

Projeto de Lei n.º 369/XIV/1.ª (PCP)

Controlo público da TAP e da SPdH

Data de admissão: 11 de maio de 2020

Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª)

Índice

I. Análise da iniciativa

II. Enquadramento parlamentar

III. Apreciação dos requisitos formais

IV. Análise de direito comparado

V. Consultas e contributos

VI. Avaliação prévia de impacto

Elaborado por: Luís Marques e Pedro Silva (DAC), Pedro Braga de Carvalho (DILP),

Rafael Silva (DAPLEN)

Data: 25 de maio de 2020

I. Análise da iniciativa

- A iniciativa

A presente iniciativa legislativa tem por finalidade a recuperação do controlo público da TAP-Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, S.A. (TAP) e da SPdH – Sociedade Portuguesa de Handling, S.A. (SPdH), através da adoção de uma posição maioritária pelo Estado na capital social das mencionadas sociedades, de forma a garantir a salvaguarda do interesse público.

O presente projeto de lei considera que o processo de recuperação do controlo público deve assegurar a continuidade dos serviços prestados, garantir a manutenção dos postos de trabalho e a aplicação a todos os trabalhadores da contratação coletiva vigente, assim como compreender todas as áreas de atividade desenvolvidas pelas sociedades. Adicionalmente, institui que o Governo deve considerar que todos os apoios públicos concedidos a fundo perdido a ambas as sociedades, no âmbito da interrupção de atividade, sejam convertidos em capital social do Estado, bem como deve assegurar a garantia dos interesses patrimoniais do Estado e a conformidade dos estatutos das empresas com os critérios de gestão pública.

A iniciativa estabelece que o Governo fica obrigado a esclarecer as ações do serviço público promovidas pelas entidades gestoras privadas da TAP e da SPdH, e que por sua vez, em função dos resultados apurados, é definida uma indemnização ao Estado por danos e prejuízos incorridos. Mais acrescenta, a criação de uma unidade de missão, a constituir junto do Governo, com o intuito de identificar os procedimentos legislativos, administrativos ou outros considerados relevantes para o cumprimento da presente iniciativa.

Na exposição de motivos desta iniciativa é abordada a necessidade de elaboração de um plano que garanta a estabilidade e o futuro da atividade da TAP, salientando-se a premência de uma rápida atuação por parte do Governo. Na ótica do proponente, só

através do controlo público da TAP será possível garantir os direitos dos trabalhadores, assegurar a coesão territorial e conectividade com as comunidades portuguesas no estrangeiro através de ligações aéreas, bem como estimular a atividade turística.

Acerca da SPdH são invocados os problemas económicos dos titulares privados do capital social e menciona-se que os constrangimentos financeiros com que se deparam condicionam a capacidade em suportar elevados investimentos, porventura, necessários para salvaguardar a sustentabilidade da empresa.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O processo de nacionalização da TAP (à altura Transportes Aéreos Portugueses, S.A.R.L.) foi determinado pelo [Decreto-Lei n.º 205-E/75, de 16 de abril](#), com efeitos a partir de 15 de abril de 1975, com os objetivos de conferir ao Estado «o pleno controlo deste sector, corrigir distorções graves ao nível orgânico, dimensionar em moldes novos e actantes as estruturas a criar, de modo a adaptar a política aérea portuguesa à nova conjuntura nacional e internacional do transporte aéreo». Por via indireta, da nacionalização da banca e do setor segurador (operada, respetivamente, pelos Decretos-Leis n.ºs [132-A/75, de 14 de março](#), e [135-A/75 de 15 de março](#)), já se encontravam nacionalizadas participações representativas de 65% do capital da empresa.

Posteriormente, o [Decreto-Lei n.º 469-A/75, de 28 de agosto](#), que transformou a empresa Transportes Aéreos Portugueses, S.A.R.L., em Transportes Aéreos Portugueses (TAP), constituiu-a como empresa pública, aprovando em anexo os seus respetivos estatutos. Estes últimos foram substituídos pelos aprovados em anexo ao [Decreto-Lei n.º 471-A/76, de 14 de junho](#).

Na sequência da [revisão constitucional de 1989](#), que pôs termo ao princípio da irreversibilidade das nacionalizações, a [Lei n.º 11/90, de 5 de abril](#), Lei Quadro das Privatizações, com as alterações da [Lei n.º 102/2003, de 15 de novembro](#), e da [Lei n.º 50/2011, de 13 de setembro](#), estabeleceu os termos da reprivatização da titularidade ou

do direito de exploração dos meios de produção e outros bens nacionalizados depois de 25 de abril de 1974.

Tendo em conta a Lei n.º 11/90, de 5 de abril, o [Decreto-Lei n.º 312/91, de 17 de agosto](#)¹, alterou a natureza jurídica da empresa pública Transportes Aéreos Portugueses (TAP), E.P., convertendo-a de pessoa coletiva de direito público em pessoa coletiva de direito privado, com o estatuto de sociedade anónima de capitais maioritariamente públicos.

