



MUNICÍPIO DA NAZARÉ - CÂMARA MUNICIPAL

**CÓPIA DE PARTE DA MINUTA DA ATA DA REUNIÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DA NAZARÉ, DE CATORZE DE FEVEREIRO DE DOIS MIL E VINTE E DOIS**

**“139 - “RECOMENDAÇÃO – MODELO DE MOBILIDADE NO OESTE”**

*Para apreciação e aprovação do executivo e decisão de envio à Assembleia Municipal, para deliberação final, o assunto acima referido que faz parte da pasta de documentos da reunião e se dá por transcrito. -----*

*Deliberado, por maioria, aprovar a seguinte recomendação ao Conselho Intermunicipal e por sua vez remeter a mesma à Assembleia Municipal, para deliberação final: -----*

*Que o modelo de mobilidade no território da Comunidade Intermunicipal do Oeste se processe através de um operador interno; -----*

*a) Que a constituição desse operador interno se traduza na participação da Comunidade Intermunicipal do Oeste na estrutura acionista de uma sociedade comercial detida por um Operador já presente no território do Oeste, assumindo o controlo da mesma através da detenção de 51% do seu capital social. -----*

*Esta deliberação foi tomada com cinco votos: quatro a favor dos membros do Partido Socialista, um do membro da CDU – Coligação Democrática Unitária e duas abstenções dos membros do Partido Social Democrata “-----*

ESTÁ CONFORME,

Nazaré, 14 de fevereiro de 2022

O Coordenador Técnico

Carlos José de Paiva Mendes





MUNICÍPIO DA NAZARÉ – CÂMARA MUNICIPAL

**ASSUNTO :** "RECOMENDAÇÃO – MODELO DE MOBILIDADE NO OESTE"

**DELIBERAÇÃO:**

Deliberado em reunião de câmara realizada em 4/2/2022 aprovar a seguinte recomendação ao Conselho Intermunicipal e por sua vez remeter a mesma à Assembleia Municipal, para deliberação final:

a) Que o modelo de mobilidade no território da Comunidade Intermunicipal do Oeste se processasse através de um operador interno;

PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL

*W. Chicharro*

Walter Manuel Cavaleiro Chicharro, Dr.

139

**DESPACHO:**

b) Que a constituição desse operador interno se traduza na participação da Comunidade Intermunicipal.

8/2/2022

Intermunicipal do Oeste na estrutura consiste de uma sociedade comercial detida por um operador interno presente no território do

PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL

*W. Chicharro*

Walter Manuel Cavaleiro Chicharro, Dr.

Oeste, assumindo o controlo da mesma através da detenção de 51% do seu capital social.



PAULO OTERO

PROFESSOR CATEDRÁTICO

FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

JURISCONSULTO



### CONSULTA

Tendo presente o regime jurídico do serviço público de transporte de passageiros e o propósito da Comunidade Intermunicipal do Oeste de, em vez de constituir originariamente uma sociedade comercial para atuar como seu operador interno, adquirir uma participação social maioritária numa estrutura societária já existente, passando esta a ser o seu operador interno na área da mobilidade dos transportes, desde a prestação do serviço público de transporte de passageiros em qualquer das modalidades legalmente permitidas, incluindo o transporte ferroviário, sem prejuízo de possuir também competências noutras áreas conexas (v.g., gestão do estacionamento e cobrança coerciva de dívidas decorrentes dessa atividade), foi solicitado o nosso parecer jurídico sobre as três seguintes questões:

- a) Será um tal modelo conforme com as normas da União Europeia e nacionais aplicáveis, designadamente o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto?
- b) Será que o referido modelo é conforme as normas da despesa pública, designadamente no que concerne à necessidade (ou não) de obtenção de visto prévio do Tribunal de Contas?
- c) Quais os aspetos legais e procedimentais relevantes para a implementação do modelo traçado?

PARECER

Sumário

§1º - Preliminares

- A) Pressupostos de análise
- B) Sequência de análise

§2º - Do quadro jurídico das comunidades intermunicipais: breves notas

- A) Fundamento das comunidades intermunicipais
- B) Esfera material de ação das comunidades intermunicipais
- C) *Idem*: as comunidades intermunicipais como autoridades de transportes
- D) *Ibidem*: a situação da Comunidade Intermunicipal do Oeste

§3º - Sociedade comercial com capitais maioritariamente públicos e exploração do serviço público de transporte de passageiros

- A) Parâmetros normativos de referência paramétrica
- B) Formas de exploração do serviço público de transporte de passageiros: a perspectiva da União Europeia – princípios gerais
- C) *Idem*: o estatuto do operador interno no Direito da União Europeia
- D) *Idem*. conclusões face ao modelo proposto pela Comunidade Intermunicipal do Oeste



- E) Formas de exploração do serviço público de transporte de passageiros: a lei portuguesa
- F) Idem: conclusões face ao modelo proposto pela Comunidade Intermunicipal do Oeste

§4º - Aquisição de participação social maioritária pela Comunidade Intermunicipal do Oeste e prestação do serviço público de transporte de passageiros

- A) O regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais
- B) Idem: o procedimento de aquisição de participações sociais em sociedades comerciais
  - (a) Primeira fase: decisão de aquisição das participações sociais
  - (b) Segunda fase: seleção da sociedade participada
  - (c) Terceira fase: intervenção do Tribunal de Contas
  - (d) Quarta fase: materialização jurídico-formal da aquisição das participações sociais
  - (e) Conclusões face à Comunidade Intermunicipal do Oeste
- C) A empresa intermunicipal como operador interno: conclusão

§5º - Conclusões



## §1º

### Preliminares

#### A) Pressupostos de análise

1.1. Nos termos dos elementos que nos foram disponibilizados, o estudo a realizar assenta nos seguintes elementos de facto:

- (i) A Comunidade Intermunicipal do Oeste pretende constituir um operador interno, através da sua entrada na estrutura do capital social de uma sociedade comercial já existente e detida por um privado, assumindo o seu controlo, por via da aquisição de 51% do referido capital, isto em termos alternativos à criação originária de uma estrutura societária para agir como operador interno;
- (ii) A Comunidade Intermunicipal do Oeste pretende desenvolver, através da sociedade comercial por si maioritariamente participada, as atividades da mobilidade e dos transportes, incluindo, o serviço público de transporte de passageiros, assim como áreas conexas (v.g., gestão do estacionamento e cobrança coerciva de dívidas decorrentes dessa atividade);
- (iii) A sociedade objeto de participação maioritária pública terá como objeto exclusivo o desenvolvimento da referida atividade;
- (iv) A permanência do operador na sociedade será por tempo indefinido;
- (v) A Comunidade Intermunicipal do Oeste celebraria com essa sociedade comercial, enquanto seu operador interno, um contrato de serviço público,

permitindo-lhe garantir a prestação do serviço público de transporte de passageiros na área referente aos municípios abrangidos, além de outras atividades relacionadas:

- (vi) A Autoridade de Transportes asseguraria a essa sociedade os requisitos legais para, em exclusivo, desenvolver o serviço público de transporte de passageiros, enquanto o parceiro privado garantirá os meios humanos, materiais e logísticos indispensáveis à execução do contrato;
- (vii) A sociedade terá como receitas as que decorrem do serviço público de transporte de passageiros, as subvenções a que tenha direito como operador de transportes para o respetivo equilíbrio económico-financeiro e ainda todas as demais receitas provenientes das outras atividades que exerça;
- (viii) Os dividendos emergentes da atividade desenvolvida pela sociedade seriam distribuídos pelos acionistas, à luz de critérios a definir, depois de pagos os custos incorridos e todas as demais obrigações.

1.2. Tendo presente a Consulta formulada e os elementos de facto identificados, a análise a realizar incide sobre dois problemas jurídicos distintos

A suscetibilidade de a Comunidade Intermunicipal do Oeste adquirir uma participação social maioritária numa sociedade comercial já existente, visando prosseguir tarefas relativas a mobilidade dos transportes, designadamente a prestação do serviço público de transporte de passageiros.

A possibilidade e os termos de, por via contratual, a Comunidade Intermunicipal do Oeste conferir a tal entidade societária, por

maioritariamente participada, o estatuto de operador interno na área da mobilidade dos transportes.

Será a propósito de cada um destes problemas que iremos fazer a análise da sua conformidade jurídica substantiva e, em caso afirmativo, os termos do respetivo procedimento a adotar.

**1.3.** A análise a fazer das questões colocadas será feita tendo por base os seguintes principais referenciais normativos de análise:

- (i) O quadro normativo dos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, traçado pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007;
- (ii) O regime jurídico do serviço público do transporte de passageiros, segundo os termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho<sup>1</sup>;
- (iii) O regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> A presente lei foi objeto de alterações introduzidas pelos seguintes diplomas:

- Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março;
- Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril;
- Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro;
- Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro;

Este regime jurídico foi, entretanto, objeto de diversas alterações, introduzidas pelas seguintes leis:

- Lei n.º 53/2014, de 28 de agosto;
- Lei n.º 69/2015, de 16 de julho;
- Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março;
- Lei n.º 12/2016, de 28 de dezembro;
- Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro;
- Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro;
- Lei n.º 7/2019, de 31 de março;





- (a) Começaremos, em primeiro lugar, por traçar o quadro jurídico de referência das Comunidades Intermunicipais – especialmente da Comunidade Intermunicipal do Oeste –, pois tudo o que está em causa na presente Consulta se desenvolve sob o impulso desta entidade:
- (b) Num segundo momento, iremos aferir se a Comunidade Intermunicipal do Oeste pode conferir a uma sociedade comercial com capitais maioritariamente públicos o estatuto de operador interno na área da mobilidade dos transportes, envolvendo a prestação do serviço público de transporte de passageiros (e áreas afins), pois todas as restantes questões dependem de uma resposta afirmativa ao problema agora em análise:
- (c) Em terceiro lugar, tendo presente as ilações do estudo do capítulo anterior, isto é, verificando-se que é admissível que o operador interno seja uma sociedade participada maioritariamente pela Comunidade Intermunicipal do Oeste, vamos proceder ao estudo do regime jurídico aplicável à aquisição, por parte de uma comunidade intermunicipal, de participações sociais de uma sociedade comercial de direito privado já existente, assim como os termos procedimentais em que esta poderá desenvolver atividades de serviço público de transporte de passageiros:
- (d) Encerraremos a investigação, apresentando uma breve síntese das principais conclusões alcançadas ao longo do presente estudo.



§2º

**Do quadro jurídico das comunidades intermunicipais:  
breves notas**

**A) Fundamento das comunidades intermunicipais**

2.1. A existência de estruturas organizativas de base municipal e de âmbito supra ou intermunicipal, visando a prossecução partilhada de interesses comuns, não é uma realidade recente: desde a 1ª República e durante o Estado Novo encontramos exemplos de acordos instituinte modalidades de associações e/ou federações de municípios<sup>5</sup>.

A partir de 1976, não obstante se poder extrair da Constituição um princípio de tipicidade das categorias de autarquias locais<sup>6</sup>, o certo é que o seu artigo 236º, n.º 3, abre a porta a que o legislador possa, relativamente a grandes áreas urbanas (e nas ilhas), estabelecer “outras formas de organização territorial autárquica”.

<sup>5</sup> Para um elenco dos diversos atos legislativos dos legisladores dessa mesma evolução cfr. ELAURÍN SOLLA MELO FIGUEIRAS, *As entidades intermunicipais: breve referência ao seu regime jurídico*, in CARLA AMADO GOMES / ANA FERNANDES NEVES / TIAGO SIERRA (coords.) *Organização Administrativa: novos atores, novos modelos*, L. AALDI, Lisboa, 2018, pp. 498-499.

<sup>6</sup> Neste sentido e para os desenvolvimentos cfr. PAULO OTERO, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo – enquadramento dogmático-constitucional*, H. Lisboa, 1995, p. 545; HENRIQUE DE ALMEIDA, *Direito Constitucional Português*, H. Coimbra, 2010, p. 623.

Para um acolhimento deste princípio da tipicidade cfr. ainda a jurisprudência do Tribunal Constitucional cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, de 28 de maio de 2013, n.º 13 – Jurisprudência – Acórdãos – Acórdão 296/2013 (tribunalconstitucional.pt/13/ac).

Sublinhando a natureza restrita de se duplo e não local (grandes áreas urbanas e ilhas) cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, de 28 de maio de 2013, p. 11.



Mais: no capítulo referente aos municípios, o artigo 253º da Constituição expressamente reconhece a possibilidade de os municípios constituírem associações e federações de municípios, visando a administração de interesses comuns, habilitando a lei a conferir a tais entidades atribuições e competências próprias.

Por ambas as vias, sem prejuízo da genérica admissibilidade constitucional de também serem criadas associações públicas – incluindo associações públicas de diferentes categoriais de autarquias locais, podendo falar-se em “associações públicas de administração autónoma territorial”<sup>8</sup> –, isto desde que a lei expressamente o preveja<sup>9</sup>, a Constituição habilita que a lei proceda à criação de entidades intermunicipais<sup>10</sup>.

Neste último domínio – depois de diversas anteriores soluções legislativas<sup>11</sup>, a Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, além de admitir a existência de associações de municípios de fins específicos<sup>12</sup>, veio materializar a criação de dois tipos de entidades intermunicipais<sup>13</sup>:

- As áreas metropolitanas;
- As comunidades intermunicipais<sup>14</sup>.

<sup>8</sup> Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, *As entidades intermunicipais – em especial as comunidades intermunicipais*, in *Questões Atuais de Direito Local*, 2014, p. 39.

<sup>9</sup> O artigo 108º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, permite, a título ilustrativo, a criação de associações de freguesias.

Para um sentido interpretativo diverso, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 1.ª ed., Coimbra, 2016, pp. 536 ss.

Fazendo um breve apaucho das anteriores soluções legislativas, cfr. CLÁUDIA SOUSA MELO FIGUEIRAS, *As entidades intermunicipais: breve referência ao seu regime jurídico*, pp. 498-499.

Cfr. Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, artigo 108º.

Cfr. Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, artigo 63º, nº 1.

<sup>13</sup> Refira-se no entanto que o atual, ex-legal, regime legislativo, inicialmente subjacente à atual configuração das comunidades intermunicipais – segundo o termo da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro – foi objeto de um juízo preventivo de inconstitucionalidade, cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, de 28 de maio de 2013, cit.

Regista-se que ambas as entidades, sem assumirem a natureza de novas autarquias locais, antes se podendo dizer que são “estruturas organizativas afins”<sup>15</sup>, visam a prossecução conjunta dos fins ou atribuições dos respetivos municípios, tendo a natureza de associações públicas de autarquias locais<sup>16</sup>. Pala-se, neste sentido, em associações públicas interadministrativas<sup>17</sup>.

2.2. Se, por um lado, as áreas metropolitanas traduzem associações públicas impostas por lei, sem qualquer liberdade de os municípios integrantes recusarem ou deixarem de as integrar<sup>18</sup>, além de que só podem existir as que se encontram identificadas pela lei e com a composição de municípios traçada pelo legislador<sup>19</sup>, as comunidades intermunicipais são a expressão de uma livre associação dos municípios de uma determinada área geográfica que são identificados pela lei – sem que exista, por isso, liberdade de escolha dos respetivos parceiros<sup>20</sup> – e que têm a designação igualmente definida pelo legislador<sup>21</sup>.

Pode dizer-se, neste contexto de intervenção do legislador, que as comunidades intermunicipais são associações de municípios em que estes gozam de um grau de autonomia superior quanto à respetiva constituição ou adesão<sup>22</sup>, isto se comparadas com

<sup>15</sup> Neste último sentido, cfr. JOSE DE MELO ALEXANDRINO *Direito das Autarquias Locais*, in PAULO OTERO / PEDRO COSTA GONÇALVES (Coord.) *Tratado de Direito Administrativo Especial*, IV, Coimbra, 2010, p. 133.

<sup>16</sup> Cfr. Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, artigo 63.º n.ºs 1 e 2.

<sup>17</sup> Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, I, Coimbra, 2019, p. 865.

<sup>18</sup> Curiosamente, nas palavras do Tribunal Constitucional, a propósito das comunidades intermunicipais (e não das áreas metropolitanas), diz-se o seguinte: “a criação por lei (...) carat[er]iza a obrigatoriedade da participação dos municípios nas entidades intermunicipais afetas-as ao *latus* *Amov*”. *Das a criação de associações de municípios. A vontade dos municípios é irrelevante na constituição de entidades intermunicipais*” cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 396/2015, de 18 de novembro de 2015, cit.

<sup>19</sup> Cfr. Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, artigo 66.º n.º 1, e o seu anexo II.

