

NOTA TÉCNICA PROPOSTA DE LEI 58/XII – REGIME JURÍDICO DAS ACTIVIDADES EMPRESARIAIS LOCAIS E PARTICIPAÇÕES LOCAIS

De: Gabinete Técnico

I – Introdução

Estando na Assembleia da República desde o passado dia 9 de Maio uma proposta de Lei que visa reformular todo o universo das empresas locais e não tendo ainda sido esta colocada à discussão pública, importa conhecer os seus traços fundamentais, para melhor desmascarar as reais intenções por detrás desta iniciativa legislativa.

A coberto de uma pretensa concretização das conclusões do Livro Branco do Sector Empresarial Local, esta proposta de Regime Jurídico serve apenas para melhor ocultar a meia dúzia de artigos que efectivamente se querem ver aprovados e que declamam a sentença de morte a um grande número de empresas locais e de desemprego para milhares de trabalhadores.

Esta Proposta de Lei divide-se assim em duas partes distintas:

- A primeira parte que abrange até ao seu artigo 60º e que assenta nas considerações e recomendações do Livro Branco do SEL, introduzindo alterações de pormenor no anterior regime jurídico, consagrado na Lei 53-F/2006, de 29 de Dezembro, essencialmente no sentido de reforçar os critérios objectivos de criação e funcionamento destas entidades;
- A segunda parte, que vai do artigo 61º ao artigo 69º e cuja filosofia assenta claramente no Memorando de Entendimento da Troika e no Documento Verde da Reforma da Administração Local, propondo critérios objectivos de extinção de entidades em prazos curtos e determinando o destino de milhares de trabalhadores do sector.

Sendo nesta segunda parte que se encontram as reais motivações para esta alteração legislativa. Não podemos deixar de nos debruçarmos sobre outras alterações de realce.

II – Serviços Municipalizados

Uma das novidades nesta proposta consiste na introdução no âmbito da actividade empresarial local dos serviços municipalizados, criando assim a necessidade de uma regulamentação que,

face à sua extensão, se pode dizer que é indicativa de uma menor importância dada pelo legislador a esta realidade.

Neste âmbito, a maior novidade prender-se-á certamente com a introdução, no artigo 10º, de uma proposta de áreas prestacionais que podem ser objecto de serviços municipalizados. Assim o artigo determina cinco áreas, de forma taxativa:

- Abastecimento público de água;
- Saneamento de águas residuais urbanas;
- Gestão de resíduos urbanos e limpeza pública;
- Transporte de passageiros;
- Distribuição de energia eléctrica em baixa tensão.

Só poderão ser constituídos e explorados serviços municipalizados para actividades não compreendidas nesta listagem nos casos de integração de empresas locais por força da aplicação do regime do artigo 62º desta proposta.¹

Poderão ainda manter-se os serviços municipalizados que existam à data da entrada em vigor desta lei e que exerçam actividades não compreendidas nesta lista.

Quanto à extinção dos serviços, o artigo 18º consagra uma regra que perpassa toda a proposta apontando o caminho para a externalização. O n.º 1 estatui desde logo que, a deliberação de extinção de um serviço municipalizado deve ser acompanhado da solução organizacional alternativa para no n.º 2 apontar o caminho para a externalização e os seus requisitos.

Em momento algum desta proposta se assume aquilo que pareceria ser o mais natural: a extinção de um serviço municipalizado tem como consequência lógica a integração de tudo o que compunha este serviço na esfera jurídica da autarquia, sem prejuízo posteriormente a autarquia poder ponderar outras soluções que não a prestação dos serviços de forma directa.

Apontar-se desde logo para a obrigação de definir qual a solução organizacional alternativa só pode assim ter como objectivo fugir justamente a esta decorrência lógica e criar a ideia que a extinção deverá levar a outras soluções que não a internalização dos serviços.