O processo de reprivatização do capital social da sociedade Transportes Aéreos Portugueses (TAP), S.A., veio a ser iniciado pelo [Decreto-Lei n.º 122/98, de 9 de maio](#), com as alterações dos Decretos-Leis n.ºs [34/2000, de 14 de março](#), e [57/2003, de 28 de março](#), e posteriormente revogado pelo [Decreto-Lei n.º 210/2012, de 21 de setembro](#), que aprova a primeira e segunda fases do processo de reprivatização indireta do capital social da TAP, S.A.

No âmbito do Decreto-Lei n.º 122/98, de 9 de maio, a primeira fase de privatização visava permitir a entrada de um parceiro estratégico, que contribuísse para o reforço de capacidade da empresa no mercado internacional do transporte aéreo, e seria realizada por via indireta, mediante aumento de capital de uma sociedade gestora de participações sociais (SGPS), a constituir para o efeito, que ficaria a deter a totalidade do capital da TAP. A segunda fase consistia na alienação de ações em percentagem não superior a 10% do capital social da TAP, SGPS, mediante oferta pública de venda reservada a trabalhadores da TAP, S.A.

Esse modelo inicial viria a ser completado pelo [Decreto-Lei n.º 34/2000, de 14 de março](#), com a previsão de uma operação de reestruturação da empresa, que contribuiria para o seu saneamento económico e financeiro e que deveria anteceder o início do processo de reprivatização. Através desta operação, foram criadas a TAP – Manutenção e

¹ O Decreto-Lei n.º 312/91, de 17 de agosto, sofreu alterações pelos Decretos-Leis n.ºs [122/98, de 9 de maio](#), [258/98, de 17 de agosto](#), [474-A/99, de 8 de novembro](#), e [34/2000, de 14 de março](#).

Engenharia, S.A, e a SPdH – Sociedade Portuguesa de Handling, S.A., constituídas mediante cisão da TAP, por afetação de bens originariamente integrados na empresa transportadora.

Finalmente, o [Decreto-Lei n.º 57/2003, de 28 de março](#), visou, após o aumento de capital realizado nos termos da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 165/2003, de 31 de outubro](#), permitir à TAP a alienação de uma participação social maioritária no capital da SPdH – Sociedade Portuguesa de Handling, S.A.

A venda realizou-se nos termos da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 166/2003, de 3 de novembro](#), que aprova a alienação de um lote indivisível de ações nominativas, do capital social da sociedade SPdH – Serviços Portugueses de Handling, S.A., a realizar mediante concurso público internacional, e o respetivo caderno de encargos, nos termos do Decreto-Lei n.º 122/98, de 9 de maio. O caderno de encargos publicado em anexo à Resolução foi alterado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2004, de 14 de janeiro](#).

Este processo de reprivatização culminou na alienação de 50,1% do capital social da SPdH – Sociedade Portuguesa de Handling, S.A, a um investidor, tendo essa participação sido readquirida pela TAP, entretanto, de novo alienada.

O [Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica](#), no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) acordado em maio de 2011, entre as autoridades portuguesas, a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional (FMI), previa, no ponto 3.31, o aceleração do programa de privatizações e a assunção pelo Governo da expectativa de que as condições de mercado permitissem a venda da EDP, da REN e da TAP “até ao final de 2011”.

Nessa sequência, foram lançadas novas fases de privatização, incidentes desta vez sobre o capital social da própria sociedade gestora de participações sociais do Grupo TAP, através do [Decreto-Lei n.º 210/2012, de 21 de setembro](#), que aprova a terceira e

a quarta fases do processo de reprivatização indireta do capital social da TAP – Transportes Aéreos Portugueses, S.A. Previa-se que a terceira fase consistisse em uma ou mais operações aumento de capital da TAP – SGPS, S.A., e em uma ou mais operações de alienação do respetivo capital social, e a quarta na oferta pública de venda de ações da TAP – SGPS, S.A., a trabalhadores desta empresa e a trabalhadores de outras empresas do Grupo TAP.

As condições específicas da alienação foram estabelecidas no caderno de encargos, aprovado em anexo à [Resolução do Conselho de Ministros n.º 88-A/2012, de 19 de outubro](#), que aprova o caderno de encargos aplicável à terceira fase da operação de reprivatização da TAP – Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, S.A. (TAP – SGPS, S.A.), e fixa algumas das condições aplicáveis à quarta fase do processo de reprivatização da TAP – SGPS, S.A.

A terceira fase do processo de reprivatização foi organizada em diferentes etapas, incluindo um processo preliminar de recolha de intenções de aquisição e subscrição junto de potenciais investidores. Neste contexto, de forma a promover a competitividade do processo, realizou-se um levantamento de interessados em participar na operação de reprivatização e, simultaneamente, foram desenvolvidos contactos com diversas entidades de referência no sector da aviação civil, dos quais resultou a apresentação pela *Synergy Aerospace Corporation (Synergy)* de uma proposta não vinculativa.