<sup>20</sup> Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, I, p. 865.

<sup>21</sup> Cfr. Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, artigo 69.º n.º 2, e o seu anexo II.

<sup>22</sup> Também, neste último sentido, em “direito potestativo de adesão” cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, I, p. 868.



as áreas metropolitanas, pois naquelas há uma “liberdade” de decisão constituinte conferida aos municípios – em sentido contrário, as áreas metropolitanas são associações públicas criadas *ope legis*, substituindo-se o legislador à vontade dos respetivos municípios<sup>23</sup>, circunstância que pode suscitar dúvidas de constitucionalidade<sup>24</sup>.

Sem prejuízo desta nuclear diferença no que diz respeito à margem de liberdade dos municípios quanto à constituição de cada uma destas espécies de entidades intermunicipais, a existência de uma diversa estrutura orgânica relativamente a cada um destes tipos e entidades<sup>25</sup> não pode fazer esquecer a similitude das respetivas atribuições – há mesmo quem diga que “existe coincidência (quase total) entre as atribuições prosseguidas pelas áreas metropolitanas e pelas comunidades intermunicipais”<sup>26</sup>.

Em ambas as entidades, note-se, a sua esfera material de ação, além de compreender as atribuições genéricas definidas por lei<sup>27</sup>, mostra-se também passível de integrar quatro fontes complementares de poderes:

- (i) Podem assumir a titularidade de atribuições transferidas pelo Estado<sup>28</sup>, naturalmente por via legislativa<sup>29</sup>.

<sup>23</sup> Para um maior desenvolvimento doutrinário da diferença entre as duas estruturas intermunicipais, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I, 4ª ed., pp. 530 ss.; PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, I, pp. 864 ss.

<sup>24</sup> Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013 de 28 de maio de 2013, cit.

Relativamente às áreas metropolitanas, cfr. Lei n.º 75/2013, d. 12 de setembro, artigos 68º a 79º, face às comunidades intermunicipais, cfr. Lei n.º 77/2013 de 12 de setembro, artigos 82º a 90º.

<sup>25</sup> Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I, 4ª ed., p. 831.

<sup>26</sup> Neste sentido, quanto às atribuições das áreas metropolitanas, cfr. Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, artigo 68º, correspondente às comunidades intermunicipais, cfr. Lei n.º 77/2013 de 12 de setembro, artigos 82º.

<sup>27</sup> Cfr. Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, artigos 68º a 79º e Lei n.º 77/2013 de 12 de setembro, artigos 82º a 90º.

<sup>28</sup> Cfr. Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, artigos 68º a 79º e Lei n.º 77/2013 de 12 de setembro, artigos 82º a 90º.



- (ii) Podem exercer competências delegadas pelo Estado<sup>30</sup>, através de contratos interadministrativos<sup>31</sup>, falando-se em delegações “de cima para baixo”<sup>32</sup>;
- (iii) Podem, igualmente por via contratual<sup>33</sup>, exercer competências delegadas pelos municípios que as integram<sup>34</sup>, dizendo-se, agora, que se está diante de delegações “de baixo para cima”<sup>35</sup>;
- (iv) Podem, por último, assumir o exercício partilhado de parte ou da totalidade de competências de outras autoridades, por via bilateral, designadamente no domínio dos transportes<sup>36</sup>.

Centremos a atenção, exclusivamente, na esfera material de atuação das comunidades intermunicipais.

### B) Esfera material de ação das comunidades intermunicipais

2.3. Encontrando-se a esfera de atuação das comunidades intermunicipais alicerçada no propósito de desenvolver fins que, num plano territorial comum a uma pluralidade de municípios, integram as atribuições dos municípios ou que, nos termos da lei,

<sup>30</sup> Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, artigos 116.º a 127.º

Note-se que a primeira versão da decisão legislativa subjacente à Lei n.º 75/2013 em matéria de delegação de poderes do Estado nas entidades intermunicipais, foi considerada inconstitucional na sequência de um pedido de fiscalização preventiva do diploma, em Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, de 28 de maio de 2013, *in* loc.

<sup>31</sup> Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, artigo 120.º, n.º 4.

<sup>32</sup> Cf. PEDRO JOSÉ CAVALHEIRO ALVES, *Manual de Direito Administrativo*, t. 1, p. 18.

<sup>33</sup> Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, artigo 120.º, n.º 3.

<sup>34</sup> Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, artigos 117.º, n.º 3, 118.º, n.º 3, 119.º, n.º 3, 120.º, n.º 3, 121.º, n.º 3, 122.º, n.º 3, 123.º, n.º 3, 124.º, n.º 3, 125.º, n.º 3, 126.º, n.º 3, 127.º, n.º 3.

<sup>35</sup> Cf. PEDRO JOSÉ CAVALHEIRO ALVES, *Manual de Direito Administrativo*, t. 1, p. 86.

<sup>36</sup> Nesse sentido, também, o art.º 10.º da Lei n.º 52/2013, de 9 de junho, que criou o regime jurídico do serviço público do transporte de passageiros.



PAULO OTTERO

PROFESSOR CATEDRÁTICO

FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

JURISCONSULTO

envolvem poderes que foram objeto de transferência, delegação ou partilha pelo Estado (v. *supra*, nº 2.2.), a lei confere-lhes faculdades genéricas de intervenção decisória sobre diversas áreas, na sequência da solução já resultante da Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto, a saber:

- (i) Prossecução dos seguintes fins públicos<sup>37</sup>:
  - Planeamento e gestão estratégica de desenvolvimento económico, social e ambiental no espaço intermunicipal;
  - Articulação de investimentos municipais de interesse supramunicipal;
  - Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do “Quadro de Referência Estratégico Nacional”;
  - Planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal;
- (ii) Articulação da atuação dos municípios e da Administração central em variadas áreas<sup>38</sup>, salientando-se, a título exemplificativo, nos domínios das infraestruturas (v.g., abastecimento público, saneamento básico, águas residuais e resíduos urbanos), sanitários, educação, ordenamento do território, recursos naturais, segurança e proteção civil, mobilidade, equipamentos públicos, desenvolvimento, cultura, desporto e lazer;
- (iii) Competências transferidas pela Administração central ou delegadas pelos municípios integrantes<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Cf. Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, artigo 81, n.º 1.

<sup>38</sup> Cf. Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, artigo 81, n.º 2.

<sup>39</sup> Cf. Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, artigo 81, n.º 3.



2.4. No âmbito das matérias integrantes da esfera de atuação das comunidades intermunicipais, envolvendo a articulação entre o agir dos municípios e os serviços da Administração central, insere-se a área referente à “mobilidade e transportes”<sup>40</sup>.

Uma tal necessidade de articulação entre o Estado e as estruturas organizativas locais tem subjacente uma conceção que, bem ao contrário de um modelo rígido de separação de interesses públicos e, por conseguinte, de esferas materiais incomunicáveis de intervenção do Estado e dos municípios, cada mais sucede, até por imperativo constitucional, existir, a propósito de cada matéria, uma “miscigenação de interesses” entre aquilo que são os interesses próprios das comunidades locais e os interesses gerais a cargo da comunidade estadual<sup>41</sup>.

Em sentido convergente, o Tribunal Constitucional já afirmou, a propósito de uma questão relativa as comunidades intermunicipais, que “não existe uma separação constitucionalmente estabelecida, estanque e inflexível de atribuições do Estado e das autarquias, fundada numa distinção material rígida entre assuntos locais — que competiriam inteiramente e em exclusivo às autarquias — e assuntos nacionais”<sup>42</sup>.

As palavras do Tribunal Constitucional não poderiam ser mais elucidativas.

Impõe-se, deste modo, uma articulação de esferas de intervenção das estruturas organizativas locais e do Estado, sublinhando-se que “a jurisprudência do Tribunal Constitucional tem considerado que existem domínios que não podem pertencer em exclusivo aos municípios, já que incidem sobre matérias que têm de ser vistas e

<sup>40</sup> Ver, para o 2.º e 3.º artigos do Decreto-Lei n.º 87/91, art. 8.º, al. 1.º, Breve II.

<sup>41</sup> Para mais desenvolvimento, ver PAULO OTERO, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo*, II, pp. 171-172; PAULO OTERO, *Egualdade e Administração Pública, o sentido da vinculação administrativa à jurisdição* (3.ª ed. 1995), pp. 133-134; PAULO OTERO, *Curso Constitucional Português*, II, p. 623.

<sup>42</sup> V. DE AGUIAR, *Intermunicipalismo*, 1996, p. 14; *Revista de Direito Administrativo*, 1996, p. 14.

**PAULO OTERO**

PROFESSOR CATEDRÁTICO

FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

JURISCONSULTO



proseguidas em conexão com o todo nacional, pelo que devem estar abertas a intervenção concorrente das autarquias e do Estado”<sup>43</sup>.

Essa necessidade de convergência de regulações, num cenário de pluralidade ou concurso de fontes<sup>44</sup>, fazendo a autonomia local mover-se dentro do âmbito do espaço definido pelo legislador democrático<sup>45</sup> e das normas provenientes do Direito da União Europeia, mostra-se uma realidade inelutável, incluindo ao nível da esfera material de atuação das comunidades intermunicipais nos domínios da mobilidade e dos transportes.

A esta última área de atuação das comunidades intermunicipais restringiremos a investigação subsequente.

### **C) *Idem*: as comunidades intermunicipais como autoridades de transportes**

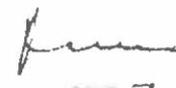
**2.5.** Sabendo-se que a área da mobilidade e dos transportes integra a esfera material de atuação das comunidades intermunicipais, num contexto de expressão de “miscigenação de interesses” entre as comunidades locais e a comunidade estadual (v. *supra*, n.º 2.4.), verifica-se que o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de

<sup>43</sup> Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, de 28 de maio de 2013, cit.

<sup>44</sup> Sobre o tema em geral, cfr. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa a juridicidade*, pp. 440 ss.

<sup>45</sup> Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013, de 28 de maio de 2013, cit.





prossegurem tais fins<sup>50</sup>, segundo diferentes áreas territoriais ou diversos níveis de intervenção<sup>51</sup>.

Restringiremos a nossa atenção à esfera legal de intervenção das comunidades intermunicipais no domínio dos transportes.

**2.6.** As comunidades intermunicipais, enquanto autoridades de transportes e sem embargo da esfera de intervenção legal do Estado<sup>52</sup>, são competentes “quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam integral ou maioritariamente na respetiva área geográfica”<sup>53</sup>, podendo exercer para o efeito poderes provenientes de três diferentes vias:

Integram esses poderes, nos termos do artigo 4º, n.º 2, do Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, os seguintes:

- a) Organização, planeamento, desenvolvimento e articulação das redes e linhas do serviço público de transporte de passageiros, bem como dos equipamentos e infraestruturas a ele dedicados;
- b) Exploração através de meios próprios e ou da atribuição a operadores de serviço público, por meio da celebração de contratos de serviço público ou mera autorização, do serviço público de transporte de passageiros;
- c) Determinação de obrigações de serviço público;
- d) Investimento nas redes, equipamentos e infraestruturas dedicados ao serviço público de transporte de passageiros sem prejuízo de investimento a realizar pelos operadores de serviço público;
- e) Financiamento do serviço público de transporte de passageiros, bem como das redes, equipamentos e infraestruturas a este dedicados, e financiamento das obrigações de serviço público e das compensações pela disponibilização de tarifários sociais bonificados determinados pela autoridade de transportes;
- f) Determinação e aprovação dos regimes tarifários a vigorar no âmbito do serviço público de transporte de passageiros;
- g) Recebimento de contrapartidas pelo direito de exploração de serviço público de transporte de passageiros;
- h) Fiscalização e monitorização da exploração do serviço público de transporte de passageiros;
- i) Realização de inquéritos à mobilidade no âmbito da respetiva área geográfica;
- j) Promoção da adoção de instrumentos de planeamento de transportes na respetiva área geográfica;
- k) Divulgação do serviço público de transporte de passageiros.

(Cf. Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigos 5º a 8º)

(Cf. Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigos 5º a 7º, n.º)

(Cf. Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 7º, n.º)



- (i) Poderes conferidos diretamente pela lei<sup>57</sup>;
- (ii) Poderes delegados pelos municípios<sup>58</sup>;
- (iii) Poderes delegados pelo Estado<sup>59</sup>.

Cumpra ainda salientar que, à luz do Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, as comunidades intermunicipais podem prosseguir as suas atribuições como autoridades de transportes através de três meios:

Podem exercer diretamente os seus poderes, por via dos respetivos órgãos de decisão;

Podem associar-se com outras comunidades intermunicipais, tendo em vista a prossecução conjunta dos respetivos poderes<sup>60</sup>;

Podem delegar as competências em outras entidades públicas<sup>61</sup>.

2.7. No domínio material da autoridade de transporte integra-se, como já se referiu (*supra*, n.º 2.5.), o serviço público de transporte de passageiros, entendido este como “o serviço de transporte de passageiros de interesse económico geral, prestado ao público numa base não discriminatória, nos termos do qual os veículos são colocados à disposição de múltiplas pessoas em simultâneo, que os utilizam mediante retribuição, segundo um regime de exploração previamente aprovado, não ficando ao serviço exclusivo de nenhuma delas”<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> A Lei n.º 100/97, Lei do Serviço Público de Transporte de Passageiros, artigo 3.º, n.º 1.

<sup>58</sup> O Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 6.º, n.º 1.

<sup>59</sup> O Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 3.º, n.º 1, b) e c).

<sup>60</sup> O Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 7.º, n.º 2.

<sup>61</sup> O Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 7.º, n.º 2, n.º 10.

<sup>62</sup> O Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 3.º, n.º 1, b) e c).



Neste âmbito, o serviço público de transporte de passageiros compreende, sem prejuízo da possibilidade de intervenção de várias entidades, por efeito de níveis diferenciados de partilha de poderes (v. *supra*, nº 2.5.), as seguintes principais tarefas a cargo das autoridades de transportes<sup>60</sup>: organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento, fiscalização, determinação das obrigações de serviço público e os tarifários.

A lei definidora do Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros diz-nos que a exploração do serviço público de transportes pode ser feita através de três modos distintos<sup>61</sup>:

- (i) Pelas próprias autoridades de transportes competentes, isto em termos diretos e imediatos, sem intervenção de qualquer terceiro – a própria autoridade de transporte explora o serviço público de transportes;
- (ii) As autoridades de transportes competentes podem atribuir a um terceiro, por via contratual, a exploração do serviço público de transportes, segundo duas diferentes modalidades de contratante:
  - Um operador interno;
  - Outros operadores de serviço público;
- (iii) No caso do serviço de transporte de passageiros expresso, a respetiva exploração pode fazer em regime de acesso livre, mediante simples autorização<sup>62</sup> ou comunicação previa ao IMI<sup>63</sup>.

60. Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 1.º (álnea b).

61. Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 16.º (n.º 1).

62. Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 16.º (n.º 1, alínea c).

63. Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 33.º (n.º 1).



É neste preciso contexto, atendendo ao quadro factual anteriormente descrito como pressuposto da presente investigação (v. *supra*, n.º 1.1.), que se colocam as questões subjacentes à Consulta e relativas à Comunidade Intermunicipal do Oeste.

#### D) *Ibidem*: a situação da Comunidade Intermunicipal do Oeste

2.8. A Comunidade Intermunicipal do Oeste, tendo a sua origem na Associação dos Municípios do Oeste – criada em: 1987 –, resultou da transformação, em 2008, desta última entidade<sup>64</sup>, integrando doze municípios<sup>65</sup>.

Naturalmente que, nos termos do regime emergente da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, a Comunidade Intermunicipal do Oeste integra as atribuições e os poderes conferidos às demais comunidades intermunicipais (v. *supra*, §2.º B)).

Aliás, todas as comunidades intermunicipais gozam dos mesmos poderes conferidos diretamente pela lei, sem prejuízo de, por via dos contratos de delegação de competências, poderem existir diferentes configurações ao nível dos poderes delegados.

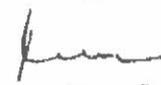
1. enquanto autoridade dos transportes, a Comunidade Intermunicipal do Oeste, além dos poderes que resultam da lei (v. *supra*, n.º 2.6.), goza ainda de poderes que lhe foram conferidos por três diferentes vias contratuais:

- (i) Contratos de delegação de competências dos municípios na Comunidade do Oeste, de modo que esta entidade seja, nos termos expressos, a única autoridade de transportes em toda a região<sup>66</sup>,

64 Cf. <http://www.oeste.mg.pt>

65 De acordo com o artigo 1.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, os seguintes municípios: Alcabala, Alentejo, Arruda dos Vinhos, Bombarda, Cadaval, Ouriz, Oeiras da Raia, Loures, Nazaré, Obidos, Peniche, Sobral de Monte Alentejo e Torre Velha.

