

ASSUNTO:	Empresa municipal; alteração posição remuneratória
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TR_10049/2023
Data:	31-08-2023

Pelo Senhor Presidente do Conselho de Administração da empresa municipal foi solicitado parecer acerca de alteração do posicionamento remuneratória por opção gestonária informando e questionando o seguinte:

*“A (...) é uma pessoa coletiva de direito privado, de natureza municipal e rege-se pela Lei 50/2012, de 31 de agosto, pela lei comercial, pelos seus estatutos e, subsidiariamente, pelo setor empresarial do Estado.*

*O estatuto do pessoal é o do regime do contrato individual de trabalho.*

*Por deliberação do Conselho de Administração de 13 de dezembro de 2022 foi aprovado o Plano de Carreiras dos Trabalhadores da (...), autorizado por despacho do Senhor Presidente da Câmara Municipal de (...), de 27 de dezembro de 2022 e enviado ao Tribunal de Contas em 3 de fevereiro de 2023.*

*Da aplicação do Plano de Carreiras da (...) resultará a possível progressão de carreira dos seus trabalhadores, a qual se encontra dependente de um procedimento de avaliação do desempenho, que poderá culminar com a alteração dos posicionamentos remuneratórios.*

*Todavia, o referido documento ainda não foi objeto de divulgação pela empresa pelo que ainda não iniciou a produção dos seus efeitos.*

*Em face do exposto, estando a empresa a equacionar a possibilidade de decidir a alteração do posicionamento remuneratório de determinados trabalhadores, na sequência das propostas apresentadas pelos respetivos dirigentes - tendo em consideração o grau de competências especializadas, o volume de trabalho realizado, a disponibilidade demonstrada e a equidade de tratamento entre pessoas com funções equiparadas - e existindo dúvidas sobre a legalidade desta decisão gestonária, existe enquadramento legal para esta intenção, designadamente, ao abrigo das normas do diploma de execução orçamental, aprovado pelo DL 10/2023, de 8 de fevereiro, e ainda quanto à necessidade de previsão nos Instrumentos de Gestão Previsional de 2023; se existe alguma limitação em relação ao número de trabalhadores que podem beneficiar desta decisão ou ao número de*

*posições/índices remuneratórios que podem subir e, em caso afirmativo, qual o procedimento que deve ser adotado.”*

Cumpre, pois, informar:

I

Determina o art.º 28.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, (LAEL) na sua atual redação:

*«Artigo 28.º*

*Estatuto do pessoal*

*1 - O estatuto do pessoal das empresas locais é o do regime do contrato de trabalho.*

*2 - A matéria relativa à contratação coletiva rege-se pela lei geral.»*

Em comentário a esta norma, Pedro Costa Gonçalves *in Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, 2012, pág. 152, observa que *«O estatuto do pessoal das empresas locais é o do regime do contrato de trabalho, regulado no Código do Trabalho. É ainda no Código do Trabalho que se encontra a regulamentação da contratação coletiva. (...) Apesar de submetidos ao regime de contrato de trabalho (regime de direito privado), os trabalhadores das empresas locais são “trabalhadores do setor público”, o que explica que os mesmos venham sendo abrangidos por toda a sorte de cortes e reduções remuneratórias que tem atingido tais trabalhadores (...).»*

Acresce que nos termos do art.º 21.º do mesmo diploma as empresas locais regem-se, supletivamente, pela lei comercial, pelos estatutos e, subsidiariamente, pelo regime do setor empresarial do Estado.

Em *ob. cit.*, pág. 115, Pedro Costa Gonçalves esclarece que a ordenação das regras que disciplinam a atuação das empresas locais *«estabelece-se nos termos seguintes: i) LAEL; ii) normas imperativas do regime do setor empresarial do Estado; iii) normas imperativas de direito administrativo geral; IV) lei comercial e regras gerais de direito privado; v) estatutos da empresa; vi) normas não imperativas do setor empresarial do Estado.»*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De um ponto de vista financeiro, resulta do art.º 31.º que a sua gestão “(...) deve articular-se com os objetivos prosseguidos pelas entidades públicas participantes no respetivo capital social (...)”, impondo ainda o art.º 31-A, que as empresas locais aplicam obrigatoriamente os regimes gerais de contabilidade previstos no sistema contabilístico aplicável, ou seja, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas SNC\_AP.

