



Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

Parecer

Projecto de Lei n.º 24/XIII (1.ª) – (GP-PCP)

Autor: Deputado

António Costa da Silva

Determina o cancelamento e a reversão do processo de fusão da Rede Ferroviária Nacional – REFER, E. P. E., com a EP – Estradas de Portugal, S. A., e sua transformação na sociedade anónima com a denominação Infraestruturas de Portugal, S. A.



Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO (A) DEPUTADO(A) AUTOR(A) DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV - ANEXOS

PARTE I - CONSIDERANDOS

A presente iniciativa legislativa, da autoria do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português contesta o processo que conduziu à fusão da REFER, E.P.E. e da EP, S.A. que deu origem à IP, S.A. e a própria fusão.

Para o efeito alega que:

«A política de direita esvaziou crescentemente a REFER e a EP, transferiu saberes, competências e equipamentos para o sector privado, e passou a adquirir serviços que antes assegurava, com custos cada vez maiores para o erário público e colocando o Estado na dependência da banca, dos grandes grupos da construção civil e obras públicas que monopolizam e cartelizam o sector.»

E ainda que:

«O modelo que agora se quer solidificar com as Infraestruturas de Portugal, afasta as empresas do sector público da realização da sua natureza operacional colocando-as como intermediárias entre o Estado e os grupos económicos. Esse modelo revelou-se desastroso, carregou as empresas com encargos financeiros e provocou a paralisia do investimento e a degradação das infraestruturas.»

Relativamente à situação das empresas e ao seu percurso até à data refere que:

«No caso das Estradas de Portugal, o endividamento está ligado ao conjunto de compromissos com as PPP rodoviárias que, a não serem verdadeiramente revistos, representam obrigações superiores a 22 mil milhões de euros (para o período 2013/2041), e que em 2014 lhe impuseram pagamentos de 1,1 mil milhões de euros (mais 300 milhões que em 2013, apesar das falsas poupanças que o governo tanto propagandeou), com mais 1,2 mil milhões previstos no OE'2015.

No caso da REFER, a empresa tem uma dívida que ronda os 6,5 mil milhões de euros, prevendo-se 146,6 milhões de euros de pagamentos de juros em 2015. Esse endividamento resulta, no essencial, do facto de durante mais de 20 anos o investimento ferroviário em Portugal ter sido assumido a mais de 80% através da contratação de dívida pela REFER e dos custos brutais e crescentes com o serviço dessa dívida e com os instrumentos especulativos que a ela associaram.»



Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

Caracteriza a fusão como «*um salto consciente numa direção desastrosa para os interesses nacionais*» e questiona a invocação das sinergias - que apelida de *propaganda e pretexto* - as quais estiveram na base da opção seguida e o afastamento do «*modelo seguido na esmagadora maioria dos países do mundo*» classificando-a de «*ideia completamente errada do ponto de vista operacional e criminosa do ponto de vista da fiabilidade e segurança da operação*» contrariando o «*que está a ser seguido na Alemanha e na França e Espanha*».

Afirma ainda como justificação para a pretensão da reversão do processo de fusão que

«A criação da IP aponta para a continuação das «operações financeiras», como expressamente previsto no Decreto-Lei, sem retirar qualquer ilação do processo dos contratos “swap” e «desempenhou ainda um papel particularmente negativo no processo de pulverização e privatização do sector ferroviário nacional: agravou a separação artificial entre gestor e utilizador da infraestrutura e transferiu para a nova empresa o direito de concessionar as linhas hoje exploradas pela CP.» e que «No caso ferroviário, a IP representa ainda um modelo completamente irresponsável do ponto de vista da fiabilidade e segurança do sistema.»

«A criação da IP destinou-se ainda a aprofundar o processo de destruição de postos de trabalho, precariedade e subcontratação nestas empresas, substituindo os trabalhadores do quadro por trabalhadores subcontratados. Em menos de 6 meses de vida, são já centenas os trabalhadores dispensados.»

«Estamos perante um processo onde se transferem oportunidades de acumulação da mais-valia para os grandes grupos económicos, que cresceram à custa desta política e saqueando o Estado, que prejudica diretamente os trabalhadores, mas não prejudica menos o desenvolvimento social e económico do país. É natural que os grupos económicos e o capital financeiro aplaudam este processo. Mas o que a estes grupos serve não serve ao país, não serve aos trabalhadores, não serve ao povo português.»