66 Cf. <http://www.oeste.mg.pt>



- (ii) Contrato de delegação e partilha de competências entre o Estado e a Comunidade Intermunicipal do Oeste, celebrado em 31 de maio de 2019<sup>67</sup>, visando permitir o exercício por esta última entidade de poderes no âmbito dos títulos de transportes visados pelo Programa de Apoio do Tarifário dos Transportes Públicos disponibilizados pelo operador de serviço público de transporte de passageiros em modo ferroviário pesado, visando reduções tarifárias<sup>68</sup>, entretanto objeto de um aditamento, em outubro de 2019<sup>69</sup>;
- (iii) Contratos de partilha de competências de autoridade de transportes do serviço público de transporte de passageiro inter-regional<sup>70</sup>.

2.9. No exercício dos seus poderes como autoridade de transportes e visando implementar o serviço público de transporte de passageiros, num cenário de termo do prazo máximo de prorrogação da vigência do regime de exploração até agora vigente<sup>71</sup>, a Comunidade Intermunicipal do Oeste pretende implementar, segundo os elementos de facto que nos foram fornecidos (v. *supra*, n.º 1.º.), um modelo de exploração do referido sistema público de transporte de passageiros (e atividades conexas) assente em dois procedimentos:

A aquisição de uma participação social maioritária numa sociedade comercial já existente,

<sup>67</sup> Tr. <https://www.ami-tp.pt>

<sup>68</sup> Neste contexto a delegação abrange poderes conferidos pelo Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de Maio, do Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, e do Decreto-Lei n.º 10/2019, de 1 de Fevereiro, e partilha de competências entre o Estado e a Comunidade Intermunicipal do Oeste, e do Decreto-Lei n.º 10/2019, de 1 de Fevereiro.

<sup>69</sup> Tr. <https://www.ami-tp.pt>

<sup>70</sup> Tr. <https://www.ami-tp.pt>

<sup>71</sup> Tr. <https://www.ami-tp.pt>

PAULO OTERO

PROFESSOR CATEDRÁTICO

FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

JURISCONSULTO

23



Conferir a essa sociedade o estatuto de operador interno, exercendo todas as modalidades permitidas de prestação do serviço público de transporte de passageiros (incluindo o transporte ferroviário) e áreas conexas, tal como sucede com a gestão do estacionamento e a cobrança coerciva de dívidas decorrentes dessa atividade.

Serão tais propósitos juridicamente admissíveis?

Este será o objeto imediato de investigação, analisando-se, separadamente, cada um destes propósitos da Comunidade Intermunicipal do Oeste.



### §3º

## **Sociedade comercial com capitais maioritariamente públicos e exploração do serviço público de transporte de passageiros**

### **A) Parâmetros normativos de referência paramétrica**

**3.1.** Nos termos dos propósitos assumidos pela Comunidade Intermunicipal do Oeste, a exploração do serviço público de transporte de passageiros (e atividades conexas) seria efetuada por um operador interno, devendo para o efeito, em vez de constituir *ex novo* uma sociedade comercial, adquirir uma participação maioritária no capital social de uma empresa privada já existente (*vide supra*, n.ºs 1.1. e 2.9.).

O modelo traçado se, por um lado, envolve a discussão jurídica do tema (i) da aquisição de participações sociais maioritárias em sociedades já existentes e, por outro lado, (ii) a admissibilidade de a uma tal sociedade participada pela Comunidade Intermunicipal do Oeste ser conferida a exploração do serviço público de transporte de passageiros, o certo é que, sendo a resposta ao segundo problema um pressuposto da utilidade da resposta ao primeiro, convoca consigo uma dupla análise da respetiva validade:

Haverá, em primeiro lugar, que aferir a conformidade de um tal modelo com a ordem jurídica da União Europeia, especialmente com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, definidor dos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros:

- Há ainda, em segundo lugar, que indagar se o modelo desejado pela Comunidade Intermunicipal do Oeste se revela conforme à ordem jurídica portuguesa, isto no que diz respeito à aquisição das participações sociais e ao objeto da sociedade em causa, enquanto operador interno do serviço público de transporte de passageiros.

Começemos, precisamente, por aferir a compatibilidade do modelo societário face à exploração do serviço público de transportes de passageiros, à luz da referida dupla referência paramétrica.

### **B) Formas de exploração do serviço público de transporte de passageiros: a perspectiva da União Europeia – princípios gerais**

3.2. Nos termos do Direito Constitucional da União Europeia, o transporte de pessoas e de mercadorias sempre se mostrou essencial na construção do mercado interno<sup>70</sup>, sem prejuízo de, desde o primeiro momento, além de deparar com uma pluralidade de regimes nos diversos Estados-membros, se terem encontrado especialidades no setor dos transportes que o submetteram a regras específicas a começar pela existência de onerosidades decorrentes de estar em causa a prestação de um serviço público passível de justificar particularidade de regime em sede de concorrência.

<sup>70</sup> Cf. S. ZANA E A. ARISDÁSELA, *Direito Administrativo dos Transportes*, in J. M. ESPICHEL (coord.), *Direito Administrativo Especial*, 5.ª ed., (Lisboa, 2011), pp. 327 e 376.

<sup>71</sup> Neste sentido, cf. BOSE-BIRNBAUMER, *Derecho Administrativo - Parte Especial*, Madrid, 1998, p. 876; G. DE GRIECO, DIANA URAN, Y GEMELLI, *Transporti terrestri e relativo servizio pubblico*, in MARIANOPILOTTI (coord.), *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, (Milano, 1997), p. 125.



Sabendo-se que os transportes integram o objeto de uma política europeia comum<sup>74</sup>, num propósito de liberalizar e harmonizar as diferentes políticas dos Estados-membros<sup>75</sup>, num contexto de uma estrutura em rede<sup>76</sup>, a matéria referente ao transporte de passageiros insere-se no conceito de serviço público<sup>77</sup>, admitindo-se auxílios ou compensações das obrigações de serviço público, por força do artigo 93<sup>o</sup> do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, numa clara solução de caráter especial face ao estatuído no seu artigo 106<sup>o</sup><sup>78</sup>.

3.3. Sem prejuízo de uma anterior regulamentação europeia<sup>79</sup>, revogada pelo Regulamento (CE) n<sup>o</sup> 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007<sup>80</sup>, o serviço público de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros assenta hoje – salvo no diz respeito aos serviços explorados por razões históricas ou turísticas<sup>81</sup> – nas seguintes linhas estruturais:

<sup>74</sup> Cfr. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 90.

Para mais desenvolvimentos, cfr. GUIDO GRIECO – DIANA URANIA GAILELLA, *Transporti terrestri e relativo servizio pubblico*, pp. 1245 ss.; SUZANA LAVAREIS DA SILVA, *Direito Administrativo dos Transportes*, pp. 428 ss.

<sup>75</sup> Cfr. JOSÉ BERMÉJO VERA, *Derecho Administrativo – Parte Especial*, p. 876.

<sup>76</sup> Sobre o conceito, cfr. JUAN JOSÉ MONTERO PASCUAL, *La intervención pública en los transportes*, in ENRIQUE LINDE PANIAGUA (coord.), *Parte Especial del Derecho Administrativo – La intervención de la Administración en la sociedad*, Madrid, 2007, p. 564.

<sup>77</sup> Cfr. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 93.

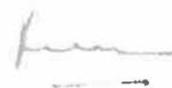
<sup>78</sup> Cfr. Regulamento (CE) n<sup>o</sup> 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, considerando preambular (3).

Para uma referência mais desenvolvida ao regime europeu antes vigente, designadamente ao resultante dos Regulamentos (CEE) n<sup>os</sup> 1191/69 e 1107/70 do Conselho, cfr. GUIDO GRIECO – DIANA URANIA GAILELLA, *Transporti terrestri e relativo servizio pubblico*, pp. 1250 ss.

<sup>79</sup> Cfr. artigo 10.1, n.1 e 2, do Regulamento (CE) n<sup>o</sup> 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007.

<sup>80</sup> Excluindo do seu âmbito de regulação, cf. artigo 1.1, n.2, do Regulamento (CE) n<sup>o</sup> 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007.





- (v) Reconhecimento da facultade de as autoridades competentes escolherem livremente os seus operadores de serviço público, visando organizar de forma mais adequada os respetivos serviços públicos de transporte de passageiros, respeitados que sejam os princípios da transparência, da igualdade de tratamento dos operadores concorrentes e da proporcionalidade<sup>87</sup>;
- (vi) Verificando-se a atribuição de compensação<sup>88</sup> e/ou de direito exclusivo, a utilização do contrato de serviço público entre a autoridade competente e o operador de serviço público seleccionado é um elemento indispensável, enquanto instrumento destinado a determinar as obrigações de serviço público e as contrapartidas concedidas<sup>89</sup>;
- (vii) Irrelevância de os serviços públicos de transporte de passageiros serem operados por empresas públicas ou privadas<sup>90</sup>, uma vez que o conceito de “operador de serviço público” abrange qualquer empresa pública ou privada e ainda um agrupamento de empresas públicas e privadas ou qualquer organismo público<sup>91</sup>;
- (viii) A organização da rede de transportes públicos de passageiros pode compreender a prestação efetiva desse serviço de transporte e ainda “toda

<sup>87</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, considerando preambular (9, 1.ª parte) e artigo 5.

<sup>88</sup> Qualquer compensação pelo serviço público se encontra pautada pelas regras definidas pelos artigos 4.º e 6.º, assim como pelo Anexo ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007.

<sup>89</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, considerando preambular (9, 2.ª parte) e artigo 7.º, n.º 1.

<sup>90</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, considerando preambular (9, 1.ª parte).

<sup>91</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, artigo 2.º, alínea d).





Através de um terceiro, sendo esse operador do serviço público escolhido à luz das regras europeias em matéria de contratação e concessões<sup>100</sup>;

- (xi) Num cenário de risco de interrupção da prestação de serviços de transporte de passageiros, as autoridades competentes estão habilitadas a tomar as medidas de emergência necessárias<sup>101</sup>;
- (xii) Em matéria de contratos de serviço público para o transporte ferroviário de passageiros, permite-se às autoridades competentes que celebrem por ajuste direto os respectivos contratos<sup>102</sup>;
- (xiii) A utilização do ajuste direto exige maior transparência nos respectivos contratos de serviço público<sup>103</sup>;
- (xiv) Reconhece-se, expressamente, a admissibilidade de, verificadas certas circunstâncias, serem concedidas compensações pela prestação do serviço público de transporte de passageiros<sup>104</sup>.

**3.4.** Quais as ilações que, atendendo aos princípios expostos e resultantes do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, se podem extrair face a situação de exploração do serviço público de transportes de passageiros com aplicabilidade às comunidades intermunicipais?

<sup>100</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, considerando preambular (20) e artigos 5.º, n.º 1 e 7.º.

<sup>101</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, considerando preambular (24) e artigo 7.º, n.º 5.

<sup>102</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, considerando preambular (36) e artigo 7.º, n.º 6.

<sup>103</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, considerando preambular (50).

<sup>104</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, considerando preambular (33 a 35) e artigos 17.º, n.ºs 2 e 3, 6.º e 9.º.



Entendemos serem cinco as principais ilações:

- (i) *Primeira ilação* – o Direito da União Europeia permite que uma autoridade pública, envolvendo um agrupamento de autoridades locais, possa assegurar a “autoprestação” dos serviços públicos de transporte de passageiros, por si, diretamente, ou através de um operador interno<sup>105</sup>, sem prejuízo de também permitir que um terceiro o faça;
- (ii) *Segunda ilação* – se se tratar de uma situação de “autoprestação” por via de um operador interno, a adjudicação do contrato de serviço público pode fazer-se por ajuste direto, sem necessidade de um procedimento concursal;
- (iii) *Tercera ilação* – é juridicamente irrelevante se o operador do serviço público assume uma forma organizativa de entidade pública ou de entidade privada;
- (iv) *Quarta ilação* – o contrato de serviço público, além da prestação efetiva do serviço de transporte público de passageiros (incluindo o transporte ferroviário), pode compreender também uma série de outras atividades e funções conexas;
- (v) *Quinta ilação* – o contrato de serviço público pode envolver a atribuição de direito de exclusivo ao operador de serviços públicos e ou a concessão de uma compensação financeira.

Concentremos a nossa atenção, atendendo ao objeto da presente Consulta, a exploração do serviço público de transporte de passageiros através de um operador interno.

<sup>105</sup> Uma vez que qualquer Estado deste âmbito pode optar por ser “autoprestador” do serviço público a fim de regulamentar o ET no âmbito do Tratado de Funcionamento da UE, não se pode considerar presumida (11).



### **C) Idem: o estatuto do operador interno no Direito da União Europeia**

**3.5.** Sabemos já que o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, permite que as comunidades intermunicipais, enquanto estruturas organizativas que se subsumem no conceito de “autoridade competente”<sup>106</sup> ou de agrupamento de autoridades competentes a nível local<sup>107</sup>, podem, além de prestar por si serviços de transporte público ou adotar um procedimento concursal que adjudique a um terceiro o exercício de uma tal atividade, recorrer a um operador interno que garanta a gestão e exploração de tais serviços.

Se a autoridade competente optar pela hipótese de recorrer a um operador interno, o Direito da União Europeia estabelece um regime que se pode resumir nos seguintes traços:

- (i) O operador interno é uma entidade juridicamente distinta da autoridade competente, exercendo esta sobre aquele “um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços”<sup>108</sup>;
- (ii) Esse controlo análogo pode consubstanciar-se ou envolver uma das seguintes manifestações<sup>109</sup>:

Nível de presença nos órgãos de administração, direção ou supervisão:

<sup>106</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, artigo 2.º, alínea b)

<sup>107</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, artigo 5.º, d)

<sup>108</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, artigo 2.º, alínea b), e artigo 5.º, a)

<sup>109</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, artigos 5.º, b) e c), alínea a)



**PAULO OTERO**

PROFESSOR CATEDRÁTICO

FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

JURISCONSULTO

— Disposições estatutárias relativas à propriedade, à influência e controlo efetivos sobre as decisões estratégicas e as decisões individuais de gestão:

- (iii) Não se exige a titularidade de 100% do capital social pela autoridade pública competente, desde que se verifique uma influência pública dominante e o controlo possa ser determinado com base em outros critérios<sup>110</sup>;
- (iv) Admite-se mesmo, em termos expressos, que o operador interno se reconduza a uma situação de parceria público-privada<sup>111</sup>;
- (v) Condiciona-se, porém, a atuação do operador interno (ou de qualquer entidade sobre a qual ele exerça uma influência dominante) as seguintes limitações:

Tem de exercer integralmente a sua atividade de transporte público de passageiros no interior do território da respetiva autoridade competente a nível local<sup>112</sup>.

— Não pode participar em concursos organizados fora do território da autoridade competente a nível local<sup>113</sup>, exceto nos dois últimos anos do termo de vigência do contrato de serviço público que lhe tenha sido adjudicado por ajuste direto, se tiver sido decidido submeter a concurso os serviços de transporte de passageiros

<sup>110</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de outubro de 2007, sobre o transporte público rodoviário de passageiros.

<sup>111</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de outubro de 2007, sobre o transporte público rodoviário de passageiros.

<sup>112</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de outubro de 2007, sobre o transporte público rodoviário de passageiros.

<sup>113</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de outubro de 2007, sobre o transporte público rodoviário de passageiros.



abrangidos pelo seu contrato e não tiver celebrado outros contratos por ajuste direto<sup>114</sup>

- (vi) Se existir subcontratação, o operador interno é obrigado a prestar ele próprio a maior parte do serviço público de transporte de passageiros<sup>115</sup>, extraindo-se, *a contrario sensu*, que as atividades conexas passíveis de ser incluídas no contrato de serviço público podem ser subcontratadas;
- (vii) Todo o presente regime, sendo implementado pelos Estado-membros, deve garantir mecanismos de revisão expedita e de acesso a um órgão jurisdicional, visando a defesa da legalidade, designadamente por parte de terceiros que sejam contrainteressados<sup>116</sup>.

**3.6.** Tendo presente o quadro jurídico do operador interno que se encontra investido da exploração do serviço público de transporte de passageiros, tal como resulta do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, quais as ilações que se podem retirar?

Consideramos serem duas as principais ilações a extrair:

- (i) *Primeira ilação* – o operador interno pode ser uma sociedade mista, incluindo uma parceria público-privada, desde que exista uma influência pública dominante, permitindo que a autoridade pública exerça sobre o operador interno um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços;

<sup>114</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, artigo 7.º, n.º 7 (última c.)

