

## PARECER JURÍDICO N.º 16 / CCDR-LVT / 2013

Validade • **Válido**

JURISTA

MARTA ALMEIDA TEIXEIRA

ASSUNTO **GESTÃO DOS RECURSOS HUMANOS**

QUESTÃO

- A CIM pretende saber quais são os normativos da Lei de Orçamento de Estado de 2013 que lhe são aplicáveis, por equiparação às autarquias locais, a título de exemplo refere os arts. 65.º e 66.º, etc.

*(Comunidades intermunicipais; Lei de Orçamento de Estado 2013)*

## PARECER

A CIM refere no seu pedido de parecer que "... nos termos da Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, e dos respetivos estatutos, a CIM é uma associação de municípios de fins múltiplos, denominadas de Comunidades Intermunicipais ou, abreviadamente, CIM."

Ao abrigo do disposto no n.º 2, do art. 2.º, da [Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto](#) "2 — As associações de municípios de fins múltiplos, denominadas comunidades intermunicipais (CIM), são pessoas colectivas de direito públicas constituídas por municípios que correspondam a uma ou mais unidades territoriais definidas com base nas Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas de nível III (NUTS III) e adoptam o nome destas."

No que respeita concretamente ao pessoal refere a entidade consulente que: "... para a prossecução públicos para os quais foi constituída, a CIM dispõe de quadro de pessoal próprio composto por funcionários com vínculo de emprego público, constituído por nomeação e/ou celebração de contrato individual de trabalho na Administração Pública previsto na Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, que transitaram com a aprovação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro e Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro para o regime de contrato de trabalho em funções públicas."

Prevê o art. 21.º, da Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, que:

*"Artigo 21.º*

***Pessoal***

1 — As CIM dispõem de quadro de pessoal próprio, aprovado pela respectiva assembleia intermunicipal, sob proposta do conselho executivo.

2 — O quadro a que se refere o número anterior é preenchido através dos instrumentos de mobilidade geral legalmente previstos, preferencialmente de funcionários oriundos dos quadros de pessoal dos municípios integrantes de associações de municípios, de assembleias distritais ou de serviços da administração directa ou indirecta do Estado.

3 — Os instrumentos de mobilidade geral previstos para os funcionários da administração local não estão sujeitos aos limites de duração legalmente previstos.

4 — Sempre que o recurso aos instrumentos de mobilidade previstos no n.º 2 não permita o preenchimento das necessidades permanentes dos serviços, as admissões ficam sujeitas ao regime do contrato individual de trabalho."

Determinando o art. 22.º, da Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, que:

*"Artigo 22.º*

***Encargos com pessoal***

1 — As despesas com pessoal das CIM relevam para efeitos do limite estabelecido na lei para as despesas com pessoal do quadro dos municípios que as integram.

2 — Para efeitos do disposto no número anterior, compete à assembleia intermunicipal deliberar sobre a forma de imputação das despesas aos municípios associados, a qual carece de aprovação das assembleias municipais dos municípios em causa.

3 — Na ausência de deliberação referida no número anterior, as despesas com pessoal são imputadas proporcionalmente à população residente em cada um dos municípios integrantes."

A propósito deste assunto refere-se a Solução Interpretativa Uniforme, adotada na Reunião de Coordenação Jurídica de 27.01.2010, homologada por sua Excelência o Secretário de Estado, em 30.06.2010, que ora se transcreve:

## PARECER JURÍDICO N.º 16 / CCDD-LVT / 2013

*“22. Qual é o regime jurídico aplicável ao pessoal das associações de municípios?”*

**Solução interpretativa:** Os trabalhadores das CIM estão sujeitos ao RCTFP (antigos funcionários e contratados e novos trabalhadores); os trabalhadores das associações de municípios de fins específicos de direito privado estão sujeitos ao RCTFP (antigos funcionários e contratados) e ao Código do Trabalho (novos trabalhadores); os trabalhadores das associações de municípios de fins específicos de direito público estão sujeitos ao RCTFP (antigos funcionários e contratados e novos trabalhadores).

