



COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E PODER LOCAL
XII Legislatura

EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA
DA REPÚBLICA

Of. 601/CAOTPL

ASSUNTO: Parecer - Projeto de Lei 229/XIII/1.^a (BE)

Para Lurinda

Para os devidos efeitos, tenho a honra de enviar a Vossa Excelência o **PARECER** relativo ao **Projeto de Lei 229/XIII/1.^a (BE)** - Procede à quarta alteração à Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, que aprova o Regime Jurídico do Setor Empresarial Local, tendo os **Considerandos** e as **Conclusões** sido aprovados por unanimidade, em reunião desta Comissão Parlamentar realizada em 2012.05.30.

Com os melhores cumprimentos, *e a amizade e estima pessoal*

Palácio de São Bento, 30.05.12

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,


(António Ramos Preto)



Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

Parecer

PROJETO DE LEI N.º 229/XII/1.ª

Autora:

Deputada

Heloísa Apolónia (PEV)

PROCEDE À QUARTA ALTERAÇÃO À LEI N.º 53-F/2006, DE 29 DE DEZEMBRO, QUE APROVA O REGIME JURÍDICO DO SETOR EMPRESARIAL LOCAL .



ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV - ANEXOS

Nota prévia

O Projeto de Lei nº 229/XII/1ª, da autoria do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), deu entrada na Assembleia da República no dia 4 de Maio de 2012, tendo sido admitido, por despacho de S. Exa A Presidente da Assembleia da República, no dia 9 de maio de 2012, tendo baixado à 11ª Comissão Parlamentar.

O Projeto de Lei em apreço foi publicado, no DAR II série A, nº 178/XII/1, de 10 de maio de 2012.

No dia 11 de maio de 2012 foi promovida audição ao Governo Regional e à Assembleia Legislativa Regional dos Açores e ao Governo Regional e À Assembleia Legislativa Regional da Madeira.

No dia 15 de maio foi designada a presente relatora para elaboração de relatório e parecer sobre o Projeto de Lei referido.

PARTE I - CONSIDERANDOS

Do ponto de vista dos proponentes as empresas públicas municipais e intermunicipais têm constituído, desde o seu primeiro regime jurídico (Lei nº 58/98, de 18 de Agosto), aquilo que designam como “um veículo de fuga para o Direito privado” e, ainda, de desorçamentação. Esta situação tem, segundo o BE, levado a que as autarquias contornem regras de limite de endividamento, de contratação pública e de fiscalização. Para além disso, o partido subscritor deste Projeto de Lei considera que estas empresas, em muitos casos, exercem atividades que os serviços diretos das autarquias poderiam desempenhar de forma mais eficiente, o que lhes retira verdadeira utilidade.

O BE recorre ao conteúdo do Livro Branco para o Setor Empresarial Local para procurar demonstrar que estas empresas se sustentam de subsídios à exploração e que 46% apresentaram resultados líquidos negativos no ano de 2009, sendo que 31% apresentaram mesmo EBITDA negativo.

Os proponentes consideram que quer a desorçamentação que se verifica neste setor empresarial local, quer as suas fragilidades financeiras pode ter efeitos diretos e concretos sobre as contas públicas portuguesas. Para tal o BE entende que é necessário criar mecanismos que permitam regularizar este setor, mecanismos esses que se devem sustentar em normas sancionatórias, com respeito pela autonomia local, bem como os interesses dos trabalhadores.

É por isso que o BE propõe um regime que garanta que a decisão de extinção de empresas municipais locais seja competência das autarquias, embora determine a obrigatoriedade de empresas integradas no setor empresarial local que cumulativamente apresentem resultados operacionais ou líquidos negativos durante 5 anos consecutivos e que sejam detidas por apenas uma autarquia ou associação (salvo se previsto nos estudos técnicos para a sua constituição).

Os proponentes preveem que, nestes casos de obrigatoriedade de extinção de empresas, do seu incumprimento resulte responsabilização (financeira; englobamento de dívidas e assunção do ativo e passivo da empresa) dos eleitos e das autarquias.

