



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

1.ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 7/VII/2023

Assunto: Proposta de Lei intitulada “*Regime jurídico das empresas de capitais públicos*”

I – Introdução

1. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau apresentou, no dia 13 de Maio de 2022, a Proposta de Lei intitulada “*Regime jurídico das empresas de capitais públicos*”, a qual foi admitida através do Despacho n.º 665/VII/2022, de 18 do mesmo mês, do Senhor Presidente da Assembleia Legislativa, nos termos regimentais.

2. A Proposta de Lei foi apresentada, discutida e votada na generalidade em reunião plenária realizada no dia 26 de Maio de 2022, tendo sido aprovada com 30 votos a favor e 2 abstenções.

3. Nesta mesma data a Proposta de Lei foi distribuída a esta Comissão para efeitos de apreciação na especialidade e emissão de parecer até ao dia 26 de Julho de 2022, nos termos do Despacho n.º 713/VII/2022 do Presidente da Assembleia

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'A', 'Ca', 'M', 'J', 'Ch', 'J', 'W', 'C', 'M', 'Ma'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Legislativa.

4. No entanto, devido à complexidade dos trabalhos relativos à Proposta de Lei em apreciação e ao facto de haver várias outras propostas de lei em análise a que houve que atribuir prioridade na sua apreciação, a Comissão necessitou de solicitar, sucessivamente, prorrogações do prazo originalmente concedido pelo Senhor Presidente da Assembleia Legislativa, solicitações que foram todas acolhidas.

5. A Comissão procedeu à análise da Proposta de Lei num total de 11 reuniões realizadas nos dias 8 de Junho de 2022, 22, 24, 29 e 30 de Agosto de 2022, 01 de Março de 2023, 21 e 24 de Abril de 2023, 22 de Maio de 2023 e nos dias 20 e 31 de Julho de 2023, tendo contado com a presença de representantes do Governo nas reuniões realizadas nos dias 22, 24, 29 e 30 de Agosto de 2022, nos dias 21 e 24 de Abril de 2023, no dia 22 de Maio de 2023 e no dia 20 de Julho de 2023.

6. Previamente às reuniões com o Governo, foram-lhe apresentadas pela Comissão um conjunto de perguntas escritas sobre a Proposta de Lei, às quais o Governo respondeu também de forma escrita.

7. A par das reuniões da Comissão, foram realizadas várias reuniões de trabalho entre as assessorias da Assembleia Legislativa e do Governo, com vista ao aperfeiçoamento técnico da Proposta de Lei.

8. Face à complexidade da matéria, a Comissão decidiu fazer uma recolha de opiniões junto de várias associações jurídicas e contabilísticas, a qual decorreu entre os dias 31 de Agosto e 30 de Setembro de 2022. Assim, a Comissão auscultou a Associação dos Advogados de Macau, a Associação do Direito Financeiro de Macau e a União das Associações de Profissionais de Contabilidade de Macau, tendo todas



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

estas associações enviado as suas opiniões à Comissão. Para além destas Associações, também a Associação de Investigação do Sistema Jurídico de Macau enviou a sua opinião à Comissão. Todas as opiniões foram devidamente ponderadas pela Comissão e enviadas ao Governo para consideração, tendo algumas delas sido aceites pelo Proponente, situação que contribuiu para o melhoramento da Proposta de Lei.

9. Em 27 de Julho de 2023, o Proponente apresentou a versão alternativa da Proposta de Lei que reflecte várias opiniões da Comissão e a análise técnico-jurídica efectuada pela assessoria da Assembleia Legislativa. A Comissão gostaria de realçar a grande disponibilidade do Proponente no esclarecimento das questões que lhe foram colocadas, quer de forma escrita, quer presencialmente nas várias reuniões com a Comissão.

10. Ao longo do presente Parecer, as referências aos artigos serão feitas com base na versão alternativa da Proposta de Lei, excepto quando seja conveniente fazer referência à versão inicial, como tal devidamente identificada.

II – Apresentação – Nota Justificativa

11. A presente Proposta de Lei insere-se da política do Governo para o ano financeiro de 2022, constante nas “Linhas de Acção Governativa para o ano de 2022”.¹ Assim, na Parte II deste Documento, referente à produção legislativa no

¹ Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2022 do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, Novembro de 2021.

Handwritten signatures and initials:
A
ca
h
f
den
ju
w
cs
G
Ma



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

domínio das acções da área jurídica, o Governo estabelece que será objecto de processo legislativo a *“Proposta de lei intitulada “Regime jurídico das empresas de capitais públicos”*.”²

12. Esta intenção política concretizou-se com a apresentação na Assembleia Legislativa da referida Proposta de Lei, a qual visa dar resposta ao incremento do número e dimensão das empresas de capitais públicos, por se verificar *“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”*.”³

13. Não obstante o aumento do número e dimensão das empresas de capitais públicos não existe na RAEM um regime jurídico específico que as regule, sendo a sua constituição e o seu funcionamento 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*

² *“A fim de fiscalizar eficazmente o funcionamento das empresas de capitais públicos, assegurar a segurança e a eficácia dos activos públicos, bem como promover a manutenção e a valorização dos investimentos financeiros públicos, a proposta de lei irá definir as medidas correspondentes e estabelecer o respectivo regime.”* – Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2022 do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, pág. 39.

³ Nota justificativa que acompanha a Proposta de Lei, pág.1.



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".⁴ Por estas razões, o Governo da RAEM apresentou a presente Proposta de Lei, a qual tem como conteúdo principal o referido no ponto seguinte.

III - Conteúdo principal da Proposta de Lei

14. Nos termos da Nota Justificativa, o conteúdo principal da Proposta de Lei desenvolve-se por nove pontos, a saber:

1. Objecto, definições e âmbito de aplicação;

2. Princípios;

3. Prossecução das atribuições do titular da participação pública pelos serviços da área da supervisão dos activos públicos;

4. Regulação da constituição, participação de capital e alienação das empresas de capitais públicos;

5. Regulação da exploração e funcionamento das empresas de capitais públicos;

6. Regulação do provimento dos membros dos órgãos das empresas de capitais públicos;

⁴ Nota Justificativa, pág. 1.



7. Introdução do regime de avaliação do desempenho de exploração e funcionamento empresariais;

8. Regulação da supervisão das empresas de capitais públicos;

9. Disposições transitórias.

15. Entende o Proponente que com o regime agora proposto, constituído pelas matérias que enformam os nove pontos supracitados, os quais a Comissão analisará ao longo deste Parecer, as empresas de capitais públicos ficarão dotadas dos mecanismos que lhes permitirão melhor desenvolver a sua actividade, permitindo também ao titular da participação pública exercer uma melhor supervisão e fiscalização sobre estas empresas de forma a preservar e a aumentar os activos públicos da RAEM.

IV – Análise genérica e enquadramento

16. A presente Proposta de Lei tem como objectivo **a criação de um regime especial de regulação para as empresas de capitais públicos da RAEM**. Tal como o Proponente referiu na Nota Justificativa que acompanha a Proposta de Lei, na apresentação desta Proposta no Plenário de aprovação na generalidade, e nas reuniões com a Comissão, o Código Comercial não contém regulação específica sobre as empresas de capitais públicos, devendo estas, atendendo à especificidade e objectivos da sua constituição e aos fins que prosseguem, bem como ao facto de serem criadas no todo ou em parte com capitais públicos, ser objecto de um regime que permita aos titulares da participação pública exercer um maior controlo e



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

supervisão sobre as mesmas do que aquele que é possível aplicando apenas o regime do Código Comercial, para além de deverem também obedecer a regras específicas de funcionamento. Assim, e tal como o Proponente referiu, a futura lei constituirá um regime especial segundo o qual se regularão estas empresas, continuando a ser aplicável, no que a lei não regular, o regime do Código Comercial, tal como dispõe o artigo 36.º da Proposta de Lei.

17. A Proposta de Lei estabelece um conjunto de definições que mereceram a atenção da Comissão, tendo sido discutidas com o Proponente. Concretamente, mereceu especial atenção a definição de “empresas de capitais públicos”, uma vez que nesta definição foram incluídas, para além das empresas de capitais integralmente e maioritariamente públicos, as empresas cuja participação pública é minoritária⁵, e isso independentemente da participação pública ser de 1% ou de 49% do capital. Neste pressuposto, a Comissão solicitou esclarecimentos ao Proponente sobre a adequabilidade da inserção deste tipo de empresas na definição de empresas de capitais públicos, tendo dado atenção às questões da prática envolvidas no caso de estas empresas serem consideradas como empresas de capitais públicos, uma vez que o titular da participação pública não detém uma participação de capital maioritária, e, em consequência disso, não detém influência dominante sobre estas empresas, ou seja, não detém o poder de decidir sobre a exploração e funcionamento da sociedade. Assim, foram solicitados ao Proponente esclarecimentos para saber se aquelas empresas deveriam estar apenas sujeitas ao regime jurídico das sociedades comerciais, previsto no Código Comercial.^{6/7}

⁵ Estas empresas (com participação pública minoritária) são referidas na Proposta de Lei como “empresas de capitais públicos sem influência dominante.”

⁶ Actualmente já existe uma definição de empresas de capitais públicos, constante do Anexo ao Despacho do

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Ca', 'Ch', 'Ma', and others.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

18. Sobre esta preocupação da Comissão, o Proponente respondeu que "(...) Tendo em conta as especialidades das empresas de capitais públicos, como âmbito de exploração, concretização de objectivos, bem como mecanismos de gestão e supervisão, o tal regime jurídico visa regulamentar racionalmente a constituição, exploração e funcionamento das empresas, entre outros, ao mesmo tempo, integrar este tipo de empresa num modo de supervisão e gestão unificado. Nestes termos, considerando que as normas e a supervisão das empresas de capitais públicos são oriundas da ideia de "aproveitamento racional do erário público", cujo objectivo fundamental é garantir o interesse do investimento das finanças públicas, portanto, na proposta de lei intitulada "Regime jurídico das empresas de capitais públicos" (doravante designada por proposta de lei), todas as empresas relacionadas com participações públicas serão abrangidas na definição do conceito de "empresa de capitais públicos". Sobre isto, este Gabinete conseguiu o apoio geral dos sectores da sociedade na fase de consulta pública do Regime jurídico das empresas de capitais públicos."⁸

Chefe do Executivo n.º 133/2020, que dispõe o seguinte: "Empresa de capitais públicos - a empresa com participações financeiras detidas, directa ou indirectamente, pela Região Administrativa Especial de Macau (doravante designada por RAEM) ou por outras pessoas colectivas de direito público da RAEM."

⁷ Várias Associações que enviaram as suas opiniões à Comissão também se manifestaram pela gestão por categorias das empresas de capitais públicos. Ou seja, a gestão e o nível de intervenção do titular da participação pública deveria ser feito consoante a participação de capital que detivesse nas empresas. Neste sentido, pronunciaram-se a União das Associações de Profissionais de Contabilidade de Macau, a Associação de Investigação do Sistema jurídico de Macau e a Associação do Direito Financeiro de Macau, tendo esta Associação referido especificamente o exemplo da Lei dos Activos Estatais das Empresas da República Popular da China, onde são definidas disposições diferentes para as sociedades de capitais exclusivamente estatais, as sociedades de capitais estatais com influência dominante e as sociedades de capitais sem influência dominante. A Associação dos Advogados de Macau pôs a tónica na diferença de regimes que deve existir entre empresa públicas e empresas de capitais públicos, as quais doutrinariamente e do ponto de vista da intervenção pública devem obedecer a regimes distintos.

⁸ Explicações e esclarecimentos sobre as questões apresentadas em relação à proposta de lei intitulada "Regime jurídico das empresas de capitais públicos", pág. 2.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

19. Não obstante esta opção política do Proponente, a Comissão quis ser esclarecida das razões em concreto que o levaram a considerar esta opção e dos benefícios que a mesma acarreta, quer para a actividade económica, quer para os titulares da participação pública.

20. O Proponente explicou detalhadamente as suas razões, tanto de forma escrita, como nas reuniões da Comissão, tendo-se mantido fiel à opção política original, fundamentando-a da seguinte forma: *“Estas empresas em que o Governo da RAEM não tem influência dominante são abrangidas por causa das considerações seguintes:*

- (1) *quanto às participações de capital do Governo da RAEM efectuadas nas empresas, seja que for o valor ou a proporção das quotas, sendo tudo oriundo dos recursos financeiros públicos, o Governo da RAEM tem obrigação e responsabilidade de assegurar, legalmente, a preservação e a valorização destes investimentos do erário público.*
- (2) *como o que tem sido referido nas várias ocasiões durante a fase de consulta pública do Regime jurídico das empresas de capitais públicos, a ideia fundamental da proposta de lei não é “concentrar-se em exploração” mas “concentrar-se em capitais”, ou seja, o Governo da RAEM exerce legalmente os direitos dos titulares da participação e empenha-se em estabelecer e aperfeiçoar os regimes e sistemas de exploração e funcionamento das empresas, sendo a exploração e o funcionamento quotidianos das empresas assegurados pelo conselho de administração e pelo conselho fiscal no enquadramento de lei e regimes internos.*
- (3) *na proposta de lei, o modo de supervisão e gestão das empresas de capitais*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

públicos é diferenciado de acordo com o tipo, designadamente com ou sem poder de controlo exercido pelo Governo da RAEM, mesmo que as empresas de capitais públicos sem influência dominante estejam abrangidas na definição de empresa de capitais públicos, de facto, o nível de aplicação do disposto na proposta de lei nelas é bem diferente do que nas empresas de capitais integralmente públicos e empresas de capitais públicos com influência dominante, como por exemplo, os dispostos no Capítulo III (Exploração e funcionamento das empresas de capitais públicos) e no Capítulo V (Avaliação do desempenho de exploração e funcionamento) não são aplicáveis às empresas de capitais públicos sem influência dominante, isto está correspondente ao papel do Governo da RAEM que não tem influência dominante neste tipo de empresa. Esta forma de definição demonstra, um lado, a importância das empresas de capitais públicos para o Governo da RAEM, por outro lado, cumpre os princípios fundamentais e o espírito do Código Comercial que as empresas em que o Governo da RAEM não tem poder de controlo se mantêm basicamente o actual modo de funcionamento e gestão.”⁹

21. Face às explicações do Proponente, houve necessidade de melhor clarificar no texto da Proposta de Lei o âmbito de aplicação de algumas disposições nela constantes, uma vez que o seu conteúdo não se coadunava com a aplicação a sociedades em que o Governo detém uma posição accionista minoritária, tendo sido feitos, em consequência, vários melhoramentos nas disposições respectivas, os quais resultaram numa melhor clarificação da intenção legislativa e dos quais se dará conta aquando da apreciação na especialidade. Julga a Comissão que as melhorias

⁹ *Explicações e esclarecimentos...*, ob. cit., pág. 3 a 5.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

introduzidas trouxeram clareza ao regime, dando a estas empresas uma maior autonomia na sua gestão e exploração e permitindo que as mesmas orientem a sua actividade mais em consonância com as regras de uma economia de mercado e com os fins que orientam a actividade empresarial.

22. Em matéria de definições foi igualmente discutida a **natureza das empresas subordinadas das empresas de capitais públicos** no sentido de se saber se estas empresas também integravam ou deveriam integrar o conceito de empresas públicas, nomeadamente para efeitos de supervisão pelo serviço competente. Ou seja, no seio da Comissão e mesmo nas opiniões de certas Associações enviadas à Comissão, houve quem entendesse que a RAEM e as suas pessoas colectivas públicas deveriam exercer um poder de supervisão directo sobre as empresas subordinadas das empresas de capitais públicos, de modo a melhor poder salvaguardar os capitais públicos nelas investidos.

23. O Proponente explicou que não era essa a intenção legislativa uma vez que tal não estaria de acordo com o regime previsto no Código Comercial no que se refere à autonomia de gestão das empresas comerciais, nem com o próprio conceito de empresa de capitais públicos, previsto na alínea 1) do artigo 2.º (Definições) da Proposta de Lei. Ou seja, entende o Proponente para efeitos da alínea 1) do artigo 2.º da Proposta de Lei, que as empresas de capitais públicos são *“as sociedades constituídas 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.”* Significa isto que “empresa de capitais públicos” é apenas a empresa em que a RAEM e as suas pessoas colectivas detenham, de forma directa, participações de capital. Ora, no caso das empresas subordinadas, as participações de capital são detidas indirectamente



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

pela RAEM e as suas pessoas colectivas públicas, através de empresas constituídas por estas entidades. Sendo esta a filosofia inerente a este tipo de empresas não faz sentido, no entendimento do Proponente, que estas empresas sejam sujeitas directamente à supervisão e fiscalização pelo serviço competente, em representação dos titulares da participação pública. A supervisão destas empresas caberá à empresa-mãe, nos termos do previsto no n.º 2 do artigo 10.º da Proposta de Lei, constituindo um assunto relevante para a empresa-mãe a constituição, fusão, dissolução e cisão da empresa subordinada, tal como referido na alínea 5 do n.º 1 do artigo 19.º da versão inicial da Proposta de Lei. Caso não seja assim, referiu o Proponente *“(...) pode haver impugnação de violar o “princípio da independência de personalidade social”, uma vez que o Governo da RAEM não é sócio destas empresas subordinadas, nem goza dos direitos de sócio dotados pelo Código Comercial. Portanto, no enquadramento do Código Comercial, caso o serviço competente supervisione directamente as empresas subordinadas sem conhecimento da empresa-mãe, o mesmo pode ser impugnado de intervenção excessiva da governação entre empresa-mãe e filial.”*¹⁰

24. A Comissão compreendeu o ponto de vista do Proponente mas gostaria de alertar para a situação a que a falta de supervisão directa pode conduzir, nomeadamente no que se refere à proliferação de empresas subordinadas que ocorre actualmente, e sobre a qual o Comissariado de Auditoria já alertou.

