterada pela Lei n.º 66 -B/2012, de 31 de dezembro*”.

Note-se que a aplicação do comando em apreço ao setor empresarial local se encontra expressamente prevista no n.º 3 do artigo 123.º do decreto-lei de execução orçamental, sem embargo das necessárias adaptações às respetivas especificidades.

O que, no caso das empresas locais, significa que deve considerar-se acometida ao órgão executivo municipal a competência para autorizar o recrutamento. Com efeito, nos termos das disposições conjugadas do artigo 67.º com o artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, no setor empresarial local, as orientações estratégicas são emitidas pelo titular da função acionista, que nas empresas municipais é exercida pelos órgãos executivos dos municípios, conforme determina o artigo 37.º do RJAEI.

Nestes termos, deve considerar-se efetuada para o órgão executivo municipal a referência legal ao membro do governo responsável pelo setor de atividade.

Acresce que, face ao conceito de empresa pública consagrado no Regime Jurídico do Setor Empresarial Público entende-se ser ainda aplicável às empresas municipais o disposto no 44.º da LOE 2017, no que respeita aos gastos operacionais das empresas públicas.

Na verdade, na definição constante do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, “*são empresas públicas as organizações empresariais constituídas sob a forma de sociedade de responsabilidade limitada nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante, nos termos do presente decreto-lei.*”

Ora, nesta definição incluem-se as empresas municipais que, conforme supra referido, são pessoas coletivas de direito privado, nas quais a influência dominante é exercida pelos municípios, sendo constituídas nos termos da lei comercial, apenas como empresas locais de responsabilidade limitada (cf. artigo 19.º do RJAEI).

Em abono da extensão do conceito de empresa pública às empresas locais para este efeito, transcreve-se o que, a este propósito, se refere no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro⁴:

⁴ Note-se que o regime instituído pelo Decreto-lei n.º 133/2013, de 3 de outubro surge já na vigência do RJAEI.

“(…) a primeira alteração a assinalar na nova disciplina jurídica aprovada pelo presente decreto-lei respeita a um efetivo alargamento do âmbito subjetivo de aplicação do regime das empresas públicas, passando a abranger todas as organizações empresariais em que o Estado ou outras entidades públicas, possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante.

Outra alteração relevante respeita ao alargamento do âmbito sectorial de aplicação deste regime jurídico, que introduz o conceito de sector público empresarial, o qual integra o sector empresarial do Estado, assim como o sector empresarial local. Desta forma, e sem prejudicar a autonomia constitucional reconhecida às autarquias locais e aos municípios, que continuam a ser os únicos responsáveis pelo exercício e condução da atividade empresarial local, introduz-se uma visão integrada do exercício da atividade empresarial pública, permitindo assim estabelecer um acompanhamento efetivo e eficaz sobre a atividade empresarial desenvolvida quer ao nível estadual, quer ao nível local.”

Neste contexto, considera-se que a disciplina constante do citado artigo 44.º da LOE 2017 é também aplicável às empresas locais.

Ora, sob a epígrafe “Gastos operacionais das empresas públicas”, o artigo 124.º do decreto-lei de execução orçamental, estabelece o seguinte:

“1- Para efeitos do disposto no artigo 44.º da Lei do Orçamento do Estado, as empresas públicas devem prosseguir uma política de otimização da estrutura de gastos operacionais que promova o equilíbrio operacional, mediante a redução do peso dos gastos operacionais, corrigidos dos encargos decorrentes da reposição salarial e das indemnizações por rescisão, no volume de negócios face a 31 de dezembro de 2016, sem prejuízo do disposto nos n.ºs 2 e 8.

2- Nos casos em que o volume de negócios não se revele adequado para aferir o nível de atividade da empresa, ou que os gastos operacionais sejam afetados por despesas ocasionais, de elevado montante, imprescindíveis à atividade da empresa, os membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pelo respetivo setor de atividade podem dispensar o cumprimento do disposto no número anterior, devendo estabelecer outro indicador para medir a otimização da estrutura de gastos operacionais, o qual deve ser mantido, pelo menos, durante três exercícios consecutivos.

