



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## Parecer

Proposta de Lei n.º 313/XII/4.ª (GOV)

**Autor:** Deputado Jorge  
Paulo Oliveira (PSD)

---

Procede à segunda alteração à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que estabelece o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, à segunda alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, à primeira alteração à Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das entidades intermunicipais e do associativismo autárquico, à primeira alteração à Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, que aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 92/2014 de 20 de junho, que estabelece o regime jurídico das escolas profissionais privadas e públicas, no âmbito do ensino não superior, introduzindo clarificações nos respetivos regimes



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## ÍNDICE

**PARTE I – CONSIDERANDOS**

**PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

**PARTE III – CONCLUSÕES**

**PARTE IV – ANEXOS**

## PARTE I – CONSIDERANDOS

### INTRODUÇÃO

A iniciativa legislativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º, na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, bem como no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A iniciativa deu entrada na Assembleia da República em 24 de março de 2015, baixou à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local em conexão com a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.

A iniciativa obedece à Lei do Formulário. Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

Quanto à entrada em vigor, o artigo 11.º da proposta de lei prevê que ocorra *“no dia seguinte ao da sua publicação”*, cumprindo o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que *“os atos legislativos e outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”*.

### OBJECTO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO

A iniciativa legislativa visa proceder a uma clarificação *“reforçando o princípio da certeza e segurança jurídicas, da aplicação e interpretação dos diplomas que promoveram um conjunto de reformas no sector da administração local, com resultados muito positivos, quer no domínio do ajustamento estrutural do sector autárquico, quer no equilíbrio e sustentabilidade financeiros do sector local.*

Atento esse objetivo são propostas alterações aos seguintes regimes jurídicos:

1. Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais (Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto).
2. Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro).
3. Regime jurídico das entidades intermunicipais e do associativismo autárquico (Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro).
4. Regime jurídico da recuperação financeira municipal, regulamentando o Fundo de Apoio Municipal (Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto).
5. Regime jurídico das escolas profissionais privadas e públicas, no âmbito do ensino não superior (Decreto-Lei n.º 92/2014 de 20 de junho).

**1. Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto - Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais:**

- Artigo 8.º - esclarece que os **serviços intermunicipalizados** podem ser criados por entidades intermunicipais;
- Artigo 10.º - inclui a possibilidade dos **serviços intermunicipalizados** terem por objeto a organização e funcionamento de unidades de serviços partilhados dos respetivos municípios;
- Artigo 45.º - inclui entre os objetos possíveis das *empresas locais de gestão de serviços de interesse geral* a área do **ensino e formação profissional**;
- Art.º 58.º - determina a aplicação do RJAEL às **régie-cooperativas**<sup>1</sup> em que entidades da administração local possam exercer uma influência dominante;
- Artigo 62.º - clarifica que, para a deliberação de dissolução se verificar, releva o peso contributivo dos **subsídios à exploração atribuídos pela entidade pública participante**;
- Artigo 62.º e 66.º - determina que a dissolução prevista na alínea a) do n.º 1 do art.º 62.º e a alienação por motivos tipificados no n.º 1 do art.º 62.º não

são aplicáveis às empresas locais que exercem, a título principal, as atividades de **ensino e de formação profissional**;

- Artigo 67.º-A – esclarece termos de aplicação do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC).

**2. Decreto-Lei n.º 92/2014, de 20 de junho - Regime jurídico das escolas profissionais privadas e públicas, no âmbito do ensino não superior:**

- Artigo 3.º - abrange no âmbito do regime jurídico das escolas profissionais as **“Escolas profissionais de âmbito municipal ou intermunicipal”**, como estabelecimentos que funcionam na dependência, direta ou indireta, de um ou mais municípios ou de associação de municípios;
- Artigo 7.º - confere *competência ao Ministério da Educação autorizar o funcionamento das escolas profissionais privadas e das escolas profissionais de âmbito municipal ou intermunicipal*;
- Artigo 10.º - determina que a responsabilidade de *financiamento das escolas profissionais de âmbito municipal ou intermunicipal* cabe à respetiva entidade proprietária;
- Artigo 42.º-A – determina que as **escolas profissionais de âmbito municipal ou intermunicipal** são criadas pelos respetivos *órgãos autárquicos*.

**3. Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro - Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais:**

- Artigo 54.º - define a relevância das **cooperativas e régie-cooperativas** para apuramento do montante de dívida total relevante para o limite de cada município.

**4. Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro - Regime jurídico das entidades intermunicipais e do associativismo autárquico:**

- Artigo 23.º - confere atribuições na área do ensino e formação profissional

aos municípios;

- Artigo 33.º - acrescenta às competências materiais das Câmaras Municipais a promoção da oferta de cursos de ensino e formação profissional dual, no âmbito do ensino não superior.

**5. Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto - Regime jurídico da recuperação financeira municipal, regulamentando o Fundo de Apoio Municipal:**

- Artigo 9.º - confere competência à direção executiva do FAM para celebrar protocolos com entidades externas, sempre que se revele necessário ao cumprimento do seu objeto;
- Artigo 14.º - permite ao FAM proceder ao recrutamento de pessoal mediante recurso à mobilidade prevista na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas;
- Artigo 22.º - inclui entre as receitas do FAM transferências provenientes do Orçamento de Estado;
- Artigo 52.º - aponta para a necessidade de aprovação pela direção executiva do FAM do requerimento de suspensão da obrigação de apresentação da proposta de PAM.

**INICIATIVAS LEGISLATIVAS PENDENTES**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), foi encontrado, sobre matéria conexas, o Projeto de Lei n.º 804/XII/4.<sup>a</sup> (PS) - Primeira alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

**CONSULTAS OBRIGATÓRIAS**

Na exposição de motivos, o Governo informa que foi ouvida a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, mas não junta quaisquer contributos ou pareceres. Nestes termos, deve ser consultada aquela Associação atento o disposto nos n.ºs 1, alínea a), e 3 do artigo 4.º da Lei n.º 54/98, de 18 de Agosto, - "Associações

Representativas dos Municípios e das Freguesias” - e do artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República.

## **PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

O relator do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, a qual é, de resto, de elaboração facultativa conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República.

