

Projeto de Lei n.º 254/XIV/1.ª (PS)

Título: Procede à interpretação do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, clarificando o respetivo âmbito subjetivo de aplicação

Data de admissão: 11 de março de 2020

Projeto de Lei n.º 270/XIV/1.ª (PSD)

Título: Procede à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio

Data de admissão: 30 de março de 2020

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**

Elaborado por: José Filipe Sousa (DAPLEN), Belchior Lourenço (DILP) e Ângela Dionísio (DAC)

Data: 17 de abril de 2020

I. Análise das iniciativas

- **As iniciativas**

O Projeto de Lei n.º 254/XIV/1.^a(PS) propõe aditar uma norma interpretativa ao [Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio](#)¹, clarificando o âmbito da aplicação do regime, no que respeita às entidades que o legislador pretendia incluir no elenco constante do artigo 2.º do citado diploma

Sustentam os proponentes da iniciativa que: a) há necessidade de clarificação do regime face às dúvidas de interpretação que o diploma tem suscitado; b) relativamente à tramitação do processo legislativo seguido na altura, o Governo não ouviu a Associação Nacional dos Municípios Portugueses nem os órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas, facto que, só por si, impede que o regime se lhes aplique.

Vêm assim propor o aditamento de uma norma interpretativa (novo artigo 2.º-A) excluindo a aplicação deste regime às entidades que não estejam expressamente incluídas no seu âmbito de aplicação, como é o caso dos municípios e das Regiões Autónomas.

Note-se que já o [Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro](#), que alterou o Código dos Contratos Públicos e o Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, tinha introduzido tal clarificação. Com efeito, o artigo 4.º do citado Decreto-Lei, aditou ao RJPPP um novo artigo 2.º-A (Norma interpretativa) determinando, de forma expressa, que o disposto naquele regime não era aplicável “às entidades não enumeradas no n.º 2 do artigo anterior, nomeadamente aos municípios e às regiões autónomas, bem como às entidades por estes criadas”. Todavia, muito recentemente, a [Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020](#) veio determinar a cessação da vigência deste Decreto-Lei.

¹ «Disciplina a intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas e cria a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos» ([texto consolidado](#)). Este diploma é usualmente conhecido como o Regime Jurídico das Parcerias Público-Privadas (RJPPP).

O Projeto de Lei n.º 270/XIV/1.^a (PSD) tem, no essencial, o mesmo propósito invocando, para o efeito, o argumento da autonomia jurídico-constitucional e político-administrativa das regiões autónomas, salientando que as mesmas são dotadas de poderes legislativo e executivo próprios. Nesta iniciativa, ao contrário da anterior, a exceção à aplicação deste regime restringe-se apenas às regiões autónomas. A opção legística para proceder a esta alteração legislativa também é distinta da anterior visto que, ao invés de aditar uma norma interpretativa, propõe a alteração do artigo 2.º, modificando a redação do n.º 5 e aditando um novo n.º 6 ao mesmo artigo.

Os autores desta iniciativa admitem, porém, a possibilidade futura de se proceder a outras alterações ao diploma que salvaguardem “as Autarquias Locais da tutela governamental, na sua capacidade de gestão das políticas públicas, nas áreas da sua competência direta, sem qualquer libertação das Autarquias das exigências procedimentais destinadas à preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento de parcerias”.

- **Enquadramento jurídico nacional**

No tocante à matéria procedimental atinente às iniciativas legislativas em apreço, uma vez que o Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, não faz referência ao procedimento de consulta de entidades realizadas pelo Governo, cumpre referir que as consultas a entidades no presente âmbito decorrem dos trâmites previstos na [Lei n.º 40/96, de 31 de agosto](#), que «regula a audição dos Órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas», assim como no [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que «regula o Procedimento de Consulta de Entidades, Públicas e Privadas, realizado pelo Governo».

Já relativamente à temática que incide sobre o diploma referenciado no âmbito da presente iniciativa legislativa, são de seguida enunciados os termos da evolução do âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

Assim, uma Parceria Público Privada (PPP) pode ser caracterizada como «um modelo de contratação pública utilizado na provisão de infraestruturas e serviços. Os setores público e privado estabelecem uma relação (contratual ou institucional), com responsabilidades preestabelecidas, para projetar, financiar, construir e gerir uma

determinada infraestruturas e/ou disponibilizar um serviço. Uma PPP pode consistir num contrato de concessão de obra pública ou serviço público e, geralmente, inclui uma componente significativa de financiamento privado, na forma de capital e/ou dívida assumida pela banca comercial ou pelos mercados de capitais²».

