



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
MUNICÍPIOS
PORTUGUESES

AV. MARAÑO E SOUSA 52
3004-511 COIMBRA
TEL. 7 19 404 474
FAX 239 701 700 / 802
E-MAIL: ANMP@ANMP.PT
PESSOA COLECTIVA DE
UTILIDADE PÚBLICA
D. R. N.º 53816 N.º 276 DC 30.11.05
NIF: 501 627 413

PROPOSTA DE LEI N.º 106/XII – AUTORIZA O GOVERNO A APROVAR OS PRINCÍPIOS E REGRAS GERAIS APLICÁVEIS AO SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL, INCLUINDO AS BASES GERAIS DO ESTATUTO DAS EMPRESAS PÚBLICAS, BEM COMO ALTERAR OS REGIMES JURÍDICOS DO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO E DAS EMPRESAS PÚBLICAS E A COMPLEMENTAR O REGIME JURÍDICO DA ACTIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL E DAS PARTICIPAÇÕES LOCAIS.



A presente proposta de lei visa autorizar o Governo a aprovar os princípios e regras aplicáveis ao sector público empresarial, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas. De igual forma, fica também o Governo autorizado a complementar o regime jurídico da actividade empresarial local e das participações locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto.

I - NOTA PRÉVIA:

Foi publicada, no dia 31 de Agosto, a Lei n.º 50/2012, que estabelece o regime jurídico da actividade empresarial local e das participações locais. Tal regime jurídico, a par de outras questões de enorme significância para o sector empresarial local, estabelece no seu artigo 62.º, em quatro alíneas, critérios de dissolução imediata das empresas locais, que consubstanciam quatro diagnósticos estáticos e, mais ainda, «cegos»: os referidos critérios desconsideram totalmente a dinâmica e a evolução empresariais, aplicando o efeito «dissolução» em estilo de guilhotina, sem qualquer atenção às circunstâncias internas e externas que o possam justificar.

O carácter «cego» dos critérios de dissolução previstos é relevante, desde logo, na medida em que, a confirmar-se que os critérios não representam situações terminais de total inviabilidade das empresas, daí decorre que constituem instrumentos de interferência de alguma forma arbitrários e, assim, desrazoáveis: não interessa saber se a situação subsumível é condicionada por algum factor resolúvel ou se a empresa é ou não recuperável, dado que, seja qual for a causa e seja qual for o futuro, a empresa local é automaticamente dissolvida.

Não deixa de ser curioso confrontar este regime de dissolução compulsiva das empresas locais com o regime que o Estado se prepara para aprovar em matéria de empresas públicas estaduais. Como é sabido, o Governo submeteu à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 106/XII, cujo conteúdo é uma autorização legislativa relativa ao sector empresarial do Estado, cobrindo assim a posterior aprovação de um decreto-lei autorizado sobre a matéria.



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
 PORTUGUESES**

AV. MARRAÇO E SOUSA, 52
 3004-511 COIMBRA
 TEL: 239 404 434
 FAX: 239 701 760 / 862
 E-MAIL: ANMP@ANMP.PT
 PESSOA COLECTIVA DE
 UTILIDADE PÚBLICA
 U. R. Nº 5416 Nº 276 DE 30.11.05
 NIF: 501 627 417

E não deixa de ser notável que, para as empresas estaduais, não haja qualquer paralelo com o que se consagrou no regime do sector empresarial local. No sector empresarial do Estado, não só inexistem critérios de dissolução compulsiva, como também, no único caso em que se entende que a viabilidade da empresa pode estar em perigo, se protege a margem decisória do accionista, facultando-lhe a opção entre tomar as medidas necessárias para recuperar a empresa ou extingui-la (o artigo 35.º, n.º 3, do projecto).



