

ASSUNTO:	Decreto-Lei n.º 4/2021, de 8 de janeiro. Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro. ADSE. Trabalhadores de empresa municipal de águas, saneamento e resíduos.	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_CG_602/2021	
Data:	14-01-2021	

Pela empresa municipal de águas, efluentes e resíduos, através dos seus serviços, é solicitada a emissão de parecer jurídico sobre a seguinte questão:

“Tendo sido promulgado o Decreto-Lei n.º 4/2021, de 8 de janeiro, que estabelece o alargamento da ADSE aos titulares de contrato individual de trabalho que exerçam funções em entidades de natureza jurídica pública e sendo a (...) uma empresa do setor empresarial local de capitais maioritariamente públicos, que se rege pela Lei n.º 50/2012, de 18 de agosto, conforme prevê o n.º 2 do artigo 2.º dos N/ Estatutos, (...) muito agradecemos emitam parecer sobre a aplicabilidade do mencionado diploma legal aos trabalhadores desta empresa em regime de contrato individual de trabalho.”.

Cumpre, pois, informar:

I

A entidade consulente é uma empresa local, com natureza municipal, que prossegue uma atividade administrativa pública, mais precisamente a gestão dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos no território respetivo – nos termos do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto¹.

A entidade titular destes serviços de interesse geral é o município e a gestão dos mesmos uma atribuição da autarquia - cf. n.ºs 2 e 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 194/2009. Sendo que, tal como permite a alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º deste diploma legal, pode ser adotado um modelo de gestão através do

¹ Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto (regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos; alterado pelo Decreto-Lei n.º 195/2009, de 20 de agosto, Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, e pela Lei n.º 12/2014, de 6 de março).

qual estes serviços são delegados em empresa do sector empresarial local, como sucede no caso em apreço em que a empresa local consulente é a entidade gestora destes serviços municipais.

II

A Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto², que estabelece o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, prevê no seu artigo 2.º que “*A atividade empresarial local é 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.*”.

Como define o n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 50/2012, 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 (...)*”.

As empresas locais são pessoas coletivas de direito privado - com natureza municipal, intermunicipal ou metropolitana (cf. n.º 4 do artigo 19.º)³ - que se regem pela Lei n.º 50/2012, pela lei comercial, pelos estatutos e, subsidiariamente, pelo regime do setor empresarial do Estado (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro⁴), sem prejuízo das normas imperativas neste previstas (cf. artigo 21.º da Lei n.º 50/2012).⁵

Em termos de recursos humanos, o estatuto do pessoal das empresas locais é o do regime do contrato de trabalho, conforme o estabelecido no n.º 1 do artigo 28.º da Lei n.º 50/2012.

De acordo com o artigo 31.º deste regime jurídico, “*a gestão das empresas locais deve articular-se com os objetivos prosseguidos pelas entidades públicas participantes no respetivo capital social, visando a satisfação das*

² Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que estabelece o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, alterada pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, e pela Lei n.º 2/2020 de 31 de março.

³ Consoante a influência dominante seja exercida respetivamente, por um município, dois ou mais municípios, ou associação de municípios, ou uma área metropolitana. No caso trata-se de uma empresa municipal.

⁴ Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, que estabelece o regime jurídico do setor público empresarial, alterado pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro, e pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

⁵ O setor empresarial local integra, juntamente com o setor empresarial do Estado, o setor público empresarial, daí que as referências legais ao setor público empresarial devem considerar-se como incluindo o setor empresarial local.

necessidades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, assegurando a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro.”.

III

O Decreto-Lei n.º 4/2021, de 8 de janeiro estabelece o alargamento do universo de beneficiários do Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I. P. (ADSE) aos titulares de contrato individual de trabalho que exerçam funções em entidades de natureza jurídica pública. Para tal procede à alteração do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro⁶.