25. A Proposta de Lei contém um conjunto de princípios que se aplicam às três categorias de empresas incluídas no âmbito desta Proposta de Lei, o que foi alvo de troca de opiniões entre o Proponente e a Comissão no sentido de se aferir

¹⁰ Explicações e esclarecimentos..., ob. cit., pág. 6.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

se é razoável que todos estes princípios, independentemente da sua natureza, se apliquem às empresas de capitais públicos qualquer que seja o grau de participação financeira da RAEM e das suas pessoas colectivas públicas. Isto porque o objecto das sociedades comerciais é o exercício de actividade económica lucrativa^{11/12} e se bem que, no caso presente, se esteja perante sociedades comerciais cujos capitais provêm do erário público, suscita-se, pelo menos no caso das empresas de capitais públicos sem influência dominante, a dúvida se estas empresas devem prejudicar o seu objecto “natural” (a obtenção de lucro), para prosseguirem o interesse público.¹³ Para além desta questão, a Comissão desejou saber se na aplicação destes princípios haveria alguma ordem de prioridade e, em caso de conflito entre os princípios da prossecução do interesse público e da exploração e funcionamento orientados pelo mercado, como se resolveria a questão. Acresce que, aquando da discussão na generalidade no Plenário, vários Deputados questionaram a atribuição de subsídios com base no princípio da prossecução do interesse público quando as empresas também têm de cumprir o princípio da exploração e funcionamento orientados pelo mercado, considerando que deveria estabelecer-se uma ordem de prioridade.

¹¹ **Código Comercial - Artigo 2.º (Empresa comercial)** “Considera-se empresa comercial toda a organização de factores produtivos para o exercício de uma actividade económica destinada à produção para a troca sistemática e vantajosa (...)” **Código Civil – Artigo 184.º n.º 1 - (Noção e espécies)** “As sociedades são pessoas jurídicas de substrato pessoal, cujos membros se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício em comum de certa actividade económica, que não seja de mera fruição, a fim de repartirem os lucros resultantes dessa actividade ou de proporcionarem uma economia.”

¹² “A sociedade visa obter lucros e mesmo quando, concretamente, isso não aconteça, toda a actividade societária está articulada em função dessa realidade.” – **António Menezes Cordeiro, Manual de Direito das Sociedades**, Vol. I, 2.ª Edição, 2007, Almedina, páginas 251 a 252.

¹³ Houve algumas associações que perante a imposição destes princípios às empresas de capitais públicos sem influência dominante sugeriram que fosse feita uma elencação em termos de prioridade, para se determinar que princípios se aplicar em caso de conflito e sobreposição entre si, sugestão que não foi aceite pelo Proponente.

A
Ca
Lu
Ch
K
CS
P
Ma



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

26. Discutida a questão com o Proponente, o mesmo entende que, uma vez que em todas estas empresas há erário público envolvido, o interesse público deve ser sempre considerado, independentemente do nível de investimento da RAEM e das suas pessoas colectivas públicas. Contudo, também entende que a aplicação deste princípio deve ser feita com ponderação e tendo em conta o objecto das empresas estabelecido nos estatutos, tal como refere na sua resposta às perguntas da Comissão: *“(...) Segundo as opiniões recolhidas, o público em geral apoia geralmente a introdução dos relativos princípios como orientações para as empresas de capitais públicos em sentido de constituição, exploração, funcionamento e supervisão. A seguir, na fase de produção legislativa, foram ajustados os textos após consideração e avaliação, determinando-se e limitando-se a interpretação sobre os relativos princípios, designadamente o “interesse público”, em dois pontos de vista: (1) salienta-se que o factor de “interesse público” é designadamente aplicável às empresas de capitais públicos que tenham por objecto a prestação de serviços públicos ou serviços de interesse público, deste modo, para as empresas de capitais públicos que têm como objecto actividades lucrativas, o factor de “interesse público” estará adequadamente atenuado, mas não se exclui totalmente a situação de que este tipo de empresas desempenha as suas funções de interesse público, quando necessário; (2) o “interesse público” deve estar ligado aos fins e objectivos determinados nos estatutos das empresas de capitais públicos, por isso, caso, já na “parte inicial” dos estatutos da empresa, se saliente o objectivo de alcançar interesse público, devendo então concretizar o princípio do interesse público durante a sua exploração e funcionamento. Depois do ajustamento acima referido, não só se demonstra a natureza “pública” das empresas de capitais públicos, mas também se evita uma interpretação excessiva do “interesse público”.¹⁴*

¹⁴ Explicações e esclarecimentos ..., ob. cit., páginas 15 e 16.



27. Sobre a ordem da prioridade dos princípios o Proponente referiu que (...) *“Não se encontra nenhuma ordem da prioridade de aplicação entre os cinco princípios. Salvo disposições na proposta de lei em contrário, as empresas de capitais públicos podem regulamentar, nos seus estatutos, assuntos como os seus fins e objecto, entre outros”*.¹⁵

28. Do acima exposto a Comissão toma nota que em relação aos princípios gerais previstos no artigo 4.º da Proposta de Lei, o âmbito da sua aplicação deve ficar devidamente acautelado nos estatutos das empresas respectivas.¹⁶ Já quanto às empresas de capitais públicos que prossigam actividades comerciais e industriais normais, a sua aplicação deve ter como objectivo principal acautelar as participações públicas de capital e não impedir ou dificultar o normal desenvolvimento das suas actividades e dos objectivos previstos nos respectivos estatutos.

29. Subsídios de exploração e funcionamento

30. A questão da atribuição de subsídios de exploração e funcionamento às empresas de capitais integralmente públicos e com influência dominante foi amplamente discutida na Assembleia Legislativa, tendo esta matéria suscitado dúvidas logo no Plenário de aprovação na generalidade da Proposta de Lei. As questões suscitadas foram várias: assim e desde logo, houve vários Deputados que questionaram a falta de critérios concretos para a atribuição destes subsídios, fixando-se apenas a necessidade como critério para o Chefe do Executivo atribuir os subsídios, critério este sem qualquer concretização. Ou seja, como se determina a

¹⁵ *Explicações e esclarecimentos ..., ob. cit., pág. 17.*

¹⁶ *“O objecto social das sociedades comerciais deve constar obrigatoriamente dos seus estatutos” – alínea b) do n.º 5 do artigo 179.º (Forma e conteúdo mínimo do acto constitutivo) do Código Comercial.*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

“necessidade”? Com base em que parâmetros?

31. Para além destas questões, houve outras que se suscitaram, a saber: os subsídios seriam atribuídos de uma só vez ou regularmente, seriam reembolsáveis ou a fundo perdido? Por outro lado, também se colocou a dúvida se seriam atribuídos às empresas que recebessem dotações orçamentais anuais através do orçamento da RAEM. Na Comissão, foram vários os Deputados que se preocuparam com esta matéria, nomeadamente que empresas seriam elegíveis para a atribuição destes subsídios. Mais, segundo um Deputado, nem todas as empresas são não lucrativas, sendo que algumas têm participações privadas, assim, no caso de virem a ter lucros qual seria o procedimento na atribuição dos subsídios?

32. Por outro lado, e no seguimento das questões discutidas no Plenário, a Comissão quis esclarecer se o aditamento do artigo 6.º da Proposta de Lei – relativo à atribuição dos subsídios - se deve à falta de clareza das normas da Lei de Enquadramento Orçamental. Caso seja esta a razão, a Comissão receia que no futuro existam duas bases legais para a atribuição de verbas a estas empresas, podendo estas receber duas dotações no mesmo ano: uma, através, ou do orçamento anual, ou de dotações orçamentais dos serviços públicos, e outra através dos subsídios de exploração e funcionamento previstos na Proposta de Lei. Será que é assim, questionou a Comissão? Que razão determinou a previsão desta norma? Esta visa servir como mais um fundamento legal para conceder subsídios de exploração e funcionamento às empresas?¹⁷

33. Por outro lado, houve Deputados que se preocuparam com a verificação da

¹⁷ Reunião da Comissão com o Proponente do dia 24 de Agosto de 2022.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

origem dos subsídios atribuídos pelo Governo, mencionando que é difícil verificar claramente a totalidade das dotações que o Governo atribui às empresas, bem como se se trata de uma dotação financeira ou de um subsídio de exploração e funcionamento, isto quer seja na plataforma do Gabinete para o Planeamento dos Activos Públicos da Região Administrativa Especial de Macau, quer seja através das demonstrações financeiras das empresas. Para além destas questões, a Comissão desejou saber ainda qual o destino que é dado ao saldo remanescente dos subsídios atribuídos, quando existe.

34. Acresce que há Deputados que entendem que estas empresas devem ter alguma autonomia financeira, gerando algum capital e autofinanciando-se, tendo sugerido ao Proponente que, *“no caso das empresas que não são puramente de utilidade pública, mas, sim, lucrativas, ou quando a entidade do Governo decide que uma empresa prossegue fins lucrativos, se deveria seguir o regime do Código Comercial, isto é, depois de os accionistas realizarem o respectivo capital social inicial, a empresa deveria definir, por si própria, um plano de desenvolvimento para se auto-sustentar”*.^{18/19}

35. Ou seja, face às dúvidas e questões suscitadas, o entendimento que vingou na Comissão foi o de que esta matéria deveria ser tratada com mais pormenor na Proposta de Lei e serem fixados critérios concretos para a atribuição dos subsídios de exploração e funcionamento às empresas elegíveis para o efeito, devendo o Proponente prestar os devidos esclarecimentos.

¹⁸ Reunião da Comissão com o Proponente do dia 24 de Agosto de 2022.

¹⁹ A título de exemplo, foi sugerido que se seguisse o exemplo das empresas de Hong Kong que exploram o sistema de transportes públicos.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

36. Relativamente a esta matéria, o Proponente prestou vários esclarecimentos à Comissão, quer na resposta escrita que enviou às questões colocadas pela Comissão, quer nas reuniões da Assembleia Legislativa. Assim, o Proponente começou por explicar na sua resposta escrita às questões da Comissão que estes subsídios se destinam à exploração e funcionamento das empresas de capitais integralmente públicos e às empresas de capitais com influência dominante que prestam serviços de interesse público sem fins lucrativos²⁰. Assim, o Proponente explicou que a previsão desta norma na Proposta de Lei se destina a colmatar uma lacuna existente actualmente uma vez que *“algumas empresas de capitais públicos, como TDM-Teledifusão de Macau, S.A., Sociedade do Metro Ligeiro de Macau, S.A. e Canais de Televisão Básicos de Macau, S.A., podem obter subsídios de exploração e funcionamento através da celebração de contrato de exclusivo com o Governo da RAEM. Contudo, tendo em conta que umas outras empresas de capitais públicos, como Centro de Ciência de Macau, S.A. e Sociedade Orquestra de Macau, Limitada, exercem serviços de interesse público e não têm fins lucrativos, objectivamente, existe uma “lacuna” de despesas de exploração e funcionamento, por outro lado, dado que elas não são sociedades detentoras de exclusivo, nem podem obter directamente dotações do Governo da RAEM nos termos de contrato de exclusivo, necessitando de dispor os assuntos financeiros de exploração e funcionamento por forma de regime”*.²¹

37. No que se refere aos critérios de atribuição dos subsídios de exploração e funcionamento, foi referido pelo Proponente que, *“[q]quanto aos critérios da obtenção*

²⁰ O Proponente explicou que estas *“empresas sem fins lucrativos”* são as empresas criadas para responder a necessidades da população, como, por exemplo, satisfação de necessidades culturais, tal como aconteceu com a criação da Sociedade Orquestra de Macau, Limitada.

²¹ *Explicações e esclarecimentos...*, ob. cit., páginas 20 e 21.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

*dos subsídios de exploração e funcionamento, serão considerados principalmente factores como natureza de objecto das empresas e sua contribuição para a acção governativa da RAEM, entre outros, a título exemplar, prestando-se subsídios de exploração e funcionamento às empresas de capitais públicos sem fins lucrativos que prestam serviços de interesse público essenciais para a sociedade, uma vez que as receitas dos seus serviços quotidianos, normalmente, não são suficientes apoiar as despesas de exploração e funcionamento, assim, necessitando de um suporte financeiro do Governo da RAEM, designadamente os subsídios anuais, regulares e destinados às despesas de exploração e funcionamento.(...) é de salientar que estes subsídios de exploração e funcionamento não são empréstimo prestado pelo Governo da RAEM às empresas de capitais públicos nem o aumento de capital previsto no Código Comercial”.*²²

38. Quanto aos procedimentos para a atribuição dos subsídios o Proponente respondeu inicialmente que “[q]uanto às condições e aos procedimentos da distribuição dos subsídios de exploração e funcionamento, o serviço competente irá elaborar as relativas instruções ou normas. Geralmente, quanto às relativas instruções ou normas, pode-se fazer referência ao regime de contrato de exclusivo, para determinar pressupostos, condições, critérios e forma de cálculo sobre a obtenção dos subsídios, bem como corresponder às exigências sobre a elaboração de orçamento e o mecanismo de execução”.²³

39. Posteriormente, em reunião da Comissão, o Proponente prestou esclarecimentos adicionais. Assim, mencionou, o aditamento do artigo 6.º da

²² Explicações e esclarecimentos..., ob. cit., páginas 21 e 22.

²³ Idem..., pág. 21.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Proposta de Lei tem como objectivo clarificar esta matéria, uma vez que o Governo recorreu a diversos meios para subsidiar as empresas de capitais públicos. A título de exemplo, o Proponente referiu as situações da Sociedade do Metro Ligeiro de Macau, S.A. e da TDM – Teledifusão de Macau, S.A., (adiante designada por TDM), as quais recebem verbas do orçamento da RAEM orçamentadas na rubrica das despesas comuns, enquanto o Centro de Ciência de Macau, que também é uma empresa de capitais públicos, recebe subsídios da Fundação Macau.

40. Em face desta discussão, o Proponente introduziu alterações no artigo 6.º da Proposta de Lei, tendo fixado três situações com base nas quais deve ser decidida a atribuição dos subsídios de exploração e funcionamento às empresas de capitais integralmente públicos e com influência dominante, alterações que foram apresentadas pelo Proponente à Comissão na reunião de dia 24 de Abril de 2023.

41. Assim, na atribuição dos subsídios devem ser tidas em consideração as seguintes situações: a natureza do objecto da empresa e a racionalidade do plano anual de exploração e funcionamento e o respectivo orçamento anual; se a empresa tem obtido subsídios do mesmo tipo através de contrato de exclusivo ou contrato de concessão de serviço público, bem como os resultados de exploração e funcionamento e a situação financeira do ano anterior, designadamente os lucros ou as perdas do exercício acumulados. Para além destas três situações, foi também determinado neste artigo 6.º que os subsídios recebidos pelas empresas têm de ser previstos anualmente no Orçamento da RAEM e inscritos separadamente na classificação económica respectiva para que possam ser facilmente identificados e fiscalizados pelo público.

42. Na reunião da Comissão supra-referida, o Proponente explicou ainda que as

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

situações para a atribuição dos subsídios estão fixadas de forma a permitir alguma flexibilidade na atribuição dos subsídios, uma vez que as empresas que serão suas beneficiárias têm dimensões e actividades diferentes, pelo que não é aconselhável, em vista das suas características de exploração e funcionamento, fixar critérios demasiado restritos.

43. Já no que se refere à preocupação dos Deputados relativa ao facto de estas empresas poderem receber subsídios de várias fontes, nomeadamente através de contrato de exclusivo, ou de contrato de concessão de serviço público, ficou agora prevista na Proposta de Lei (alínea 2) do n.º 2 deste artigo 6.º) esta situação, que servirá como um dos principais factores a ponderar na atribuição dos subsídios e na fixação do seu valor razoável.

44. Quanto ao critério referido na alínea 3), que determina que sejam considerados na atribuição dos subsídios os resultados de exploração e funcionamento da empresa no ano anterior àquele em que vai receber os subsídios, a Comissão desejou saber se o resultado global do funcionamento do ano anterior vai influenciar o montante do subsídio a atribuir à empresa para o ano seguinte.

45. Sobre esta matéria, o Proponente esclareceu que a atribuição do subsídio nem sempre tem uma relação directa com o resultado da exploração e funcionamento da empresa. Por vezes *“a exploração e o funcionamento da empresa são, porventura, afectados pela execução insatisfatória dalguns projectos pelo facto de o orçamento não ter sido bem elaborado, mas nem sempre é assim. Nalgumas situações, apesar dos prejuízos registados, o Governo não quer que a empresa encerre. Naturalmente, o Governo pode optar por aumentar o capital na qualidade de sócio. No entanto, é bastante difícil efectuar anualmente o aumento de capitais das empresas, caso estas*

A
8

ca

h
v
O
h

w

cs

T

Ma



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

dele necessitem. O Governo tem de ponderar os fundos necessários ao funcionamento básico destas empresas, o que é também um problema que tem de ser resolvido na realidade”.²⁴

46. No que se refere à consideração dos lucros e perdas de exercício acumulados como factor determinativo para a atribuição dos subsídios, o Proponente referiu que “(...) se o saldo positivo das empresas se dever aos subsídios atribuídos pelo Governo no ano anterior, no entender do Governo, mesmo que se verifique um saldo positivo nas empresas, nem sempre é necessário exigir-lhes a devolução deste na sua totalidade para o Governo. Apesar disto, o Governo pode avaliar a situação da empresa para depois decidir se lhe exige a devolução. Por exemplo, o Governo vai também verificar se o orçamento da empresa está bem elaborado, uma vez que o facto de o orçamento não ter sido bem elaborado pode deixar a empresa com um saldo positivo a mais. Se houver um saldo positivo, o Governo vai exigir que a empresa recorra ao seu saldo positivo para pagar uma parte das despesas, e também não vai atribuir-lhe um subsídio de exploração e funcionamento mais do que o necessário”.²⁵, tendo dado como exemplo desta situação o Centro de Ciência de Macau, referindo que, “devido aos prejuízos acumulados nas contas do Centro de Ciência de Macau, S.A., enquanto sociedade sem fins lucrativos, esta depende principalmente dos subsídios de exploração e funcionamento concedidos pelo Governo para manter as suas despesas. Contudo, se os subsídios se mantivessem sempre iguais às despesas, os prejuízos da empresa persistiriam para sempre. No ano passado, o Governo decidiu colmatar os prejuízos acumulados do Centro de Ciência de Macau através dos subsídios de exploração e funcionamento, com vista a

²⁴ Esclarecimento prestado pelo Proponente na reunião da Comissão do dia 24 de Abril de 2023.

