

Foi publicado no passado dia 3 de Outubro o Decreto-Lei n.º 133/2013 que procede à alteração do regime aplicável ao sector público empresarial – estabelece os princípios e regras aplicáveis a este sector, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas.

O Diploma entra em vigor no próximo dia 2 de Dezembro, devendo - antes do final do primeiro semestre de 2014 - ser revistos e adaptados os estatutos de todas as empresas públicas que o contrariem, quer integrem o sector empresarial do Estado ou o sector empresarial local.

## INTRODUÇÃO

O Regime do Sector Público Empresarial (“**RSPE**”), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro, no uso da autorização legislativa concedida pela [Lei n.º 18/2013](#), de 18 de Fevereiro, vem dar cumprimento ao Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (“MoU”) celebrado entre Portugal e a Troika (sobretudo pontos 3.26 a 3.30), revogando o Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro.

Em comparação com o anterior regime, o **RSPE** adopta uma nova sistemática e regula matérias novas, pretendendo *estabelecer um regime jurídico mais exigente e eficaz, no que respeita ao controlo da legalidade e da boa gestão pública na alocação de recursos públicos para a prossecução de actividades em modo empresarial*, sendo notória a preocupação com a limitação e o efectivo controlo do endividamento.

O regime jurídico introduzido pelo **RSPE** é aplicável ao sector empresarial do Estado e subsidiariamente ao sector empresarial local<sup>1</sup>, integrando tanto as empresas públicas como as empresas participadas.

## PRINCIPAIS ALTERAÇÕES AO REGIME DO SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

O novo regime do sector público empresarial assenta em cinco traves mestras que aqui analisaremos:

1. Alargamento do âmbito sectorial de aplicação deste regime jurídico
2. Clarificação e alargamento do âmbito subjectivo de aplicação do regime jurídico
3. A função accionista ao serviço do controlo financeiro e da monitorização
4. Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Sector Público Empresarial
5. Contenção da despesa e controlo do endividamento

---

<sup>1</sup> Sendo este último especialmente regulado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, que estabelece o regime jurídico da actividade empresarial local e das participações locais



## 1. Alargamento do âmbito sectorial de aplicação do regime jurídico

O conceito de sector público empresarial integra, além do sector empresarial do Estado, também o sector empresarial local, alargando por esta via o âmbito objectivo deste regime. A unificação de regimes pretende assegurar a **coordenação e articulação entre o sector empresarial do Estado e o sector empresarial local** no que respeita aos princípios dos respectivos regimes jurídicos, numa visão de conjunto do exercício da actividade pública empresarial que visa possibilitar o efectivo acompanhamento e o controlo financeiro de toda a actividade empresarial desenvolvida tanto ao nível do Estado como ao nível local.

Há então matérias que passam a ser reguladas conjuntamente para o sector empresarial do Estado e para o sector empresarial local, como sejam as práticas de bom governo, os poderes de autoridade e os tribunais competentes para dirimir litígios.

O **RSPE** contém ainda um novo capítulo relativo à função accionista, à constituição de sociedades, à prestação de informação e à monitorização do sector empresarial local, que se aplicará a par do regime jurídico da actividade empresarial local e das participações locais<sup>2</sup>.

## 2. Clarificação e alargamento do âmbito subjectivo de aplicação do regime jurídico

O Diploma agora publicado abrange todas as organizações empresariais em que o Estado ou outras entidades públicas possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, influência dominante.

O **RSPE** procede à clarificação dos conceitos que delimitam o seu âmbito subjectivo de aplicação – empresa pública, empresa participada e influência dominante. O Diploma é assim aplicável às seguintes entidades:

■ **Empresas públicas** – que compreende o universo das “organizações empresariais constituídas sob a forma de sociedade de responsabilidade limitada nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, influência dominante” e ainda as entidades públicas empresariais (EPE) que são “pessoas colectivas de direito público, com natureza empresarial, criadas pelo Estado para prossecução dos seus fins”;

■ **Empresas participadas** – “organizações empresariais em que o Estado ou quaisquer outras entidades públicas, de carácter administrativo ou empresarial, detenham uma participação permanente, de forma directa ou indirecta, desde que o conjunto das participações públicas não origine influência dominante”.

As entidades públicas encontram-se em posição de exercer **influência dominante** relativamente às empresas ou entidades por si detidas, constituídas ou criadas, sempre que (i) detenham uma participação maioritária do capital, (ii) disponham da maioria dos direitos de voto, (iii) possam designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou do órgão de fiscalização, (iv) possuam participações qualificadas ou direitos especiais que permitam influenciar de forma determinante os processos decisórios ou as opções estratégicas adoptadas pela empresa ou entidade participada.