O BE propõe, quando se trate de entidades intermunicipais, a amortização da participação social da autarquia local em empresa, desresponsabilizando a autarquia se não for a única detentora de capital da empresa, ou não tenha maioria de controlo da empresa, ou quando os representantes da autarquia tenham votado de vencido as principais orientações estratégicas da empresa.

Por último, os proponentes preveem a integração dos trabalhadores das empresas em causa, nos quadros de pessoal das respetivas autarquias e também que as assembleias municipais tenham maior peso no acompanhamento das atividades das entidades do setor empresarial local.

O Projeto de Lei, objeto do presente Relatório, é composto por 4 artigos, a saber:

Artigo 1º - objeto

Artigo 2º - alteração à Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro

Artigo 3º - aditamentos à Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro

Artigo 4º - entrada em vigor

PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A relatora reserva a sua opinião para o debate em plenário do Projeto de Lei em apreço, nos termos do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

A Comissão Parlamentar de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, em reunião realizada em 29 de maio de 2012, aprova o seguinte Parecer:

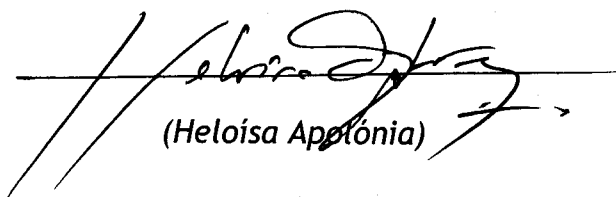
O Projeto de Lei nº 229/XII/1ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, reúne todos os requisitos constitucionais e regimentais necessários para ser agendado para apreciação em plenário da Assembleia da República, reservando os Grupos Parlamentares a sua posição e sentido de voto para o debate a realizar.

PARTE IV- ANEXOS

Nota técnica elaborada ao abrigo do disposto do artigo 131º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 29 de Maio de 2012

A Deputada autora do Parecer,



(Heloísa Apolónia)

O Presidente da Comissão,



(António Ramos Preto)

Projeto de Lei n.º 229/XII/1.ª (BE) – Procede à quarta alteração à Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, que aprova o Regime Jurídico do Setor Empresarial Local.

Data de admissão: 4 de maio de 2012

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação 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. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Jorge Figueiredo (DAC), Laura Costa (DAPLEN), Fernando Bento Ribeiro, Lisete Gravito e Maria Leitão (DILP) e Paula Granada (BIB)

Data: 22 de Maio de 2012

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

A presente iniciativa legislativa tem por objeto proceder à alteração do Regime Jurídico do Setor Empresarial Local, aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, alterada pela Lei n.º 67-A/2007, de

31 de dezembro, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro e pela Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro, “prevenindo a desorçamentação e a acumulação de prejuízos em empresas deste setor, determinando para o efeito a obrigatoriedade de extinção de empresas deficitárias.”

Segundo os proponentes, “importa (...) criar mecanismos que previnam o arrastar e acumular de prejuízos de muitas destas entidades do Setor Empresarial Local, bem como minorar a opacidade das respetivas contas”, pelo que apresentam este Projeto de Lei assente, designadamente, nos seguintes pontos:

- Respeito pelo Princípio da Autonomia Local;
- Obrigatoriedade de extinção de empresas integradas no Setor Empresarial Local que, cumulativamente, apresentem resultados negativos durante cinco anos consecutivos e sejam detidas por apenas uma autarquia ou uma associação;
- Responsabilização dos eleitos e autarquias em caso de incumprimento das disposições relativas à obrigatoriedade de extinção de empresas integradas no Setor Empresarial Local;
- No caso de algumas entidades com carácter intermunicipal, a possibilidade de amortização da participação social da autarquia local em empresa e consequente desresponsabilização da mesma;
- Um regime legal de proteção aos trabalhadores;
- Um maior relevo das assembleias municipais na apreciação e acompanhamento das atividades das entidades do sector empresarial local.

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

2

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

A iniciativa legislativa *sub judice* é apresentada por oito Deputados do grupo parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, respeita os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do mesmo diploma e, cumprindo os requisitos formais estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º, mostra-se redigido sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos.