²⁵ *Idem...*,

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the letters 'ca', 'M', 'de', 'ju', 'es', 'T', and 'Me'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

que o património líquido do Centro de Ciência seja reajustado para o capital social inicial, o que é razoável, podendo, pois, espelhar a natureza do objecto social do Centro de Ciência de Macau”.²⁶

47. Assim, e em conclusão, a intenção legislativa vai no sentido de que, ainda que a empresa tenha um saldo positivo no ano anterior, tal não impede que seja atribuído novo subsídio atendendo à sua situação específica; por outro lado, o saldo positivo do ano anterior não terá necessariamente que reverter para os cofres da RAEM. Tudo dependerá da situação em concreto de cada empresa.

48. Face a esta opção legislativa, a Comissão entende que os critérios na atribuição dos subsídios devem ser aplicados com grande rigor, nomeadamente no que se refere às empresas de capitais públicos com influência dominante, uma vez que estas empresas envolvem a participação dos sócios privados.

49. O Proponente compreendeu a preocupação da Comissão, mas referiu que “[n]este momento, o Governo não atribui subsídios de exploração e funcionamento às empresas de capitais públicos com influência dominante, pois, neste caso, a injeção de capital é assegurada pelos sócios, conforme a proporção das suas participações. Actualmente, existem seis empresas²⁷ que recebem subsídios de exploração e funcionamento do Governo, e uma delas é o Centro de Produtividade e Transferência de Tecnologia de Macau, que é uma pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, não integrando, portanto, os sujeitos sobre os quais a proposta de lei

²⁶ Esclarecimento prestado pelo Proponente na reunião da Comissão do dia 24 de Abril de 2023.

²⁷ Neste número está incluído o Centro de Produtividade e Transferência de Tecnologia que, tal como o Proponente explicou, por não ser uma empresa, não está incluído nesta Proposta de Lei, recebendo, contudo, subsídios de exploração e funcionamento.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Ma' at the bottom.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

*regula. As restantes cinco empresas que recebem subsídios de exploração e funcionamento do Governo são, respectivamente, a Sociedade do Metro Ligeiro de Macau, a TDM, o Centro de Ciência de Macau, S.A., a Canais de Televisão Básicos de Macau, S.A. e a Orquestra de Macau, S.A.”.*²⁸

50. A Comissão tomou nota da posição do Proponente sobre esta matéria e espera que haja rigor na atribuição dos subsídios, devendo ser seguidos rigorosamente os critérios estabelecidos na lei.

51. Constituição e aquisição de participações de capital

52. O artigo 7.º da Proposta de Lei determina que os titulares das participações públicas podem constituir ou participar na constituição de empresas de capitais públicos, e adquirir participações de capital de empresas de capitais públicos ou de outras empresas. Tendo a norma da versão inicial um conteúdo meramente declarativo, a Comissão considerou que deveria ser melhor concretizado e identificar as razões que determinam que seja tomada a opção política de constituir uma empresa de capitais públicos ou de participar com fundos públicos numa sociedade comercial.

53. Acresce que a Comissão entendeu também dar seguimento à questão suscitada no Plenário de aprovação na generalidade, solicitando esclarecimentos ao Proponente relativamente aos tipos de sociedades que podem ser adoptados na constituição de empresas de capitais públicos.

54. No que se refere à posição da Comissão sobre as razões de constituição de

²⁸ Esclarecimento prestado pelo Proponente na reunião da Comissão do dia 24 de Abril de 2023.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'Ma' and 'CS'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

empresas de capitais públicos, o Proponente aceitou reflectir no articulado os objectivos que devem estar na origem da constituição de empresas de capitais públicos e que devem fundamentar a decisão política da sua constituição ou participação na constituição ou, ainda, na aquisição de participações de capital.

55. Assim, segundo o Proponente, os titulares da participação pública podem constituir empresas de capitais públicos ou participar na sua constituição e adquirir participações de capital das empresas de capitais públicos e de outras empresas para articulação *“com os objectivos e políticas da acção governativa do Governo da RAEM”, por exemplo, uma empresa de registo de obrigações da Autoridade Monetária de Macau; com a promoção da ‘cooperação entre a RAEM e o Interior da China e outros países ou regiões’, sendo que o mais provável é que, no futuro, o Governo da RAEM crie algumas empresas na Grande Baía ou na Zona de Cooperação Aprofundada; e, com o impulsionamento do ‘desenvolvimento social, económico e industrial da RAEM’, por exemplo, a construção de algumas infra-estruturas de grande envergadura, a concretização da diversificação adequada da economia e a concretização dos projectos relacionados com a vida da população*”.²⁹ Quanto à salvaguarda dos “interesses dos titulares da participação pública”, por exemplo, quando a decisão de aumento de capital tomada pela assembleia geral das empresas de capitais públicos não se enquadra nos referidos três objectivos, o Governo, para manter a sua influência sobre as empresas de capitais públicos, pode aumentar o capital social de acordo com a proporção das participações que detém nessa empresa.³⁰

²⁹ Explicação prestada pelo Proponente na reunião da Comissão do dia 24 de Abril de 2023.

³⁰ Explicação prestada pelo Proponente na reunião da Comissão do dia 20 de Julho de 2023.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

56. Já no que se refere à preocupação da Comissão sobre que tipos de sociedades vão ser adoptados na constituição das empresas de capitais públicos, o Proponente esclareceu que estas empresas seguirão os tipos de sociedades comerciais previstas no Código Comercial.

57. Julga a Comissão que a alteração introduzida com o aditamento do n.º 2 ao artigo 7.º da Proposta de Lei traz transparência e objectividade à constituição de empresas de capitais públicos e à aquisição de participações de capital em empresas de capitais públicos ou de outras empresas, concordando com os objectivos elencados nas várias alíneas e subalíneas do n.º 2 deste artigo 7.º.

58. Limites de responsabilidade

59. O Proponente pretende, através da norma do artigo 8.º, limitar a responsabilidade dos titulares da participação pública impedindo que os mesmos respondam, 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. Tal como foi explicado na reunião da Comissão, a razão da introdução deste artigo na Proposta de Lei tem a ver com o facto de não se querer que o Governo da RAEM incorra em riscos financeiros incontroláveis, pretendendo-se atingir este objectivo proibindo a RAEM e as suas pessoas colectivas públicas de serem accionistas em sociedades em nome colectivo ou em comandita, como sócio comanditado. Contudo, a Comissão pretendeu saber em concreto qual o objectivo dos limites definidos na Proposta de Lei, solicitando esclarecimentos sobre se tal significaria que os titulares de participação pública não poderiam participar nas sociedades em nome colectivo, nem constituir sociedades em nome colectivo. Por outro lado, também desejou saber se estes limites de responsabilidade significam que



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

os titulares de participação pública, ao constituírem ou participarem nas sociedades por quotas, não podem, nos termos do artigo 357.º do Código Comercial, responder para com os credores das sociedades por quotas para além do montante do capital social.

60. O Proponente esclareceu que não pretende com a previsão do artigo 8.º criar um regime diferente do previsto no Código Comercial em matéria de responsabilidade comercial, mas tão só *“impossibilitar a participação do Governo da RAEM em participações de capital ou constituição de sociedades em nome colectivo, ou em participações de capital ou constituição de sociedade em comandita, como um sócio comanditado. (...) [c]om base na ideia de “aproveitamento racional do erário público” e com o objectivo de evitar que o Governo da RAEM responda por riscos financeiros incontroláveis, o tal não será permitido efectuar os actos acima referidos. Outrossim, os titulares da participação pública também não devem comprometer no acto constitutivo que respondem, solidária ou subsidiariamente, pelas dívidas da sociedade, nos termos do artigo 357.º do Código Comercial”*.³¹

61. Para além disto, explicou, uma vez que o artigo 10.º da Proposta de Lei já prevê que a empresa-mãe, através da assembleia geral ou de outro órgão composto pelos titulares da participação, deve proceder à apreciação dos regimes sobre a exploração e funcionamento da sua empresa subordinada, ficaria resolvida, através deste mecanismo, a constituição de empresas subordinadas de responsabilidade ilimitada. Por esta razão, explicou o Proponente, é que foi incluída a constituição das empresas subordinadas nos assuntos relevantes de exploração e funcionamento das empresas-mãe, tal como decorre na alínea 5) do n.º 1 do artigo 19.º da Proposta de

³¹ *Explicações e esclarecimentos ...*, ob. cit., página 24.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Lei na sua versão inicial.

62. Assim, clarificou o Proponente: “[o] objectivo da proposta de lei é restringir a decisão arbitrária da empresa-mãe. Se for necessário criar uma filial, a empresa-mãe tem de, nos termos do n.º 2 do artigo 19.º da proposta de lei, elaborar um planeamento, proceder a uma plena apreciação, efectuar estudos sobre a respectiva viabilidade e, por fim, submeter o projecto ao órgão competente para efeitos da aprovação, razões com base nas quais a proposta de lei prevê que a constituição de uma empresa subordinada se sujeita à deliberação da assembleia geral da empresa. Naturalmente, no conselho de administração há delegados do Governo. A criação deste regime tem por objectivo restringir a constituição arbitrária de uma empresa subordinada por parte da empresa-mãe. A par disto, é também necessário esclarecer os sócios sobre as circunstâncias em que é necessário constituir uma empresa subordinada de responsabilidade ilimitada, uma vez que isto vai aumentar a responsabilidade da empresa-mãe”.³²

63. A Comissão compreendeu a posição manifestada pelo Proponente, mas, uma vez que se está a criar um regime jurídico novo, sugeriu que se introduzisse “no texto da lei regulação a prever, que as empresas-mãe e as suas empresas subordinadas não podem, em caso algum, constituir sociedades de responsabilidade ilimitada”.³³ Tal porque, entendeu a Comissão, sendo esta matéria tão sensível e de grande interesse para o público, o regime de responsabilidade das empresas de capitais públicos e, nomeadamente, a assunção de responsabilidade pelas empresas subordinadas, não deveria ficar no âmbito dos poderes da assembleia geral mas sim

³² Explicação prestada pelo Proponente na reunião da Comissão do dia 24 de Agosto de 2022.

³³ Reunião da Comissão com o Proponente do dia 24 de Agosto de 2022.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Ma' at the bottom.



concretizada no texto da lei.

64. Em consequência deste entendimento foi apresentada pelo Proponente uma nova redacção do artigo 8.º da Proposta de Lei, que reflecte as preocupações da Comissão. Assim, ficou claramente expresso que os titulares da participação pública não devem assumir responsabilidade subsidiária ou solidária pelas dívidas de empresas de capitais públicos, de empresas subordinadas ou de outra empresa que constituam, participem na constituição e adquiram participações de capital; que as empresas de capitais integralmente públicos e as empresas de capitais com influência dominante não respondem, subsidiária ou solidariamente, pelas dívidas das suas empresas subordinadas ou de outras empresas; sendo também proibido aos titulares da participação pública, às empresas de capitais integralmente públicos e às empresas de capitais públicos com influência dominante ser sócio de sociedade em nome colectivo, ser sócio comanditado de sociedade em comandita e ser titular de participação em outro tipo de empresa comercial que implique a assunção de responsabilidade ilimitada.

65. A Comissão concordou com o novo texto do artigo 8.º, considerando que o mesmo, ainda que mantendo a intenção legislativa original do Proponente, trouxe clareza, concretização e objectividade à Proposta de Lei, sendo a norma, no futuro, de mais fácil interpretação por todos os que terão que aplicar a presente Proposta de Lei.

66. Alienação das participações de capital

67. A versão original da Proposta de Lei determinava que na alienação das participações de capital detidas pelas empresas de capitais públicos e dos respectivos direitos e interesses, os titulares da participação pública deveriam obter

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'J', 'ca', 'h', 'C/A', 'sp', 'w', 'CS', 'T', and 'Ma'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

uma contrapartida razoável, sem contudo definir o que se deveria entender por “contrapartida razoável”, nem estabelecer quaisquer critérios para a sua determinação, tendo a Comissão solicitado ao Proponente os devidos esclarecimentos.

68. Na sua resposta às questões da Comissão aquele referiu que “A *“contrapartida razoável” deve ser avaliada por instituições de parte terceira, como instituição de avaliação de activos ou sociedade de contabilistas habilitados a exercer a profissão, nos termos dos critérios e formas profissionais da respectiva área.*”³⁴ Para além disto, e no que se refere aos critérios para estabelecer a “contrapartida razoável”, foi também referido pelo Proponente que “(...) o serviço competente terá em consideração a elaboração de relativas instruções sobre estes assuntos, para uma norma mais detalhada”.³⁵

69. A Comissão entendeu que a resposta do Proponente carecia de concretização, nomeadamente no que se refere à previsão na Proposta de Lei de critérios específicos e concretos com base nos quais se possa determinar aquilo que, face à empresa em questão e à situação do mercado, se poderia obter para a RAEM com a alienação das participações de capital e dos direitos e interesses detidos nas empresas de capitais públicos. Em face disto, na reunião com o Proponente, a questão voltou a ser colocada, desejando a Comissão também saber quais seriam as entidades que fariam a avaliação para se determinar a “contrapartida razoável”, uma vez que o n.º 3 do artigo 9.º da versão inicial apenas referia que a avaliação seria feita por instituições profissionais reconhecidas pelo serviço competente. Ou seja, a

³⁴ *Explicações e esclarecimentos ...*, ob. cit., pág. 25.

³⁵ *Idem...*,

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by 'Ca', 'M', 'da', 'Cler', 'pr', 'm', 'ch', 'T', and 'Ma'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Comissão entendeu que se deveriam fixar no texto da lei os critérios com base nos quais se determinará a “contrapartida razoável” e também quais as entidades profissionais que fariam a respectiva avaliação, as quais, para uma maior imparcialidade na avaliação, deveriam ser entidades terceiras face aos titulares da participação pública e às entidades interessadas na aquisição das participações públicas e dos respectivos direitos e interesses.

70. Em face desta posição da Comissão e uma vez que a mesma ia de encontro à intenção legislativa do Proponente, este aditou um novo n.º 2 do artigo 9.º, a determinar os factores que devem ser considerados na determinação da “contrapartida razoável”. Para além disto, foi também alterado o n.º 3 que passou a determinar em concreto que tipo de instituições deveriam ser chamadas a fazer a avaliação e que estas instituições deveriam ser alheias, quer aos titulares da participação pública, quer aos eventuais interessados nas participações e nos direitos e interesses nas empresas de capitais públicos. Tudo com o objectivo de a avaliação ser feita com a maior objectividade e imparcialidade.

71. Exploração e funcionamento das empresas de capitais públicos

72. A regulação do Capítulo III da Proposta de Lei aplica-se apenas às empresas de capitais integralmente públicos e às empresas de capitais públicos com influência dominante, prevendo as especificidades a que deve obedecer a exploração e o funcionamento destas empresas, nomeadamente no que se refere aos órgãos que as vão gerir. Essencialmente, e como consta do Documento de Consulta sobre o Regime Jurídico das Empresas de Capitais Públicos, “as empresas de capitais públicos, tal como as outras empresas comerciais, desenvolvem a sua actividade de forma autónoma, seguindo a economia de mercado, não seguindo estritas e balizadas

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'A', 'Ca', 'J', 'Jap', 'Ole', 'i', 'u', 'C', 'T', and 'Ma'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

*instruções da Administração ou das entidades tutelares.” (...)*³⁶ Nos termos deste Documento “a concretização da autonomia de exploração de uma empresa depende da criação de uma estrutura de governação empresarial organizada e racional, o que se traduz concretamente na criação de órgãos próprios, como assembleia geral, órgão de administração, conselho fiscal, entre outros, e de mecanismos de distribuição de competências e de contrapeso. Contudo, no contexto legal vigente não existem ainda suficientes instrumentos jurídicos que garantam um regime que trate e responda às especificidades das empresas de capitais públicos, o que afecta a boa exploração e o desempenho destas empresas.”³⁷ Assim, “para assegurar o funcionamento eficaz das empresas de capitais públicos, evitar o desvio dos objectivos da sua constituição, os órgãos das empresas de capitais públicos, para além do exercício das suas competências que lhe são conferidas pelo vigente Código Comercial, entendemos que é necessário determinar claramente e fortalecer as competências da assembleia geral, do órgão de administração e do conselho fiscal no Regime Jurídico das Empresas de Capitais Públicos”.³⁸

73. Com base neste pressuposto são estabelecidos como **órgãos obrigatórios das empresas de capitais públicos a assembleia geral, o conselho de administração e o conselho fiscal ou o fiscal único.** Todos estes órgãos (excepto quando seja determinado nos estatutos da empresa que o órgão fiscal é constituído pelo fiscal único) devem ser compostos por, pelo menos, três membros.

³⁶ Região Administrativa Especial de Macau – Regime Jurídico das Empresas de Capitais Públicos – Documento de Consulta, pág. 20. Disponível em https://www.gov.mo/pt/wp-content/uploads/sites/3/2021/10/consultation_pt.pdf

³⁷ *Idem...*

³⁸ *Idem...*, páginas 20 e 21.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

74. A previsão da obrigatoriedade destes três órgãos foi explicada à Comissão. Assim, aquando da consulta pública, foi levado a debate se nas empresas constituídas por capitais integralmente públicos deveria ser obrigatória a constituição da assembleia geral, ou se deveria ser atribuída aos serviços competentes o exercício de todas as competências atribuídas à assembleia geral, mediante decisão escrita, tal como dispõe o artigo 392.º do Código Comercial para as sociedades unipessoais.

75. O resultado da consulta pública não foi completamente claro,³⁹ havendo opiniões no sentido da manutenção da assembleia geral e opiniões no sentido da atribuição ao serviço competente das competências da assembleia geral,⁴⁰ razão pela qual o Proponente entendeu mais seguro manter o regime da assembleia geral em todas as empresas, mesmo sendo estas de capitais integralmente públicos.