Não será difícil encontrar razões para esta solução. Desde o Memorando de Entendimento com a troika FMI/BCE/EU, passando pelo Documento Verde da Reforma da Administração Local e consagrando-se um pouco por toda a legislação produzida por este Governo se aponta para a redução do sector público, que se traduz afinal na privatização de serviços públicos e no despedimento de trabalhadores.

¹ Como infra se verá o artigo 62º determina a dissolução obrigatória de empresas locais sempre que se verifiquem um conjunto de requisitos, ficando assim salvaguardada a possibilidade de absorção destas actividades por serviços municipalizados já existentes ou criados para o efeito, em qualquer dos casos, sem necessidade de conformação a esta listagem.

III – As Empresas Locais

Talvez a questão mais focada ao longo de todo o Livro Branco do Sector Empresarial Local foi a necessidade de revisão do regime jurídico das empresas do SEL.

Também no objecto social destas empresas se regista uma alteração com alguma relevância em relação ao artigo 5º da Lei 53-F/2006, deixando de ser possível a criação de empresas municipais para gerir concessões, o que limita o âmbito de criação de empresas locais a dois conjuntos de situações, ambas tratadas com mais profundidade mais à frente na proposta:

- Exploração de actividades de interesse geral.²
- Promoção do desenvolvimento local e regional.

Inovação efectiva teria sido abandonar este triste conceito de actividades de interesse geral que em determinada altura ganhou força na União Europeia como alternativa ao conceito de serviços públicos.³

Assim, nos termos do artigo 45º do anteprojecto, as ***empresas locais de gestão de serviços de interesse geral*** podem ter como objecto ***exclusivamente*** uma ou mais das seguintes actividades:

- a) Promoção e gestão de equipamentos colectivos e prestação de serviços na área da educação, acção social, cultura, saúde e desporto;
- b) Promoção, gestão e fiscalização do estacionamento público urbano;
- c) Abastecimento público de água;
- d) Saneamento de águas residuais urbanas;
- e) Gestão de resíduos urbanos e limpeza pública;
- f) Transporte de passageiros;
- g) Distribuição de energia eléctrica em baixa tensão.

Atentando à listagem que esta proposta enuncia destes “serviços de interesse geral” não podem restar dúvidas que se tratam de serviços públicos essenciais, não se concebendo que a manutenção desta designação se possa ter ficado a dever a um lapso, antes se inserindo claramente na abertura de portas a eventuais “externalizações” futuras.

Sendo que, nos termos do artigo 48º do anteprojecto, as ***empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional*** podem ter como objecto ***exclusivamente*** uma ou mais das seguintes actividades:

- a) Promoção, manutenção e conservação de infraestruturas urbanísticas e gestão urbana;
- b) Renovação e reabilitação urbanas e gestão do património edificado;

² É de realçar que se perde aqui uma oportunidade de ouro para se corrigir o erro de designação introduzido pela Lei 53-F/2006, claramente por razões políticas e de forma claramente intencional, refira-se.

³ Alternativa de nomenclatura, porque serviços públicos são uma coisa muito diferente de serviços de interesse geral. Estes não implicam necessidades sociais impreteríveis mas apenas e tão só serviços que **PODEM** ser do interesse de todos e a cujo acesso será lícito colocar um preço, ainda que social. Ao contrário, no caso dos serviços públicos, estes não podem deixar de ser prestados às populações, independentemente dos custos inerentes aos mesmos.

- c) Promoção e gestão de imóveis de habitação social;
- d) Promoção do desenvolvimento urbano e rural no âmbito supra municipal (ou seja este objecto é limitado a EIMs e EMTs não podendo ser prosseguido por EMs).