O presente projeto de lei deu entrada em 04/05/2012 e foi admitido e anunciado em sessão plenária a 09/05/2012. Por despacho de S. Exa. a Presidente da Assembleia da República, exarado nesta data, a iniciativa baixou, na generalidade, à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª). Iguamente por despacho de S. Exa. a Presidente da Assembleia da República, foi determinada a promoção da audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República.

A discussão na generalidade desta iniciativa legislativa encontra-se agendada para a sessão plenária do próximo dia 1 de junho de 2012¹, conjuntamente com as Propostas de Lei n.º 57/XII/1.ª - *Procede à*

¹ Conforme Súmula da Conferência de Líderes do dia 09/05/2012.

adaptação à Administração Local da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, que aprova o Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da administração Central, Regional e Local do Estado - e 58/XII/1.ª - Aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto, comumente designada por “lei formulário”, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, como tal, importa ter presentes.

Assim, cumpre assinalar que, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, o projeto de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, identificando que visa proceder à “quarta alteração à Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, que aprova o Regime Jurídico do Setor Empresarial Local”.

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*”. Ora, a Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, sofreu já três alterações, a saber:

- 1- Foi alterado o artigo 32º pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro;
- 2- Foram alterados os artigos 32º e 46º pela LEI n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro;
- 3 - Foi dada nova redação aos artigos 2º, 3º, 8º, 27º, 33º e 47º e aditado o artigo 27º-A pela Lei n.º 55/2011, de 15 de Novembro.

3

Assim, a ser aprovada, a presente iniciativa constituirá a quarta alteração àquela lei, menção que deve constar do respetivo título, conforme, aliás, se verifica.

A data de entrada, prevista no seu artigo 4.º, está em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que 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*”.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa, *o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.*

Segundo os Professores Doutores J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, o princípio da autonomia local aqui consagrado, *significa designadamente que as autarquias locais são formas de administração autónoma territorial, de descentralização territorial do Estado, dotadas de órgãos próprios, de atribuições específicas*

correspondentes a interesses próprios e não meras formas de administração indireta ou mediata do Estado. O que não exclui, em certos termos, a tutela estadual (cfr. art. 242.º)².

No mesmo sentido, os Professores Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros acrescentam que, a expressão *autonomia das autarquias locais é literalmente pleonástica, mas que o sentido é de acentuação desse significado, no contexto global do preceito e em face do título de poder local (locução esta nova, introduzida em 1976). Nesse título (VIII da Parte III da CRP) encontram-se depois a reafirmação e o desenvolvimento do princípio (artigos 235.º e seguintes da CRP)³.*

E, efetivamente, o n.º 2 do artigo 235.º da Constituição estipula que *as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.*

O Professor Doutor Miguel Nogueira de Brito, no seu estudo *A iniciativa económica municipal: fundamentos e limites constitucionais* declara que *quando a Constituição estabelece, no seu artigo 235.º, n.º 2, que as autarquias locais «visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas», (...) estão aí incluídos «todos» os interesses em causa, de acordo com o princípio da universalidade. Nesta medida, o artigo 235.º, n.º 2, fornece o fundamento constitucional imediato para a atividade económica das autarquias locais, pelo menos na medida em que essa atividade se insira nos «interesses próprios» das suas populações⁴.*

Por fim, cumpre referir o n.º 1 do artigo 238.º da Lei Fundamental em que se prevê que *as autarquias locais têm património e finanças próprios.* Sobre a questão da autonomia financeira das autarquias locais, que envolve a autonomia patrimonial, os Professores Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros afirmam que *esta é uma consequência da opção constitucional pela descentralização e da afirmação do poder local autárquico⁵, que ressalta com especial acuidade na possibilidade de estas entidades poderem criar empresas municipais (Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro).*

Assim sendo, e no âmbito da matéria relativa às autarquias locais, nomeadamente no caso da autonomia patrimonial, importa destacar a criação de empresas por iniciativa municipal e a respetiva legislação aplicável.