³⁹ Nas 23 opiniões recolhidas na consulta pública sobre esta matéria 11 concordaram com a não necessidade da existência da assembleia geral, 4 não manifestaram opinião em nenhum sentido e 8 opiniões foram em sentido diverso. Pág. 31 do *Relatório Final da Consulta Pública do Regime Jurídico das Empresas de Capitais Públicos*. Disponível em

<https://www.gpsap.gov.mo/sites/default/files/2022-02/Relat%C3%B3rio%20final%20da%20consulta%20p%C3%BAblica.pdf>

⁴⁰ Nas opiniões que foram enviadas à Comissão pelas Associações as mesmas foram no sentido da manutenção da assembleia geral. A Associação do Direito Financeiro de Macau referiu a propósito que “[a] nossa associação considera que é necessário clarificar a disposição em causa. De acordo com o princípio da separação entre o direito de propriedade e o poder de exploração, a assembleia geral, o conselho de administração e o conselho fiscal são estruturas organizacionais típicas de uma empresa. A nossa associação concorda com a concepção institucional da criação da assembleia geral na Proposta de Lei, pois tal pode eliminar a incerteza inerente à sugestão inicial de “podem não criar assembleia geral”, e também pode fazer a diferença entre a decisão da empresa de capitais públicos e a decisão administrativa dos serviços competentes, sendo mais correspondente às características das empresas de capitais públicos, ou seja, à sua natureza pública e à exploração orientada pelo mercado”. A União das Associações de Profissionais de Contabilidade de Macau referiu que “[a]s competências dos órgãos das empresas de capitais públicos não devem ultrapassar as disposições do Código Comercial, nem devem ser delegadas em outras pessoas. Sugere-se que seja mantida a assembleia geral e que as competências desta sejam exercidas pelo serviço competente em representação do Governo. Esta solução oferece uma estrutura igual às sociedades comerciais em geral e evita a flexibilidade que resulta das eventuais mudanças de sócios”.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

76. Assim, a estrutura organizatória das empresas de capitais públicos seguirá a regra geral prevista no Código Comercial para a generalidade das sociedades comerciais, seguindo-se quanto ao secretário da sociedade a regra prevista no n.º 2 do artigo 214.º do Código Comercial.

77. Em termos das competências dos órgãos mantêm-se as previstas no Código Comercial, reforçadas, tal como referiu o Proponente na consulta pública e nas reuniões da Comissão, pelas competências que agora se atribuem a estes órgãos pela presente Proposta de Lei. Entende o Proponente que as competências atribuídas aos órgãos empresariais pela presente Proposta de Lei em nada contendem com as que no Código Comercial são atribuídas aos órgãos das sociedades comerciais, pretendendo-se, com as novas competências, dotar os órgãos das empresas de capitais integralmente públicos e com influência dominante de competências específicas, em linha com a natureza também específica destas empresas.

78. A Comissão tomou nota das explicações prestadas pelo Proponente, esperando que as novas competências atribuídas aos órgãos das empresas de capitais públicos, referidas no ponto anterior, contribuam para uma melhor e mais eficaz gestão e fiscalização destas empresas.

79. Assuntos relevantes de exploração e funcionamento

80. A matéria dos assuntos relevantes de exploração e funcionamento é matéria nova na gestão das empresas de capitais integralmente públicos e com influência dominante, tendo suscitado a atenção dos Deputados, quer no Plenário, quer na Comissão. Assim, uma vez que não existe na Proposta de Lei nenhuma definição de “assuntos relevantes”, nem quaisquer critérios com base nos quais se determine se

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

um assunto é relevante para os efeitos previstos na lei, existindo apenas uma elencagem destes assuntos no artigo 18.º, a Comissão solicitou explicações ao Proponente, nomeadamente sobre os critérios a serem utilizados para se determinar a relevância de um assunto, bem como sobre os objectivos que estão na origem da introdução desta matéria no “Regime jurídico das empresas de capitais públicos”.

81. O Proponente prestou os devidos esclarecimentos tendo referido que a consideração de um assunto como relevante tem a ver com o tipo e dimensão das empresas, a sua diferente natureza e actividade, sendo esta qualificação da competência do conselho de administração,⁴¹ que faz a proposta à assembleia geral para aprovação. Assim, ainda que não exista uma definição em concreto na Proposta de Lei de “assuntos relevantes” existe a elencagem prevista nas alíneas 1 a 7 do artigo 18.º, à qual poderão ser juntos outros assuntos (alínea 8), dependendo da consideração que o serviço competente, como entidade que prossegue as atribuições do titular da participação pública nas empresas de capitais públicos, faça, em cada momento, de assuntos que possam provocar impactos relevantes à exploração e funcionamento das empresas. Acresce que, sendo a consideração de um assunto como relevante alvo de deliberação da assembleia geral, nas empresas de capitais integralmente públicos e nas empresas de capitais públicos com influência dominante, o poder de decisão sobre esta matéria pertence ao Governo da RAEM, como sócio dominante.⁴²

⁴¹ “Portanto, a definição dos “assuntos relevantes” deve ser feita pelo conselho de administração na sua proposta de sugestão, isto tem em conta as diferenças de dimensão e objecto entre as empresas de capitais públicos, não convém os dispor, simples e “unanimemente”, na lei, devendo ser propostos pelo conselho de administração depois de conjugar as situações reais da própria empresa.” - *Explicações e esclarecimentos...*, ob. cit., pág. 29.

⁴² *Explicações e esclarecimentos...*, ob. cit., pág. 29.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

82. Quanto aos objectivos que estão na origem da introdução desta matéria no “Regime Jurídico das Empresas de Capitais Públicos” prendem-se com o de “regulamentar o funcionamento e a gestão das empresas de capitais públicos, assegurar que a exploração das empresas esteja “regulamentada” sob os regimes e os sistemas e diminuir os riscos de “decisões menos rigorosas” ou até “abuso de poder”.”⁴³

83. Este regime será sujeito a avaliação periódica nos termos do artigo 19.º, podendo o conselho de administração apresentar à assembleia geral propostas de alteração e aperfeiçoamento, devendo, ainda, o conselho fiscal dar parecer à assembleia geral e ao serviço competente sobre a validade do regime.

84. A Comissão compreende a opção política do Proponente na elaboração deste regime, esperando que o mesmo possa contribuir para o bom funcionamento das empresas de capitais integralmente públicos e com influência dominante sem, contudo, prejudicar a sua autonomia na gestão empresarial.

85. Nomeação dos membros dos órgãos das empresas de capitais públicos

86. Em matéria de nomeação dos membros das empresas de capitais públicos com influência dominante houve quem suscitasse a questão da forma de nomeação dos membros nos diversos órgãos nestas empresas, uma vez que a Proposta de Lei determina, na alínea 2) do n.º 2 do seu artigo 20.º, que os membros dos órgãos do conselho de administração e do conselho fiscal não nomeados pelo Chefe do

⁴³ Explicações e esclarecimentos..., ob. cit., pág. 28.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Executivo serão sugeridos pelos titulares da participação não pública e nomeados por deliberação da assembleia geral. Ora, nestes termos, como na assembleia geral o poder de decisão é detido pelos membros do titular da participação pública, que podem não concordar com a nomeação dos membros sugeridos pelos titulares da participação não pública, eventualmente, estes não iriam conseguir nomear qualquer membro.

87. Colocada a questão ao Proponente o mesmo explicou que a norma proposta mais não faz do que seguir a prática actual de nomeação dos membros dos sócios minoritários nas empresas de capitais públicos com influência dominante, a qual é feita nos termos previstos na Proposta de Lei, ou seja, os membros são sugeridos pelo titular da participação não pública minoritária e nomeados por deliberação da assembleia geral. A razão por que se entendeu colocar a prática em letra de lei prende-se com o objectivo de concretizar na lei a posição dos sócios minoritários, ficando os seus direitos aí previstos, não se considerando, contudo, necessário, nem conveniente, alterar esta prática.

88. A Comissão tomou nota da posição do Proponente sobre esta matéria esperando que a posição dos sócios minoritários seja respeitada aquando da nomeação dos membros dos órgãos por si sugeridos.

89. Avaliação do desempenho de exploração e funcionamento e resultado da avaliação das empresas de capitais integralmente públicos e com influência dominante

90. O mecanismo de avaliação do desempenho das empresas de capitais integralmente públicos e das empresas de capitais públicos com influência dominante é matéria nova no ordenamento jurídico da RAEM, constituindo "um conteúdo de

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'Ca', 'Chen', 'Ma', and others.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

supervisão relevante para as empresas de capitais públicos".⁴⁴ De acordo com o "Documento de Consulta sobre o Regime Jurídico das Empresas de Capitais Públicos", a necessidade deste mecanismo de avaliação justifica-se "[u]ma vez que o funcionamento eficaz das empresas de capitais públicos está relacionado com o aproveitamento racional e a eficácia do erário público, um mecanismo de avaliação normalizado e científico não só constitui uma garantia para o funcionamento eficaz dos diversos órgãos das empresas de capitais públicos, como também é um factor essencial para a escolha e a nomeação dos membros dos órgãos das empresas de capitais públicos".⁴⁵

91. Com base neste pressuposto as empresas serão avaliadas periodicamente pelo serviço competente sobre a sua situação de exploração e funcionamento, nos termos do disposto do artigo 23.º da Proposta de Lei.

92. Quando não sejam atingidos os resultados de exploração e funcionamento previstos poderá haver consequências a vários níveis, nomeadamente, na reorganização da empresa, nas remunerações dos membros nomeados pelo Chefe do Executivo nos respectivos órgãos, e na renovação da sua nomeação, podendo os membros, em caso de exoneração, ficar impedidos de ser nomeados pelo Chefe do Executivo no prazo de três anos como membro de órgão em empresas de capitais públicos.

93. A avaliação deve obedecer aos elementos de avaliação previstos no artigo 24.º da Proposta de Lei, devendo ter-se em consideração os fins que prevaleceram à

⁴⁴ Explicação do Proponente na reunião da Comissão do dia 29 de Agosto de 2022.

⁴⁵ *Documento de Consulta...*, ob. cit., páginas 34 e 35.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'A', 'Ca', 'Ju', 'Che', 'Me', 's', 'A', 'Me'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

constituição da empresa, os objectivos fixados, a natureza do objecto e o tipo de actividade da empresa, e a eficácia económica e a eficácia social da exploração e funcionamento; a realização dos objectivos da empresa, a assiduidade dos membros dos órgãos, o cumprimento da responsabilidade social, etc.. Serão ponderados, segundo explicou o Proponente, a dimensão das empresas, separando-as entre grande, média e pequena dimensão, devendo o serviço competente, com base nos elementos previstos na Proposta de Lei, elaborar as instruções e regras concretas da avaliação. Acresce que as empresas serão também avaliadas pelo desempenho das suas empresas subordinadas.

94. A Comissão compreende a opção legislativa do Proponente de sujeitar as empresas de capitais integralmente públicos e com influência dominante a avaliação de desempenho de exploração e funcionamento uma vez que em causa estão fundos públicos avultados, que devem ser usados e geridos com parcimónia e cuidado, considerando, por isso, adequada a previsão do mecanismo da avaliação do desempenho das empresas de capitais integralmente públicos e com influência dominante. Contudo, suscitaram-se várias dúvidas à Comissão sobre as quais solicitou esclarecimentos ao Proponente. Assim, e desde logo, no que se refere ao elemento “responsabilidade social”, previsto na alínea 6) do artigo 25.º da versão inicial da Proposta de Lei, uma vez que não se identificava nesta norma sobre que tipo de responsabilidade social deverão as empresas de capitais integralmente públicos e com influência dominante ser avaliadas, tendo solicitado explicações sobre a matéria.

95. Já no que se refere às consequências do resultado da avaliação sobre os membros dos órgãos, prevista no artigo 25.º da Proposta de Lei, a Comissão teve também várias dúvidas. Assim, a Comissão considera que, por vezes, o fraco desempenho das empresas pode não ter a ver com as capacidades e desempenho

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Ca', 'Ch', 'M', and 'Ma'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

dos membros dos seus órgãos, mas sim com as condições adversas do mercado, como foi o caso da situação ocorrida durante a epidemia causada pelo novo tipo de coronavírus, podendo, em face dessas condições, trabalhadores muito empenhados e competentes não conseguir obter bons resultados. Razão pela qual a Proposta de Lei deveria conter um mecanismo que, de alguma maneira, permitisse aos membros dos órgãos explicar as condições em que desenvolveram a sua actividade e que levaram a que não fosse atingido o resultado de exploração e funcionamento previsto.

96. Por outro lado, como só as empresas de capitais integralmente públicos e com influência dominante são sujeitas a avaliação, só os membros dos seus órgãos assumem responsabilidade pelo incumprimento do resultado de exploração e funcionamento previsto. Já quanto aos membros nomeados para as empresas de capitais públicos sem influência dominante os mesmos não estarão sujeitos às mesmas consequências, situação sobre a qual a Comissão solicitou explicações ao Proponente.

97. A Comissão solicitou igualmente esclarecimentos sobre o mecanismo das remunerações dos membros dos órgãos, e, no entender de um Deputado, estas devem ser indexadas ao mercado para que as empresas possam contratar bons talentos. Mais, outra preocupação consistiu em saber se a deslocação de trabalhadores da função pública para estas empresas se afigurava, ou não, como uma opção adequada, uma vez que os salários destes trabalhadores são indexados à categoria ou cargo público que detêm, para além de poderem não ter experiência adequada para exercerem funções como membros dos órgãos destas empresas. Acresce que também não pareceu adequado a um Deputado que os trabalhadores recrutados no mercado privado devam ter os seus salários indexados aos salários da função pública, uma vez que pode haver empresas de pequena dimensão que não

+

Ca

h

d

Cl

ju

u

cs

T

Ma



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

tenham capacidade financeira para suportar aqueles salários, que são relativamente elevados. Contudo, devendo as empresas de capitais públicos ser orientadas para o mercado, é fundamental que sejam dotadas de trabalhadores de elite com experiência em negócios e gestão em empresas, pelo que deve ser arranjado um mecanismo de fixação de remunerações que tenha em vista o equilíbrio do mercado e as exigências das funções a desempenhar.

98. Da mesma forma, entende a Comissão, os critérios a aplicar pelas empresas-mãe às empresas subordinadas em matéria de avaliação do desempenho destas empresas deverão ter em consideração a situação destas empresas subordinadas, uma vez que se estas não tiverem recursos adequados não poderão cumprir os objectivos definidos e, por isso, os seus membros poderão ser penalizados sem que tenham realmente responsabilidade no não cumprimento dos objectivos de exploração e funcionamento fixados para a empresa.

99. O Proponente prestou os devidos esclarecimentos à Comissão. Assim, no que se refere à questão sobre a responsabilidade social, esclareceu que “[q]uanto ao cumprimento da responsabilidade social, é necessário considerar o objectivo da criação da empresa, uma vez que nem todas as empresas têm de assumir a responsabilidade social, portanto, os seis indicadores para efeitos da avaliação serão definidos de acordo com a dimensão e a natureza das diferentes empresas”⁴⁶, tendo, contudo, face às preocupações da Comissão, aditado normaçoão sobre esta matéria, de que se dará conta aquando da apreciação na especialidade.

100. No que se refere à deslocação de trabalhadores da função pública para as

⁴⁶ Explicação prestada pelo Proponente na reunião da Comissão do dia 29 de Agosto de 2022.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

empresas de capitais públicos e à indexação dos salários destes trabalhadores, esclareceu que, caso esta indexação se faça de forma muito restrita, tal pode ter consequências a dois níveis: em primeiro lugar, e tal como é preocupação da Comissão, o salário pode não corresponder à dimensão da empresa, por ser de pequena dimensão, e, em segundo lugar, para empresas de algumas áreas, os salários da função pública nem sempre são atractivos, pelo que não conseguirá o Governo atrair os talentos desta área. Assim, de modo a encontrar uma solução para este problema, o Governo está a ponderar a criação de um mecanismo com base nos indicadores de cada sector que sirva de parâmetro às assembleias gerais das empresas de capitais públicos na fixação das remunerações dos membros dos órgãos.

101. Quanto à determinação da responsabilidade pelos membros dos órgãos das empresas em caso de situação económica adversa o Proponente referiu que haverá uma fiscalização prévia, intermédia e posterior com vista a analisar em concreto a responsabilidade dos membros. Assim, referiu, “o Governo vai exigir às empresas que elaborem os seus planos de desenvolvimento, anuais e de médio e longo prazo, os projectos a investir e os objectivos pretendidos. (...) Naturalmente, se, no decurso da respectiva execução, verificarem que alguns projectos carecem de um ajustamento, naturalmente o podem fazer. Se o Governo concordar com o plano de desenvolvimento anual da empresa, vai ponderar os recursos complementares, portanto, é impossível que, estando ciente de que a empresa não possui recursos suficientes para concluir o projecto, o Governo ainda a obrigue a executá-lo, pois a falta de recursos impossibilitará a empresa de atingir os respectivos objectivos”.⁴⁷ Por outro lado, o Governo também vai verificar se as empresas durante o período a que

⁴⁷ Explicação prestada pelo Proponente na reunião da Comissão do dia 29 de Agosto de 2022.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

se refere a avaliação tiveram os recursos e as condições necessárias para o cumprimento do plano de exploração e funcionamento definido previamente, e no caso de se verificarem condições excepcionais, como falta de recursos, ou situações de força maior como foi o caso da pandemia, serão devidamente ponderadas e tidas em consideração no resultado da avaliação. Este entendimento já se encontra previsto na Proposta de Lei, concretamente no n.º 3 do artigo 25.º, quando aí se dispõe que quando a empresa não alcançar os objectivos previstos “o serviço competente deve analisar a causa dos respectivos resultados (...)”.⁴⁸

102. No que se refere à diferença na assunção de responsabilidades pelos membros dos órgãos das empresas de capitais públicos sem influência dominante, o Proponente explicou que devido ao facto de o Governo ser sócio minoritário nestas empresas o grau de intervenção na sua gestão pelos membros nomeados pelo Chefe do Executivo é pequeno, pelo que não seria justo sujeitar estes membros a uma sanção quando a sua responsabilidade pode ser irrisória ou nenhuma. Tal não quer dizer, contudo, que o Governo não preste atenção ao desempenho dos membros nomeados nestas empresas, referiu.