Através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 88-B/2012, de 18 de outubro](#), a *Synergy* foi, no âmbito da terceira fase de reprivatização, admitida a participar no momento subsequente do processo de venda direta tendo sido convidada pela Parpública, para apresentar proposta vinculativa, em conformidade e nos termos do disposto no referido Caderno de Encargos, o que ocorreu a 7 de dezembro de 2012.

No entanto, o Governo apreciou a proposta vinculativa em conformidade com o disposto no artigo 14.º do Caderno de Encargos, tendo nesse âmbito entendido «que a referida proposta não incluía elementos que permitissem ao Governo formar um juízo conclusivo

quanto à existência de garantias de pagamento do preço devido pela alienação das ações, nem continha evidência da disponibilidade dos meios financeiros indispensáveis para promover a adequada recapitalização da TAP, S.A., assim como para dotar a empresa dos recursos apropriados para fazer face às suas necessidades futuras de financiamento, designadamente assegurando a manutenção ou o refinanciamento da dívida atual da mesma». Assim, a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 111-B/2012, de 28 de dezembro](#), determinou a conclusão do processo de reprivatização do capital social da TAP – Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, S.A., com a rejeição da proposta vinculativa apresentada.

Face à conclusão daquele processo, sem que tivesse sido reprivatizada qualquer parte do capital social, o Governo decidiu iniciar um novo, através do [Decreto-Lei n.º 181-A/2014, de 24 de dezembro](#), que aprova o processo de reprivatização indireta do capital social da TAP – Transportes Aéreos Portugueses, S.A. O diploma em questão previa que o processo de reprivatização do capital social da TAP seria efetuado através de uma venda direta de referência de até 61 % das ações representativas do capital social da TAP – SGPS, S.A., e de uma oferta de venda destinada aos trabalhadores desta sociedade e de outras que com ela se encontrem em relação de domínio ou de grupo, de até 5 % do capital social daquela sociedade. Adicionalmente, ficou ainda estabelecida uma opção de venda a favor do Estado, que pode alienar capital remanescente da TAP – SGPS, S.A., ao adquirente na venda direta de referência, podendo ainda ser acordada com este uma opção de compra, nos termos que viessem a ser aprovados em Resolução do Conselho de Ministros.

Nestes termos, a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 4-A/2015, de 20 de janeiro](#), aprovou o caderno de encargos do processo de reprivatização indireta do capital social da TAP – Transportes Aéreos Portugueses, S.A. O [Despacho n.º 1156/2015, de 4 de fevereiro](#), nomeou os membros da Comissão Especial para o acompanhamento do processo de reprivatização indireta da TAP – Transportes Aéreos Portugueses, S. A. (TAP, S.A.).

Na sequência da fase de negociações para os proponentes que procederam à apresentação de propostas vinculativas no âmbito do processo de reprivatização da TAP – Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, S.A., realizada nos termos da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 32-A/2015, de 21 de maio](#), foram recebidas duas propostas vinculativas melhoradas e finais.

Através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 38-A/2015, de 12 de junho](#), o Governo selecionou «o Agrupamento Gateway, constituído pela HPGB SGPS SA, e pela DGN Corporation, para proceder à aquisição das ações representativas de 61% do capital social da TAP – Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, S.A. (TAP – SGPS, S.A.), que constituem objeto da venda direta de referência, atendendo ao maior mérito da respetiva proposta vinculativa melhorada e final em relação à proposta recebida do outro proponente no que diz respeito à observância dos critérios de seleção previstos no artigo 5.º do caderno de encargos, aprovado no anexo I à Resolução do Conselho de Ministros n.º 4-A/2015, de 20 de janeiro (caderno de encargos), em especial no que concerne à contribuição para o reforço da capacidade económico-financeira do Grupo TAP, ao valor global apresentado para a aquisição das ações representativas do capital social da TAP – SGPS, S.A., e respetivas opções de venda e compra e à mitigação de riscos para os interesses patrimoniais do Estado». Foram adicionalmente aprovados os instrumentos jurídicos a celebrar.

No âmbito do processo preparatório da conclusão da venda direta e concretização da primeira parcela da capitalização de acordo com o previsto no Acordo de Venda Direta celebrado a 24 de junho de 2015, foi considerada adequada a introdução de alguns ajustamentos ao anexo 1.1.f) ao referido Acordo de Venda Direta, o que ocorreu através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2015, de 23 de outubro](#). Finalmente, a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 91-A/2015, de 12 de novembro](#), resolveu:

«1 – Considerar verificada a totalidade das Condições precedentes à Conclusão, nos termos do Acordo de Venda Direta.