<sup>115</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, artigos 5.º e 2.º alínea c)

<sup>116</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, artigo 5.º, n.º 1

- (ii) *Segunda ilação* – a atividade do operador privado sofre limitações quanto ao seu âmbito de atuação territorial.

**D) Idem: conclusões face ao modelo proposto pela Comunidade Intermunicipal do Oeste**

3.7. Os elementos recolhidos do Direito da União Europeia permitem concluir, sem margem para dúvidas, no que diz respeito à exploração do serviço público de transporte de passageiros, tal como a Comunidade Intermunicipal do Oeste pretende configurar o modelo organizativo (v. *supra*, n.º 1.1.) o seguinte:

- a) Primeira conclusão – a Comunidade Intermunicipal do Oeste pode servir-se de uma sociedade própria que, atendendo ao facto de ser titular de uma participação social maioritária, lhe garante uma influência pública dominante, funcionando como seu operador interno;
- b) Segunda conclusão, se a Comunidade Intermunicipal do Oeste pode configurar uma sociedade maioritariamente por si participada como seu operador interno, mostra-se irrelevante, à luz do princípio da neutralidade do Direito Europeu face ao regime da propriedade<sup>1</sup>, que o faça através da criação *ex novo* de uma tal sociedade ou por via da aquisição de participações sociais maioritárias de uma sociedade já antes constituída;
- c) Tercera conclusão – o contrato de serviço público a celebrar pela Comunidade Intermunicipal do Oeste, tendo por objeto a realização efetiva pelo operador interno da prestação do serviço público de transporte

<sup>1</sup> Cf. Tratado sobre o Funcionamento da UE, art.º 107, par.º 1) e Regulamento (UE) nº 1055/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de novembro de 2012, considerando quinquagésimo (124).



de passageiros (incluindo o transporte ferroviário) e ainda atividades conexas, deve ser adjudicado através de um procedimento por ajuste direto.

3.8. Se a leitura destas três conclusões permite, numa primeira análise, encontrar resposta favorável à pretensão da Comunidade Intermunicipal do Oeste no que diz respeito ao modelo preconizado de exploração do serviço público de transporte de passageiros, a verdade é que o Direito da União Europeia, numa expressão concretizadora do princípio da subsidiariedade, configura o modelo de adjudicação da exploração do serviço público de transporte de passageiros como assumindo uma natureza dispositiva face aos Estados-membros:

- (i) Todo o regime permissivo sobre as diferentes entidades passíveis de prestar os serviços de transporte público – desde a própria autoridade local, um seu operador interno ou um terceiro – só será aplicado “salvo proibição prevista no direito nacional”<sup>118</sup>;
- (ii) A utilização do procedimento por ajuste direto para a adjudicação de contratos de serviço público com um operador interno só será possível se o direito nacional dos Estados-membros o não proibir<sup>119</sup>;
- (iii) A própria admissibilidade de uma parceria público-privada ou de uma sociedade mista, desde que sujeita a uma influência pública dominante, funcionar como operador interno poderá ser objeto de proibição pelo direito nacional<sup>120</sup>;

<sup>118</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, artigo 5.º, n.º 2.

<sup>119</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, artigo 5.º, n.º 2.

<sup>120</sup> Cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, artigo 5.º, n.º 2.



- (iv) Mesmo a adjudicação por ajuste direto dos contratos de serviço público relativos ao transporte ferroviário só será aplicada “salvo proibição da legislação nacional”<sup>121</sup>.

Perante um tal cenário de soluções concetuais de natureza dispositiva, torna-se imperioso analisar como é que a lei portuguesa configura a admissibilidade (ou não) de uma comunidade intermunicipal conferir a uma sociedade de capitais maioritariamente públicos, e por via de ajuste direto, a exploração do serviço público de transporte de passageiros.

Este será objeto imediato de investigação.

### **E) Formas de exploração do serviço público de transporte de passageiros: a lei portuguesa**

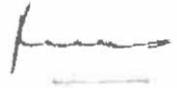
3.9. A matéria referente às formas de exploração do serviço público de transporte de passageiros encontra-se disciplinada no Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e suas alterações subsequentes (v. *supra*, n.º 1.3. (ii)).

A leitura deste diploma permite elencar as seguintes ideias quanto as formas de exploração do serviço público de transporte de passageiros:

- (i) Reconhece-se a existência de uma pluralidade de entidades como autoridades de transportes<sup>122</sup> – o Estado, os municípios, as comunidades

<sup>121</sup> Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de outubro de 2004, artigo 5.º, al. b).

<sup>122</sup> Cf. Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigos 5.º a 8.º



intermunicipais e as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (v. *supra*, n.º 2.5.):

- (ii) Cada uma destas autoridades de transporte pode, dentro da sua esfera de competência, explorar o serviço público de transporte de passageiros, seja em termos diretos, ou por via de sua atribuição, através de um contrato de serviço público, a um operador interno ou a outros operadores, além de, tratando-se de um serviço público de passageiros expresso, também poder ser atribuído através de autorização<sup>123</sup>;
- (iii) O conceito de operador interno é recortado nos termos do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, traduzindo “qualquer operador de serviço público que constitui uma entidade juridicamente distinta da autoridade de transportes, sobre a qual a autoridade de transportes competente a nível local, regional ou nacional (...) ou, em caso de agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente, exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços”<sup>124</sup>;
- (iv) A atividade desenvolvida pelos operadores internos, sendo passível de ser desenvolvida diretamente ou através de subcontratação, deve ser efetuada em conformidade com Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007<sup>125</sup>;
- (v) A exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ser adjudicada por ajuste direto no caso de operadores internos (e ainda face a outros operadores de serviço público), nos termos previsto no artigo 5º

123. Decreto-Lei n.º 153/2007, de 27 de março, “Serviço Público de Transportes de Passageiros”, artigo 10.º, n.º 1.  
 124. Regulamento Jurídico de Serviços Públicos de Transporte de Passageiros, artigo 3.º, alínea (a).  
 125. Regulamento Jurídico de Serviços Públicos de Transporte de Passageiros, artigo 1.º, n.º 1.



do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, e do Código dos Contratos Públicos<sup>126</sup>.

- (vi) A preparação e a aprovação do procedimento de seleção dos operadores do serviço público pertencem à autoridade de transportes competente<sup>127</sup>;
- (vii) Se do procedimento adotado resultar a possibilidade de emergirem encargos para o Orçamento do Estado, exige-se uma prévia aprovação governamental, sob pena de nulidade do ato de adjudicação<sup>128</sup>;
- (viii) O contrato de serviço público pode ser configurado como contrato de concessão ou contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros<sup>129</sup> <sup>130</sup>, sem prejuízo de ser possível uma combinação de ambos os tipos de contratos<sup>131</sup>;
- (ix) O contrato de serviço público, além da efetiva prestação do serviço de transporte de passageiros, pode também, naturalmente dentro do âmbito material das competências das autoridades de transportes<sup>127</sup>, e tendo presente os diferentes mecanismos de financiamento das obrigações de

126. Cf. Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 19.º, n.º 1.

127. Cf. Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 18.º, n.º 1.

128. Cf. Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 18.º, n.º 1.

129. Cf. Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 29.º, n.º 1.

130. Nos termos da lei, isto é, do artigo 30.º, n.ºs 2 e 3, do Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, os dois tipos de contratos diferenciam-se nos seguintes termos:

1. O contrato de concessão do serviço público de transporte de passageiros é aquele em que o operador do serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinado pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas nos passageiros;

2. O contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros é aquele em que o operador do serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinado pela autoridade de transportes competente mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma;

131. Cf. Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 30.º, n.º 1.

132. Cf. Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 1.º, n.º 2.



serviço público de transporte de passageiros, envolvendo a afetação do produto, por exemplo, das seguintes receitas:

- Receitas de outras atividades, designadamente de estacionamento<sup>133</sup>;
- Receitas de exploração comercial e publicidade nos serviços públicos de transporte de passageiros<sup>134</sup>;

Outras receitas decorrentes da eventual operação de serviços intermediários, tal como sucede com canais de venda ou de serviços conexos<sup>135</sup>;

determinar a suscetibilidade de, em conformidade com a solução resultante do Direito da União Europeia (v. *supra*, n.º 3.4. (iv)), incluir no seu objeto tais atividades conexas ou relacionadas, a título acessório ou complementar, com o objeto principal que é, em qualquer caso, a prestação do serviço público de transporte de passageiros.

**3.10.** Tendo presentes as mencionadas linhas resultantes da lei nacional sobre as formas de exploração do serviço público de transporte de passageiros (v. *supra*, n.º 3.9.), assim como o estudo efetuado sobre o estatuto do operador interno no Direito da União Europeia (v. *supra*, §2.1.C)), estamos em condições de responder a uma das questões centrais que a presente Consulta coloca: pode, à luz do Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros, um operador interno ser uma sociedade comercial de capitais maioritariamente públicos?

Respondemos em sentido afirmativo, isto por três ordens de razões:

[33] Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 11.º, n.º 1, alínea c);  
[34] Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 11.º, n.º 1, alínea g);  
[35] Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 11.º, n.º 1, alínea f);





a verdade é que o Direito português não tem qualquer norma a excluir que uma sociedade de capitais maioritariamente públicos possa funcionar como operador interno, seja essa sociedade constituída *ex novo* ou, em alternativa, resultar da aquisição de participações sociais de uma sociedade já existente;

Se não há qualquer norma proibitiva de uma tal possibilidade no Direito português, então aplica-se na íntegra o regime permissivo traçado pelo Direito da União Europeia:

- (iii) Em terceiro lugar, o Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros, além de não conter qualquer norma proibitiva da possibilidade de uma sociedade de capitais maioritariamente públicos poder funcionar como operador interno, expressamente diz que a exploração por operadores internos do serviço público de transportes de passageiros deve ser feita “em conformidade com o disposto no Regulamento”<sup>136</sup>, isto é, segundo os termos do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007<sup>137</sup>, solução essa confirmada com a remissão para o artigo 5º desse Regulamento sobre o modo como se deve processar a adjudicação da exploração do serviço público de transporte de passageiros a operadores internos<sup>138</sup>.

Deste modo, o Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros acolhe, expressamente, por remissão (ou

<sup>136</sup> Cf. Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 17º, n.º 1.

<sup>137</sup> Cf. Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 3º (alinéa m).

<sup>138</sup> Cf. Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 10º, n.º 1.





(em termos originários ou supervenientes, se pode funcionar como operador interno para efeitos de exploração do serviço de transporte de passageiros.

### **F) Idem: conclusões face ao modelo proposto pela Comunidade Intermunicipal do Oeste**

**3.11.** Tendo agora como base normativa paramétrica o Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros, verifica-se que se podem extrair as seguintes conclusões face ao modelo de exploração do serviço público de transporte de passageiros preconizado pela Comunidade Intermunicipal do Oeste (v. *supra*, nº 1.1.):

- a) Primeira conclusão: a Comunidade Intermunicipal do Oeste pode ter como operador interno da prestação do serviço público de transporte de passageiros uma sociedade de capitais maioritariamente públicos por si constituída ou, em alternativa, adquirir participações sociais maioritárias numa sociedade comercial já existente;
- b) Segunda conclusão: a Comunidade Intermunicipal do Oeste pode adjudicar, por ajuste direto, a exploração do serviço público de transporte de passageiros ao referido operador interno;
- c) Terceira conclusão: o contrato de serviço público a celebrar pela Comunidade Intermunicipal do Oeste tendo como objeto principal a prestação do serviço público de transporte de passageiros, pode também envolver atividades conexas ou relacionadas, a título acessório ou complementar, face ao seu objeto principal

**3.12.** Uma dúvida, porém, importa ainda esclarecer



Se o modelo de exploração do serviço público de transporte de passageiros arquitetado pela Comunidade Intermunicipal do Oeste, envolvendo a aquisição de participações sociais maioritárias de uma sociedade comercial já existente e conferindo-lhe o estatuto de operador interno (v. *supra*, n.º 3.10.), se mostra compatível com o Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros (v. *supra*, n.º 3.11.), o certo é que se torna premente apurar o seguinte:

- Aferir, por um lado, se esse mesmo modelo é conforme ao regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto;
- E, em caso afirmativo, determinar, por último, os aspetos procedimentais relevantes para a sua implementação.

Esse será o objeto do capítulo seguinte da presente investigação.



#### §4<sup>o</sup>

### **Aquisição de participação social maioritária pela Comunidade Intermunicipal do Oeste e prestação do serviço público de transporte de passageiros**

#### **A) O regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais**

4.1. Se o estudo até agora realizado, circunscrito ao regime europeu e nacional do serviço público de transporte de passageiros, permitiu concluir pela admissibilidade de a Comunidade Intermunicipal do Oeste criar um operador interno, por via da uma sociedade de capitais maioritariamente públicos, resultante da aquisição de participações sociais de uma sociedade comercial já existente (v. *supra*, n.ºs 3.7. e 3.11.), importa agora determinar se essa aquisição de uma participação social maioritária numa sociedade que não foi para o efeito criada, sendo antes uma entidade que já opera no âmbito do setor privado, se mostra uma solução compatível com o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais.

4.2. Observando o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, tal como resulta da versão hoje vigente da Lei nº 50/2012, de 31 de agosto, podemos extrair as seguintes considerações:

- (i) O objeto da própria lei, diferentemente das situações de constituição de empresas locais e a aquisição de participações sociais em entidades de



natureza privada (ou cooperativa), por parte de municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas<sup>140</sup>, permite afirmar o seguinte:

Uma vez que as comunidades intermunicipais são associações (públicas) de municípios (v. *supra*, n.ºs 2.1, e 2.2.), estas entidades podem constituir novas sociedades comerciais ou, em alternativa, adquirir participações sociais em entidades que foram constituídas ao abrigo da lei comercial<sup>141</sup>:

Fazendo-o, as comunidades intermunicipais assumem a natureza de “entidades públicas participantes”<sup>142</sup> e os entes de que estas são titulares de participações sociais designam-se de “sociedades comerciais participadas”<sup>143</sup>:

- (ii) Em qualquer caso, a constituição de empresas locais ou a simples participação no capital de sociedades comerciais tem de se fundamentar “na melhor prossecução do interesse público”<sup>144</sup> e, no caso da constituição de empresas locais, exige-se ainda que essa opção seja, por razões de especificidade técnica e material da atividade a desenvolver, a solução mais conveniente face a uma gestão direta<sup>145</sup>:

É sempre a melhor prossecução do interesse público, aferida face a cada situação concreta, numa “exigência de demonstração de uma

<sup>140</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 1.º, n.º 2.

<sup>141</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 3.º, 1.º, n.º 2. No mesmo sentido, cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local* (Coimbra, 2012), pp. 94 e 159-160.

<sup>142</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 3.º, n.º 2.

<sup>143</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 3.º, n.º 2.

<sup>144</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 3.º, n.º 2, parte final.

<sup>145</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 3.º, n.º 2, parte final.



vantagem comparativa<sup>147</sup>, que constitui o fundamento determinante da constituição de uma empresa local ou da aquisição de participações sociais<sup>147</sup>:

Se não existir um fundamento de interesse público ou se essa forma de prossecução do interesse público não for tida como sendo a melhor, nos termos da fundamentação justificadora da solução, carece de validade a constituição da empresa local ou a aquisição da participação social:

- (iii) Sem prejuízo da possibilidade de serem constituídas, à luz da lei comercial, empresas locais integralmente de capitais públicos (sejam ou não sociedades unipessoais)<sup>148</sup>, a participação das entidades públicas locais no capital de uma sociedade (comercial ou civil sob forma comercial<sup>149</sup>) de capitais mistos pode fazer-se em dois cenários distintos:

— A participação pode traduzir o constituir *ex novo* ou *ab initio* de uma sociedade de capitais mistos:

A participação poderá envolver a aquisição de participações sociais de uma sociedade já existente, transformando-a, em termos supervenientes, numa sociedade de capitais mistos<sup>150</sup>, podendo

<sup>147</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, p. 67.

<sup>148</sup> Especificamente sobre a vinculação ao interesse público como fundamento da atuação empresarial pública, cf. PAULO OTERO, *Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica no Sector Empresarial do Estado*, Coimbra, 1998, pp. 122 ss.

<sup>149</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 19.º n.º 2 e 3.

<sup>150</sup> Admitindo estas duas possibilidades, cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, p. 94.

