



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Nota justificativa

Regime jurídico das empresas de capitais públicos

(Proposta de lei)

Depois do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, o número e a dimensão das empresas de capitais públicos tem apresentado um crescimento constante e o seu âmbito de exploração tem denotado uma expansão gradual, tendo vindo nos últimos anos a despertar a atenção dos vários sectores da sociedade sobre como supervisionar, de forma efectiva, a exploração e o funcionamento das empresas de capitais públicos, de modo a garantir a segurança e a eficácia dos activos públicos, e a forma de promover a preservação e a valorização dos investimentos financeiros públicos.

Ao longo dos anos, tem-se verificado que não existe na RAEM um regime jurídico específico para regular o funcionamento das empresas de capitais públicos, nem foram estabelecidos serviços especializados para supervisionar, de modo eficaz, este tipo de empresas. Actualmente, a constituição e o funcionamento das empresas de capitais públicos são regulados principalmente pelo Código Comercial. Todavia, o Código Comercial, sendo aplicável a todos os tipos de empresas e não estando exclusivamente destinado às empresas de capitais públicos, não responde, plena e razoavelmente, às exigências especiais relativas ao âmbito de exploração, à realização dos objectivos, aos mecanismos de governação e de supervisão das empresas de capitais públicos, etc.. Além disso, o Código Comercial regula principalmente os órgãos empresariais internos, sendo difícil para os serviços tutelares tomarem medidas para supervisionar as empresas nos termos das disposições do Código Comercial de uma forma directa.

Para o efeito, o Governo da RAEM sugeriu a elaboração de um regime jurídico especificamente aplicável às empresas de capitais públicos e realizou uma consulta pública sobre o Regime jurídico das empresas de capitais públicos, de 20 de Outubro a 18 de Dezembro de 2021, tendo divulgado o relatório final dessa consulta em 24 de Fevereiro de 2022.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Segundo as opiniões recolhidas no período da consulta pública, os sectores da sociedade concordam em geral com a importância e as directrizes da produção legislativa sobre o estabelecimento do Regime jurídico das empresas de capitais públicos, bem como concordam com que este regime venha a estabelecer um enquadramento fundamental importante para a regulamentação e a supervisão das empresas de capitais públicos. Por outro lado, a sociedade concorda também com as sugestões apresentadas nos quatro capítulos do documento de consulta, a saber: “Objectivos e princípios do Regime jurídico das empresas de capitais públicos”, “Supervisão das empresas de capitais públicos”, “Competências dos órgãos das empresas de capitais públicos” e “Escolha e nomeação dos membros dos órgãos e regime de avaliação do desempenho empresarial”.

Com base no relatório final da consulta pública e tomando como referência as experiências da produção legislativa de outros países e regiões, em conjugação com o regime jurídico e a situação socioeconómica da RAEM, o Governo da RAEM elaborou a proposta de lei intitulada “Regime jurídico das empresas de capitais públicos”.

O conteúdo principal da proposta de lei inclui:

1. Estabelecer o objecto, definições e âmbito de aplicação

Para definir claramente o objecto e âmbito de aplicação da produção legislativa, sugere-se que a proposta de lei regule a constituição, exploração, funcionamento e supervisão das empresas de capitais públicos, bem como o exercício dos direitos do titular da participação pública.

Quanto às definições, sugere-se, na proposta de lei, que “empresa de capitais públicos” se refira a sociedade constituída na RAEM ou fora dela, ou outro tipo de empresa comercial constituída fora da RAEM, em que a RAEM ou outras pessoas colectivas de direito público da RAEM detenham, de forma directa, participações de capital, incluindo empresas de capitais integralmente públicos, empresas de capitais públicos com influência dominante e empresas de capitais públicos sem influência dominante.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Em relação ao âmbito de aplicação, a proposta de lei aplica-se às empresas de capitais públicos constituídas na RAEM, sendo as disposições da mesma também aplicáveis às empresas de capitais públicos constituídas fora da RAEM, com as necessárias adaptações.

2. Determinar princípios

Propõe-se, na proposta de lei, a introdução do princípio do interesse público, princípio da eficácia, princípio da imparcialidade e justiça, princípio de exploração e funcionamento orientados pelo mercado, princípio da publicidade e transparência, como princípios que as empresas de capitais públicos e o titular da participação pública devem cumprir.

3. Definir claramente a prossecução das atribuições do titular da participação pública pelos serviços da área da supervisão dos activos públicos

Propõe-se, na proposta de lei, que os serviços da área da supervisão dos activos públicos, doravante designados por serviços competentes, prosseguem, nos termos da lei, as atribuições do titular da participação nas empresas de capitais públicos em representação do titular da participação pública.

Na proposta de lei, também se sugere que o Chefe do Executivo, depois de ouvidos os serviços competentes, possa autorizar a prestação de subsídios de exploração e funcionamento às empresas de capitais integralmente públicos e às empresas de capitais públicos com influência dominante, quando necessário.