2 – Aprovar a minuta do «Acordo relativo à realização da Conclusão», a assinar na Data da Conclusão, a celebrar entre a Parpública e o Agrupamento Gateway, constituído pela HPGB SGPS SA e pela DGN Corporation, que fica arquivada na Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

3 – Determinar que a Parpública celebre o instrumento jurídico a que se refere o número anterior, na Data da Conclusão, ficando o respetivo original arquivado na Parpública, e pratique todos os demais atos que se mostrem adequados e necessários à conclusão da venda direta.

4 – Determinar que após a conclusão do processo de reprivatização, o Governo coloca à disposição do Tribunal de Contas todos os elementos informativos respeitantes ao mesmo».

Sucedde que, em dezembro de 2015, o Estado Português entendeu abrir um processo negocial com o propósito de reconfigurar os termos e as condições da sua participação na TAP – SGPS, S.A., aceite pela Atlantic Gateway, SGPS, Lda., por considerar indispensável deter uma posição como o maior acionista naquela companhia aérea. Assim, no dia 6 de fevereiro de 2016, foi assinado um [Memorando de Entendimento entre o Estado Português e a Atlantic Gateway, SGPS, Lda.](#), para estabelecer os princípios e os termos da reconfiguração da participação do Estado Português na TAP – SGPS, S.A., designadamente fixando as condições para a compra de ações representativas do capital social pelo Estado Português, a definição das regras de governação societária e a atribuição dos respetivos direitos económicos aos acionistas.

Deste modo, ao abrigo do [Decreto-Lei n.º 181-A/2014, de 24 de dezembro](#), a Atlantic Gateway, SGPS, Lda., aceitou vender à Parpública as ações representativas do capital social necessárias para que esta passe a ser titular de um número de ações correspondente a 50% do capital social da TAP – SGPS, S.A., após a conclusão da fase de reprivatização da venda aos trabalhadores, pelo montante de 10,93 € por cada ação, ou seja, a preço idêntico ao oferecido na proposta de aquisição apresentada pela Atlantic Gateway, SGPS, Lda. Neste sentido, a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2016, de 19 de maio](#), aprovou os [instrumentos jurídicos a celebrar](#) entre a Parpública

e a Atlantic Gateway, SGPS, Lda., nomeadamente as minutas do Acordo de Compra e Venda de Ações e do Acordo Parassocial e de Compromissos Estratégicos da TAP – Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, S.A. (TAP – SGPS, S.A.), que ficaram arquivadas na Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

Posteriormente, através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 42-A/2017, de 21 de março](#), aprovou-se a oferta pública de venda de 5% das ações representativas do capital social da TAP, SGPS, S.A., para aquisição reservada aos seus trabalhadores, assim como a trabalhadores das sociedades detidas pela TAP, SGPS, S.A., e fixou-se igualmente as condições de acesso à oferta.

Consequentemente à Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2016, de 19 de maio, a Parpública, a HPGB SGPS SA, a *DGN Corporation* e a *Atlantic Gateway* celebraram o Acordo de Compra e Venda de Ações e, nos termos do referido acordo, a *Atlantic Gateway* obrigou-se a vender à Parpública o número de ações necessário para que, somadas às já detidas, a Parpública passasse a ser titular de um lote de ações representativo de 50% do capital social da TAP – SGPS, S.A. Uma das condições de que dependia a conclusão da transação prevista no Acordo de Compra e Venda de Ações era a autorização dos credores da dívida financeira para a redução da participação da *Atlantic Gateway* na TAP – SGPS, S.A., e a conseqüente adaptação de parte do passivo financeiro do Grupo TAP ao plano de atividades e investimento do grupo, tendo sido encetada e concluída uma negociação nesse sentido com os credores da dívida financeira do Grupo TAP. Nesse âmbito, foi acertada a celebração de um Acordo de Adaptação e Monitorização de Passivo Financeiro Relativo ao Grupo TAP, que estabelecia os termos e condições aplicáveis à alteração dos contratos de financiamento de que as mutuárias pertencentes ao Grupo TAP eram parte e que, em substituição, pressupõe a revogação do Acordo Relativo à Estabilidade Económica Financeira da TAP, cuja minuta foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2015, de 23 de outubro, uma vez que o primeiro vem regulamentar de forma detalhada as novas condições dos contratos financeiros adaptados, alteradas em decorrência desse acordo, o que tornava inoperantes e incompatíveis determinadas

matérias coincidentes estabelecidas no Acordo Relativo à Estabilidade Económica Financeira da TAP. Todas as alterações e modificações e novos acordos mencionados foram aprovados pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2017, de 29 de junho](#).

II. Enquadramento parlamentar

• Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, sobre esta matéria, se encontram pendentes as seguintes iniciativas:

- [Projeto de Lei n.º 345/XIV/1.ª \(BE\)](#) - «Nacionalização da TAP e da SPdH»;
- [Projeto de Lei n.º 419/XIV/1.ª \(IL\)](#) - «Condiciona a utilização de verbas públicas relativas à TAP à sua aprovação prévia pela Assembleia da República»;
- [Projeto de Lei n.º 430/XIV/1.ª \(PEV\)](#) - «Recuperação do controlo público da TAP».

