



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

RELATÓRIO, CONCLUSÕES E PARECER

Proposta de Lei n.º 91/X (GOV)

Aprova o regime jurídico do Sector Empresarial Local, revogando a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto

I - RELATÓRIO

I.1 - Nota Preliminar

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 91/X que "Aprova o regime jurídico do Sector Empresarial Local, revogando a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto".

Esta apresentação foi efectuada nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 138.º do Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, de 8 de Setembro de 2006, esta iniciativa do Governo foi admitida e desceu à 7.ª Comissão, do Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território. Em 29 de Setembro, a presente Proposta de Lei baixou também à 5.ª Comissão, do Orçamento e Finanças, para apreciação, designadamente para emissão do respectivo relatório, conclusões e parecer.

A Proposta de Lei foi publicada em Diário da Assembleia da República, II Série A n.º 1/X/2, de 16 de Setembro de 2006.

A discussão em plenário da presente iniciativa encontra-se agendada para o próximo dia 11 de Outubro.

I.2 - Enquadramento Legal

A Proposta de Lei n.º 91/X visa aprovar um novo regime jurídico do Sector Empresarial Local, revogando a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto ("*Lei das empresas municipais, intermunicipais e regionais*").



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

A sua entrada na Assembleia da República deu-se simultaneamente com a Proposta de Lei n.º 90/X – “*Aprova o regime geral das taxas das autarquias locais*” e com a Proposta de Lei n.º 92/X – “*Aprova a Lei das Finanças Locais, revogando a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto*”.

A Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, visava regulamentar a possibilidade já prevista, quer na Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro (*Define as atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos*), quer, posteriormente, no Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março (*Revê a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, no sentido da actualização e reforço das atribuições das autarquias locais e da competência dos respectivos órgãos*), de os municípios criarem empresas públicas municipais ou participarem em empresas de âmbito municipal ou regional¹.

Deste modo, foi estabelecido um quadro normativo que permitisse a criação, pelos municípios, de empresas dotadas de capitais próprios e com “*âmbito municipal, intermunicipal ou regional, (...) para exploração de actividades que prossigam fins de reconhecido interesse público cujo objecto se contenha no âmbito das respectivas atribuições*”. Estas empresas podem ser públicas, de capitais públicos e, ainda, de capitais maioritariamente públicos.

A Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, sofreu apenas uma modificação, através do Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março, que alterou o artigo 5.º (“*Forma e publicidade*”).

I.3 - Objecto e motivação da iniciativa

Com a presente iniciativa, o Governo pretende instituir um novo enquadramento jurídico para as empresas do sector empresarial local, substituindo o regime actualmente em vigor, consagrado na Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto.

Um dos objectivos manifestados pelo Governo consiste na harmonização do regime jurídico do Sector Empresarial Local com o disposto no Regime do Sector Empresarial do Estado e com o Código das Sociedades Comerciais, dado que, presentemente, as empresas locais encontram-se submetidas a um modelo de regulação jurídica diferente do aplicável às empresas públicas do Estado. Deste modo, a adopção de modelos de regulação jurídica

¹ Actualmente vigora a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (*Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias*), com as modificações entretanto introduzidas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

gerais deverá permitir, de acordo com o Governo, uma *"normalização de procedimentos gestionários"* e uma *"efectiva responsabilização pela gestão empresarial local"*.

Por outro lado, o Governo considera que a iniciativa empresarial local deve ser limitada ao âmbito das atribuições municipais (o que também se encontra contemplado na lei actualmente em vigor), não se justificando *"o desenvolvimento da iniciativa empresarial local em áreas onde o tráfego empresarial privado é totalmente eficiente na satisfação das necessidades dos cidadãos"*, porque isso acaba por representar *"uma motivação necessariamente privada, e não pública, o que contradiz o princípio da subsidiariedade"*.

A presente iniciativa vem introduzir o princípio da prevalência da substância sobre a forma, no que respeita ao objecto social das empresas municipais, pois a qualificação jurídico-financeira do objecto social passa a considerar, em primeiro lugar, o tipo de actividade desenvolvida, o que se reflecte ao nível do regime aplicável para a contratação pública e no que se refere à contabilização de eventuais défices de exploração. Deste modo, *"quaisquer formas de organização colectiva para-empresarial são reconduzidas ao Regime Jurídico do Sector Empresarial Local, enquanto que pretensas empresas municipais de foro essencialmente administrativo são reconduzidas ao regime do Sector Público Local"*.