Esta matéria foi regulada, pela primeira vez, pela Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, diploma que veio definir as atribuições e competências das autarquias locais. Na alínea o), do n.º 1, do artigo 48.º, previa-se que era da competência da assembleia municipal *autorizar o município a integrar-se em federações de municípios, a associar-se com entidades públicas, a participar em empresas regionais, ou a formar empresas municipais.*

Mais tarde, o Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março, veio rever a Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, no sentido de proceder à atualização e reforço das atribuições das autarquias locais e da competência dos respetivos órgãos. Também este diploma estipulava na alínea g), do n.º 2, do artigo 39.º, que competia à *assembleia municipal, sob proposta ou pedido de autorização da câmara, municipalizar serviços e autorizar o município a criar empresas públicas municipais e a participar em empresas públicas intermunicipais.*

² In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada* - Volume I. Coimbra Editora, 2007, pág. 234.

³ In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui - *Constituição Portuguesa Anotada* - Tomo I. Coimbra Editora, 2006, pág. 144.

⁴ In: NOGUEIRA de BRITO, Miguel - *A iniciativa económica municipal: fundamentos e limites constitucionais - Estudos em Memória do Prof. Doutor Saldanha Sanches*, Volume I. Coimbra Editora, 2010, pág. 522.

⁵ In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui - *Constituição Portuguesa Anotada* - Tomo III. Coimbra Editora, 2006, pág. 460.

De destacar, num terceiro momento, a aprovação e publicação da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, *Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais*, diploma que regulou as condições em que os municípios, as associações de municípios e as regiões administrativas podiam criar empresas dotadas de capitais próprios. Segundo este diploma, era permitido às entidades anteriormente mencionadas proceder à criação de *empresas de âmbito municipal, intermunicipal ou regional, para exploração de atividades que prossigam fins de reconhecido interesse público cujo objeto se contenha no âmbito das respetivas atribuições*.

Em janeiro de 2007, entrou em vigor a Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, que veio aprovar o regime jurídico do setor empresarial local, revogando a Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, e que sofreu as alterações introduzidas pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro (retificada pela Declaração de Retificação n.º 2/2008, de 28 de janeiro), Lei n.º 64-A/2008, de 21 de dezembro e Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro, podendo ainda, ser consultada uma versão consolidada.

Este diploma promoveu uma profunda rutura com o regime jurídico consagrado na Lei n.º 58/98, de 18 de agosto. Os Professores Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros pronunciaram-se sobre o novo regime, tendo afirmado que *a autonomia patrimonial tem uma expressão especialmente significativa na faculdade de criação de empresas municipais e intermunicipais, expressamente reconhecida na Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, que veio revogar a Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, que, apesar de ter sido aprovada praticamente ao mesmo tempo que a lei do setor empresarial do Estado (Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro) se orientava num sentido inverso, seguindo de perto o estatuto das empresas públicas de 1976 (Decreto-Lei n.º 260/76) – muito orientado no sentido publicista e de rigoroso enquadramento das empresas -, enquanto que o setor empresarial do Estado passava a ter regras de funcionamento em tudo semelhantes às do setor privado. O novo regime jurídico do setor empresarial local veio, agora, alterar esta situação disfuncional, passando a criação e o funcionamento das empresas locais (municipais, intermunicipais e metropolitanas) a contar, também, com um regime de Direito privado (essencialmente assente nas regras do Código das Sociedades Comerciais), embora sem desaparecer a faculdade de opção pela empresa de matriz organizativa jurídico-pública⁶.*

5

A Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, teve origem na Proposta de Lei n.º 91/X, iniciativa que deu entrada na Mesa da Assembleia da República, em 5 de setembro de 2006. Foi a mesma aprovada em votação final global, no dia 16 de novembro de 2006, com os votos a favor dos Grupos Parlamentares do Partido Socialista e do CDS-Partido Popular, a abstenção do Partido Social Democrata e os votos contra do Partido Comunista Português, Bloco de Esquerda e Partido Os Verdes.