A definição legal que aqui se apresenta é a constante do n.º 1 [artigo 2.º](#) do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio: «... o contrato ou a união de contratos por via dos quais entidades privadas, designada por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado».

Importa referir que o [Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril](#)³, alterado pelo [Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de julho](#)⁴ e revogado pelo [Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio](#) e pela [Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro](#)⁵, veio promover a primeira alteração legislativa de carácter transversal aplicável às PPP's, com o objetivo de procurar potenciar o aproveitamento, pelo setor público, da capacidade de gestão do setor privado, por forma

² «O Estado e as Parcerias Público-Privadas», 1.ª Edição, Cruz, Carlos Oliveira e Marques, Ed. Sílabo, Lisboa 2012, capítulo 2 pág. 31. Em função da relevância da temática em apreço, cumpre também referir a definição teórica do conceito “*Value for Money (VfM)*”, constante da presente obra (pág. 56), respetivamente «*O VfM deve ser entendido como uma medida de utilidade do dinheiro gasto, o que é distinto de procurar a solução mais barata. Maximizar o VfM significa maximizar a eficiência. (...) Maximizar o VfM significa considerar os conceitos de eficiência (assegurar custos baixos) e eficácia (atingir o objetivo). Assim, o VfM é uma função diretamente proporcional à utilidade e inversamente proporcional ao custo*».

³ «Define normas especiais aplicáveis às parcerias público privadas».

⁴ «Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril, revendo o regime jurídico aplicável à intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global de parcerias público-privadas», diploma revogado pelo Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

⁵ «Aprova a Lei de Bases da Saúde e revoga a [Lei n.º 48/90, de 24 de agosto](#), e o [Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de agosto](#)».

a melhorar a qualidade dos serviços públicos e potenciar uma utilização dos serviços públicos mais eficiente. Já com a publicação do Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de julho, verificou-se um conjunto de alterações do regime existente à data, nomeadamente ao nível da preparação de processos de parceria e da execução dos contratos, com o intuito de reforçar a tutela do interesse financeiro público.

As alterações preconizadas no quadro da alteração legislativa do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, devem ser também enquadradas no âmbito do [Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades da Política Económica \(MOU\)](#), assim como o contexto decorrente da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2011, de 10 de novembro](#), que «aprova o Plano Estratégico de Transportes para o horizonte 2011-2015», onde o Governo Português assumiu o compromisso de renegociar as PPP's do setor rodoviário, com o objetivo de alcançar uma redução sustentada dos encargos públicos. Este compromisso do Governo foi definido nos termos do artigo 143.⁰⁶ da [Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro](#), que aprova o «Orçamento do Estado para 2013», onde se obrigou à realização das diligências necessárias à conclusão da renegociação dos contratos de PPP do setor rodoviário que se afigurassem demasiado onerosos para o parceiro público, através do estabelecimento de um objetivo de redução global de encargos para o erário público em 30% face ao valor originalmente contratado, objetivo

⁶ «Redução de encargos nas parcerias público-privadas do setor rodoviário

1 – O Governo obriga-se, na estrita defesa do interesse público, a realizar todas as diligências necessárias à conclusão da renegociação dos contratos de parcerias público-privadas do setor rodoviário que se afigurem demasiado onerosos e desequilibrados para o parceiro público, tendo em vista uma redução significativa dos encargos para o erário público, liquidados diretamente pelo Estado Português ou através da EP – Estradas de Portugal, S.A., recorrendo, para tal, aos meios legalmente disponíveis e tendo por referência as melhores práticas internacionais.

2 – A redução de encargos brutos para o erário público expectável em 2013 é de 30% face ao valor originalmente contratado.»

Projeto de Lei n.º 254/XIV/1.^a (PS) e Projeto de Lei n.º 270/XIV/1.^a (PSD)

Comissão de Orçamento e Finanças (5.^a)

posteriormente revisto para 35% no âmbito do artigo 2.^o da [Lei n.º 51/2013, de 24 de julho](#)⁸.

