



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

**MESTRADO EM
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO**

**AS EMPRESAS PÚBLICAS EM PORTUGAL: COMPARAÇÃO
ENTRE SOCIEDADES COMERCIAIS DE RESPONSABILIDADE
LIMITADA E ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIAIS**

DÉBORA FIGUEIREDO CARVALHO RODRIGUES

OUTUBRO – 2024



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

**MESTRADO EM
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO**

**AS EMPRESAS PÚBLICAS EM PORTUGAL: COMPARAÇÃO
ENTRE SOCIEDADES COMERCIAIS DE RESPONSABILIDADE
LIMITADA E ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIAIS**

DÉBORA FIGUEIREDO CARVALHO RODRIGUES

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR VÍTOR ESCÁRIA

OUTUBRO – 2024

AGRADECIMENTOS

Dedico este pequeno exercício aos meus colegas do Ministério das Finanças que, ao longo dos anos e em momentos diferentes, direta ou indiretamente, comigo trabalharam: foi uma honra aprender com todos e trabalhar convosco em prol do interesse público.

Agradeço também aos meus amigos de escola (básica e secundária) e aos meus amigos de juventude, os quais contribuíram decisivamente para o meu percurso profissional, associativo e cívico.

Por último, à minha família (mais antiga, mais recente e a que estou agora a construir), em especial à minha mãe que me deu oportunidades e ferramentas essenciais desde o início do caminho, sem ela não seria possível.

GLOSSÁRIO

AG – Assembleia Geral

CA – Conselho de Administração

CCP – Código dos Contratos Públicos

CEE – Comunidade Económica Europeia

CIRE – Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas

CP, E.P.E – Comboios de Portugal, E.P.E.

CRESAP – Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública

CSC – Código das Sociedades Comerciais

DGTF – Direção-Geral do Tesouro e Finanças

DR – Diário da República

DUE – Deliberação Unânime por Escrito

E.P.E – Entidade Pública Empresarial

EGP – Estatuto do Gestor Público

EPNF – Empresa Pública Não Financeira

EPR – Entidade Pública Reclassificada

IGCP – Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, E.P.E.

INCM – Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S.A.

INE – Instituto Nacional de Estatística, I.P.

PAO – Plano de Atividades e Orçamento

PART – Programa de Apoio à Redução Tarifária dos Transportes Públicos

RJSPE – Regime Jurídico do Setor Público Empresarial

ROC – Revisor Oficial de Contas

S.A. – Sociedade Anónima

SEC – Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais

SEE – Setor Empresarial do Estado

SNC – Sistema de Normalização Contabilística

SNC-AP – Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

SPE – Setor Público Empresarial

TTSL, S.A. – TTSL - Transtejo Soflusa, S.A.

UE – União Europeia

UTAM – Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial

RESUMO

As empresas públicas asseguram a prossecução de funções incumbidas originariamente ao Estado, em diversos setores imprescindíveis, como a saúde ou os transportes e infraestruturas, mas também nas áreas da cultura, construção ou administração portuária.

Todavia, a intervenção do Estado nas empresas públicas, em particular com a assunção de responsabilidades financeiras, tem sido objeto de discussão pública em Portugal.

O papel do Estado enquanto acionista, assim como o universo das empresas do Setor Empresarial do Estado, tem sofrido alterações ao longo dos anos que justificam uma análise ao atual quadro normativo.

O ordenamento jurídico português dispõe que as empresas públicas se regem não só pelo Código das Sociedades Comerciais, como também por um regime jurídico próprio e diferenciado face ao regime aplicável às empresas privadas.

Este quadro normativo estabelece especificidades para as empresas públicas estatais que impactam diretamente no seu funcionamento, na forma jurídica com que são constituídas, no modelo de gestão que adotam ou no modelo de governação que lhes é legalmente imposto.

Atenta a previsão de uma forma jurídica especial apenas existente no universo das empresas públicas - as entidades públicas empresariais -, esta dissertação resulta de uma análise comparativa entre o regime jurídico aplicável às sociedades de responsabilidade limitada (públicas), constituídas nos termos da lei comercial, e o aplicável às entidades públicas empresariais, comparando duas empresas no setor dos transportes.

Da investigação realizada verifica-se que poucas diferenças subsistem entre as duas formas jurídicas de empresas públicas, não se mostrando verdadeiramente relevante, no panorama atual, esta diferenciação.

Procurou-se, assim, com base na identificação concreta das vantagens e desvantagens do «modelo dual» de funcionamento de empresas públicas atualmente em vigor em Portugal, propor uma revisão do quadro normativo através da identificação de políticas

públicas que conduzam a uma uniformização das normas aplicáveis, que melhor se adaptem à realidade atual.

PALAVRAS-CHAVE: Empresas públicas; Empresas detidas pelo Estado; Setor Empresarial do Estado; Entidades Públicas Empresariais.

ABSTRACT

Public companies carry out a range of activities originally assigned to the State, in several essential sectors, such as health or transport and infrastructures, but also in the areas of culture, construction or port administration.

However, the State's intervention in public companies, particularly with the assumption of financial responsibilities, has been subject to public discussion in Portugal.

The role of the State as a shareholder, as well as the universe of companies in the State Corporate Sector, has changed over the years, which justifies an analysis of the current legal framework.

The Portuguese legal system establishes that public companies are governed not only by the Commercial Companies Code, but also by their own legal regime, different from the regime applicable to private companies.

This specific legal framework establishes specific features for state-owned enterprises that have a direct impact on their operation, its legal form or governance and management model.

Given the provision for a special legal form that only exists in the universe of public companies - public corporate entities (E.P.E. Portuguese acronym) - this dissertation is the result of a comparative analysis between the legal regime applicable to limited liability companies (public), created under the terms of commercial law, and to public corporate entities (E.P.E.), specifically comparing two companies in the transport sector.

From the research carried out, it appears that there are few differences between the two legal forms of public companies, and that this differentiation is not relevant in the current scenario.

Based on the concrete identification of the advantages and disadvantages of the “dual model” of operation of public companies currently in force in Portugal, we propose a review of the legal framework by identifying public policies that would lead to a standardization of the rules applicable, which would be better suited to the current reality.

KEYWORDS: Public companies; State-owned Enterprises; State Corporate Sector; Public corporate entities (E.P.E.).

ÍNDICE

1. Introdução	1
2. As empresas públicas em Portugal	7
2.1 O regime jurídico do Setor Público Empresarial	7
2.2 Forma jurídica: entidades públicas empresariais vs sociedades comerciais públicas	9
2.2.1 Criação de empresas públicas	10
2.2.2 Modelo do governo societário	11
2.2.3 Participações sociais	14
2.2.4 Transformação e extinção	15
2.2.5 O objeto social	18
2.2.6 Função acionista	20
2.2.7 Capital social e Capital estatutário	22
2.3 Orçamento e finanças das empresas públicas do Setor Empresarial do Estado	23
2.3.1 Restrições legais e orçamentais	23
2.3.2 Plano de Atividades e Orçamento	25
2.3.3 Entidades Públicas Reclassificadas	26
2.3.4 Modelo de financiamento	27
3. Aplicação ao setor dos transportes: comparação entre a Comboios de Portugal, E.P.E. e a TTSL - Transtejo Soflusa, S.A.	32
4. Conclusão	37
Referências Bibliográficas	42
Anexo 1 - Estatuto do Gestor Público	49
Anexo 2 - Dissolução e liquidação de empresas públicas	53
Anexo 3 - Aplicabilidade do Código dos Contratos Públicos às empresa públicas	56

1. INTRODUÇÃO

No fim da I Guerra Mundial a Europa viu-se confrontada com uma crise financeira de larga escala, que exigiu respostas imediatas e efetivas por parte dos Governos, levando a uma alteração do paradigma do Estado mínimo, que até então proliferava na Europa. A população europeia começou a reivindicar do Estado mais do que as meras funções de garante da segurança e do cumprimento das obrigações contratuais estabelecidas entre os particulares: passou a exigir uma intervenção estatal orientada para a melhoria das condições e qualidade de vida das populações.

O aumento e a exigência das tarefas a desempenhar pelo Estado tinha como limitação um quadro normativo administrativo inflexível e desadequado, associado à carga burocrática dos serviços da Administração Central, não compatível com as políticas públicas que se pretendia implementar. O Direito Administrativo não estava dotado de mecanismos adequados às necessidades de um Estado mais interventivo, com particular relevo para a prestação de serviços públicos e produção de bens que até então se encontravam cometidos em exclusivo ao setor privado. Assim, por razões de racionalidade, eficiência e celeridade, a Administração Pública assumiu um novo papel, principalmente a partir de meados do século XX.

É neste quadro que as empresas públicas surgem como figuras jurídicas privadas, dotadas de autonomia jurídica, patrimonial e financeira, com a respetiva atividade regida predominantemente, salvo algumas especificidades, pelo direito privado.

O Estado passou então a exercer atividades económicas produtivas e a utilizar as empresas públicas como instrumento flexível, célere e eficiente, em linha com a economia de mercado.

Segundo Freitas do Amaral (2015), “[s]e o Estado, através destas empresas públicas, fosse participar diretamente no exercício das atividades económicas (industrial, comercial, agrícola, bancária, seguradora, etc.), aplicando ao exercício dessas atividades os métodos burocráticos das repartições públicas ou das direções-gerais dos ministérios, é óbvio que se depararia com dificuldades intransponíveis: a gestão de tais organismos seria um desastre, e a experiência não poderia durar”¹.

¹ In Amaral (2015), página 352.

Em Portugal, em linha com o resto da Europa, no fim da I Guerra Mundial (pós-1918), mas também com especial relevância durante a vigência da Primeira República (1910-1926), houve um importante aumento da intervenção do Estado na economia.

Nas décadas que se sucederam foi-se verificando ocasionalmente a criação de empresas públicas, sem nunca, porém, ter sido aprovado um regime jurídico próprio. Estas empresas regiam-se à data essencialmente pelo direito privado comercial e pelos respetivos estatutos.

Mas a história das empresas públicas portuguesas está mais fortemente ligada ao período de nacionalizações generalizadas que se verificou no pós-25 de Abril de 1974, o qual foi determinante para o setor público empresarial português.

Na sequência da Revolução de Abril, houve um período marcado por uma ideologia predominantemente socialista, em que se procurou combater o corporativismo do Estado Novo e intervir sobre o grande capital privado, cometendo o exercício do poder democrático aos trabalhadores e operários. Este período culminou num movimento de apropriação coletiva dos meios de produção e dos solos, consubstanciado num conjunto alargado de nacionalizações.

Até ao 25 de Abril de 1974, o Estado português detinha seis empresas públicas (com 100% do capital) e participação significativa noutras seis. Nos dois anos que se sucederam, o Estado português tornou-se acionista de cerca de duas centenas e meia de empresas.

Conforme refere Baklanoff (1994), *“a economia portuguesa [até então] era dominada pela iniciativa privada, mais do que qualquer outro país da Europa ocidental. Depois das nacionalizações em massa, ocorridas num curto espaço de tempo (...) [as] empresas estatais, o chamado sector empresarial do Estado (SEE), ultrapassaram o de todos os países membros da OCDE”*².

Em 1976, atento o elevado número de empresas públicas que surgiram em Portugal, não só as que resultaram de processos de nacionalização como outras empresas públicas entretanto criadas em setores de atividade específicos, surge o primeiro quadro legislativo «chapéu» aplicável às empresas públicas – o Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de abril –, cujo

² In Baklanoff, (1996), página 925.

preâmbulo e disposições revestem especial importância para o estudo da evolução das empresas públicas em Portugal³.

Em termos cronológicos, é igualmente importante referir o atual artigo 293.º da Constituição da República Portuguesa, introduzido pela Segunda Revisão Constitucional, em 1989, que criou o enquadramento legal para a reprivatização de bens nacionalizados depois de 25 de Abril de 1974.

Esta alteração constitucional e a subsequente entrada em vigor da Lei n.º 11/90, de 5 de abril (Lei-Quadro das Privatizações), veio afastar o princípio de irreversibilidade das nacionalizações feitas no pós-25 de Abril e resultou numa redução do número de empresas detidas pelo Estado, com o propósito de “adaptação” do país a uma economia de mercado, atenta a necessidade de adequação aos preceitos comunitários, entretanto em vigor com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia em 1986.

Quanto a este objetivo, refira-se que, pese embora o Tratado de Roma nada impusesse quanto ao regime de propriedade dos Estados-Membros, é claro que o acesso de Portugal aos fundos comunitários tinha como pressuposto a modernização da economia e a adesão à CEE pressupunha dar-se relevância ao mercado europeu comum, à iniciativa privada e à livre concorrência, como contributo para o objetivo comunitário de livre circulação de pessoas, capitais, bens e serviços.

Acresce ainda que o processo de reprivatizações (tanto à data, como atualmente), para além de um conjunto de externalidades (positivas e negativas), tem sempre um impacto orçamental positivo imediato nas contas públicas, uma vez que a alienação de capital a privados permite, em abstrato, um encaixe de receita ao Estado (bem como o eventual afastamento do passivo contingente). Não se deve esquecer, porém, que a privatização de empresas lucrativas tem também um impacto negativo, uma vez que implica que o Estado perde, a médio e longo prazo, o acesso aos lucros concretizado através da receita que obtinha com a distribuição de dividendos.

Em momento ulterior, após uma década de privatizações e de transformação das empresas públicas, verificou-se a aprovação do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de

³ Este normativo é o primeiro a estabelecer um conjunto de especificidades aplicáveis às empresas públicas, criando a forma jurídica E.P., que antecede a E.P.E., conforme artigos 4.º e 5.º, e define o modelo de intervenção do Estado enquanto acionista único (artigo 12.º e *ss.*).

dezembro, que estabeleceu o regime jurídico do setor empresarial do Estado e das empresas públicas e do qual resultou uma aproximação ao conceito comunitário de empresa pública, garantindo a compatibilidade do regime português com o ordenamento comunitário, conforme referido no respetivo preâmbulo.

Este diploma procurou ainda adotar soluções mais flexíveis, consagrando o direito privado como «regra», com as exceções estritamente necessárias, ao mesmo tempo que alargou o universo do Setor Empresarial do Estado (SEE), redefinindo o conceito de empresa pública.

Note-se que o artigo 48.º do anterior Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de abril, excluía do conceito de empresa pública as constituídas nos termos da lei comercial participadas pelo Estado e por entidades privadas em conjunto (independentemente de o Estado deter a maioria do capital) e as empresas participadas pelo Estado e por entidades públicas com autonomia cujos estatutos não remetessem para os princípios aí consagrados. Nestes termos, eram «empresas públicas» para efeitos daquele diploma as empresas criadas pelo Estado e as empresas nacionalizadas (em que o capital era sempre exclusivamente detido pelo Estado).

O Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro, criava então as entidades públicas empresariais (E.P.E.) que sucediam diretamente às E.P. de 1976, com um conjunto de disposições semelhantes, mas outras inovatórias, como se pode ler no respetivo preâmbulo.

Assim, com o referido diploma, o ordenamento jurídico português passou a dispor de dois tipos de empresas públicas: i) as constituídas nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, uma influência dominante; e ii) as entidades com natureza empresarial, isto é, as E.P.E.