103. Relativamente às explicações do Proponente no que se refere à definição de parâmetros com base nos quais as assembleias gerais fixem as remunerações dos membros nomeados pelo Chefe do Executivo, a Comissão concorda com a criação de indicadores e com a sua indexação aos diversos sectores⁴⁹, para que as remunerações nestas empresas correspondam à situação real do mercado. Considera, também, importante, que o serviço competente analise periodicamente os

⁴⁸ Esclarecimentos prestados pelo Proponente na reunião com a Comissão do dia 22 de Maio de 2023.

⁴⁹ Foi referido por um membro da Comissão que o Governo pode ter como referência o nível salarial dos bancos de investimento, ou o nível salarial geral das empresas de transportes, por exemplo.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the number 8 and various initials.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

factores que possam determinar que as empresas tenham um desempenho menos bom, para que, aquando da avaliação do desempenho das empresas e da repercussão desta avaliação sobre os membros dos seus órgãos, a mesma seja feita de forma objectiva e justa. Acresce que a Comissão deu como bons os argumentos do Proponente relativamente à não sujeição dos membros das empresas de capitais públicos sem influência dominante à assunção de responsabilidade pelo facto de a empresa não alcançar os objectivos de exploração e funcionamento previstos.

104. Quanto à previsão de um mecanismo que permita aos membros dos órgãos das empresas de capitais integralmente públicos e com influência dominante explicar as razões que levaram a que as empresas não tivessem atingido os resultados esperados, o Proponente compreendeu as preocupações da Comissão, tendo introduzido na Proposta de Lei regulação sobre a matéria de que se falará com mais pormenor na parte de apreciação na especialidade.

105. Supervisão das empresas de capitais públicos

106. No Documento de consulta sobre o “Regime Jurídico das Empresas de Capitais Públicos” o Governo explicou as razões da necessidade de se criar para as empresas de capitais públicos um novo modelo de supervisão. Assim, é referido nesse documento, que não obstante o Comissariado de Auditoria e a Direcção dos Serviços de Finanças já exercerem supervisão sobre as empresas de capitais públicos é ainda necessário criar um novo regime, uma vez que estas entidades limitam a sua intervenção ao nível da auditoria financeira sucessiva e à inspecção das actividades financeiras. Acresce a isto o facto de as empresas estarem sujeitas a diversas tutelas, de acordo com a sua área de intervenção, o que se traduz nalguma dispersão, com as diversas entidades a supervisionarem diferentes áreas em

Handwritten signatures and initials:
A
Co
ju
-p
Ch
ju
u
CS
T
Ma



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

diferentes momentos da actividade da empresa. Para além disto, “quanto ao âmbito e ao grau de supervisão, o sistema legal existente carece de normas de competências claras, sendo difícil formar uma supervisão unificada e padronizada.”⁵⁰ Face a esta situação, o Proponente propõe a criação de um regime de supervisão centralizado, à semelhança do que existe no “Interior da China, onde se mostram estabelecidas comissões de supervisão e administração de activos estatais por parte do governo central e dos governos locais”.^{51/52}

107. O modelo de supervisão proposto pelo Governo determina que a supervisão seja feita por uma entidade competente, a qual se “responsabiliza pela execução das disposições do Regime Jurídico das Empresas de Capitais Públicos, nomeadamente pelo exercício dos direitos do titular da participação em representação directa da RAEM e de outras pessoas colectivas de direito público da RAEM, supervisionando as empresas de capitais públicos, de forma global e centralizada, regulando o regime no início, acompanhando e monitorizando no decurso, bem como supervisionando e responsabilizando a posteriori (...)”^{53/54}

108. Nos termos do Documento de consulta, a supervisão “deve enfatizar a preservação e a valorização dos activos públicos, em vez de intervir directamente nas

⁵⁰ Documento de consulta..., ob. cit., páginas 14 e 15.

⁵¹ Idem..., pág. 13.

⁵² De acordo com o Documento de consulta o Governo estudou três modelos de supervisão: centralizada (interior da China), onde existem comissões de supervisão e administração de activos estatais por parte do governo central e dos governos locais; dispersa (Estados Unidos e Alemanha), em que as empresas são supervisionadas por diferentes órgãos estatais; e misto (Portugal e Reino Unido), em que as empresas são supervisionadas por uma entidade independente e pelos serviços públicos relacionados com a sua área de intervenção, os quais procedem à respectiva orientação e supervisão.

⁵³ Documento de consulta..., ob. cit., pág. 15.

⁵⁴ Sublinhado da autoria da Comissão.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

actividades de exploração das empresas. Tendo em conta que esta ideia corresponde à situação concreta do sistema económico “um país, dos sistemas”, propõe-se que, no futuro, a supervisão das empresas de capitais públicos se concentre em “capitais”, evitando uma excessiva intervenção na autonomia de exploração da empresa”.^{55/56}

109. Face a estes pressupostos, ou seja, supervisão baseada em “capitais” e não na “exploração e funcionamento”, respeitando a autonomia das empresas e em linha com o sistema de economia de mercado que vigora em Macau, suscitaram-se dúvidas à Comissão, uma vez que o nível de intervenção do serviço competente - entidade que vai fazer a supervisão -, era o mesmo, quer se tratasse de empresas de capitais integralmente públicos, de empresas de capitais públicos com influência dominante, ou de empresas de capitais públicos sem influência dominante, tal como constava do artigo 27 .º da versão inicial da Proposta de Lei.

110. Esta situação levou a que a Comissão questionasse o Proponente sobre a adequabilidade do regime, concretamente se seria razoável no que se refere às competências do conselho de administração na gestão das sociedades comerciais, que estas empresas tivessem de estar obrigadas ao cumprimento do mesmo regime de supervisão e conseqüente intervenção pelo serviço competente que as empresas de capitais integralmente públicos e as empresas de capitais públicos com influência dominante.

111. Assim e concretamente, suscitou dúvidas à Comissão que o serviço competente pudesse intervir na gestão das empresas de capitais públicos sem

⁵⁵ Documento de consulta..., ob. cit., pág. 16.

⁵⁶ Sublinhado da autoria da Comissão.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

influência dominante ao nível de as instar a estabelecerem e a aperfeiçoarem os seus regimes internos de governação, fiscalização e gestão; que pudesse dar orientações a estas empresas para alterarem o seu regime de funcionamento, aperfeiçoarem a estrutura de governação empresarial, optimizarem as suas actividades, bem como seguirem as suas instruções vinculativas, etc..

112. Acresce que houve Deputados que levantaram dúvidas sobre a redacção da norma da alínea 4) deste artigo 27.º (na sua versão inicial) no que se refere à previsão da elaboração de “normas vinculativas”, questionando-a e pondo-a em confronto com as fontes jurídico-normativas da RAEM e, concretamente, com a Lei n.º 13/2009 - Lei de enquadramento das fontes normativas internas.

113. Ainda neste âmbito foi igualmente solicitado ao Proponente que melhor delimitasse o âmbito de intervenção do serviço competente no que se refere à emissão de pareceres e sugestões sobre as empresas de capitais públicos para melhor compreensão da intenção legislativa subjacente à norma da alínea 6) do n.º 1 do artigo 27.º da versão original.

114. Acresce que o modelo de dupla fiscalização que passará a existir após a entrada em vigor da Proposta de Lei também suscitou dúvidas à Comissão uma vez que, e tal como é referido no Documento de consulta, já existem actualmente entidades que fiscalizam as empresas de capitais públicos, concretamente, o Comissariado de Auditoria⁵⁷ e a Direcção dos Serviços de Finanças⁵⁸, para além da tutela de cada empresa de capitais públicos.

⁵⁷ <https://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/01/lei11.asp> - Lei n.º 11/1999 - Lei Orgânica do Comissariado da Auditoria.

⁵⁸ <https://bo.io.gov.mo/bo/i/99/27/declei30.asp> - Decreto-Lei n.º 30/99/M - Lei orgânica da Direcção dos Serviços de Finanças.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

115. Face às dúvidas da Comissão o Proponente prestou os devidos esclarecimentos: assim, referiu, a intenção legislativa é que todas as empresas de capitais públicos sejam sujeitas a supervisão pelo serviço competente uma vez que todas têm fundos do erário público, devendo, contudo, e sendo esta a intenção legislativa, o nível de intervenção do serviço competente ser diferenciado, consoante a RAEM ou as suas pessoas colectivas públicas tenham, ou não, influência dominante na sociedade. Pelo que, e perante as preocupações manifestadas pela sociedade e a que a Comissão deu eco, entendeu melhor clarificar a intenção legislativa sobre o âmbito da supervisão do serviço competente nestas empresas. Assim, de futuro, caberá ao órgão competente da respectiva empresa de capitais públicos sem influência dominante a decisão sobre a empresa seguir ou não as directivas do serviço competente para estabelecer e aperfeiçoar os seus regimes internos de governação, fiscalização e gestão; a adopção das orientações do serviço competente para a criação de regimes de governação empresarial, aperfeiçoamento da estrutura de governação empresarial e promoção do desenvolvimento estratégico e a optimização das actividades das empresas, bem como seguir as instruções elaboradas do serviço competente, matérias a que se referem as alíneas 2), 3) e 4) do n.º 1 do artigo 26.º da versão alternativa da Proposta de Lei.

116. Quanto à eventual confusão que poderia causar a redacção da alínea 4) deste artigo 27.º na sua redacção inicial, relativamente à competência do serviço competente para elaborar normas vinculativas, o Proponente percebeu as preocupações da Comissão e introduziu os devidos melhoramentos, deixando esta norma de conter a expressão “normas vinculativas”, solução com a qual a Comissão concorda.

117. Da mesma forma também clarificou o âmbito de intervenção do serviço

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'A', 'Ca', 'P', 'de', 'ju', 'u', 'C', 'T', and 'Ma'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

competente no que se refere à obtenção de documentos e informações,⁵⁹ bem como na emissão de pareceres e sugestões sobre as empresas de capitais públicos, introduzindo melhoramentos nas alíneas 5 e 6) do artigo 27.º da versão inicial.

118. No que se refere à questão da dupla supervisão o Proponente referiu que “O serviço competente supervisiona a exploração e funcionamento das empresas de capitais públicos, nos termos da ideia de “concentrar-se em capitais”, a fim de concretizar a preservação e valorização dos activos públicos, bem como desempenhar principalmente o papel de “representante dos titulares da participação”. O CA e o Comissariado Contra a Corrupção (doravante designado por CCAC) exercem, nomeadamente, a supervisão de auditoria e a supervisão de anticorrupção das empresas de capitais públicos, nos termos das suas atribuições dotadas por lei, a DSF irá participar nos procedimentos de aquisição de participações de capital e de aumento de capital, bem como conhecer a situação financeira das relativas empresas, entre outros. Por outro lado, as empresas de capitais públicos, durante a sua exploração e funcionamento, devem ser legalmente sujeitas a supervisão pelos serviços especializados do relativo mercado ou indústria, por exemplo, a DSAT supervisiona a sociedade do metro ligeiro nos termos da Lei n.º 18/2019 (Lei do

⁵⁹ O direito à informação dos sócios encontra-se previsto no artigo 209.º do Código Comercial. Nesta matéria do direito à informação o Tribunal de 2.ª Instância da RAEM em Acórdão do Processo n.º 65/2004, refere que: “(...) há que levar em linha de conta que, ao lado dos interesses do sócio que se pretendem acautelar através do direito à informação, existem os interesses da sociedade que, bem pode suceder, podem, em concreto, conflitar com aqueles do sócio. Tanto mais que a lei impõe que os administradores ajam sempre no interesse da sociedade e que empreguem nessa actuação a diligência de um gestor criterioso e ordenado, conforme decorre do art. 235º n.º 2 do Código Comercial. Ora, em cada caso, perante um pedido de informação, os administradores deverão sempre proceder a uma ponderação, a um balanço entre os interesses do sócio que formula o pedido e os interesses da sociedade e aferir da medida em que, eventualmente, aquele pedido de informação poderá redundar em prejuízo da sociedade. Caso concluam nesse sentido, parece óbvio que os administradores deverão dar primazia aos interesses da sociedade e recusar, se passar por aí a salvaguarda desses mesmos interesses, a informação pedida”.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

*sistema de transporte de metro ligeiro). Não se encontra conflito entre os serviços por ter já uma divisão de trabalhos.*⁶⁰

119. A Comissão considera que a intenção legislativa ficou clarificada com as alterações introduzidas no texto do artigo 26.º da versão alternativa (artigo 27.º da versão original), que diferenciou o nível de intervenção do serviço competente em matéria de supervisão nas empresas de capitais públicos.

120. Quanto à questão da dupla supervisão, julga a Comissão que no futuro as diversas entidades envolvidas devem coordenar-se entre si para alcançar uma supervisão eficaz das empresas de capitais públicos, de forma a que o erário público seja plenamente salvaguardado.

121. Deveres

122. Em conformidade com a discussão ocorrida entre a Comissão e o Proponente, este deu nova redacção ao artigo 30.º (31.º na versão original) da Proposta de Lei, passando este artigo a dispor não só sobre o dever de assiduidade como inicialmente, mas também sobre outros deveres dos membros dos órgãos, o que foi feito com o aditamento de dois números ao artigo.

123. Assim, o n.º 1 passou a delimitar mais concretamente os destinatários da norma, que são os membros dos órgãos nomeados pelo Chefe do Executivo nos termos do artigo 20.º da Proposta de Lei, clarificando-se, assim, a intenção legislativa.⁶¹

⁶⁰ *Explicações e esclarecimentos ..., ob. cit., páginas 45 e 46.*

⁶¹ Quanto aos restantes membros o dever de assiduidade já se encontra previsto no Código Comercial,

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Ca', 'Lu', 'Ch', 'ju', 'u', 'es', 'H', and 'Ma'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

124. Quanto ao n.º 2 estipula o dever de os membros nomeados pelo Chefe do Executivo prosseguirem adequadamente as suas atribuições e tomar as medidas adequadas de modo a evitar prejuízos às empresas e ao interesse público, configurando-se, de forma específica na Proposta de Lei, o dever de lealdade a que estão sujeitos os membros dos órgãos das empresas de capitais públicos, em linha, aliás, com o que a doutrina entende estar também consagrado no n.º 2 do artigo 235.º do Código Comercial para os administradores das sociedades comerciais.^{62/63} Assim, os membros devem actuar e orientar as suas acções em ordem a evitar prejuízos às empresas de capitais públicos e ao interesse público, associando os membros dos órgãos à prossecução do interesse público previsto na alínea 1) do artigo 4.º

125. O n.º 3 determina que os membros dos órgãos se devem abster de participar na tomada de decisões nas empresas que possam conflitar com os seus próprios interesses. Em concreto, a intenção legislativa explicada à Comissão é a de impedir que os membros dos órgãos quando estejam a tomar decisões de gestão, como por

nomeadamente no que se refere aos membros do conselho fiscal e ao fiscal único. Ver alínea d) do n.º 1 do artigo 243.º do Código Comercial.

⁶² “Por via doutrinária, podemos fazer decorrer, dos deveres de lealdade, as concretizações há muito conhecidas: o dever de neutralidade, o dever de moderação na recolha de vantagens remuneratórias; a lisura perante OPAs; (...) a não apropriação das oportunidades de negócio da sociedade.” **António Menezes Cordeiro**, *Manual de Direito das Sociedades – I – Das Sociedades em geral*, 2.ª Edição, 2007, Almedina, pág. 831.

⁶³ “Na verdade, o alargamento funcional das oportunidades de negócio para além do objecto social da sociedade comercial é a afirmação (melhor se diria, confirmação) da essencialidade funcional do dever de lealdade dos administradores das sociedades comerciais, na medida em que, é consabido, o duty of loyalty busca o seu sentido hermenêutico, justamente, na prossecução das actividades funcionais por parte dos administradores das sociedades comerciais que visem realizar o interesse social (...). Assim, a abstenção de aproveitamento das oportunidades societárias por parte dos administradores das sociedades comerciais, simboliza (materializa) a sacralização do dever de lealdade e a realização do escopo lucrativo que subjaz à actividade social da pessoa colectiva.” **Hugo Luz Santos**, *O dever de lealdade dos Administradores das Sociedades Comerciais na Região Administrativa Especial de Macau (Art.º 235.º n.º 2, do Código Comercial de Macau) – Algumas notas mais ou menos desenvolvidas – Revista da Administração*, n.º 108, Vol. XXVIII-2.º, 537-578.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

exemplo, em matéria de aquisição de bens e serviços e de contratação de pessoal, se abstenham de participar nestas decisões caso tenham interesses nestes âmbitos. Não se pretende abranger com esta disposição outras matérias já reguladas no Código Comercial e noutras disposições legais.

126. A Comissão acha importantes as alterações introduzidas neste artigo pelo Proponente, que seguiu nesta matéria a opinião manifestada no Plenário aquando da discussão na generalidade da Proposta de Lei.

127. Responsabilidade

128. A norma do artigo 31.º sobre a responsabilidade a que estão sujeitos os membros dos órgãos pela violação da futura lei é uma norma genérica da qual não decorre responsabilidade nova, sendo que a responsabilidade a aplicar pela violação das normas da futura lei será a que decorrer da aplicação de outros diplomas, como o Código Penal, Código Civil, etc. Assim, a violação de qualquer dever ou norma da futura lei pelos membros dos órgãos das empresas de capitais públicos terá que ser enquadrada nas normas aplicáveis aos administradores e a outros membros dos órgãos das sociedades comerciais pela violação das normas legais e estatutárias e pelos danos causados à empresa no exercício das suas funções. Isto mesmo explicou o Proponente na sua resposta escrita às questões da Comissão, tendo referido que: *“quanto à responsabilidade jurídica, são aplicáveis as disposições concretas previstas no Código Comercial, Código Penal e outras leis e diplomas. De facto, no Código Comercial, Código Penal e outras leis e diplomas, encontram-se disposições detalhadas sobre em que situações os membros dos órgãos das empresas devem assumir responsabilidade. A proposta de lei não visa criar novo tipo de organização empresarial fora do Código Comercial, nem adicionar outras*

+

ca

h

↑

de

ju

m

es

↑

Ma



*disposições sobre responsabilidade penal fora do Código Penal e outras leis e diplomas penais, portanto, podem continuar a ser remetidas as disposições no sistema jurídico existente, sem necessidade de repetição ou alteração das mesmas. Em sentido de entendimento, este artigo tem efeito enunciativo. Encontram-se casos anteriores que adoptam este método nas leis existentes”.*⁶⁴

129. Na reunião da Comissão o Proponente reiterou o mesmo entendimento de que “o Governo não aditou nenhuma sanção à legislação no seu todo, pelo que, perante uma responsabilidade prevista no “Código Civil” ou uma responsabilidade disciplinar, se a matéria já estiver regulada nos estatutos da empresa, segue-se, portanto, o disposto nos mesmos. A responsabilidade penal é tratada de acordo com o Código Penal ou com leis penais avulsas. Assim, não foi aditado à Proposta de Lei nenhum tipo de sanções. Assim, a eventual responsabilidade civil, disciplinar e criminal é definida de acordo com as leis e regulamentos vigentes ou com os estatutos da sociedade, cabendo à assembleia geral ou ao conselho fiscal determinar as responsabilidades que o respectivo pessoal deve assumir”.