## **PARTE III – CONCLUSÕES**

1. A Proposta de Lei n.º 313/XII/4.ª (GOV) – Procede à segunda alteração à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que estabelece o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, à segunda alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, à primeira alteração à Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das entidades intermunicipais e do associativismo autárquico, à primeira alteração à Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, que aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 92/2014 de 20 de junho, que estabelece o regime jurídico das escolas profissionais privadas e públicas, no âmbito do ensino não superior, introduzindo clarificações nos respetivos regimes, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser apreciada pelo Plenário da Assembleia da República.
2. Deve ser consultada a Associação Nacional de Municípios Portugueses, atento o disposto nos n.ºs 1, alínea a), e 3 do artigo 4.º da Lei n.º 54/98, de 18 de Agosto, - “Associações Representativas dos Municípios e das Freguesias” - e do artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República.
3. Em caso de aprovação na generalidade, algumas das alterações promovidas têm de ser obrigatoriamente votadas na especialidade em Plenário (n.º 4 do artigo 168.º da CRP), muito concretamente as que se enquadram no âmbito das matérias previstas na alínea n) do artigo 164.º, bem como na alínea q) do artigo 165.º.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---


Palácio de S. Bento, 14 de abril de 2015.

O Deputado Autor do Parecer



(Jorge Paulo Oliveira)

8/ O Presidente da Comissão



(Eduardo Cabrita)



## PARTE IV – ANEXOS

Proposta de Lei 313/XII/4.<sup>a</sup> (GOV) - Procede à segunda alteração à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que estabelece o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, à segunda alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, à primeira alteração à Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das entidades intermunicipais e do associativismo autárquico, à primeira alteração à Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, que aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 92/2014 de 20 de junho, que estabelece o regime jurídico das escolas profissionais privadas e públicas, no âmbito do ensino não superior, introduzindo clarificações nos respetivos regimes.

Data de Admissão: 25 de março de 2015

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.<sup>a</sup>)

Índice

I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES À INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DA CONFORMIDADE DOS REQUISITOS FORMAIS, CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS E DO CUMPRIMENTO DA LEI FORMULÁRIO

III. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO E ANTECEDENTES

IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA

V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VI. APRECIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO

Elaborada por: Isabel Gonçalves (DAC); Lurdes Sauane (DAPLEN); Lisete Gravito e Leonor Calvão Borges (DILP) e Luis Filipe Silva (Biblioteca)

Data: 9 de abril de 2015

## I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

Em 24 de março de 2015, o Governo apresentou à Assembleia da República a iniciativa legislativa em análise, com pedido de prioridade e urgência.

De acordo com a exposição de motivos, a mesma visa proceder à clarificação *reforçando o princípio da certeza e segurança jurídicas, da aplicação e interpretação dos diplomas que promoveram um conjunto de reformas no sector da administração local, com resultados muito positivos, quer no domínio do ajustamento estrutural do sector autárquico, quer no equilíbrio e sustentabilidade financeiros do sector local*<sup>2</sup>.

Conforme consta do comunicado do Conselho de Ministros de 19 de março, com aqueles objetivo são apresentados um conjunto de alterações aos seguintes regimes jurídicos:

6. Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais (Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto)
7. Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro)
8. Regime jurídico das entidades intermunicipais e do associativismo autárquico (Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro)
9. Regime jurídico da recuperação financeira municipal, regulamentando o Fundo de Apoio Municipal (Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto)
10. Regime jurídico das escolas profissionais privadas e públicas, no âmbito do ensino não superior (Decreto-Lei n.º 92/2014 de 20 de junho)

No que se refere à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto - **Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais** –, a iniciativa abrange as seguintes propostas normativas:

- Artigo 8.º - esclarecer que os **serviços intermunicipalizados** podem ser criados por

<sup>2</sup> Comunicado do Conselho de Ministros.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

*entidades intermunicipais;*

- Artigo 10.º - incluir a possibilidade dos **serviços intermunicipalizados** terem por objeto a organização e funcionamento de unidades de serviços partilhados dos respetivos municípios;
- Artigo 45.º - incluir entre os objetos possíveis das *empresas locais de gestão de serviços de interesse geral* a área do **ensino e formação profissional**;
- Art.º 58.º - determinar a aplicação do RJAEL às **regie-cooperativas**<sup>3</sup> em que entidades da administração local possam exercer uma influência dominante;
- Artigo 62.º - clarificar que, para a deliberação de dissolução se verificar, releva o peso contributivo dos **subsídios à exploração atribuídos pela entidade pública participante**;
- Artigo 62.º e 66.º - determinar que a dissolução prevista na alínea a) do n.º 1 do art.º 62.º e a alienação por motivos tipificados no n.º 1 do art.º 62.º *não são aplicáveis* às empresas locais que exercem, a título principal, as atividades de **ensino e de formação profissional**;
- Artigo 67.º-A – esclarecer termos de aplicação do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC).

No que se refere ao Decreto-Lei n.º 92/2014, de 20 de junho - **regime jurídico das escolas profissionais privadas e públicas, no âmbito do ensino não superior** –, a iniciativa abrange as seguintes propostas normativas:

- Artigo 3.º - abranger no âmbito do regime jurídico das escolas profissionais as **“Escolas profissionais de âmbito municipal ou intermunicipal”**, como estabelecimentos que funcionam na dependência, direta ou indireta, de um ou mais municípios ou de associação de municípios;
- Artigo 7.º - conferir *competência ao Ministério da Educação autorizar o funcionamento das escolas profissionais privadas e das* **escolas profissionais de âmbito municipal ou intermunicipal**;
- Artigo 10.º - determinar que a responsabilidade de *financiamento* das **escolas**

---

<sup>3</sup> Nos termos do artigo 6.º do Código Cooperativo, são cooperativas de interesse público, caracterizadas pela participação do Estado ou de outras pessoas coletivas de direito público)

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

*profissionais de âmbito municipal ou intermunicipal* cabe à respetiva entidade proprietária;

- Artigo 42.º-A - determinar *escolas profissionais de âmbito municipal ou intermunicipal* são criadas pelos respetivos órgãos autárquicos.

No que se refere à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro - **regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais** –, a iniciativa abrange as seguintes propostas normativas:

- Artigo 54.º - definir a relevância das **cooperativas e régie-cooperativas** para *apuramento do montante de dívida total relevante para o limite de cada município*.

No que se refere ao anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro - **regime jurídico das entidades intermunicipais e do associativismo autárquico** –, a iniciativa abrange as seguintes propostas normativas:

- Artigo 23.º - conferir atribuições na área do ensino e formação profissional aos municípios;
- Artigo 33.º - acrescentar às competências materiais das Câmaras Municipais a promoção da oferta de cursos de ensino e formação profissional dual, no âmbito do ensino não superior.