Este diploma, diferente do anterior, veio estabelecer uma novidade no nosso ordenamento jurídico com a criação de um «regime dual». Sem prejuízo, refira-se que, pese embora, o decreto-lei de 1976 previsse apenas e só um tipo de empresa pública (E.P.), conforme referido anteriormente, isso não significa que estas não coexistissem com empresas participadas pelo Estado e constituídas nos termos da lei comercial, apenas quanto às últimas inexistia um regime jurídico «chapéu» único que se lhes aplicasse.

Verifica-se a partir de 1999 e, como se constata, até à atualidade, uma dualidade na forma jurídica das empresas públicas, tendo cada uma características e normativos legais aplicáveis diferentes.

O enquadramento jurídico das empresas públicas atualmente em vigor encontra-se plasmado no Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro⁴, na sua redação atual, que aprova o Regime Jurídico do Setor Público Empresarial (RJSPE), e que surgiu como necessidade de reestruturação do quadro normativo aplicável às empresas públicas. Este diploma veio estabelecer os princípios e regras aplicáveis ao setor público empresarial, abrangendo o SEE e o setor empresarial local.

Não obstante o que antecede, para efeitos da presente análise, e uma vez que se trata de uma comparação entre sociedades comerciais de responsabilidade limitada e E.P.E., far-se-á referência apenas às empresas públicas que integram o SEE na aceção do artigo 2.º do RJSPE, o qual integra ainda as empresas participadas⁵.

Mais de dez anos volvidos da aprovação deste novo regime jurídico do SEE, mostra-se premente analisar de que forma o «regime dual» aí vertido condiciona ou impacta, positiva ou negativamente, no modelo de gestão e de governação das empresas públicas do SEE e, bem assim, se se verificam hoje verdadeiras diferenças entre as diferentes formas jurídicas das empresas que justifiquem a sua diferenciação.

Para efeitos de análise concreta, são objeto de comparação duas empresas públicas integradas no SEE, do setor dos transportes, concretamente a CP - Comboios de Portugal, E.P.E. (CP, E.P.E.) e a TTSL - Transtejo Soflusa, S.A. (TTSL, S.A.), por serem duas empresas cujo capital é detido a 100 % pelo Estado, que prosseguem um serviço público de interesse geral, que visam o cumprimento de obrigações de serviço público e que dispõem de um Contrato de Prestação de Serviço Público de Transporte de Passageiros celebrado com o Estado, entre outros aspetos.

⁴ Este diploma foi aprovado ao abrigo da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 18/2013, de 18 de fevereiro, nos termos da alínea d) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), atenta a circunstância das bases gerais do estatuto das empresas públicas serem reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, nos termos da alínea u) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP.

⁵ De acordo com o artigo 7.º do RJSPE, são empresas participadas todas as organizações empresariais em que o Estado ou quaisquer outras entidades públicas, de caráter administrativo ou empresarial, detenham uma participação permanente, de forma direta ou indireta, desde que o conjunto das participações públicas não origine influência dominante. Dois exemplos: o Novo Banco, S.A., cujo Estado, através da DGTF, detém 11,46 % do capital social; e a GALP Energia, SGPS, S.A., dado que 8,02 % do capital é detido pela Parpública - Participações Públicas, SGPS, S.A. (Parpública), a qual é detida a 100 % pelo Estado.

Assim, procurar-se-á concluir se as diferenças de regime têm hoje um impacto relevante no âmbito da respetiva atividade e se se mantém profícua a existência deste «regime dual», com base na análise efetuada não só à legislação em vigor como aos dados publicamente disponibilizados.

Pretende-se que as conclusões que resultem deste exercício possam contribuir para a discussão de políticas públicas nesta matéria, quiçá tidas em conta em eventuais alterações legislativas que venham a ocorrer.

Com este objetivo, esta dissertação encontra-se estruturada da seguinte forma. Inicia-se com uma introdução ao atual regime jurídico das empresas públicas, seguida da identificação de matérias em que verificam especificidades entre as empresas com diferentes formas jurídicas. Posteriormente, analisam-se um conjunto de aspetos próprios e com maior relevância do orçamento e finanças das empresas públicas do SEE.

Como caso de estudo e de forma autonomizada, faz-se uma comparação no setor dos transportes, entre as empresas suprarreferidas, a CP, E.P.E. e a TTSL, S.A.

Por fim, são apresentadas as conclusões e identificadas as limitações da investigação realizada, bem como sintetizadas as sugestões de políticas públicas a adotar.

2. AS EMPRESAS PÚBLICAS EM PORTUGAL

O presente capítulo expõe o enquadramento do regime jurídico do setor público empresarial (SPE), em concreto o normativo aplicável às empresas públicas que integram o SEE, procedendo *a posteriori* a uma comparação concreta entre características das duas formas jurídicas (E.P.E. e sociedades comerciais públicas) e autonomamente, aos aspetos mais determinantes do orçamento e finanças das empresas públicas.

2.1 O REGIME JURÍDICO DO SETOR PÚBLICO EMPRESARIAL

Conforme referido, o regime jurídico do SPE encontra-se vertido no Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, na sua redação atual, que sucedeu às bases gerais do estatuto das empresas públicas de 1999 e lhe deu continuidade no sentido de dar primazia ao direito privado como normativo aplicável às empresas detidas pelo Estado.

Em 2007, o Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto, já havia procedido a um conjunto de alterações ao Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro, atento o novo quadro normativo estabelecido pelo Código das Sociedades Comerciais (CSC) através do Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de março, adaptando as estruturas de governo societário das empresas públicas aos princípios de bom governo das sociedades comerciais.

No entanto, foi em 2013 que foi preconizada uma efetiva reestruturação do quadro normativo aplicável às empresas públicas. Importa não esquecer que o RJSPE foi aprovado num contexto de assistência económica a Portugal pela *Troika*, isto é, pelo Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu.

Da aprovação do Memorando de Entendimento sobre as condicionalidades de política económica, celebrado com o Governo português em 2011, decorreram um conjunto de obrigações “*em matéria de bom governo das empresas públicas e de reforço dos poderes e deveres inerentes ao exercício da função acionista, numa base de aplicação tendencialmente transversal, com vista a implementar um maior controlo financeiro sobre o setor público empresarial*”⁶ (Decreto-Lei n.º 133/2013, preâmbulo).

⁶ Note-se que do Memorando decorre em concreto obrigações de redução dos custos do SEE, com o objetivo de arrecadar uma poupança de, pelo menos, 515 M €, bem como de reporte trimestral das contas do SEE e um plano de privatizações.

O RJSPE veio então estabelecer um alargamento do âmbito de aplicação do regime que passou a abranger toda e qualquer organização empresarial (e não apenas empresas) em que o Estado ou outras entidades públicas, possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante, bem como o setor empresarial local. Com este novo enquadramento normativo, o universo do SPE foi então ampliado, uma vez que passou a abranger mais entidades.

Genericamente, o RJSPE veio então estabelecer um conjunto de princípios e regras aplicáveis às empresas públicas quanto à constituição, organização e governo, ao exercício dos poderes inerentes à titularidade de participações sociais e à monitorização e ao controlo.

Concretamente, foi criada, na senda do referido quanto à intervenção da *Troika*, a Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial (UTAM⁷), com vista a dotar o Governo de apoio técnico que auxiliasse a boa gestão dos recursos públicos.

Atenta a preocupação de diminuição da dívida pública, foram também estabelecidos limites ao endividamento das empresas públicas não financeiras, com a intervenção da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP (IGCP, E.P.E.), bem como limites ao endividamento junto da banca comercial das empresas públicas reclassificadas.

No que respeita ao exercício da função acionista, que mais à frente se tratará em especial, o mesmo passou a ser cometido exclusivamente ao membro do Governo responsável pela área das finanças, sem prejuízo de articulação com o membro do Governo responsável pela área setorial, atribuindo, portanto, um maior peso ao Ministério das Finanças.

Uma vez que, no que respeita ao SEE, o regime jurídico fixa diferentes normas aplicáveis às sociedades comerciais públicas e às entidades públicas empresariais, importa identificar em concreto em que termos e com que resultados.

⁷ A UTAM é uma entidade da Administração Central que depende do membro do Governo responsável pela área das finanças e a este presta apoio técnico. A missão, atribuições, organização e funcionamento encontram-se previstas no Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro.

2.2 FORMA JURÍDICA: ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIAIS VS SOCIEDADES COMERCIAIS PÚBLICAS

Como ponto prévio, importa fazer-se referência ao universo recente das empresas públicas do SEE em Portugal.

Segundo os dados constantes do Relatório do Setor Empresarial do Estado 2022-2023 do Conselho das Finanças Públicas, a 31 de dezembro de 2023, existiam 147 empresas integradas no SEE, das quais 74 eram entidades públicas reclassificadas. Estas empresas abrangem as mais diversas atividades, sendo especialmente relevante o setor da saúde (44 empresas) e o setor dos transportes (17 empresas), que representaram em 2023 um peso de 46 e 43%, respetivamente, no volume de negócios total das empresas não financeiras do SEE (os restantes setores representaram apenas 11% do volume de negócios).

Atualmente, a dezembro de 2024, por consulta à carteira de participações do Estado verifica-se que existem 54 entidades públicas empresariais, das quais 42 estão integradas no Serviço Nacional de Saúde e 12 noutros setores. O Estado detém diretamente capital social em 28 sociedades anónimas integrantes do SEE, que por sua vez detêm participações sociais em várias empresas.

Do ponto de vista financeiro, de acordo com o Boletim Informativo do Setor Empresarial do Estado 4.º Trimestre de 2023 da UTAM, *“globalmente as empresas do SEE tiveram uma evolução muito positiva face ao ano de 2022. Para o conjunto das empresas consideradas, o agregado do volume de negócios cresceu cerca de 22%, passando de cerca de 11 757 milhões de euros para cerca de 14 400 milhões de euros – o que corresponde a uma variação agregada positiva de cerca de 2 643 milhões de euros”*.

No que se refere ao regime jurídico aplicável, as empresas públicas, assumam a forma que assumirem, regem-se pelo direito privado, com as especificidades decorrentes do RJSPE, dos diplomas que procedam à sua criação ou constituição (ou mera aprovação de regimes jurídicos próprios) e dos respetivos estatutos.

Conforme já referido, no que toca a forma jurídica das empresas públicas do SEE estas podem ser i) sociedades de responsabilidade limitada constituídas nos termos da lei comercial ou ii) entidades públicas empresariais (E.P.E.).

As primeiras (que de ora em diante se denominam, por maior facilidade, apenas como sociedades comerciais públicas), podem então assumir um dos tipos de sociedades comerciais previstas no CSC, subsumindo-se a sociedades anónimas (S.A.) ou sociedades por quotas, incluindo unipessoais (Lda.)⁸.

As empresas públicas do SEE são constituídas na sua esmagadora maioria como S.A., como se pode verificar pela consulta à carteira de participações do Estado ou à carteira de participações da Parpública, Participações Públicas, SGPS, S.A. (Parpública)⁹.

Um exemplo de sociedade unipessoal por quotas pública é a Metro do Porto Consultoria - Consultoria Em Transportes Urbanos e Participações, Unipessoal Lda., detida pela Metro do Porto, S.A. (veja-se o Relatório do Governo Societário de 2023 da Metro do Porto, S.A.), cujo capital é por sua vez detido pelo Estado em 99,89 %.

Importa ainda referir que os estabelecimentos de saúde E.P.E. seguem um regime próprio, tal como definido no Estatuto do Serviço Nacional de Saúde (Decreto-Lei n.º 52/2022, de 4 de agosto), sobre os quais não incidirá a presente análise, mas que aqui se faz a devida ressalva.

2.2.1 CRIAÇÃO DE EMPRESAS PÚBLICAS

Aqui chegados, clarificado o enquadramento jurídico que define as duas formas jurídicas de empresas públicas do SEE, importa atentar desde logo no modo de criação/constituição.

Nos termos do artigo 10.º do RJSPE, a constituição de empresas públicas do SEE processa-se nos termos e condições aplicáveis à constituição de sociedades comerciais e depende sempre de autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e setorial, antecedida de parecer prévio, não vinculativo, por parte da UTAM, com base num estudo técnico de viabilidade económica e financeira com identificação dos ganhos de qualidade e de eficiência resultantes da exploração da atividade em moldes empresariais. No que toca às E.P.E., nos termos do artigo 57.º do RJSPE, as mesmas são

⁸ Não há atualmente empresas públicas no SEE na forma de sociedades em comandita (nem se encontrou nenhum registo histórico), embora do ponto de vista legal também nada obste.

⁹ A Parpública é uma empresa cujo objeto social é essencialmente a gestão de participações sociais públicas, de acordo com o Decreto-Lei n.º 209/2000 de 2 de setembro, na sua redação atual, que a criou.

sempre criadas por decreto-lei¹⁰, o qual aprova também os respetivos estatutos. A criação de E.P.E. fica igualmente sujeita ao parecer prévio da UTAM, apenas diferindo no que se refere à aplicação da lei comercial, isto é, como são sempre criadas por decreto-lei próprio não dispõem de contrato de sociedade como as demais, mas ambas são objeto de registo no registo comercial¹¹ (artigo 57.º e 61.º do RJSPE).

Na mesma linha, carece de autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e setorial a aquisição ou alienação de participações sociais pelas empresas públicas do SEE, cuja decisão é também antecedida de parecer prévio, não vinculativo, por parte da UTAM, e acompanhada por um estudo demonstrativo do interesse e da viabilidade da operação (artigo 11.º). Note-se que apenas carece desta autorização no caso de se tratar de aquisição ou alienação pelas empresas, não sendo aplicável este regime caso se trate de aquisição ou alienação diretamente pelo Estado, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF)¹². Também as E.P.E. se encontram abrangidas pelo disposto no artigo supracitado.

Ora, no que se refere à constituição/criação, praticamente não se verificam diferenças substanciais no regime aplicável às sociedades comerciais e às E.P.E., sendo que as que se verificam são essencialmente de forma e orgânicas do Governo (uma vez que os decretos-leis são aprovados pelo Conselho de Ministros, mas objeto de promulgação pelo Presidente da República, e os despachos são *apenas* emitidos pelos membros do Governo).

2.2.2 MODELO DO GOVERNO SOCIETÁRIO

De acordo com as boas práticas de governança corporativa, o “*governo de cada empresa deve contemplar mecanismos que induzam a uma eficiente afetação de recursos*”

¹⁰ Nada obsta, *a contrario*, à criação de sociedades anónimas ou por quotas por decreto-lei, como é disso exemplo o Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de dezembro, que criou a Metro do Porto, S.A., ou o Decreto-Lei n.º 235/2015, de 14 de outubro, que estabelece o regime jurídico aplicável à Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S. A., a qual foi criada como sociedade anónima pelo Decreto-Lei n.º 170/99, de 19 de maio.

¹¹ Veja-se a título exemplificativo o registo comercial da CP – Comboios de Portugal, E.P.E., que pode ser consultado no Portal de publicações de atos societários do Ministério da Justiça.

¹² A título de exemplo, a recente aquisição pelo Estado, através da DGTF, das participações da Global Notícias - Media Group, S.A., e da Páginas Civilizadas, Lda., no capital da LUSA – Agência de Notícias de Portugal, S.A., sem prejuízo da decisão dos membros do Governo, não foi antecedida do parecer da UTAM a que o artigo se refere (vide a omissão de referência no site da UTAM, em *Autorização de Aquisição e de Alienação de Participações Sociais*), sem prejuízo dos documentos preparatórios.