Consultada a mesma base de dados, verificou-se que, neste momento, sobre esta matéria, não se encontram pendentes petições sobre matéria idêntica ou conexa.

• Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Foi apresentada, na XIII Legislatura, a seguinte iniciativa legislativa sobre matéria idêntica ou conexa:

- [Projeto de Lei n.º 26/XIII/1.ª \(PCP\)](#) - “Determina o cancelamento e a reversão do processo de reprivatização indireta do capital social da TAP, SGPS, S. A., revogando o decreto-lei n.º 181-A/2014, de 24 de dezembro, e o decreto-lei n.º 210/2012, de 21 de setembro”.

Consultada a mesma base de dados, verificou-se que sobre esta matéria, não foram apresentadas petições.

III. Apreciação dos requisitos formais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

É subscrita por dez Deputados, observando o disposto no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Encontram-se igualmente respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais, salvo o limite imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, conhecido como «lei-travão», que deve ser ponderado no decurso do processo legislativo, dado que o artigo 8.º estabelece a criação de uma unidade de missão, e o artigo 9.º dispõe que «o Governo fica obrigado a concretizar a recuperação do controlo público da TAP e da SPdH no prazo máximo de 30 dias após a entrada em vigor» da iniciativa (dia seguinte ao da sua publicação). Para salvaguardar esse limite poder-se-á, por exemplo, alterar a norma de entrada em vigor, de modo a que as normas com efeitos orçamentais diretos apenas produzam efeitos, ou entrem em vigor, com a publicação da lei do Orçamento do Estado subsequente.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 8 de maio de 2020. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.^a) a 11 de maio, por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República. No dia 13 de maio foi anunciado em sessão plenária.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - «Controlo público da TAP e da SPdH» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário ², embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

O projeto de lei altera o [Decreto-Lei n.º 275/99, de 23 de julho](#), que regula as atividades de assistência em escala ao transporte aéreo nos aeroportos ou aeródromos nacionais, e, de acordo com as regras de legística formal, «o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado, bem como o número de ordem de alteração» ³

Consultando o *Diário da República Eletrónico*, verifica-se que, até à data, o decreto-lei em causa foi alterado sofreu três alterações. Tendo ainda em conta a redação da norma sobre o objeto, sugere-se à Comissão, em sede de especialidade, o seguinte título:

«Estabelece o regime de recuperação do controlo público da TAP - Transportes Aéreos Portugueses, SGPS S.A. e da SPdH - Serviços Portugueses de Handling, S.A. e procede à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 275/99, de 23 de julho, que regula as atividades de assistência em escala ao transporte aéreo nos aeroportos ou aeródromos nacionais»

² Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

³ Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 201.

O autor não promoveu a republicação do Decreto-Lei n.º 275/99, de 23 de julho, nem se verificam quaisquer dos requisitos de republicação de diplomas alterados, previstos no artigo 6.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 11.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A presente iniciativa estabelece que o Governo fica obrigado a adotar os procedimentos necessários à recuperação do controlo público da TAP e da SPdH, independentemente da forma jurídica (n.º 1 do artigo 3.º), criando uma unidade de missão para identificar esses procedimentos (artigo 8.º), e a concretizar a recuperação do controlo público dessas empresas TAP e no prazo máximo de 30 dias após o início de vigência da iniciativa (artigo 9.º).

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

Uma política comum de transportes constitui uma ambição permanentemente renovada da União Europeia, com expressão visível já nos primeiros tratados institucionais, como o [Tratado de Roma](#) de 1957. Destarte, hoje no que veio a ser seu sucedâneo, o [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#), o artigo 4.º, número 2, alínea g) refere-se-lhes – aos transportes – como domínio de competências partilhadas entre a União e os Estados, desenvolvendo os artigos 90.º e seguintes as bases daquela política comum. O objetivo é proporcionar soluções de mobilidade eficientes, seguras e respeitadoras do ambiente para os europeus e criar condições para um setor competitivo que possa criar crescimento e emprego

Por conseguinte, não é de estranhar uma profusão e grande dispersão legislativas no espaço comunitário sobre transportes, incluindo o aéreo, em cumprimento da via aberta pela ação pretoriana do Tribunal de Justiça, iniciada em 1985 pelo [Processo n.º 13/83](#). A tal respeito, prescindindo da exaustividade possível, podem enumerar-se alguns dos marcos legislativos conformadores de uma política comum de transportes.