A presente iniciativa deu entrada na Assembleia da República a 6 e baixou a 13 de novembro último à CEIOP, tendo sido elaborada Nota Técnica e cumprindo segundo a mesma os requisitos formais de admissibilidade previstos na Constituição e no Regimento da Assembleia da República.



Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O signatário do presente Relatório reserva a sua opinião para o debate em Plenário, a qual é de resto de elaboração facultativa nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

O projeto de lei em apreço, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, nos termos do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa e do 118.º do Regimento da Assembleia da República, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei, respeita e reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais pelo que está em condições de ser agendado para apreciação pelo Plenário da Assembleia da República.

PARTE IV - ANEXOS

Em conformidade com o disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, anexe-se a nota técnica elaborada pelos serviços.

Palácio de S. Bento, 16 de dezembro de 2015

O Deputado autor do Parecer

(António Costa da Silva)

O Presidente da Comissão

(Hélder Amaral)

Projeto de Lei n.º 24 /XIII (1.ª)

Determina o cancelamento e a reversão do processo de fusão da Rede Ferroviária Nacional – REFER, E. P. E., com a EP – Estradas de Portugal, S. A., e sua transformação na sociedade anónima com a denominação Infraestruturas de Portugal, S. A. (PCP).

Data de admissão: 10 de novembro de 2015

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

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: António Fontes (DAC), António Almeida Santos (DAPLEN), José Manuel Pinto (DILP).

Data: 3 de dezembro de 2015.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O Grupo parlamentar do PCP apresentou o Projeto de Lei n.º 24 /XIII/1.^a, que determina o cancelamento e a reversão do processo de fusão da Rede Ferroviária Nacional – REFER, E. P. E., com a EP – Estradas de Portugal, S. A., e sua transformação na sociedade anónima com a denominação Infraestruturas de Portugal, S. A..

Analisando a perspetiva da dívida deste setor dos transportes, os autores referem que:

- “No caso das Estradas de Portugal, o endividamento está ligado ao conjunto de compromissos com as PPP rodoviárias que, a não serem verdadeiramente revistos, representam obrigações superiores a 22 mil milhões de euros (para o período 2013/2041), e que em 2014 lhe impuseram pagamentos de 1,1 mil milhões de euros (mais 300 milhões que em 2013, apesar das falsas poupanças que o governo tanto propagandeou), com mais 1,2 mil milhões previstos no OE’2015.”, que
- “No caso da REFER, a empresa tem uma dívida que ronda os 6,5 mil milhões de euros, prevendo-se 146,6 milhões de euros de pagamentos de juros em 2015. Esse endividamento resulta, no essencial, do facto de durante mais de 20 anos o investimento ferroviário em Portugal ter sido assumido a mais de 80% através da contratação de dívida pela REFER e dos custos brutais e crescentes com o serviço dessa dívida e com os instrumentos especulativos que a ela associaram.”, e que
- “Na EP o peso desta dívida tem ainda uma implicação muito concreta: mais de 90% da rede rodoviária nacional recebe apenas cerca de 10% dos recursos financeiros disponíveis, pois as PPP “sugam” todos os restantes recursos.”.

No sentido da fundamentação da presente iniciativa, o Grupo parlamentar do PCP apresenta várias críticas à criação da IP, nomeadamente:

- “A criação da IP pretendeu facilitar a realização das tais «quick wins» e privatizar ou concessionar tudo o que se puder para conseguir garantir as rendas aos grupos económicos e financeiros.”,
- “A criação da IP aponta para:
 - a venda conjunta da Refer Telecom e da importante rede de comunicações propriedade da Refer (...), da Refer Engineering, (...) e do vasto património ferroviário (...),
 - (...) colocar na IP as receitas da concessão da exploração das linhas rentáveis hoje atribuídas à CP (Urbanos de Lisboa e Porto, Longo Curso) ...,
 - (...) o concessionar do Controlo de Circulação Ferroviário (...), dos terminais rodoviários,
 - (...) a privatização dos terminais ferroviários de mercadorias,
 - (...) entregar novas concessões na rede viária, etc.,

- a continuação das «operações financeiras», como expressamente previsto no Decreto-Lei, sem retirar qualquer ilação do processo dos contratos “swap” (...), e
- “dá ainda uma inacreditável e perigosa «carta-branca» aos administradores da IP para deliberarem sobre a venda de património público avaliado até 255 milhões de euros.”.