Assim, do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, decorreu um conjunto significativo de alterações ao regime jurídico aplicável às PPP's, nomeadamente ao nível de:

- Do seu âmbito de aplicação, uma vez que passou no enquadramento da legislação, a abranger as empresas públicas e as entidades por ela constituídas;
- Da organização interna do setor público;
- Do acompanhamento dos contratos por parte da tutela das Finanças;
- Do desenvolvimento dos projetos, através da exigência dos seguintes elementos:
 - Uma análise de comportabilidade orçamental e a realização de análises de sensibilidade, com vista à verificação da sustentabilidade de cada parceria face a variações na procura e a alterações macroeconómicas;
 - Uma análise Custo/Benefício;
 - A elaboração de uma matriz de partilha de riscos, com uma clara identificação da tipologia de riscos assumidos por cada um dos parceiros.
 - Da transparência dos contratos;

⁷«(...)

Artigo 143.^o

[...]

1 -

2 – A redução de encargos brutos para o erário público expectável em 2013 é de 35% face ao valor originalmente contratado.

(...)

⁸ «*Procede à primeira alteração à [Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro](#) (Orçamento do Estado para 2013), à alteração do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, do Código dos Impostos Especiais de Consumo, do Estatuto dos Benefícios Fiscais, à segunda alteração ao [Decreto-Lei n.º 172/94, de 25 de junho](#), e à [Lei n.º 28/2012, de 31 de julho](#), e à terceira alteração ao [Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro](#)».*

- Da criação da [Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos \(UTAP\)](#), entidade que centralizou as missões de preparação, do desenvolvimento, da execução e do acompanhamento global dos processos;
- Para efeitos do cumprimento dos termos do MOU.

Relativamente à UTAP, importa relevar que esta entidade foi criada em 2012, incumbindo-lhe, entre outras matérias, o registo dos encargos financeiros estimados e assumidos pelo setor público com as PPP. A UTAP é uma entidade com autonomia administrativa que depende diretamente do membro responsável pela área das finanças. Em matéria de acompanhamento económico e financeiro das parcerias e apoio técnico ao Governo, a UTAP verifica a incumbência de proceder ao registo dos encargos financeiros estimados e assumidos pelo setor público, bem como acompanhar a situação e a evolução de cada um dos contratos.

O contexto legal aplicável, no que se refere à definição e âmbito de aplicação, do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, verificou a seguinte evolução:

- [Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho](#), que «estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2019»⁹. A alteração no seu artigo 2.º (Definição e âmbito de aplicação) verificou as seguintes premissas:
 - Onde constava «O presente diploma é igualmente aplicável a todas as parcerias em que o equivalente ao parceiro não público seja uma empresa pública, uma cooperativa ou uma instituição privada sem fins lucrativos», passou a constar «O presente diploma é igualmente aplicável a todas as parcerias em que o equivalente ao parceiro não público seja uma cooperativa ou uma instituição privada sem fins lucrativos»;
 - Acresceu ao âmbito de aplicação do diploma uma exclusão adicional, vertida num novo ponto 8, respetivamente, «Aos contratos de aquisição, sustentação, apoio logístico, manutenção e suporte aos sistemas de armas ou outros equipamentos militares celebrados ao abrigo do regime previsto no

⁹ Retificado pela [Declaração de Retificação n.º 40-A/2019, de 27 de agosto](#).

[Decreto-Lei n.º 104/2011, de 6 de outubro](#)¹⁰, não se aplica o regime previsto no presente diploma».

- [Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro](#), que «aprova a Lei de Bases da Saúde e revoga a [Lei n.º 48/90, de 24 de agosto](#)¹¹, e o [Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de agosto](#)¹²»;
- [Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro](#), que «aprova o regime da organização e funcionamento do XXII Governo Constitucional», onde consta, no n.º 2 do seu artigo 73.º (Conselho de Ministros), a competência, nos termos da lei, da «...decisão de contratar quando estejam em causa parcerias público-privadas»;
- [Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro](#), que «procede à décima alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, e à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio», As alterações decorrentes deste diploma, para efeitos da análise da matéria em apreço, verificaram o seguinte intuito¹³, respetivamente:
 - A aprovação da constituição e modificação de parcerias – incluindo o seu âmbito, a aprovação das suas regras, pressupostos e peças procedimentais;
 - No procedimento a ser seguido para que sejam constituídas ou modificadas parcerias; e

¹⁰ «Aprova o regime jurídico da contratação pública nos domínios da defesa e da segurança, transpondo a [Diretiva n.º 2009/81/CE, do Parlamento e do Conselho, de 13 de julho](#), relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança, e que altera as Diretivas n.ºs [2004/17/CE](#) e [2004/18/CE](#)», retificado pela [Declaração de Retificação n.º 33-A/2011, de 5 de dezembro](#).