*e mecanismos [de gestão e fiscalização] que exijam a responsabilização pelo modo como esses recursos são usados*¹³.

O Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro, ao que o RJSPE deu continuidade, procurou definir uma melhor articulação entre o Estado acionista e as empresas públicas, através do reforço das obrigações de informação e aprovação de orientações estratégicas, com fixação de mecanismos de acompanhamento e controlo.

No caso das empresas públicas do SEE, o modelo de governo societário é especialmente condicionado pela legislação especial que lhes é aplicável. Importa aferir se tal legislação diferencia as empresas consoante a sua forma jurídica, isto é, se é relevante para o modelo de governo societário a existência de sociedades comerciais públicas e E.P.E.

Primeiramente, refira-se que as empresas públicas, quer sejam sociedades comerciais, quer sejam E.P.E., para além das obrigações de divulgação previstas nos artigos 44.º, 45.º e 53.º do RJSPE, encontram-se obrigadas à adoção de um código de ética e conduta e à apresentação anual de um relatório de boas práticas de governo societário e de um relatório de grau de cumprimento da legislação e regulamentação relativas à prevenção da corrupção e infrações conexas. Ora, no que respeita a estas temáticas, inexistente por isso diferenciação entre as duas formas jurídicas de empresas públicas.

No que se refere às estruturas de administração e de fiscalização das empresas públicas, estas encontram-se definidas nos estatutos de cada empresa e são determinadas pelo titular da função acionista, de acordo com o disposto no RJSPE e no CSC. A administração e fiscalização das E.P.E., em concreto, segue expressamente as modalidades e as designações previstas para as sociedades anónimas (artigo 60.º do RJSPE), cuja forma é a maioritariamente utilizada pelas sociedades comerciais públicas, conforme já referido. Quer isto dizer que a única diferença entre sociedades anónimas e E.P.E. é que estas últimas não dispõem de assembleia geral (AG).

Relativamente aos órgãos de fiscalização, as empresas públicas têm, por regra, conselho fiscal¹⁴ (e revisor oficial de contas (ROC), nos termos do artigo 413.º do CSC),

¹³ In Santos Silva *et al.*, (2006), página 13.

¹⁴ Composto por um máximo de 3 membros efetivos, um dos quais é obrigatoriamente designado sob proposta da DGTF.

salvo nos casos previstos nas alíneas b) ou c) do artigo 278.º do CSC (ex.: Parpública), ou se por via legislativa for prevista a existência de fiscal único (ex: IGCP, E.P.E.).

No que se refere em concreto aos órgãos de administração das empresas públicas, os mesmos integram três membros¹⁵, podendo integrar administradores executivos e não executivos, salvo quando a sua dimensão e complexidade ou a aplicação de regimes jurídicos especiais justifiquem uma composição diversa, sem prejuízo do recurso ao modelo de administrador único, nos casos previstos no CSC.

Em acréscimo, a composição dos órgãos de administração (e também nos órgãos de fiscalização) tem obrigatoriamente uma representação equilibrada entre mulheres e homens, nos termos da Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto.

Todos os aspetos supramencionados são semelhantes quer sejam sociedades comerciais públicas quer sejam E.P.E.

A designação dos administradores processa-se de acordo com o previsto no Estatuto do Gestor Público (EGP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, que se aplica a todas as empresas públicas, quer sejam sociedades comerciais públicas, quer sejam E.P.E.^{16 17}

Por último, note-se ainda que as empresas públicas surgiram como organizações com autonomia jurídica, patrimonial e financeira, razão pela qual lhes é aplicável o direito privado. Ora, de acordo com o disposto no artigo 58.º do RJSPE, também as E.P.E. são dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

No que se refere ao património imobiliário, todas as empresas públicas podem ser detentoras de património próprio, com as regras e direitos aplicáveis às sociedades comerciais, sendo ainda da responsabilidade destas a execução e a conservação do cadastro predial, e todas podem deter também a gestão de imóveis do Estado (do domínio privado ou do domínio público).

¹⁵ Um dos 3 elementos corresponde, tipicamente, ao *Chief Financial Officer*, que é obrigatoriamente proposto pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, e aprova sempre matérias cujo impacto financeiro seja superior a 1 % do ativo líquido.

¹⁶ Com exceção da dos órgãos de administração de instituições de crédito integradas no SEE e qualificadas como entidades supervisionadas significativas, como é o caso da Caixa Geral de Depósitos.

¹⁷ No **Anexo 1** faz-se referência às diferenças primordiais registadas entre as sociedades comerciais públicas e as E.P.E. no EGP.

Refira-se, ainda, que as empresas públicas estão sujeitas a tributação direta e indireta, nos termos gerais, independentemente da sua forma jurídica.

Por último, aos trabalhadores de todas as empresas públicas, independentemente da forma jurídica, aplica-se o regime jurídico do contrato individual de trabalho, isto é, o previsto no Código do Trabalho.

Assim, quanto a estes aspetos, nada difere entre as duas formas jurídicas de empresas públicas¹⁸, pelo que parece não existir qualquer benefício na sua manutenção.

2.2.3 PARTICIPAÇÕES SOCIAIS

No que concerne à detenção de participações sociais, dispõe o RJSPE que as sociedades comerciais podem estabelecer relações de simples participação, de participações recíprocas, de domínio (podendo existir uma empresa gestora de participações sociais) ou de grupo, nos termos previstos no CSC¹⁹.

Afigura-se resultar da norma que as E.P.E. não podem deter participações sociais (certo é que não podem deter participações recíprocas, uma vez que o seu capital é sempre detido a 100 % pelo Estado). No entanto, tal não corresponde à realidade, se o decreto-lei que cria a entidade pública empresarial determinar em sentido diverso. A título demonstrativo, a CP, E.P.E., é a empresa-mãe de um grupo de empresas subsidiárias e associadas e detém também participações minoritárias, uma vez que o Decreto-Lei n.º 137-A/2009, de 12 de junho, estabelece que a mesma pode constituir sociedades ou adquirir partes de capital, nos termos da lei.

Neste sentido, poder-se-ia ponderar a fixação da possibilidade de deter participações sociais como regime regra para todas as empresas e, casuisticamente, definir por via dos estatutos caso alguma entidade não possa deter participações sociais.

¹⁸ Ressalvando-se uma vez mais os estabelecimentos de saúde E.P.E. que têm um regime próprio.

¹⁹ Note-se que é possível também a constituição de Agrupamentos Complementares de Empresas como é o caso dos Transportes Intermodais do Porto, ACE.

2.2.4 TRANSFORMAÇÃO E EXTINÇÃO

A transformação, fusão ou cisão de empresas públicas são realizadas através de decreto-lei ou nos termos do CSC, consoante se trate de E.P.E. ou sociedade comercial, atento o instrumento jurídico que procede à sua criação.

O mesmo é válido para a extinção de empresas públicas, a qual é realizada através de decreto-lei ou nos termos do CSC, consoante se trate de E.P.E. ou sociedade comercial, salvo os casos em tenham sido constituídas por decreto-lei.

O regime segue, portanto, a regra de que o que é criado por via legislativa deve ser modificado por via legislativa.

Nos casos em que as empresas públicas apresentem capital próprio negativo durante um período de três exercícios económicos consecutivos, os órgãos de administração propõem ao titular da função acionista um conjunto de atos²⁰ previstos no n.º 2 do artigo 34.º e no n.º 3 do artigo 35.º do RJSPE, que passam pela transformação, fusão ou cisão ou mesmo pela extinção da empresa²¹.

Estas disposições aplicam-se quer as empresas sejam sociedades comerciais, quer sejam E.P.E.

Porém, no que concerne às E.P.E., não lhes são aplicáveis as regras gerais sobre dissolução e liquidação de sociedades, nem as relativas à insolvência e à recuperação de empresas, salvo na medida do expressamente determinado pelo decreto-lei que as aprovou. Isto deve-se primordialmente, como se supõe, à circunstância de as E.P.E. não disporem de capital social.

No que se refere às regras de dissolução e liquidação²², parece não resultar nenhuma especificidade na não aplicação das regras gerais do direito comercial às E.P.E. Mais, parece resultar a necessidade de adequação das normas ou, pelo menos, o afastamento expresso da possibilidade de promoção oficiosa do encerramento da liquidação prevista

²⁰ Estes atos devem ser sempre acompanhados por um estudo demonstrativo do interesse e da viabilidade da operação, e estão sujeitos a parecer prévio da UTAM e subsequente autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e setorial.

²¹ O artigo 35.º do CSC estipula que a perda de metade do capital, ou seja, quando o capital próprio da sociedade for igual ou inferior a metade do capital social, resulta na necessidade de convocatória da AG e a tomada de medidas julgadas convenientes.

²² Uma análise mais pormenorizada destas regras é apresentada no **Anexo 2**.

no CSC quer para as sociedades comerciais públicas, quer para as E.P.E., uma vez que neste último aspeto se trata de «letra-morta», ou seja, não tem sido aplicável (Anexo 2).

O artigo 35.º do RJSPE dispõe, como vimos, de uma regra específica quanto às empresas públicas caso o capital próprio (património líquido ou situação líquida) seja negativo. Esta norma permite, portanto, que uma empresa pública com capital próprio negativo se mantenha em atividade, quer seja sociedade comercial, quer seja entidade pública empresarial, embora determine a necessidade de tomada de medidas adicionais. Da conjugação das normas, por um lado, e da sua não aplicação, por outro, resulta a existência de um conjunto de empresas públicas em falência técnica (passivo superior ao ativo), tanto sociedades comerciais como E.P.E.²³, cujas regras de dissolução e liquidação não levam à sua extinção.

Refere ainda o RJSPE que às E.P.E. não são aplicáveis as regras da insolvência e da recuperação de empresas, sendo por isso *a contrario* aplicável às sociedades comerciais²⁴.

Nos termos do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), são consideradas insolventes os devedores que se encontrem impossibilitados de cumprir as suas obrigações vencidas e as pessoas coletivas (por cujas dívidas nenhuma pessoa singular responda pessoal e ilimitadamente, por forma direta ou indireta) cujo passivo seja manifestamente superior ao ativo, avaliados segundo as normas contabilísticas aplicáveis.

Esta situação determina a obrigatoriedade de o devedor (putativo insolvente) requerer a declaração da insolvência, dentro dos 30 dias seguintes à data do conhecimento da situação de insolvência, e a subsequente declaração da insolvência, através de uma sentença judicial. Tal significa que é insuficiente a mera circunstância factual da situação líquida ser negativa (e, portanto, que a empresa esteja em falência técnica), uma vez que a declaração judicial implica o reconhecimento pelo tribunal de que a empresa se encontra impossibilitada de cumprir as obrigações vencidas e/ou que o seu passivo é manifestamente superior ao ativo, sendo a insolvência praticamente inevitável.

²³ De acordo com o Relatório Setor Empresarial do Estado 2022-2023 do Conselho de Finanças Públicas, 29 empresas públicas não financeiras encontravam-se em falência técnica em 2023.

²⁴ Dispõe no mesmo sentido a alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º do CIRE.

Ao contrário de empresas do setor empresarial local²⁵, não há registo de nenhuma empresa do SEE que tenha sido sujeita a um processo de insolvência e, portanto, reconhecida judicialmente a sua insolvência “inevitável”.

Admite-se que tal sucede porque as empresas em falência técnica grave são extintas (ou transformadas, cindidas ou fundidas) ou são objeto de reforço de capital pelo Estado ou pelo seu acionista²⁶. Conforme referido no Relatório Setor Empresarial do Estado 2019-2020 do Conselho das Finanças Públicas, o Estado é sempre chamado a intervir “*em entidades que estejam em situações de falência técnica, que acumulem prejuízos económicos ou que sejam ineficientes na gestão do seu negócio*”²⁷.

Ora, percebendo-se o intuito da aplicação do CIRE às sociedades comerciais, dificilmente o mesmo terá aplicabilidade a uma empresa pública²⁸ do SEE. Por um lado, porque o Estado (ou a empresa pública) enquanto acionista ou assegura a continuidade da empresa ou determina, *per si*, a sua extinção, sem necessidade de cumprimento de uma norma legal. E, por outro, pode discutir-se se deve existir responsabilidade limitada de uma empresa pública nos mesmos termos de uma empresa privada, ainda que a mesma seja uma sociedade comercial. Isto é, questiona-se se deve o Estado acionista poder incumprir o pagamento a credores, sejam estes institucionais, como a Autoridade Tributária ou a Segurança Social, ou privados. Este é um dos aspetos porventura mais diferenciadores entre o acionista Estado e um acionista privado. A responsabilidade limitada das sociedades comerciais visa afetar parte de um património de uma pessoa singular a uma atividade comercial, sujeitando apenas essa parte ao risco do negócio. Coloca-se a questão de saber se o Estado deve ou não transferir esse risco para os credores, como se de uma empresa privada se tratasse. Vejamos.

Se uma empresa pública for declarada insolvente sem que detenha património suficiente para pagamento a todos os credores, tal pode resultar em danos morais que afetariam a credibilidade do Estado, não como acionista, mas no seu poder de autoridade

²⁵ Veja-se o caso da PRF Invest, Sociedade de Gestão Urbana, S.A., empresa detida em exclusivo pelo Município de Paços de Ferreira, que foi declarada insolvente pelo Tribunal da Comarca de Amarante.

²⁶ Refere-se, a este propósito, o caso recente da CP, E.P.E., cujo capital próprio negativo havia sido de 1,8 M € em 2022, e o Estado procedeu ao aumento de capital, mediante conversão de crédito em capital para cobertura dos resultados transitados negativos.

²⁷ In Relatório Setor Empresarial do Estado 2019-2020 do Conselho de Finanças Públicas, página 48.

²⁸ Situação diferente será no caso de uma empresa participada.

(*ius imperium*). Note-se que, embora em diferentes qualidades, o Estado procede à cobrança de impostos e é o garante da legalidade.

Pese embora se reconheça que o RJSPE define a possibilidade de criação de empresas públicas “sob a forma de sociedade de responsabilidade limitada” (artigo 5.º), podendo estar também no espírito do legislador a limitação da responsabilidade financeira, não foi com o objetivo primordial de limitar parte dos recursos do Estado a uma qualquer atividade comercial que se constituíram as empresas públicas. Como vimos anteriormente, tal deveu-se primeiramente à incapacidade de resposta por parte do direito administrativo e, seguidamente, a questões orçamentais.

Assim, salvo melhor entendimento, entende-se que a “responsabilidade limitada” de uma empresa pública deve ser entendida com as *devidas adaptações* ao acionista Estado e que se verificam mais desvantagens do que vantagens na insolvência de uma empresa pública, pelo que se conclui que deveria ser diferenciada a aplicabilidade das regras de insolvência e recuperação de empresas consoante a estrutura acionista (podendo até serem criadas regras específicas quanto à responsabilidade financeira limitada do Estado), cingindo-se a sua aplicação efetiva àquelas em que o Estado não detém a maioria do capital, e não em virtude da forma jurídica da empresa, uma vez que nas sociedades comerciais públicas cujo acionista único é o Estado as principais normas do CIRE também se tornam inaplicáveis.

2.2.5 O OBJETO SOCIAL

O objeto social das empresas públicas é a atividade económica que lhes é confiada no ato que determina a sua constituição, se for uma E.P.E. ou uma sociedade comercial criada por decreto-lei, ou contrato, nos restantes casos.