A finalizar, os autores sublinham que se trata “de um processo que merece a frontal oposição da esmagadora maioria do sector ferroviário e rodoviário, exceção feita, claro, àqueles que esperam vir a ganhar muito com ele – os concessionários, os grupos económicos do sector e as multinacionais.”.

Assim, o Grupo parlamentar do PCP

- “tendo ainda em conta que o processo de fusão se encontra numa fase inicial e facilmente reversível (...), e
- “como primeiro e indispensável passo para a adoção das políticas de valorização destas empresas públicas e do seu contributo para o desenvolvimento soberano de Portugal”,

apresentou esta iniciativa que:

- no artigo 1º, “determina o cancelamento e a reversão do processo de fusão da Rede Ferroviária Nacional – REFER, E. P. E. com a EP – Estradas de Portugal, S. A., e da sua transformação na sociedade anónima com a denominação Infraestruturas de Portugal, S. A.”,
- no artigo 2º, mandata “o Conselho de Administração da IP – Infraestruturas de Portugal, S. A., (...) para, no prazo de 180 dias a contar da entrada em vigor da presente lei, preparar e levar a cabo a reversão do processo de fusão que deu origem à empresa, reconstituindo assim a EP – Estradas de Portugal e a Rede Ferroviária Nacional – REFER.”,
- no artigo 3º, prevê que “o Governo deve proceder à regulamentação e aos atos jurídicos e administrativos necessários à concretização e entrada em pleno funcionamento das entidades referidas no artigo anterior.”, e
- nos artigos 4º e 5º, prevê revogações, em 180 dias, e a entrada em vigor, nos termos habituais.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, nos termos do artigo 167.º da Constituição e do 118.º do Regimento, que consubstanciam 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 na alínea 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 onze Deputados do referido grupo parlamentar, respeitando os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 1 do artigo 123.º do referido diploma, quanto aos projetos de lei em particular. Respeita ainda os limites da iniciativa impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º

Este projeto de lei deu entrada no dia 6 de novembro e foi admitido e anunciado no dia 9 de novembro de 2015, tendo baixado, na generalidade, à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª) no dia 13 de novembro.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O projeto de lei inclui uma exposição de motivos e cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário (Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho), uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Quanto à entrada em vigor da iniciativa, em caso de aprovação, terá lugar no dia seguinte ao da sua publicação, nos termos do seu artigo 5.º (à exceção das revogações referidas no artigo 4.º, que se efetivam no prazo de 180 dias, o mesmo que, nos termos do artigo 2.º, é dado ao Conselho de Administração da IP – Infraestruturas de Portugal, S. A., para reverter o processo de fusão que deu origem à empresa, reconstituindo assim a EP – Estradas de Portugal e a Rede Ferroviária Nacional – REFER.¹), o que está em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da «lei formulário».

¹ Em caso de aprovação, esta iniciativa deverá ter custos para o Orçamento do Estado (OE), pelo que em sede de especialidade deve ser ponderada a alteração da redação do artigo 5.º (Entrada em vigor), de forma a fazer coincidir a entrada em vigor com a aprovação do OE posterior à sua publicação, adequando-a ao disposto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição (com correspondência no n.º 2 do artigo 120.º do RAR),

III. Enquadramento legal e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O projeto de lei em apreço visa revogar os Decretos-Leis n.ºs 160/2014, de 29 de outubro, e 91/2015, de 29 de maio, tendo por objetivo fazer cancelar e reverter o processo de fusão da Rede Ferroviária Nacional - REFER, E.P.E. (REFER, E.P.E.) com a EP - Estradas de Portugal, S.A. (E.P., S. A.) e a sua transformação na sociedade anónima com a denominação de Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP, S.A.).

A matéria central da iniciativa é balizada pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, que estabelece o regime jurídico do setor público empresarial. Este diploma foi alterado pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro, cujo artigo 20.º deu nova redação ao artigo 29.º daquele decreto-lei.