Neste último sentido, admitindo esta mesma possibilidade de aquisição por entidades públicas locais de participações sociais de sociedades já existentes, cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, pp. 95 e 259 ss.

dizer-se, neste cenário, que a entidade pública “entra” para uma sociedade<sup>151</sup>;

(iv) Em qualquer destas hipóteses, esteja em causa a *constituição* de uma nova sociedade de capitais mistos ou a *transformação* em sociedade de capitais mistos de uma sociedade privada (i) existente, a intervenção das entidades públicas locais pode envolver duas diferentes condutas e, por consequência, dois diferentes regimes jurídicos:

— Se a participação pública no capital social confere, em termos diretos ou indiretos, uma influência dominante da entidade pública participante, segundo alguns dos critérios definidos pela lei<sup>152</sup> designadamente, através da titularidade (originária ou por via da aquisição superveniente) da maioria do capital<sup>153</sup>, dando origem, em qualquer das situações, a um “empresa local”<sup>154</sup>, todo o seu regime jurídico obedece as regras resultantes do Capítulo III do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais<sup>155</sup>;

— Se, pelo contrário, a participação das entidades públicas locais em sociedades de capitais mistos não lhes confere qualquer influência pública dominante, desde logo porque se trata de uma participação

<sup>151</sup> Neste sentido, cf. PEDRECOSTA CADEZALLES, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, p. 178.

<sup>152</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 9.º, n.º 1, alínea a), b) e c)º.

<sup>153</sup> Cf. REGIME JURÍDICO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL E DAS PARTICIPAÇÕES LOCAIS, Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local, artigo 9.º, n.º 1, alínea a).

<sup>154</sup> Cf. PEDRECOSTA CADEZALLES, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, op. cit., p. 178.

<sup>155</sup> No que diz respeito ao regime da PEDRECOSTA CADEZALLES, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, pp. 58, 59, 258, 259.



PAULO OTTERO

PROFESSOR CATEDRÁTICO

FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

JURISCONSULTO

social minoritária, podendo surgir (em termos originários ou supervenientes) uma sociedade comercial participada (e não uma “empresa local”)<sup>156</sup>, encontra-se a sua disciplina regida pelas regras resultantes do Capítulo IV do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais<sup>157</sup>:

(v) Em todos os cenários, a intervenção da entidade pública local encontra-se limitada por dois princípios nucleares:

- O objeto social das sociedades cujo capital (maioritária ou minoritariamente) é titulado por uma entidade pública local tem sempre de prosseguir fins de (relevante) interesse público<sup>158</sup>, sendo a lei mais exigente na definição do objeto social das “empresas locais” criando um verdadeiro *numerus clausus*, por via de cláusulas gerais<sup>159</sup>, isto em termos comparativos ao objeto social das sociedades meramente participadas, qualificando a atividade de transporte de passageiros como integrando o conceito de “serviço de interesse geral”<sup>160</sup>;
- O objeto social de tais sociedades com capital titulado por uma entidade pública local, podendo compreender mais do que uma

Trazendo esta distinção, cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, pp. 106 e 259.

<sup>156</sup> Neste sentido, cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, pp. 58-59 e 258 ss.

Note-se, que, nos termos da lei é possível ainda que as entidades públicas locais participem na constituição de fundações, cooperativas, associações de direito privado e em outras entidades, nos termos definidos pelo Capítulo V do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Sociais (artigos 56<sup>o</sup> a 60<sup>o</sup>).

<sup>157</sup> Cfr. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigos 20<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 1, c.

3.

Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, p. 108.

<sup>158</sup> Cfr. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 45<sup>o</sup>, alínea 1<sup>a</sup>.

11



atividade<sup>161</sup> – falando-se, por isso, em “objeto social misto ou plural”<sup>162</sup> –, tem de se fazer no âmbito das atribuições da respetiva entidade pública participante<sup>163</sup>:

- (vi) A violação destes parâmetros limitativos da intervenção da entidade pública local determinará a nulidade da respetiva deliberação administrativa constitutiva da entidade ou da aquisição da participação social<sup>164</sup>, contaminando todos os atos a jusante:

O interesse público justificativo do objeto social e o situar-se esse objeto dentro das atribuições da entidade participante são elementos essenciais.

A ausência de um destes elementos envolve a nulidade do contrato de sociedade ou de compra das participações sociais<sup>165</sup>:

- (vii) Em qualquer dos anteriores cenários, seja a participação das entidades públicas locais o resultado da criação *ex novo* de uma sociedade mista ou, por via da aquisição de participações sociais de uma sociedade comercial já existente, uma transformação superveniente desta numa sociedade mista, o regime jurídico, sem prejuízo de especificidades próprias<sup>166</sup>, apresenta semelhanças estruturais, sintetizáveis em quatro pontos:

<sup>161</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais – art. 10.º, n.º 1.

<sup>162</sup> Neste sentido, cf. PEDRO COSTA GONÇALVES *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, p. 109.

<sup>163</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais – art. 20.º, n.º 1, c. 3.º.

<sup>164</sup> Neste sentido, cf. ainda o parágrafo 1.º, c. 1.º, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, art. 30.º, n.º 1.

<sup>165</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, pp. 128-129.

<sup>166</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, pp. 99-105, art. 26.º, c. 1.º.



Necessidade de um procedimento interno deliberativo por parte da entidade pública participante;

Intervenção procedimental de estruturas administrativas da Administração central;

- Sujeição a visto do Tribunal de Contas;
- Efetivação da operação através da lei comercial;

- (viii) A titularidade por uma entidade pública local de uma participação social maioritária, fazendo a respetiva sociedade comercial estar sujeita a uma influência pública dominante, integra a sociedade no setor empresarial da entidade pública titular da maior participação social ou daquela que, por via de outros critérios, exerça influência dominante<sup>167</sup>.

4.3. Sem prejuízo de posterior desenvolvimento da complexidade do procedimento legalmente estabelecido para a aquisição de participações sociais maioritárias pelas comunidades intermunicipais (v. *infra*, §3º, B)), podemos concluir, tendo presente as considerações até agora traçadas do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (v. *supra*, nº 4.2.) e os propósitos genéricos do modelo pretendido pela Comunidade Intermunicipal do Oeste (v. *supra*, nº 1.1.), o seguinte:

- a) Primeira conclusão: a Comunidade Intermunicipal do Oeste pode adquirir participações sociais numa sociedade comercial já existente, visando conferir a esta entidade o desenvolvimento da atividade de transporte de passageiros, uma vez que estamos diante de:

<sup>167</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artº 11.1. Em termo dominantes, cf. PEDRO COSÉ Y GÓNGORA ALVIZ, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, pp. 71 e 72.





## **B) Idem: o procedimento de aquisição de participações sociais em sociedades comerciais**

**4.4.** Sabendo-se que a aquisição maioritária de participações sociais de uma sociedade comercial já existente, transformando-a, por envolver uma influência pública dominante, em “empresa local”, faz sujeitar todo o procedimento ao estipulado no Capítulo III do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (v. *supra* n.º 4.2. (iv)), compre, neste contexto, diferenciar as seguintes quatro fases:

- (f) Primeira fase: a decisão de aquisição das participações sociais;
- (g) Segunda fase: a seleção da sociedade participada;
- (h) Terceira fase: a intervenção do Tribunal de Contas;
- (i) Quarta fase: a materialização jurídico-formal da aquisição das participações sociais.

Analise, separadamente, cada uma destas fases.

- (iii) Por outro lado, estando em causa uma limitação à liberdade de iniciativa económica, não se deve presumir, ante o silêncio da lei, que uma sociedade comercial não possa desenvolver, mais do que uma atividade, qualquer omissão reguladora da matéria, ser integrada ou interpretada no sentido favorável à ampliação dessa liberdade delimitada sem objeto social, aplicando-se o princípio geral emergente do artigo 20.º, n.º 1, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais.
- (iv) Por último, está responsável também a solução que, à luz de uma interpretação em conformidade com o direito da União Europeia, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de outubro de 2007, habilita, v. *supra*, n.ºs 3.4 (iv), 3.5.1.



#### (a) Primeira fase: decisão de aquisição das participações sociais

4.5. O procedimento de aquisição das participações sociais tem como primeiro momento procedimental a própria decisão se vai (ou não) ser adquirida uma participação social maioritária numa sociedade comercial já existente:

- (i) Trata-se de uma decisão que integra a competência do órgão deliberativo da entidade pública participante, apesar de a iniciativa pertencer ao órgão executivo<sup>169</sup> – no caso presente, uma vez que se trata de uma comunidade intermunicipal, a competência decisória pertence à assembleia intermunicipal, sob proposta do conselho intermunicipal, a qual poderá ser preparada pelo secretariado executivo intermunicipal;
- (ii) Todavia, antes de qualquer decisão formal sobre a aquisição de participações sociais, existe todo um conjunto de estudos técnicos que, assumindo natureza preparatória, têm de ser realizados, visando aferir a viabilidade económico-financeira e a racionalidade económica de uma tal aquisição<sup>170</sup>, salientando-se os seguintes<sup>171</sup>:

Plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento;

Demonstração da viabilidade e sustentabilidade económica e financeira do propósito;

Identificação dos ganhos de qualidade e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através da solução pretendida.

<sup>169</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 22.º, al.

<sup>170</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 32.º, n.º 6.

<sup>171</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 32.º, n.º 6.



Justificação das necessidades que se pretendem satisfazer com a solução em causa

- Demonstração da existência de procura atual ou futura;
- Avaliação dos efeitos da atividade da empresa sobre as contas e a estrutura organizacional e os recursos humanos da entidade pública participante;
- Ponderação do benefício social resultante para o conjunto de cidadãos;

(iii) A proposta de aquisição maioritária das participações sociais deve ser instruída com os seguintes elementos:

Uma fundamentação que exponha as razões pela qual esta solução é a que melhor prossegue o interesse público<sup>172</sup>;

A demonstração de que se visa, por essa via, explorar uma atividade de interesse geral<sup>173</sup>, sem estar em causa a prossecução de uma atividade exclusivamente administrativa ou com um intuito exclusivamente mercantil<sup>174</sup>;

A comprovação de que o objeto social se insere no âmbito das atribuições da entidade pública adquirente<sup>175</sup> — no caso, nas atribuições da comunidade intermunicipal;

<sup>172</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 6.º, n.º 1. Para uma densificação desta obrigação de fundamentação, cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, pp. 129-130.

<sup>173</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 20.º, n.º 1.

<sup>174</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 20.º, n.ºs. 2.º e 3.º.

<sup>175</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 20.º, n.º 5.





maioritária<sup>19</sup>, ao contrário do que sucede nos casos de aquisição minoritária de participações sociais, em que é o próprio ato determinativo da aquisição objeto de apreciação pelo Tribunal de Contas<sup>180</sup>.

No entanto, para se elaborar a minuta do contrato de aquisição das participações sociais é necessário, antes de tudo, saber qual será a sociedade comercial privada cuja participação social se pretende adquirir, motivo pelo qual haverá que proceder à sua seleção.

#### **(b) Segunda fase: seleção da sociedade participada**

4.6. Decidida a aquisição maioritária de participações sociais de uma sociedade já existente, há um procedimento legal para selecionar essa mesma sociedade – trata da matéria o artigo 33º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, remetendo para os procedimentos concursais estabelecidos pelo regime jurídico da contratação pública “cujo objeto melhor se coadune com a atividade a prosseguir pela empresa local”.

Qual o significado interpretativo a extrair desta remissão para o Código dos Contratos Públicos?

- (i) Deve entender-se que a remissão para procedimentos concursais não pode ser interpretada no sentido de a lei estar a impor sempre a existência de um concurso público ou de um concurso limitado para se selecionar a sociedade comercial privada cujas ações a entidade pública visa adquirir.

<sup>19</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 33º, n.º 1.

<sup>180</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 34º, n.º 1. Traçando, neste mesmo sentido, a diferenciação das suas situações, cf. PAULO OTERO, *CONTRATOS PÚBLICOS: Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, pp. 259-260.



nem sequer, em todos os casos, se impõe a exigência de um procedimento aberto, através de anúncio público<sup>181</sup> — aliás, a história da evolução no Direito da União Europeia em matéria de procedimento de formação do contrato de sociedade comprova esse mesmo sentido interpretativo<sup>182</sup>;

- (ii) Deste modo, interpretada a expressão “procedimentos concursais” como equivalendo a “procedimentos de seleção”, significa isto que todos os procedimentos de escolha do cocontratante previstos no Código dos Contratos Públicos se mostram em abstrato passíveis de conduzir a seleção da sociedade comercial cujo capital vai ser maioritariamente adquirido por uma entidade pública, devendo o procedimento ser escolhido em função do caso concreto, a luz dos critérios procedimentais regulados no Código dos Contratos Públicos<sup>183</sup> e observando-se aquela solução que “melhor se coadune com a atividade a prosseguir pela empresa local”<sup>184</sup> — existe aqui uma verdadeira “liberdade plena de escolha”<sup>185</sup>;
- (iii) A remissão para o Código dos Contratos Públicos, nos termos definidos, determina, sem prejuízo das regras específicas para os contratos mistos<sup>186</sup>, as seguintes opções de procedimentos de escolha da sociedade comercial privada<sup>187</sup>:

<sup>181</sup> Neste mesmo sentido, cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, p. 176.

<sup>182</sup> Para uma síntese dessa evolução, cf. PEDRO FERNANDES SANCHES, *Direito da Contratação Pública*, I, VALE, Lisboa, 2020, pp. 490 ss.

<sup>183</sup> Neste mesmo sentido, cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, p. 176.

<sup>184</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, art. 10.º, n.º 1.

<sup>185</sup> Cf. PEDRO FERNANDES SANCHES, *Direito da Contratação Pública*, I, p. 50.

<sup>186</sup> Cf. Código dos Contratos Públicos, art. 2.º, n.º 1.

<sup>187</sup> Para mais desenvolvimentos doutrinários, cf. PEDRO FERNANDES SANCHES, *Direito da Contratação Pública*, I, pp. 192 ss.

<sup>188</sup> Cf. Código dos Contratos Públicos, art. 2.º, n.º 1.



- O concurso público:
  - O concurso limitado por prévia qualificação:
  - O procedimento de negociação:
  - O diálogo concorrencial:
  - O ajuste direto:
- (iv) O ajuste direto pode ser adotado para a formação de contratos de sociedade e, deste modo, para a escolha da sociedade comercial privada a quem a entidade pública pretende adquirir a maioria do capital social, nos seguintes cenários:

Sempre que razões de interesse público relevante o justifiquem<sup>188</sup>:

- Se, em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nenhum candidato se haja apresentado ou nenhum concorrente haja apresentado proposta<sup>189</sup>, desde que respeitados os limites resultantes do n.º 3 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos<sup>190</sup>;
- Se, em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, todas as propostas apresentadas tiverem sido excluídas<sup>191</sup>, nos termos do n.º 4 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos<sup>192</sup>;

Em termos doutrinários, a luz de uma anterior redação do artigo 31.º do CCP, cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, p. 177.

<sup>188</sup> Cfr. Código dos Contratos Públicos, artigo 31.º, n.º 3.

Cfr. Código dos Contratos Públicos, artigo 24.º, n.º 1, alínea a), por remissão do artigo 31.º, n.º 1.

Desenvolvendo as limitações introduzidas pelo artigo 24.º, n.º 3, cfr. PEDRO FERNANDEZ SANCHEZ, *A Revisão de 2021 do Código dos Contratos Públicos*, AAJDI, Lisboa, 2021, pp. 98-99.

Cfr. Código dos Contratos Públicos, artigo 24.º, n.º 1, alínea b), por remissão do 31.º, n.º 1.

<sup>192</sup> Cfr. PEDRO FERNANDEZ SANCHEZ, *A Revisão de 2021 do Código dos Contratos Públicos*, pp. 98-99.





justifiquem, densificadas pela própria entidade pública, à luz de uma fundamentação adequada e, neste último sentido, passível de controlo judicial.

### (c) Terceira fase: intervenção do Tribunal de Contas

4.7. Decidida a aquisição pela entidade pública local de uma participação social maioritária e terminado o procedimento de seleção da respetiva sociedade comercial privada sobre a qual essa aquisição se irá efetuar, há lugar à intervenção do Tribunal de Contas<sup>196</sup>.

A intervenção do Tribunal de Contas, efetuada ao abrigo da designada fiscalização prévia<sup>197</sup>, visando obter o respetivo visto, pauta-se pelas seguintes regras:

- (i) Trata-se de uma intervenção que tem por fim verificar se os atos em causa, uma vez que geram despesa e/ou envolvem responsabilidades financeiras diretas ou indiretas, estão conformes às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria<sup>198</sup>:

A lei habilita o Tribunal de Contas a fazer um juízo de legalidade em geral e, simultaneamente, um juízo de legalidade financeira em particular<sup>199</sup>.