De acordo com a exposição de motivos da referida proposta de lei, *a inadequação do atual regime jurídico das empresas municipais e regionais pode ser vista numa dupla perspetiva. Por um lado, surgem problemas resultantes da própria aplicação de um diploma que não responde eficazmente aos problemas das empresas públicas, das empresas de capitais públicos e das empresas de capitais maioritariamente públicos; por outro, existe um conceito de empresa que não abrange as sociedades criadas ao abrigo do direito societário e que, por isso, não ficam sujeitas a um conjunto mínimo de regras públicas como se encontra legalmente previsto para o Estado ou outras entidades públicas estaduais, quando estes detenham a maioria do capital ou dos direitos de voto, ou a possibilidade de nomear ou destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização.*

⁶ In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada*, – Tomo III. Coimbra Editora, 2006, págs. 461 e 462.

Desta forma, adota-se um conceito amplo de setor empresarial local: nele se integram as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas; a presente lei pretende regular toda a atividade dos municípios sob forma empresarial, incluindo participações em sociedades com entidades públicas ou privadas.

De igual modo, a definição legal de empresa local é ampla, nela cabendo todas as sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais os municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto possam exercer uma influência dominante, direta ou indiretamente, assim como as entidades empresariais locais – pessoas coletivas de direito público com natureza empresarial, reunindo capitais exclusivamente públicos, de âmbito local ou regional (intermunicipal).

O n.º 2 do artigo 1.º determinou que o regime previsto na referida lei fosse aplicado a todas as entidades empresariais constituídas ao abrigo das normas aplicáveis às associações de municípios e às áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. No artigo 2.º definiu-se o âmbito do setor empresarial local tendo ficado previsto que este integra as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas, e que as sociedades comerciais controladas conjuntamente por diversas entidades públicas se integram no setor empresarial da entidade que, no conjunto das participações do setor público, seja titular da maior participação. De referir, ainda, que presidem à criação de empresas locais e à sua atividade, os princípios da transparência e da imparcialidade, e o regime de consolidação financeira.

Em 20 de agosto de 2010 foi aprovada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2010, diploma que visava promover a elaboração do Livro Branco do Setor Empresarial Local. Para o efeito foi criada uma Comissão de Acompanhamento (CA), tecnicamente apoiada por uma equipa de Professores do Instituto Superior de Economia e Gestão.

Pode ler-se no preâmbulo da RCM que a Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, aprovou o regime jurídico do setor empresarial local, revogando a Lei n.º 58/98, de 18 de agosto. Ao abrigo desta legislação várias empresas - municipais, intermunicipais e metropolitanas - foram criadas, desenvolvendo atividade em vários setores desde a promoção de atividades de interesse geral, de desenvolvimento económico local e regional e de gestão de concessões.

Justificando a criação da CA refere-se que *passados três anos desde a publicação do enquadramento jurídico de 2006, importa caracterizar o setor e proceder a um diagnóstico sob o ponto de vista económico e financeiro, a par de uma avaliação do seu impacto na economia e nas finanças locais. Os resultados desse exercício servirão de base a uma avaliação do quadro legal existente e da sua adequação à sustentabilidade do setor empresarial local, ao mesmo tempo que permitirão identificar perspetivas de desenvolvimento futuro deste setor.*

Para o efeito, mostra-se necessário constituir uma comissão de acompanhamento, integrada por personalidades com conhecimentos e competências publicamente reconhecidos, que com o apoio de uma equipa técnica, farão o diagnóstico do setor empresarial local, dando origem a estudo que se designará «Livro Branco do Setor Empresarial Local».

O mandato da referida Comissão de Acompanhamento ficou formalmente circunscrito a um prazo de nove meses a contar da data da respetiva designação, isto é, o estudo teria que estar concluído até 30 de maio de 2011. No entanto, esta data veio a ser prorrogada até 15 de outubro de 2011, pela Resolução do Conselho de Ministros de 39/2011, de 22 de Setembro, dado que os objetivos subjacentes à constituição da referida comissão ainda não se encontravam totalmente atingidos, e que importava viabilizar a conclusão dos trabalhos e garantir a obtenção do enquadramento material das decisões para o setor, designadamente em face dos compromissos entretanto assumidos pelo Estado Português no âmbito do Programa de Assistência Financeira.

Na sequência do trabalho desta comissão foram apresentados dois documentos: um Estudo Técnico, que corresponde à fonte da informação de base, e o Livro Branco propriamente dito, da responsabilidade da CA, organizado em duas partes: diagnóstico (síntese do Estudo Técnico) e Orientações e Recomendações.