No entanto, as E.P.E. são criadas pelo Estado para prossecução dos seus fins. Dito isto, nada obsta a que uma sociedade comercial tenha como atividade a prossecução de um fim público estatal (não exclusivamente comercial²⁹). Veja-se, por exemplo, a Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S.A. (INCM) que detém, em exclusivo e por

²⁹ Note-se que o n.º 4 do artigo 1.º do CSC permite a aplicação da legislação comercial e a constituição de sociedades comerciais que tenham exclusivamente por objeto a prática de atos não comerciais.

atribuição legal, a atividade de produção de moeda, de passaportes e documentos de identificação para Portugal, ou a edição do jornal oficial (Diário da República).

Aliás, nos termos do artigo 48.º do RJSPE, quaisquer empresas públicas às quais tenha sido confiada a prestação de serviço público ou serviço de interesse geral, sejam estas sociedades comerciais sejam E.P.E., carecem de contratualização da prestação desse serviço.

Note-se que são serviços de interesses geral os desenvolvidos por entidades públicas ou privadas, por determinação do Estado, com vista a assegurar a provisão de bens e serviços essenciais³⁰, devendo ser a mesma confiada à entidade em causa mediante contrato celebrado com o Estado (contrato de serviço público), exceto quando a relação jurídica administrativa seja titulada por contrato de concessão.

Neste sentido, seja por via de contrato de concessão, seja por via de contrato de prestação de serviço público, tanto sociedades comerciais como E.P.E. celebram contratos desta índole com o Estado (veja-se os seguintes exemplos: Contrato de Serviço Público entre o Estado Português e a CP-Comboios de Portugal E.P.E., de 28 de novembro de 2019, e Contrato de Concessão do Serviço Público de Rádio e de Televisão, celebrado entre o Estado Português e a Rádio e Televisão de Portugal, S.A., em 6 de março de 2015).

Mais define o RJSPE que as empresas públicas encarregadas de proceder à prestação de serviço público ou serviço de interesse geral celebram obrigatoriamente, para esse efeito, com a entidade pública que lhes tenha confiado a prestação desse serviço, contrato respeitante à remuneração da atividade prosseguida, em conformidade com o disposto no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto. Esta é uma das fontes de financiamento das empresas públicas, que uma vez mais não se distingue consoante a forma jurídica.

Em conclusão, no que se refere ao objeto social ou à contratualização de prestação de serviço público, nada difere as sociedades comerciais das E.P.E., salvo que estas últimas se cingem a fins públicos e as primeiras podem seguir fins puramente comerciais³¹.

³⁰ As obrigações específicas de serviço público encontram-se definidas no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual, que estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição de subvenções públicas.

³¹ Embora a temática não se discuta nesta sede, salvo melhor entendimento, ainda que visem somente o lucro, a entrega de dividendos a um acionista público é sempre do interesse público e como tal deve ser admissível, mesmo nos casos em que não haja falhas de mercado. Note-se que em qualquer caso, enquanto credor de uma empresa ou herdeiro último,

Ora, esta diferenciação na atividade mostra-se irrelevante, dado que nada impede sociedades comerciais públicas de prosseguirem fins exclusivamente públicos/estatais.

Por último, importa referir que as empresas públicas, sejam E.P.E. ou sejam sociedades comerciais, podem exercer poderes e prerrogativas de autoridade de que goza o Estado, podendo ter mais poderes atribuídos por diploma legal, em situações excecionais e na medida do estritamente necessário à prossecução do interesse público, ou por contrato de concessão. Também a este nível inexistem diferenças no regime jurídico, desde que tais poderes sejam atribuídos nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do RJSPE, quer sejam E.P.E. quer sejam sociedades comerciais, pelo que também por esta via não parece resultar nenhum benefício do regime dual.

2.2.6 FUNÇÃO ACIONISTA

A função acionista corresponde concretamente ao “*exercício dos poderes e deveres inerentes à detenção das participações representativas do capital social ou estatutário das empresas públicas, bem como daquelas que por estas sejam constituídas, criadas ou detidas*” (Decreto-Lei n.º 133/2013, artigo 37.º). Atento o exposto, a função acionista abarca os mesmos poderes nas duas formas jurídicas³².

O Estado (ou qualquer entidade pública) deve exercer a sua função de acionista o mais próximo de um acionista privado, não se confundindo como exercício das funções de regulação ou de poder, conforme referido anteriormente.

A função acionista é exercida pelo titular da participação social e cabe, nas empresas públicas do SEE³³, exclusivamente ao membro do Governo responsável pela área das finanças³⁴, através da DGTF³⁵, sem prejuízo de articulação com o membro do Governo

pode o Estado ficar com participações sociais, ainda que temporariamente, de empresas cuja atividade comercial sai fora de qualquer âmbito público.

³² A função acionista no SEE compreende os poderes e deveres constantes no n.º 1 do artigo 38.º do RJSPE.

³³ Se estas empresas forem acionistas de outras empresas, a função acionista é exercida pelos órgãos de administração respetivos.

³⁴ Dependendo da delegação de competências pelo Ministro das Finanças, é habitualmente do Secretário de Estado titular da pasta do Tesouro.

³⁵ A DGTF é o serviço da Administração Central que estuda, prepara e acompanha as matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do SEE e da função acionista, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2012 de 18 de julho.

responsável pela área setorial, com vista a assegurar a máxima eficácia da atividade operacional das empresas públicas³⁶.

A diferença no exercício da função acionista entre sociedades comerciais e E.P.E. reside na forma como a mesma se processa, no caso das primeiras por via de deliberação da AG e, nas segundas, por resolução do Conselho de Ministros ou por despacho do titular da função acionista.

Vejamos: o regime diferenciado ora exposto resulta na aprovação i) no caso das sociedades comerciais (anónimas), em AG, de uma orientação de voto emitida pelo acionista e ii) tratando-se de E.P.E., salvo decisões concretas que assumem a forma de resolução do Conselho de Ministros³⁷ ou decreto-lei, a decisão do acionista tomar-se-á tipicamente por via de despacho.

Ora, se for uma empresa pública do SEE, o sentido de voto em AG³⁸ tomar-se-á após uma decisão do acionista, isto é, após aprovação do membro do Governo responsável pela área das finanças.

Isto significa que qualquer decisão quanto a uma empresa pública do SEE, E.P.E. ou S.A., cuja competência seja do acionista Estado, carece, portanto, da prática de um ato administrativo, consubstanciado por um despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças (e/ou do membro do Governo responsável pela área setorial), nos termos das regras de direito administrativo: ou um despacho que aprova um sentido de voto em AG/a proposta de Deliberação Unânime por escrito (S.A.) ou apenas um despacho (E.P.E.).

Assim, e em última linha, nada obstará a que se aplicasse regime idêntico para o exercício da função acionista, tratando-se apenas de uma figura jurídica diferente com o mesmo propósito e efeito.

³⁶ O regime jurídico determina que compete, em exclusivo, ao membro do Governo da área setorial, em linha com os objetivos financeiros, a definição da política setorial, bem como a proposta de designação dos titulares dos órgãos de administração.

³⁷ Veja-se que ao contrário dos decretos-lei que criem as empresas e aprovem estatutos, as Resoluções do Conselho de Ministros não carecem de promulgação do Presidente da República, pelo que estão apenas na esfera do Governo.

³⁸ Ou uma deliberação unânime por escrito (DUE), se for uma empresa detida a 100% pelo Estado.

2.2.7 CAPITAL SOCIAL E CAPITAL ESTATUTÁRIO

Como já referido, as empresas públicas são organizações empresariais nas quais o Estado ou outras entidades públicas possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante. Isto quer dizer que no caso das sociedades comerciais o Estado é acionista, mas não sempre acionista único, nem necessariamente o maioritário.

Já no que se refere às E.P.E., o seu capital é designado por «capital estatutário» e é sempre detido em exclusivo pelo Estado.

Ora, do ponto de vista da estrutura acionista, nada obstará por isso a que uma E.P.E. fosse uma sociedade comercial em que 100 % do capital é do Estado³⁹, como acontece quanto a grande parte das sociedades anónimas detidas em exclusivo pelo Estado.

As diferenças entre capital social e capital estatutário residem no seguinte:

- i. O capital estatutário é destinado a responder às respetivas necessidades permanentes, de acordo com o previsto no artigo 59.º do RJSPE. Esta previsão é especialmente relevante aquando da necessidade de capitalização da empresa, uma vez que o regime jurídico parece conduzir como preferencial para as E.P.E. o aumento de capital ao invés da concessão de empréstimos pelo Estado⁴⁰. No entanto, nada obsta ou afasta a realização de reforço de capital mesmo nas sociedades comerciais públicas, seja qual for a estrutura acionista. Assim, esta distinção parece ser meramente indicativa; e
- ii. O capital estatutário é inalienável/não transacionável pelo Estado. Este aspeto é relevante, mas parece, uma vez mais, que a alienação depende sempre de decisão prévia do Governo e que pode ser facilmente estabelecida a inalienabilidade, sempre que o Estado o entenda, no caso das sociedades comerciais públicas, *ab initio*, aquando da sua criação, por exemplo por decreto-lei ou por via estatutária. Mais uma vez se denota que a circunstância de quanto a uma E.P.E. existir uma norma legal que impõe a sua

³⁹ Conforme já referido, as sociedades comerciais públicas, na sua esmagadora maioria, são sociedades anónimas, as quais têm, portanto, capital social, que não pode ser inferior a 50.000,00 € e está dividido em ações de igual valor nominal, nos termos do CSC.

⁴⁰ Esta temática é abordada adiante aquando da referência ao modelo de financiamento.

inalienabilidade não é especialmente garante, se pensarmos que caso o Estado entenda pode, por via legislativa, transformar a E.P.E. numa sociedade anónima e posteriormente alienar as suas participações sociais ou mesmo extingui-la e proceder à criação de uma nova empresa pública, sociedade comercial⁴¹.

2.3 ORÇAMENTO E FINANÇAS DAS EMPRESAS PÚBLICAS DO SETOR EMPRESARIAL DO ESTADO

A presente secção dá especial enfoque ao orçamento e finanças das empresas públicas, por se tratarem, por um lado, de aspetos determinantes para o seu funcionamento e, por outro, em virtude da discussão pública à volta da temática ter sempre como preocupação primordial a boa gestão do erário público.

2.3.1 RESTRIÇÕES LEGAIS E ORÇAMENTAIS

Independentemente da forma jurídica, as empresas públicas regem-se pelo princípio da transparência financeira e estão submetidas à jurisdição e ao controlo exercido pelo Tribunal de Contas⁴², e ao controlo da Inspeção-Geral de Finanças, nos termos do disposto nos artigos 16.º e 26.º do RJSPE.

Do ponto de vista financeiro, as empresas públicas têm ainda regras próprias definidas nos artigos 24.º (n.º 5), 25.º (n.º 5), 33.º (n.º 4) e 45.º (n.º 2) do RJSPE, decorrentes do contexto no qual aquele diploma foi aprovado, as quais se aplicam tanto às E.P.E. como às sociedades comerciais públicas.

Acresce que as empresas públicas não financeiras (EPNF) do SEE, independentemente da sua forma jurídica, mantêm as suas disponibilidades e aplicações

⁴¹ A título de exemplo o Decreto-Lei n.º 91/2015 de 29 de maio, que procedeu à incorporação da EP - Estradas de Portugal, S.A., por fusão, na Rede Ferroviária Nacional – REFER, E.P.E., e a transformou em sociedade anónima, atualmente denominada Infraestruturas de Portugal, S.A.

⁴² A alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que aprova a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, refere empresas públicas, incluindo as entidades públicas empresariais.

junto do IGCP. Uma vez mais, é o próprio RJSPE que define um universo – EPNF – sem utilizar a forma jurídica para fixar o âmbito de aplicação das normas⁴³.

Da mesma forma, fixa o RJSPE que todas as empresas públicas, independentemente da sua forma jurídica, estão obrigadas ao cumprimento das normas relativas ao endividamento, aplicando-se o previsto no artigo 29.º do RJSPE (que diferencia as EPNF que sejam ou não entidades públicas reclassificadas) e na legislação orçamental (concretamente no artigo 38.º da Lei do Orçamento do Estado para 2024, aprovada pela Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro, na sua redação atual (LOE 2024) e no artigo 135.º do DLEO 2024).

Nos termos do artigo 14.º do RJSPE, podem ser ainda fixadas por lei normas orçamentais excecionais, de caráter temporário, relativas ao regime retributivo, às valorizações remuneratórias dos titulares dos órgãos sociais e dos trabalhadores e à celebração de contratos de aquisição de serviços, por parte das E.P.E. e das empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público.

Em linha com o anteriormente referido, é o próprio RJSPE que utiliza outro conceito que não a forma jurídica: empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público. Quer isto dizer que as restrições orçamentais não devem⁴⁴ abranger empresas públicas nas quais o Estado ou outras entidades públicas exerçam, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante, sem deter a maioria do capital. São exemplos de normas concretamente aplicáveis às empresas públicas neste âmbito o disposto na Secção III do Capítulo III da LOE 2024 (artigos 37.º a 41.º) ou nos artigos 26.º, n.º 4 do artigo 44.º, 51.º, 126.º, 127.º, 132.º, 133.º e 134.º do DLEO 2024. Em nenhuma destas normas⁴⁵ o universo abrangido se fixa por referência às E.P.E. vs sociedades comerciais públicas, abrangendo, portanto, tanto umas quanto outras, dentro das especificidades concretamente aplicáveis casuisticamente.

Refira-se ainda a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, (e respetivo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho) que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, a qual se aplica às entidades públicas

⁴³ A título de exemplo, também o Decreto-Lei que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2024 (DLEO 2024) faz referência às EPNF no seu artigo 91.º.

⁴⁴ Utiliza-se a expressão “devem” uma vez que por via legislativa o RJSPE pode sempre ser afastado, como é disso exemplo os diplomas orçamentais.

⁴⁵ Note-se que não são objeto de estudo as E.P.E. integradas no SNS.

reclassificadas (conforme adiante se mencionada detalhadamente) exceto aquelas que não recebam transferências do Orçamento do Estado ou de serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado, cujas receitas próprias não provenham de um direito atribuído pelo Estado.

Quanto à aplicabilidade do Código dos Contratos Públicos (CCP) às empresas públicas, verifica-se genericamente que a esmagadora maioria das empresas do SEE estarão abrangidas e obrigadas ao seu cumprimento⁴⁶.

Ora, estas restrições legalmente impostas aplicam-se independentemente da forma jurídica da empresa pública, sendo a delimitação da aplicação das normas não se verifica por recurso ao conceito de E.P.E.

2.3.2 PLANO DE ATIVIDADES E ORÇAMENTO

Os titulares dos órgãos de administração das empresas públicas respondem perante o titular da função acionista pelos resultados obtidos⁴⁷ mas gozam de autonomia de gestão, na definição dos métodos, modelos e práticas de gestão concretamente aplicáveis ao desenvolvimento da respetiva atividade. Esta autonomia de gestão pode ser restringida em função dos resultados apresentados, quer ao nível operacional, quer ao nível do equilíbrio económico e financeiro, ou sempre que a avaliação do desempenho seja negativa.