No que se refere à Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto - **regime jurídico da recuperação financeira municipal, regulamentando o Fundo de Apoio Municipal** –, a iniciativa abrange as seguintes propostas normativas:

- Artigo 9.º - conferir competência à direção executiva do FAM para celebrar protocolos com entidades externas, sempre que se revele necessário ao cumprimento do seu objeto;
- Artigo 14.º - permitir ao FAM proceder ao recrutamento de pessoal mediante recurso à mobilidade prevista na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas;
- Artigo 22.º - incluir entre as receitas do FAM transferências provenientes do Orçamento de Estado;

- Artigo 52.º - necessidade de aprovação pela direção executiva do FAM do requerimento de suspensão da obrigação de apresentação da proposta de PAM.

**II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

---

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

**A presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º do Regimento.**

Toma a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 12 de março de 2015, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento.

A iniciativa mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

A iniciativa deu entrada em 24/03/2015, foi admitida e anunciada na sessão plenária de 25/03/2015 e baixou na generalidade, à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11ª) em conexão com a 5.ª Comissão. A deputada Paula Santos (PCP) é a relatora do parecer.

É ainda de salientar que a proposta de lei foi apresentada pelo Governo com pedido de prioridade e urgência, encontrando-se já agendada a sua discussão na generalidade para a sessão plenária do próximo dia 24 de abril (cf. Súmula n.º 99 da Conferência de Líderes, de 8 de abril).

De acordo com o n.º 4 do artigo 168.º da CRP têm de ser obrigatoriamente votadas na especialidade em Plenário as leis sobre as matérias previstas na alínea n) do artigo 164.º, bem como na alínea q) do artigo 165.º

Algumas das alterações promovidas por esta PPL (designadamente, no que respeita ao regime jurídico das entidades intermunicipais e do da recuperação financeira municipal) inscrevem-se nas alíneas referidas.

#### **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, adiante identificada por “lei formulário”, estabelece regras a observar no âmbito da publicação, identificação e formulário dos diplomas, que são relevantes e que, cumpre referir.

Esta iniciativa procede à segunda alteração à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais e revoga as Leis n.ºs 53-F/2006, de 29 de dezembro, e 55/2011, de 15 de novembro, à segunda alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, à primeira alteração à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico, à primeira alteração à Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, que aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal, e procede à primeira alteração à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 92/2014, de 20 de junho, que estabelece o regime jurídico das escolas profissionais privadas e públicas, no âmbito do ensino não superior, regulando a sua criação, organização e funcionamento, bem como a tutela e fiscalização do Estado sobre as mesmas. Ora, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da referida lei formulário: “os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”.

Através da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros) verificou-se que estes diplomas sofreram até à presente data, as seguintes modificações:

- A Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, foi alterada pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, pelo que a presente alteração será, efetivamente **a segunda**;

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

- A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, foi alterada pelas Leis n.ºs 83-C/2013, de 31 de dezembro; 75-A/2014, de 30 de setembro, e 82-D/2014, de 31 de dezembro, pelo que a presente alteração, em caso de aprovação, será a **quarta** alteração àquele diploma, menção que deve passar a constar do respetivo título;
- A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro foi alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, pelo que a atual alteração constituirá a **segunda** alteração àquele diploma, menção que deve passar a constar do respetivo título;
- A Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto e o Decreto-Lei n.º 92/2014, de 20 de junho, não sofreram até à presente data quaisquer alterações.

Em conformidade, **sugere-se para efeitos de especialidade a seguinte alteração ao título:**

*“Segunda alteração à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que estabelece o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, quarta alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, segunda alteração à Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das entidades intermunicipais e do associativismo autárquico, e primeira alteração à Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, que aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal, e ao Decreto-Lei n.º 92/2014 de 20 de junho, que estabelece o regime jurídico das escolas profissionais privadas e públicas, no âmbito do ensino não superior, introduzindo clarificações nos respetivos regimes”.*

O artigo 11.º da proposta de lei prevê a entrada em vigor do diploma “no dia seguinte ao da sua publicação”, cumprindo o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que “os atos legislativos e outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”.

### III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

---

#### **Constituição da República Portuguesa**

O n.º 1 do artigo 238.º<sup>4</sup> da Constituição da República Portuguesa determina que as autarquias locais têm património e finanças próprios, acrescentando o n.º 2 que *o regime das finanças*

---

<sup>4</sup> Este artigo corresponde ao artigo 240.º da versão originária, com exceção do n.º 4 que foi aditado pela Lei Constitucional n.º 1/97.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

*locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau. Estipula-se, também, que as receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços (n.º 3), podendo dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei (n.º 4). Sobre esta matéria Jorge Miranda e Rui Medeiros consideram que a consagração da autonomia financeira das autarquias locais, que envolve a autonomia patrimonial conforme se precisa no n.º 1 do artigo, é uma consequência da opção constitucional pela descentralização e da afirmação do poder local autárquico (Título VIII da Constituição). Conceber-se-ia mal que a autonomia administrativa não fosse acompanhada de autonomia financeira, aspeto que tem vindo a ser progressivamente acentuado a nível internacional (vd. Carta Europeia de Autonomia Local). Os constituintes optaram por apenas fixar parâmetros de ordem geral, remetendo para a lei ordinária o regime das finanças autárquicas, circunstância que, constituindo embora uma opção compreensível, diminui as garantias de autonomia financeira local<sup>5</sup>.*

*Segundo os Profs. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira a garantia institucional local requer, entre outras coisas, que as autarquias disponham de meios financeiros suficientes (para o desempenho das atribuições de que são constitucional ou legalmente incumbidas) e autónomos (a fim de o exercício de competências e atribuições não ficar dependente dos meios financeiros do poder central, como participações, subsídios, etc.) e que gozem de autonomia na gestão desses meios (autonomia financeira).*

*Concretamente, a autonomia financeira das autarquias locais («finanças próprias») compreende, designadamente, o direito de: (1) elaboração, aprovação e alteração dos orçamentos próprios e dos planos de atividade; (2) elaboração e aprovação de balanço e contas; (3) arrecadação e disposição de receitas próprias; (4) efetivação de despesas sem necessidade de autorização de terceiros; (5) gestão patrimonial própria<sup>6</sup>.*

Importa ainda destacar o artigo 237.º relativo à descentralização administrativa. O n.º 1 estabelece que as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa. Já o n.º 2 determina que compete à assembleia da autarquia local o exercício dos poderes atribuídos pela lei, incluindo aprovar as opções do plano e o orçamento.

---

<sup>5</sup> Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2006, pág. 460.

<sup>6</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra Editora, 2007, pág. 729.



Em anotação a este artigo, os Profs. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira defendem que *no seu entendimento mais exigente, o princípio da descentralização aponta para o princípio da subsidiariedade, devendo a lei reservar para os órgãos públicos centrais apenas aquelas matérias que as autarquias não estão em condições de prosseguir*<sup>7</sup>.