Se vier a ser assim, tendo em conta o actual contexto político, daqui decorrem várias consequências curiosas:

- a) Primeiro, o Estado protege as empresas estaduais relativamente às empresas locais, criando um regime muito mais favorável para aquelas;
- b) Segundo, o Estado, ao fazê-lo, estará a violar regras de concorrência, por impor a extinção a certas empresas e a outras não, permitindo que estas possam agir no mercado num contexto normativo que lhes permite «ginásticas financeiras» não reconhecidas àquelas, a mais tendo em conta que nada impede que uma empresa local possa efectivamente concorrer com uma empresa estadual;
- c) Terceiro, não espanta que possa haver um problema de igualdade relevante: tratando-se da mesma realidade, uma empresa pública, não se vislumbra qual será o fundamento de certas situações de *performance* empresarial conduzirem à dissolução obrigatória nuns casos e noutros não.

O que interessa é que a omissão de um regime similar ao do sector empresarial das autarquias locais no projecto do sector empresarial do Estado também mostra como este está a impor às autarquias algo que não considera bom para si próprio. E, de facto, não espanta. Esta opção que o Estado se prepara agora para viabilizar para as empresas estaduais acaba por ser também mais um sintoma de como algo está profundamente errado no regime de dissolução obrigatória das empresas autárquicas. O problema, no entanto, é que o erro foi longe demais.

Ora, tem a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) por inadmissível esta diferença, sendo certo que é do conhecimento comum que o problema do endividamento público está nas empresas do Estado e não nas empresas locais.



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

AV. MARAÑOÇO E SOUSA, 52
3004-511 COIMARA
TEL 239 404 434
FAX: 239 701 760 / 862
E MAIL: ANMP@ANMP.PT
PESSOA COLECTIVA DE
UTILIDADE PÚBLICA
U. N. Nº 5431C Nº 276 DC 30.11.05
NIF: 501 627 413

Por entender que as normas constantes das alíneas do n.º 1 do artigo 62.º Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, são inconstitucionais, a ANMP solicitou já aos órgãos competentes do Estado que providenciem junto do Tribunal Constitucional a fiscalização de tais normas.

II - UNIDADE TÉCNICA DE ACOMPANHAMENTO E MONITORIZAÇÃO DO SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL.

É criada uma Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Sector Público Empresarial (artigo 68.º e seguintes), entidade administrativa que depende do membro do Governo responsável pela área das finanças e que possui autonomia administrativa. Esta Unidade técnica tem por missão prestar o apoio técnico adequado ao membro do Governo responsável pela área das finanças, de modo a contribuir para a qualidade da gestão aplicada no sector empresarial público, na óptica da monitorização de boas práticas de governação e tendo em vista o equilíbrio económico e financeiro do sector, sem prejuízo das competências legalmente atribuídas a outras entidades.

Tal Unidade Técnica terá competências diversas, sendo receptáculo de diversa informação proveniente de diversas entidades (planos de actividades das empresas, os respectivos orçamentos, anuais e plurianuais, os planos de investimento e fontes de financiamento, bem como os documentos de prestação anual de contas e os relatórios de execução orçamental).

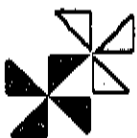
Convém referir que a Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, plasma já um conjunto de mecanismos para efeitos de controlo, de reporte e de informação, quer ao Tribunal de Contas, quer à IGF, quer à DGAL.

Entende, por isso, a ANMP, que a intromissão do Estado nesta matéria é generalizada e sempre com um carácter fortemente agressivo: a intromissão resulta da lei, mas também resulta agora da Administração (Unidade Técnica).

Ora, as competências conferidas à Unidade Técnica duplicam as intervenções que, nesta matéria, são já da responsabilidade quer da IGF, quer da DGAL, nos termos do preceituado na Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto. Dir-se-ia, até que o legislador não confia naqueles organismos, replicando as respectivas intervenções.

Face ao exposto, a ANMP considera que a criação da Unidade Técnica carece de sentido e de utilidade, sendo a sua actuação redundante. Os organismos existentes, designadamente a IGF e a DGAL, devem prosseguir as competências que lhes foram





ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

AV. MARRAÇO E SOUSA, 52
3004-511 LOIMBAH
TEL: 239 404 434
FAX: 239 701 760 / 862
E-MAIL: ANMP@ANMP.PT
PESSOA COLECTIVA DE
UTILIDADE PÚBLICA
O. R. IIª SÉRIE Nº 276 DE 30.11.85
NIF: 501 627 413

cometidas pela Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, sem que seja necessária qualquer outra intervenção de entidades a criar.