4. Regulamentar a constituição, participação de capital e alienação das empresas de capitais públicos

Para assegurar a segurança e eficácia dos activos públicos, propõe-se, na proposta de lei, que o titular da participação pública não se possa tornar no titular da participação que responde, subsidiária ou solidariamente, pelas dívidas das empresas de capitais públicos por causa da constituição, da participação na constituição ou da aquisição das participações de capital.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Além disso, o titular da participação pública, ao alienar as suas participações de capital detidas nas empresas de capitais públicos e os respectivos direitos e interesses, adquire uma contrapartida razoável. Para determinar a contrapartida razoável, sugere-se que se deva proceder a uma avaliação a realizar por instituições profissionais reconhecidas pelos serviços competentes.

5. Regulamentar a exploração e funcionamento das empresas de capitais públicos

Para assegurar o funcionamento eficaz das empresas de capitais públicos e aperfeiçoar a estrutura de governação, sugere-se na proposta de lei que seja conferida à assembleia geral, ao conselho de administração e ao conselho fiscal uma série de competências especiais, para além do exercício das competências conferidas pelo Código Comercial, outras leis e diplomas aplicáveis e estatutos.

Em relação às disposições sobre a exploração e funcionamento das empresas de capitais públicos, propõe-se, na proposta de lei, que sejam aplicáveis às empresas de capitais integralmente públicos e às empresas de capitais públicos com influência dominante. Quanto às empresas a elas subordinadas, a própria assembleia geral ou outro órgão composto pelo titular de participação deve proceder à apreciação e aprovação dos regimes sobre a exploração e funcionamento da empresa subordinada, com referência ao disposto naquelas disposições. Simultaneamente, as empresas de capitais integralmente públicos e empresas de capitais públicos com influência dominante devem rever, periodicamente, a execução das disposições acima referidas por parte das suas empresas subordinadas e apresentar aos serviços competentes relatório, no qual se indicam os problemas verificados e as medidas de aperfeiçoamento a adoptar.

6. Regulamentar o provimento dos membros dos órgãos das empresas de capitais públicos

Para assegurar a boa exploração e o bom funcionamento das empresas de capitais públicos, define-se, na proposta de lei, as formas de escolha e nomeação dos membros dos órgãos e os requisitos para o exercício das respectivas funções.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Quanto às formas de escolha e nomeação, propõe-se, na proposta de lei, que sejam definidas no regime normas diferenciadas de acordo com a proporção das participações de capital que o titular da participação pública detém nas empresas de capitais públicos, por exemplo, todos os membros dos órgãos ou um determinado número dos membros são nomeados ou designados pelo Chefe do Executivo.

Quanto às condições de escolha e nomeação, propõe-se, na proposta de lei, a distinção da escolha e nomeação de pessoa singular e de pessoa colectiva: (1) caso seja relativa a pessoa singular, além de possuir plena capacidade de exercício de direitos e boa idoneidade cívica, ela tem de possuir capacidade profissional e experiência de trabalho adequadas ao exercício das respectivas funções; (2) caso seja relativa a pessoa colectiva, ela tem de ser constituída de acordo com as leis e diplomas aplicáveis e funcionar bem, como também obter a qualificação necessária para o exercício das suas funções. Ao mesmo tempo, ela não está proibida de assumir cargo de membro de órgão nos termos da presente proposta de lei e outras leis e diplomas.

7. Introduzir o regime de avaliação do desempenho de exploração e funcionamento empresariais

Para assegurar o funcionamento eficaz dos órgãos das empresas de capitais públicos e garantir os direitos e interesses do titular da participação pública, sugere-se, na proposta de lei, que as empresas de capitais integralmente públicos e empresas de capitais públicos com influência dominante devam ser sujeitas periodicamente à avaliação dos serviços competentes relativamente à sua situação de exploração e funcionamento. O resultado da avaliação irá influenciar as remunerações e a renovação dos mandatos dos membros dos órgãos. Por outro lado, na proposta de lei também se define o conteúdo principal dos elementos da avaliação.

8. Regulamentar a supervisão das empresas de capitais públicos

Para uma supervisão eficaz das empresas de capitais públicos, sugere-se regulamentar, na proposta de lei, três aspectos: (1) conferir competências de supervisão aos serviços competentes; (2) efectuar auditoria das demonstrações financeiras das empresas de capitais integralmente públicos, empresas de capitais públicos com influência dominante e suas empresas subordinadas por contabilista habilitado a exercer a profissão ou sociedade de contabilistas habilitados a exercer a profissão; (3) introduzir disposições sobre a divulgação pública das informações das empresas de capitais públicos.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

9. Prever disposições transitórias

Para se articular com a implementação da proposta de lei, sugere-se que o Decreto-Lei n.º 13/92/M, de 2 de Março, não seja aplicável aos membros dos órgãos das empresas de capitais públicos que forem nomeados ou designados pelo Chefe do Executivo, nos termos da presente proposta de lei.

Os administradores por parte do governo e outros membros dos órgãos das empresas de capitais públicos, nomeados nos termos do Decreto-Lei n.º 13/92/M, de 2 de Março, são considerados membros dos órgãos nomeados pelo Chefe do Executivo referidos na proposta de lei, até ao termo do respectivo mandato ou cessação da nomeação.

Além disso, sugere-se, na proposta de lei, que as empresas de capitais públicos revejam os seus próprios estatutos, no prazo de seis meses a contar da entrada em vigor da proposta de lei, para se adequarem às disposições da mesma.