Quanto à sua natureza jurídica, os Profs. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira afirmam que *as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais (n.º 2). A personalização jurídica é um pressuposto essencial da autonomia, permitindo a impositação jurídica dos interesses locais. Elas são pessoas jurídicas distintas do Estado stricto sensu, isto é, do Estado central, e não elementos ou componentes dele. A natureza territorial significa que o território constitui o elemento estruturante principal da autarquia, pois serve de: (a) elemento de referência para determinar os sujeitos da pessoa coletiva; (b) elemento de individualização dos interesses a satisfazer; (c) elemento de conotação do objeto (pessoas e bens) dos poderes e direitos atribuídos ao ente territorial (território com âmbito do exercício do poder)*<sup>8</sup>.

A última questão que cumpre mencionar é a da competência legislativa da Assembleia da República sobre a matéria das autarquias locais. Nos termos da alínea n) do artigo 164.º da Constituição, é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre a criação, extinção e modificação de autarquias locais e respetivo regime, sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas. Por outro lado, de acordo com a alínea q), do n.º 1, do artigo 165.º da Constituição é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar, salvo autorização ao Governo, sobre o estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais.

#### **Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto – Aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais.**

O regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais foi aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, tendo tido origem na Proposta de Lei 58/XII do Governo. Esta iniciativa foi aprovada com os votos a favor dos Grupos Parlamentares do PSD e CDS-PP, a abstenção do PS e os votos contra dos restantes GPs. e dos Deputados do PS Luís Pita Ameixa, Miguel Coelho e Rui Jorge Santos.

---

<sup>7</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 724.

<sup>8</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 716.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

Segundo a exposição de motivos, a presente proposta de lei, para além da revogação do regime jurídico do setor empresarial local, visa ainda introduzir no ordenamento jurídico nacional o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, o qual, na sua génese material, encerra uma estatuição mais vasta e abrangente do que a mera realidade protagonizada pelas empresas criadas pelos municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas. Na verdade, as alterações propostas veiculam uma mais adequada delimitação do perímetro das entidades empresariais sujeitas à influência dominante dos municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas, realidade material e operacional para a qual se reserva a noção de empresa local, introduzindo, do mesmo passo, um efetivo sistema de monitorização e acompanhamento, dando resposta às dificuldades e inadequações há muito apontadas ao regime jurídico atualmente vigente.

A Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, foi alterada pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto<sup>9</sup>, diploma que aditou um n.º 13 ao artigo 62.º e o artigo 65.º -A - *Internalização e integração no município*.

A presente iniciativa visa alterar os artigos 8.º - *Municipalização de serviços*, 10.º - *Objeto*, 45.º - *Empresas locais de gestão de serviços de interesse geral*, 58.º - *Cooperativas*, 62.º - *Dissolução das empresas locais*, e 66.º - *Alienação obrigatória das participações locais* da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, com o objetivo de:

- ✓ Clarificar que os serviços intermunicipalizados podem ser criados não apenas por um conjunto de municípios, mas também por entidades intermunicipais, assim como permitir que estas tenham como objeto a organização e funcionamento de unidades de serviços partilhados dos respetivos municípios;
- ✓ Esclarecer que é possível os municípios e as escolas profissionais serem detentoras de escolas profissionais;
- ✓ Aperfeiçoar o enquadramento das régie-cooperativas;
- ✓ Definir o alcance do conceito de subsídios à exploração para efeitos de dissolução de empresas locais;
- ✓ Excecionar, atenta a natureza das empresas locais cuja atividade principal é o ensino e a formação profissional e o seu singular quadro de receitas e apenas para estas situações, a exigência das suas vendas e prestações de serviços terem de cobrir 50% dos gastos totais dos respetivos exercícios.

Adita, ainda o artigo 67.º-A – Aplicação do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas.

---

<sup>9</sup> Proposta de Lei 232/XII.

**Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro – Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais**

A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, estabeleceu o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, diploma que foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 1 de novembro. A Lei teve origem na Proposta de Lei 122/XII, do Governo, que foi aprovada com os votos a favor dos Grupos Parlamentares do PSD e CDS-PP e os votos contra dos restantes GPs.

Esta Proposta de Lei veio proceder à revisão da Lei das Finanças Locais, de forma a que esta correspondesse às necessidades identificadas tanto no Documento Verde da Reforma Administrativa, como no Memorando de Entendimento. Segundo a exposição de motivos, no primeiro caso foram definidos como *princípios essenciais ajustar o paradigma das receitas autárquicas à realidade atual, aumentar a exigência e transparência ao nível da prestação de contas, bem como dotar as finanças locais dos instrumentos necessários para garantir a efetiva coordenação entre a administração central e local, contribuindo assim para o controlo orçamental e para a prevenção de situações de instabilidade e desequilíbrio financeiro. Para esse efeito, procurou-se criar regras mais simples, mas ao mesmo tempo mais exigentes e coerentes, no que respeita, nomeadamente, ao equilíbrio orçamental, aos limites da dívida, aos mecanismos de recuperação financeira, à prestação de contas individual e consolidada e à auditoria externa e certificação legal de contas*. Já os compromissos assumidos pelo Estado Português no seio da União Europeia implicaram uma adaptação dos instrumentos de finanças locais ao reforço da monitorização da política orçamental dos Estados-Membros, tornando-se necessário dar continuidade à adoção de medidas de consolidação orçamental no sentido de garantir a sustentabilidade das finanças públicas.

A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, foi alterada pela Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro<sup>10</sup>, que modificou o artigo 18.º - *Derrama*.

A iniciativa agora apresentada propõe alterar o artigo 54.º - *Entidades relevantes para efeitos de limites da dívida total* com o objetivo de permitir que, para efeitos de apuramento do montante da dívida total relevante para o limite de cada município sejam também incluídas as régie-cooperativas.

**Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro – Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da**

---

<sup>10</sup> Proposta de Lei 257/XII.

**transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico**

Já a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, veio estabelecer o regime jurídico das autarquias locais, aprovar o estatuto das entidades intermunicipais, estabelecer o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprovar o regime jurídico do associativismo autárquico, tendo sido retificada pela Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de novembro, e Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de novembro.

Este diploma, que nasceu da Proposta de Lei 104/XII do Governo, foi aprovado com os votos a favor dos Grupos Parlamentares do PSD e CDS-PP e os votos contra dos restantes GPs. O Presidente da República requereu junto Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade de diversas normas do Decreto n.º 132/XII, que aprovou aquela proposta. O Tribunal Constitucional, através do Acórdão n.º 296/2013, pronunciou-se pela sua inconstitucionalidade, pelo que foi o mesmo objeto de veto pelo Presidente da República, tendo sido enviado para reapreciação ao Parlamento. Na votação do novo decreto, os Grupos Parlamentares mantiveram o sentido de voto adotado na votação do primeiro decreto.