Numa época em que se procura diminuir o peso do Estado, entende a ANMP que é um desperdício de dinheiros públicos a criação de novas entidades, porque existem já entidades com responsabilidades legais para o exercício de tais competências.



III - APLICAÇÃO DO REGIME DO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO AO SECTOR EMPRESARIAL LOCAL:

No decreto-lei autorizado refere-se, no artigo 4.º, a aplicação subsidiária do regime jurídico das empresas do Estado ao sector empresarial local, e a aplicação imperativa do disposto no capítulo V.

Neste último aspecto, o da aplicação imperativa do capítulo V, entende a ANMP que as normas a aplicar imperativamente têm já, na sua esmagadora maioria, inserção positiva, com um conteúdo semelhante, na Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto. Não se percebe, assim, o porquê desta aplicação imperativa, que se rejeita, uma vez que o mesmo só irá gerar confusões interpretativas.

A Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, estabelece de forma exaustiva o regime jurídico aplicável à actividade empresarial local e às participações locais, estabelecendo regras relativamente a um conjunto de matérias de forma exaustiva. Não se concebe que, passados alguns meses da sua publicação, o legislador estabeleça a aplicação imperativa de outras normas, agora constantes do regime jurídico do sector empresarial do Estado. Aquando da elaboração e aprovação da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, deveriam os membros do Governo ter equacionado devidamente esta matéria.

Por outro lado, a aplicação subsidiária do regime jurídico do sector público empresarial à actividade empresarial local é fortemente geradora de instabilidade na aplicação da própria lei, gerando discussões relativamente ao que é ou não aplicável. Uma norma geral de aplicação subsidiária com tal amplitude gerará conflitos interpretativos que deveriam ser evitados, em abono da correcta aplicação do direito positivo e da prevenção de conflitos.

IV – PODERES DE AUTORIDADE

Estabelece o artigo 22.º do decreto-lei autorizado que as empresas públicas podem exercer poderes e prerrogativas de autoridade de que goza o Estado, nomeadamente quanto a:



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
**MUNICÍPIOS
PORTUGUESES**

AV. MARCANO F SOUSA, 5P
3004-511 COIMBRA
TEL. 239 404 434
FAX: 239 701 760 / 862
E-MAIL: ANMP@ANMP.PT
PESSOA COI: ENTIDADE PÚBLICA
D. R. 1.ª SÉRIE Nº 276 DE 30 11 85
NIF: 501 627 413

- Utilização, protecção e gestão de infraestruturas afectas ao serviço público;
- Licenciamento e concessão, nos termos da legislação aplicável, da utilização do domínio público, da ocupação ou do exercício de qualquer actividade nos terrenos, edificações e outras infraestruturas que lhes estejam afectas.



A autonomia das autarquias locais, constitucionalmente consagrada, traduz o reconhecimento da faculdade de auto-regulação dos interesses próprios da comunidade local. Por isso, é entendimento da ANMP que viola o princípio da autonomia local e o princípio da descentralização o regime de isenção de licenciamento e de autorização de operações urbanísticas promovidas pelo Estado, Institutos Públicos, Administrações Portuárias, empresas do Estado e até concessionários de serviços públicos.

De igual modo de passam as coisas quanto à utilização de infraestruturas, quando as mesmas pertencem aos domínios público ou privado municipal.

Assiste-se, assim, a uma subalternização dos Municípios e uma ingerência nas competências que lhe são próprias. É totalmente indesejável, numa perspectiva de interesse público, que determinados actos ou operações, quando promovidos pela Administração Pública em sentido amplo, não sejam sujeitas a uma intervenção municipal determinante, tanto mais que, tais iniciativas, correspondendo a maioria das vezes a equipamentos públicos, têm consequências fortíssimas ao nível do território.

Entende-se, pois, que tais normas carecem de sentido, devendo ser eliminadas.

V. CONCLUSÃO

Face ao exposto, a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) emite parecer desfavorável relativamente à iniciativa legislativa em apreço.

Coimbra, 18 de Dezembro de 2012.