Há ainda que ter em consideração as normas do Código das Sociedades Comerciais, designadamente as que dizem respeito às sociedades anónimas, que se revelem subsidiariamente aplicáveis, conforme decorre, por remissão expressa ou indireta, dos artigos 14.º, 36.º e 3.8º do Decreto-Lei n.º 133/2013.

Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 160/2014, cujo artigo 4.º foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 91/2015, tem carácter preparatório do mencionado processo de fusão, estabelecendo o regime de acumulação de funções dos membros executivos dos conselhos de administração da REFER, E.P.E. e da EP, S.A. para efeitos da concretização desse processo de fusão das duas empresas. O mais recente destes diplomas, ao mesmo tempo que revoga um artigo do anterior que perdera aplicabilidade, procede à fusão, por incorporação, da EP, S.A. na REFER, E.P.E., transformando esta em sociedade anónima, redeterminando-a como Infraestruturas de Portugal, S.A. e aprovando os respetivos Estatutos, o que, como resulta do nº 2 do artigo 1º do diploma, implica a extinção da EP, S.A..

De acordo com o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 91/2015, a operação de fusão e criação da IP, S.A., determinou a revogação dos estatutos das duas empresas fundidas, passando a nova empresa a revestir a natureza de empresa pública sob a forma de sociedade anónima, regida pelos seguintes instrumentos jurídicos:

- O próprio decreto-lei que a cria;
- Os seus Estatutos, anexos ao mesmo decreto-lei;
- O regime jurídico do setor público empresarial;
- O Código das Sociedades Comerciais;
- Os regulamentos internos da empresa;
- As restantes normas especiais que se mostrem aplicáveis (artigo 2.º do Decreto-Lei nº 91/2015).

Em termos de políticas subjacentes à fusão da EP, S.A. e da REFER, E.P.E., com a criação de uma nova empresa sob figurino societário, é de sublinhar que o Governo fundou a sua decisão principalmente no Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas (PETI3+), citado no preâmbulo do decreto-lei.²

Segundo o ponto 10 do PETI3+, a fusão das empresas que gerem as redes ferroviária e rodoviária compagina-se com a visão integrada dos dois tipos de infraestruturas de transportes, permitindo, designadamente, reduzir encargos com o seu funcionamento e potenciar as receitas não “core” das gestoras e uma melhor organização da rede de transportes, assim como uma melhor afetação de recursos.

Preconiza-se ainda, no mesmo ponto desse plano, a privatização da CP-Carga “logo que oportuno” e, “no curto prazo”, a transferência da gestão dos terminais ferroviários de mercadorias sob a sua gestão para a gestora da infraestrutura, assegurando-se a implementação do princípio do livre e não discriminatório acesso por parte de todos os operadores, porque, segundo aí se afirma, não só tem vindo a acumular prejuízos como ainda se insere num setor liberalizado que, de acordo com as regras comunitárias e da livre concorrência, proíbe os auxílios financeiros diretos do Estado.³

Assinalam-se, de seguida, os passos legislativos mais marcantes que antecederam o processo de fusão referido e a criação da IP, S.A., fazendo-se um breve historial da evolução legislativa das três empresas públicas envolvidas, incluindo a empresa Comboios de Portugal (CP).

Rede Ferroviária Nacional

Através do Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de abril, hoje quase totalmente revogado⁴, foi criada a Rede Ferroviária Nacional – REFER, E.P., com a natureza de pessoa coletiva de direito público enquadrada como

² Pode ser consultado em <http://www.portugal.gov.pt/media/12289855/20150618-peti3-revisto-aae.pdf>.

³ O setor ferroviário, incluindo o transporte de mercadorias por via ferroviária, foi liberalizado pelo artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 270/2003, de 28 de outubro, no que, de harmonia com o preâmbulo do diploma, constitui imposição comunitária decorrente das Diretivas n.ºs 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro, transpostas para a legislação nacional através do referido decreto-lei.