**Fundamentação:** O regime jurídico aplicável ao pessoal das CIM resulta de uma leitura actualizada do artigo 21.º/4 da Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, e conforme ao artigo 1.º/3 do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de Setembro; o regime jurídico aplicável ao pessoal das associações de municípios de fins específicos resulta de uma leitura actualizada do artigo 37.º/1/a) da Lei n.º 45/2008, em conjugação com o artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que estabelece como regra que todas as entidades públicas integram o seu âmbito de aplicação (e, conseqüentemente, o do RCTFP), excepto aquelas que dele são expressamente excluídas (como é o caso das entidades públicas empresariais), o que leva a concluir que aos novos trabalhadores destas associações de municípios seja aplicável o RCTFP ou o Código do Trabalho consoante a sua natureza seja pública ou privada, respectivamente.”

(sublinhados nossos)

Então, tendo em consideração as disposições legais e a solução uniforme *supra* transcritas, pode concluir-se que, de facto, os trabalhadores da CIM estão sujeitos às disposições legais constantes na [Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro](#) (que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas) e na [Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro](#) (que estabelece o regime do contrato de trabalho em funções públicas).

Assim, conclui-se que, aos trabalhadores da CIM são aplicáveis, designadamente, os arts. 27.º (“Redução remuneratória”), 28.º (“Pagamento do subsídio de Natal”), 29.º (“Suspensão do pagamento de subsídio de férias ou equivalente”), 35.º (“Proibição de valorizações remuneratórias”), 38.º (“Determinação do posicionamento remuneratório”), 39.º (“Subsídio de refeição”), 45.º (“Pagamento do trabalho extraordinário”), 51.º (“Prioridade no recrutamento”), 52.º (“Cedência de interesse público”), 53.º (“Trabalhadores de órgãos e serviços das administrações regionais e autárquicas”), e 54.º (“Duração da mobilidade”), todos da Lei de Orçamento de Estado para 2013 (LOE 2013), aprovada pela [Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro](#).

O art. 59.º (“Contratos a termo resolutive”) da LOE 2013 é aplicável aos serviços e organismos da administração local onde se inserem as comunidades intermunicipais, pelo que, estas têm de observar e cumprir o disposto nesta norma legal.

Já, o art. 65.º da LOE 2013 tem como âmbito de aplicação a redução de trabalhadores nas autarquias locais, ou seja, nas freguesias e nos municípios (cfr. art. 236.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (CRP)).

Nestes termos, conclui-se que, as comunidades intermunicipais por não serem autarquias locais não estão abrangidas pelo âmbito do art. 65.º, da LOE 2013.

O mesmo se dirá relativamente ao disposto no art. 66.º da LOE 2013, “Controlo do recrutamento dos trabalhadores nas autarquias locais”.

Cumprir mencionar, ainda, o disposto no n.º 6, do art. 65.º, da LOE 2013, “6 — Para efeitos do disposto no n.º 1, são considerados os trabalhadores de empresas locais nas quais o município tenha uma influência dominante, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, bem como os trabalhadores do município que, ao abrigo de instrumento de mobilidade, desempenham funções nas áreas metropolitanas ou nas comunidades intermunicipais.”

Assim, os trabalhadores dos municípios que desempenhem funções na CIM, ao abrigo de instrumento de mobilidade, são considerados para efeitos da redução, no mínimo de 2%, dos trabalhadores das autarquias locais face aos existentes em 31.12.2012.

No entanto, como refere, e bem, a entidade consulente:

- “... a CIM é uma pessoa coletiva de direito público tendo a natureza de Associação de Municípios de fins múltiplos, de âmbito territorial, que visa a realização de interesses comuns aos Municípios que a integram, sendo que cada município apenas pode fazer parte de apenas uma associação de fins múltiplos, isto é, cada município só poderá fazer parte de uma CIM ainda que possam pertencer a várias associações de fins não específicos – pessoas coletivas de direito privado – desde que com fins diversos.”
- “Ou, dito de outro modo, estas associações são os próprios municípios que as compõem, estes sim os verdadeiros titulares dos poderes exercidos por aquelas (com exceção das atribuições e competências transferidas pelo Estado). Por tal motivo, a referida Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, para além de consagrar diretamente as (amplas) atribuições constantes dos n.ºs 1,

## PARECER JURÍDICO N.º 16 / CCDD-LVT / 2013

2 e 4 do seu art. 5.º, atribuí-lhes ainda expressamente no n.º 3 do aludido normativo, a competência para "exercer as atribuições transferidas pela administração central e exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram".

