



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

EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA
DA REPÚBLICA

42/11ª-CAOTPL /2011

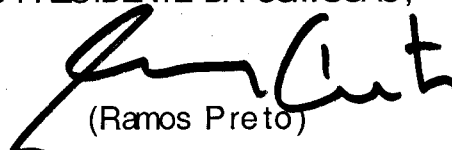
ASSUNTO: Parecer - Proposta de Lei 11/XII/1.ª (GOV).

Para os devidos efeitos, tenho a honra de enviar a Vossa Excelência o PARECER relativa à Proposta de Lei n.º 11/XII/1.ª (GOV) - "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", tendo os Considerandos e as Conclusões sido aprovados por unanimidade, em reunião desta Comissão Parlamentar realizada em 2011.09.07.

Com os melhores cumprimentos *e a consideração e estima*

Palácio de São Bento,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,


(Ramos Preto)



Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

Parecer

Proposta de Lei n.º 11/XII/1ª

Autor: Deputado
António Leitão Amaro

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 do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV- ANEXOS

PARTE I - CONSIDERANDOS

1 – Introdução

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 11/XII/1ª, 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”*.

A iniciativa é apresentada pelo Governo, nos termos da alínea d) do artigo 197.º da Constituição e do 118.º do Regimento, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei.

A Proposta de Lei em causa foi admitida em 30 de Agosto de 2011 e baixou por determinação de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local e à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, sendo a primeira a comissão competente, para apreciação e emissão do respectivo parecer.

A Proposta de Lei inclui exposição de motivos, obedece aos requisitos formais respeitantes às iniciativas, em geral e às propostas de lei, em particular.

2 – Objecto, Conteúdo e Motivação

O Governo visa com esta proposta de lei proceder 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.

O Governo pretende “...essencialmente a alteração do regime de criação de empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas, o reforço dos poderes de monitorização da administração central sobre o sector empresarial local e a suspensão da possibilidade de criação de novas empresas até estar concluída a avaliação das operações e situação financeira desta parte do sector público empresarial”.



Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

A Proposta de Lei n.º 11/XII/1ª propõe, para o efeito, alterações aos artigos 2.º, 3.º, 8.º, 27.º, 33.º e 47.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 67-A/2007, de 31 de Dezembro, e 64-A/2008, de 31 de Dezembro, adita um novo artigo e suspende a possibilidade dos municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto criarem empresas ou adquirirem participações em sociedades comerciais.

A iniciativa apresentada salienta também que “Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2010, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 168, de 30 de Agosto, o Governo decidiu promover a elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local com o objectivo de proceder ao diagnóstico e caracterização desta parte do sector público empresarial”.

Assim, “Apesar do estudo designado de «Livro Branco do Sector Empresarial Local» não se encontrar ainda concluído, os compromissos assumidos pelo Governo de Portugal com a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional no âmbito do Programa de Assistência Financeira exigem a adopção de medidas imediatas relativas ao sector empresarial local, as quais implicam a alteração do quadro legal vigente, sem prejuízo de uma eventual revisão global desse quadro legal que venha a ter lugar em momento ulterior e leve em linha de conta, designadamente, as recomendações ou propostas constantes do Livro Branco.”



3 - Iniciativas pendentes sobre a mesma matéria

A pesquisa efectuada à base de dados da actividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) verificou-se que, neste momento, não existe qualquer outra iniciativa versando sobre idêntica matéria.

4 - Consultas obrigatórias e/ou facultativas

Nos termos legais previstos, foram já solicitados pareceres aos Governos e Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, pelo Gabinete de SE a Presidente da Assembleia da República e à Associação Nacional dos Municípios Portugueses e à Associação Nacional das Freguesias pela Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local.

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Sem prejuízo da exposição consubstanciada da posição no debate em Plenário, o Deputado é favorável ao conteúdo, forma e oportunidade desta iniciativa legislativa.

Isto porque se permite aumentar a eficácia da futura reforma legislativa, e por outro lado resolve entretanto lacunas ou faltas de efectividade das normas vigentes.



PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 11/XII/1ª que visa alterar a 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.
2. A Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local é do parecer que a Proposta de Lei n.º 11/XII/1ª, apresentada pelo Governo reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser agendado para apreciação pelo Plenário da Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares as suas posições e decorrente sentido de voto para o debate.



Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

PARTE IV- ANEXOS

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

Palácio de S. Bento, 6 de Setembro de 2011

O Deputado autor do Parecer

(António Leitão Amaro)

O Presidente da Comissão

(Ramos Preto)

NOTA TÉCNICA

Proposta de Lei n.º 11/XII (GOV)

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

Data de Admissão: 30 de Agosto de 2011

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª)

Índice

I.	Análise sucinta dos factos e situações.....	2
II.	Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário	2
III.	Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes.....	3
IV.	Iniciativas pendentes sobre a mesma matéria.....	6
V.	Consultas obrigatórias e/ou facultativas.....	6

Elaborada por: Fernando Vasco (DAC).

António Almeida Santos (DAPLEN) e

Filomena Romano de Castro, Fernando Bento Ribeiro e Teresa Meneses (DILP)

Data: 5 de Setembro de 2011

I. **Análise sucinta dos factos e situações**

O Governo apresentou à Assembleia da República a presente iniciativa legislativa que foi admitida por SE a Presidente da Assembleia da República, em 30 de Agosto de 2011, e tem por objecto " Proceder 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."

Esta Proposta de Lei visa, segundo o Governo, "...essencialmente a alteração do regime de criação de empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas, o reforço dos poderes de monitorização da administração central sobre o sector empresarial local e a suspensão da possibilidade de criação de novas empresas até estar concluída a avaliação das operações e situação financeira desta parte do sector público empresarial. "

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 iniciativa é apresentada pelo Governo, nos termos da alínea d) do artigo 197.º da Constituição e do 118.º do Regimento, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei.

Respeita os requisitos formais previstos no n.º1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 2 do artigo 123.º do referido diploma, quanto às propostas de lei em particular. Respeita ainda os limites da iniciativa impostos pelo Regimento, por força do disposto nos nºs 1 e 3 do artigo 120.º.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A proposta de lei inclui uma exposição de motivos, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro (sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas), alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto.

Cumpra o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objecto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Quanto à entrada em vigor, em caso de aprovação da iniciativa, terá lugar no dia seguinte ao da sua publicação, nos termos do artigo 5.º da proposta.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O XVII Governo Constitucional apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei nº 91/X que aprovou o regime jurídico do sector empresarial local, revogando a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto. Esta proposta de lei deu origem à Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro que regula toda a actividade dos municípios sob forma empresarial, incluindo participações em sociedades com entidades públicas ou privadas.

Segundo esta lei, o sector empresarial local integra as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas.

A mesma lei define o conceito legal de empresa local nela incluindo todas as sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais os municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas de Lisboa e Porto possam exercer uma influência dominante, directa ou indirectamente, assim como as entidades empresariais locais – pessoas colectivas de direito público com natureza empresarial com capitais exclusivamente públicos, de âmbito local ou regional.

A referida lei institui três tipos de empresas municipais:

- As empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral;
- As empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento local e regional;
- As empresas encarregadas da gestão de concessões.

A actividade das empresas locais segundo a Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro é regulada pelo contrato de gestão (no caso das empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral), ou por contrato-programa (no caso das empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento local e regional).

Prevê, ainda a lei, no seu artigo 47º, a proibição do exercício simultâneo de funções nas câmaras municipais e de funções remuneradas, a qualquer título, nas empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas bem como o exercício simultâneo de mandato em

assembleia municipal e de funções executivas nas referidas empresas detidas ou participadas pelo município no qual foi eleito.

A Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro sofreu alterações através das Leis n.ºs 67-A/2007, de 31 de Dezembro (OE 2008) e 64-A/2008, de 31 de Dezembro (OE 2009).

A Resolução de Conselho Ministros n.º 64/2010 resolve promover a elaboração do “Livro Branco do Sector Empresarial Local”, elencando as directrizes a prosseguir, e criar uma comissão de acompanhamento, à qual estabelece as respectivas competências e composição.