Determina o art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro<sup>2</sup>, que sem prejuízo do disposto na legislação aplicável às empresas públicas regionais e locais, podem ser fixadas por lei normas excecionais, de carácter temporário, aplicáveis às entidades do setor empresarial local e regional, 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.

Importa também notar que o *setor público empresarial*, para efeitos do referido diploma, abrange o *setor empresarial do Estado* e o *setor empresarial local*. (cf. art.º 2.º)

Com efeito, no preâmbulo do diploma que temos vindo a citar, elucida-se que *“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. É igualmente densificado o conceito de empresa pública, bem como o conceito de influência dominante, (...)”* (realce acrescentado)

No Relatório n.º 12/2020-FS/SRMTC do Tribunal de Contas<sup>3</sup> pode ler-se a este propósito que *“A visão integrada do exercício da atividade empresarial pública emana também do conceito de “empresa pública” acolhida no n.º 1 do art.º 5.º, onde são enquadradas “(...) 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”*

---

<sup>2</sup> Diploma que consagra os princípios e regras aplicáveis ao sector público empresarial, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas.

<sup>3</sup> Ver em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2020/re112-2020-srmtc.pdf>

Questionando-se acerca do enquadramento legal da decisão de alterar, por opção gestionária, o posicionamento remuneratório no âmbito desta empresa, haverá então que atender às normas que a lei do orçamento de Estado e decreto-lei de execução orçamental estabelecem, em cada ano, e que abrangem este segmento de trabalhadores.

Assim, no que diz respeito ao setor empresarial público, a Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro que aprovou o orçamento de Estado para o corrente ano, integra algumas normas ao mesmo aplicáveis, salientando-se que os art.ºs 34.º e 35.º reportam-se aos gastos operacionais e endividamento no que concerne às empresas públicas, dispondo o seguinte:

*“Artigo 34.º*

*Gastos operacionais das empresas públicas*

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

*2 – Sem prejuízo do disposto no número anterior e dos objetivos de equilíbrio orçamental previstos, as empresas públicas têm assegurada a necessária autonomia administrativa e financeira para a execução das rubricas orçamentais relativas à contratação de trabalhadores, a empreitadas de grande e pequena manutenção, bem como para o cumprimento dos requisitos de segurança da respetiva atividade operacional, previstos nos respetivos orçamentos.*

*Artigo 35.º*

*Endividamento das empresas públicas*

*1 – O crescimento global do endividamento das empresas públicas fica limitado a 2 %, calculado nos termos a definir no decreto-lei de execução orçamental.*

*2 – Sem prejuízo do disposto no número anterior e dos objetivos de endividamento previstos, as empresas públicas têm assegurada a necessária autonomia administrativa e financeira para a execução das rubricas orçamentais relativas a programas de investimento previstos nos respetivos orçamentos.”*

No âmbito do Decreto-Lei n.º 10/2023, de 8 de fevereiro, diploma que estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2023, verifica-se que os artigos 133.º e 134.º relativos aos gastos operacionais das empresas e ao endividamento, se reportam às empresas públicas integradas no setor empresarial do Estado.

No entanto, destaca-se no capítulo IX *Disposições específicas em matéria de gestão de pessoal* o disposto nos art.ºs 125.º e 126.º:

O art.º 125.º determina a necessidade de as empresas do setor público empresarial disporem 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.

Ora esse procedimento de avaliação do desempenho conforme informa a entidade consulente, já consta do respetivo Plano de Carreiras.

Acresce o disposto no art.º 126.º nos termos do qual, dependem de despacho prévio favorável do presidente do respetivo órgão executivo das autarquias locais (no caso da freguesia por deliberação do órgão executivo), entidades intermunicipais e empresas locais, as seguintes situações:

- Promoções, independentemente da respetiva modalidade;

- Mudanças de categoria ou posto e graduações do pessoal identificado no número 9 do artigo 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro (que engloba os trabalhadores das entidades que integram o setor empresarial regional e local), abrangendo:

i) os casos em que a mudança de categoria ou de posto dependa de procedimento concursal próprio para o efeito (incluindo procedimento próprio para obtenção de determinados graus ou títulos, desde que exigidos para integração em categoria superior);

ii) os procedimentos internos de seleção para mudança de nível ou escalão;

iii) outros processos dos quais possa resultar uma valorização remuneratória não expressamente prevista em norma específica da Lei do Orçamento do Estado.