⁴ Conforme referido na alínea a) da norma revogatória constante do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 91/2015, o Decreto-Lei n.º 104/97, que criou a REFER, foi alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 394-A/98, de 15 de dezembro, 270/2003, de 28 de outubro, 95/2008, de 6 de junho, e 141/2008, de 22 de julho, com exceção do n.º 1 do artigo 1.º, no que respeita à criação da REFER, E.P.E., e do artigo 5.º. Estes preceitos excecionados, que mantêm o Decreto-lei n.º 104/97 parcialmente em vigor, referem-se precisamente à qualificação e natureza jurídicas da REFER à luz do anterior regime geral do setor público empresarial, que já previa a modalidade das entidades públicas empresariais (EPE). Só o último dos diplomas elencados modificou o enquadramento jurídico da empresa, transformando-a em EPE, o que não havia acontecido com as modificações anteriores levadas a cabo pelos Decretos-Leis n.ºs 394-A/98, 270/2003 e 95/2008. Em suma, a evolução da REFER, no que toca à sua qualificação jurídica, foi, em termos esquemáticos, a seguinte:

mera **empresa pública**. Ficaram extintos o Gabinete do Nó Ferroviário de Lisboa (GNFL), criado pelo Decreto-Lei n.º 315/87, de 20 de agosto, o Gabinete do Nó Ferroviário do Porto (GNFP), criado pelo Decreto-Lei n.º 347/86, de 15 de outubro, e o Gabinete de Gestão das Obras de Instalação do Caminho de Ferro na Ponte sobre o Tejo em Lisboa (GECAF), criado pelo Decreto-Lei n.º 71/94, de 3 de março, em cujos bens, direitos e obrigações a REFER, E.P. sucedeu.

O Decreto-Lei n.º 104/97 sofreu alterações pelos Decretos-Leis n.ºs 394-A/98, 270/2003, 95/2008 e 141/2008. Com o Decreto-Lei n.º 141/2008, de 22 de julho, a REFER, E.P. foi transformada em **entidade pública empresarial** e passou a adotar a designação abreviada de E.P.E., de forma a aproximar o seu estatuto dos “paradigmas jurídico-privados”, como se lê no preâmbulo do diploma. Passa a **sociedade anónima** exatamente com o Decreto-Lei n.º 91/2015, que concomitantemente a dilui na IP, S.A..

Caminhos de Ferro Portugueses / Comboios de Portugal

Por seu turno, a empresa Caminhos de Ferro Portugueses, abreviadamente designada por CP, não foi extinta com a criação da REFER, continuando a coexistir com esta como gestora de uma parte específica da estrutura ferroviária relacionada com o material circulante. Foi criada pelo Decreto-Lei n.º 109/77, de 25 de março, como empresa pública propriamente dita com a denominação de Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.. Os respetivos Estatutos, anexos a esse decreto-lei, definiam genericamente o objeto da empresa, no seu artigo 2.º, como a “exploração, em regime industrial, da rede ferroviária nacional”. O regime jurídico da CP sofreu uma profunda alteração com o Decreto-Lei n.º 37-A/2009, de 12 de junho, que, revogando o Decreto-Lei n.º 109/77, com as alterações que entretanto sofrera, aprovou o regime jurídico aplicável à CP - Comboios de Portugal, E. P. E., bem como os respetivos Estatutos.

Evoluiu, assim, a conformação jurídica da CP em sentido idêntico ao da REFER, paralelamente à revisão do regime geral do setor empresarial do Estado sob a égide do direito societário: de **empresa pública (E.P.)** para

-
- Com o Decreto-Lei n.º 104/97, que a criou, foi constituída como empresa pública *tout court*, designada como REFER, E.P., quando o regime geral do setor público empresarial estava centralizado no Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de abril;
 - Com o Decreto-Lei n.º 141/2008, passou a REFER, E.P.E., quando já existia um diferente regime geral do setor público empresarial centrado no Decreto-Lei n.º 558/99, de 27 de dezembro, já com a redação do Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto;
 - Com o Decreto-Lei n.º 91/2015, passou a sociedade anónima, convolvendo-se a sua natureza jurídica de E.P.E., prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 13.º do novo regime jurídico do setor público empresarial aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, para sociedade de responsabilidade limitada, conforme a alínea a) do mesmo preceito legal, ao mesmo tempo que, com idêntica natureza jurídica, se transforma na IP, S.A..

entidade pública empresarial (E.P.E.), aproximando o estatuto da empresa, como se realça no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 37-A/2009, dos paradigmas jurídico-privados.⁵

Por outro lado, a denominação social da empresa passou a incluir a expressão “Comboios”, em vez de “Caminhos de Ferro”, por ser, segundo o mesmo preâmbulo, a expressão que mais corresponde ao seu objeto social e se contrapõe ao da REFER, à qual fora atribuída a gestão da infraestrutura ferroviária. Para além desta distinção, é ainda feita a autonomização da atividade do transporte de mercadorias, por via de cisão simples (artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 37-A/2009).