¹¹ «Lei de Bases da Saúde».

¹² «Define o regime jurídico das parcerias em saúde com gestão e financiamentos privados».

¹³ Conforme constante da exposição de motivos do diploma.

- No regime aplicável aos casos em que o parceiro público determine unilateralmente uma modificação objetiva do contrato;
- Decorre também deste diploma a alteração da definição legal de PPP, prevista nos termos do n.º 1 do artigo 2.º, respetivamente, «...o contrato por via do qual uma entidade privada, designada por parceiro privado, se obriga de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado»;
- Ainda relativamente ao âmbito de aplicação, referência para as alterações do pontos 3 e 4 do artigo 2.º, assim como a alteração da exclusão do âmbito prevista nas alíneas b)¹⁴, d)¹⁵, e)¹⁶ do artigo 5.º e a exclusão do n.º7.
- [Resolução da assembleia da República n.º 16/2020, de 19 de Março](#), relativa à «cessação de vigência do Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro, que procede à décima primeira alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado em anexo ao [Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro](#), e à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio».

Finalmente, e para efeitos do enquadramento legal atinente à definição do âmbito de aplicação, que decorre de diplomas que não promoveram alterações diretas ao Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, importam relevar os seguintes diplomas:

¹⁴ «As concessões de sistemas multimunicipais de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos previstas no Decreto-Lei n.º 92/2013, de 11 de julho, na sua redação atual»

¹⁵ «As parcerias tendentes ao desenvolvimento de políticas de habitação, nos termos da respetiva Lei de Bases».

¹⁶ As parcerias que não prevejam obrigações de pagamento de encargos pelo parceiro público ao parceiro privado, salvo pagamentos de natureza contingente ou sancionatória.

- [Lei 151/2015, de 11 de Setembro](#), que aprova a «Lei de Enquadramento Orçamental» ([texto consolidado](#)). No âmbito da alínea f) do n.º 3 do [artigo 13.º](#)¹⁷ refere-se que «a verificação do cumprimento da equidade intergeracional implica a apreciação da incidência orçamental (...)»¹⁸ dos «...encargos explícitos e implícitos em parcerias público-privadas, concessões e demais compromissos financeiros de carácter plurianual»¹⁹;
- [Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro](#), que «aprova o Código dos Contratos Públicos, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo» ([texto consolidado](#)), importando fazer menção aos seguintes artigos:
 - [Artigo 37.º](#) (“Decisão de contratar nas parcerias público-privada”), para efeitos de competências conjuntas «...ao ministro ou ao membro do Governo Regional responsável pela área das finanças e ao ministro ou ao membro do Governo Regional da tutela sectorial, consoante o caso»;
 - [Artigo 45.º](#) (“Caderno de encargos das parcerias público-privadas”), onde consta a referência à submissão à concorrência dos cadernos de encargos dos procedimentos de formação de contratos, nos aspetos relativos aos encargos para a entidade adjudicante e aos riscos a ela direta ou indiretamente afetos e decorrentes da configuração do modelo contratual;
 - [Secção III](#) (“Execução e modificação de parcerias públicas-privadas”) do [Capítulo IX](#) (“Regras Especiais”) do [Título I](#) (“Regime substantivo dos contratos administrativos”) da [Parte III](#) (“Regime Substantivo dos contratos administrativos”), nomeadamente ao nível dos seus artigos:
 - ✓ [Artigo 339.º](#) (“Dever de Informação”), relativamente a diligências a tomar em situações de execução de contrato que configure uma PPP e se

¹⁷ Equidade Intergeracional.