Assim, meramente a título exemplificativo, em 2011 a Comissão Europeia adotou o Livro Branco sobre o futuro dos transportes até 2050, com a designação *Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos* [[COM\(2011\)0144](#)], onde destacava a importância do setor para a economia europeia, representando 5% do seu PIB e importando, portanto, promover a sua sustentabilidade à luz dos novos desafios que se colocam, sem desconsiderar a necessária transição para economias mais hipocarbónicas. Estas recomendações hipocarbónicas do Livro Branco dariam origem, posteriormente, (1) à aprovação de uma Resolução do Parlamento Europeu em 15 de dezembro de 2011 ([2011/2096\(INI\)](#)), (2) seguida de outra em 9 de setembro de 2015, sob o mote *Balanço e via a seguir rumo à mobilidade sustentável* ([2015/2005\(INI\)](#)) e, (3) em 2016, a uma nova Comunicação da Comissão, designada *Estratégia Europeia de Mobilidade Hipocarbónica* [[COM\(2016\)0501](#)]. A respeito desta área a [Diretiva \(UE\) 2018/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativa à promoção da utilização de energia de fontes renováveis](#), viria dar concretização na forma legislativa.

A consciência do impacto económico que o setor do transporte aéreo representa está patente em legislação dispersa. Mas no que respeita à articulação de competências entre a União e os Estados-Membros e por aí a propósito do princípio da subsidiariedade, a que se juntam as regras europeias sobre concorrência e proibição de auxílios de Estado, este é por excelência um campo de algumas tensões quando estão em causa medidas legislativas de escala estadual.

Um mercado interno livre, agilizado por regras concorrenciais, constitui na arquitetura dos Tratados um dos domínios de competência exclusiva da União, como ressalta do artigo 3.º, número 1, alínea b) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O Tratado dedica-lhe o Título VII, compreendido nos artigos 101.º e seguintes, onde cabem disposições relativas aos *auxílios concedidos pelos Estados*.

Confirmando, pois, a presença dos valores da concorrência no mercado interno, o artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estabelece que são *incompatíveis com as medidas de auxílio que falseiem ou ameacem falsear a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-Membros, favorecendo certas empresas ou certas produções*. Podendo assumir formas jurídicas heterogéneas (subvenções, empréstimos sem juros ou a taxas inferiores às de mercado, bonificações de juros, concessão de garantias em condições vantajosas, regimes de amortização acelerada, injeções de capital, vantagens fiscais e reduções de contribuições para a Segurança Social, fornecimento de bens ou serviços em condições preferenciais), a presença de um auxílio de Estado incompatível com o mercado interno decifra-se por um critério tripartido:

1. O apoio é concedido pelo Estado ou é proveniente de recursos estatais;
2. A intervenção confere uma vantagem ao beneficiário numa base seletiva;
3. A intervenção é suscetível de afetar as trocas comerciais intracomunitárias.

Malgrado um regime-regra de proibição, o Tratado define algumas categorias de medidas que, constituindo auxílios de Estado, concebem-se como compatíveis com o mercado interno. São os casos das medidas referidas no artigo 107.º, n.º 2, que admite

derrogações (derrogações automáticas) a respeito de auxílios de natureza social, atribuídos a consumidores individuais, com a condição de serem concedidos sem discriminação ligada à origem dos produtos em causa e auxílios concedidos para remediar danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários. O número 3, também, abre a porta a outras ordens de derrogações (derrogações não automáticas), aqui cabendo: auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões com nível de vida anormalmente baixo ou com grave situação de subemprego; auxílios destinados a fomentar a realização de um projeto de interesse europeu ou a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro; auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades económicas ou regiões, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum; auxílios destinados a promover a cultura e a conservação do património; outras categorias de auxílios especificadas por decisão do Conselho.

As regras sobre auxílios de Estado, que determinam a necessidade de os Estados notificarem previamente a Comissão, (artigo 108.º, número 3), têm merecido atenção legislativa, onde se destacam:

- O [Regulamento \(UE\) 2015/1588 do Conselho, de 13 de julho de 2015, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia a determinadas categorias de auxílios estatais horizontais](#), que revogou o [Regulamento \(CE\) n.º 994/98, do Conselho, de 7 de maio](#) e confere poderes à Comissão para declarar, em conformidade com o disposto no artigo 109.º do Tratado, isentas da obrigação de notificação determinadas categorias, que respeitem certas condições, tais como os auxílios a pequenas e médias empresas, os auxílios à investigação e desenvolvimento, os auxílios à proteção do ambiente, os auxílios ao emprego e à formação, bem como os auxílios com finalidade regional.
- O [Regulamento \(UE\) n.º 651/2014, da Comissão, de 16 de junho](#) (Regulamento Geral de Isenção por Categoria) – que sucedeu ao Regulamento (UE) n.º 800/2008 –, que declara determinadas categorias de auxílios de Estado compatíveis com o mercado

interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado. Por exemplo: auxílios com Finalidade Regional; auxílios às PME; auxílios ao acesso das PME ao financiamento; auxílios à investigação e desenvolvimento e à inovação; auxílios à formação; auxílios a trabalhadores desfavorecidos e trabalhadores com deficiência; auxílios à proteção do ambiente; auxílios destinados a remediar os danos causados por certas calamidades naturais; auxílios sociais ao transporte para habitantes de regiões periféricas; auxílios a infraestruturas de banda larga; auxílios à cultura e conservação do património; auxílios a infraestruturas desportivas e recreativas multifuncionais; auxílios a infraestruturas locais;

- A regra de minimis, ou seja, auxílios de reduzido valor não suscetíveis de afetar de forma significativa a concorrência intracomunitária, para que valem o [Regulamento \(UE\) n.º 1407/2013 da Comissão, de 18 de dezembro de 2013, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios de minimis](#) e, para os serviços de interesse económico geral, o [Regulamento \(UE\) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios de minimis concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico](#).