Entretanto, o Grupo Parlamentar do PCP requereu a apreciação parlamentar desse Decreto-Lei n.º 137-A/2009, visando a cessação da sua vigência. A apreciação parlamentar, à qual foi atribuída o n.º 124/X(4ª), acabaria por ser considerada caducada em 14 de outubro de 2009, sem que, por isso, tenha podido produzir o efeito desejado pelos proponentes.

Frustrada a discussão do pedido de apreciação parlamentar mencionado, o PCP apresentou depois o projeto de lei n.º 40/XI(1ª) com o objetivo de revogar o mesmo Decreto-Lei n.º 137-A/2009, restabelecendo-se o regime jurídico e os Estatutos da CP anteriormente em vigor através da repristinação do Decreto-Lei n.º 109/77, na redação dada pelos Decretos-Leis n.ºs 406/78, de 15 de dezembro, 116/92, de 20 de junho, e 274/98, de 5 de setembro. Esta iniciativa legislativa acabou também por caducar em 19 de junho de 2011.

Estradas de Portugal

Finalmente, a empresa Estradas de Portugal (EP), tendo resultado da antiga Junta Autónoma das Estradas, dos institutos públicos em que depois se cindiu e da fusão destes no Instituto das Estradas de Portugal (IEP), é criada pelo Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de dezembro, que a institui como **entidade pública empresarial** com a designação de EP, E.P.E., sucedendo diretamente ao IEP.

Posteriormente, e dando seguimento às determinações contidas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2007, de 11 de julho, o Decreto-Lei n.º 374/2007, de 7 de novembro, transforma a EP em **sociedade anónima de capitais públicos** e passa a chamar-lhe EP, S.A., aprovando em anexo os seus Estatutos. Este diploma foi modificado pelo Decreto-Lei n.º 110/2009, de 18 de maio, acabando por ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 91/2015, que diluiu a EP na IP, S.A., depois de, concomitantemente, a incorporar na REFER.

No que toca às ferrovias, cabe sublinhar, analisada a legislação pertinente, que a sua exploração se encontra dividida entre a IP e a CP, embora o Governo em funções tenha anunciado, através do plano acima citado, a

⁵ O anterior regime geral do setor público empresarial constava do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro, que foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto, e pelas Leis n.ºs 64-A/2009, de 31 de dezembro, e 55-A/2010, de 31 de dezembro.

intenção de transferir a gestão dos terminais ferroviários de mercadorias, a cargo da CP, para a entidade gestora da infraestrutura.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

Durante muitas décadas, os serviços ferroviários nacionais foram assegurados pelo organismo público *Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles* (RENFE), sempre sob tutela estatal.

Com a entrada em vigor do Real Decreto n.º 2395/2004, de 30 de dezembro, em resultado da transposição de diretivas europeias sobre a matéria, a empresa foi dividida em duas entidades distintas:

- O *Administrador de Infraestructuras Ferroviarias* (ADIF), para deter e gerir a infraestrutura ferroviária, sucedendo, por alteração de denominação, à RENFE e integrando o anterior *Gestor de Infraestructuras Ferroviarias* (GIF);
- A *RENFE-Operadora*, para deter o material circulante e explorar os serviços de transporte.

A ADIF tem a natureza de **entidade pública empresarial**⁶, enquadrando-se na modalidade de organismo público prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 43.º da Ley n.º 6/1997, de 14 de abril, respeitante à *Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*. Tendo embora natureza pública principalmente sob o ponto de vista da sua génese e dos poderes de intervenção do Estado, a sua atividade rege-se, porém, pelo direito privado (artigo 53.º da Ley n.º 6/1997). Os respetivos Estatutos, aprovados ao abrigo da Ley n.º 39/2003, de 17 de novembro (*Ley del Sector Ferroviario*)⁷, constam do referido Real Decreto n.º 2395/2004.

A RENFE-Operadora foi igualmente constituída como **entidade pública empresarial** pelo Real Decreto n.º 2396/2004, de 30 de dezembro, nos mesmo moldes da ADIF.