¹⁸ N.º 3 do Artigo 13.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

¹⁹ Alínea f) do N.º 3 do Artigo 13.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

constate evidências de situações suscetíveis de gerarem encargos adicionais para o parceiro público ou para o Estado;

- ✓ [Artigo 340.º](#) (“Fiscalização, acompanhamento e modificação de parcerias públicas-privadas”), relativamente à definição de competências ao nível do exercício de poderes de fiscalização, do acompanhamento do contrato e da decisão de modificação de contratos;
- ✓ [Artigo 341.º](#) (“Partilha de benefícios”), relativamente a situações que configurem acréscimo anormal de benefícios financeiros;
- ✓ [Artigo 342.º](#) (“Acompanhamento de processos arbitrais”), relativamente a situações de litígios entre as partes;
- ✓ Alusão ao facto da exclusão das PPP’s no contexto do [Artigo n.º 321.º-A](#) (“Pagamento direto ao subcontratado”).

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP) não foram encontradas, neste momento, iniciativas nem petições pendentes sobre a mesma matéria.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Sobre matéria conexa, nas duas últimas sessões legislativas, da XIII Legislatura, destacam-se as seguintes iniciativas:

- No âmbito do processo orçamental para 2019 identificámos duas propostas de alteração: a [535C](#) do CDS-PP sobre a extinção de PPP nos municípios, rejeitada em Plenário, e a [441C](#) do PCP sobre a redução de encargos, não renovação e reversão de PPP, que foi rejeitada em Comissão.
- Em sede de apreciação do orçamento para 2020, identificámos uma proposta de alteração, do PCP ([224C](#)), sobre o mesmo tema apresentado no ano anterior, rejeitada em Comissão.

- Com idêntico teor, o [Projeto de Lei n.º 806/XIII/3.ª \(PCP\)](#) – “Determina a redução de encargos e a reversão de Parcerias Público-Privadas”, caducou no final da legislatura.
- A [Proposta de Lei n.º 171/XIII/4.ª \(GOV\)](#) – “Aprova a Lei de Bases da Saúde”²⁰, que deu origem à Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro, que aprova a Lei de Bases da Saúde.

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

O Projeto de Lei n.º 254/XIV/1.ª é subscrito por quinze Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS), e o Projeto de Lei n.º 270/XIV/1.ª é subscrito por quatro Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD), ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º, no n.º 1 do artigo 119.º e no n.º 1 do artigo 123.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

As iniciativas encontram-se redigidas sob a forma de artigos, e têm uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora possam ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

De igual modo encontram-se respeitados, nos dois projetos de lei, os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, já que parecem não infringir

²⁰ Discussão conjunta com os Projetos de Lei n.ºs [1065/XIII](#) e [1066/XIII](#).

Projeto de Lei n.º 254/XIV/1.ª (PS) e Projeto de Lei n.º 270/XIV/1.ª (PSD)

princípios constitucionais e definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O Projeto de Lei n.º 254/XIV/1.ª (PS) deu entrada a 6 de março de 2020. Foi admitido e anunciado a 11 de março, data em que e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), em conexão com a Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª) e com a Comissão de Saúde (9.ª), por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República

O Projeto de Lei n.º 270/XIV/1.ª (PSD) deu entrada a 27 de março de 2020. Foi admitido e anunciado a 30 de março, data em que e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), em conexão com a Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª), por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

Os títulos das presentes iniciativas legislativas traduzem sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possam ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final., designadamente quanto à identidade com o objeto da iniciativa e à identificação do título do diploma que é alvo de alteração e interpretação

No n.º 1 do artigo 6.º da Lei Formulário, é estabelecido o dever de indicar, nos diplomas legais que alterem outros, o número de ordem da alteração introduzida e a identificação dos diplomas que procederam a alterações anteriores.

Desta forma, e no respeito pelas regras de legística que têm sido seguidas nesta matéria, no sentido de tornar a sua formulação mais sucinta, e sugere-se que, caso seja aprovado, em especialidade, um texto único, seja adotado o seguinte título:

“Quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, que disciplina a intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas e cria a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, clarificando o respetivo âmbito subjetivo de aplicação”

Caso venham a ser aprovados - ou aprovado, caso em sede de especialidade se optar por apresentar um texto conjunto -, em votação final global, devem ser publicados sob a forma de lei na 1.ª série do Diário da República, conforme o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*.