Juntam-se ainda, no sentido da compatibilidade com o mercado interno, um conjunto de posições tomadas pela Comissão em favor de medidas de auxílio de Estado na que em concreto respeitam ao setor do transporte aéreo; é dizer, auxílios a aeroportos e a companhias aéreas, nas condições formuladas pela [Comunicação da Comissão designada Orientações relativas aos auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas \(2014/C 99/03\)](#). Décadas atrás, acrescente-se, a mesma Comissão estabeleceu na sua [Comunicação de 1994 sobre a Aplicação dos Artigos 92.º e 93.º do Tratado CE e do Artigo 61.º do Acordo EEE aos Auxílios de Estado no Sector da Aviação](#) as bases dessa compatibilidade.

Face ao exposto, revela-se mister resolver a questão que liga uma nacionalização (ou um ato legislativo de conteúdo equivalente ao efeito translativo do direito de propriedade) - de uma empresa ou companhia aérea ou não - às regras europeias da

concorrência e auxílios de Estado, no sentido da sua absorção. A Comissão já teve ocasião de lhe responder mais do que uma vez, fazendo-o:

- [a propósito da Pergunta escrita P-010146/11 Frédérique Ries \(ALDE\) à Comissão: Compatibilidade de uma nacionalização com o direito europeu;](#)
- quanto a Portugal, sobre a Nacionalização e reestruturação do BPN, então dizendo seguinte: No que se refere à nacionalização, esta foi efetuada, por lei, por um preço zero. Em geral, a Comissão considera que uma nacionalização que não é acompanhada de qualquer outra medida estatal, não beneficia, per se, a instituição financeira, na medida em que equivale a uma mera mudança de propriedade. Por conseguinte, a Comissão considera que a nacionalização não constitui, em si mesma, um auxílio estatal ([Auxílio estatal SA.26909 \(11/C\) \(ex NN 62/08\)](#));
- na [Decisão da Comissão no Processo C 14/08](#), sobre a nacionalização do Northern Rock no Reino Unido, aqui respondendo que *no que se refere à nacionalização do NR, a Comissão concluiu que tal decisão não comportava elementos de auxílio estatal na aceção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE, na medida em que os accionistas só são indemnizados com base no valor da empresa sem qualquer apoio do Estado;*
- na [Decisão da Comissão no Processo N 61/09, relativa à mudança da propriedade do Anglo-Irish Bank](#), aqui revelando, de novo, a compatibilidade da medida com o mercado interno.

Por outro lado, recuperando a Comunicação de 1994 sobre a Aplicação dos Artigos 92.º e 93.º do Tratado CE e do Artigo 61.º do Acordo EEE aos Auxílios de Estado no Sector da Aviação, a mesma estatua – sem embargo do controlo das medidas de auxílio público às empresas de aviação detidas em regime de propriedade estadual – no parágrafo 43. que o *Tratado CE é neutro no que diz respeito ao regime de propriedade das empresas.*

Quanto a essas medidas de auxílio, quando elas revelem ter uma natureza de apoio estatal setorial, a Comissão Europeia tem recorrido ao procedimento de controlo da sua legalidade à luz dos artigos 107.º ss. No caso português, num tempo em que a companhia aérea TAP ainda se encontrava sob a esfera do domínio público, a [Comissão comunicou e iniciou uma investigação relativa à extensão fiscal existente e à recapitalização programada para a TAP, em 1994](#), levantando dúvidas iniciais sobre medidas como aumentos de capital, concessão de garantias públicas e atribuição de isenções fiscais. Prescrevendo um conjunto de condições injuntivas, a medida de auxílio foi considerada compatível com as regras da concorrência e com o mercado interno através da [Decisão 94/698/CE da Comissão, de 6 de Julho de 1994, relativa ao aumento de capital, garantias de crédito e isenção fiscal existente em favor da TAP](#).