Assim, o n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 118/83 passa a prever que *“São igualmente inscritos como beneficiários titulares da ADSE os trabalhadores com contrato individual de trabalho sem termo que exerçam funções em entidades de natureza jurídica pública, com exceção dos que hajam renunciado anteriormente à qualidade de beneficiário.”.*

Nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 118/83, consideram-se entidades de natureza jurídica pública *“As entidades públicas empresariais, independentemente de serem do Estado, regionais ou municipais, desde que não tenham carácter industrial ou comercial”.*

Em nossa opinião, estão abrangidas por esta norma e pelo conceito de entidades públicas empresariais que não tenham carácter industrial ou comercial, aquelas entidades públicas empresariais que prosseguem

⁶ Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, que estabelece o funcionamento e o esquema de benefícios da Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE), alterado pelos Decreto-Lei n.º 90/98, de 14 de abril, Decreto-Lei n.º 279/99, de 26 de julho, Decreto-Lei n.º 234/2005, de 30 de dezembro, Lei n.º 53-D/2006, de 29 de dezembro, Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, Lei n.º 64-B/2011, 30 de dezembro, Decreto-Lei n.º 105/2013, de 30 de julho, Decreto-Lei n.º 161/2013, de 22 de novembro, Lei n.º 30/2014, de 19 de maio, Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, Decreto-Lei n.º 124/2018, de 28 de dezembro, Lei n.º 2/2020, de 31 de março, e pelo Decreto-Lei n.º 4/2021, de 8 de janeiro.

a satisfação de necessidades de interesse geral e atribuições públicas e cuja atividade económica não se submete à lógica do mercado e da livre concorrência.^{7/8}

Esta parece ser, claramente, a intenção do legislador, veja-se por exemplo a referência no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 4/2021 às entidades públicas empresariais que gerem os hospitais públicos.

IV

No caso em concreto, estamos perante uma atividade empresarial local desenvolvida pelo município através desta empresa local (com natureza de empresa municipal), no âmbito das respetivas atribuições em matéria de água, saneamento e resíduos, ao abrigo do citado Decreto-Lei n.º 194/2009.

Em nossa opinião as empresas municipais de gestão dos serviços municipais de água, saneamento e resíduos urbanos devem ser consideradas como “entidades de natureza jurídica pública” para efeitos do n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 118/83, uma vez que prosseguem uma atribuição municipal que se consubstancia num serviço público que satisfaz necessidades de interesse geral que não têm carácter comercial ou industrial - porque a sua atividade económica não está submetida à lógica do mercado e da livre concorrência -, cumprindo-se assim o requisito da parte final da previsão da alínea b) do n.º 3 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 118/83 (na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 4/2021).

V

Em conclusão,

I. O n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 4/2021, de 8 de janeiro, alarga o universo de beneficiários do Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I. P. (ADSE) aos titulares de contrato individual de trabalho sem termo que exerçam funções em entidades de natureza jurídica pública.

⁷ Tal como refere João Henriques Pinheiro considera a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades, que o conceito necessidades de interesse geral sem carácter comercial ou industrial “*abrange: a) as necessidades que são satisfeitas de modo diferente da oferta de bens ou de serviços no mercado; e b) que por razões ligadas ao interesse geral, os poderes públicos optam por satisfazê-las diretamente com os seus recursos, ou através de entidades em relação às quais pretendem manter uma influência determinante. Ao invés, uma entidade satisfaz necessidades de interesse geral com carácter industrial ou comercial sempre que atua no mercado numa situação de livre e plena concorrência com outros operadores económicos privados.* – em “CEDIPRE ONLINE n.º 5 - Âmbito de Aplicação do Código dos Contratos Públicos e Normas Comuns de Adjudicação”, uma publicação do CEDIPRE, Faculdade Direito de Coimbra, Novembro de 2010, disponível em: https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/pdfs/co/public_5.pdf

⁸ Neste sentido, veja-se o definido no n.º 3 do artigo 2.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual.

2. Para este efeito, consideram-se entidades de natureza jurídica pública “*As entidades públicas empresariais, independentemente de serem do Estado, regionais ou municipais, desde que não tenham carácter industrial ou comercial*” (cf. alínea b) do n.º 3 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 118/83).

3. As empresas locais que assumem a função de entidade gestora dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos no território respetivo - nos termos do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto -prosseguem uma atribuição do município, exercendo uma atividade administrativa pública consubstanciada na prestação de um serviço de interesse público sem carácter comercial ou industrial, não estando a sua atividade económica submetida à lógica do mercado e da livre concorrência, pelo que os seus trabalhadores ficam abrangidos pelo disposto no n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 118/83, por força alínea b) do n.º 3 do mesmo artigo.

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.