Sem prejuízo da autonomia de gestão, os conselhos de administração das empresas públicas, sejam sociedades comerciais, sejam E.P.E., apresentam anualmente um plano de atividades e orçamento (PAO), reportado a cada triénio, o qual inclui um plano de investimentos e as respetivas fontes de financiamento⁴⁸.

As propostas de PAO são objeto de análise pela UTAM⁴⁹, a qual remete ao membro do Governo responsável pela área das finanças relatório propondo a sua aprovação, aprovação com recomendações ou rejeição. Sendo o relatório aprovado, o mesmo é

⁴⁶ Ver análise mais detalhada constante do **Anexo 3**.

⁴⁷ Os administradores apresentam relatórios trimestrais demonstrativos do grau de execução dos objetivos fixados no plano de atividades e orçamento, bem como documentos anuais de prestação de contas.

⁴⁸ O acionista remete anualmente às empresas públicas as orientações e objetivos para que, com base neles, as mesmas apresentem propostas de PAO (*vide* Instruções para a elaboração dos PAO 2025-2027).

⁴⁹ Veja-se ponto de situação dos PAO 2025-2027 constante do site da UTAM.

remetido, em conjunto com o PAO, para decisão membro do Governo responsável pela área setorial.

Estes PAO são, portanto, apresentados por todas as empresas públicas do SEE qualquer que seja a forma jurídica e qualquer que seja o acionista público (inclui, assim, empresas detidas por outras empresas do SEE).

Uma vez mais, verifica-se uma semelhança no regime jurídico entre as sociedades comerciais públicas (independentemente de o titular da função acionista ser uma outra empresa pública do SEE) e as E.P.E.: todas se encontram obrigadas à propositura e aprovação de PAO pelos membros do Governo⁵⁰.

2.3.3 ENTIDADES PÚBLICAS RECLASSIFICADAS

O RJSPE fixa como regra que nem as sociedades comerciais públicas nem as E.P.E. estão sujeitas às normas da contabilidade pública (n.º 1 do artigo 58.º).

Na mesma linha, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de julho, na sua redação atual, as empresas públicas estão obrigadas a adotar o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) aplicável às empresas privadas.

No entanto, o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, que aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), prevê que este se aplica às entidades públicas reclassificadas (EPR), isto é, às entidades que, independentemente da sua forma ou designação, tenham sido incluídas nos subsectores das administrações públicas, no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010), estabelecido através do Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013), nas últimas contas setoriais publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística, I.P. (INE) (*vide* a lista atualizada das EPR⁵¹)⁵².

⁵⁰ Com exceção das E.P.E. da saúde que seguem um regime jurídico próprio.

⁵¹ Disponível no site do INE.

⁵² No mesmo sentido, veja-se o artigo 2.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, que aprova a Lei de Enquadramento Orçamental.

Com entrada em vigor do SEC 2010, o processo de classificação segue o conjunto de critérios definidos no Regulamento (UE) n.º 549/2013, que para além dos quantitativos, avaliando-se se uma empresa pública é um “produtor” não mercantil (isto é, se as suas receitas cobrem pelo menos 50 % dos custos durante um período continuado de vários anos), fixou critérios qualitativos, nos quais se avalia o controlo público, a natureza das receitas obtidas e o tipo de relações com o Estado. Estes novos critérios resultaram na integração de um número considerável de empresas públicas no perímetro das administrações públicas. Note-se que a criação de empresas públicas se mostrou apelativa durante um largo período, não só pelas regras mais ágeis do direito privado, mas também pela circunstância de estarem fora daquele perímetro das contas das administrações públicas (e do Estado utilizar as empresas públicas para transferir a responsabilidade financeira de certos grandes investimentos como infraestruturas), paradigma que assim se alterou na última década.

Em conclusão, encontram-se abrangidas pelos princípios e as regras orçamentais aplicáveis ao setor das administrações públicas, um conjunto vasto de empresas públicas, conforme se identifica na lista supracitada.

Esta diferenciação mostra-se muito relevante dentro do SEE, sendo muito mais determinante para uma empresa pública ser ou não uma EPR, do que ser ou não uma E.P.E., em face do quadro normativo que lhe é aplicável.

2.3.4 MODELO DE FINANCIAMENTO

As empresas públicas, independentemente da sua forma jurídica, e salvo atribuição legal de atividades em exclusivo⁵³, desenvolvem a sua atividade nas mesmas condições das empresas privadas e estão sujeitas às regras gerais da concorrência, nacionais e de direito da União Europeia.

Assim, e no que se refere ao modelo de financiamento, importa atentar ao disposto no artigo 29.º do RJSPE que estabelece que as EPNF que sejam EPR ficam impedidas de aceder a novo financiamento junto de instituições de crédito, salvo junto de instituições

⁵³ Como é o caso das atividades previstas no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 235/2015, de 14 de outubro, que estabelece o regime jurídico da INCM.

financeiras de carácter multilateral, ou se, por razões de concorrência, não possam obter financiamento junto da DGTF, caso em que carecem de autorização deste organismo e parecer prévio favorável do IGCP.

Acresce, ainda, que são incompatíveis com o mercado interno europeu, na medida que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo empresas públicas, ainda que o Estado seja acionista único ou maioritário (nos termos dos artigos 106.º e 107.º do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia)⁵⁴.

As empresas públicas obtêm assim financiamento público proveniente de:

- a) Empréstimos concedidos pela DGTF, com condições financeiras fixadas atento o custo do endividamento pela República;
- b) Dotações de capital;
- c) Suprimentos pelo acionista ou prestações suplementares (nas sociedades comerciais);
- d) Contribuições atribuídas por diploma legal (como é o caso da CAV - Contribuição Audiovisual⁵⁵);
- e) Fundos europeus ou fundos estatais (por exemplo, no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência ou o Fundo Ambiental, respetivamente); e
- f) Indemnizações compensatórias por prestação de serviço público⁵⁶ ou compensações financeiras decorrentes de contratos de serviço público ou contratos de concessão.

Refira-se desde logo que, caso os contratos mencionados na alínea f), *in fine*, se encontrem definidos em linha com os cenários macroeconómicos e adequados a um plano

⁵⁴ Veja-se o caso da Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A., no qual o Estado português foi condenado por conceder cerca de 290 milhões de euros configurados como auxílios de Estado. Ou, *a contrario*, o caso da Silopor – Empresa de Silos Portuários, S.A. – (em liquidação) que em virtude das regras sobre os auxílios de Estado não foi capitalizada e tornou-se necessária a dissolução e liquidação (Despacho n.º 21494/2006, de 24 de outubro).

A título de exemplo respeitante a uma E.P.E., veja-se ainda a operação de saneamento da dívida histórica da CP, realizada em 2023, anteriormente referida, que foi ponderada a notificação à Comissão Europeia, tendo, porém, o Estado concluído que se tratava de pagamento de compensações à CP pelo Estado pelo cumprimento de obrigações de serviço público, visando esta operação colocar a empresa em condições de mercado.

⁵⁵ De acordo com a Lei n.º 30/2003, de 22 de agosto, na sua redação atual, a CAV é consignada à RTP - Rádio e Televisão de Portugal, S. A.

⁵⁶ Como por exemplo as fixadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/2023, de 3 de outubro.

de investimentos e de atividades a longo prazo, apenas se registarão necessidades adicionais de financiamento por situações imprevisíveis ou situações *one-off*.

Verifica-se, todavia, não raras vezes, necessidades acrescidas de financiamento, não só fruto da desadequação dos contratos celebrados com o Estado (ou da falta deles), mas também da dívida histórica de empresas utilizadas com veículo para concretização de grandes investimentos pelo Estado, resultado de anos de subfinanciamento. Acresce, claro, o registo de prejuízos fruto do desinvestimento pelo Estado, de quebras no setor de atividade ou da própria situação económica.

A escolha pelo acionista Estado do tipo de financiamento depende de vários fatores, designadamente:

- a) Da estrutura acionista: se o Estado não for acionista único, um aumento de capital resulta na diminuição do peso das ações dos demais acionistas (salvo se for feito um aumento de capital seguido de redução de capital, de modo a manter o número de ações dos acionistas, como se verificou na recente e pública operação da Metro do Porto, S.A., em 2024);
- b) Do fim a que se destina o montante: para que não sejam considerados auxílios de Estado incompatíveis com o direito europeu, os empréstimos pela DGTF ou as dotações de capital deveriam cingir-se:
 - a. Às necessidades de investimento cuja responsabilidade compete ou competia ao Estado, incluindo o serviço da dívida contraída para esse efeito⁵⁷;
 - b. Ao pagamento do serviço público prestado, ainda que não detenha o Estado contrato celebrado para o efeito, incluindo também serviço da dívida associado;
 - c. À cobertura do défice operacional, sendo necessário aferir qual a origem do desequilíbrio, evitando deste modo colocar a empresa em melhor situação do que aquela em que estaria uma empresa privada, com um acionista privado e com acesso apenas à banca comercial;

⁵⁷ Muitas vezes torna-se difícil apurar o destino do financiamento bancário, veja-se por exemplo os pagamentos decorrentes dos contratos de *swaps* publicamente conhecidos celebrados pelas empresas de transportes e infraestruturas.

- c) Se se pretende que vençam juros e seja o montante reembolsado ao Estado, o que apenas terá lugar no caso dos suprimentos e dos empréstimos pela DGTF⁵⁸ e não se optar por aumento de capital;
- d) O montante de capital da empresa, para que o mesmo não ascenda a montantes exorbitantes como se verifica em várias empresas públicas⁵⁹, ao contrário do setor privado, em que é muito mais recorrente a utilização de suprimentos;
- e) Da disponibilidade dos fundos estatais ou da possibilidade de acesso a fundos europeus, sendo prioritário o recurso a estes últimos.

Do conjunto dos relatórios e contas das empresas públicas, verifica-se que a DGTF opta primordialmente por aumentos de capital (principalmente quando se trata de investimento e de serviço da dívida) e seguidamente pela concessão de empréstimos (no caso de necessidades extraordinárias, em especial quando se verifica défice operacional), não sendo, todavia, absoluto.

Esta opção pelos aumentos de capital decorrerá possivelmente da disposição aplicável às E.P.E. que determina que o capital (estatutário) é destinado a responder às necessidades permanentes das empresas, aplicando-se a mesma lógica às sociedades comerciais. Prender-se-á também com a eventual incapacidade de reembolso por parte das empresas públicas, dado que tendo essas empresas necessidades permanentes não é expectável que as mesmas venham a conseguir reembolsar o montante ao Estado.

A DGTF leva ainda a cabo diversas operações de injeção de capitais, como é o caso das operações já referidas quanto à CP, realizada em 2023, e quanto à Metro do Porto, em 2024, bem como a da Transportes Aéreos Portugueses, S.A.⁶⁰, em 2022.

Veja-se, a título de exemplo, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 122/2023, de 9 de outubro, que autoriza a despesa na aquisição de 24 novas unidades triplas para o Metropolitano de Lisboa, E.P.E., por recurso a cofinanciamento de fundos europeus e o remanescente necessário por empréstimo junto da DGTF, reembolsado através das transferências do Fundo Ambiental (não sendo, por isso, exequível um reforço de capital).

⁵⁸ Excepcionalmente podem existir prestações suplementares reembolsáveis (que, no entanto, nunca vencem juros).

⁵⁹ Veja-se o caso da Infraestruturas de Portugal, S.A., cujo capital social é de 13.236.465.000,00 euros.

⁶⁰ No caso da TAP verificou-se uma operação harmónio, primeiramente a redução do capital social de 904.327.865 euros para zero euros, para cobertura de parcial de prejuízos e depois aumento de zero euros para 980 milhões de euros, subscrito integralmente pelo Estado, através da DGTF.

Em conclusão, o modelo de financiamento das E.P.E. é em tudo semelhante ao modelo de financiamento das sociedades comerciais públicas, em especial as detidas a 100 % pelo Estado, sendo mais relevante a circunstância das empresas públicas não reclassificadas poderem aceder a crédito bancário quando autorizadas, não se limitando aos empréstimos da DGTF, do que a sua forma jurídica.

3. APLICAÇÃO AO SETOR DOS TRANSPORTES: COMPARAÇÃO ENTRE A COMBOIOS DE PORTUGAL, E.P.E. E A TTSL - TRANSTEJO SOFLUSA, S.A.

Uma vez analisadas não só as normas jurídicas diferentemente aplicáveis às E.P.E., como também o quadro normativo que regula o orçamento e finanças das empresas públicas do SEE, importa fazer uma análise concreta de duas empresas diferentes na sua forma jurídica, mas que apresentam várias semelhanças.

A CP, E.P.E., é uma entidade pública empresarial e a TTSL, S.A., é uma sociedade anónima, constituída nos termos da lei comercial, detida a 100 % pelo Estado. As duas empresas públicas integram o SEE.

A então Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses foi objeto de nacionalização através do Decreto-Lei n.º 205-B/75, de 16 de abril, tendo sido constituída como empresa pública (CP - Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.) pelo Decreto-Lei n.º 109/77, de 25 de março, revogado pelo atual Decreto-Lei n.º 137-A/2009, de 12 de junho, que aprovou o regime jurídico e os respetivos estatutos e que a manteve com a forma jurídica de E.P.E., com as alterações subsequentes.

Por sua vez, a Transportes Tejo, abreviadamente Transtejo, foi criada através do Decreto-Lei n.º 701-D/75, de 17 de dezembro, como E.P., o qual procedeu à nacionalização de várias empresas, tendo os respetivos estatutos sido aprovados pelo Decreto-Lei n.º 117/78, de 30 de maio. Seguidamente, o Decreto-Lei n.º 150/92, de 21 de julho, transformou a TRANSTEJO - Transportes Tejo, E.P., em sociedade anónima e aprovou os estatutos, dando cumprimento à Lei-Quadro das Privatizações, isto é, tendo em vista a sua posterior reprivatização (o que não veio a suceder). Os estatutos foram, entretanto, alterados por via de deliberação do acionista em AG, tendo a empresa sofrido algumas alterações na sua gestão na última década⁶¹ e também mais recentemente.

Daqui resulta que ambas as empresas foram criadas por decreto-lei, sem prejuízo da (agora) TTSL ser uma sociedade anónima e o diploma que a criou determinar que qualquer alteração estatutária subsequente seria realizada nos termos da lei comercial, o

⁶¹ Veja-se o Decreto-Lei n.º 161/2014, de 29 de outubro, revogado pela Lei n.º 22/2016, de 4 de agosto, e que estabelecia o regime de acumulação de funções dos membros executivos dos conselhos de administração de várias empresas.

que veio, entretanto, a acontecer em 2023, conforme operação que se menciona de seguida.

No que se refere às estruturas de administração e de fiscalização das duas empresas, conforme se verifica pela consulta aos Relatórios do Governo Societário do último ano publicado⁶², o Conselho da Administração (CA) da CP, E.P.E., é composto por um presidente, um vice-presidente e três vogais, enquanto o CA da TTSL, S.A., é composto por um presidente e três vogais. Quer isto dizer, no que se refere à CP, E.P.E., que o acionista Estado entendeu que a dimensão e complexidade da empresa justificaria uma estrutura de administração de maior dimensão do que a regra⁶³. Quanto ao órgão de fiscalização ambas têm conselho fiscal e ROC.