3- As empresas públicas que tenham registado em 2016 resultados antes de juros, impostos, depreciação e amortização (EBITDA) negativos ou nulos devem ainda garantir o aumento do seu EBITDA, face a 31 de dezembro de 2016.

4- Para efeitos do disposto nos números anteriores devem também ser iguais ou inferiores aos registados em 31 de dezembro de 2016:

a) Os gastos com pessoal, corrigidos dos encargos decorrentes da reposição salarial, das indemnizações por rescisão e dos efeitos decorrentes da aplicação do disposto nos artigos 20.º e 21.º da Lei do Orçamento do Estado;

b) O conjunto dos gastos com comunicações, deslocações, ajudas de custo e alojamento, bem como os associados à frota automóvel.

5- O cumprimento do disposto nas alíneas a) e ou b) do número anterior pode ser excecionado pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, após despacho favorável do membro do Governo responsável pelo setor de atividade, nos casos de empresas públicas:

a) Que se encontrem em processo de reestruturação, fusão ou cisão, sem prejuízo do disposto no número seguinte;

b) Que se encontrem numa fase de aumento de atividade ou de internacionalização, desde que o aumento dos gastos se encontre incluído no orçamento aprovado da entidade;

c) Com EBITDA positivo em 31 de dezembro de 2016, desde que o volume de negócios tenha aumentado em 31 de dezembro de 2016, face a 31 de dezembro de 2015, e que se preveja o aumento do volume de negócios em 2017, face a 31 de dezembro de 2016 (...).”

Do exposto decorre, assim, no que aqui releva, que as empresas públicas - nas quais se englobam as empresas locais - em 2017 devem prosseguir uma política de otimização da estrutura de gastos operacionais que promova o equilíbrio operacional, mediante a redução do peso dos gastos operacionais no volume de negócios face a 31 de dezembro de 2016, designadamente, ao nível dos gastos com pessoal, os quais devem também ser iguais ou inferiores aos registados em 31 de dezembro de 2016, corrigidos dos encargos decorrentes da reposição salarial, das indemnizações por rescisão e dos efeitos decorrentes da aplicação do disposto nos artigos 20.º e 21.º da Lei do Orçamento do Estado.⁵

Face ao supra referido, devem aqui considerar-se igualmente efetuadas para o órgão executivo municipal as referências legais ao membro do governo responsável pelo setor de atividade, pelo que caberá à Câmara Municipal a dispensa do cumprimento dos requisitos legais, nos termos previstos nos n.º 2 e n.º 5 do artigo 124.º do decreto-lei de execução orçamental.

Aplicando o que ficou dito ao caso concreto, entende-se que, a empresa municipal em questão - na qual o município detém maioria do capital social e, por conseguinte, exerce uma influência dominante - em obediência ao consignado na Lei do Orçamento do Estado e no decreto-lei de execução orçamental, deve, em 2017, prosseguir uma política de otimização da estrutura de gastos operacionais que promova o equilíbrio

⁵ Os artigos 20.º e 21.º da LOE 2017 procedem, respetivamente, à atualização do subsídio de refeição e à reposição da aplicação, ao setor público empresarial, dos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho existentes no setor público empresarial, com a consequente reposição, em julho de 2017, de direitos adquiridos.

operacional, mediante a redução do peso dos gastos operacionais no volume de negócios face a 31 de dezembro de 2016.

Neste âmbito, a sua pretendida reestruturação orgânica, com vista à nomeação de dois colaboradores detentores de contrato por tempo indeterminado como Coordenadores de serviços, é viável conquanto que resultem verificados os requisitos previstos nos artigos 123.º e 124.º do Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março, a saber:

- a) Se traduza numa redução do peso dos gastos com pessoal, os quais devem ser iguais ou inferiores aos registados em 31 de dezembro de 2016, corrigidos dos encargos decorrentes da reposição salarial, das indemnizações por rescisão e dos efeitos decorrentes da aplicação do disposto nos artigos 20.º e 21.º da Lei do Orçamento do Estado;
- b) Caso implique o recrutamento de trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego por tempo indeterminado, ou a termo, bem como para a conversão de contratos a termo em contratos por tempo indeterminado, após autorização do órgão executivo municipal, com fundamento na existência de relevante interesse público no recrutamento, ponderada a carência dos recursos humanos e a evolução global dos mesmos e mediante a verificação cumulativa dos requisitos previstos no n.º 1 do artigo 123.º.