O Tribunal de Contas deve recusar o visto se as situações de ilegalidade forem geradoras de nulidade<sup>200</sup>, envolverem encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta de

<sup>196</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, p. 37.

<sup>197</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 23.<sup>o</sup>

<sup>198</sup> Cf. Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas, artigo 44.º, n.º 3.

<sup>199</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, p. 37.

<sup>200</sup> Sublinhando a ampliação do sentido de nulidade que tem sido feita pelo Tribunal de Contas, cfr. PEDRO FERNANDES VASCONCELOS, *Dir. Z. Contrato da Contratação Pública II*, AMDE, Lisboa, 2020, p. 494 nota 109.



normas financeiras ou, por último, se se tratar de uma ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro<sup>200</sup>, sem prejuízo de, nesta última hipótese, o visto poder ainda ser concedido<sup>202</sup>;

- (ii) Para o efeito, independentemente do valor associado ao ato<sup>203</sup>, deve ser enviada ao Tribunal de Contas a minuta do contrato de aquisição das participações sociais, incluindo todos os estudos técnicos que, nos termos do artigo 32º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, demonstrem a viabilidade económico-financeira e a racionalidade económica da solução<sup>204</sup>, podendo daqui extrair-se, uma vez que a lei fala em “minuta”, o seguinte<sup>205</sup>:

— A aquisição efetiva das participações sociais não pode ser efetuada antes da concessão do visto pelo Tribunal de Contas;

Não existe a produção de efeitos definitivos de aquisição das participações sociais antes do visto do Tribunal de Contas<sup>206</sup>;

Não há, deste modo, um prazo legal para a entidade pública adquirente remeter ao Tribunal de Contas a minuta em causa;

<sup>200</sup> Cf. Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, artigo 44 – n.º 5.

<sup>201</sup> Cf. Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, artigo 44 – n.º 4.

<sup>202</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 32 – n.º 1.

<sup>203</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 35 – n.º 2.

<sup>204</sup> Neste sentido, cfr. PEDRO CARLOS GONÇALVES, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, p. 177.

<sup>205</sup> Note-se que, ao referir-se ao contrato se pode extrair, caso da aquisição de uma entidade económica e social de aquisição da participação social, o disposto no artigo 1º, n.º 3 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que prevê o seguinte resultado: “Art.º 3 – Os contratos que produzem quaisquer efeitos antes do visto de declaração de conformidade;



(iii) Deve entender-se que o juízo de legalidade do Tribunal de Contas se mostra passível de incidir sobre os seguintes procedimentos<sup>217</sup>:

Os atos e termos do procedimento deliberativo de aquisição das participações sociais (v. *supra*, n.º 4.5.);

Os atos e termos do procedimento de seleção da sociedade comercial a participar (v. *supra*, n.º 4.6.);

(iv) Neste âmbito, independentemente de outras razões de ilegalidade (v.g., relativas ao procedimento de seleção da sociedade comercial), o Tribunal de Contas pode recusar o visto se, relativamente aos estudos técnicos a que se refere o artigo 32.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Sociais, ocorrer uma das seguintes hipóteses:

Tais estudos não existirem ou não demonstrarem a viabilidade económico-financeira da solução;

Se os estudos se mostram patentemente sem fundamentação;

Se a viabilidade e sustentabilidade da solução não se revelar minimamente credível<sup>218</sup>;

(v) Se o Tribunal de Contas não tiver emitido decisão de recusa de visto no prazo de 30 dias, após a data do registo de entrada dos documentos enviados, ocorre uma situação de visto tácito, considerando-se visados ou declarados conformes os atos em causa, podendo ser iniciada a execução dos atos ou contratos se, decorridos cinco dias úteis sobre o termo daquele prazo, não tiverem recebido a comunicação de recusa de visto<sup>219</sup>.

1. Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, p. 132.  
Neste sentido, cf. PEDRO COSTA GONÇALVES *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, p. 133.  
2. Cf. Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, artigo 83.º, n.º 1.



- (vi) Note-se que a recusa de visto pelo Tribunal de Contas, por argumentos de legalidade administrativa que se reconduzam a casos de nulidade, uma vez que não se pode traduzir numa invasão da esfera reservada da jurisdição administrativa, antes assume natureza meramente incidental, não afeta a validade dos atos, limitando-se a retirar-lhes eficácia<sup>210</sup>.

No caso de o Tribunal de Contas conceder o visto, em termos expressos ou tácitos, abre-se uma nova (e última) fase do procedimento de aquisição das participações sociais – a Comunidade Intermunicipal do Oeste poderá, neste cenário, celebrar o contrato de aquisição da maioria do capital social da sociedade comercial por si selecionada.

#### (d) Quarta fase: materialização jurídico-formal da aquisição das participações sociais

4.8. Obtido o visto do Tribunal de Contas, haverá que efetivar a aquisição das participações sociais maioritárias da sociedade comercial escolhida, devendo a mesma fazer-se ao abrigo do disposto na lei comercial<sup>211</sup>, sem prejuízo das seguintes vinculações jurídico-administrativas:

- (i) A aplicação da lei comercial, fazendo aqui emergir um procedimento de direito privado, tem por base ou fundamento uma norma de Direito Administrativo<sup>212</sup> – o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local

<sup>210</sup> Neste sentido, cfr. PEDRO FERNÁNDEZ SANZ III / *Direito da Contratação Pública*, II, p. 391.  
<sup>211</sup> Cfr. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local da Participações Locais, artigo 19.º, n.º 1, c.  
<sup>212</sup> Cfr. em termos doutrinários, cfr. PEDRO COSTA ROSA, (2017) *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, p. 26.

<sup>213</sup> Para uma fundamentação doutrinária desta conclusão, cfr. PAULO OTERO *Legalidade e Administração Pública, o sentido da vinculação administrativa a juridicidade*, pp. 8<sup>th</sup> e 9.



e das Participações Sociais que determina a aplicação do Direito Comercial ao ato:

- (ii) O contrato encontra-se sujeito, por conseguinte, a escritura pública e ainda a todos os mecanismos de publicidade previstos no Código das Sociedades Comerciais e integrantes da esfera de competência da conservatória do registo comercial<sup>213</sup>;
- (iii) O conservador do registo comercial tem ainda a especial obrigação de, a expensas da própria empresa agora maioritariamente pública, comunicar a aquisição das participações sociais efetuada às seguintes autoridades<sup>214</sup>:

Tribunal de Contas;

Ministério Público;

Direção-Geral das Autarquias Locais;

- (iv) Não há, porém, qualquer nova sujeição do contrato a fiscalização prévia por parte do Tribunal de Contas, uma vez que, tendo existido visto sobre a minuta que esteve na base do contrato de aquisição das participações sociais, se encontra o contrato definitivo isento de visto<sup>215</sup>;
- (v) A Direção-Geral das Autarquias Locais deve atualizar o Portal Autárquico com as novas participações públicas agora formalizadas<sup>216</sup>;
- (vi) A nova estrutura societária emergente do processo de aquisição da maioria do capital social pela entidade pública local passa a estar vinculada a um

<sup>213</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Sociais, 72, 76 e 77 *in fine*.

<sup>214</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 22, n.º 3.

Neste sentido, cfr. Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, artigo 47, n.º 1, alínea b).

<sup>215</sup> Cf. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, artigo 22, n.º 4.



conjunto de deveres de informação e transparência<sup>21</sup>, designadamente através da criação de um sítio na Internet<sup>218</sup>.

#### (e) Conclusões face à Comunidade Intermunicipal do Oeste

4.9. A análise das diferentes fases do procedimento de aquisição por uma entidade pública local de participações sociais em sociedades comerciais privadas pré-existentes permitiu extrair as seguintes principais conclusões:

- a) Primeira conclusão: a Comunidade Intermunicipal do Oeste pode, na sequência de um complexo procedimento administrativo e obtido o visto do Tribunal de Contas, adquirir participações sociais maioritárias de uma sociedade privada já existente;
- b) segunda conclusão: essa aquisição faz-se, formalmente, à luz das regras do Código das Sociedades Comerciais, originando uma empresa intermunicipal que conjuga capitais públicos (maioritários) e capitais privados.

Ora, e relativamente a esta empresa intermunicipal que se suscita, em momento subsequente, tal como se encontra inicialmente arquitetado (v. *supra*, n.º 1.1.1), a sua transformação em operador interno da Comunidade Intermunicipal do Oeste, visando a prestação do serviço público de transporte de passageiros

218 Regime jurídico da transparência e da informação: Livro segundo do Código das Participações Locais, artigo 17.º, Cód. Registo Municipal da Associação Intermunicipal de Cidades das Municípios Locais, artigo 8.º, n.º 1.



### **C) A empresa intermunicipal como operador interno: conclusão**

**4.10.** Conseguida a efetiva formalização jurídica da aquisição das participações social por parte da Comunidade Intermunicipal do Oeste, originando uma empresa intermunicipal de capitais maioritariamente públicos, coloca-se agora a questão dos termos da atribuição da prestação do serviço público de transporte de passageiros, enquanto operador interno da própria Comunidade Intermunicipal.

Neste domínio, o estudo já efetuado do Direito da União Europeia e do Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros permitiu extrair as três seguintes ideias nucleares (v. *supra*, n.ºs 3.7 e 3.11.):

- (i) Uma empresa de capitais maioritariamente públicos pode funcionar como operador interno de uma entidade pública local;
- (ii) Será através de um contrato de serviço público que o operador interno poderá desenvolver a atividade de prestação do serviço público de transporte de passageiros, incluindo o transporte ferroviário e até atividades conexas ou relacionadas, desde que a título acessório ou complementar;
- (iii) O ajuste direto mostra-se um procedimento legalmente admissível de a entidade pública local adjudicar o contrato de serviço público ao seu operador interno.

Centremos, por breves instantes, a atenção nesta última ideia.

**4.11.** Conhecedores de que o ajuste direto permite à Comunidade Intermunicipal do Oeste proceder à adjudicação da exploração do serviço público de transporte de passageiros à empresa de capitais mistos sujeita a sua influência dominante, enquanto seu operador interno, importa ter presente que a lei estabelece que o ajuste direto, além



de obedecer ao preceituado no artigo 5<sup>o</sup> do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, também se encontra sujeito ao Código dos Contratos Públicos<sup>199</sup>.

Importa, ainda neste contexto, fazer algumas observações complementares:

- (i) A utilização pela entidade pública local do ajuste direto face ao seu operador interno consubstancia, atendendo à influência dominante que aquela exerce sobre este, uma situação quase equiparada a uma contratação *in house*, não é, porém, atendendo às novas exigências jurisprudenciais e legais, um caso genuíno de contratação *in house*<sup>200</sup>:

— Na realidade, existindo uma influência pública dominante da entidade pública local sobre o operador interno, significa isto, afinal, que aquela “exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços”<sup>201</sup>; o operador interno tende a tornar-se um instrumento da entidade pública titular da influência dominante arrastando a sociedade comercial para a sua órbita e integrando-a no seu setor empresarial público (v. *supra*, n.ºs 4.2. e 4.3.).

Todavia, a existência de uma participação social privada no operador interno exclui a subsunção no conceito de contratação *in house*, motivo pelo qual se encontra sujeita, à luz das regras do Código dos Contratos Públicos<sup>202</sup>, ao regime da contratação pública,

<sup>199</sup> Cf. Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 19<sup>o</sup>, p. 1.

<sup>200</sup> Para uma discussão acerca da subordinação *in house* entendida à luz da obrigação de lealdade que da mesma resulta, ver a participação privada no transporte, de PAULO OTERO E BEN-SUDEZ, *ANEXO 10* de *Direito da Contratação Pública*, t. pp. 2, 3<sup>o</sup>, correspondente pp. 69-70.

<sup>201</sup> Cf. Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 1<sup>o</sup>, alínea c).

<sup>202</sup> Cf. Código dos Contratos Públicos, artigo 3<sup>o</sup>, N.º 1, alínea c).

- (ii) Independentemente de não se tratar aqui uma genuína contratação *in house*, o certo é que o Direito da União Europeia (v. *supra*, n.ºs 3.3 e 3.5.) e o Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros (v. *supra*, n.º 3.9.) admitem, expressamente, que, atendendo a estar-se diante de um operador interno, envolvendo a exploração do serviço público de transporte de passageiros (e atividades conexas), o ajuste direto seja o procedimento a adotar para a atribuição, por via contratual, da respetiva exploração por parte da entidade pública ao seu operador interno:

A admissibilidade de, estando em causa um operador interno, a adjudicação do contrato de serviço público de passageiros se fazer através de ajuste direto consubstancia uma solução especial e prevalecente face a quaisquer critérios fixados no Código dos Contratos Públicos de utilização do ajuste direto:

- Solução legal essa prevalecente que se alicerça diretamente no próprio Direito da União Europeia -- esse é o sentido que se extrai do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (v. *supra*, n.ºs 3.3. (x) e 3.4. (ii));
- (iii) Num outro sentido, olhando agora para o tipo de contrato escolhido, o contrato de serviço público de transporte de passageiros pode assumir a natureza de contrato de concessão ou de contrato de prestação de serviço<sup>221</sup> ou, em alternativa, uma combinação de ambos<sup>221</sup>;
- (iv) Compete à própria Comunidade Intermunicipal do Oeste, enquanto autoridade de transportes, a preparação e aprovação do procedimento

<sup>221</sup> Cf. Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 20.º, n.º 1.

<sup>222</sup> Cf. Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros, artigo 20.º, n.º 4.





(viii) Celebrado o contrato, os serviços públicos de transporte de passageiros têm de ser objeto de registo obrigatório, isto num sistema de informação cuja gestão pertence ao IML, I.P.<sup>1</sup>.

Em síntese, a Comunidade Intermunicipal do Oeste pode recorrer ao procedimento de ajuste direto para adjudicar ao seu operador interno o contrato de prestação do serviço público de passageiros, apesar de o vínculo estar sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.



## §5º

### Conclusões

O estudo realizado sobre as questões suscitadas pela Consulta permite extrair as seguintes principais conclusões:

#### A) Quanto ao quadro jurídico das comunidades intermunicipais.

- 1) As comunidades intermunicipais são associações públicas interadministrativas que, tal como as áreas metropolitanas, se encontram alicérgadas no propósito de desenvolver fins que, num plano territorial comum a uma pluralidade de municípios, integram as atribuições dos municípios ou que, nos termos da lei, envolvem poderes delegados pelos municípios ou que foram objeto de transferência, delegação ou partilha pelo Estado;
- 2) O domínio da mobilidade e dos transportes insere-se na esfera material de atuação das comunidades intermunicipais, num contexto de expressão de "miscigenação de interesses" entre as comunidades locais e a comunidade estadual sendo aqui que se coloca a qualificação das comunidades intermunicipais nos termos do Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros como "autoridades de transporte" e, dessa



âmbito substantivo, se integra o serviço público de transporte de passageiros:

- 3) A Comunidade Intermunicipal do Oeste, comungando dos poderes que são conferidos às restantes comunidades intermunicipais, por efeito da Lei n.º 75/2013, de 13 de dezembro, e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, surge como autoridade de transportes, dotada de poderes decisórios relativos ao modelo de exploração do serviço público de transporte de passageiros, visando criar um modelo de exploração por via da sua participação maioritária no capital social de uma sociedade comercial já existente e, posteriormente, transformada em operador interno:

B) Quanto a uma sociedade comercial com capitais maioritariamente públicos explorar o serviço público de transporte de passageiros:

- 4) O Direito da União Europeia permite observar, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, o seguinte:
  - a) A suscetibilidade de um agrupamento de autoridades públicas de âmbito local assegurar a “autoprestação” dos serviços públicos de transporte de passageiros, por si ou, em alternativa, através de um operador interno (sob forma jurídica pública ou privada);
  - b) Se a opção for por um operador interno, o contrato de serviço público pode ser adjudicado por ajuste direto.