Relativamente à entrada em vigor, verifica-se que:

- O Projeto de Lei n.º 254/XIV/1.ª (PS), nos termos do seu artigo 4.º, prevê que a iniciativa entra em vigor no dia seguinte à sua publicação.
- O Projeto de Lei n.º 270/XIV/1.ª (PSD) prevê que a iniciativa entra em vigor no dia seguinte à sua publicação.

Em sede de especialidade, se for preparado um texto único, será conveniente ter em conta não só esta discrepância de datas como o cumprimento do disposto **no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual “Os atos legislativos (...) entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”**.

Na presente fase do processo legislativo, as iniciativas em apreço não nos parecem suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

As presentes iniciativas não preveem a necessidade de regulamentação posterior das suas normas, nem condicionam a sua aplicação ao cumprimento de qualquer obrigação legal.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para o seguinte Estado-Membro da União Europeia: Bélgica.

BÉLGICA

Pese embora o início tardio relativamente a soluções da tipologia de PPP's, a Bélgica verifica um desenvolvimento bastante sustentado desta experiência. Segundo *Akintola Akintoye et al.* (2018)²¹, em 2013, o uso de PPP's tornou-se um mecanismo implementado para efeitos de desenvolvimento de projetos infraestruturais de longo prazo, sendo contudo de relevar os diferentes [níveis de aplicação](#), nomeadamente entre as regiões *flamenga*, face às regiões da *Valónia* e de *Bruxelas-Capital*. Este contexto verifica-se uma vez que não se estabeleceu uma [legislação de âmbito nacional](#) relativamente a esta matéria, sendo apenas identificado um enquadramento legal aplicável na região da Flandres. Conforme constante no [portal europeu de justiça](#), «dado que nem todas as autoridades legislativas têm domínios de competência rigorosamente delimitados e nem todas as normas têm força jurídica idêntica, podem surgir conflitos entre elas. Em consequência, foi definida uma hierarquia das normas, segundo o princípio de que as normas de nível inferior não podem ser contrárias às de nível superior».

As PPP's na Bélgica foram inicialmente suportadas através de mecanismos de benefícios fiscais, de modo a permitir o financiamento de investimentos sem que os mesmos reportassem a responsabilidades orçamentais. Contudo, as críticas do [Cour des Comptes](#) e outras entidades levaram a que os decisores políticos aprofundassem

²¹ *Akintoye et al.* (2016) "Public Private Partnerships – A Global Review", [International Council for Research and Innovation in Building and Construction \(CIB\)](#), Routledge

todas as potencialidades das operações em regime de PPP, nomeadamente (mas não exclusivamente), os princípios de poupanças decorrentes de financiamento.

Decorrente da discussão tida no Parlamento da Flandres, em 1999, é aprovada uma resolução parlamentar a recomendar a criação de um enquadramento legal aplicável às PPP's, considerado um instrumento moderno que, por razões financeiras e de eficiência, poderia desempenhar um papel importante no financiamento do desenvolvimento regional, processo esse que resultou no [Décret du 18 juillet 2003, Décret relatif au partenariat public-privé](#)²². Já os princípios praticados pelas Regiões da Valónia e Bruxelas mantiveram-se na linha do direito europeu, de legislações sectoriais e da jurisprudência aplicável.

Referência para o papel do [Centre de Connaissance Flamand partenariat public-privé](#) (também conhecido como *Vlaams Kenniscentrum PPS*)²³, como entidade relevante para efeito da produção e transmissão de conhecimento da matéria em apreço, identificada no artigo 3.º do diploma acima referido. Adicionalmente, nos termos do Artigo 4.º, onde se define o seu âmbito de aplicação e respetiva missão, passível de alteração por parte do Governo da Região de Flandres, ao nível da preparação e avaliação das políticas relativas a projetos PPP nessa região, assim como da monitorização e controlo do seu financiamento, sendo esse controlo também extensível às PPP's de âmbito local.

Relativamente à temática atinente ao nível da preparação e avaliação das políticas relativas a projetos PPP na região flamenga, assim como da monitorização e controlo do financiamento, o *Vlaams Kenniscentrum PPS*²⁴, pode ver o seu âmbito de aplicação e a sua missão redefinidas, nos termos do artigo 4.º do diploma, respetivamente, «*Le Gouvernement flamand peut préciser cette mission et fixer des prescriptions procédurales précisant l'implication du «Vlaams Kenniscentrum PPS»*». Esta entidade

²² Com âmbito de aplicação ao nível da Comunidade e da Região.