De acordo com o estudo, *em jeito de antecipação das conclusões que a exposição subsequente permite fundar, pode afirmar-se que a principal mensagem do Livro Branco é a de que o enquadramento jurídico do SEL necessita de uma revisão urgente, de forma a: privilegiar a simplicidade dos modelos ou tipos jurídicos que podem revestir as empresas do SEL; promover a informação clara sobre o motivo da sua criação e as condições de funcionamento das empresas; definir as condições de sustentabilidade das atividades desenvolvidas pelas empresas; definir as bases do quadro de relacionamento entre as empresas e as autarquias locais*⁷.

A presente iniciativa cita dois parágrafos do Livro Branco para ilustrar a seguinte afirmação produzida na exposição de motivos sobre o Setor Empresarial Local e a sua utilidade: *muitas empresas (...) são verdadeiramente inúteis e executam atividades que eram desempenhadas de forma eficiente e transparente pelos próprios serviços diretos das autarquias*. No primeiro parágrafo a ser destacado pode ler-se que se verifica que 162 (cerca de 46%) das 334 empresas apresentaram resultados líquidos negativos em 2009 e 110 (cerca de 31%), apresentaram mesmo um EBITDA⁷ negativo. Estas empresas apresentam um total de EBITDA de cerca de 103 M€, resultados operacionais negativos de 22 M€ e resultados financeiros também negativos de 33 M€⁸.

Mais à frente cita-se um segundo parágrafo em que se refere que *as empresas beneficiam, frequentemente, na sua atividade, de apoios, nomeadamente subsídios, na maioria dos casos atribuídos pelas autarquias*. Das 334 empresas para as quais há indicadores financeiros, 200 declaram receber subsídios à exploração, num montante global de cerca de 196 M€. A média simples da distribuição do peso dos subsídios à exploração no total de proveitos é de 30% para o total das empresas. Quando são consideradas somente as empresas que os recebem, a média simples da distribuição do peso dos subsídios à exploração no total de proveitos é de 50%⁹.

Sobre esta matéria o Governo apresentou a Proposta de Lei n.º 58/XII, iniciativa que deu entrada na Mesa da Assembleia da República, em 9 de maio de 2012. Denominada como Aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, tem como objetivo concretizar, *uma vez concluídos os trabalhos referentes ao Livro Branco do Setor Empresarial Local, a atividade legiferante tendente à alteração do regime contido na Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, de modo a atingir a otimização da relação custo-benefício das estruturas empresariais em causa, assegurando, do mesmo passo a sua adequação e tendencial autossustentabilidade*. (...) 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 exposição de motivos defende-se, ainda, que a Proposta de Lei n.º 58/XII se inscreve no âmbito da reforma que o Governo está a levar a cabo no domínio da administração autárquica, segundo a matriz proporcionada pelos princípios orientadores oportunamente enunciados no Documento Verde da Reforma da Administração Local e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 8 de setembro.

⁷ Vd. Livro Branco do Setor Empresarial Local, pág. 7.

⁸ Vd. Livro Branco do Setor Empresarial Local, pág. 16.

⁹ Vd. Livro Branco do Setor Empresarial Local, pág. 17.

Por último, menciona-se o sítio da Administração Pública Local Autárquica que disponibiliza diversa informação nesta área.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico - Bibliografia específica**

BRITO, Miguel Nogueira de, 1965 - A iniciativa económica municipal : fundamento e limites constitucionais. In: **Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches**. ISBN 978-972-32-1966-1 (Obra completa). Coimbra : Coimbra Editora, 2011. Vol. 1, p. 503-546.

Cota: 12.06.6-6/2012

Resumo: Neste artigo, procura-se responder à questão se as empresas municipais podem atuar no mercado tendo em vista simplesmente a melhoria da situação financeira do município que as criou, ou se, pelo contrário, a sua atuação deve ser encarada em termos análogos à da intervenção do Estado numa economia de mercado.