Como nota final e quanto ao Estatuto do Pessoal, refira-se que o artigo 28.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local estabelece que o estatuto do pessoal das empresas locais é o do regime do contrato de trabalho, sendo que a matéria relativa à contratação coletiva se rege pela lei geral.

Por sua vez, no que respeita ao pessoal dirigente das empresas municipais, determina o n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 49/2012, de 29 de Agosto, que procede à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, na sua atual redação⁶, que o estatuto do pessoal dirigente de outras entidades que integram o subsetor local da Administração Pública é regulado por legislação especial, que no caso das empresas locais, se considera ser, nos termos expostos, o Código do Trabalho.

3. Conclusão

Pelo exposto e em síntese, formulam-se as seguintes conclusões:

⁶ Que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado

- 3.1. Nos termos disposto no Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEL), aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, na sua atual redação, as empresas locais são pessoas coletivas de direito privado, com natureza municipal, intermunicipal ou metropolitana consoante a influência dominante seja exercida respetivamente, por um município, dois ou mais municípios ou associação de municípios ou uma área metropolitana;
- 3.2. Enquanto empresas locais, as empresas municipais são pessoas coletivas de direito privado, nas quais a influência dominante é exercida pelos municípios, sendo constituídas nos termos da lei comercial, apenas como empresas locais de responsabilidade limitada (cf. artigo 19.º do RJAEL)
- 3.3. Apesar da existência de um regime jurídico especificamente aplicável à atividade empresarial local, em conformidade com o Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro - que estabelece os princípios e as regras aplicáveis ao setor público empresarial, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas - o setor público empresarial abrange o setor empresarial do Estado e o setor empresarial local (cf. n.º 1 do artigo 2.º.);
- 3.4. As empresas locais integram ainda o conceito de empresa pública, na definição constante do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, nos termos do qual “são empresas públicas as organizações empresariais constituídas sob a forma de sociedade de responsabilidade limitada nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante, nos termos do presente decreto-lei.
- 3.5. Neste contexto, é aplicável às empresas locais, máxime às empresas municipais, a disciplina contante dos artigos 42.º e 44.º da Lei n.º 42/2017, de 28 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado para o ano de 2017) no que se refere, respetivamente, à contratação de trabalhadores por empresas do setor público empresarial e aos gastos operacionais das empresas públicas, com as devidas adaptações às respetivas especificidades.
- 3.6. No caso vertente, em causa está uma empresa municipal, na qual o município detém a maioria do capital social e, por conseguinte, exerce uma influência dominante.
- 3.7. Consequentemente, e nos termos do disposto nos artigos 123.º e 124.º do Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março (Decreto-lei de execução orçamental) a reestruturação orgânica da empresa municipal em apreço, com vista à nomeação de dois colaboradores detentores de contrato por tempo indeterminado como Coordenadores de serviços, é viável conquanto que resultem verificados os

requisitos neles previstos, com as devidas adaptações às especificidades que decorrem do regime do setor empresarial local, a saber:

- a) Se traduza numa redução do peso dos gastos com pessoal, os quais devem ser iguais ou inferiores aos registados em 31 de dezembro de 2016, corrigidos dos encargos decorrentes da reposição salarial, das indemnizações por rescisão e dos efeitos decorrentes da aplicação do disposto nos artigos 20.º e 21.º da Lei do Orçamento do Estado;
- b) Caso implique o recrutamento de trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego por tempo indeterminado, ou a termo, bem como para a conversão de contratos a termo em contratos por tempo indeterminado, após autorização do órgão executivo municipal, com fundamento na existência de relevante interesse público no recrutamento, ponderada a carência dos recursos humanos e a evolução global dos mesmos e mediante a verificação cumulativa dos requisitos previstos no n.º 1 do artigo 123.º.

À Consideração da Senhora Diretora da DSAJAL