- c) O contrato mostra-se necessário de abranger outras atividades conexas com a prestação efetiva do serviço público de transporte de passageiros, incluindo o transporte ferroviário;
  - d) O contrato pode envolver a atribuição de um direito de exclusivo ao operador de serviços públicos e ou a concessão de uma compensação financeira;
- 5) O operador interno investido da exploração do serviço público de transporte de passageiros pode, à luz do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, ser uma sociedade mista, desde que sujeita a influência pública dominante, sem prejuízo de a sua atividade sofrer limitações de âmbito territorial;
- 6) O Direito da União Europeia não suscita qualquer obstáculo a que a Comunidade Intermunicipal do Oeste possa implementar o modelo preconizado de exploração do serviço público de transporte de passageiros através de uma sociedade comercial de capitais maioritariamente por si titulados, enquanto seu operador interno, por via de um procedimento de ajuste direto – sucede, porém, que um tal regime previsto no artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, assume natureza dispositiva, reconhecendo-se ao direito nacional dos Estados-membros a faculdade de proibir esse modelo de exploração do serviço de transporte de passageiros;
- 7) O Direito português não proíbe que uma sociedade de capitais maioritariamente públicos (em termos originários ou supervenientes)



funcione como operador interno encarregue da exploração do serviço público de transporte de passageiros:

- 8) Mais: o Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, permite a solução de transformar em operador interno uma sociedade de capitais maioritariamente públicos e, por via de adjudicação através de ajuste direto, configurar o contrato de serviço público como envolvendo, além da prestação do serviço público de transporte de passageiros, também atividades conexas ou relacionadas: a título acessório ou complementar, com o referido objeto principal.
- 9) Neste último contexto, o modelo de exploração do serviço público de transporte de passageiros preconizado pela Comunidade Intermunicipal do Oeste, envolvendo a aquisição de participações sociais maioritárias de uma sociedade comercial já existente e conferindo-lhe o estatuto de operador interno, mostra-se compatível com o Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho:

C) Quanto à aquisição de participação social maioritária pela Comunidade Intermunicipal do Oeste e prestação do serviço público de transporte de passageiros:

- 10) O Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, em sentido convergente com o Direito da União Europeia e o



Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros, habilita que a Comunidade Intermunicipal do Oeste possa adquirir participações sociais maioritárias numa sociedade comercial já existente, uma vez que o objeto social em causa, visando o serviço público de transporte de passageiros, sem prejuízo de também poder envolver outras atividades acessórias ou conexas, integra as atribuições da entidade pública participante e consubstancia um relevante interesse público local:

- 11) A aquisição pela Comunidade Intermunicipal do Oeste da maioria do capital social de uma sociedade comercial, sujeitando-a a uma influência pública dominante, fez deslocar esta sociedade do setor privado dos meios de produção, integrando-a no setor empresarial autárquico titulado pela própria Comunidade Intermunicipal do Oeste;
- 12) O procedimento de aquisição maioritária de participações sociais de uma sociedade comercial já existente, encontrando-se regulado no Capítulo III do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, mostra-se complexo e suscetível de compreender quatro fases: (i) a decisão de aquisição das participações sociais, (ii) a seleção da sociedade participada, (iii) a intervenção do Tribunal de Contas e, por último, (iv) a materialização jurídico-formal da aquisição das participações sociais;
- 13) Tendo presentes tais fases procedimentais, a Comunidade Intermunicipal do Oeste poderá dar origem, por via da aquisição de participações sociais a uma sociedade, porventura, a luz das regras do Código das Sociedades Comerciais, única que sempre, na sequência de um complexo

PAULO OTERO

PROFESSOR CATEDRÁTICO

FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

JURISCONSULTO

procedimento administrativo e de visto prévio do Tribunal de Contas, a uma empresa intermunicipal que associe capitais públicos (maioritários) e capitais privados:

- 14) A adjudicação pela Comunidade Intermunicipal do Oeste ao seu operador interno do contrato de prestação do serviço público de transporte de passageiros pode ser feita através de um procedimento de ajuste direto, sem prejuízo de o contrato estar sujeito a fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas.

Este é, salvo melhor opinião, o nosso entendimento.



PAULO OTERO

*Prof. Catedrático de Direito Constitucional e de Direito Administrativo  
Decano de Direito Público das Universidades Públicas Portuguesas*

Lisboa, dezembro de 2021.

**OESTE CIM**

CONTRATUALIZAÇÃO DO SPTP NA OESTE CIM

OPERACIONALIZAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE UM OPERADOR INTERNO

Reunião do Conselho Intermunicipal – 27 jan 2022

JANEIRO DE 2022

PROJECTO 021/2021



**vtrm**  
ON VIBRANT DISRUPTIVE SOLUTIONS

1. Introdução
2. As opções da Oeste CIM – Assegurar o SPTP Através de Operador Interno
3. Conclusões



Introdução

- A Oeste CIM pretende iniciar a implementação da sua visão política para a mobilidade na Região
- Esta implementação está condicionada à contratualização do SPTP
- A contratualização do SPTP é uma obrigação legal desde 2009 (Regulamento UE 1370/2007), apesar de a Oeste CIM só dispor de instrumentos desde 2015 (Lei 52/2015)
- Decisão sobre o modelo de contratualização do SPTP está tomada – Operador Interno
  - Forte incerteza sobre a evolução da procura e da receita
  - Forte incerteza sobre as necessidades de mobilidade futuras das populações
  - Riscos de sobrecustos com eventuais contratos de concessão ou de prestação de serviços
- Coloca-se agora a necessidade de decidir sobre o detalhe da implementação deste modelo
- Esta apresentação foca-se assim na Opção pelo Cenário 3 e na quantificação do esforço financeiro e dos riscos para a Oeste CIM.

# 2

## As opções da Oeste CIM - ASSEGURAR O SPTP ATRAVÉS DE OPERADOR INTERNO

### Opção pela constituição de um operador interno de raiz – Cenário 3.1

A opção da Oeste CIM constituir um operador interno de raiz foi analisada, tendo sido descartada dado que esta implicaria:

- Um avultado investimento inicial, principalmente em frota (~19,2 milhões de euros numa frota de 345 viaturas com idade média de 10 anos), mas também nos estudos e projetos inerentes a esta opção;
- Necessidade de construção de uma infraestrutura de apoio que tivesse capacidade de albergar a frota de autocarros e cerca de 450 funcionários, que deveria orçar os 2,5 – 3 milhões de euros;
- Dificuldade no recrutamento dos recursos humanos necessários, em particular motoristas, dada a sua quantidade e escassez no mercado;
- Dificuldades na transição entre a situação atual e a final (Operador Interno)
- Atraso no processo dada a possível lentidão na implementação desta opção face a outras;

### Opção pela aquisição de uma operação local – Cenário 3.2

Como alternativa à constituição de um operador de raiz, analisou-se a hipótese de aquisição de um operador que tivesse presença na região e que, por isso, se poderia configurar como:

- uma solução para a contratualização do SPTP mais ágil;
- com menos riscos na transição e na operação futura, uma vez que corresponderia à aquisição de uma estrutura em pleno funcionamento, dotada dos recursos necessários à operação e à tomada de decisões futuras no que diz respeito ao ajustamento dos serviços e à realização dos investimentos.

Foi analisada a compra da empresa Rodoviária do Oeste, por ser o operador de referência na região. Assumiu-se ainda que este, num momento imediatamente anterior à eventual aquisição por parte da Oeste CIM, procederia à aquisição dos ativos do operador Barraqueiro Transportes necessários para assegurar a operação na Região Oeste na sua totalidade.

Procedeu-se assim à avaliação do valor desta empresa, o que envolveu estimar o valor, não só das operações de serviço público, mas também das atividades acessórias.

### Opção pela aquisição de uma operação local – Cenário 3.2

#### Avaliação das operações existentes - Pressupostos

A determinação do valor de aquisição da operação local envolveu a sua avaliação, sendo que a operação existente se divide em operações de serviço público (SP) e atividades acessórias (AA). Assim, foi necessário partir de alguns pressupostos referentes, quer a receitas quer a custos, sendo que nestes últimos se incluem recursos humanos, combustível, manutenção e outros.

#### Combustível e Manutenção

Estas duas rubricas de custo estão diretamente relacionadas com o número total de quilómetros produzidos (incluindo em vazio), sendo que o custo com combustível depende também do consumo das diferentes de viaturas utilizadas.

					SP	AA
	mini: 31	standard: 267	midi: 17	15 metros: 30	5,91 M€	1,32 M€
	mini: 18 l/100	standard: 36 l/100	midi: 23 l/100	15 metros: 48 l/100	+	+
	0.11 €/veic.km	 1.10 €/litro			1,65 M€	0,37 M€
	13.374.477 veic.km (SP) + 3.334.171 veic.km (AA)				=	=
					<b>7,56 M€</b>	<b>1,69 M€</b>

### Opção pela aquisição de uma operação local – Cenário 3.2

#### Avaliação das operações existentes - Pressupostos

##### Recursos Humanos

Foi considerado que os motoristas e os mecânicos seriam partilhados entre as operações de serviço público (SP) e as atividades acessórias (AA), numa proporção de 80% / 20%, ou seja, 80% do salário dos motoristas e mecânicos foi imputado ao SP e 20% a AA.

Administrativos/Técnicos	25.000,0	€/ano
Direção	70.000,0	€/ano
Motoristas	18.160,0	€/ano
Técnico de movimento	22.000,0	€/ano
Oficina / Manutenção	16.000,0	€/ano
Administrativos/Técnicos	25.000,0	€/ano
Motoristas (tempo inteiro)	22.700,0	€/ano
Motoristas	4.540,0	€/ano
Oficina / Manutenção	4.000,0	€/ano

SP	AA
8,41 M€ (*)	2,00 M€ (*)
8,75 M€ (**)	2,09 M€ (**)

(\*) Custo com RH 1º ano de operação completo (2023)

(\*\*) Custo com RH no último ano de operação (2031)

De notar que os salários foram atualizados anualmente em 0,5% em termos reais.

### Opção pela aquisição de uma operação local – Cenário 3.2

#### Avaliação das operações existentes - Pressupostos

##### Outros custos

A rubrica de “Outros custos” contempla custos tais como, limpeza dos veículos, sistema de bilhética, dados wi-fi, seguros, fardamento e formação de motoristas, assim como contingência para outros custos e eventualidades.

	<b>mini:</b> 800 €/veic.	<b>standard:</b> 1.150 €/veic.	<b>midi:</b> 1.000 €/veic.	<b>15 metros:</b> 1.250 €/veic.		
	0.02 €/veic.km		1% do OPEX (exceto RH)			
	15 €/veic.		12 €/veic. (só rápidas)		<b>SP</b>	<b>AA</b>
	100 €/motorista		150 €/motorista		<b>1,61M€</b>	<b>0,07M€</b>

### Opção pela aquisição de uma operação local – Cenário 3.2

#### Avaliação das operações existentes - Pressupostos

##### Receitas

A estimativa de receitas teve como base os dados relativos à bilhética dos operadores, sobre a qual a Oeste CIM dispõe de conhecimento integral desde que implementou um sistema de monitorização regular para controlo do pagamentos das compensações tarifárias do PART, a partir do ano de 2019.

Dada a diferença de valores entre os dois anos analisados, em que o ano de 2020 apresentou um nível de receitas de bilheteira muito inferior ao ano de 2019 (17,5 M€ versus 8,4 M€), tendo esta diferença sido ligeiramente atenuada por um aumento do nível de compensações (3,0 M€ versus 6,2 M€ de compensações totais), optou-se por tomar como base de receitas para um ano “tipo” o ano de 2019.

	2022	2025	2028	2031
Bilheteira	14,8 M€	17,5 M€	17,5 M€	17,5 M€
Compensações	2,5 M€	3,0 M€	3,0 M€	3,0 M€

*Para ano de 2022 (primeiro ano de operação), e de uma forma conservadora, foi considerada uma redução de 15% das receitas de serviço público face às verificadas em 2019*

## 2. As opções da Oeste CIM



### Opção pela aquisição de uma operação local – Cenário 3.2

#### Avaliação das operações existentes - Resultados

##### Serviço Público

Ano fiscal terminado em	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Bilheteira	14.836.708	17.454.951	17.454.951	17.454.951	17.454.951	17.454.951	17.454.951	17.454.951	17.454.951	17.454.951
Compensações	2.546.562	2.995.956	2.995.956	2.995.956	2.995.956	2.995.956	2.995.956	2.995.956	2.995.956	2.995.956
Revenda de veículos	21.600	36.600	31.400	41.400	37.800	30.200	27.600	26.400	25.200	2.382.850
<b>Proveitos Operacionais</b>	<b>17.404.871</b>	<b>20.487.507</b>	<b>20.482.307</b>	<b>20.492.307</b>	<b>20.488.707</b>	<b>20.481.107</b>	<b>20.478.507</b>	<b>20.477.307</b>	<b>20.476.107</b>	<b>22.833.757</b>
Combustível	5.471.066	5.914.666	5.914.666	5.914.666	5.914.666	5.914.666	5.914.666	5.914.666	5.914.666	5.914.666
Manutenção	1.522.886	1.646.364	1.646.364	1.646.364	1.646.364	1.646.364	1.646.364	1.646.364	1.646.364	1.646.364
Recursos Humanos	7.741.471	8.411.003	8.453.058	8.495.324	8.537.800	8.580.489	8.623.392	8.666.509	8.709.841	8.753.390
Outros custos	1.486.536	1.607.066	1.607.066	1.607.066	1.607.066	1.607.066	1.607.066	1.607.066	1.607.066	1.607.066
<b>Custos Operacionais</b>	<b>16.221.959</b>	<b>17.579.099</b>	<b>17.621.154</b>	<b>17.663.420</b>	<b>17.705.896</b>	<b>17.748.585</b>	<b>17.791.488</b>	<b>17.834.605</b>	<b>17.877.937</b>	<b>17.921.486</b>
<b>EBITDA</b>	<b>1.182.911</b>	<b>2.908.407</b>	<b>2.861.152</b>	<b>2.828.887</b>	<b>2.782.810</b>	<b>2.732.521</b>	<b>2.687.019</b>	<b>2.642.702</b>	<b>2.598.170</b>	<b>4.912.270</b>
Amortizações e Depreciações	1.321.844	1.378.514	1.440.444	1.507.874	1.567.234	1.601.593	1.497.292	1.453.379	1.459.729	1.460.643
<b>Resultado Operacional (EBIT)</b>	<b>-138.933</b>	<b>1.529.893</b>	<b>1.420.708</b>	<b>1.321.013</b>	<b>1.215.576</b>	<b>1.130.928</b>	<b>1.189.727</b>	<b>1.189.323</b>	<b>1.138.441</b>	<b>3.451.627</b>
<b>Margem de EBITDA</b>	<b>6,8%</b>	<b>14,2%</b>	<b>14,0%</b>	<b>13,8%</b>	<b>13,6%</b>	<b>13,3%</b>	<b>13,1%</b>	<b>12,9%</b>	<b>12,7%</b>	<b>21,5%</b>
<b>Margem de EBIT</b>	<b>-0,8%</b>	<b>7,5%</b>	<b>6,9%</b>	<b>6,4%</b>	<b>5,9%</b>	<b>5,5%</b>	<b>5,8%</b>	<b>5,8%</b>	<b>5,6%</b>	<b>15,1%</b>

## 2. As opções da Oeste CIM



### Opção pela aquisição de uma operação local – Cenário 3.2

#### Avaliação das operações existentes - Resultados

##### Atividades Acessórias

Ano fiscal terminado em	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Bilheteira	4.316.465	5.395.582	5.395.582	5.395.582	5.395.582	5.395.582	5.395.582	5.395.582	5.395.582	5.530.582
<b>Proveitos Operacionais</b>	<b>4.316.465</b>	<b>5.395.582</b>	<b>5.530.582</b>							
Combustível	1.188.299	1.320.332	1.320.332	1.320.332	1.320.332	1.320.332	1.320.332	1.320.332	1.320.332	1.320.332
Manutenção	330.083	366.759	366.759	366.759	366.759	366.759	366.759	366.759	366.759	366.759
Recursos Humanos	1.898.164	2.004.273	2.014.295	2.024.366	2.034.488	2.044.661	2.054.884	2.065.158	2.075.484	2.085.861
Outros custos	62.265	69.183	69.183	69.183	69.183	69.183	69.183	69.183	69.183	69.183
<b>Custos Operacionais</b>	<b>3.478.810</b>	<b>3.760.547</b>	<b>3.770.569</b>	<b>3.780.640</b>	<b>3.790.762</b>	<b>3.800.934</b>	<b>3.811.158</b>	<b>3.821.432</b>	<b>3.831.758</b>	<b>3.842.135</b>
<b>EBITDA</b>	<b>837.655</b>	<b>1.635.034</b>	<b>1.625.013</b>	<b>1.614.941</b>	<b>1.604.820</b>	<b>1.594.647</b>	<b>1.584.424</b>	<b>1.574.149</b>	<b>1.563.824</b>	<b>1.688.446</b>
Amortizações e Provisões	456.717	408.503	408.503	380.357	380.357	364.286	91.071	91.071	91.071	91.071
<b>Resultado Operacional (EBIT)</b>	<b>380.938</b>	<b>1.226.531</b>	<b>1.216.510</b>	<b>1.234.584</b>	<b>1.224.462</b>	<b>1.230.361</b>	<b>1.493.352</b>	<b>1.483.078</b>	<b>1.472.752</b>	<b>1.597.375</b>
<b>Margem de EBITDA</b>	<b>19,4%</b>	<b>30,3%</b>	<b>30,1%</b>	<b>29,9%</b>	<b>29,7%</b>	<b>29,6%</b>	<b>29,4%</b>	<b>29,2%</b>	<b>29,0%</b>	<b>30,5%</b>
<b>Margem de EBIT</b>	<b>8,8%</b>	<b>22,7%</b>	<b>22,5%</b>	<b>22,9%</b>	<b>22,7%</b>	<b>22,8%</b>	<b>27,7%</b>	<b>27,5%</b>	<b>27,3%</b>	<b>28,9%</b>

