

ASSUNTO:	Aplicabilidade da LTFP e do SIADAP a associações de direito privado a que se refere o artigo 59.º do RJAEL.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_TL_2679/2024
Data:	27-02-2024

Solicita a entidade consultante o seguinte esclarecimento jurídico:

«A Associação (...), é uma associação de direito privado.

Sendo a composição do Fundo Social maioritariamente pertencente ao Município de (...), enquadra-se numa entidade reclassificada pelo INE e integrada no setor empresarial local.

O quadro de pessoal é composto por colaboradores, cujo contrato de trabalho foi realizado ao abrigo do Código de Trabalho do setor empresarial, sendo portanto contratos individuais de trabalho.

Neste sentido, vem solicitar um apoio sobre a aplicabilidade da LGFP (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas) nesta entidade e se a mesma se encontra obrigada a seguir o SIADAP».

Neste sentido, cumpre-nos emitir a pronúncia requerida.

I – Enquadramento Jurídico

De acordo com o n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que estabelece o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, na redação atual, doravante RJAEL:

«1- Sem prejuízo do regime previsto na lei geral, a constituição ou a mera participação em associações, cooperativas, fundações ou quaisquer outras entidades de natureza privada ou cooperativa pelos municípios, pelas associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e pelas áreas metropolitanas rege-se pelo disposto na presente lei»¹.

¹ Cf. ainda o n.º 1 do artigo 6.º do RJAEL: «1- A constituição de empresas locais e as participações previstas no n.º 3 do artigo 1.º e no artigo 3.º devem ser fundamentadas na melhor prossecução do interesse público e, no caso da constituição de empresas locais, também na conveniência de uma gestão subtraída à gestão direta face à especificidade técnica e material da atividade a desenvolver».

Resulta do exposto na consulta, não obstante a associação “[se] enquadra[r] numa entidade reclassificada pelo INE e integrada no setor empresarial local”, não se tratar de empresa local nos termos e para os efeitos do RJAE, conforme n.º 1 do artigo 19.º, «[s]ão empresas locais as sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, (...)» (sublinhado acrescentado).

Ora, tratando-se de entidade não societária², importa atender ao disposto no "Capítulo V – Outras participações" do RJAE, no caso, aos artigos 56.º e 59.º:

«Artigo 56.º

Requisitos e procedimentos

1- Os entes constituídos ou participados nos termos do presente capítulo devem prosseguir fins de relevante interesse público local, devendo a sua atividade compreender-se no âmbito das atribuições das respetivas entidades públicas participantes.

2- A constituição ou a participação nos entes previstos no presente capítulo está sujeita ao visto prévio do Tribunal de Contas, independentemente do valor associado ao ato.

3- Aos entes previstos nos números anteriores nos quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante em razão da verificação dos requisitos constantes do n.º 1 do artigo 19.º, é aplicável, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 53.º a 55.º, sem prejuízo do estabelecido no n.º 3 do artigo 59.º.

4- Aos entes previstos nos números anteriores nos quais as entidades públicas participantes não exerçam uma influência dominante, em razão da verificação dos requisitos constantes do n.º 1 do artigo 19.º, é aplicável, com as devidas adaptações, o disposto no n.º 1 do artigo 53.º».

«Artigo 59.º

Associações de direito privado

² Como refere, a propósito, Paulo Henrique Vaz Alvarenga, “Setor Empresarial Local. O Enfoque sobre as Empresas Locais”, CEDIPRE online²¹, acessível em: https://www.cedipre.fd.uc.pt/wp-content/uploads/pdfs/co/public_21.pdf:

«Outra inovação é a regulação pelo mesmo diploma legal [RJAE], das participações dos municípios, associações de municípios e das áreas metropolitanas em sociedades comerciais de responsabilidade limitada (designadas sociedades comerciais participadas) e em entidades não societárias (fundações, cooperativas, associações de direito privado e em quaisquer outras entidades de natureza privada).

(...)

No que diz respeito às associações, o art. 59º, nº. 1 prevê, de forma restritiva, que podem ocorrer participações em associações de direito privado, e que as mesmas são regidas pelo Código Civil».

1- Os municípios, as associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e as áreas metropolitanas podem participar com pessoas jurídicas privadas em associações.

2- As associações referidas no número anterior regem-se pelo Código Civil.