Em relação a estas empresas, o anteprojecto prevê a possibilidade de os municípios, a título excepcional, poderem constituir ou participar em empresas cuja actividade se integra na alínea d) anterior quando a associação de municípios ou a área metropolitana que integrem não se encontre interessada em fazê-lo e os municípios demonstrem capacidade financeira própria para o efeito.⁴

IV – Alienação, dissolução, transformação, integração, fusão e internalização

No Capítulo VI desta proposta a fonte inspiradora deixa de ser o Livro Branco do SEL para passar a ser o famigerado Documento Verde da Reforma da Administração Local.⁵

Pese embora o título deste Capítulo VI inclua a internalização esta é claramente relegada para um plano secundário, merecendo apenas uma menção da sua possibilidade num artigo com duas linhas. Pelo contrário, o ênfase é colocado na alienação do capital social destas empresas ou na externalização dos serviços que as compõem.

O artigo 61º, primeiro artigo deste capítulo, começa desde logo por atribuir a competência para definir a alienação da totalidade ou de parte do capital social destas empresas aos órgãos deliberativos das entidades públicas participantes.

Para em seguida o artigo 62º definir que as empresas locais são ***obrigatoriamente dissolvidas*** no prazo de 6 meses, sempre que se verifique uma das seguintes situações:

- a) A entidade pública participante tenha de cumprir obrigações assumidas pela empresa local para as quais o respectivo capital social se revele insuficiente nos termos do artigo 35º do Código das Sociedades Comerciais;⁶
- b) As vendas e prestações de serviços realizados durante os três últimos anos não cobrem, pelo menos, 50% dos gastos totais incorridos;⁷

⁴ Ao contrário, no caso das empresas locais de gestão de serviços gerais não se prevê qualquer excepção pelo que a listagem se deve considerar taxativa, não podendo existir empresas locais que tenham como objecto alguma actividade que extravase a listagem supra enunciada, mesmo que este seja apenas um dos seus objectos e os demais se incluam nesta.

⁵ E, em última análise, o Memorando de Entendimento assinado pelo PS, PSD e CDS-PP com a *troika* FMI/UE/BCE.

⁶ O artigo 35º CSC reporta-se a situações em que se considera que metade do capital social da empresa se encontra perdido ou em risco de se perder, designadamente, quando o capital próprio da sociedade for igual ou inferior a metade do capital social desta

⁷ Mas o n.º 3 deste artigo excepção os casos em que ainda não se ultrapassou o início da fase de exploração pela empresa local, pese embora não indique critérios para aferir desta situação

- c) Nos últimos três anos o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50% das receitas da empresa;
- d) Nos últimos três anos o valor do resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos, subtraído ao mesmo valor correspondente ao investimento em bens de capital, é negativo.⁸

E o artigo 70 n.º 4 da proposta é claro: Esta regra aplica-se às empresas já existentes aferindo-se os últimos 3 anos, sem sequer se prever a possibilidade de que entrem em processos de reequilíbrio financeiro, proposta que poderá significar o fecho de um grande número de empresas locais, afectando milhares de trabalhadores.

Entrando em vigor esta lei, as autarquias terão o prazo de 6 meses para deliberar a dissolução de empresas do SEL que se encontrem nalguma destas situações, dissolução que pode ser evitada se, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo se **transformar numa empresa privada** através da alienação integral da participação da autarquia, nos termos do artigo 63º, **integração ou transformação em serviços municipalizados**, ou por **fusão com outras empresa locais**⁹, nos termos do artigo 64º ou por **internalização nos serviços da Câmara Municipal**, nos termos do artigo 65º.

Mas para que as actividades a que estas empresas se dedicavam, sejam integradas ou internalizadas nos serviços da autarquia têm que se cumprir os requisitos previstos na lei 8/2012, de 21 de Fevereiro, a tristemente célebre Lei dos Compromissos, ou seja, têm que existir as disponibilidades orçamentais para o efeito.¹⁰

Em qualquer caso, nova questão se impõe: E o que sucede aos seus trabalhadores?

Os trabalhadores ao abrigo de instrumentos de mobilidade previstos na Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, ou seja a desempenhar funções ao abrigo de cedência de interesse público, voltam aos locais de origem, perfilando-se desde logo para virem a ser os primeiros “clientes” da mobilidade especial que volta a estar na calha para aplicação à Administração Local, com a proposta já apresentada pelo Governo.