130. A Comissão compreendeu a opção legislativa do Proponente sobre esta matéria, que não acrescenta normação nova em matéria de responsabilidades jurídicas e disciplinares aos membros dos órgãos das empresas fora do enquadramento jurídico vigente, aplicando-se a estes, em caso de violação da lei, os regimes actuais correspondentes.

131. Não aplicabilidade do Decreto-Lei n.º 13/92/M

⁶⁴ Explicações e esclarecimentos..., ob. cit., pág. 41.

⁶⁵ Explicação prestada pelo Proponente na reunião da Comissão do dia 30 de Agosto de 2022.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

132. O n.º 1 do artigo 32.º da Proposta de Lei determina que as disposições do Decreto-Lei n.º 13/92/M, de 2 de Março, não se aplicam aos membros dos órgãos das empresas de capitais públicos nomeados pelo Chefe do Executivo.

133. No Plenário de aprovação na generalidade vários Deputados suscitaram dúvidas sobre esta determinação, referindo que este Decreto-Lei tem vindo a ser aplicado com sucesso, e receando que a sua não aplicabilidade no futuro possa deixar os membros nomeados sem um regime balizador da sua actividade, pelo menos em parte, pelo que deve haver uma articulação entre a presente Proposta de Lei e as disposições do Decreto-Lei n.º 13/92/M.

134. Em face das preocupações manifestadas no Plenário a Comissão solicitou ao Proponente que esclarecesse a intenção legislativa subjacente à não adopção do regime previsto naquele Decreto-Lei para os membros nomeados pelo Chefe do Executivo nos órgãos das empresas de capitais públicos.

135. O Proponente prestou os devidos esclarecimentos à Comissão, tendo referido que as matérias reguladas naquele Decreto-Lei que não passaram para a presente Proposta de lei já se encontram reguladas noutros diplomas, não sendo por isso necessário repetir a regulação.

136. Assim, no que se refere à proibição e limites do exercício de funções após exoneração do cargo, a matéria já se encontra regulada pela Lei n.º 22/2009 (Limitações impostas aos titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos do Governo após a cessação de funções), não sendo pois necessário regulá-la nesta Proposta de Lei. Neste pressuposto, referiu, “[a]ssim sendo, para o exercício da actividade privada dos titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos do Governo após cessação de funções, independentemente das

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'A' at the top, followed by 'a', 'de', 'u', 'CS', 'T', and 'Ha'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

funções relacionadas com as empresas de capitais públicos, já estão previstas limitações por forma de lei".⁶⁶ Quanto aos restantes membros que não sejam o Chefe do Executivo e titulares dos principais cargos o Código Comercial já responde, referiu.

137. Relativamente ao restante regime de impedimentos previsto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 13/92/M, o Proponente tratou a matéria de duas formas diferentes. Assim, explicou, a proibição para o exercício de funções após a exoneração de cargo de membro de empresa de capitais públicos deverá circunscrever-se apenas aos casos em que a exoneração ocorra em consequência da assunção de responsabilidades pelo não cumprimento dos objectivos propostos para a exploração e funcionamento da empresa, colocando a matéria no artigo 25.º - Resultado da avaliação. Ou seja, só no caso em que seja cessada a nomeação de membro de órgão como consequência de não terem sido atingidos os resultados de exploração e funcionamento fixados para a empresa, é que estes membros deixam de poder ser nomeados pelo Chefe do Executivo como membros de órgãos das empresas de capitais públicos. Nos restantes casos, quando a exoneração ocorra por outros motivos que não sejam o desempenho de exploração e funcionamento da empresa, já não se justifica manter a proibição.⁶⁷

138. Quanto ao impedimento relativo à aceitação de mandato de terceiro contra a RAEM ou qualquer pessoa colectiva sua, previsto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei em análise, a matéria foi tratada no artigo 22.º da Proposta de Lei.

139. No que se refere ao regime de incompatibilidades previsto no artigo 3.º

⁶⁶ *Explicações e esclarecimentos ...*, ob. cit., páginas 36 e 37.

⁶⁷ Explicações do Proponente na reunião da Comissão do dia 29 de Agosto de 2022.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

daquele Decreto-Lei,⁶⁸ o Proponente referiu que o regime aí previsto é demasiado abrangente uma vez que limita a assunção de cargos de membros dos órgãos das empresas de capitais públicos por parte de uma certa categoria de pessoas, o que, face à falta de quadros qualificados, não vai de encontro aos interesses da RAEM.

140. Quanto às restantes matérias do Decreto-Lei n.º 13/92/M, que não foram transpostas para a Proposta de Lei, o Proponente considera que tal não é necessário uma vez que o regime daquele Decreto-Lei *“regula principalmente os direitos e deveres dos administradores por parte do governo e dos representantes do governo que participam na gestão e na fiscalização das sociedades em que a Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, é acionista ou as que exploram actividades em regime de exclusivo. Como na proposta de lei intitulada “Regime jurídico das empresas de capitais públicos” não se encontram alterações sobre as disposições relacionadas com os representantes do governo prevista no Decreto-Lei n.º 13/92/M, os autores, de acordo com a actual situação social, e em conjugação com os problemas que se têm prestado atenção durante os trabalhos do acompanhamento das empresas de capitais públicos, optimizou uma parte do conteúdo sobre administradores por parte do governo e integrou-a na proposta de lei, por exemplo, conteúdo relacionado com conflitos de interesse e impedimentos, entre*

⁶⁸ **Artigo 3.º (Incompatibilidades)** 1. Antes do início de funções, os administradores por parte do Território e os delegados do Governo devem comunicar por escrito ao Governador todas as participações ou interesses patrimoniais que, directa ou indirectamente, detenham em quaisquer sociedades, sediadas no Território ou fora dele. 2. As funções de administrador por parte do Território e de delegado do Governo são incompatíveis com a posição de acionista e com o exercício efectivo de funções de outra natureza, permanentes ou eventuais, na mesma sociedade ou noutras suas subconcessionárias ou subsidiárias. 3. Os cargos de administrador por parte do Território e de delegado do Governo, quando exercidos em regime de tempo inteiro, são incompatíveis com o exercício remunerado de quaisquer outras actividades profissionais ou de função pública, salvo se regime diverso, justificado por razões de interesse público, houver sido autorizado expressamente pelo Governador. 4. O disposto no número anterior não exclui a possibilidade de o administrador por parte do Território e o delegado do Governo desempenharem as mesmas funções relativamente a outras sociedades afins ou associadas.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

outros. No entender dos autores, muitas disposições do tal decreto-lei foram definidas de acordo com o contexto histórico e social da altura e em combinação com os outros regimes jurídicos, a título exemplar, o Código Comercial não tinha sido promulgado nem implementado quando o referido decreto-lei foi promulgado. Ao longo dos últimos 30 anos, encontra-se uma grande mudança na situação socioeconómica da RAEM, as empresas de capitais públicos são empresas comerciais constituídas ao abrigo das disposições do Código Comercial, no qual estão previstos, de forma detalhada, o funcionamento da empresa, bem como a nomeação, os direitos e os deveres dos membros dos órgãos da empresa, entre outros. Deste modo, para além das disposições especiais que os autores da proposta de lei entendem necessárias ser definidas pela especialidade das empresas de capitais públicos, o resto pode ser executado de acordo com as disposições do Código Comercial. Assim, adequa-se mais a gestão, o desenvolvimento e a atracção de quadros qualificados das empresas de capitais públicos. Por outro lado, à medida que a Lei n.º 11/2003 (Regime Jurídico da Declaração de Bens Patrimoniais e Interesses), alterada e republicada pela Lei n.º 1/2013, bem como a Lei n.º 22/2009 (Limitações impostas aos titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos do Governo após cessação de funções) já foram lançadas, nesta altura, encontram-se regulamentações de outros regimes jurídicos que se aplicam aos administradores por parte do governo, não sendo necessário se repetir na proposta de lei intitulada “Regime jurídico das empresas de capitais públicos”.⁶⁹

141.A Comissão tomou nota das explicações prestadas pelo Proponente, cabendo referir que no decurso da apreciação na especialidade este aditou dois

⁶⁹ Documento entregue pelo Proponente à Comissão acerca da não aplicabilidade do Decreto-Lei n.º 13/92/M, intitulado “Sobre as considerações de não aplicar totalmente as disposições do Decreto-Lei n.º 13/92/M no Regime Jurídico das empresas de capitais públicos”.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

números ao artigo 30.^{o70} (n.ºs 2 e 3), com regulação sobre o dever dos titulares dos órgãos defenderem as empresas de capitais públicos e o interesse público, bem como sobre conflito de interesses, aditamento que, de alguma maneira, corresponde à previsão dos n.ºs 1 e 3 do artigo 6.º (Direitos e deveres) do Decreto-Lei n.º 13/92/M. Acresce que foi também aditada norma sobre o direito dos membros dos órgãos explicarem as razões que determinaram os resultados das empresas quando esteja em causa a não renovação das respectivas nomeações, o que corresponde, essencialmente, à norma do n.º 2 do artigo 19.º daquele Decreto-Lei, aditamentos com os quais a Comissão concorda.

142. Face ao exposto, a Comissão espera que o futuro regime responda às necessidades de funcionamento das empresas de capitais públicos e que os membros dos seus órgãos possam desempenhar plenamente as suas funções, em ordem a prosseguir os interesses da RAEM e das suas pessoas colectivas públicas.

V – Apreciação na especialidade

143. Para além da apreciação genérica apresentada no ponto anterior, a análise efectuada pela Comissão teve como pressuposto, nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, apreciar a adequação das soluções concretas aos princípios subjacentes à Proposta de Lei e assegurar a perfeição técnico-jurídica das disposições legais.

⁷⁰ Este artigo corresponde ao artigo 31.º na versão original que regulava apenas o dever de assiduidade dos membros dos órgãos das empresas de capitais públicos.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

144. Durante a apreciação na especialidade, a Comissão contou com a estreita colaboração do proponente, que, para além de se ter reunido com a Comissão em várias reuniões na Assembleia Legislativa, apresentou vários documentos escritos em resposta às dúvidas da Comissão, situação que esta deseja realçar.

145. A análise que a seguir se faz reflecte as preocupações da Comissão e tem como referência a versão alternativa da Proposta de Lei apresentada pelo Proponente.

146. Artigo 1.º - Objecto

147. A redacção deste artigo na versão em língua portuguesa sofreu em pequeno melhoramento que em nada alterou a intenção legislativa.

148. Artigo 2.º - Definições

149. O conceito “controlo”, previsto na alínea 6) da versão inicial, era utilizado na definição de “empresas de capitais públicos com influência dominante”, de “empresas de capitais públicos sem influência dominante” e de “empresas subordinadas”, contudo este conceito conflituava com as referidas definições.

150. Assim, no que diz respeito à definição de “controlo”, constante da alínea 6) da versão inicial, que previa a “*detenção, directa ou indirecta, das participações de capital superiores à metade do capital social de uma sociedade ou outro tipo de empresa comercial (...)*”, a parte referente à detenção “*directa ou indirecta*” de participações de capital de uma sociedade ou outro tipo de sociedade comercial era incompatível com a definição de “empresa de capitais públicos com influência dominante”, que apenas permitia, por sua vez, a detenção “*directa*” de participações

Handwritten mark

ca

Handwritten mark

Handwritten mark

Handwritten mark

Handwritten mark

cl

Handwritten mark

Ma



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

de capital. Mais, na prática, no caso das “stocks with weighted voting rights”⁷¹ a titularidade de mais de metade das participações de capital não garante ao seu titular o poder de controlo sobre a empresa. Em face desta situação, a Comissão solicitou ao Proponente esclarecimentos sobre a respectiva intenção legislativa.

151. No entender do Proponente, quando a RAEM ou outras pessoas colectivas de direito público detiverem, directamente, participações de capital das empresas de capitais públicos (independentemente da percentagem destas participações), e tiverem influência decisiva sobre a sua exploração e funcionamento através da disposição efectiva de mais de metade dos votos ou do poder de fazer eleger a maioria dos membros dos órgãos de administração, as mesmas são consideradas como “empresas de capitais públicos com influência dominante”⁷². Veja-se o exemplo da sociedade “Canais de Televisão Básicos de Macau, S.A.”, em que a RAEM e a Direcção dos Serviços de Correios e Telecomunicações detêm, em conjunto, apenas 1% das participações de capital, sendo que as restantes participações (99%) são detidas pela TDM. Como a TDM é uma “empresa de capitais integralmente públicos”, na prática, a RAEM, através do seu controlo sobre a TDM, tem uma influência decisiva sobre a exploração e o funcionamento da “Canais de Televisão Básicos de Macau, S.A.”, que, portanto, é considerada como uma “empresa de capitais públicos

⁷¹ “stocks with weighted voting rights”: acções que conferem direitos de voto diferentes conhecidas vulgarmente como acções de voto plural. As empresas que adoptem uma estrutura de voto plural emitem, pelo menos, dois grupos de acções, e o direito de voto que cada um deles confere é diferente. Normalmente, os sócios fundadores e a administração da empresa integram o grupo em que uma das suas acções confere mais do que um voto, enquanto as emitidas para os investidores em geral se inserem no grupo de “uma acção, um voto”. HKEX, “Relatório de estudos sobre o voto plural: Vantagem ou desvantagem para os investidores?”, Julho de 2019, página 1, -

https://www.hkex.com.hk/-/media/HKEX-Market/News/Research-Reports/HKEx-Research-Papers/2019/CCEO_WVR_201907_c.pdf

⁷² Com a excepção da detenção de 100% das participações de capital, pois, neste caso, está-se perante uma “empresa de capitais integralmente públicos”.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

com influência dominante”.

152. Face a este entendimento, o Proponente introduziu alterações na redacção das alíneas 5) e 6), a fim de compatibilizar as definições dos diversos tipos de empresas de capitais públicos e das empresas subordinadas.

153. Neste pressuposto, aditou à redacção da alínea 5) a expressão “*detenção, directa ou indirecta, das participações de capital*”, com vista a clarificar que as “empresas subordinadas” se referem a sociedade ou a outro tipo de empresa comercial em que as “empresas de capitais públicos” detenham, directa ou indirectamente, participações de capital e tenham o poder de controlo, abrangendo, neste conceito, as chamadas filiais de primeiro grau e filiais de segundo grau.

154. Na alínea 6) a expressão “controlo” passou para “poder de controlo” para uniformizar a terminologia utilizada nas diversas definições e uma vez que se está perante a mesma realidade. Foi eliminada a expressão “*detenção, directa ou indirecta, das participações de capital superiores à metade do capital social de uma sociedade ou outro tipo de empresa comercial*”, por forma a evitar as situações em que os titulares de mais de metade das participações de capital não têm o poder de controlo (“*stocks with weighted voting rights*”). Depois da alteração introduzida, o elemento essencial da definição passou a ser a influência decisiva sobre a exploração e o funcionamento da empresa, independentemente da percentagem das participações de capital, o que está de acordo com a prática actual.

155. Artigo 3.º - Âmbito de aplicação

156. A Comissão solicitou ao Proponente que explicasse em concreto a intenção legislativa subjacente a esta norma uma vez que as leis de Macau não têm efeitos

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

fora do seu ordenamento jurídico e, por isso, as empresas a constituir fora da RAEM teriam de o ser ao abrigo dos correspondentes regimes jurídicos.

157. O Proponente referiu que as empresas serão constituídas ao abrigo dos regimes jurídicos dos locais (países e regiões) onde as mesmas forem constituídas, e que a intenção legislativa vai no sentido de a futura lei apenas ser aplicada às empresas constituídas fora da RAEM naquilo que não interfira com aqueles regimes.

158. Assim, considerou o Proponente, poderão, eventualmente, ser aplicados às empresas constituídas fora da RAEM os princípios que enformam a presente Proposta de Lei, o regime de supervisão, os requisitos para o exercício de funções, etc., dependendo da situação em concreto das respectivas empresas e dos regimes jurídicos em que as mesmas sejam constituídas.

159. Acresce que a aplicação deste regime terá de ser matizada e compaginada com o disposto no artigo 175.º (Âmbito territorial) do Código Comercial, e com o artigo 31.º (Pessoas Colectivas) do Código Civil. Assim, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 175.º do Código Comercial, as sociedades que tenham a sua administração principal na RAEM ficam sujeitas à disciplina do Código Comercial, não podendo esta aplicação ser afastada quando aqui tenham a sua sede estatutária, vigorando nesta matéria o princípio da personalidade constante do artigo 31.º do Código Civil, que determina que a lei pessoal das pessoas colectivas é a do lugar onde se encontra situada a sede principal e efectiva da sua administração.⁷³

⁷³ A este respeito é referido no Acórdão do TSI, relativo ao Processo n.º 362/13: “Se a sociedade, pretensamente extinta, era uma sociedade de Hong Kong, a sua lei pessoal e que regerá o regime da sua dissolução e extinção, é a da sede e efectiva administração.”