3- O disposto no artigo 47.º aplica-se, com as devidas adaptações, às associações de direito privado em que as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante em razão da verificação dos requisitos constantes do n.º 1 do artigo 19.º».

As associações de direito privado são, pois, de acordo com o n.º 2 do artigo 59.º do RJAEL, reguladas pelo Código Civil (cf. artigos 167.º a 184.º).

Diz, a propósito, Pedro Costa Gonçalves³:

«As pessoas coletivas públicas utilizam o direito privado como processo de organização sempre que deliberam criar ou participar em pessoas coletivas de direito privado, nos termos previstos na legislação geral de direito privado (Código Civil, Código das Sociedades Comerciais, Código Cooperativo).

Consoante essa participação das pessoas coletivas públicas seja dominante, ou não, teremos “entidades administrativas privadas” ou “entidades privadas participadas”.

(...)

A Administração Pública não compreende apenas pessoas coletivas de direito público. Também a integram as entidades administrativas privadas, criadas e controladas por sujeitos de direito público (Administração Pública em forma privada), bem como entidades particulares investidas de funções administrativas (Administração Pública delegada ou concessionada).

Nestes dois casos, trata-se de sujeitos dotados de personalidade de direito privado que, portanto, se encontram revestidas por um formato jurídico-privado: sociedade comercial; associação constituída nos termos do Código Civil; cooperativa.

(...)

As entidades administrativas privadas (...) são “sujeitos de direito privado”. Desde logo porque instituídas nos termos da lei privada, tais entidades, são, em regra, reguladas pelo direito privado nos planos da sua organização e funcionamento interno. Por outro

³ “Manual de Direito Administrativo”, Vol. 1, Almedina, 2020, pp. 126, 127 e 138.

lado, e agora por ação de um princípio de congruência entre as formas de organização e o direito aplicável, a atuação de entidades de direito privado (ainda que pertencendo à Administração Pública) há de pautar-se, em regra, pelo direito privado.

(...)

Assim, uma entidade administrativa em forma privada (v.g., sociedade comercial, associação) desenvolverá a sua capacidade nos termos gerais da lei aplicável e, em regra, pode adquirir quaisquer direitos e assumir quaisquer obrigações, desde que “necessários ou convenientes à prossecução dos seus fins” e que não se encontrem “vedados por lei” (artigo 160.º do Código Civil)».

Ora, nos termos da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 2.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP)⁴ estão excluídas do seu âmbito de aplicação as entidades públicas empresariais e (até por maioria de razão) qualquer associação privada que se não integre na administração direta e indireta do Estado nem nos serviços da administração autárquica⁵, idêntico âmbito de aplicação se extraindo do artigo 2.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro⁶, *a contrario*.

II – Conclusões

Conclui-se que a Associação de direito privado em referência está excluída do âmbito de aplicação da LTFP – ou seja, o regime que lhe é aplicável é o do Código do Trabalho –, também lhe não sendo aplicável a Lei n.º 66-B/2007.

Quanto a esta última, ressalva-se, porém, a possibilidade de, por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho aplicável, regulamento interno ou previsão contratual nesse sentido, se instituir um regime similar ao do SIADAP.

⁴ Aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na redação atual.

⁵ Cf. os n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da LTFP: «1- A presente lei regula o vínculo de trabalho em funções públicas. 2- A presente lei é aplicável à administração direta e indireta do Estado e, com as necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências em matéria administrativa dos correspondentes órgãos de governo próprio, aos serviços da administração regional e da administração autárquica. (...)».

⁶ Lei que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP), na redação atual.

III – Considerações Complementares

Sem prejuízo das conclusões a que assim se chega, afigura-se pertinente tecer as seguintes considerações adicionais:

No artigo 50.º do Regime Jurídico do Sector Público Empresarial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, na redação atual⁷, preceitua-se:

«Artigo 50.º

Política de recursos humanos e promoção da igualdade

1- As empresas públicas implementam políticas de recursos humanos orientadas para a valorização do indivíduo, para o fortalecimento da motivação e para o estímulo do aumento da produtividade, tratando com respeito e integridade os seus trabalhadores e contribuindo ativamente para a sua valorização profissional.

2- As empresas públicas adotam planos de igualdade tendentes a alcançar uma efetiva igualdade de tratamento e de oportunidades entre homens e mulheres, a eliminar discriminações e a permitir a conciliação entre a vida pessoal, familiar e profissional».