Quanto aos trabalhadores contratados por estas empresas ao longo dos anos, na maioria dos casos com vínculos efectivos, o destino é claro e pese embora o não seja assumido expressamente traduz-se num despedimento colectivo em massa.

O n.º 5 do artigo 62º define que todos os trabalhadores que desempenhem funções nestas empresas que não se encontrem ao abrigo do regime da cedência por interesse público, ou

⁸ Sem prejuízo de situações em que o equilíbrio de exploração da empresa local só possa ser avaliado numa perspectiva plurianual que abranja a totalidade do período de investimento, nos termos do n.º 5 do artigo 40º deste anteprojecto.

⁹ Exigindo-se neste caso a demonstração prévia da viabilidade económico-financeira e da racionalidade económica da futura estrutura empresarial e que está sujeita ao visto prévio do Tribunal de Contas...

¹⁰ Na actual situação de constrangimento orçamental dos municípios que é de todos conhecida, na prática este requisito adicional traduz-se na imposição da externalização, i.e., em bom português, da privatização dos serviços.

outro regime de mobilidade previsto na Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, vêem aplicar-se-lhes o regime do contrato de trabalho, o que significa que, extinguindo-se a sua entidade patronal, procede-se a um processo de despedimento colectivo por extinção de posto de trabalho.

Com uma ressalva, o n.º 6 deste mesmo artigo prevê que as empresas que entrem em processo de liquidação **podem** ceder os seus trabalhadores contratados ao abrigo do regime do contrato de trabalho, por interesse público, às autarquias respectivas, “*na exata medida em que estes se encontrem afectos e sejam necessários ao cumprimento das actividades objecto de integração ou internalização*”.

Esta proposta limita a possibilidade *apenas aos trabalhadores directamente afectos à actividade internalizada*, por exemplo, numa empresa de gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, apenas os trabalhadores directamente ligados a estas e já não aqueles que desempenhem funções complementares (ex: administrativos) ou auxiliares (ex: pessoal afecto à limpeza das instalações) e *apenas e tão só se forem necessários para o cumprimento dessa actividade*, o que significa que se exige uma fundamentação adicional da autarquia para que estes trabalhadores possam vir a ser cedidos e continuar a exercer estas funções por mais algum tempo.¹¹

Ainda que as empresas cedam estes trabalhadores, a cedência exige sempre uma entidade cedente e uma entidade cessionária. *i.e.*, terminando o processo de liquidação da empresa, a primeira deixa de existir pelo que, a partir desse momento cessa a cedência e os trabalhadores ficam efectivamente sem emprego.

Mais ainda: Em primeiro lugar, a cedência só é possível para os tais trabalhadores afectos à actividade internalizada propriamente dita e não a actividades complementares ou auxiliares que existam na empresa; em segundo lugar, apenas está aberta a trabalhadores com 1 ano ou mais na empresa e, por último, o acordo tem que ser celebrado, obrigatoriamente por escrito, no prazo de 6 meses a contar da data da deliberação da dissolução, sob pena de nulidade.

Os n.ºs 8 a 10 estabelecem um regime que parecendo abrir alguma possibilidade de ingresso na Administração Local a estes trabalhadores, representa uma falácia. Assim, se a autarquia iniciar um *procedimento concursal exclusivamente destinados a titulares de uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado* nos 12 meses seguintes à celebração do acordo de cedência de interesse público, estes trabalhadores podem concorrer. Mas com algumas restrições, senão vejamos:

Só existe direito de candidatura se o concurso se destinar a ocupação de postos de trabalho correspondentes às funções ou actividade a que o trabalhador cedido se encontra afecto e na

¹¹ Certo é que mesmo nestes casos apenas se tratará de um adiar do desemprego por alguns meses mais, como se verá infra...

exacta medida do âmbito da integração ou internalização previstas no artigo 64º e 65º desta proposta.¹²

Ou seja, os requisitos já de si dificultam esta possibilidade e não se prevê qualquer preferência destes trabalhadores, o que, tendo em conta a sua situação pareceria avisado.