O autor procede assim, ao enquadramento jurídico-constitucional da atividade empresarial dos municípios, abordando em seguida o problema do fundamento da iniciativa económica municipal. São analisados vários aspetos que obrigam a repensar os termos em que deve ser concebida essa iniciativa económica, nomeadamente, a necessidade de ter em conta o princípio da concorrência e o direito da União Europeia. Finalmente, são analisados os respetivos pressupostos, a saber, a prossecução do interesse público, o princípio da subsidiariedade e o princípio da territorialidade.

CARNEIRO, José Luís, 1971 - A proposta de reforma da administração local : "o estado do debate". **Direito regional e local**. ISSN 1646-8392. Braga. Nº 17 (Jan.- Mar. 2012), p. 30-38.

Cota: RP-816

Resumo: O autor analisa vários itens do "Documento Verde da Reforma da Administração Local", nomeadamente, a gestão municipal, intermunicipal e seu funcionamento; a organização administrativa do território com recurso à extinção/fusão/agregação de freguesias; o setor empresarial local e a democracia local.

OLIVEIRA, António Cândido de - Debate sobre a reforma da administração local em Portugal : um breve contributo. **Direito regional e local**. ISSN 1646-8392. Braga. Nº 16 (Out.- Dez. 2011), p. 5-12.

Cota: RP-816

Resumo: Este artigo pretende contribuir para o debate sobre a reforma da administração local em Portugal, focando, por um lado, o aspeto da redução do número de freguesias, e por outro, o dos constrangimentos constitucionais a uma reforma mais vasta da administração local autónoma. A propósito desses constrangimentos, o autor faz também referência ao tema da regionalização administrativa.

PORTUGAL. Comissão de Acompanhamento da Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local - **Livro Branco do Sector Empresarial Local** [Em linha]. Lisboa : [s.n.], 2011. [Consult. 16 Maio 2012]. Disponível em WWW:<URL: http://www.portugal.gov.pt/media/151899/livro_branco_sel.pdf>

Resumo: Este livro branco baseou-se num estudo técnico elaborado por uma equipa de Professores do Instituto Superior de Economia e Gestão.

O referido Livro Branco apresenta, numa primeira parte de diagnóstico do Setor Empresarial Local, com a caracterização deste e descrição da situação económico-financeira do mesmo, o impacto do setor na economia

e nas finanças locais, a sustentabilidade do setor, uma avaliação do quadro legal existente e identificação das perspetivas de desenvolvimento futuro. Finalmente, numa segunda parte, são definidas orientações e recomendações às instâncias político-legislativas, às autarquias locais e às empresas do Setor Empresarial Local.

PORTUGAL. Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares - **Documento Verde da Reforma da Administração Local** [Em linha] : **uma reforma de gestão, uma reforma de território e uma reforma política**. Lisboa: [s.n.], 2011. [Consult. 16 Maio 2012]. Disponível em WWW:<URL: http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf>

Resumo: No presente Documento Verde da Reforma da Administração Local, são definidos os quatro eixos de atuação do governo: o Setor Empresarial Local, a Organização do Território, a Gestão Municipal, Intermunicipal e Financiamento, e a Democracia Local.

No que respeita ao Setor Empresarial Local, procurou-se alcançar a racionalização, reduzindo o número de Entidades, adequando-o à sua verdadeira missão, de acordo com as especificidades locais, determinando concretamente quais as suas áreas estratégicas de atuação, gerando economias de escala, melhor gestão e mais eficiência dos recursos públicos.

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da UE: Espanha, França e Itália.

9

ESPAÑA

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, pode concretiza-se de forma direta ou indireta.

A gestão direta desenvolve-se através das 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.

Segundo os artigos 53.º e 58.º da Ley 6/1997, de 14 de abril, as entidades públicas empresariais locais (EPEL), 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 o 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.

FRANÇA

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 Général 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)*', que apresenta e especifica, de forma detalhada, as disposições aplicáveis a estas sociedades, regidas, respetivamente, pelo artigo L 327-1 do 'Code de l'urbanisme' e artigo L 1531-1 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 L 225-218 e R 823-21 do 'Code du commerce', estão sujeitas ao controlo externo de um auditor de contas que certifica anualmente a regularidade das contas e dispõe o 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.