De resto, nesta matéria uma importante novidade é a previsão do alargamento do âmbito de aplicação do **RSPE** também a todas as organizações empresariais - independentemente da forma jurídica - que sejam criadas, constituídas ou detidas por entidades administrativas ou empresariais públicas desde que estas últimas exerçam sobre elas uma influência dominante, na acepção já exposta.

## 3. A função accionista ao serviço do controlo financeiro e da monitorização

A lógica do **RSPE** é declaradamente de controlo da despesa e do endividamento, fim para o que foi recortado o novo desenho do exercício da função accionista. Assim, numa base de aplicação tendencialmente transversal, são

---

<sup>2</sup> Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto



adoptados novos modelos e regras em matéria de bom governo das empresas públicas e de reforço dos poderes e deveres inerentes ao exercício da função accionista sobre as entidades do sector público empresarial.

O conceito de função accionista passa a estar definido na Lei como “o exercício dos poderes e deveres inerentes à titularidade de participações representativas do capital social ou estatutário, detidas por entidades públicas em organizações empresariais” abrangidas pela aplicação do **RSPE**.

Ora, no âmbito das empresas do sector empresarial do Estado a função accionista passa a ser exercida exclusivamente pelo titular da pasta das Finanças, com a faculdade de delegação, e em articulação com os ministérios sectoriais. A estes últimos competirá a definição da orientação estratégica para as suas empresas, os objectivos específicos a alcançar e o nível de serviço público que estas devem prestar, cabendo-lhes ainda propor os nomes a designar para os órgãos de administração das empresas.

Será com base nos parâmetros desenhados pelos ministérios sectoriais que as empresas irão preparar as suas propostas de planos de actividades e orçamento, os quais produzem efeitos depois de obtida aprovação, por parte dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças, titular da função accionista, e do respectivo sector de actividade.

O conselho de administração das empresas públicas integra sempre um elemento designado ou proposto pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, a quem cabe aprovar expressamente qualquer matéria cujo impacto financeiro na empresa pública seja superior a 1% do activo líquido. Na mesma linha, prevê-se que o titular da função accionista possa fixar normas em decisão de endividamento para cada exercício económico.

São também aprovadas novas regras ao nível do reporte de informação financeira, com vista ao reforço do controlo financeiro sobre o sector público empresarial e ao reforço da monitorização. Assim, em cumprimento de deveres de transparência, as empresas públicas são obrigadas a divulgar toda a informação relativa à sua estrutura accionista, aos seus planos de actividades e orçamentos (anuais e plurianuais), relatórios de execução orçamental, planos de investimento e fontes de financiamento, ao grau de cumprimento dos seus objectivos e aos termos da prestação do serviço público.

Os princípios de bom governo aplicáveis às empresas públicas estaduais passam agora a estar consagrados na Lei, mediante revogação das Resoluções de Conselho de Ministros que dispunham nesta matéria e inclusão no próprio **RSPE**.

A função accionista nas **empresas locais** e demais entidades submetidas ao regime jurídico da actividade empresarial local e das participações locais é exercida pelos órgãos executivos dos municípios, associações de municípios, independentemente da respectiva tipologia, e áreas metropolitanas. Neste caso, o controlo e a monitorização do exercício da função accionista são prosseguidos por meio da tutela administrativa, nos termos previstos na Lei da tutela, no regime jurídico da actividade empresarial local e das participações locais e no **RSPE**.

#### **4. Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Sector Público Empresarial**

Para conferir aos titulares da função accionista um apoio técnico mais eficaz, o **RSPE** cria uma estrutura especializada, a Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Sector Público Empresarial (Unidade Técnica), cujas atribuições, organização e funcionamento serão regulados em diploma próprio.

Esta Unidade Técnica pretende ainda ser instrumento de reforço da tutela administrativa e do controlo da legalidade ao nível da actividade empresarial local, para o que exercerá poderes de controlo, sobretudo das contas destas entidades empresariais, a par da Inspecção-geral das Finanças (IGF) e do Tribunal de Contas.

No respeito da autonomia do poder local constitucionalmente consagrada, a actuação da Unidade Técnica prevê-se diferenciada consoante se trate do sector empresarial do Estado ou do sector empresarial local, dispondo aquela entidade de competências para intervir nas seguintes matérias:



- Emitir parecer, obrigatório mas não vinculativo, prévio à autorização governamental para (i) constituição de empresas públicas no sector empresarial do Estado, (ii) aquisição ou alienação de participações sociais pelas empresas públicas, (iii) transformação, fusão ou cisão de empresas públicas;
- Colaborar no exercício da função accionista do Estado para o que (i) aprecia a conformidade e compatibilidade do plano anual face ao equilíbrio das contas públicas e da execução orçamental, (ii) promove as operações necessárias à avaliação anual do grau de cumprimento das orientações, objectivos, obrigações e responsabilidades, bem como o grau de cumprimento dos princípios de responsabilidade social e ambiental e desenvolvimento económico sustentável a observar pelas empresas públicas do sector empresarial do Estado, (iii) publicita o relatório anual elaborado no âmbito da prevenção da corrupção identificativo das ocorrências, ou risco de ocorrências;
- Analisar os elementos referentes ao exercício da actividade empresarial local, para o que se estabelecem obrigações reforçadas de reporte e de informação. A Unidade Técnica tem o dever de informar a IGF sempre que verifique que as entidades do sector empresarial local actuam em desconformidade com o regime legal aplicável, nomeadamente em matéria orçamental e financeira, para que esta promova a acção inspectiva devida.