Recentemente foi aprovado um Quadro Temporário de medidas de auxílio estatal para apoiar a economia no atual contexto do surto de COVID-19 ([Comunicação da Comissão \(2020\) 1863, de 19 de março](#), alterada pela [Comunicação 2020/C 112 I/01, de 4 de abril](#)), identificando a Comissão cinco tipos adicionais de medidas de auxílio consideradas legais ao abrigo do direito europeu da concorrência:

- Subvenções, adiantamentos ou benefícios fiscais para investigação e desenvolvimento (I&D) de atividades e medicamentos ligados ao coronavírus, incluindo bonificação de projetos transfronteiriços entre Estados-Membros;
- Subvenções, benefícios fiscais, adiantamentos ou garantias do tipo “no-loss” para construção ou melhoria de infraestruturas laboratoriais (testes, até à primeira utilização industrial, designadamente a medicamentos e tratamentos, dispositivos e equipamentos médicos e a ferramentas de recolha e processamento de dados sobre o vírus), incluindo bonificação para investimentos apoiados por vários Estados-Membros, ou para projetos concluídos até dois meses após a concessão do auxílio;
- Apoios idênticos aos referidos no ponto anterior para a produção acelerada de material de combate ao surto, incluindo a bonificação ali referida;
- Diferimento do pagamento de impostos e suspensão das contribuições para a Segurança Social de empresas em setores, regiões ou tipos de empresas mais afetados pelo surto;

- Compensações para perdas salariais dos trabalhadores de empresas em “*lay-off*” dos setores ou regiões que mais sofrerem com o surto.

Em qualquer caso, o Quadro Temporário não afastou, mesmo no contexto da crise de Covid-19, a necessidade de comunicação prévia à Comissão de decisões passíveis de constituir um auxílio de Estado, o que empréstimos, com garantias de Estado, ou participações em operações de aumento do capital social, já demonstraram ser de acordo com a mesma Comissão Europeia.

- **Enquadramento internacional**

- **Países europeus**

Como forma de responder à crise económica e social provocada pela situação pandémica da COVID-19 na União Europeia, a Comissão Europeia fez publicar a [Comunicação da Comissão Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19 2020/C 91 I/01](#), que foi, posteriormente, alterada pela [Comunicação da Comissão Alteração ao Quadro Temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19 2020/C 112 I/01](#). É, portanto, no contexto destas Comunicações e demais quadro jurídico da União Europeia aplicável que os Estados-Membros têm vindo a notificar a Comissão Europeia dos seus planos de ajudas de estado às companhias aéreas de bandeira nacional e respetivas consequências jurídicas na participação social das mesmas.

Desta forma, tendo em consideração o que se deixa anteriormente descrito, são apresentados os seguintes casos de Estados-Membros da União Europeia: Alemanha, França/Países Baixos e Itália.

ALEMANHA

De acordo com [notícias](#) vindas a público, o Governo alemão acordará uma ajuda de estado entre 9 e 10 mil milhões de euros à companhia aérea Lufthansa, adquirindo, como contrapartida, 25% da participação social da empresa (cfr. também esta [notícia](#)).

FRANÇA / PAÍSES BAIXOS

Os Governos francês e neerlandês poderão vir a atribuir à Air France-KLM uma ajuda de estado entre 9 e 11 mil milhões de euros na forma de empréstimos e garantias públicas (cfr. esta [notícia](#)). No presente caso, os dois Estados não alterarão a sua participação social na transportadora aérea, que corresponde a 14% (cfr. igualmente esta [notícia](#)). Esta ajuda de estado foi já [autorizada](#) pela Comissão Europeia.

ITÁLIA

A Alitalia deverá ser nacionalizada pelo Estado italiano, em troca de uma ajuda de estado de cerca de 3 mil milhões de euros (cfr. esta [notícia](#)). A operação de nacionalização, que será realizada através da criação de uma empresa pública que deterá a totalidade das participações sociais da companhia aérea italiana, será ainda notificada à Comissão Europeia para a competente autorização (cfr. também esta [notícia](#)).

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Regiões Autónomas

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 13 de maio de 2020, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores através de [parecer](#) proferido pela Subcomissão da Comissão Permanente de Economia “(...) deliberou, por maioria, emitir parecer desfavorável, relativamente ao presente projeto de lei.” Caso sejam enviados os restantes pareceres serão disponibilizados na [página da presente iniciativa](#).

Consultas facultativas

A Comissão pode solicitar, se o entender pertinente, o contributo da Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC), da Autoridade da Concorrência (AdC), da Parpública - Participações Públicas (SGPS), S.A., bem como dos acionistas e dos conselhos executivos da TAP e da SPdH.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

De acordo com a informação constante na ficha de [Avaliação Prévia de Impacto de Género \(AIG\)](#), junta pelo autor, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra, dado que a maioria das categorias e indicadores analisados, assumem essa valoração.

Linguagem não discriminatória

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

- **Impacto orçamental**

As medidas previstas nesta iniciativa, poderão ter, em caso de aprovação, eventual impacto orçamental, ainda que possa não ser direto, uma vez que se prevê a recuperação do controlo público através da tomada de uma posição maioritária, pelo Estado, no capital social da TAP e da SPdH. Contudo, os dados disponíveis não o permitem determinar ou quantificar.