Em termos de organização empresarial, prevê *"diversas formas de colaboração intra e inter-empresarial"*, permitindo, de acordo com o Governo, *"a adopção de modelos de economia mista, bem como de parcerias público-público e público-privadas (...), salvaguardadas as regras de concorrência e a obrigação de imparcialidade na escolha dos parceiros"*.

Concretamente, a Proposta de Lei adopta um conceito amplo de Sector Empresarial Local, integrando as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas (Capítulo I, artigo 2.º). Adopta, também, uma definição legal de empresa local onde cabem 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, de forma directa ou indirecta (Capítulo I, artigo 3.º), bem como as entidades empresariais locais (pessoas colectivas de direito público com natureza empresarial, reunindo capitais exclusivamente públicos, de âmbito local ou regional), definidas no Capítulo VII da Proposta de Lei.

A Proposta de Lei estipula três tipos de empresas, em função do seu objecto: as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral (Capítulo II), as empresas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

encarregadas da promoção do desenvolvimento local e regional (Capítulo III) e as empresas encarregadas da gestão de concessões (Capítulo IV).

As empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral devem desenvolver actividades que assegurem *"a universalidade e continuidade dos serviços prestados, a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, a coesão económica e social local ou regional e a protecção dos utentes, sem prejuízo da eficiência económica e do respeito dos princípios da não discriminação e da transparência"* (Capítulo II, artigo 18.º).

No que se refere às empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento local e regional, entendidas como *"aquelas cujas actividades devam assegurar a promoção do crescimento económico local e regional, a eliminação assimetrias e o reforço a coesão económica e social local ou regional, sem prejuízo da eficiência económica e do respeito dos princípios da não discriminação e da transparência"*, são previstas as seguintes actividades (Capítulo III, artigo 21.º):

- "a) Promoção, manutenção e conservação de infra-estruturas urbanísticas e gestão urbana;*
- b) Renovação e reabilitação urbanas, gestão do património edificado e promoção do desenvolvimento urbano e rural;*
- c) Promoção e Gestão de imóveis de habitação social;*
- d) Qualificação e Formação Profissional;*
- e) Desenvolvimento das valências locais e regionais;*
- f) Promoção e Gestão de equipamentos colectivos e prestação de serviços educativos, culturais, de saúde, desportivos, recreativos e turísticos;*
- g) Criação de estruturas e prestação de serviços de apoio a idosos, crianças ou cidadãos desfavorecidos."*

A prestação de serviços pelas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral depende da celebração de contratos de gestão com as entidades participantes (Capítulo II, artigo 20.º), enquanto a prestação de serviços por empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento local e regional depende da celebração de contratos-programa (Capítulo III, artigo 23.º). Em ambos os casos, é enumerado um conjunto de requisitos que deve constar dos mesmos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

As empresas encarregadas da gestão de concessões são definidas como sendo aquelas que, *"não se integrando nas classificações anteriores, tenham por objecto a gestão de concessões atribuídas por entidades públicas"* (Capítulo IV, artigo 24.º).

A Proposta de Lei consagra e aprofunda a obrigatoriedade, já prevista presentemente, de realização de estudo prévio de viabilidade económica e financeira na criação das empresas locais (Capítulo I, artigo 9.º).

A função accionista nas empresas locais passa a ser exercida através da emissão de orientações estratégicas, previstas no artigo 16.º da Proposta de Lei, as quais devem ser revistas, pelo menos, com referência ao período de duração do mandato da administração. No caso das empresas municipais, a entidade competente para a aprovação das orientações estratégicas é a câmara municipal, enquanto nas empresas intermunicipais é o conselho directivo da associação de municípios e, nas empresas metropolitanas, a junta metropolitana.

As empresas locais regem-se pelo princípio da transparência financeira, sendo obrigatório que a sua contabilidade permita a identificação de quaisquer fluxos financeiros entre elas e as entidades participantes no capital social, de modo a garantir o cumprimento das exigências nacionais e comunitárias em matéria de concorrência e auxílios públicos (Capítulo I, artigo 10.º).