²³ Não se verifica entidade com funções similares ao nível federal nem ao nível da Região de Bruxelas. Na região da Valónia, verifica-se a existência do [Financial Reporting Cell](#) (para apoio à região da Valónia, à Comunidade Francesa e a entidades públicas relacionadas).

²⁴ Competências também extensíveis às PPP's de âmbito local.

encontra-se sobre a tutela do Primeiro-Ministro, sendo de salientar que a mesma não tem poderes ao nível da autorização de projetos.

Importa ainda referir a importância do [Institute for National Accounts](#), que, no âmbito do seu parecer, avalia os níveis de responsabilidades financeiras a suportar pelo setor público, sendo estes pareceres já enquadrados no âmbito dos [Regulamentos da ESA](#)²⁵ e do [Manual on the Government Deficit and Debt \(MGDD\)](#) e do [Guide to the Statistical Treatment of PPP's](#).

Em função do disposto, os diferentes Governos Belgas, nos seus diferentes níveis, podem desenvolver projetos de PPP's, tendo a obrigatoriedade de respeitar o enquadramento legal dos níveis hierarquicamente superiores, nomeadamente o enquadramento legislativo federal da contratação pública e da política fiscal.

Neste contexto, importa também referir o papel do "[Cour des Comptes](#)", que, no âmbito das suas [competências](#), remetem informações regulares aos Parlamentos e aos Conselhos das Províncias, como também ao nível das auditorias constante nos seus [relatórios anuais](#).

REINO UNIDO

De acordo com o [Governo](#), através do [HM Treasury](#)²⁶, as parcerias público-privadas permitem a conciliação dos setores público e privado, através de parcerias de longo prazo com benefício para ambas as partes. Esta parceria inclui um âmbito alargado de tipologias, nomeadamente:

- A introdução de gestão privada no setor público;
- A [Private Finance Initiative \(PFI\)](#) e outras metodologias similares, para efeitos de relações de longo prazo, em que o setor privado projeta, constrói, financia e

²⁵ *European system of national and regional accounts in the European Union.*

²⁶ *HM Treasury* é o Ministério da Economia e das Finanças, apoiado por [14 agências e organismos públicos](#), cujas competências incluem o controlo da despesa pública, a definição da política económica e a prossecução de crescimento económico robusto e sustentável.

opera infraestruturas de serviços públicos. Neste contexto, incluem-se também concessões e subcontratação;

- A subcontratação de prestações de serviço público, pelo setor privado, para efeitos de parcerias em que o setor privado explora potencialidades comerciais ativos públicos.

Os termos legais referentes às parcerias público-privadas constam do [Government Resources and Accounts Act 2000](#) (texto consolidado)²⁷, nomeadamente no [capítulo](#) referente às parcerias público-privadas. Os termos da contratação de despesa encontram-se previstas no [article 16](#) (*Expenditure*), sendo também de salientar os limites de investimento previstos no [Article 18](#) (*Investment: limit*), os limites de despesa previstos no [article 19](#) (*Expenditure: supplementary*), assim como a sua relação com a entidade, a [Partnerships UK \(PUK\)](#)²⁸, que os congrega.

Esta entidade tem como missão²⁹ o apoio e a aceleração da entrega de renovação infraestrutural, serviços públicos de alta qualidade e o uso eficiente dos ativos públicos, através de parcerias entre os setores públicos e privados.

Nos termos da matéria em apreço, cumpre referir o papel de apoio da PUK, no trabalho conjunto com os decisores políticos, relativamente à estruturação e desenvolvimento dos mercados, na introdução das melhores práticas e standardização de contratos, assim como na priorização de projetos de investimento. O seu âmbito de aplicação estende-se a todo o setor público³⁰, sendo a sua missão supervisionada por um [Advisory](#)

²⁷ A aplicação do presente diploma reporta-se à Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte).

²⁸ Entidade referida nos termos do [The Government Resources and Accounts Act 2000 \(Investment by Devolved Administrations\) \(Public-Private Partnership Business\) Order 2001](#).

²⁹ *To support and accelerate the delivery of infrastructure renewal, high quality public services and the efficient use of public assets through better and stronger partnerships between the public and private sectors.*

³⁰ Respetivamente, *central government departments, devolved administrations and local authorities to independent public bodies*, conforme descrição constante do link <https://www.partnershipsuk.org.uk/>.