De entre os quatro regimes aprovados por esta lei, o Governo destaca na exposição de motivos da respetiva proposta e relativamente às freguesias, a ampliação das *competências da junta de freguesia, designadamente no que respeita: à promoção e execução de projetos de intervenção comunitária e iniciativas de ação social; emissão de parecer sobre a denominação das ruas e praças das localidades e povoações; à conservação, gestão e limpeza de balneários, lavadouros e sanitários públicos; gestão e manutenção de parques infantis, chafarizes e fontanários; colocação e manutenção de placas toponímicas; conservação e reparação de sinalização vertical não iluminada instalada nas vias municipais; manutenção e conservação de pavimentos pedonais; às competências de controlo prévio, como sucede no caso dos arrumadores de automóveis, da venda ambulante de lotarias ou das atividades ruidosas de caráter temporário.*

No que respeita às entidades intermunicipais (CIM e AM), o Governo entende que estes entes devem integrar o âmbito da presente proposta de lei, desde logo em função da sua natureza e também porque a sua génese está indissociavelmente ligada aos municípios que as integram.

De destacar, por fim, que a referida proposta de lei visava ainda introduzir *um regime normativo de enquadramento das delegações de competências a operar pelos diversos departamentos governamentais nos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, assim como pretende disciplinar o associativismo autárquico tendente à prossecução de finalidades especiais, qualificando as respetivas associações como pessoas coletivas de direito privado,*

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

*embora sujeitas a algumas particularidades no domínio do regime jurídico aplicável, com particular destaque para a obrigatoriedade da aplicação do Código dos Contratos Públicos e sujeição ao regime jurídico da tutela administrativa.*

A presente iniciativa propõe alterar os artigos 23.º - *Atribuições do município*, e 33.º - *Competências materiais* do Anexo da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com o objetivo de:

- ✓ Alargar a atribuição do município às áreas do ensino e formação profissional;
- ✓ Alargar as competências materiais da câmara municipal de forma a incluir a promoção de oferta de cursos de ensino e formação profissional dual no âmbito do ensino não superior.

**Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto - Regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal**

A Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, aprovou o regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal, tendo também procedido à primeira alteração à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais. Tendo como origem a Proposta de Lei 232/XII do Governo, aprovada com os votos a favor dos Grupos Parlamentares do OSD e CDS-PP, a abstenção do PS e os votos contra dos restantes Grupos Parlamentares. No que respeita aos objetivos da proposta então apresentada podemos ler na exposição de motivos que se verificou a necessidade de criar, *não uma solução pontual, mas um mecanismo permanente que procure resolver de forma estrutural e definitiva o problema do desequilíbrio orçamental e financeiro dos municípios.*

*Esta iniciativa oferece uma solução estrutural e definitiva para situações de grave desequilíbrio orçamental e financeira de municípios, e que envolve um esforço de todas as partes envolvidas: desde logo e em primeira linha, o próprio município em desequilíbrio e, correspondentemente, os respetivos autarcas e munícipes; depois, os credores desse município em desequilíbrio; e, finalmente, numa lógica de solidariedade e de benefício coletivo, o Estado e todos os municípios portugueses.*

Pretendem-se agora alterar os artigos 9.º - *Competências da direção executiva*, 14.º - *Apoio técnico, administrativo e logístico*, 22.º - *Receitas e despesas do Fundo de Apoio Municipal*, e 52.º - *Regime transitório aplicável a municípios com programas de saneamento financeiro ou reequilíbrio em curso*, da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, com o objetivo de melhorar a sua

operacionalização, nomeadamente ao nível de celebração de protocolos, e de recrutamento de pessoal.

**Decreto-Lei n.º 92/2014, de 20 de junho – Estabelece o regime jurídico das escolas profissionais privadas e públicas, no âmbito do ensino não superior, regulando a sua criação, organização e funcionamento, bem como a tutela e fiscalização do Estado sobre as mesmas**

Por fim, menciona-se o Decreto-Lei n.º 92/2014, de 20 de junho, que estabelece o regime jurídico das escolas profissionais privadas e públicas, no âmbito do ensino não superior, regulando a sua criação, organização e funcionamento, bem como a tutela e fiscalização do Estado sobre as mesmas.

Neste caso, é proposta a alteração dos artigos 3.º - *Conceitos*, 7.º - *Competências do Ministério da Educação e Ciência* e, 10.º - *Financiamento das escolas profissionais*, e o aditamento do 42.º-A – *Criação de escolas profissionais de âmbito municipal ou intermunicipal*. É ainda alterado a epígrafe do capítulo IV para *Escolas profissionais públicas e escolas profissionais de âmbito municipal ou intermunicipal*. Estas alterações têm como finalidade responder à alteração efetuada na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, permitindo a detenção de escolas profissionais por municípios.

**Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

- CUNHA, Ernesto - **Contas certas por direito certo e poder local**. Coimbra : Almedina, 2014. 108 p. (Cadernos IDEFF ; 16). ISBN 978-972-40-5708-8. Cota: 24 - 348/2014

Resumo: Este livro aborda as recentes reformas financeiras das autarquias locais exigidas pelo Memorando de Entendimento da Troika e suas implicações para os autarcas, para os gestores de empresas locais e para a sua prestação de contas ao Tribunal de Contas, assim como o exercício de funções de controlo externo e independente. O autor considera que: " (...) a consolidação orçamental, a consolidação da dívida total e a consolidação das contas dos grupos municipais carecem de precisões e melhorias no plano legislativo e de harmonização contabilística que permitam operacionalizar essas consolidações, viabilizar uma prestação de contas consolidadas e aferir os

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

padrões de referência da dívida total e precisar o que se entende por operações orçamentais e receitas quando estamos a falar de dívida total consolidada e abranger entidades que integram o perímetro de consolidação dos grupos autárquicos e que não sejam autarquias locais.”

- FERREIRA, Eduardo Paz ; OLIVEIRA, Ana Perestrelo de - O Fundo de Apoio Municipal e o princípio da autonomia financeira das autarquias. **Questões atuais de Direito Local**. Braga. ISSN 2183-1300. Nº 1 (jan./mar. 2014), p. 61-80. Cota: RP- 173

Resumo: Os autores tecem várias considerações sobre a criação do fundo de apoio municipal. Procuram demonstrar que a criação do fundo de apoio municipal impõe uma restrição à autonomia financeira municipal. Consideram que o princípio de solidariedade intermunicipal poderá implicar a correção de desigualdades entre municípios, mas não poderá implicar que uns municípios financiem outros municípios endividados, uma vez que a solução do problema do endividamento local compete ao estado como um todo e não às autarquias bem geridas financeiramente.

