

ASSUNTO:	Empresa Municipal; Livro de reclamações.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_SO_8372/2024
Data:	12.08.2024

Pela Direção Jurídica da Empresa Municipal foi solicitado parecer acerca da seguinte questão:

*“Vimos pelo presente solicitar a V. Exas. orientações relativamente ao livro de reclamações que esta entidade deve deter.*

*Antes de mais, cumpre referir que a (...), E.M. é uma empresa local, com natureza municipal, nos termos do disposto no artigo 19.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, tendo por objeto a promoção, construção, renovação, reabilitação, beneficiação e exploração do património não habitacional e das infraestruturas urbanísticas do Município do (...), no âmbito das competências que lhe foram delegadas por aquela Autarquia.*

*No momento, dispomos de livro de reclamações vermelho, mas após algumas pesquisas, percebemos que poderá não ser o livro adequado, atendendo a que não vemos que exista uma entidade reguladora dos nossos serviços e porque, além do mais, se trata de uma empresa da Administração Pública.*

*Assim, solicitamos orientações de V. Exas. no sentido de perceber qual o livro que nos será aplicável (vermelho, amarelo ou azul)”.*

Cumpr, pois, informar:

I

A Resolução n.º 6/87, de 29 de janeiro <sup>1</sup>, aprovou normas relativas ao acolhimento e atendimento do público e à comunicação administrativa escrita, de natureza externa, a adotar pelos serviços e organismos da administração central, aí se tendo previsto que, nos locais de atendimento, deveriam *“ser postos à disposição dos particulares impressos que permitam efectuar facilmente reclamações e ou sugestões, às quais deverá ser dada sempre resposta escrita”.*

<sup>1</sup> Entretanto revogada pelo artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril.

Posteriormente, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/96, de 31 de outubro, foi instituída a necessidade de todos os serviços e organismos da Administração Pública adotarem o denominado Livro de Reclamações, a partir de 1 de janeiro de 1997, nos locais de atendimento de público (n.º 3 da Resolução), obrigação que se estendeu a todos os serviços da administração central, regional e local, bem como aos serviços públicos nas modalidades de serviços personalizados do Estado ou de fundos públicos, por força das disposições conjugadas dos artigos 1.º n.º 2 e 38.º, ambos do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril <sup>2</sup>.

O modelo do livro de reclamações, previsto no n.º 12 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/96, de 28 de novembro, veio a ser aprovado pela Portaria n.º 355/97, de 28 de maio, mantendo-se a sua utilização na vigência do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril <sup>3</sup>.

Por sua vez, o modelo de livro de reclamações aplicável às autarquias locais, veio a ser aprovado pela Portaria n.º 659/2006, de 03 de julho <sup>4</sup>. Neste livro de reclamações, a queixa é feita em duplicado: o original é remetido ao presidente da câmara municipal ou da junta de freguesia, no prazo de 48 horas, e o duplicado entregue ao reclamante. Cabe ao presidente da câmara municipal ou ao presidente da junta de freguesia responder ao reclamante no prazo máximo de 15 dias. Na resposta, deve ser apresentada a justificação para determinada situação ou indicadas as medidas tomadas ou a tomar no contexto.

Ainda neste âmbito, o Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro <sup>5</sup>, fez estender a obrigatoriedade do livro de reclamações e sua disponibilidade a todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços que tenham contacto com o público, à exceção dos serviços e organismos da Administração Pública que continuaram a reger-se pelo disposto no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril (cf. artigo 2.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro).

O modelo, edição, preços, fornecimento e distribuição do livro de reclamações, nos formatos físico e eletrónico, a serem disponibilizados pelos fornecedores de bens e prestadores de serviços abrangidos

---

<sup>2</sup> Diploma legal que veio a ser alterado pelo Decreto-Lei n.º 29/2000, de 13 de março, pelo Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 58/2016, de 29 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, pela Lei n.º 61/2021, de 19 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 08 de janeiro, e pela Lei n.º 19-A/2024, de 07 de fevereiro.