Council criado pelo *HM Treasury*, para efeitos de garantia dos cumprimentos dos fins a que se destina.

Organizações internacionais

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE)

A Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) define as PPP como «...acordos contratuais a longo prazo entre o governo e um parceiro privado, nos termos dos quais o segundo presta e financia serviços públicos utilizando um ativo fixo e partilhando os riscos associados. Esta definição geral mostra que as PPP podem ser concebidas de forma a alcançarem uma vasta gama de objetivos em diversos setores, como os transportes, a habitação social e a saúde, e estruturadas segundo diferentes abordagens»³¹.

No âmbito da temática em análise, cumpre referir as recomendações desta entidade, nos termos do documento Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships³², adotado em 4 de maio de 2012, cujos princípios visam assegurar aos agentes políticos, as ferramentas necessárias para garantir que as PPP's representam uma abordagem benéfica em termos de “*Value for Money*”, assim como prevenir a prossecução de projetos mal desenhados que possam criar problemas ao setor público.

Resumidamente, e para efeitos da matéria em discussão, refiram-se as seguintes recomendações:

³¹ Ponto 1 da Introdução do Relatório Especial n.º 9/2018 do Tribunal de Contas Europeu “Parcerias Público-Privadas na EU: insuficiências generalizadas e benefícios limitados”.

³² OECD, Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships, OECD/LEGAL/0392

- Estabelecimento de um enquadramento legal e institucional claro, previsível e legitimado, devidamente suportado por autoridades competentes e com os recursos necessários para garantir a prossecução das suas atividades;
- Seleção dos projetos de PPP de acordo com o princípio de “VfM”, sendo de relevar a priorização das linhas estratégicas definidas pelo Governo, não considerando para efeitos da decisão, as perspetivas da procura e do financiamento do projeto. Neste ponto importa ressaltar o disposto no ponto 11.3, respetivamente:

Where central government has the relevant constitutional authority it should consider allowing sub-national governments to prudently use PPPs. If there are implicit or explicit central government guarantees to sub-national government levels, PPP activity should be controlled through rules on PPP stocks and flows. The Ministry of Finance should retain an up-to-date overview of all PPP liabilities relevant for central government. Given the fact that sub-national governments are less likely to accumulate a critical mass of projects over time central government should consider ways of leveraging its management capacity regarding PPPs to the benefit of sub-national governments;

- Garantia de transparência orçamental e integridade do processo decisório.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Foi solicitada a pronúncia da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) relativamente ao Projeto de Lei n.º 254/XIV/1.^a (PS), nos termos do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 4.º da [Lei n.º 54/98, de 18 de agosto](#), e do artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República.

Regiões Autónomas

Quanto ao Projeto de Lei n.º 270/XIV/1.^a (PSD), o Presidente da Assembleia da República promoveu, a 12 de março de 2020, a audição dos órgãos de governo próprios

Projeto de Lei n.º 254/XIV/1.^a (PS) e Projeto de Lei n.º 270/XIV/1.^a (PSD)

Comissão de Orçamento e Finanças (5.^a)

das regiões autónomas, através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores emitiu parecer em 30 de março de 2020, e a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira em 3 de abril de 2020. Em ambos os casos foram pareceres positivos.

Caso sejam recebidos outros pareceres serão disponibilizados na [página](#) eletrónica da presente iniciativa legislativa.

Quanto ao Projeto de Lei n.º 270/XIV/1.ª (PSD), o Presidente da Assembleia da República promoveu, a 30 de março de 2020, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

O Governo Regional da Região Autónoma da Madeira emitiu parecer em 14 de abril de 2020.

Caso sejam recebidos outros pareceres serão disponibilizados na [página](#) eletrónica da presente iniciativa legislativa.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

Os proponentes de ambas as iniciativas juntaram às mesmas as respetivas avaliações de impacto de género ([AIG P JL 254](#) e [AIG P JL 270](#)). De acordo com a informação constante desses documentos, considera-se que as duas iniciativas legislativas têm valoração neutra em termos de impacto de género, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem a valoração de “Neutro”.

Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

- **Impacto orçamental**

A aprovação de qualquer uma das presentes iniciativas não parece ter implicação orçamental.