A 'Fédération des entreprises publiques locales (FEPL)' é a única representante das 'sociétés d'économie mixte (SEM)', 'sociétés publiques locales (SPL)' e 'sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA)', filiada na rede europeia das empresas públicas locais. O portal da Federação disponibiliza informação útil sobre este assunto.

ITÁLIA

Em Itália, não há uma figura jurídica com a designação de "setor empresarial local", mas pensamos poder reconduzir ao tema o universo das empresas municipalizadas, agências regionais e municipais, empresas especiais, e outras, plasmadas nos artigos 112.º e seguintes do Decreto Legislativo n.º 267/2000, de 18 de agosto (versão atualizada) [Texto único das leis sobre as autarquias locais].

As autarquias locais, no âmbito das respetivas competências, proveem à gestão dos serviços públicos que tenham por objeto a produção de bens e atividades destinadas a realizar fins sociais e a promover o desenvolvimento económico e civil das comunidades locais. O artigo 22.º da Lei n.º 142/1990, de 8 de junho (Regime jurídico das autarquias locais), regula os "serviços públicos locais" e o modo de exploração dos mesmos.

De acordo com a Constituição italiana – artigo 119.º - "os Municípios, as Províncias, as Cidades metropolitanas e as Regiões têm recursos autónomos. Criam e cobram taxas e receitas próprias, de acordo com a Constituição [cfr. artigo 53.º, n.º 2] e segundo os princípios de coordenação das finanças públicas e do sistema fiscal. Dispõem de participações sobre os rendimentos dos impostos que digam respeito ao seu território". E ainda que "os recursos (...) consentem aos Municípios, às Províncias, às Cidades metropolitanas e às Regiões de financiarem integralmente as funções públicas que lhes são atribuídas".

11

No atual ordenamento jurídico italiano as "empresas especiais" são uma entidade pública definida como "organismo instrumental da autarquia local dotado de personalidade jurídica, de autonomia empresarial e de estatuto próprio, aprovado pelo conselho comunal ou provincial". Esta definição espelha o artigo 114.º, alínea 1, do Texto único das leis sobre as autarquias locais (D.L. 267/2000), que aplicou o disposto no artigo 23.º da Lei n.º 142/1990 (Regime jurídico das autarquias locais).

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

• Iniciativas legislativas

Da pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que se encontra pendente sobre idêntica matéria a seguinte iniciativa legislativa:¹⁰

- Proposta de Lei n.º 58/XII/1.ª - Aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais - Iniciativa entrada em 09/05/2012 e admitida em 10/05/2012. Por despacho de S. Exa. a Presidente da Assembleia da República baixou, na generalidade, à

¹⁰ Sobre esta matéria, na presente Legislatura, foi já admitida e correu o seu processo legislativo até final a Proposta de Lei n.º 11/XII/1.ª, a qual deu lugar à Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro, que *Procede à terceira alteração à Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico do sector empresarial local, e suspende a possibilidade de criação de novas empresas.*

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, em 10/05/2012, com indicação de conexão com a Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local. Posteriormente, por solicitação desta Comissão, foi reapreciado o referido despacho de baixa, tendo a iniciativa baixado, por determinação da S. Exa. a Presidente da Assembleia da República, à 11.ª Comissão. A sua discussão na generalidade encontra-se agendada para a sessão plenária do dia 1 de junho de 2012.

- **Petições**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que não se encontram pendentes quaisquer petições sobre esta matéria.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Foram promovidas pela Presidente da Assembleia da República as audições da Assembleia Legislativa Regional dos Açores, do Governo da Região Autónoma dos Açores, da Assembleia Legislativa Regional da Madeira e do Governo da Região Autónoma da Madeira.

Nos termos do disposto no artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República, em coincidência com a Lei n.º 54/98, de 18 de Agosto "Associações representativas dos municípios e das freguesias" – a) do nº 1 e nº 3 do artigo 4.º -, deve ser promovida a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP).

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

Em face dos elementos disponíveis, não é possível avaliar eventuais encargos decorrentes da aprovação da presente iniciativa e sua consequente aplicação.