<sup>3</sup> Sendo habitualmente designado de *"livro de reclamações amarelo"* por se tratar de um livro em formato físico com capa amarela. Recentemente foi também criado o *"livro amarelo eletrónico"* enquanto suporte de reclamações online dos serviços prestados por entidades do setor público (acessível em <https://www.livroamarelo.gov.pt/pt/homee>).

<sup>4</sup> Sendo comumente designado por *"livro de reclamações azul"* por se tratar de um livro em formato físico com capa azul.

<sup>5</sup> Diploma legal que veio a ser alterado pelo Decreto-Lei n.º 371/2007, de 06 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 118/2009, de 19 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 242/2012, de 07 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 81-C/2017, de 07 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 9/2020, de 10 de março, e pelo Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro

pelo mencionado Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, consta da Portaria n.º 201-A/2017, de 30 de junho <sup>6</sup>.

## II

De acordo com o exposto no pedido apresentado, a entidade consulente é uma empresa local, com natureza municipal, que tem por objeto a promoção, construção, renovação, reabilitação, beneficiação e exploração do património não habitacional e das infraestruturas urbanísticas do Município.

Nos termos do disposto no artigo 19.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto <sup>7</sup>, são empresas locais as sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante em razão da verificação de um dos seguintes requisitos:

- a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto;
- b) Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização;
- c) Qualquer outra forma de controlo de gestão.

As empresas locais são pessoas coletivas de direito privado, com natureza municipal, intermunicipal ou metropolitana, consoante a influência dominante seja exercida respetivamente, por um município, dois ou mais municípios, ou associação de municípios, ou uma área metropolitana, sendo a sua denominação acompanhada da indicação desta natureza, respetivamente, E.M., E.I.M. ou E.M.T. (cf. n.ºs 4 e 5 do artigo 19.º do RJAL).

De acordo com o artigo 21.º do RJAL, as empresas locais regem-se por este regime, pela lei comercial, pelos estatutos e, subsidiariamente, pelo regime do setor empresarial do Estado, sem prejuízo das normas imperativamente neste previstas.

Como se decidiu no Acórdão da Relação do Porto, de 23 de junho de 2015 (Proc. 169/15.0T8AMT-C.P1) <sup>8</sup>: *“No âmbito da Lei n.º 50/2012 de 31 de Agosto, as empresas locais são pessoas coletivas de direito privado,*

---

<sup>6</sup> Sendo comumente designado por *“livro de reclamações vermelho”* por se tratar de um livro em formato físico com capa vermelha.

<sup>7</sup> Diploma legal alterado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, pela Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro e pela Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro.

<sup>8</sup> Cujo teor integral pode ser consultado através do seguinte link:

<https://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/69b0982cb42b05d680257e760036f9b5?OpenDocument>

*sujeitas ao regime jurídico que lhe é específico, à lei comercial, aos respetivos estatutos e, subsidiariamente, ao regime do setor empresarial do Estado, sem prejuízo das normas imperativas neste previstas”.*

Na fundamentação do mencionado Acórdão refere-se que: *“Efetivamente, “[a]s últimas décadas têm permitido observar que, paralelamente à criação de pessoas coletivas públicas, existem, em número cada vez maior, pessoas coletivas de direito privado que são criadas por entidades de direito público e instrumentalizadas à prossecução de fins primariamente integrantes da esfera destas últimas”. E essa instrumentalização, não só transformou o tradicional modelo organizativo da Administração Pública, provocando “uma verdadeira revolução organizativa” como abalou os quadros tradicionais do Direito Privado comum e do Direito Administrativo garantístico, gerando o que hoje se denomina de “Direito Comercial Administrativo” ou “Direito Administrativo Comercial”, que refletem, nem mais nem menos, do que a erosão de muitos dos conceitos sedimentados naqueles dois ramos do direito primeiramente referidos.*