- GONÇALVES, Pedro Costa - As entidades intermunicipais - em especial, as comunidades intermunicipais. **Questões atuais de Direito Local**. Braga. ISSN 2183-1300. Nº 1 (jan./mar. 2014), p. 21-40. Cota: RP-173

Resumo: O presente artigo debruça-se sobre a criação das associações de municípios e a organização territorial autárquica, destacando, em especial, as Comunidades Intermunicipais. Analisa a estrutura orgânica das Comunidades Intermunicipais, suas atribuições e competências, próprias e delegadas, e a posição jurídica das Comunidades Intermunicipais na organização administrativa portuguesa.

- PIMPÃO, Adriano - **Gestão autárquica e a reforma do Estado. Cadernos de economia : revista de análise**. Lisboa. ISSN 0874-4068. A. 28, nº 105 (out./dez. 2013), p. 16-17. Cota: RP-272

Resumo: O autor defende que a reforma do estado só tem viabilidade a partir da administração local. Considera que a recente legislação sobre o regime jurídico das autarquias locais, a lei nº 75/2013, permite alterações ao nível da escala, do financiamento e do processo de decisão da administração local, tornando possível a descentralização política e administrativa, essenciais para

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

a reforma do estado. Também a lei n.º 73/2013, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais permite, na sua opinião, assegurar maior transparência na relação entre o estado e as autarquias locais assim como maior rigor na determinação da capacidade de endividamento e no estabelecimento de equilíbrio financeiro ao nível autárquico.

- SILVA, Suzana Tavares da; SANTOS, Marta Costa - O Fundo de Apoio Municipal : algumas considerações. Questões atuais de Direito Local. Braga. ISSN 2183-1300. N.º 4 (out./dez. 2014), p. 33-52. Cota: RP- 173

Resumo: Neste artigo, as autoras caracterizam o Fundo de Apoio Municipal e tecem algumas considerações sobre o programa de ajustamento municipal (PAM). Analisam a natureza jurídica do programa de ajustamento municipal e as limitações impostas a este programa sob o ponto de vista da autonomia do poder local. Terminam fazendo um balanço do regime jurídico da recuperação financeira municipal e estabelecendo uma comparação com o regime dos planos de saneamento financeiro.

#### **Outros diplomas**

Para melhor leitura e compreensão da presente proposta de lei, mencionam-se respeitando a ordem por que são referidos, os seguintes diplomas:

- ✓ Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro (texto consolidado) - Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas;
- ✓ Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto - Cria o Programa de Apoio à Economia Local, com o objetivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores vencidas há mais de 90 dias;
- ✓ Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (texto consolidado) – Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

#### **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha e França.

#### **ESPANHA**



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

**Entidades Públicas Locais**

As entidades públicas locais são elementos básicos da organização territorial do Estado.

A gestão dos serviços públicos locais, prestados pelas entidades públicas locais, no âmbito das suas competência e nos termos do n.º 2 do artigo 85.º da Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada pela Ley n.º 57/2003, de 16 de diciembre, adopta medidas para la modernización del gobierno local, e pela Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, pode concretizar-se de forma direta ou indireta.

A gestão direta baseia-se nos princípios de estabilidade orçamental e sustentabilidade financeira decorrentes da Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera e desenvolve-se através seguintes formas:

- Gestão direta pela própria entidade local;
- Por organismo autónomo local;
- Por entidade pública empresarial local ou
- Por sociedade comercial local, cujo capital social seja de titularidade pública.

A gestão indireta efetiva-se mediante as diferentes formas previstas para o contrato de gestão de serviços públicos consagradas na Ley de Contratos del Sector Público.

Conforme o exposto, as entidades públicas empresariais locais (EPEL), surgem como novas formas de gestão integradas no poder local e, de acordo com o estabelecido no artigo 85.º bis da Ley 7/1985, de 2 de abril, na redação dada pela Ley n.º 57/2003, de 16 de diciembre, o regime de gestão direta dos serviços, através destas entidades, decorre dos princípios constantes dos artigos 45 a 52 e 53 a 60 da Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Por via dos artigos 53.º e 58.º da Ley 6/1997, de 14 de abril, as entidades públicas empresariais locais são organismos públicos dotados de personalidade jurídica que realizam atividades de prestação e/ou gestão de serviços, ou a produção de bens suscetíveis de contraprestação económica.

São regidas pelo direito privado, exceto na formação da vontade dos seus órgãos, no exercício de poderes administrativos que lhes são atribuídos e noutros aspetos especificamente consagrados na lei, nos estatutos e na legislação orçamental.

O orçamento, a atividade económico financeira, a contabilidade e respetivo controlo financeiro são delineados e executados em conformidade com as regras gerais definidas na lei do orçamento do Estado. O controlo financeiro tem por finalidade comprovar o grau de cumprimento dos objetivos propostos e a adequada utilização dos recursos afetados.

As empresas constituídas ao abrigo das disposições supracitadas, devem adotar uma das formas previstas *Ley de Sociedades de Capital*, aprovada pelo Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio. Dos estatutos consta o capital proveniente das administrações públicas ou de outras entidades públicas delas dependentes.

### **Finanças Locais**

Quanto às finanças locais, a Constituição espanhola afirma que esta matéria assenta em dois princípios fundamentais: o princípio da autonomia financeira e o princípio da suficiência financeira.

A autonomia implica a capacidade dos municípios para decidir sobre os seus próprios recursos e sobre o seu destino, enquanto que a suficiência tem o objetivo de assegurar os recursos necessários para o cumprimento das funções dos municípios (artigo 142.º da Constituição).

O regime que disciplina as finanças locais em Espanha decorre do Real Decreto 2/2004, de 5 de março, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

No âmbito dos apoios concedidos por via legal aos municípios em dificuldades financeiras, destacam-se os seguintes instrumentos:

→ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que estabelece princípios fundamentais para a política orçamental do sector público, e Real-Decreto-ley 4/2012, de 24 de fevereiro, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, que teve por objeto criar as condições necessárias para a permitir o cancelamento de obrigações pendentes de entidades locais;

→ Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, que cria o Fundo para o Financiamento dos Pagamentos a Fornecedores, na dependência do Ministério da Economia e Competitividade e do Ministério das Finanças e Administrações Públicas. Nos termos do artigo 5.º, este Fundo é administrado, gerido e dirigido por um Conselho Diretivo, composto por representantes da Secretaria de Estado do Orçamento, da Secretaria de Estado de Economia e Apoio à Empresa e da Secretaria de Estado do Tesouro. Este Fundo realiza operações de crédito com as comunidades autónomas inscritas nos

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

mecanismos extraordinário de financiamento para pagamentos a fornecedores e com as entidades locais para o pagamento das obrigações pendentes das entidades locais e das comunidades autónomas.

→ Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidade de las administraciones publicas y de apoyo a entidades locales com problemas financieros – que põe à disposição dos municípios em situação de especial dificuldade um conjunto de medidas extraordinárias e urgentes de apoio à liquidez, de caráter temporário e voluntário. Entre estas, destacam-se as relativas ao âmbito de participação nos impostos do Estado, às dívidas geradas junto de credores públicos, ao regime de endividamento e ao financiamento dos excedentes de tesouraria negativos. Este Decreto-Lei estabelece ainda a terceira e última fase do mecanismo de financiamento para o pagamento a fornecedores nos termos da supra mencionada Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. A segunda fase tinha sido estabelecida pelo Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

#### **Associação de Municípios**

A lei permite a livre associação de municípios que se consubstancia na criação de uma entidade local a quem os municípios associados delegam parte das suas funções ou competências, com a finalidade da realização/prestação de um serviço comum aos membros.

As *mancomunidades* são formas associativas de municípios não territoriais e, como tal, a lei não obriga a que os municípios que as compõem sejam adjacentes. Requer, contudo, clareza, na fixação do objetivo da sua constituição, no orçamento, na gestão e órgãos próprios, diversos dos que constituem os municípios associados.

O Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, no seu artigo 154.º dispõe que às *mancomunidades* são atribuídos os recursos/contribuições constantes do artigo 151.º, com base nos objetivos definidos nos respetivos estatutos.

#### **FRANÇA**

Em França, *la région, le département, la commune, les collectivités à statut particuleir* e a *Collectivité d'Outre-mer* são formas de organização administrativa do território que fazem parte de um conceito mais lato designado por *collectivités territoriales*. Constituem o quadro institucional da participação dos cidadãos na vida local e garantem a expressão da sua diversidade.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

As coletividades territoriais são pessoas coletivas de direito público, com competências próprias, poder deliberativo, executivo e regulamentar.

A administração das coletividades territoriais sobre um determinado território é distinta da do Estado. A repartição das competências entre estas e o Estado é efetuada por forma a distinguir, dentro do possível, as que dizem respeito ao Estado e as que são reservadas às coletividades territoriais. Concorrem com o Estado na administração e organização do território, no desenvolvimento económico, social, sanitário, cultural e científico, assim como na proteção do ambiente, na luta contra o efeito de estufa e na melhoria da qualidade de vida.

**Atividade Empresarial das Coletividades Territoriais**

As *sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA)* e as *sociétés publiques locales (SPL)* surgem como novos instrumentos à disposição das *collectivités territoriales* que, através do recurso a sociedades comerciais, lhes permite uma melhor gestão das suas atividades. As primeiras sociedades foram instituídas pela Lei n.º 2006-872, de 23 de julho de 2006, modificada pela Lei n.º 2009-323, de 25 de março de 2009 e as segundas pela Lei n.º 2010-559, de 28 de maio de 2010.

A Direction Générale des Collectivités Locales, em concertação com a Fédération des entreprises publiques locales (FEPL), aprova a Circular n.º COT/B11/08052/C, de 29 de abril de 2011, relativa ao regime jurídico das *sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA)* e das *sociétés publiques locales (SPL)*. Diploma que especifica que as referidas sociedades se regem respetivamente, pelo artigo L327-1 do Code de l'urbanisme e artigo L1531-1 do Code général des collectivités territoriales (CGCT).

A estrutura estatutária destas sociedades assenta, por um lado, na estrutura das sociedades anónimas e por outro na das sociedades de economia mista locais, estando, por isso, submetidas ao regime constante do Livro II do Code du commerce e do Título II do Livro V da Parte I do Code général des collectivités territoriales. Da sua composição apenas fazem parte dois acionistas públicos, ao contrário das sociedades anónimas, cujos membros não podem ser inferiores a sete. Têm por missão a prestação de serviços aos habitantes das comunidades locais, no âmbito do planeamento e construção, exploração de serviços públicos de carácter industrial ou comercial, transporte de resíduos, turismo, energia, assim como todos outros serviços de interesse geral.

Na qualidade de sociedades anónimas, as *sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA)* e as *sociétés publiques locales (SPL)*, nos termos do artigo L225-218 e R823-21 do Code du

*commerce*, estão sujeitas ao controlo externo de um auditor de contas que certifica anualmente a regularidade das contas e dispõe do poder de alerta que lhe permite pedir explicações ao presidente do conselho de administração da sociedade, sempre haja necessidade de esclarecimento relativamente a inconformidades surgidas. É elaborado, obrigatoriamente, pelo comissário, um relatório de transparência publicado num sítio que inclui toda a informação da sociedade, designadamente, organização e funcionamento, composição da administração, receitas e despesas totais e remuneração de base dos sócios.

### **Regime Financeiro das Coletividades Territoriais**

Na prossecução do princípio constitucional da livre administração das coletividades territoriais, o artigo 72.º-2 da Constituição da República Francesa coloca o princípio da sua autonomia financeira e fiscal nos seguintes termos: *(...) as receitas fiscais e outros recursos próprios das coletividades territoriais representam, para cada categoria de coletividade, uma parte determinante do conjunto dos seus recursos. Qualquer transferência de competências entre o Estado e estas é acompanhada de recursos equivalentes (...)*.

Aplicando este princípio, o Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), nos artigos LO1114-1 a LO1114-4, precisa que *(...) a parte dos recursos próprios não pode ser inferior ao nível que constava para o ano de 2003 (...)*, ou seja, um ratio mínimo de autonomia financeira de 60,8% para as comunas e estabelecimentos públicos de cooperação intercomunal (EPCI), 58,6% para os departamentos e 41,7% para as regiões definido no relatório do Observatório das finanças locais - as finanças das coletividades locais em 2014 - página 29.

Com base no princípio constitucional da autonomia financeira, e nas disposições constantes do Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), as coletividades territoriais beneficiam de assistência financeira necessária para o cabal desempenho das competências que cada vez mais lhes são transferidas. Podendo, para tal, dispor livremente da totalidade ou parte do produto dos impostos de qualquer natureza, adquiridos por transferência ou das receitas e outros recursos próprios, representando para cada categoria de coletividades, uma parte determinante do conjunto dos seus recursos.