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

160. Nestes termos, “[p]ara o *Direito Internacional Privado de Macau* (...), a sede da pessoa colectiva é a sede principal e efectiva da sua administração, “não uma simples sede estatutária que não seja a sede efectiva””. “A sede principal e efectiva da administração das pessoas colectivas é (...) o lugar onde normalmente se forma a vontade dos órgãos de direcção, o lugar onde se reúnem os administradores e onde as assembleias de membros são realizadas. (...)”^{74/75}

161. Assim, a aplicação da lei a empresas constituídas fora de Macau terá um âmbito mais ou menos abrangente consoante essas sociedades tiverem em Macau a sua sede de administração principal, ou seja, o seu centro de decisão superior e final. No caso de os órgãos da pessoa colectiva funcionarem em diferentes países ou regiões, a lei competente será a do país ou região onde estiver o centro de decisão.⁷⁶

162. A Comissão aceitou as explicações do Proponente tendo, em face disso e de forma a melhor clarificar a intenção legislativa, sido introduzidos melhoramentos na redacção do n.º 2 deste artigo.

163. Artigo 4.º - Princípios gerais

⁷⁴ Tribunal de Última Instância - Processo n.º 3/2015 – Recurso jurisdicional em matéria cível, páginas 21 e 22. No mesmo sentido o Acórdão do TSI, de 21/11/2013, Proc. n.º 362/13 in **João Gil de Oliveira, José Cândido de Pinho**, *Código Civil de Macau, Anotado e Comentado – Jurisprudência*, Livro I, Parte geral, Volume I (Artigos 1.º a 66.º), Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2018, pág. 323.

⁷⁵ **WONG CHON, KUOK WA SENG**, *Direito Internacional Privado de Macau (Parte Geral)*, Fundação Macau, - <https://www.macaudata.mo/macaubook/book137/html/0177001.htm#0177002> defende igualmente que “No direito internacional privado de Macau, a lei pessoal da pessoa colectiva é a lei da sede efectiva da administração da pessoa colectiva e não a lei da sociedade indicada nos estatutos.”

⁷⁶ “No caso das sociedades anónimas é o conselho de administração, noutros tipos de sociedades poderá ser necessária uma avaliação das competências exercidas efectivamente pelos diferentes órgãos de direcção. Ver sobre a matéria, **Prof. Doutor Luís de Lima Pinheiro**, *O direito aplicável às sociedades. Contributo para o direito internacional privado das sociedades.*” –

<https://portal.oa.pt/upl/%7Bc77f901f-19d0-4df3-aec5-e8e0dba89ab0%7D.pdf>

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'A', 'Ca', 'P', 'de', 'Cla', 'ip', 'u', 'CS', 'T', and 'Ma'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

164. Foram introduzidas melhorias de redacção em todo o artigo, as quais não interferiram com a intenção legislativa subjacente.

165. Artigo 5.º - Prossecução das atribuições dos titulares da participação pública

166. A redacção do artigo foi aperfeiçoada.

167. Artigo 6.º - Subsídios de exploração e funcionamento

168. Este artigo sofreu alterações profundas no seu conteúdo, tendo, em consequência, sido aditados os números 2 e 3 e melhorada a redacção da norma inicial, que passou, na versão alternativa da Proposta de Lei, a n.º 1. Assim, clarificou-se neste n.º 1 que a atribuição dos subsídios a que se refere a norma tem como fim manter a normalidade do funcionamento das empresas de capitais integralmente públicos e com influência dominante⁷⁷, pressuposto que não resultava da versão inicial.

169. O n.º 2 aditado fixa as três situações que devem ser ponderadas para determinar o montante do subsídio de exploração e funcionamento a atribuir; já o n.º 3 determina a necessidade de serem previstos no Orçamento da RAEM os subsídios a atribuir anualmente, devendo ser inscritos separadamente, em classificação económica, neste Orçamento. As razões que justificaram esta alteração estão devidamente explicadas nos pontos 29 a 50 do presente Parecer, para os quais se remete.

⁷⁷ O Proponente explicou que há empresas de capitais integralmente públicos que não geram quaisquer receitas, como exemplo, o Centro de Ciência de Macau, pelo que, para que as mesmas possam funcionar normalmente, é necessário atribuir-lhes subsídios.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'A', 'ca', 'p', 'ap', 'Cla', 'ju', 'u', 'cs', 'PT', and 'Ma'.



170. Artigo 7.º - Constituição e aquisição de participações de capital

171. Tal como foi referido na apreciação na generalidade este artigo sofreu profundas melhorias que concretizaram o seu conteúdo e trouxeram clareza, objectividade e transparência à constituição de empresas de capitais públicos e à aquisição de participações de capital pelos titulares da participação pública.

172. Assim, após a entrada em vigor da futura lei, é admitida a constituição ou participação na constituição de empresas de capitais públicos ou a aquisição de participações de capital quando o titular da participação pública pretenda atingir os objectivos elencados no novo n.º 2 aditado a este artigo e que são: 1) a articulação com as linhas de acção governativa do Governo da RAEM; 2) a promoção da cooperação entre a RAEM e o Interior da China e outros países ou regiões; 3) o impulsionamento do desenvolvimento social, económico e industrial da RAEM, que se deve traduzir no desenvolvimento de grandes infra-estruturas, na diversificação adequada da economia e na implementação de projectos relacionados com a vida da população; e 4) a salvaguarda dos interesses dos titulares da participação pública.

173. Artigo 8.º - Limites de responsabilidade

174. Este artigo suscitou preocupações no seio da Comissão, as quais estão reflectidas nos pontos 58 a 65 do presente Parecer, e para os quais a Comissão remete. Em consequência destas preocupações foi aditado novo conteúdo, ficando o artigo com dois números, quando na versão inicial era constituído apenas por uma norma, com um conteúdo pouco concretizado. Assim, foram aditadas duas alíneas ao n.º 1 e acrescentado um novo n.º 2. No n.º 1, elencam-se as situações que devem ser evitadas em matéria de responsabilidade comercial aquando da constituição e participação na constituição de empresas de capitais públicos, ou de empresas



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

subordinadas, bem como na aquisição de participações de capital nas empresas de capitais públicos ou de outras empresas. No n.º 2, determina-se a proibição para os titulares da participação pública, para as empresas de capitais integralmente públicos e para as empresas de capitais públicos com influência dominante de serem sócios em sociedades em nome colectivo, de serem sócios comanditados de sociedades em comandita e de serem titulares de participações em outro tipo de empresas comerciais⁷⁸ de que resulte a assunção de responsabilidade ilimitada. O aditamento destas normas clarificou o âmbito dos limites de responsabilidade a assumir, quer pelos titulares da participação pública, quer pelas empresas de capitais integralmente públicos e com influência dominante.

175. Artigo 9.º - Alienação das participações de capital

176. Aquando da discussão deste artigo na Comissão foi entendido que a lei deveria fixar os critérios com base nos quais se deverá determinar “a contrapartida razoável” que deve ser obtida aquando da alienação das participações de capital e dos direitos e interesses dos titulares da participação pública. Em face deste entendimento o Proponente aditou um novo n.º 2 a este artigo 9.º, que fixa os factores a considerar na determinação da “contrapartida razoável”, factores com os quais a Comissão concorda.

177. Para além deste aditamento foi melhorada a redacção do n.º 3 da versão inicial da Proposta de Lei, a qual determinava que para se determinar a contrapartida razoável deveria ser feita uma avaliação por instituições profissionais reconhecidas

⁷⁸ A utilização do conceito “empresas comerciais” tem a ver com o facto de a lei poder aplicar-se a empresas constituídas fora da RAEM, sendo provável que a terminologia adoptada fora da RAEM seja diferente da usada no ordenamento jurídico de Macau, explicou o Proponente.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by several smaller ones, and a vertical list of initials at the bottom right.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

pelo serviço competente, sem especificar que tipo de instituições estava em causa, o que suscitou dúvidas à Comissão.⁷⁹ Em consequência, a versão alternativa passou a dispor que a avaliação deve ser efectuada *“por contabilista habilitado a exercer a profissão, sociedade de contabilistas habilitados a exercer a profissão ou outras instituições profissionais com habilitação adequada (...)”*, seguindo os termos do artigo 3.º da Lei n.º 20/2020 - Regime de qualificação e exercício da profissão de contabilista⁸⁰.

178. Acresce que a Comissão também entendeu que a norma deveria especificar que estas entidades deverão participar no processo de alienação como entidades independentes, quer relativamente aos titulares da participação pública, quer relativamente aos interessados na aquisição das participações de capital, tendo este entendimento ficado reflectido no texto na norma com o aditamento da expressão “como entidades terceiras”.

179. O n.º 4 deste artigo corresponde ao n.º 2 da versão inicial da Proposta de Lei, tendo sido feitos pequenos ajustamentos de redacção na versão em língua portuguesa.

180. Artigo 10.º - Aplicação

181. O n.º 2 deste artigo sofreu melhorias na redacção para melhor clarificar a intenção legislativa. Assim, clarificou-se que compete à assembleia geral das empresas subordinadas das empresas de capitais públicos, ou a outro órgão

⁷⁹ N.º 3 da versão inicial da Proposta de Lei: *“Para determinar a contrapartida razoável referida no n.º 1, deve ser realizada uma avaliação pelas instituições profissionais reconhecidas pelo serviço competente.”*

⁸⁰ <https://bo.io.gov.mo/bo/i/2020/38/lei20.asp#20>



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

composto pelos titulares da participação, aprovar os regimes sobre a exploração e o funcionamento destas empresas subordinadas, entendimento que não resultava da versão inicial da Proposta de Lei.

182. Artigo 11.º - Órgãos empresariais

183. Foi aditado um novo n.º 2 ao artigo a determinar a obrigatoriedade de serem criados como órgãos empresariais a assembleia geral, o conselho de administração e o conselho fiscal ou o fiscal único.

184. Artigo 12.º - Competências da assembleia geral

185. Foi dada nova redacção à alínea 2) para melhor clarificação da intenção legislativa uma vez que a redacção inicial poderia gerar eventual confusão com o artigo 22.º, pois ambas as normas tratavam da matéria de impedimentos, não se tendo, contudo, alterado a intenção legislativa, que é a de impedir que os membros dos órgãos quando pratiquem actos de gestão participem na tomada de decisões relativamente às quais possam estar em situação de conflito de interesses.⁸¹ Assim, e como explicou o Proponente à Comissão, pretende-se evitar com esta norma que,

⁸¹ A situação de um potencial conflito de interesses surgirá sempre que um interessado tenha, directa ou indirectamente, um interesse financeiro, económico, ou outro interesse pessoal, susceptível de comprometer a sua imparcialidade no contexto da tomada de decisões dentro das organizações de tal forma que não lhe poderá ser atribuído o estatuto de “desinteressado”. De forma a evitar esta situação é comum as entidades públicas estabelecerem regras orientadoras de comportamento objectiva e funcionalmente exigíveis aos membros dos seus órgãos. Pretende-se com a elaboração destas regras orientar a actuação destes membros com vista a consolidar a imagem organizacional em termos de responsabilidade, transparência, independência e rigor. Constitui matéria sempre tratada neste âmbito os deveres dos membros dos órgãos pautarem a sua conduta pela lealdade para com as respectivas instituições, devendo observar elevados padrões de ética e de conduta e evitar situações de que possam resultar conflitos de interesses ou que sejam susceptíveis de colocar em causa a imagem e reputação das instituições. *Vid. Sónia das Neves Serafim – Os deveres fundamentais dos Administradores: O Dever de cuidado, a business judgment rule e o dever de lealdade, Temas de Direito das Sociedades*, Coimbra Editora, Maio 2011, pág. 546 e seguintes.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Ca', 'Ch', 'ju', 'u', 'CS', 'T', and 'Ma'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

em caso de prática de actos de gestão de aquisição de bens e serviços ou de contratação de pessoal, por exemplo, os membros dos órgãos que tenham interesses relacionados com estes assuntos participem na respectiva decisão.

186. A alínea 6) foi alterada para fazer corresponder o seu conteúdo com as alterações introduzidas pelos n.ºs 1 e 2 do artigo 28.º.

187. Artigo 13.º - Composição do conselho de administração

188. A redacção do artigo foi aperfeiçoada para a fazer corresponder com o n.º 2 ao artigo 11.º (agora aditado), não se tendo mexido na intenção legislativa.

189. Artigo 14.º - Competências do conselho de administração

190. Foi melhorada a redacção da alínea 2) em conformidade com a alteração que foi feita na alínea 2) do artigo 12.º. Procedeu-se também à melhoria da redacção da alínea 4) de forma a compatibilizá-la com o regime previsto no artigo 19.º.

191. A redacção da alínea 5) também foi melhorada, bem como as suas subalíneas, tendo sido introduzidos aperfeiçoamentos técnicos.

192. A subalínea 6) da alínea 5) deste artigo na sua versão inicial foi eliminada face ao entendimento de que só compete ao conselho de administração definir e aperfeiçoar os regimes relacionados com a exploração e funcionamento quotidianos da empresa.

193. Artigo 15.º - Conselho fiscal ou fiscal único

194. A redacção do artigo foi aperfeiçoada para a fazer corresponder com o n.º 2

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Ma' at the bottom.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

do artigo 11.º (que foi aditado), não se tendo mexido na intenção legislativa.

195. Artigo 16.º - Competências do conselho fiscal ou do fiscal único

196. O âmbito da norma da alínea 1) do n.º 1 deste artigo foi alargado, passando o conselho fiscal a ter também competência para fiscalizar o cumprimento das instruções elaboradas pelo serviço competente.

197. A alínea 5) do n.º 1 foi alterada de forma a prever que o conselho fiscal ou o fiscal único passam a ter também competência para propor à assembleia geral a contratação de “outras instituições profissionais com habilitação adequada” para realizarem auditorias específicas, alteração que tem a ver com o facto de as empresas de capitais públicos poderem ser constituídas fora da RAEM.

198. A alínea 6) do n.º 1 e o n.º 2 sofreram melhoramentos técnicos e de redacção que não interferiram com a intenção legislativa inicial.

199. Artigo 17.º - Mecanismo de comunicação

200. A redacção do artigo 17.º foi melhorada de forma a melhor clarificar a intenção legislativa.

201. Artigo 18.º - Regime

202. A Comissão entendeu que a matéria relativa “ao aumento e redução do capital e distribuição de lucros”, por envolver avultados capitais públicos, deveria ser considerada como assunto relevante de exploração e funcionamento das empresas. Em consequência deste entendimento foi acrescentada ao n.º 1 uma nova alínea 2) a prever esta matéria.

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

203. A matéria constante na alínea 5) do n.º 1 da versão inicial foi subdividida passando a constar em duas novas alíneas (6 e 7). A razão desta alteração prende-se com o diferente momento em que são praticados os actos empresariais aí previstos.

204. A alínea 4) do n.º 2 foi alterada tendo-se introduzido melhoramentos no seu conteúdo, passando este a ser mais abrangente, nomeadamente no que se refere aos projectos relevantes de financiamento, investimento, garantia e contratação, à aquisição, venda e outras disposições sobre os activos relevantes da empresa e à fusão, dissolução e cisão da empresa e das suas empresas subordinadas.

205. Artigo 19.º - Avaliação e aperfeiçoamento

206. A redacção do artigo 19.º foi aperfeiçoada sem se alterar a intenção legislativa.

207. Artigo 20.º - Nomeação e exoneração dos membros dos órgãos das empresas de capitais públicos

208. Este artigo foi alterado a nível técnico, de redacção e de sistematização, sem contudo se ter alterado a intenção legislativa inicial.

209. Assim, a norma do n.º 1 passou a dispor não só sobre a competência do Chefe do Executivo para proceder à nomeação dos membros dos órgãos das empresas de capitais públicos mas também à sua exoneração, seguindo, nesta matéria, o regime do Decreto-Lei n.º 13/92/M.

210. Para além desta alteração foi ainda aditada ao n.º 1 a expressão “*outros membros de outros órgãos com o mesmo nível de competência*” tendo em conta que

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

as empresas de capitais públicos sem influência dominante, e as empresas constituídas fora de Macau, podem criar outros órgãos que não o conselho de administração ou o conselho fiscal ou dar-lhes outra designação.

211. Foi dada nova redacção ao n.º 2 que trouxe clareza à nomeação dos membros dos órgãos nas diferentes empresas de capitais públicos. Neste âmbito, clarificou-se que nas empresas de capitais públicos sem influência dominante pelo menos um membro é nomeado pelo Chefe do Executivo, ideia que não resultava clara na versão inicial.

212. Quanto ao n.º 3 corresponde à alínea 3) do n.º 2 da versão inicial do artigo.

213. Artigo 21.º - Requisitos para o exercício de funções dos membros dos órgãos

214. A redacção do artigo foi melhorada tecnicamente. Para além disso, o n.º 2 constante da versão inicial da Proposta de Lei foi eliminado uma vez que a Comissão considerou que todas as condições necessárias para a nomeação dos membros dos órgãos deveriam ficar previstas na lei.

215. Artigo 22.º - Impedimentos

216. A redacção deste artigo sofreu melhorias técnicas e de redacção, tendo-se também alargado o âmbito do impedimento ao mandato em processo arbitral. Assim, da norma passou a constar também que os membros dos órgãos nomeados pelo Chefe do Executivo que vejam as suas funções cessadas não podem aceitar ser

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a cross-like mark at the top, followed by 'Ca', 'h', 'che', 'ju', 'u', 'a', 'T', and 'Ma'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

mandatários em processos arbitrais⁸² por terceiros que estejam em litígio com a RAEM ou com as suas pessoas colectivas de direito público, quando inicialmente a norma limitava o impedimento à representação em juízo.

217. Artigo 23.º - Avaliação periódica

218. A redacção deste artigo foi melhor concretizada para melhor clarificação da intenção legislativa.

219. Artigo 24.º - Elementos da avaliação

220. Este artigo sofreu melhorias que resultaram numa melhor clarificação do seu conteúdo. Assim, foi aditado um novo n.º 1 a determinar os elementos que devem servir de parâmetro ao serviço competente na avaliação periódica das empresas.

221. Para além disto, foi dada nova redacção à alínea 6) onde se autonomizou a matéria sobre responsabilidade social das empresas, tendo-lhe sido aditadas 5 subalíneas, que concretizam o âmbito de intervenção das empresas nesta matéria. É de realçar que o Proponente optou por considerar o cumprimento dos padrões de ética empresarial como matéria de responsabilidade social, dando assim resposta, de certa maneira, às questões sobre a matéria suscitadas no Plenário de apreciação na generalidade.