Relativamente às participações sociais verifica-se que a CP, E.P.E., detém três empresas a 100 % e várias outras participações, conforme consta do seu Relatório e Contas de 2023. Já no que se refere à TTSL, S.A., em 2001 a empresa adquiriu a totalidade do capital social da Soflusa – Sociedade Fluvial de Transportes, S.A. (Soflusa), empresa inicialmente detida pela então CP - Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., e que havia sido criada com vista a individualizar a exploração da travessia fluvial Terreiro do Paço-Barreiro. Todavia, a partir de 2001, entendeu-se que tal autonomização não era profícua e a então Transtejo – Transportes Tejo, S.A. (Transtejo) e a Soflusa passaram a funcionar em grupo. Porém, em 2023, a Soflusa foi objeto de dissolução e liquidação por iniciativa do acionista Estado, tendo os ativos sido integrados na Transtejo e alterada a firma para a atual TTSL - Transtejo Soflusa, S.A.⁶⁴, com alteração dos respetivos estatutos. Assim, à presente data, a TTSL, S.A., não detém nenhuma participação, ainda que tal possa vir a ocorrer.

No que toca ao objeto social, nos termos dos respetivos Estatutos, constitui objeto da sociedade da TTSL, S.A., a exploração de transportes fluviais de passageiros, podendo, acessoriamente, explorar os serviços e efetuar as operações civis e comerciais, industriais e financeiras⁶⁵.

⁶² Da CP (2023) e da Transtejo e da Soflusa (2022).

⁶³ A título de exemplo, o CA do IGCP, E.P.E. é composto apenas por um presidente e dois vogais.

⁶⁴ Tendo esta operação sido realizada com a extinção de uma empresa pública, e não por via de transformação, fusão ou cisão, não está a mesma abrangida pelo disposto no artigo 34.º do RJSPE.

⁶⁵ Pese embora os novos Estatutos não tenham sido publicados, por consulta ao registo comercial, parece decorrer que apenas a firma sofreu alterações.

Já no que se refere à CP, E.P.E., a mesma tem por objeto principal a prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros em linhas férreas, troços de linha e ramais que integram ou venham a integrar a rede ferroviária nacional, bem como a prestação de serviços de transporte ferroviário internacional de passageiros, podendo acessoriamente exercer um conjunto de atividades, nos termos do previsto no Decreto-Lei n.º 137-A/2009, de 12 de junho. Prosseguem, portanto, ambas um serviço público de interesse geral no mesmo setor de atividade.

Acresce que ambas dispõem de Contrato de Serviço Público celebrado com o Estado. No caso, quanto à CP, E.P.E., o mesmo foi outorgado em 2019, vigorando pelo prazo de 10 anos, o qual *“tem por objeto a contratualização do serviço público de transporte ferroviário nacional de passageiros de interesse económico geral, fixando as obrigações de serviço público às quais a CP fica adstrita [...] e as condições em que são devidas as compensações financeiras pelo Estado à CP”* (n.º 1 da Cláusula 2.ª do Contrato de Prestação de Serviço Público celebrado entre o Estado e a CP - Comboios de Portugal, E.P.E.).

Quanto à TTSL, S.A., foi celebrado em 2020 entre o Estado e a (à data) Transtejo, um Contrato de Serviço Público de Transporte Fluvial de Passageiros e de Veículos, pelo prazo de cinco anos (2021-2025), renovável por mais cinco, que atribui o exclusivo da exploração em regime de serviço público do transporte fluvial entre as margens do rio Tejo, fixando igualmente um conjunto de obrigações de serviço público (cláusulas 3.ª e 10.ª do Contrato). Na mesma linha foi celebrado contrato de teor e prazo semelhantes com a Soflusa.

No que diz respeito à tutela das empresas, recorde-se que a função acionista é exercida pelo membro do Governo responsável pela área das finanças em articulação do membro do Governo responsável pela área setorial. No caso, atentas a orgânica do XXIV Governo Constitucional e as delegações de competências⁶⁶, a tutela financeira de ambas encontra-se cometida ao Secretário de Estado do Tesouro e Finanças e a tutela setorial, igualmente das duas empresas, encontra-se delegada pelo Ministro das Infraestruturas e Habitação na Secretária de Estado da Mobilidade.

⁶⁶ Artigos 12.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 32/2024, de 10 de maio, que aprova o regime de organização e funcionamento do XXIV Governo Constitucional e Despachos n.º 8712/2024, de 2 de agosto, e n.º 6837-D/2024, de 19 de junho.

Isto traduzir-se-á, na prática, para efeitos de exercício da função acionista e sem prejuízo das decisões que exijam maior formalidade, pela emissão de despacho dos membros do Governo suprarreferidos ou i) aprovando um sentido de voto com vista a uma qualquer deliberação da AG da TTSL, S.A. (ou por via de DUE atento o acionista único) ou ii) «apenas» por despacho no caso da CP, E.P.E. Serão, igualmente, este dois membros do Governo que irão proceder à apreciação do PAO para 2025, assim como o Relatório e Contas e o Relatório do Governo Societário das duas empresas.

Ambas são ainda entidades adjudicantes públicas para efeitos de CCP, estando sujeitas a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

No que concerne ao capital das duas empresas, verifica-se que o capital estatutário da CP, E.P.E., era, a 14 de dezembro de 2023, de 212.635.680,46 € e o capital social da TTSL, S.A., a 20 de maio de 2024, era de 93.008.490,00 €.

As duas empresas, de acordo com os documentos de prestação de contas públicos, remetem regularmente pedidos de dispensa da unidade de tesouraria, pelo que ambas mantêm serviços bancários em instituições de crédito e, portanto, não disponibilizados pelo IGCP.

Note-se ainda que as duas empresas são EPR, estando incluídas nos subsetores das administrações públicas, conforme última lista publicada pelo INE.

A TTSL, S.A., aderiu voluntariamente ao SNC-AP. Já a CP, E.P.E., apresenta as demonstrações financeiras em SNC, conforme a autorização obtida junto do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 207.º da LOE 2024.

No que se refere ao modelo de financiamento, por consulta aos últimos relatórios e contas disponíveis de cada uma das empresas, verifica-se o seguinte.

Quanto à CP, E.P.E., em 2023, para além de receitas próprias, destacam-se como fonte de financiamento:

- a) Compensações financeiras por obrigações de serviço público prestadas entre 2002 e 2019 (até à celebração do Contrato de Serviço Público mencionado anteriormente), através de um aumento do capital estatutário em espécie, por conversão de créditos detidos pelo Estado, através da DGTF e em numerário, realizados em 2023 e a realizar até final de 2024;

- b) Compensações financeiras no âmbito do Contrato de Obrigações de Serviço Público celebrado em 2019;
- c) Subsídios ao investimento para a aquisição de material circulante e para construção do “comboio português” no âmbito do PRR (Programa de Recuperação e Resiliência);
- d) Transferências do Fundo Ambiental; e
- e) Indemnizações compensatórias no âmbito do Programa de Apoio à Redução Tarifária dos Transportes Públicos (PART) e dos passes 4_18, Sub23 e Social+.

A CP, E.P.E., não contraiu nenhum empréstimo novo junto da DGTF, tendo pelo contrário amortizado os existentes, em face da operação referida na alínea a).

Já a TTSL, S.A., pese embora só se encontrem disponíveis como dados mais recentes os de 2022⁶⁷, a empresa contou nesse ano com as seguintes fontes de financiamento, a somar-se a receitas próprias:

- a) Compensações financeiras no âmbito do Contrato de Obrigações de Serviço Público celebrado em 2020;
- b) Empréstimos de médio e longo prazo contraídos (novos e pré-existent) junto da DGTF;
- c) Fundos do POSEUR (Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos), para promoção de eficiência energética nos transportes fluviais públicos;
- d) Transferências do Fundo Ambiental para o Plano de Renovação da Frota; e
- e) Indemnizações compensatórias no âmbito do PART e dos passes 4_18, Sub23 e Social+.

Assim, no que toca a fontes de financiamento, não se verificam também diferenças substanciais entre as duas empresas, sem prejuízo do volume de negócios apresentar números bastante diferentes, atenta a dimensão da atividade de cada uma das empresas.

⁶⁷ Tendo-se consultado os dados das empresas Transtejo e Soflusa autonomamente de 2022.

CONCLUSÃO

O tema da presente dissertação surgiu com a perceção empírica ao longo dos últimos anos de desadequação do atual RJSPE nalguns aspetos que regulam a «vida» das empresas públicas do SEE, em particular na distinção entre empresas constituídas nos termos da lei comercial e entidades públicas empresariais.

Do exercício de análise ao normativo aplicável, bem como da comparação concreta entre duas empresas públicas do mesmo setor e com características semelhantes, mas com formas jurídicas diversas, parece verificar-se a hipótese que esta característica que as diferencia em nada contribui positivamente para o regular exercício da sua atividade, para o cumprimento da legalidade ou para a melhoria dos seus resultados. Ao invés, verifica-se que o ordenamento jurídico português utiliza outros conceitos que não estes para estabelecer universos de empresas às quais se aplicam normas específicas, como é o caso de EPR e de EPNF.

Concluiu-se, assim, ao enunciar cada um dos aspetos que diferencia as sociedades comerciais públicas das E.P.E., que nada obstará à uniformização do regime, isto é, à transformação das E.P.E. em sociedades anónimas detidas a 100 % pelo Estado, ainda que pudessem ser determinadas algumas especificidades.

Vejamos.

Como ponto prévio importa referir que o RJSPE fixa as bases gerais do estatuto das empresas públicas, pelo que qualquer alteração ao mesmo implica ou uma autorização legislativa pela Assembleia da República ou uma aprovação parlamentar. Alguns dos aspetos que seguidamente se referirão (designadamente a eliminação da figura jurídica E.P.E.) inserem-se no conceito de bases gerais e a eventual criação de regras especiais para as sociedades anónimas detidas pelo Estado, face ao previsto no CSC, implicaria uma alteração do normativo «chapéu».

A competência para criação/constituição de empresas públicas encontra-se hoje cometida ao Governo. Sem prejuízo, se quanto às S.A. poderá fazê-lo através dos membros do Governo das áreas das finanças e setorial, como se se tratasse de um acionista privado, quanto às E.P.E. permanece a exigência de que as mesmas sejam criadas por

decreto-lei, o que obriga à promulgação pelo Presidente da República. Neste sentido, pode verificar-se no limite o veto por parte do Presidente da República, o qual, ainda que deva ser fundamentado, pode sê-lo política ou tecnicamente, nos termos constitucionais. Todavia, nada obsta a que o Governo constitua uma empresa pública como S.A. sem o fazer por via legislativa, nos exatos termos que pretende⁶⁸, ao invés de a constituir como E.P.E., pelo que também este argumento aparenta ser débil. Nada parece argumentar a favor da criação de E.P.E., até porque mantém-se a exigência de parecer prévio da UTAM que afira a viabilidade económica e financeira da empresa.

Transformando-se as E.P.E. em S.A., relativamente à eventual pretensão de que o capital não seja passível de alienação a terceiros (ou a entidades privadas) tal impossibilidade pode sempre ser contemplada no decreto-lei que crie a empresa ou até nos próprios estatutos, se o regime jurídico em vigor assim o permitisse. Uma vez que esta possibilidade não se encontra prevista nem no CSC (pese embora o artigo 328.º do CSC fixe algumas limitações à transmissão de ações) nem no atual RJSPE e que, salvo melhor entendimento, incide sobre gerais do estatuto, poderia ser então contemplada uma norma especial no RJSPE. Todavia, parece igualmente verificar-se o seguinte: i) em qualquer caso é o Governo que decide acerca de uma eventual alinação de capital; e ii) existem sempre mecanismos de privatização de empresas, caso o Governo o entendesse, que permitiram sempre a «alienação» do capital, como por exemplo através da transformação ou extinção; pelo que se suscitam dúvidas quanto ao efetivo alcance da introdução de uma norma desta natureza.

Transformando uma E.P.E. em S.A., esta passaria a poder (caso o diploma que procedeu à sua criação não o previsse) deter participações sociais como regra, o que se verifica como positivo. Uma vez mais, poderia o Governo no decreto-lei que crie a empresa ou nos próprios estatutos impedir tal prerrogativa, nos termos do ponto anterior, sendo igualmente válido o que se refere a final quanto à dúvida da sua aplicabilidade, dado que qualquer aquisição de participação dependeria da decisão do Governo.

⁶⁸ Sem prejuízo da necessidade de serem constituídas pelo Estado e por outra entidade (que pode ser uma empresa pública do SEE) enquanto acionistas, no caso das sociedades anónimas, dada a obrigatoriedade constante do n.º 2 do artigo 273.º do CSC. Coloca-se a questão de saber se posteriormente pode o capital ser adquirido a 100 % pelo Estado, através da DGTF, atento o referido artigo conjugado com o disposto no n.º 3 do artigo 464.º do CSC, *a contrario*. Veja-se, a título de exemplo, a aquisição em 2015 do capital total da empresa Mobi.e, S.A. pelo Estado. Esta matéria poderia ser igualmente clarificada no âmbito de uma revisão do RJSPE.

No que se refere ao modelo de governo societário, nada impediria que uma E.P.E. fosse transformada numa S.A., o que resultava na existência de uma AG, uma vez que os órgãos de administração e fiscalização já hoje são iguais (n.º 1 do artigo 60.º do RJSPE). Diferentemente, a designação dos gestores públicos das sociedades anónimas é feita por despacho dos membros do Governo, pelo que não carecia de aprovação de Resolução do Conselho de Ministros, resultado com o qual se concorda, até porque se verifica na mesma a necessidade de publicidade e transparência, desde que fosse igualmente clarificada a exigência de parecer prévio por parte da CRESAP.

Também a forma de exercício da função acionista seria ajustada em conformidade com a nova forma jurídica, que passaria a ocorrer sempre por deliberação em AG ou DUE, precedida de despacho dos membros do Governo.

No que se refere ao objeto social das empresas públicas, entende-se que, sendo uma S.A. o objeto será menos restritivo do que o atualmente definido no RJSPE, o que se considera profícuo. Isto é, passaria a anterior E.P.E. a poder ter uma atividade que vise a prossecução de fins públicos (estatais) ou ter atividades comerciais, desde que, e salvo melhor entendimento, – pese embora não seja objeto de discussão na presente dissertação – detenham sempre um objetivo de interesse público (por exemplo, manutenção de um volume considerável de postos de trabalho, não impactar negativamente na economia portuguesa, ser um setor estratégico para o país, etc.). Parece, porém, que tal já resulta do ordenamento jurídico português, caso as E.P.E. fossem transformadas em S.A.

Do exercício efetuado resulta ainda a necessidade de adequação do regime jurídico aplicável às S.A. em dois aspetos relacionados com as regras de insolvência.

Por um lado, não há registo de S.A. integrantes do SEE terem sido declaradas insolventes e extintas por esse motivo, mesmo existindo um número considerável de empresas públicas, nas quais se incluem S.A., em falência técnica. Assim, as normas do CIRE deveriam ser expressamente afastadas, ou seja, alargar-se o disposto no n.º 2 do artigo 35.º do RJSPE às sociedades comerciais, ou pelo menos adaptadas às empresas públicas do SEE através da aprovação de normas especiais. Por outro, as ações impostas pelos artigos 34.º e 35.º do RJSPE, no caso de capital próprio negativo por um período de três exercícios económicos consecutivos, parecem resultar como inócuas, uma vez que não são mais do que orientações à boa gestão, pelo que deverá ser repensado se o RJSPE

é a sede adequada para estas previsões. Mais, é ao Estado enquanto acionista que deve ser assacada a responsabilidade dos resultados, nos casos em que inexistente uma má avaliação de desempenho dos gestores públicos.