A propósito do n.º 2 do artigo 50.º citado, o artigo 7.º da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto⁸, aplicável, com as necessárias adaptações, ao setor empresarial local (cf. n.º 1 do artigo 2.º), dispõe:

«Artigo 7.º

Planos para a igualdade

1- As entidades do setor público empresarial e as empresas cotadas em bolsa elaboram anualmente planos para a igualdade tendentes a alcançar uma efetiva igualdade de tratamento e de oportunidades entre mulheres e homens, promovendo a eliminação da discriminação em função do sexo e fomentando a conciliação entre a vida pessoal, familiar e profissional, devendo publicá-los no respetivo sítio na Internet.

⁷ Regime subsidiariamente aplicável às empresas locais, conforme estatui o artigo 21.º do RJAEL. Refere o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 133/2013: «*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.*»

E no n.º 1 do artigo 2.º do mesmo diploma: «*1- Para efeitos do disposto no presente decreto-lei, o sector público empresarial abrange o sector empresarial do Estado e o sector empresarial local.*»

⁸ Lei que estabelece o regime da representação equilibrada entre mulheres e homens nos órgãos de administração e de fiscalização das entidades do setor público empresarial e das empresas cotadas em bolsa.

- 2- A elaboração dos planos para a igualdade deve seguir o previsto no «Guião para a implementação de planos de igualdade para as empresas», disponível no sítio na Internet da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, e nos produtos desenvolvidos no âmbito do projeto «Diálogo social e igualdade nas empresas», disponíveis no sítio na Internet da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego.*
- 3- Os planos para a igualdade devem ser enviados à Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género e à Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego.*
- 4- A Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego pode emitir recomendações sobre os planos para a igualdade, devendo publicá-las no respetivo sítio na Internet».*

Por outro lado, o artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, estatui:

«Artigo 14.º

Regime jurídico geral

(...)

2- Podem ser fixadas por lei normas excecionais, de carácter temporário, relativas ao regime retributivo e às valorizações remuneratórias dos titulares dos órgãos sociais e dos trabalhadores, independentemente do seu vínculo contratual ou da natureza da relação jurídica de emprego das seguintes entidades:

(...)

c) Entidades dos sectores empresariais local e regional.

(...)».

Ora, nos termos do artigo 18.º da Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2024 ("Secção II - *Outras disposições sobre trabalhadores*"):

«Artigo 18.º

Programas específicos de mobilidade e outros instrumentos de gestão

(...)

5- Os órgãos ou serviços apresentam um planeamento da valorização dos seus profissionais, nos termos definidos no decreto-lei de execução orçamental.

6- Para efeitos do disposto no número anterior, ao setor empresarial do Estado aplicam-se os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho e outros instrumentos legais ou contratuais vigentes ou, na sua falta, o disposto no decreto-lei de execução orçamental».

O Decreto-Lei n.º 17/2024, de 29 de janeiro, que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2024, determina no seu artigo 126.º o seguinte:

«Artigo 126.º

Valorizações remuneratórias dos trabalhadores das empresas do setor público empresarial e das entidades independentes

1- As empresas do setor público empresarial e as entidades independentes devem dispor de instrumentos que prevejam mecanismos de valorização dos seus trabalhadores, de desenvolvimento de carreiras com base em critérios objetivos predefinidos de avaliação do desempenho com diferenciação de mérito, bem como, de eventual atribuição de prémios de desempenho, aprovados nos termos do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, na sua redação atual.

2- Os mecanismos referidos no número anterior, que não sejam regulados por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho aplicável, ou em outros instrumentos legais ou contratuais vigentes, podem ser previstos em regulamento interno, desde que igualmente o mesmo seja aprovado nos termos do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, na sua redação atual.

(...)».

Neste quadro referencial⁹ e embora estas previsões legais se lhe não apliquem diretamente, por se tratar de uma associação de direito privado, afigura-se-nos que, enquanto entidade empregadora que na Consulta se assume como enquadrada no setor empresarial local, deveria, por analogia¹⁰, observar o regime supracitado, designadamente o dos n.ºs 1 e 2 do artigo 126.º do Decreto-Lei n.º 17/2024, como previsto para as empresas do setor público empresarial, com as necessárias adaptações.

⁹ De política de recursos humanos e promoção da igualdade.

¹⁰ Cf. o n.º 2 do artigo 10.º do Código Civil: «2. Há analogia sempre que no caso omissis procedam as razões justificativas da regulamentação do caso previsto na lei».