Mais adiante, o Real Decreto-Ley n.º 22/2012, de 20 de julho, veio extinguir a entidade pública empresarial *Ferrocarriles de Vía Estrecha* (FEVE) com efeitos a 31 de dezembro de 2012, ficando a ADIF e a RENFE-

⁶ Como ela própria se define no seu portal eletrónico oficial: http://www.adif.es/gl_ES/conoceradif/conoceradif.shtml.

⁷ Regulamentada pelo Real Decreto n.º 2387/2004, de 30 de dezembro.

Operadora⁸ sub-rogadas nos direitos e obrigações daquela e assumindo a titularidade dos bens que lhe haviam sido adstritos.

E o Real Decreto-Ley n.º 15/2013, de 13 de dezembro, reformulou a ADIF, criando a *ADIF-Alta Velocidad*, mas mantendo quer esta quer a ADIF-“mãe” sob o figurino jurídico de **entidades públicas empresariais**.

Por fim, é curioso assinalar, na esteira das evoluções legislativas referidas, que o Programa Nacional de Reformas espanhol⁹, datado de 2014, menciona precisamente como objetivos alcançados o início da liberalização do setor do transporte de passageiros, a reorganização da ADIF, com vista a assegurar a sua sustentabilidade financeira, e a reestruturação da RENFE-Operadora, com a sua segmentação em quatro operadores.

FRANÇA

Em França, a evolução do modelo de gestão da rede ferroviária nacional, incluindo o comboio de alta velocidade TGV, foi influenciada pelas imposições das diretivas comunitárias, as quais aconselharam, para além da abertura às regras da concorrência e ao agrupamento com empresas estrangeiras, a que os serviços de transporte e a exploração das infraestruturas fossem geridos separadamente, embora não necessariamente por empresas diferentes.¹⁰

Entre 2013 e 2014 o Parlamento francês - Assembleia Nacional e Senado - debateu um projeto de lei que tinha em vista uma profunda reforma do setor ferroviário nacional.¹¹ Culminou na aprovação da Lei n.º 2014-872, de 4 de agosto¹², que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2015 e que, para além das suas normas próprias, modificou inúmeros artigos do Código dos Transportes francês.

De acordo com tal lei, o sistema nacional de transportes ferroviários é compreendido por todos os meios humanos e materiais necessários à gestão da rede, execução dos serviços de transporte e exploração das infraestruturas ferroviárias, cabendo ao Estado a responsabilidade estratégica de velar pela coerência e bom funcionamento do sistema e sendo a operação das ferrovias atribuída apenas à *Société Nationale des*

⁸ Que, a partir daí, passava também a integrar, sem perder a sua natureza jurídica de entidade pública empresarial, o capital social de quatro sociedades mercantis estatais reunidas na RENFE-Operadora (artigo 1.º do Real Decreto-Ley n.º 22/2012).

⁹ Disponível em http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/noticias/2014/Programa_Reformas_2014.pdf.

¹⁰ Vidé artigos 1.º, 3.º e 6.º da Diretiva n.º 91/440/CEE do Conselho, que posteriormente sofreu alterações.

¹¹ Consulte-se o texto completo em <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/projets/pl1468.pdf>, assim como, com interesse para o assunto, a sinopse que se encontra disponível em http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/13186_argu-ref-ferro-nouveau-SP.pdf.

¹² A ligação ao texto diz respeito à versão atualizada e consolidada com as alterações introduzidas pela Ordonnance n.º 2015-855 du 15 juillet 2015 e pela Loi n.º 2015-990 du 6 août 2015.

Chemins de Fer Français (SNCF), uma empresa pública, criada em 1937¹³, com um largo rasto histórico no setor ferroviário.

Compete ainda ao Estado definir os objetivos do grupo empresarial constituído pelos três estabelecimentos públicos que passaram a existir, de forma integrada, no seio da SNCF e fiscalizar a evolução da sua atividade empresarial através de contratos de performance celebrados com cada um deles, escolhendo e nomeando a maioria dos membros dos seus órgãos de administração.