São proibidos, através do artigo 13.º, os subsídios à exploração, ao investimento ou em suplemento a participações de capital.

A Proposta de Lei especifica que o controlo financeiro das empresas locais se encontra cometido à Inspeção-Geral de Finanças, sem prejuízo das competências atribuídas pela lei ao Tribunal de Contas (Capítulo V, artigo 26.º).

Por força do artigo 31.º (Capítulo VI), ficam os sócios destas empresas obrigados à realização de uma transferência financeira, na proporção respectiva da participação social, caso o resultado de exploração anual operacional, acrescido dos encargos financeiros, seja negativo.

Cabe também destacar a atribuição de relevância às dívidas das empresas para efeitos de cálculo dos limites de endividamento municipal, caso não sejam suportados os resultados negativos (Capítulo VI, artigo 32.º).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

A presente iniciativa estabelece claramente a incompatibilidade entre o exercício de funções executivas remuneradas nas empresas locais e o exercício de funções a tempo inteiro ou parcial nas câmaras municipais (Capítulo VIII, artigo 46.º) e, adicionalmente, define limites às remunerações dos gestores públicos locais, não podendo estas, designadamente, ultrapassar o índice remuneratório dos presidentes de câmara de Lisboa e Porto (Capítulo VIII, artigo 46.º).

Merece, ainda, referência, o facto de a Proposta de Lei prever especificamente a divulgação, no sítio electrónico da Direcção-Geral das Autarquias Locais, de uma lista permanentemente atualizada de todas as entidades do sector empresarial local (Capítulo I, artigo 8.º).

II - Conclusões

Do exposto conclui-se que:

- 1 - O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 91/X, que *"Aprova o regime jurídico do Sector Empresarial Local, revogando a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto"*.
- 2 - A apresentação da Proposta de Lei n.º 91/X foi efectuada nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 138.º do Regimento.
- 3 - Com esta Proposta de Lei, o Governo pretende instituir um novo enquadramento jurídico para as empresas do sector empresarial local, substituindo o regime actualmente em vigor, consagrado na Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto.
- 4 - Através desta iniciativa, o Governo refere ter por objectivo a harmonização do regime jurídico do Sector Empresarial Local com o disposto no Regime do Sector Empresarial do Estado e com o Código das Sociedades Comerciais.
- 5 - O Governo pretende regular toda a actividade dos municípios sob forma empresarial, incluindo participações em sociedades com entidades públicas ou privadas, adoptando um conceito amplo de sector empresarial local no qual se integram as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas.
- 6 - São definidos três tipos de empresas, em função do seu objecto, designadamente: empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

geral, empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento local e regional e empresas encarregadas da gestão de concessões.

- 7 - O controlo financeiro das empresas locais passa a competir à Inspecção-Geral de Finanças, sem prejuízo das competências atribuídas pela lei ao Tribunal de Contas.
- 8 - Os empréstimos contraídos pelas empresas relevam para os limites da capacidade de endividamento dos municípios, caso não sejam suportados os resultados negativos.
- 9 - A iniciativa legislativa em questão estabelece a incompatibilidade entre o exercício de funções executivas remuneradas nas empresas locais e o exercício de funções a tempo inteiro ou parcial nas câmaras municipais, definindo também limites às remunerações dos gestores públicos locais.
- 10 - É prevista a obrigatoriedade de divulgação, no sítio electrónico da Direcção-Geral das Autarquias Locais, de uma lista permanentemente actualizada de todas as entidades do sector empresarial local.

Nestes termos, a Comissão de Orçamento e Finanças, é do seguinte

III - Parecer

A Proposta de Lei n.º 91/X (GOV), que *"Aprova o regime jurídico do Sector Empresarial Local, revogando a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto"* reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para subir a Plenário da Assembleia da República, reservando os Grupos Parlamentares as suas posições de voto para o debate.

Lisboa, Palácio de São Bento, 10 de Outubro de 2006.

O Deputado Relator

O Presidente da Comissão

José Manuel Ribeiro

Mário Patinha Antão