Quanto ao orçamento e finanças, como se demonstrou, as diferenças substanciais existem para as EPR ou para as EPNF, pelo que no caso de se transformarem em S.A., as E.P.E. continuariam a ter o mesmo enquadramento legal.

No que concerne ao modelo de financiamento, como se verificou, poucas diferenças se registam quanto às E.P.E. Nesta medida, passando as mesmas a deter capital social, o financiamento público deverá seguir os mesmos princípios que devem ser aplicáveis às S.A. do SEE. O Estado deve privilegiar a celebração e cumprimento de contratos de serviço público ao invés de aumentos de capital, fazendo-os apenas nos casos em que não seja possível a outorga de contratos ou mesmo de suprimentos, tendo uma aproximação aos montantes de capital habitualmente existentes nas empresas privadas. Da mesma forma, a concessão de empréstimos pela DGTF deve ocorrer em casos extraordinários e pontuais.

Na senda da revisão do regime, sem prejuízo do mesmo ser já hoje igualmente aplicável às E.P.E., deveria igualmente ser previsto um prazo para aprovação pelo titular da função acionista dos PAO, uma vez que tal devem funcionar como efetivas previsões para o exercício, o que só ocorre se forem objeto de aprovação pelas tutelas em momento anterior à execução e não no mesmo ano a que dizem respeito, muitas vezes já no último trimestre do ano, conforme dados públicos da UTAM.

Este conjunto de conclusões resulta na necessidade de tomada de decisão de políticas públicas no sentido da extinção do «regime dual» atualmente em vigor que seriam consubstanciadas numa alteração legislativa ao RJSPE. Esta alteração eliminaria o seu Capítulo IV, bem como todas as referências a E.P.E. e procederiam à previsão de normas com o sentido e alcance supra exposto (e com eventual alteração ao CSC e ao CIRE).

Como limitação desta investigação identifica-se desde logo a extensão da temática face à limitação de caracteres, uma vez que pretendendo-se abordar o quadro normativo em toda a sua extensão, uma pormenorizada análise tomaria cada um dos aspetos num exercício autónomo.

Fica ainda por analisar uma problemática por deveras importante neste âmbito: as empresas públicas (em particular as E.P.E.) cujo «modelo de negócio» em tudo se enquadra no Setor Público Administrativo e não no SPE. Ou seja, empresas públicas, como por exemplo as Unidades Locais de Saúde ou o IGCP, que poderiam subsumir-se a um serviço da Administração Central, que satisfazem diretamente necessidades essenciais sem visar o lucro. Note-se que, tal como anteriormente referido, algumas das vantagens do SEE se encontram hoje esbatidas, não só porque o Direito Administrativo se modernizou e evoluiu e encontrou outras formas de organização como os institutos públicos, como também porque o perímetro orçamental se alargou, tendo se tornado muito mais abrangente do que anteriormente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comboios de Portugal, E.P.E., 2023, *Relatório do Governo Societário*, disponível em <https://www.cp.pt/institucional/pt/empresa/relatorio-contas> [acesso a 01/10/2024].

Comboios de Portugal, E.P.E., 2023, *Relatório e Contas*, disponível em <https://www.cp.pt/institucional/pt/empresa/relatorio-contas> [acesso a 01/10/2024].

Comboios de Portugal, E.P.E., 2019, *Contrato de Serviço Público*, disponível em <https://www.cp.pt/institucional/pt/empresa/principios-bom-governo> [acesso a 01/10/2024].

Comboios de Portugal, E.P.E., 2024, *Registo Comercial*, disponível em <https://publicacoes.mj.pt/pesquisa.aspx> [acesso a 01/10/2024].

Transtejo Tejo, S.A., 2022, *Relatório de Governo da Sociedade*, disponível em <https://ttsl.pt/empresa/documentos-oficiais/> [acesso a 01/10/2024].

Transtejo Tejo, S.A., 2022, *Relatório e Contas*, disponível em <https://ttsl.pt/empresa/documentos-oficiais/> [acesso a 01/10/2024].

Transtejo Tejo, S.A., *Contrato de Serviço Público de Transporte Fluvial de Passageiros e Veículos 2021-2025*, disponível em <https://ttsl.pt/empresa/documentos-oficiais/> [acesso a 01/10/2024].

Soflusa, Sociedade Fluvial de Transportes, S.A., 2022, *Relatório de Governo da Sociedade*, disponível em <https://ttsl.pt/empresa/documentos-oficiais/> [acesso a 01/10/2024].

Soflusa, Sociedade Fluvial de Transportes, S.A., *Relatório e Contas 2022*, disponível em <https://ttsl.pt/empresa/documentos-oficiais/> [acesso a 01/10/2024].

Soflusa, Sociedade Fluvial de Transportes, S.A., *Contrato de Serviço Público de Transporte Fluvial de Passageiros 2021-2025*, disponível em <https://ttsl.pt/empresa/documentos-oficiais/> [acesso a 01/10/2024].

Metro do Porto, S.A., 2023, *Relatório do Governo Societário*, disponível em <https://www.metroporto.pt/pages/338> [acesso a 01/10/2024].

Conselho das Finanças Públicas, 2024, Setor Empresarial do Estado 2022-2023, disponível em <https://www.cfp.pt/publicacoes/sectores-das-administracoes-publicas/sector-empresarial-do-estado-2022-2023> [acesso a 01/12/2024].

Conselho das Finanças Públicas, 2024, Setor Empresarial do Estado 2021-2022, disponível em https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes_ficheiros/cfp_rel-03-2024.pdf [acesso a 01/10/2024].

Conselho das Finanças Públicas, 2023, Setor Empresarial do Estado 2020-2021, disponível em https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes_ficheiros/cfp_rel-02-2023.pdf [acesso a 01/10/2024].

Direção-Geral do Tesouro e Finanças, 2024, Carteira de Participações do Estado, disponível em <https://www.dgtf.gov.pt/carteira-de-participacoes-do-estado> [consultado em 01/10/2024].

Direção-Geral do Tesouro e Finanças, 2024, Carteira de Empresas em Liquidação, disponível em https://www.dgtf.gov.pt/media/doc/Carteira_Empresas_Liquidacao.pdf [consultado em 01/10/2024].

PARPÚBLICA - Participações Públicas (SGPS), S.A., 2024, disponível em <https://www.parpública.pt/index.php/participadas/carteira-de-participacoes> [consultado em 01/10/2024].

Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial, 2024, *Instruções para a Elaboração dos Planos de Atividade e Orçamento para 2025-2027*, disponível em <https://www.utam.gov.pt/publicacoes/IEPAO%202025-2027.pdf> [consultado em 01/10/2024].

Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial, 2024, *Planos de Atividades e Orçamento*, disponível em <https://www.utam.gov.pt/> [consultado em 01/10/2024].

Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial, 2024, *Autorização de Aquisição e de Alienação de Participações Sociais*, disponível em <https://www.utam.gov.pt/> [consultado em 01/10/2024].

Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial, 2024, *Contratos de Gestão*, disponível em https://www.utam.gov.pt/contratos_gestao.html [consultado em 01/10/2024].

Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial, 2024, *Boletim Informativo do Setor Empresarial do Estado 4.º Trimestre de 2023*, disponível em <https://www.utam.gov.pt/> [consultado em 01/10/2024].

Instituto Nacional de Estatística, I.P., 2023, *Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas*, disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_cnacionais [consultado em 01/10/2024].

Banco de Portugal, 2011, *Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica*, <https://www.bportugal.pt/listagem/memorando-de-entendimento-sobre-condicionalidades-de-politica-economica> [consultado em 01/10/2024].

XXIII Governo, 2022, *Concluída operação de saneamento financeiro da CP*, disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=concluida-operacao-de-saneamento-financeiro-da-cp> [consultado em 01/10/2024].

Transportes Aéreos Portugueses, S.A., 2023, *28 de dezembro de 2022 - TAP informa sobre operações relativas ao seu capital social*, disponível em <https://www.tapairportugal.com/pt/sobre-nos/investidores/comunicados-para-investidores> [consultado em 01/10/2024].

Amaral, F. (2015), *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4.ª Edição, Coimbra, Almedina.

Santos Silva, A. et al (2006), *Livro Branco sobre Corporate Governance*, Lisboa, Instituto Português da Corporate Governance.

Baklanoff, E., (1996), *Breve experiência de socialismo em Portugal: o sector das empresas estatais*, *Análise Social*, Quarta Série, Volume 31, N.º 138, Lisboa, Instituto Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, páginas 925 a 947.

Salém, S. (2017) *Insolvência Das Empresas Locais? Em Especial, O Caso “Pfr Invest”*, *Revista do Instituto do Conhecimento AB*, n.º 7, páginas 153 a 169.

Legislação

Lei n.º 11/90, de 5 de abril, na sua redação atual, *Lei-Quadro das Privatizações*, *Diário da República (DR)*, 1.ª Série, N.º 80.

Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, *Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas*, *DR*, 1.ª Série A, N.º 196.

Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na sua redação atual, *Assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso*, *DR*, 1.ª Série, N.º 37.

Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, *Lei de Enquadramento Orçamental*, *DR*, 1.ª Série, N.º 178.

Lei n.º 22/2016, de 4 de agosto, *Estabelece a total autonomia jurídica do Metropolitano de Lisboa, E. P. E., da Companhia de Carris de Ferro de Lisboa, S. A., da Transtejo - Transportes do Tejo, S. A., e da Soflusa - Sociedade Fluvial de Transportes, S. A.*, *DR*, 1.ª Série, N.º 149.

Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, *Regime da representação equilibrada entre mulheres e homens*, *DR*, 1.ª Série, N.º 147.

Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro, na sua redação atual, *Orçamento do Estado para 2024*, *DR*, 1.ª Série, N.º 250.

Decreto-Lei (DL) n.º 205-B/75, de 16 de abril, revogado pela Lei n.º 36/2019, de 29 de maio, *Nacionaliza a Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses*, *DR*, 1.ª Série, N.º 89.

DL n.º 701-D/75, de 17 de dezembro, *Nacionaliza várias empresas de transportes fluviais no Tejo e cria uma empresa pública denominada Transportes Tejo*, *DR*, 1.ª Série, N.º 290.

DL 260/76, de 8 de abril, revogado pelo DL n.º 558/99, de 17 de dezembro, *Estabelece as bases gerais das empresas públicas*, DR, 1.ª Série, N.º 84.

DL n.º 109/77, de 25 de março, revogado pelo DL n.º 137-A/2009, de 12 de junho, *Denomina a Caminhos de Ferro Portugueses, E. P.*, DR, 1.ª Série, N.º 71.

DL n.º 117/78, de 30 de maio, *Aprova os estatutos da empresa pública Transtejo, E. P.*, DR, 1.ª Série, N.º 123.

DL n.º 150/92, de 21 de julho, *Transforma a empresa pública TRANSTEJO - Transportes Tejo, E. P., em sociedade anónima*, DR, 1.ª Série, N.º 166.

DL n.º 394-A/98, de 15 de dezembro, *Atribui à sociedade Metro do Porto, S. A., o serviço público do sistema de metro ligeiro na área metropolitana do Porto*, na sua redação atual, DR, 1.ª Série A, N.º 288.

DL n.º 170/99, de 19 de maio, revogado pelo DL n.º 235/2015, de 14 de outubro, *Transforma a Imprensa Nacional-Casa da Moeda, E. P., em sociedade anónima*, DR, 1.ª Série A, N.º 116.

DL n.º 558/99, de 17 de dezembro, revogado pelo DL n.º 133/2013, de 3 de outubro, *Estabelece o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas*, DR, 1.ª Série, N.º 292.

DL n.º 209/2000 de 2 de setembro, na sua redação atual, *Cria a PARPÚBLICA - Participações Públicas (SGPS), S. A.*, DR, 1.ª Série A, N.º 203.

DL n.º 76-A/2006, de 29 de março, na sua redação atual, *Altera o Código das Sociedades Comerciais*, DR, 1.ª Série A, N.º 63.

DL n.º 71/2007, de 27 de março, na sua redação atual, *Aprova o novo estatuto do gestor público*, DR, 1.ª Série, N.º 61.

DL n.º 280/2007, de 07 de agosto, na sua redação atual, *Estabelece o regime jurídico do património imobiliário público*, DR, 1.ª Série, N.º 151.

DL n.º 300/2007, de 23 de agosto, revogado pelo DL n.º 233/2013, de 3 de outubro, *Procede à primeira alteração ao DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro*, DR, 1.ª Série, N.º 162.

DL n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual, *Regime jurídico aplicável à atribuição de subvenções públicas*, DR, 1.ª Série, N.º 164.

DL n.º 137-A/2009, de 12 de junho, na sua redação atual, *Aprova o regime jurídico aplicável à CP - Comboios de Portugal, E. P. E.*, DR, 1.ª Série, N.º 112.

DL n.º 158/2009, de 13 de julho, na sua redação atual, *Aprova o Sistema de Normalização Contabilística*, DR, 1.ª Série, N.º 133.

DL n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua redação atual, *Contempla as normas necessárias à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*, DR, 1.ª Série, N.º 119.

DL n.º 156/2012 de 18 de julho, na sua redação atual, *Orgânica da Direção-Geral do Tesouro e Finanças*, DR, 1.ª Série, N.º 138.

DL n.º 133/2013, de 03 de outubro, na sua redação atual, *Aprova o novo regime jurídico do sector público empresarial*, DR, 1.ª Série, N.º 191.

DL n.º 161/2014, de 29 de outubro, revogado pela Lei n.º 22/2016, de 4 de agosto, *Estabelece o regime de acumulação de funções*, DR, 1.ª Série, N.º 209.

DL n.º 91/2015 de 29 de maio, na sua redação atual, *Procede à fusão, por incorporação, da EP - Estradas de Portugal, S. A., na REFER - Rede Ferroviária Nacional, E. P. E.*, DR, 1.ª Série, N.º 104.

DL n.º 192/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, *Aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas*, DR, 1.ª Série, N.º 178.

DL n.º 235/2015, de 14 de outubro, na sua redação atual, *Estabelece o regime jurídico da Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S. A.*, DR, 1.ª Série, N.º 201.

DL n.º 52/2022, de 4 de agosto, na sua redação atual, *Aprova o Estatuto do Serviço Nacional de Saúde*, DR, 1.ª Série, N.º 150.

DL n.º 79/2023, de 4 de setembro, na sua redação atual, *Procede à criação da Museus e Monumentos de Portugal, E. P. E.*, DR, 1.ª Série, N.º 171.

DL n.º 17/2024, de 29 de janeiro, *Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2024*, DR, 1.ª Série, N.º 20.

DL n.º 32/2024, de 10 de maio, *Aprova o regime de organização e funcionamento do XXIV Governo Constitucional*, DR, 1.ª Série, N.º 91.

Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 26/2000, de 15 de maio, *Aprova o Programa Polis - Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades*, DR, 1.ª Série B, N.º 112.

RCM n.º 16/2012, de 14 de fevereiro, *Aprova os critérios de determinação do vencimento dos gestores públicos*, DR, 1.ª Série, N.º 32.

RCM n.º 36/2012, de 26 de março, na sua redação atual, *Aprova a classificação das empresas públicas*, DR, 1.ª Série, N.º 61.