## 2. As opções da Oeste CIM



### Opção pela aquisição de uma operação local – Cenário 3.2

#### Avaliação das operações existentes

#### Serviço Público

<i>Ano Fiscal</i>	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Receita	17,4	20,5	20,5	20,5	20,5	20,5	20,5	20,5	20,5	22,8
EBITDA	1,2	2,9	2,9	2,8	2,8	2,7	2,7	2,6	2,6	4,9
EBIT	-0,1	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1	1,2	1,2	1,1	3,5
Impostos sobre o EBIT	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,7
<i>Taxa de imposto</i>	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%
NOPAT	-0,1	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	2,7
Depreciações e amortizações	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5
Variações de fundo de manei	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investimentos	1,0	1,2	1,3	1,4	1,2	1,2	1,3	1,2	1,1	1,2
Fluxos de caixa libertos	0,2	1,4	1,3	1,2	1,3	1,3	1,2	1,2	1,3	2,9
Valor atualizado dos fluxos de caixa										
<i>Período</i>	0,0	1,0	2,0	3,0	4,0	5,0	6,0	7,0	8,0	9,0
	0,2	1,4	1,2	1,0	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9	2,1
<b>TOTAL</b>										<b>10,8</b>

## 2. As opções da Oeste CIM



### Opção pela aquisição de uma operação local – Cenário 3.2

#### Avaliação das operações existentes

#### Atividades Acessórias

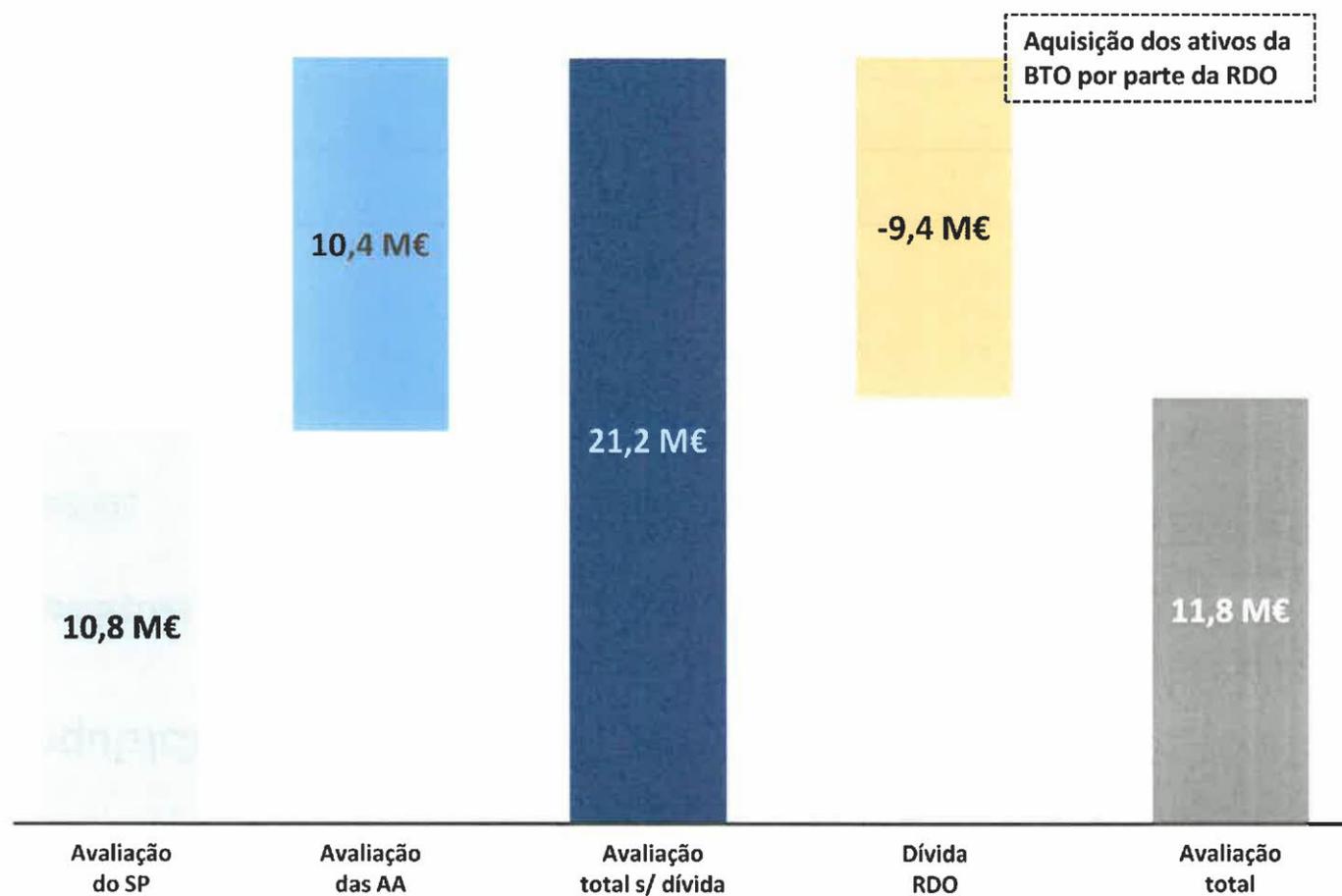
Ano Fiscal	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Receita	4,3	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4	5,5
EBITDA	0,8	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7
EBIT	0,4	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,5	1,5	1,5	1,6
Impostos sobre o EBIT	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Taxa de imposto	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%
<b>NOPAT</b>	<b>0,3</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>
Depreciações e amortizações	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1
Variações de fundo de manei	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investimentos	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Fluxos de caixa libertos</b>	<b>0,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>
<b>Valor atualizado dos fluxos de caixa</b>	<b>0,0</b>	<b>1,0</b>	<b>2,0</b>	<b>3,0</b>	<b>4,0</b>	<b>5,0</b>	<b>6,0</b>	<b>7,0</b>	<b>8,0</b>	<b>9,0</b>
Período	0,5	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9	1,0
<b>TOTAL</b>										<b>10,4</b>

## 2. As opções da Oeste CIM



### Opção pela aquisição de uma operação local – Cenário 3.2

#### Avaliação das operações existentes



## 2. As opções da Oeste CIM



### Opção pela aquisição de uma operação local – Cenário 3.2

Resultados estimados para uma operação com uma taxa de rentabilidade (margem de EBIT) de 7,0%

Ano fiscal terminado em	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Bilheteira	14.836.708	17.454.951	17.454.951	17.454.951	17.454.951	17.454.951	17.454.951	17.454.951	17.454.951	17.454.951
Compensações	2.546.562	2.995.956	2.995.956	2.995.956	2.995.956	2.995.956	2.995.956	2.995.956	2.995.956	2.995.956
Obrigações de Serviço Público	3.055.779	1.644.563	1.764.930	1.891.479	2.009.621	2.101.152	2.043.858	2.051.773	2.114.010	2.170.679
<b>Proveitos Operacionais</b>	<b>20.439.050</b>	<b>22.095.470</b>	<b>22.215.836</b>	<b>22.342.386</b>	<b>22.460.528</b>	<b>22.552.058</b>	<b>22.494.765</b>	<b>22.502.680</b>	<b>22.564.917</b>	<b>22.621.585</b>
Combustível	5.471.066	5.914.666	5.914.666	5.914.666	5.914.666	5.914.666	5.914.666	5.914.666	5.914.666	5.914.666
Manutenção	1.522.886	1.646.364	1.646.364	1.646.364	1.646.364	1.646.364	1.646.364	1.646.364	1.646.364	1.646.364
Rendas de instalações fixas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Recursos Humanos	9.205.983	10.002.177	10.052.187	10.102.448	10.152.961	10.203.725	10.254.744	10.306.018	10.357.548	10.409.336
Outros custos (inc. coringência)	1.486.536	1.607.066	1.607.066	1.607.066	1.607.066	1.607.066	1.607.066	1.607.066	1.607.066	1.607.066
<b>Custos Operacionais</b>	<b>17.686.472</b>	<b>19.170.272</b>	<b>19.220.283</b>	<b>19.270.544</b>	<b>19.321.056</b>	<b>19.371.821</b>	<b>19.422.840</b>	<b>19.474.114</b>	<b>19.525.644</b>	<b>19.577.431</b>
<b>EBITDA</b>	<b>2.752.578</b>	<b>2.925.197</b>	<b>2.995.553</b>	<b>3.071.841</b>	<b>3.139.471</b>	<b>3.180.237</b>	<b>3.071.925</b>	<b>3.028.566</b>	<b>3.039.273</b>	<b>3.044.154</b>
Amortizações e Depreciações	1.321.844	1.378.514	1.440.444	1.507.874	1.567.234	1.601.593	1.497.292	1.453.379	1.459.729	1.460.643
<b>Resultado Operacional (EBIT)</b>	<b>1.430.734</b>	<b>1.546.683</b>	<b>1.555.109</b>	<b>1.563.967</b>	<b>1.572.237</b>	<b>1.578.644</b>	<b>1.574.634</b>	<b>1.575.188</b>	<b>1.579.544</b>	<b>1.583.511</b>
Margem de EBITDA	13,5%	13,2%	13,5%	13,7%	14,0%	14,1%	13,7%	13,5%	13,5%	13,5%
Margem de EBIT	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%

### Opção pela aquisição de uma operação local – Cenário 3.2

#### Cenário 3.2.A – Aquisição da totalidade (100%) do operador local

Estimam-se em 32,6 milhões de euros os encargos que a CIM Oeste terá com esta opção (*29,4 milhões de euros a valor presente descontado a 4%*), sendo que este valor contempla o pagamento das compensações por OSP ao operador público que lhe “garanta” uma taxa de rendabilidade de 7,0% (20,8 milhões de euros), e o desembolso para a aquisição de 100% do operador, **operação avaliada em 11,8 milhões de euros** (como explicado no slide anterior).

#### Cenário 3.2.A – Aquisição de 51% do operador local

Estima-se que os encargos para a CIM neste cenário sejam de 26,8 milhões de euros os encargos que a CIM Oeste terá com esta opção (*23,6 milhões de euros a valor presente descontado a 4%*), que para além dos **6 milhões de desembolso** ( $51\% * 11,8 \text{ M€}$ ), contempla o pagamento das OSPs ao operador público que lhe “garanta” uma taxa de rendabilidade de 7,0% (20,8 milhões de euros) durante os 10 anos de análise.



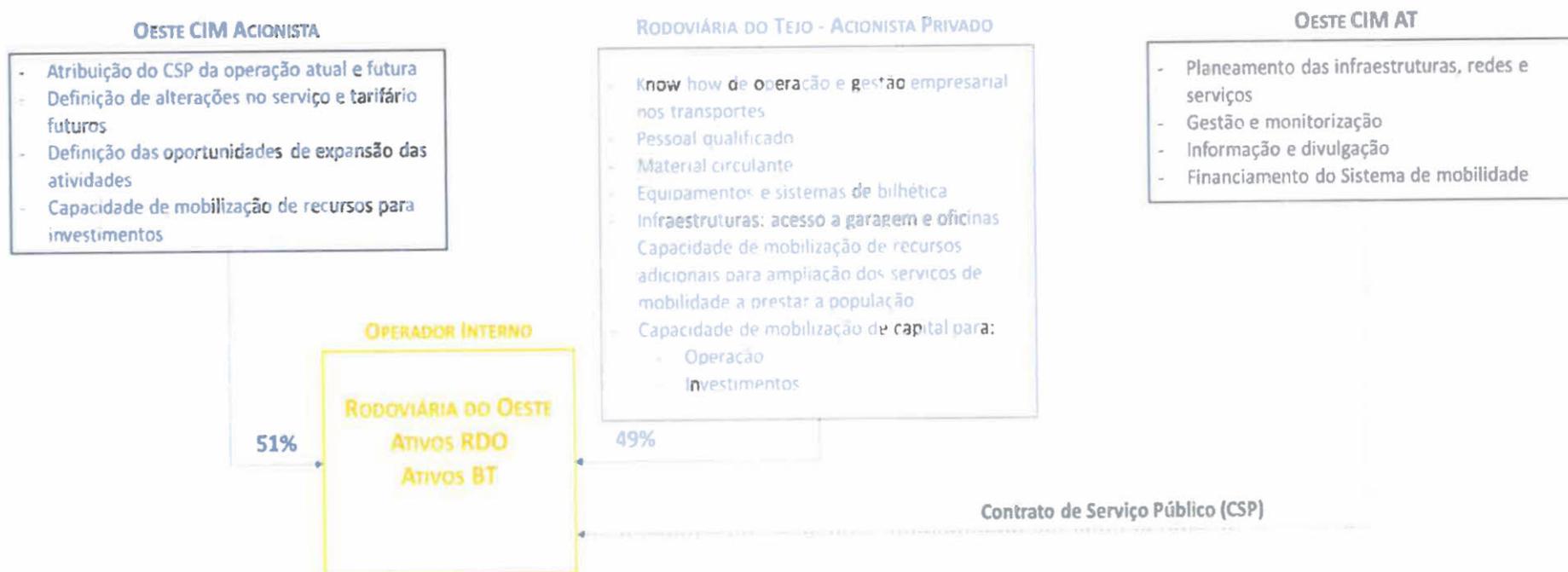
# 3 | Conclusões

- A opção pela **constituição de raiz de um operador interno** afigura-se de difícil materialização. Embora possa ser uma solução mais ágil pela natureza empresarial da iniciativa e, no futuro, mais transparente nas relações entre a AT e a própria Oeste CIM, algumas das dificuldades identificadas na implementação do Cenário 1 se mantêm neste caso;
- Em alternativa, analisou-se um cenário de aquisição de uma operação existente;
- Cenário 3.2.A - A aquisição da totalidade do capital de uma empresa em operação no território, teria fortes desvantagens:
  - Esforço financeiro inicial elevado
  - A Oeste CIM seria responsável pela gestão futura da empresa, o que acarretaria riscos de potenciais sobrecustos quer na operação, quer nas decisões estratégicas de investimentos e reestruturações de serviços
- **Cenário 3.2.B** - A aquisição de uma participação maioritária de uma empresa em operação no território, com a manutenção do atual acionista como sócio e parceiro industrial para a operação futura.
- **Este revelou-se o cenário mais vantajoso para a Oeste CIM:**
  - Conduz a um investimento inicial menor – cerca de 6 Milhões € (face aos cerca de 11,8 Milhões € no Cenário 3.2.A);

- Perspetiva encargos para a AT potencialmente menores pela manutenção de um parceiro industrial, o sócio atual, e pela manutenção da capacidade e das operações complementares que poderão contribuir para a redução global dos encargos futuros;
- Mantém na empresa a capacidade comercial e operacional para continuar a gerar volumes de receita relevantes em atividades assessorias, de carácter comercial,
- Mantém na empresa a capacidade técnica de gestão eficiente das operações e para abordar os desafios futuros da mobilidade, nomeadamente a definição adequada dos investimentos futuros em rede e serviços, na articulações com a ferrovia e nas opções tecnológicas relativas à frota e aos modelos de exploração. Estas competências serão asseguradas pelo sócio privado que se manterá na empresa e que será o parceiro industrial da Oeste CIM para a provisão do SPTP.

### 3. Conclusões

Após a constituição do operador interno, a Oeste CIM enquanto AT deverá proceder à contratualização do SPTP através de um Contrato de Serviço Público (CSP), em tudo idêntico aos contratos de concessão ou de prestação de serviços, e que deverá obter o parecer vinculativo da AMT.



Lisboa

Ed. Central Plaza - Av. 25 de Abril de 1974, 23 - 29A  
2795 - 197 Linda-a-Velha - Portugal  
Tel. (+351) 21 415 96 00  
Fax. (+351) 21 415 96 08  
geral@vtrm-global.com  
www.vtrm-global.com

Madrid

Edificio Cuervo III  
Paseo de la Castellana, 135, Planta 6, Oficina 615  
28066 Madrid - España  
Mdv. (+34) 654 647 121  
geral@vtrm-global.com  
www.vtrm-global.com