*Neste novo contexto, por exemplo, o tradicional conceito de personalidade jurídica de direito público é desvalorizado ou debilitado, “observando-se que nem todas as pessoas coletivas públicas exercem poderes de autoridade – tal como sucede com as “entidades públicas empresariais”- e, simultaneamente, diversas entidades de tipo societário gozam de poderes de autoridade que normalmente seriam confiados a pessoas coletivas públicas”.*

*Por outro lado, “deixou de existir uma identidade absoluta entre organização administrativa e subordinação predominante ao Direito Administrativo, pois as entidades integrantes da “Administração Pública sob a forma privada” não se encontram normalmente sujeitas ao Direito Administrativo e, em termos semelhantes, múltiplas pessoas coletivas que fazem parte da “Administração Pública sob a forma pública” passaram a estar sujeitas a um regime de Direito Privado”.*

*Neste movimento de “societarização” da atividade administrativa e de “descontratualização” das sociedades comerciais, muitos dos conceitos do direito comum ficaram, pois, alterados. O que obriga a novas reformulações, novos enquadramentos conceptuais, tendo em vista a obtenção de soluções ajustadas aos atuais quadros jurídicos de referência”.*

Dessa forma, considerando a natureza jurídica da entidade consulente (pessoa coletiva de direito privado, com natureza municipal), somos do parecer que, no que concerne especificamente ao livro de reclamações a adotar, a entidade não se enquadra no âmbito de aplicabilidade do regime jurídico previsto no suprarreferido Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, sendo ao invés abrangida pelo âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, enquadrando-se nomeadamente na previsão do artigo 2.º

e do n.º 2 do Anexo I ao Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro (que se refere a *“Estabelecimento de empresas na área da construção e do imobiliário”*)<sup>9</sup>.

Pelo que, a entidade será abrangida pela obrigação de disponibilização do formato físico do livro de reclamações, previsto na Portaria n.º 201-A/2017, de 30 de junho, em todos os estabelecimentos que:

*“a) Se encontrem instalados com carácter fixo ou permanente, e neles seja exercida, exclusiva ou principalmente, de modo habitual e profissional, a atividade; e*

*b) Tenham contacto com o público, designadamente através de serviços de atendimento ao público destinado à oferta de produtos e serviços ou de manutenção das relações de clientela”.* (cf. n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro)

Adicionalmente, será abrangida pela obrigação de disponibilização do formato eletrónico do livro de reclamações caso desenvolva a atividade em estabelecimento que cumpra os requisitos acima mencionados ou através de meios digitais (cf. n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro).

### III

Em conclusão:

1. No que concerne especificamente ao livro de reclamações a adotar, a entidade consulente é abrangida pelo âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, enquadrando-se nomeadamente na previsão do artigo 2.º e do n.º 2 do Anexo I ao Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro (que se refere a *“Estabelecimento de empresas na área da construção e do imobiliário”*).
2. Dessa forma, será abrangida pela obrigação de disponibilização do formato físico do livro de reclamações, previsto na Portaria n.º 201-A/2017, de 30 de junho, em todos os estabelecimentos que:
  - a) Se encontrem instalados com carácter fixo ou permanente, e neles seja exercida, exclusiva ou principalmente, de modo habitual e profissional, a atividade; e
  - b) Tenham contacto com o público, designadamente através de serviços de atendimento ao público destinado à oferta de produtos e serviços ou de manutenção das relações de clientela.

---

<sup>9</sup> Sendo que, de acordo com o disposto nos artigos 5.º n.º 1 alínea a) e 11.º n.º 1 alínea e) do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, constitui entidade de controlo/reguladora, deste tipo de estabelecimentos, o Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P.

3. Adicionalmente, será abrangida pela obrigação de disponibilização do formato eletrónico do livro de reclamações caso desenvolva a atividade em estabelecimento que cumpra os requisitos acima mencionados ou através de meios digitais.