Por outro lado, não se entende porque esta norma se aplica apenas aos casos em que tenha havido cedência de interesse público e não a todos os trabalhadores contratados ao abrigo do regime do contrato de trabalho.

Tendo em conta os compromissos que este Governo assumiu com a troika BCE/FMI/UE, plasmados no Memorando de Entendimento e no Documento Verde da Reforma da Administração Local, de redução brutal dos trabalhadores da Administração Local, esta possibilidade pouco mais é que uma miragem porque dificilmente se verificarão novos processos de recrutamento num quadro de restrições apertadíssimas.

Mas se dúvidas restassem, necessitaríamos apenas de analisar mais uma disposição, o artigo 70º, que demonstra claramente a opção assumida.

Este preceito faz aplicar a presente lei a todas as entidades criadas ao abrigo quer da L. 58/98 quer da L. 53-F/2006, bem como qualquer sociedade participada por entidades públicas.

Para em seguida obrigá-las a adequarem os estatutos das empresas locais e sociedades participadas à presente lei no prazo de 6 meses, sob pena de serem forçadas a declarar a dissolução destas ou proceder, em alternativa, à alienação integral das respectivas participações (n.ºs 1 a 4 do referido artigo 70º).

E se as entidades públicas não adequarem os estatutos e não procederem a esta dissolução ou alienação integral, o n.º 8 deste preceito coloca a cereja no bolo ao atribuir à Inspeção-Geral de Finanças poderes para requerer ela própria a dissolução oficiosa da empresa em causa.

V – Conclusão

Estamos assim perante uma proposta que, mais que pretender criar um regime jurídico equilibrado que regule a normal e sã existência de empresas locais, pretende antes pelo contrário destruir estas empresas de forma cega e condenar milhares de trabalhadores ao desemprego, em mais uma clara medida atentatória da autonomia do Poder Local Democrático, do emprego e dos direitos laborais.

Impõe-se uma mudança dos paradigmas seguidos, promovendo-se a afirmação clara que qualquer reforma deste sector terá que passar por uma remunicipalização destes serviços

¹² Artigo 64º - Integração e fusão de empresas locais e artigo 65º - Internalização. Traduzindo: Esta possibilidade existe nos casos em que os serviços voltem para a autarquia ou sejam objecto de integração em serviços municipalizados.

públicos essenciais para a vida das populações e motor de desenvolvimento local e regional, que não podem ser analisados sob a perspectiva economicista crua da necessidade da prossecução do lucro a todo custo, contra os interesses de trabalhadores e populações, contra o interesse afinal da própria democracia participativa, que tem que deixar de ser palavra vã para adornar discursos de ocasião e ganhar sentido efectivo.

Uma reforma desta natureza não pode deixar de assegurar os postos de trabalho e os direitos dos trabalhadores que, operando-se a reabsorção destes serviços na esfera dos municípios deverão também ser integrados, independentemente do respectivo vínculo e com pleno respeito pelos direitos e regalias.

Neste âmbito sim, justificar-se-á a criação de uma norma excepcional que permita a integração directa de trabalhadores ao serviço do Sector Empresarial Local nos mapas de pessoal das autarquias, assegurando-se, no mínimo, a manutenção das remunerações auferidas ao longo de anos ao serviço destas empresas prestadoras de serviços públicos essenciais às populações.

Esta será verdadeiramente uma reforma que reforce o Poder Local Democrático, potencie o desenvolvimento local e regional e assegure qualidade de vida às populações, mantendo os serviços públicos na esfera pública e garantindo os direitos dos trabalhadores.

O Gabinete Técnico – Miguel Vidigal

Lisboa, 23 de Maio de 2012