222. Acresce que várias alíneas viram o seu conteúdo melhor concretizado, o que se traduziu em vários melhoramentos técnicos e de redacção.

⁸² A Lei n.º 19/2019 – Lei da Arbitragem - prevê no seu artigo 6.º (Litígios objecto da arbitragem) que a “A arbitragem pode ter por objecto qualquer litígio a respeito do qual as partes possam celebrar acordo de transacção.”

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



223. Artigo 25.º - Resultado da avaliação

224. Este artigo (artigo 26.º da versão inicial) sofreu várias melhorias de redacção, tendo também sido acrescentado novo conteúdo. Assim, o novo n.º 1 agora aditado passou a determinar com clareza que compete ao serviço competente⁸³ apresentar ao Chefe do Executivo o relatório da avaliação do desempenho de exploração e funcionamento das empresas de capitais públicos⁸⁴, servindo este relatório de referência na tomada de decisão sobre a renovação da nomeação dos membros dos órgãos pelo Chefe do Executivo.

225. O actual n.º 2 corresponde ao n.º 1 da versão inicial com alguns melhoramentos, com vista à clarificação da intenção legislativa. Neste pressuposto, tendo o Proponente explicado à Comissão que a intenção legislativa é no sentido de ser a assembleia geral a fixar as remunerações dos membros dos órgãos, seguindo o procedimento previsto do Código Comercial para os diversos tipos de sociedades - intenção que não resultava da norma inicial - ⁸⁵, a Comissão solicitou ao Proponente que este entendimento ficasse claramente previsto na Proposta de Lei, o que foi feito com a alteração da redacção deste n.º 2.

⁸³ Nos termos do artigo 34.º, aditado durante a apreciação na especialidade, ficou determinado que para efeitos da presente lei e até nova designação a prever em diploma próprio, o Gabinete para o Planeamento da Supervisão dos Activos Públicos da Região Administrativa Especial de Macau é o serviço competente para os efeitos referidos na Proposta de Lei agora em análise.

⁸⁴ Tome-se nota que apenas as empresas de capitais integralmente públicos e com influência dominante estão sujeitas a avaliação do desempenho de exploração e funcionamento, tal como dispõe o artigo 23.º da Proposta de Lei.

⁸⁵ Ver o n.º 7 do artigo do artigo 241.º para os membros do conselho fiscal ou do fiscal único; o artigo 387.º para os administradores das sociedades por quotas, e o n.º 2 do artigo 459.º para os administradores das sociedades anónimas.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

226. O n.º 3 corresponde ao n.º 2 da versão inicial, tendo sido feitos alguns melhoramentos com vista a uma melhor delimitação do nível de intervenção do serviço competente em matéria de apuramento dos resultados da avaliação da exploração e funcionamento da empresa. Assim, entendeu-se que a consequência por não se alcançarem os objectivos fixados para a exploração e funcionamento da sociedade é a que resulta do n.º 4 deste artigo, ou seja, a cessação da nomeação e a inibição de os membros poderem ser nomeados pelo Chefe do Executivo nas empresas de capitais públicos no prazo de três anos após a cessação da nomeação, não decorrendo desta situação outras consequências ou responsabilidades. Face a este entendimento, a parte final do número 2 da versão inicial, no que se referia à competência do serviço competente para “*definir as responsabilidades a assumir pelos membros dos órgãos*”, foi retirada.

227. Quanto ao número 4 – que corresponde ao n.º 3 da versão inicial –, delimitou-se melhor a intenção legislativa, a qual parecia ir na versão inicial no sentido de a proibição da assunção de cargos de membros dos órgãos nas empresas de capitais públicos no prazo de três anos após a cessação de funções por motivo de não terem alcançado os objectivos previstos para a exploração e funcionamento da empresa, abranger, quer a nomeação pelo Chefe do Executivo, quer a eventual contratação por outros sócios. Após discussão da matéria com a Comissão o Proponente clarificou a intenção legislativa no sentido de a proibição se circunscrever à nomeação de membros pelo Chefe do Executivo, não se pretendendo que estes membros sejam impedidos de exercer funções nessas empresas através de outros sócios. Ou seja, e em conclusão, o âmbito de aplicação deste n.º 4 circunscreve-se única e exclusivamente à nomeação pelo Chefe do Executivo e não à contratação por outros sócios, tal como o Proponente explicou à Comissão, sendo esta, pois, a intenção legislativa.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

228. Foi ainda aditado um novo n.º 5 a este artigo onde se prevê que devem ser adoptadas medidas que permitam aos membros dos órgãos explicar as razões que determinaram que não se tivessem atingido os objectivos de exploração e funcionamento para a sociedade, aditamento que resultou da discussão entre a Comissão e o Proponente.⁸⁶

229. Artigo 26.º - Competências de supervisão do serviço competente

230. Este artigo sofreu diversas alterações que se traduziram na melhoria da redacção e no aprimoramento do seu conteúdo. Assim, e desde logo, na determinação do serviço competente como entidade responsável pela supervisão das empresas de capitais públicos, situação que não resultava clara ao longo de toda a Proposta de Lei; depois, com o melhoramento da redacção de várias alíneas e com o aditamento do número 2.

231. Assim, em concreto, o prómio do n.º 1 passou a determinar que o serviço competente é a entidade responsável pela supervisão das empresas de capitais públicos, determinação que trouxe clareza à Proposta de Lei.

232. Acresce que a redacção das alíneas 4), 5) e 6) foi melhorada para melhor concretização do seu conteúdo, tal como é explicado nos pontos 112,113 e 115 a 117 da parte da generalidade do presente Parecer, para os quais se remete.

233. O novo n.º 2 passou a atribuir aos órgãos das empresas de capitais públicos sem influência dominante a competência para decidirem sobre a aplicação às respectivas empresas do disposto nas alíneas 2) a 4) do n.º 1, respeitando desta

⁸⁶ A norma aditada tem como referência o n.º 2 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 13/92/M.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

forma o princípio de exploração e funcionamento orientados pelo mercado previsto na alínea 4) do artigo 4.º.

234. Artigo 27.º - Dever de cooperação

235. A redacção foi aperfeiçoada mantendo-se a intenção legislativa inicial.

236. Artigo 28.º - Auditoria das demonstrações financeiras

237. Foi aditado um novo número 2 ao artigo a prever que no caso de constituição de empresas de capitais públicos fora da RAEM a auditoria das demonstrações financeiras deve ser realizada de acordo com o regime jurídico do local de constituição da empresa.

238. A redacção dos n.ºs 1 e 3 foi aperfeiçoada.

239. Artigo 29.º - Divulgação de informações

240. O prómio do n.º 1 foi melhorado no sentido de prever que a divulgação ao público das informações sobre as empresas de capitais públicos a que se referem as alíneas 1) a 9) deste número deve ser feita através da página electrónica criada e gerida pelo serviço competente, bem como através das páginas electrónicas das respectivas empresas, introduzindo-se nesta matéria um factor de modernização e de transparência na divulgação das informações sobre as empresas de capitais públicos, seguindo-se, assim, o espírito da Lei n.º 20/2020 – Governação electrónica.⁸⁷

⁸⁷ A Lei n.º 2/2020 – Governação electrónica aplica-se apenas aos serviços públicos, nos termos do n.º 1 do seu artigo 1.º. No entanto, o factor de modernização que pretende introduzir serviu de referência nos melhoramentos que se fizeram na redacção deste artigo 29.º.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

J

A

241. Para além desta alteração foi melhor concretizado o conteúdo de várias alíneas, tendo-se acrescentado vários dados que devem também ser divulgados através dos meios referidos no proémio do n.º 1. Assim, a alínea 1) prescreve agora que também devem ser divulgadas as informações sobre o objecto da empresa, a respectiva forma de contacto e estatutos; na alínea 2) foi acrescentado que devem ser divulgadas as quotas das participações de capital detidas pelos titulares das participações; a alínea 4) passou a determinar a divulgação das demonstrações financeiras; a alínea 5) viu a sua redacção melhorada com o acréscimo da necessidade de serem divulgados os projectos relevantes de investimento; e na alínea 6) foi acrescentada a divulgação do passivo das empresas.⁸⁸

h

da

Ch

fu

u

o

T

Ma

242. Foi ainda acrescentado um novo n.º 2 a salvaguardar a divulgação de informações quando estas se relacionem com o segredo comercial, estejam protegidas por acordo de confidencialidade, ou sejam relativas a assuntos cuja divulgação seja proibida por lei.

243. Secção II do Capítulo VI

244. A epígrafe desta secção II foi alterada para melhor reflectir o conteúdo da secção que, para além das responsabilidades jurídicas previstas no artigo 31.º,

⁸⁸ No essencial manteve-se o regime previsto no Despacho do Chefe do Executivo n.º 133/2020, relativo às "Instruções para a divulgação pública de informações por empresas de capitais públicos". Relativamente à futura vigência deste Despacho o Proponente, após dúvida colocada pela Comissão, respondeu o seguinte: "Depois da aprovação da proposta de lei, o serviço competente irá elaborar novas instruções para regulamentar a divulgação pública de informações por empresas de capitais públicos ou alterar as Instruções publicadas através do Despacho do Chefe do Executivo n.º 133/2020. Seja que for o modo, o disposto estará basicamente unânime com o das actuais Instruções para a divulgação pública de informações por empresas de capitais públicos. Tendo em conta o disposto na proposta de lei, revelar-se-ão mais informações, como as remunerações dos membros dos órgãos nomeados pelo Governo da RAEM." - *Explicações e esclarecimentos ...*, ob. cit., pág. 47.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

dispõe também sobre certos deveres a que estão sujeitos os membros dos órgãos nomeados pelo Chefe do Executivo.

245. Artigo 30.º - Deveres

246. A epígrafe foi alterada para melhor reflectir o conteúdo do artigo. Quanto às demais alterações introduzidas, concretizadas na delimitação dos sujeitos da norma aos membros nomeados pelo Chefe do Executivo (n.º 1), e à previsão do conflito de interesses por parte destes membros (n.º 3), já foram devidamente explicadas nos pontos 121 a 126 do presente Parecer, para os quais se remete.

247. Artigo 31.º - Responsabilidade

248. Este artigo sofreu uma pequena melhoria de redacção que em nada alterou a intenção legislativa inicial. A análise feita pela Comissão e a intenção legislativa subjacente a esta norma encontram-se devidamente explanadas nos pontos 127 a 130 do Parecer, para os quais se remete.

249. Artigo 32.º - Inaplicabilidade e disposição transitória

250. A redacção deste artigo sofreu pequenas melhorias que em nada mexeram com a intenção legislativa inicial. No que se refere à não aplicabilidade do Decreto-Lei n.º 13/92/M aos membros dos órgãos nomeados pelo Chefe do Executivo nas empresas de capitais públicos, remete-se para o que se disse nos pontos 131 a 142 do presente Parecer.

251. Artigo 33.º - Alteração dos estatutos

252. A redacção do n.º 1 sofreu alterações que não interferiram com a intenção

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by several smaller ones, and the initials 'CS' and 'Ma' at the bottom.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

legislativa inicial.

253. Já quanto ao n.º 2 a alteração foi mais significativa, uma vez que o regime que vinha proposto suscitava dúvidas sobre a sua conformidade, quer com as fontes do direito previstas na Lei n.º 13/2009 – Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas -, dada a referência que na norma se fazia ao cumprimento das normas elaboradas pelo serviço competente⁸⁹, quer com o regime de caducidade automática dos estatutos em caso de não cumprimento pelas empresas das instruções e normas emitidas pelo serviço competente, tendo a questão sido suscitada, quer no Plenário, quer na Comissão, por Deputados membros e não membros.^{90/91}

254. Assim, entendeu a Comissão, sendo os estatutos o instrumento que garante a estabilidade do funcionamento das sociedades e que se destina a regular os direitos e deveres dos sócios e a disciplinar as relações entre a sociedade e os terceiros que entrem em negociações com a mesma⁹², não poderiam os mesmos estar sujeitos a caducidade automática de cada vez que fosse emitida uma nova instrução pelo

⁸⁹ Relativamente à questão identificada a mesma já foi tratada aquando da análise do artigo 26.º sobre as competências de supervisão do serviço competente, para onde se remete.

⁹⁰ “Os estatutos consistem na regulação sobre a organização e os actos da empresa, constituindo um instrumento legal indispensável que rege a relação entre a empresa e os seus sócios, assim como entre os sócios, no tocante aos respectivos direitos e deveres. Os estatutos são regras fundamentais para a organização e as actividades da empresa e, uma vez registados, produzem logo efeitos legais, sendo, portanto, vinculativos para a empresa e os sócios. Para além das disposições legais, as actividades da empresa e dos sócios têm também de respeitar os estatutos.” - **LENG TIE XUN**, *Direito das Sociedades Comerciais de Macau*, Fundação de Macau, 1996, <https://www.macaudata.mo/macaubook/book122/html/0011001.htm#0011041>.

⁹¹ Os estatutos fazem parte do acto constitutivo das sociedades, nos termos do disposto na alínea e) do n.º 3 do artigo 179.º do Código Comercial, devendo regular o funcionamento da sociedade.

⁹² **Abílio Neto**, *Código das Sociedades Comerciais - Jurisprudência e Doutrina*, 2.ª Edição, Editorial Minerva, Março 2003, pág. 80.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

serviço competente.

255. Discutida a questão com o Proponente este entendeu as preocupações da Comissão tendo alterado, em conformidade, o n.º 2 deste artigo, o qual deixou de dispor sobre a caducidade automática ficando a matéria da compatibilização dos estatutos com a futura lei no âmbito das competências do serviço competente, o qual tomará as medidas adequadas para que as empresas adequem os estatutos ao que se encontra disposto na lei.⁹³

256. Artigo 34.º - Serviço competente

257. Considerando as preocupações manifestadas quer no Plenário, quer na Comissão, sobre a entidade competente referida na Proposta de Lei, o Proponente entendeu aditar este novo artigo⁹⁴ que clarifica a matéria. Assim, até nova designação a prever em diploma próprio,⁹⁵ será o actual Gabinete para o Planeamento da

⁹³ O Proponente referiu que actualmente a maioria das empresas de capitais públicos já tem os seus estatutos em conformidade com o previsto na presente Proposta de Lei. Para além do mais, apresentou a justificação seguinte para a solução que propôs na versão alternativa da Proposta de Lei: “*Não convém adoptar a forma de “caducidade automática dos estatutos” ou “a presente lei prevalece os estatutos”, uma vez que os estatutos sociais (incluem empresas de capitais públicos) são norma básicas da organização e das actividades da relativa sociedade, dos quais constam elementos essenciais, tais como tipo de sociedade, firma, objecto, sede, estrutura orgânica, princípios de actividade, entre outros, são também documento essencial para a constituição de uma sociedade, produzem efeito legal desde logo a efectivação do registo na Conservatória do Registo Comercial, o terceiro tem confiança no conteúdo dos estatutos registado e publicitado. Antes de a sociedade alterar os estatutos e registar na Conservatória, caso se disponham directamente caducárias as cláusulas dos estatutos ou as mesmas caduquem, integral ou parcialmente, por causa da aplicação preferente do Regime jurídico das empresas de capitais públicos, preocupa-se que isso vai afectar a fé pública da publicitação e prejudicar a segurança de transacção. Por outro lado, as empresas de capitais públicos são sociedades constituídas e funcionam nos termos do Código Comercial, portanto, a alteração e a forma de alteração devem ser deliberadas e aprovadas pela assembleia geral nos termos do Código Comercial. (...)”.* Explicação prestada no âmbito dos trabalhos técnicos de análise da Proposta de lei e posteriormente confirmada em reunião da Comissão.

⁹⁴ A norma aditada tem como referência o artigo 62.º da Lei n.º 10/2017 - Regime do ensino superior.

⁹⁵ A futura entidade competente será criada por regulamento administrativo independente, tal como os



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Supervisão dos Activos Públicos da RAEM, criado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 195/2019, que assumirá as funções do serviço competente a que se refere a presente Proposta de Lei.

258. Artigo 35.º - Tratamento de dados pessoais

259. Foi aditado um novo artigo sobre tratamento de dados pessoais à semelhança do que vem sendo feito noutras leis.

260. Artigo 37.º - Entrada em vigor

261. A data de entrada em vigor da futura lei foi fixada para o dia 1 de Novembro do corrente ano de 2023, tendo o Proponente referido à Comissão que os trabalhos preparatórios para a sua execução estão em fase avançada.

262. Artigo eliminado

263. O artigo 15.º - Comissão especializada - da versão inicial da Proposta de Lei, que consagrava a constituição de comissões executivas e de outras comissões, foi eliminado uma vez que se suscitaram dúvidas sobre a natureza destas “outras comissões”, bem como sobre a sua composição. A razão destas dúvidas prende-se com o facto de o artigo 466.º do Código Comercial já prever comissões executivas, bem como a respectiva composição, pelo que a Comissão quis ser saber qual a natureza e composição das “outras comissões” referidas na norma. Discutida a questão com o Proponente o mesmo referiu que não pretendia criar outras comissões para além das previstas no artigo 466.º do Código Comercial, pelo que, e de modo a

restantes serviços da Administração.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

evitar futuras dúvidas, propôs a eliminação deste artigo 15.º, solução com a qual a Comissão está de acordo.

VI - Conclusão

Analisada e apreciada a Proposta de Lei, a Comissão:

- a) é de parecer que a Proposta de Lei reúne os requisitos necessários para a apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;
- b) sugere que na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente Proposta de Lei, o Governo se faça representar a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Assembleia Legislativa, aos 31 de Julho de 2023



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

A Comissão,

Lei Cheng I
(Presidente)

Song Pek Kei
(Secretária)

Ho Ion Sang

Chui Sai Peng Jose

Chan Iek Lap



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Ma Chi Seng
Ma Chi Seng

Wu Chou Kit

Wu Chou Kit

Che Sai Wang

Che Sai Wang

Ngan Iek Hang
Ngan Iek Hang

Ma lo Fong
Ma lo Fong

[Signature]

[Signature]

[Signature]

[Signature]