A empresa Réseau Ferré de France (RFF)¹⁴, que até à entrada em vigor da nova lei partilhara também, por cisão da SNCF, a exploração das ferrovias nacionais, dá lugar a um ramo específico da SNCF justamente chamado SNCF Réseau, passando a SNCF a organizar-se em três unidades essenciais em torno das quais gira a sua atividade:

- A SNCF “mãe”;
- A SNCF Réseau, para a gestão da infraestrutura (a gestora);
- A SNCF Mobilités, para a exploração dos serviços de transporte (a transportadora).

Cada uma destas unidades, indissociáveis do agrupamento público constituído pela SNCF, tem a forma jurídica de **estabelecimento público**, mais propriamente *établissement public à caractère industriel et commercial* (ou EPIC).¹⁵

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, sobre matéria idêntica e matéria conexa, verificou-se a existência de inúmeras iniciativas, sendo de registar que algumas foram discutidas na reunião do Plenário ocorrido em 27 de novembro do corrente ano e relativamente a elas foi apresentado e aprovado um requerimento de nova baixa à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas para nova apreciação. São as seguintes:

Projeto de Lei 22/XIII/1 - Determina o cancelamento e a reversão do processo de fusão, reestruturação e subconcessão do serviço público de transporte público coletivo da Companhia de Carris de Ferro de Lisboa, SA, e do Metropolitano de Lisboa, EPE;

Projeto de Lei 25/XIII/1 - Determina o cancelamento e a reversão do ajuste direto e do processo de “subconcessão” a privados da STCP e Metro do Porto;

¹³ Na altura sob a forma de **sociedade anónima de economia mista**, embora maioritariamente detida pelo Estado.

¹⁴ Criada pela Lei nº 97-135, de 13 de fevereiro de 1997, igualmente sob a forma de estabelecimento público.

¹⁵ A EPIC “SNCF” já existia, enquanto tal, desde 1983 (Decreto nº 83-109, de 18 de fevereiro de 1983). As duas que se lhe associaram ganharam existência com a Lei nº 2014-872.

Projeto de Lei 47/XIII/1 - Altera as bases da concessão do sistema de Metro ligeiro do Porto e os Estatutos da Metro do Porto, S.A.;

Projeto de Lei 48/XIII/1 - Altera o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e revogando o Decreto-Lei n.º 174/2014, de 5 de dezembro e o Decreto-Lei n.º 175/2014, de 5 de dezembro, determinando a nulidade dos atos entretanto praticados em violação do presente diploma;

Projeto de Lei 49/XIII/1 - Aprova o cancelamento e a reversão do processo de subconcessão da STCP e altera os Estatutos da STCP, S.A., em anexo ao Decreto-Lei n.º 202/94 de 23 de julho;

Projeto de Lei 50/XIII/1 - Mantém a personalidade jurídica e existência autónoma da 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.;

Projeto de Resolução 12/XIII/1 - Recomenda ao Governo a anulação da subconcessão dos sistemas de Transporte da Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (Carris, S.A.) e do Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (ML, E.P.E.)

Projeto de Resolução 13/XIII/1 - Recomenda ao Governo a revogação e a reversão das subconcessões dos sistemas de transportes a Metro do Porto, S.A. e a Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S.A.;

Projeto de Resolução 16/XIII/1 - Pela gestão pública das empresas STCP e Metro do Porto;

Projeto de Resolução 17/XIII/1 - Sobre o cancelamento e a reversão do processo de fusão, reestruturação e subconcessão dos sistemas de transporte da Carris e do Metropolitano de Lisboa.

Deram, ainda, entrada e baixaram, igualmente, a esta mesma Comissão:

Projeto de Lei n.º 23/XIII/1.ª (PCP) – Determina o cancelamento e a reversão do processo de privatização da CP Carga – Logística e Transportes Ferroviários de Mercadorias, S.A., revogando o decreto-lei n.º 69/2015, de 6 de maio;

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.

Finalmente, deram entrada e baixaram à Comissão de Trabalho e Segurança Social:

Projeto de Resolução n.º 28/XIII/1.ª (BE) – Pela reposição do Direitos dos ferroviários e dos seus familiares às concessões e dos seus familiares às concessões de transportes;

Projeto de Resolução n.º 24/XIII/1.ª (PCP) – Pela reposição do Direitos dos ferroviários às concessões de transportes.

V. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em caso de aprovação, a presente iniciativa parece implicar um acréscimo de encargos para o Orçamento do Estado, mas os elementos disponíveis não permitem determinar ou quantificar tais encargos.