RCM n.º 48/2022, de 1 de junho, *Procede à delegação de competências para designação e exoneração dos membros dos órgãos de administração*, DR, 1.ª Série, N.º 106.

RCM n.º 116/2023, de 3 de outubro, *Aprova a atribuição de indemnizações compensatórias*, DR, 1.ª Série, N.º 192.

RCM n.º 122/2023, de 9 de outubro, *Autoriza a despesa na aquisição de 24 novas unidades triplas para o Metropolitano de Lisboa, E. P. E.*, DR, 1.ª Série, N.º 195.

Despacho n.º 21494/2006, de 24 de outubro, DR, 2.ª Série, N.º 205.

Tratado sobre o funcionamento da União Europeia.

Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013.

Regulamento (UE) n.º 468/2014, do Banco Central Europeu, de 16 de abril de 2014.

ANEXO 1 ESTATUTO DO GESTOR PÚBLICO

A designação dos gestores públicos faz-se por i) nomeação, mediante resolução do Conselho de Ministros (RCM), sob proposta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e setorial; ou ii) por eleição, nos termos da lei comercial, ou seja, tratando-se de S.A. ou no contrato de sociedade ou eleitos pela AG⁶⁹.

Ora, esta designação configura uma diferença no regime jurídico aplicável às empresas públicas. No que toca às E.P.E., a designação processa-se por via de RCM, no que toca às sociedades comerciais públicas, a designação é por via de despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e setorial, por conseguinte, a aprovação de sentido de voto para aprovação em AG.

É, portanto, mais exigente e formal a designação de administradores para as E.P.E., o que configuraria uma dimensão essencial na diferenciação de regimes, não fosse verificar-se a possibilidade de delegação de competências pelo Conselho de Ministros, nos termos que se passa a exemplificar. Através da RCM n.º 48/2022, de 1 de junho, o Conselho de Ministros procedeu à delegação de competências para designação e exoneração dos membros dos órgãos de administração das E.P.E. nos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e setorial.

Assim, o próprio Governo entendeu como desnecessária, à data, a exigência e formalidade associada à aprovação em sede do Conselho de Ministros. De facto, independentemente do órgão a que é cometida a competência para a designação, parece inexistir fundamento para um tratamento diferenciado em face da forma jurídica da empresa.

Note-se que a forma de designação dos gestores públicos não se confunde com a necessária e obrigatória publicidade dos designados ou com a prévia avaliação de perfil, conforme se dirá em seguida.

Refere o EGP que, tratando-se de nomeação, a mesma é acompanhada de avaliação, não vinculativa, de currículo e de adequação de competências ao cargo de gestor público

⁶⁹ No que se refere às sociedades por quotas por regra são gerentes todos os sócios, sendo que no caso de ser uma pessoa coletiva esta nomeia uma pessoa singular para exercer esse cargo, nos termos do CSC.

proposto, realizada pela Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CRESAP).

Ora, pese embora a exigência do EGP não seja literalmente extensível aos casos de designação por via de eleição em AG, ou seja, o EGP apenas obriga que haja parecer da CRESAP para as E.P.E., o Governo tem entendido solicitar e a CRESAP tem emitido parecer também no caso de designações para sociedades comerciais públicas.

Na verdade, a CRESAP parece reconhecer que, uma vez que compete aos membros do Governo da tutela garantir uma avaliação independente dos proponentes a cargos de gestor público, antes da tomada de decisão⁷⁰, de modo a garantir o cumprimento dos requisitos vertidos no artigo 12.º do EGP, e que à CRESAP compete, nos termos da lei orgânica e estatutos respetivos, a avaliação de currículo e adequação de competências ao cargo, não é profícuo restringir o âmbito de atuação da CRESAP às E.P.E.⁷¹.

Quanto a este aspeto, parece inexistir qualquer argumento que suporte um nível superior de exigência para a designação de gestores para E.P.E. vs para sociedades comerciais públicas. Assim, em defesa dos princípios do mérito, da transparência e da independência, entende-se que a obrigatoriedade de parecer (não vinculativo) por parte da CRESAP deveria expressamente abranger qualquer um dos dois tipos de empresas públicas.

No que respeita à avaliação do desempenho dos gestores públicos, todas as empresas públicas estão obrigadas à celebração de um contrato de gestão⁷².

No entanto, define o EGP que nas E.P.E., a avaliação do desempenho compete aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e setorial, enquanto nas sociedades comerciais públicas tal avaliação implica aprovação de uma proposta do acionista único ou maioritário em AG.

Note-se que, no caso das S.A., a AG anual deve proceder à apreciação geral da administração, concluindo por um voto de confiança em todos ou alguns dos órgãos de administração ou por destituição de algum ou alguns destes (artigo 455.º do CSC).

⁷⁰ Conforme já referido a propositura e aprovação de um qualquer sentido de voto em AG por parte do acionista Estado implica a emissão prévia de um despacho pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e setorial.

⁷¹ Veja-se, por exemplo, o parecer concedido pela CRESAP no âmbito da designação do Conselho de Administração da INCM, S.A., publicado no respetivo site.

⁷² Veja-se o ponto de situação dos contratos de gestão constante do site da UTAM.

Assim, esta diferenciação subsiste porque, inexistindo AG⁷³ enquanto órgão nas E.P.E., o acionista Estado (único) decide através de despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e setorial. Uma vez mais, uma proposta aprovada em AG, implica a aprovação prévia pelos membros do Governo por via de despacho, tratando-se de uma diferença meramente de forma.

Ora, a apreciação dos gestores públicos das E.P.E. já é feita pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e setorial, através dos contratos de gestão, pelo que parece inexistir fundamento para que às E.P.E. não seja aplicável a norma do CSC supracitada.

No que se refere às regras aplicáveis à atribuição da remuneração dos gestores públicos, as mesmas encontram-se vertidas no artigo 28.º do EGP e na RCM n.º 36/2012, de 26 de março⁷⁴.

A única diferença entre entidades é que no caso das S.A. a fixação das remunerações compete à AG ou a uma comissão de remunerações designada por aquela ou pelo conselho geral e de supervisão, em respeito pela RCM suprarreferida. Ou seja, em sede de AG (ou por via de DUE) é aprovada uma proposta do acionista através de um sentido de voto previamente aprovado pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e setorial. Tratando-se de E.P.E. verifica-se *apenas* a existência de despacho dos mesmos membros do Governo.

Da mesma forma, o valor máximo das despesas associadas a comunicações e das viaturas de serviço afetas aos gestores públicos é fixado por deliberação em AG, no caso das S.A., ou por despacho, publicado no DR, do membro do Governo responsável pela área das finanças, no caso das E.P.E. Uma vez mais, parece decorrer a diferenciação de regimes somente pela circunstância de inexistir AG. Verifica-se, na prática, quanto a este aspeto, que o despacho (ou RCM) que designa os gestores das E.P.E. não define valores concretos nos termos supra (ainda que publicados em DR, veja-se exemplo do Despacho n.º 4376/2023, de 11 de abril). Na verdade, aos gestores das E.P.E. (e também de grande

⁷³ Pese embora o artigo 60.º do RJSPE preveja a possibilidade de existência nas E.P.E. de órgãos, deliberativos ou consultivos, cuja competência e modo de designação dos membros é prevista nos estatutos.

⁷⁴ Importa salientar que a definição de categorias e critérios objetivos para fixação do vencimento mensal dos gestores públicos surgiu no contexto de vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal, tendo sido aprovada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2012, de 14 de fevereiro.

parte das S.A.), subsidiariamente, tem-se aplicados os limites máximos previstos no EGP, nos termos do n.º 4 do artigo 32.º e n.º 4 do artigo 33.º.

Também não se vislumbra nenhum benefício nesta diferenciação de forma na fixação da remuneração nem de atribuição das componentes variáveis, nada obstando a que, caso as E.P.E. viessem a ser S.A., o acionista Estado defina em AG o que hoje define apenas por despacho⁷⁵.

⁷⁵ Note-se que ainda que no caso das E.P.E. se preveja a publicação em DR do despacho, há sempre publicitação legalmente exigível das remunerações dos gestores em sede de Relatório e Contas e de Relatório do Governo Societário.

ANEXO 2

DISSOLUÇÃO E LIQUIDAÇÃO DE EMPRESAS PÚBLICAS

As sociedades comerciais dissolvem-se nos casos no artigo 141.º do CSC.

Conforme consta do artigo citado, o decurso no prazo é fundamento para a dissolução. Ora, uma sociedade comercial pode ser constituída por tempo indeterminado (e uma E.P.E. pode ter previsto em diploma próprio a sua duração limitada). Neste sentido, não parece impeditivo que às E.P.E. se aplicasse o fundamento do CSC constante do artigo 141.º do CSC.

No que concerne à dissolução por deliberação dos sócios, conforme previsto no artigo referido, no que respeita a empresas públicas, esta norma pode proteger, nos casos em que o Estado não é acionista único, os demais sócios caso estes pretendam a dissolução da sociedade.

No entanto, são empresas públicas do SEE aquelas que o Estado ou uma entidade pública tem influência dominante, isto é:

- a) Detenham uma participação superior à maioria do capital;
- b) Disponham da maioria dos direitos de voto⁷⁶;
- c) Tenham a possibilidade de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou do órgão de fiscalização;
- d) Disponham de participações qualificadas ou direitos especiais que lhe permitam influenciar de forma determinante os processos decisórios ou as opções estratégicas adotadas pela empresa ou entidade participada.

Assim, salvo melhor entendimento, não se vislumbra uma hipótese em que os demais acionistas de uma empresa pública detenham maioria suficiente para deliberar a dissolução sem a anuência do Estado.

⁷⁶ Para efeitos do cômputo dos direitos de voto são ainda contabilizados, para além daqueles que são inerentes à titularidade direta da participação social das entidades públicas, os direitos de voto referidos no n.º 2 do artigo 9.º do RJSPE.

Por outro lado, no que respeita às sociedades comerciais detidas a 100 % pelo Estado, tanto pode o acionista/sócio Estado determinar a dissolução nos termos da lei comercial, como pode o acionista Estado da E.P.E. determinar a extinção por via de decreto-lei.

Neste sentido, entende-se que também neste aspeto nada obstará à aplicação do CSC às duas formas jurídicas.

No que toca à realização completa do objeto contratual, outro dos fundamentos constantes no artigo 141.º do CSC, uma E.P.E. é criada, como vimos, para prossecução de um fim público que, a deixar de existir, deve, em consequência, levar à extinção da entidade (ainda que criada por decreto-lei, outra legislação sobrepor-se-ia).

A título de exemplo, a empresa recentemente criada Museus e Monumentos de Portugal, E.P.E., nos termos do Decreto-Lei n.º 79/2023, de 4 de setembro, prossegue fins de interesse público e tem por objeto assegurar o cumprimento das obrigações do Estado nos domínios de gestão dos museus, monumentos e palácios nacionais, entre outros.

Se, por via legislativa, o Governo determinar que a gestão dos museus é cometida ao setor privado, a entidade extinguir-se-á. Assim, é razoável concluir que, caso a sua forma jurídica fosse a de S.A., também se extinguiria nos termos CSC, pelo que parece inexistir razoabilidade na não aplicação do CSC às E.P.E.

Relativamente à ilicitude superveniente do objeto contratual, outro dos fundamentos do artigo 141.º do CSC para a dissolução, quer no caso das sociedades comerciais, quer no caso das E.P.E., sempre impende sobre o Estado o cumprimento da lei e, portanto, a extinção ou transformação da sociedade no caso do objeto se verificar ilícito.

São ainda causas de dissolução as previstas no artigo 143.º do CSC. Ora, como se referiu anteriormente, tanto as sociedades comerciais como as E.P.E. são sujeitas a tributação e à obrigatoriedade de prestação de contas, pelo que nada obstará, teoricamente, à aplicação do artigo 143.º do CSC às E.P.E.

Relativamente às regras de liquidação, as mesmas encontram-se previstas nos artigos 146.º e seguintes do CSC.

Na carteira de participações do Estado existe um conjunto de empresas em liquidação (conforme carteira das empresas em liquidação da DGTF), na sua maioria sociedades Polis⁷⁷, às quais se aplica o normativo referido.

Quanto a este aspeto importa referir que a liquidação deve estar encerrada e a partilha aprovada no prazo de dois anos, prorrogável por mais um, a contar da data em que a sociedade se considere dissolvida, sem prejuízo de prazo inferior convencionado (artigo 150.º do CSC).

Decorrido o prazo sem que tenha sido requerido o registo do encerramento da liquidação, o serviço de registo competente promove oficiosamente a liquidação por via administrativa.

Ora, sendo discutível a sua (des)adequação da norma aplicável ao SEE, verifica-se de facto a sua não aplicação. Veja-se o caso da Silopor - Empresa de Silos Portuários, S.A. (em liquidação), detida a 100 % pelo Estado, em liquidação desde 2000 (há, portanto, 24 anos), e que mantém a sua atividade sem que tenha sido promovido oficiosamente o encerramento da liquidação, nos termos da lei comercial. Conclui-se, portanto, que esta S.A. de capitais exclusivamente públicos se mantém, tal como se manteria uma E.P.E., caso o acionista Estado não quisesse avançar para a sua extinção.

⁷⁷ As comumente designadas por sociedades polis foram criadas no âmbito do Programa Polis, aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000, de 15 de maio.

ANEXO 3

APLICABILIDADE DO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS ÀS EMPRESAS PÚBLICAS

No que se refere ao normativo constante do CCP, define o artigo 2.º o universo das entidades adjudicantes sem utilizar a forma jurídica das empresas públicas para definir o universo abrangido.

No entanto, verifica-se que atento o teor da norma genericamente todas as E.P.E. estarão abrangidas pelo disposto no CCP, em virtude do seguinte:

- a) São financiadas e estão sujeitas ao controlo e designação de administradores pelo Estado;
- b) Prestam, tipicamente, serviços de interesse geral⁷⁸, sem carácter industrial ou comercial; e
- c) Não têm fins lucrativos ou não assumem os prejuízos resultantes da sua atividade, encontrando-se quase sempre integradas no perímetro das administrações públicas para efeitos de contas nacionais (são quase sempre EPR)⁷⁹.

Para além das E.P.E. estão abrangidas pelo CCP diversas sociedades comerciais públicas, que preenchem os requisitos do artigo 2.º do CCP, incluindo S.A. que não integram o perímetro orçamental, como é o caso da INCM ou da Empresa de Desenvolvimento Mineiro, S.A., ainda que pudesse ser defensável a aplicação do CCP apenas aos seus contratos abrangidos pela respetiva atividade exclusiva ou concessionada (uma vez que quanto a estas, nos termos da alínea c) supra, não têm fins lucrativos). Na mesma linha, há sociedades comerciais públicas que têm entendido não estar abrangidas pelas normas do CCP, em virtude de entenderem que a respetiva atividade económica se submete à lógica concorrencial de mercado, por terem fins lucrativos ou por assumirem os prejuízos resultantes da sua atividade, o que não sendo objeto da presente tese, não se analisará nesta sede.

⁷⁸ O conceito de serviços de interesses geral encontra-se definido no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto).

⁷⁹ Com exceção da Navegação Aérea de Portugal - NAV Portugal, E.P.E., que é uma entidade adjudicante pública para efeitos do CCP, mas é atualmente a única EPE que não é uma entidade pública reclassificada.