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

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

ESPAÑA

Em Espanha a possibilidade de criação de empresas municipais encontra-se regulada na Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Esta lei, no seu artigo 85, concede aos *Ayuntamientos* poder para regulamentar as competências que lhes são atribuídas. Assim, os serviços públicos podem desenvolver as suas atribuições através das seguintes formas:

- A. Gestão directa:
 - a. Gestão pela própria entidade local;
 - b. Organismo autónomo local;
 - c. Entidade pública empresarial local;
 - d. Sociedade comercial local, cujo capital social seja de titularidade pública.
- B. Gestão indirecta, mediante as diversas formas previstas para o contrato de gestão de serviços públicos enunciadas na Ley de Contratos del Sector Público.

Em caso algum poderá ser alvo de gestão indirecta ou através de sociedade comercial de capital exclusivamente local, os serviços públicos que impliquem exercício de autoridade.

O artigo 85 *bis* da Lei n.º 7/1985 de 2 de Abril, estabelece a gestão directa dos serviços da competência local mediante as formas de organismos autónomos locais e de entidades públicas empresariais locais regendo-se, respectivamente, pelo disposto nos artigos 45 a 52 e 53 a 60 da Lei 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

FRANÇA

No sítio das Entreprises publiques locales (EPL) essas empresas são definidas como prestadoras de serviço das comunidades locais, dos territórios e dos seus habitantes. Elas estão envolvidas em várias áreas da vida diária: planeamento, habitação, transporte de resíduos, turismo, energia...

A Loi n.º 2010-559, du 28 mai que regulamenta o desenvolvimento das sociedades públicas locais, remete para o Code général des collectivités territoriales, Article L1531-1. Neste artigo é definido que as autoridades locais e as suas associações podem estabelecer, no âmbito dos poderes conferidos pela lei local, empresas públicas em que detenham a totalidade do capital.

Essas sociedades assumem a forma de sociedade anónima, são regidas pelo livre II du code de commerce e são compostas por pelo menos dois accionistas.

No Article R823-21 desse código é regulamentada a obrigatoriedade de publicação dum relatório de transparência num site que inclua entre outras, todas as informações financeiras para avaliar a actividade da empresa, incluindo a receita total, a remuneração de base dos associados, assim como uma descrição do corpo da administração, especificando os procedimentos para sua organização e funcionamento

ITÁLIA

As empresas municipais em Itália, estão regulamentadas no artigo 23.º da Lei n.º 142/1990, de 8 de Junho (Legge 8 giugno 1990, n. 142 - "Ordinamento delle autonomie locali."). São empresas de direito público, pois é essa a definição constante do artigo 114.º, n.º 1¹, do "Texto único sobre o ordenamento dos entes locais" (lei base sobre as autarquias locais), o Decreto Legislativo n.º 267/2000, de 18 de Agosto, que aplicou o previsto no artigo 23.º da Lei 142/1990.

Antes da referida lei de 1990, as "Empresas especiais" eram denominadas "empresas municipais" ou "municipalizadas" e eram consideradas "uma organização instrumental para a execução das tarefas e a realização dos serviços dos municípios": não eram dotadas de autonomia funcional relativamente às autarquias locais de referência (municípios ou Províncias) e de personalidade jurídica autónoma.

¹ "Articolo 114

Aziende speciali ed istituzioni

1. L'azienda speciale e' ente strumentale dell'ente locale dotato di personalita' giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale. (...)"

As “Empresas Especiais” são hoje uma das formas previstas no Título V do citado “Texto único dos entes locais (DL 267/2000)” para a gestão dos *Serviços Públicos Locais*, ou seja, aqueles serviços que “*tenham por objecto a produção de bens e actividades destinadas a realizar fins sociais e a promover o desenvolvimento económico e civil das comunidades locais*” (artigo 112.º). Trata-se, por exemplo, da gestão dos aquedutos, esgotos, transportes públicos, etc.

IV. Iniciativas pendentes sobre a mesma matéria

Efectuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da actividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não existe qualquer outra iniciativa versando sobre idêntica matéria.

V. Consultas obrigatórias e/ou facultativas

Nos termos legais previstos, foram já solicitados pareceres aos Governos e Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, pelo Gabinete de SE a Presidente da Assembleia da República e à Associação Nacional dos Municípios Portugueses e à Associação Nacional das Freguesias pela Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local.