A categoria de recursos mais relevantes de financiamento das coletividades territoriais são os impostos e as taxas. Distinguem-se, contudo, os recursos provenientes da fiscalidade direta e indireta, das transferências e apoios do Estado e dos empréstimos.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

A fiscalidade direta é constituída, principalmente, pelos impostos, que englobam cerca de três quartos das receitas fiscais, designadamente:

- Imposto sobre a habitação das pessoas singulares e coletivas;
- Imposto predial sobre propriedades construídas, pago pelo proprietário de um terreno;
- Imposto predial sobre propriedades não construídas;
- Imposto sobre a contribuição territorial económica;
- Cotização sobre o valor acrescentado das empresas e
- Imposto sobre as empresas do setor da energia, transporte ferroviário e telecomunicações.

A fiscalidade indireta, ainda que abarque o maior volume de impostos, representa, contudo, uma parte limitada dos recursos financeiros das coletividades, na medida em que são mais sensíveis à evolução da conjuntura económica.

A maioria deles respeitam à taxa local de infraestruturas, taxas de pagamento de transportes, taxas de permanência, taxas sobre a publicidade, taxas sobre jogos nos casinos e taxas sobre remotes mecânicos.

As transferências e apoios do Estado (dotação global de funcionamento e fundos de compensação) constituem a segunda categoria de recursos e destinam-se a compensar o aumento das despesas das coletividades territoriais, resultantes da transferência de competências do Estado para estas, no âmbito da descentralização e a isentar e desagravar impostos locais instituídos pelo Estado.

Os empréstimos são a terceira categoria de recursos das coletividades territoriais. Consistem na forma de financiamento que não está submetida a qualquer autorização prévia, mas são afetados exclusivamente a novos investimentos.

Outros recursos, nomeadamente receitas tarifárias e patrimoniais e os fundos comunitários, fazem também parte das receitas das coletividades territoriais. As receitas tarifárias provêm principalmente da venda de bens e serviços aos utilizadores. Os fundos estruturais europeus traduzem, ultimamente, uma das formas notáveis de financiamento local.

Os atos orçamentais estão sujeitos a um duplo controlo por parte dos serviços do Estado. O controlo exercido pelo Prefeito e pelo *comptable public*.

## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

Depois de aprovados, os orçamentos são enviados ao Prefeito, que exerce o controlo da legalidade e o controlo orçamental em conexão com a câmara regional de contas, à qual é solicitado parecer. Os dois controlos, ainda que com finalidades diferentes, podem ser complementares. O controlo da legalidade incide sobre as condições de elaboração, aprovação ou apresentação de documentos orçamentais e seus anexos.

O controlo orçamental deve fazer respeitar as regras de gestão (calendarização, regra do equilíbrio, universalidade, especialidade e rigor dos documentos orçamentais e a inscrição das despesas obrigatórias), aplicáveis durante a elaboração e execução do orçamento.

O *comptable public* executa as operações financeiras, tendo em conta a totalidade das receitas e despesas da coletividade. Verifica se as despesas são creditadas no capítulo correto do orçamento e se a origem das receitas está conforme à lei. Sempre que deteta ilegalidades, rejeita o pagamento decidido pela entidade competente.

Os *comptables publics* consistem num corpo especializado de funcionários públicos, enquadrados numa estrutura hierárquica própria, divididos de acordo com as categorias de impostos diretos e indiretos de que são responsáveis.

Cabe mencionar que compete ao Comité das finanças locais defender os interesses das coletividades locais no plano financeiro, por forma a harmonizá-los com os interesses do Estado.

A sua composição e definição de funções decorrem dos artigos L1211-1 a L1211-5 Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) e de regulamento interno.

### **Associativismo Intercomunal**

O associativismo entre as *communes* surgiu, há longos anos, como um elemento vital do reforço do poder local.

A *intercommunalité* designa as diversas formas de associação e cooperação entre as *communes*. Permite que estas que se reagrupem no âmbito de um *établissement public de coopération intercommunale (EPCI)*, com o objetivo de assegurar a prestação de certos serviços ou de elaborar projetos de desenvolvimento económico, de gestão ambiental ou de urbanismo. As *communes* não podem aderir a mais de um *établissement public de coopération intercommunale (EPCI)*.

A lei distingue dois tipos de *intercommunalité*. Um, que reveste a forma de cooperação intercomunal simples ou associativa, designado por *intercommunalité* de gestão. Tem por finalidade proceder à gestão de certos serviços públicos locais e realização de certos

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

equipamentos locais, por forma a obter uma melhor repartição dos custos e aproveitar economias de escala. Não possui fiscalidade própria, sendo financiada pelas contribuições atribuídas pelas *communes* que a integram. Outro, que reveste a forma de cooperação mais integrada ou federativa, conhecido por *intercommunalité* de projeto, concretiza projetos coletivos de desenvolvimento local e dispõem de receitas fiscais próprias.

A cooperação intercomunal é regulada pelas normas constantes do Livro II do *Code Général des Collectivités Territoriales* (artigos L5210 e seguintes), conforme redação introduzida, entre outras, pela Lei n.º 99-586, de 12 julho, que reforça e simplifica a cooperação intercomunal e pela Lei n.º 2010-1563, de 16 de dezembro, que procede à complementaridade de funcionamento entre as diversas entidades territoriais, designadamente através da criação de um *conseiller territorial*, que tem assento tanto no *département* como na *région*. Visa pôr fim à concorrência de funções, às despesas redundantes, à criação, fusão e extinção de entidades territoriais.

**IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria**

---

**Iniciativas legislativas**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), foi encontrado, sobre matéria conexa, o Projeto de Lei n.º 804/XII/4.ª (PS) - Primeira alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. Este projeto de lei foi admitido em 5/03/2015 e baixou, na generalidade, à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª).

**Petições**

Não se identificaram petições pendentes sobre a mesma matéria.

**V. Consultas e contributos**

---

**Pareceres/contributos enviados pelo Governo**



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que “regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo”: “Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”.

No mesmo sentido, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. Em conformidade, o Governo informa, na exposição de motivos, que foi ouvida a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, mas não junta quaisquer contributos ou pareceres.

**Consultas obrigatórias / facultativas**

Nos termos legais previstos, deve ser consultada a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), nos termos do n.ºs 1, alínea a), e 3 do artigo 4.º da Lei n.º 54/98, de 18 de Agosto, - “Associações Representativas dos Municípios e das Freguesias” - e do artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República.

**VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação**

---

Em caso de aprovação a presente iniciativa deverá implicar encargos para o Orçamento do Estado, mas os elementos disponíveis não permitem determinar ou quantificar tais encargos.