É estabelecido o sistema de incompatibilidades, impedimentos e conflitos de interesses a que ficam sujeitos os dirigentes, demais colaboradores e prestadores de serviços da Unidade Técnica.

## 5. Contenção da despesa e controlo do endividamento

Comungando do traço distintivo dos Diplomas aprovados em cumprimento do MoU, também o **RSPE** denota uma preocupação cimeira com a limitação e controlo efectivo do endividamento das entidades que integram o universo do sector público empresarial – contenção da despesa pública e equilíbrio das contas públicas.

De forma a impedir o avolumar de situações que contribuam para o aumento da dívida e do desequilíbrio das contas do sector público, consagra-se em que circunstâncias as empresas não financeiras do sector empresarial do Estado podem negociar e contrair novo financiamento, de forma directa e autónoma.

Estipula-se ainda que num prazo de 30 dias todas as operações de financiamento contratadas pelas entidades do sector empresarial do Estado são obrigatoriamente comunicadas à Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP E.P.E. (IGCP). Mais, passa a ser necessário parecer prévio favorável daquela entidade para as operações de financiamento cujo prazo de maturidade seja superior a um ano, assim como para as operações que sejam referentes a derivados financeiros sobre taxas de juro ou de câmbio.

Para a realização de operações de financiamento ou para a celebração de actos ou negócios jurídicos dos quais resultem obrigações para a empresa superiores a 5% do activo líquido, deve o conselho de administração das empresas públicas obter parecer prévio favorável do conselho fiscal, salvo se os mesmos foram aprovados nos planos de actividades e orçamento.

É também inovadora a previsão da regra que determina a obrigatoriedade de os órgãos de administração das empresas públicas que apresentem capital próprio negativo durante três exercícios económicos consecutivos proporem ao titular da função accionista medidas concretas destinadas a superar a situação deficitária ou, em alternativa, a extinção das mesmas, tudo num período que não ultrapasse 90 dias após a aprovação das contas do terceiro exercício em que se verifique a situação de capital próprio negativo<sup>3</sup>.

Quanto ao sector empresarial local, sempre que as empresas locais estejam financeiramente desequilibradas e até que retomem o efectivo reequilíbrio das contas, passa o titular da função accionista a ter o dever de adoptar todas as diligências necessárias ou convenientes para impedir que aquelas empresas contraíam novas responsabilidades

---

<sup>3</sup> Em linha com o que a Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto já prevê para o sector empresarial local



financeiras. O titular da função accionista tem ainda o dever de acompanhar a evolução do endividamento das empresas locais, assegurando que este se coaduna com montantes compatíveis com o equilíbrio financeiro do município.

O **RSPE** regula, por fim, a transferência para o IGCP da gestão das carteiras de derivados financeiros das entidades do sector empresarial do Estado, que tenham sido ou venham a ser reclassificadas e integradas no sector das administrações públicas nos termos do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais. Esta operação deverá ocorrer mediante a outorga de contrato de mandato com representação, passando esta matéria a constituir atribuição exclusiva do IGCP.

## CONCLUSÃO

Não obstante os traços de alguma continuidade face ao regime que revoga, o certo é que o **RSPE** trouxe ao sector público empresarial uma nova e declarada preocupação com o controlo das contas públicas. Esta tónica centralizadora do Diploma é bem um sinal dos tempos, e denota as preocupações do MoU que têm vindo a deixar marcas indeléveis nos Diplomas enformadores da Administração Pública portuguesa.

A implementação efectiva desta reforma surge assim com carácter de urgência, pelo que os estatutos das empresas públicas que contrariem o disposto no **RSPE** deverão ser revistos e adaptados no prazo de 180 dias a contar da data da sua entrada em vigor. Decorrido este prazo, as disposições do **RSPE** prevalecerão sobre os estatutos das entidades que se mostrem contrários às alterações agora introduzidas e que não tenham ainda sido revistos ou adaptados.

Previsivelmente os estatutos destas entidades deverão ser adaptados quanto a um conjunto de matérias de entre os quais se destaca a composição da administração e fiscalização das empresas públicas, a transformação, fusão, cisão ou extinção de empresas públicas, ou ainda os princípios de bom governo societário e ao reforço dos poderes e deveres inerentes ao exercício da função accionista.