Determina-se ainda que, apenas se cumpridos os requisitos legalmente previstos e de acordo com as verbas orçamentais previstas para o efeito, dentro da dotação inicial aprovada para o efeito, podem ocorrer:

a) Alterações do posicionamento remuneratório por opção gestionária com o limite de 5 % do total de trabalhadores, até ao limite de uma posição remuneratória;

b) A atribuição de prémios de desempenho, até ao montante legalmente estabelecido e o equivalente a até uma remuneração base mensal do trabalhador, sem prejuízo do disposto no Decreto-Lei n.º 56/2019,

de 26 de abril, ou em instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho.

II

Refere a entidade consulente que do Plano de Carreiras resultará a possível progressão de carreira dos seus trabalhadores, a qual se encontra dependente de um procedimento de avaliação do desempenho, que poderá culminar com a alteração dos posicionamentos remuneratórios mas o referido documento ainda não foi objeto de divulgação pela empresa e ainda não produziu efeitos.

Determina o art.º 99.º do Código do Trabalho (CT) que *o empregador pode elaborar regulamento interno de empresa sobre organização e disciplina do trabalho, sendo que este produz efeitos após a publicitação do respetivo conteúdo, designadamente através de afixação na sede da empresa e nos locais de trabalho, de modo a possibilitar o seu pleno conhecimento, a todo o tempo, pelos trabalhadores.*

Ana Fernanda Neves, CIDP, in *O Regime de Pessoal e a Mobilidade nas Empresas Municipais*<sup>4</sup> pág. 6, a este propósito refere que *“Os estatutos da empresa, acto definidor da sua individualidade jurídica e fonte autónoma da respectiva disciplina, podem dispor sobre aspectos do regime do seu pessoal, nos limites das disposições imperativas da legislação laboral e das vinculações jurídico-públicas.*

*No exercício de poder regulamentar, as empresas podem dispor sobre a organização e disciplina do trabalho, definindo regras de aplicação e de integração da disciplina legislativa. Por vezes, estes normativos aproximam-se do regime aplicável à generalidade dos empregos na Administração Pública, o que a filiação das empresas em anteriores serviços das pessoas colectivas locais pode, em parte, explicar. O cuidado deve aqui ser duplo: com as disposições imperativas da legislação geral do trabalho e com as vinculações jurídico-públicas. Estando em causa disciplina laboral, e no quadro do exercício das competências legalmente conferidas às estruturas representativas dos trabalhadores, deve ser assegurada a respectiva participação na sua elaboração.”*

Assim, no regulamento interno da empresa manifesta-se o poder regulamentar do empregador e, conforme se refere no art.º 104.º, reflete a vontade contratual do mesmo, podendo abranger várias matérias (sendo referido no âmbito do CT em diversas disposições).

A definição normativa de uma estrutura orgânica, de um plano de desenvolvimento de

---

<sup>4</sup> Excerto a que foram retiradas as notas de rodapé. Ver em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1124-2450.pdf>

carreiras/categorias e remunerações e, de um sistema de avaliação do desempenho ao nível da empresa, são matérias que podem integrar um regulamento interno sendo que, este só se poderá impor aos trabalhadores, cumpridas todas as formalidades inerentes à sua elaboração.

Acresce que sendo um regulamento interno, só será eficaz, e só vinculará os trabalhadores, após a publicitação do respetivo conteúdo, em termos de permitir o conhecimento atempado pelos seus destinatários. Cf. n.º 3 do art.º 99.º.

III

Face ao exposto podemos concluir:

Os trabalhadores das empresas locais apesar de sujeitos ao regime privado do contrato de trabalho, são trabalhadores do setor público empresarial e as suas remunerações estão abrangidos pelas restrições e limites que a Lei do Orçamento de Estado e o decreto-lei de execução orçamental venham a impor.

Conforme referimos, no corrente ano, determina-se que as empresas do setor público empresarial 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.

A definição normativa de um plano de desenvolvimento de carreiras/categorias e remunerações e, de um sistema de avaliação do desempenho ao nível da empresa, são matérias que podem integrar um regulamento interno sendo que este só será eficaz, vinculando os trabalhadores, após a publicitação do respetivo conteúdo, em termos de permitir o conhecimento atempado, pelos seus destinatários, das normas ali consagradas.

A alteração do posicionamento remuneratório de determinados trabalhadores, tem um custo. Essa despesa terá, de estar inscrita em orçamento e está sujeita aos limites estabelecidos no art.º 126.º do decreto-lei de execução orçamental.