- "Esta última atribuição às comunidades intermunicipais - das competências delegadas pelos municípios - definida de um modo tão amplo, reflete a aludida ideia de que as CIM se consubstanciam como que um prolongamento dos municípios que as compõem, o que não é contrariado sequer pela natureza associativa daquelas."

Acresce que, ao abrigo do disposto no n.º 3, do art. 26, da Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, os recursos financeiros das associações de municípios compreendem, nomeadamente:

"a) As transferências do Orçamento do Estado correspondentes a 0,5 % da transferência do Fundo de Equilíbrio Financeiro corrente prevista para o conjunto dos municípios da respectiva unidade territorial definida com base nas NUTS III, com limite anual máximo de variação de 5 %;

b) O produto das contribuições dos municípios que as integram;

c) As transferências dos municípios, no caso de competências delegadas por estes;

d) As transferências resultantes de contratualização com a administração central e outras entidades públicas ou privadas."

Ora, como é facto notório e do conhecimento geral, a intenção do legislador tem sido, ao longo dos últimos anos, a redução dos montantes que são pagos por entidades públicas ou, constituídas essencialmente por capitais públicos, com o objetivo de diminuir as despesas do Estado, na sua aceção lata.

Assim, pese embora, as comunidades intermunicipais não serem, como já vimos, ao abrigo da CRP, consideradas autarquias locais, atentos os motivos invocados pela entidade consulente acima transcritos e o disposto no art. 26, da Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, as disposições constantes nos arts. 65.º e 66.º, da LOE 2013 não devem deixar de ser levadas em consideração pela CIM.

## CONCLUSÃO

1. Os trabalhadores da CIM estão sujeitos às disposições legais constantes na Lei 12-A/2008, de 27 de fevereiro e na Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelo que, lhes são aplicáveis, designadamente, os arts.: 27.º ("Redução remuneratória"), 28.º ("Pagamento do subsídio de Natal"), 29.º ("Suspensão do pagamento de subsídio de férias ou equivalente"), 35.º ("Proibição de valorizações remuneratórias"), 38.º ("Determinação do posicionamento remuneratório"), 39.º ("Subsídio de refeição"), 45.º ("Pagamento do trabalho extraordinário"), 51.º ("Prioridade no recrutamento"), 52.º ("Cedência de interesse público"), 53.º ("Trabalhadores de órgãos e serviços das administrações regionais e autárquicas"), e 54.º ("Duração da mobilidade"), todos da Lei de Orçamento de Estado para 2013 (LOE 2013), aprovada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.
2. As comunidades intermunicipais fazem parte dos serviços da administração local, mas não são, ao abrigo do disposto no art. 236, da CRP, consideradas autarquias locais.
3. Assim, estão abrangidas pelo disposto no art. 59.º da LOE 2013 ("Contratos a termo resolutivo"), mas não pelo disposto nos arts. 65.º ("Redução de trabalhadores nas autarquias locais") e 66.º ("Controlo do recrutamento dos trabalhadores nas autarquias locais") da LOE 2013.
4. Sendo certo que, os trabalhadores dos municípios que desempenhem funções na CIM, ao abrigo de instrumento de mobilidade, são considerados para efeitos da redução, no mínimo de 2%, dos trabalhadores das autarquias locais face aos existentes em 31.12.2012.
5. No entanto, atentos os motivos invocados pela entidade consulente, o disposto no art. 26.º, da Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, e o facto notório e do conhecimento geral, que a intenção do legislador tem sido, ao longo dos últimos anos, a redução dos montantes que são pagos por entidades públicas ou, constituídas essencialmente por capitais públicos, com o objetivo de diminuir as despesas do Estado, na sua aceção lata, as disposições constantes nos arts. 65.º e 66.º, da LOE 2013 devem ser levadas em linha de conta pela CIM.

## LEGISLAÇÃO

- Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto
- Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro

**PARECER JURÍDICO N.º 16 / CCDR-LVT / 2013**

- Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro
- Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.
- Constituição da República Portuguesa