

**Escola de Lisboa da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa**



**UNIVERSIDADE  
CATÓLICA  
PORTUGUESA**

***A Governação do Sector Rodoviário em Portugal. Em especial,  
o caso da “Infraestruturas de Portugal, S. A.”***

**Filipa Caetano**

**Mestrado de Direito Administrativo**

**Orientadora: Professora Margarida Olazabal Cabral**

**Outubro 2016**



*“(...) Nunca o nosso mundo teve ao seu dispor tanta comunicação. E nunca foi tao dramática a nossa solidão. Nunca houve tanta estrada. E nunca nos visitámos tão pouco.”*

Mia Couto, *E se Obama fosse africano?*, Ensaios, Companhia das Letras, 2009

Aos pais incríveis que tenho, cujos elogios nunca seriam suficientes para os descrever. À Mariana, ao Zé Maria, ao Francisco e ao Tomás.

Ao tio Augusto, de quem a sua “Laurinha” tem muitas saudades. E à minha querida Tia Gena, minha segunda mãe.

À Professora Margarida Olazabal Cabral, pelos ensinamentos e pela constante ajuda.

**Palavras-chave:**

Concessão; Domínio Público; Estradas; Governação; *Infraestruturas de Portugal, S. A.*; Sector Rodoviário; Portugal.

## ÍNDICE

1. Introdução
2. Definição de Sector Rodoviário
3. Governação da *Infraestruturas de Portugal, S. A.*
4. História do Sector Rodoviário - De *Junta Autónoma de Estradas* a *Infraestruturas de Portugal, S. A.*
5. Regime Jurídico aplicável ao Sector Rodoviário
  - 5.1. Empresa Pública
  - 5.2. Concessionária
  - 5.3. Estatuto dos Gestores Públicos
  - 5.4. Estatuto aplicável aos seus trabalhadores
  - 5.5. Regime de Domínio Público
  - 5.6. Poderes de autoridade
  - 5.7. Fiscalização
  - 5.8. Regulação
  - 5.9. Regime de responsabilidade civil aplicável
6. Conclusões
7. Bibliografia
8. Lista de fontes

## 1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação pretende analisar a forma como são governadas as estradas portuguesas, nomeadamente analisar a *Infraestruturas de Portugal, S. A.* na gestão de um dos mais importantes sectores da nossa economia: o sector rodoviário.

Para tal definiremos, em primeiro lugar, “*sector rodoviário*” e “*Governança*”, para melhor compreender o regime jurídico aplicável a esta empresa pública.

De seguida, será descrita, de forma breve e concisa, a história da empresa que gere as estradas, desde que, inicialmente, integrou a Administração Directa, até adquirir o regime de empresa pública sob forma de sociedade anónima (actualmente, fundida com o sector ferroviário).

No capítulo seguinte, definiremos o regime jurídico aplicável à *Infraestruturas de Portugal, S. A.* Analisaremos, nesse âmbito, o regime jurídico de empresa pública que se lhe aplica, a concessão celebrada com o Estado português, o estatuto dos seus gestores (públicos), o estatuto aplicável aos seus trabalhadores, o regime de domínio público aplicável às estradas portuguesas, os poderes de autoridade exercidos pela empresa, a fiscalização e a regulação a que está sujeita e, por fim, o regime de responsabilidade civil aplicável.

Ou seja, o presente estudo tem como objectivo a descrição do regime jurídico aplicável ao sector rodoviário para, no fim, concluir se a forma como tem sido governado o sector rodoviário se deve manter ou, pelo contrário, devia ser alterada a sua estrutura - à semelhança do que aconteceu com outras empresas públicas.

## 2. DEFINIÇÃO DE SECTOR RODOVIÁRIO

Antes de iniciarmos a análise ao tema da Governação do sector rodoviário em Portugal, importa primeiro perceber de que falamos quando nos referimos a sector rodoviário e definir a entidade (pública) que opera neste importante sector económico.

Ora, qualquer sector rodoviário incluiu, naturalmente, uma rede (no caso português, pública) de estradas (entendendo-se por estrada uma “*via de comunicação terrestre especialmente destinada ao trânsito de veículos automóveis*” ou “*caminho; via*”).<sup>1</sup> Em Portugal, a maioria das estradas estão já construídas e disponíveis para utilização dos seus cidadãos (sendo importante apostar na sua manutenção). No entanto, há ainda projectos de construção de estradas previstos para os próximos anos em determinadas regiões do país<sup>2</sup>. A noção de sector rodoviário pode incluir também, em alguns casos, a cobrança de portagens pela sua utilização.

A empresa pública que actualmente gere as estradas de Portugal é a *Infraestruturas de Portugal, S. A.* – anterior *Estradas de Portugal, S. A.*<sup>3</sup> Esta importante empresa

---

<sup>1</sup> Noção extraída do *Dicionário Editora da Língua Portuguesa*, Porto Editora, Porto, 2014.

<sup>2</sup> Para prosseguir o objectivo da manutenção das estradas, a empresa poderá contar com, entre outros, o financiamento da União Europeia. Designadamente, através do Acordo de Parceria 2014-2020, celebrado entre Portugal e a Comissão Europeia - o denominado programa “*Portugal 2020*” auxiliará, entre outros sectores, o das estradas (designadamente, através do “*Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014-2010*”, mais conhecido como “*PETI3+*”). Este último plano estabelece as orientações para o sector rodoviário e as intervenções prioritárias nesta área (a título de exemplo, prevê-se que, dentro dos 2.639 milhões de euros atribuídos ao sector dos transportes, sejam distribuídos 898 milhões para o sector rodoviário. Ora, cerca de 24% desse valor será financiado por fundos comunitários).

<sup>3</sup> Relativamente à sucessão histórica da empresa que gere o sector rodoviário, cumpre assinalar que foram muitas as denominações já atribuídas a esta entidade (e, conseqüentemente, os diferentes regimes jurídicos aplicáveis à mesma), sendo nossa intenção aprofundar esta menção em capítulo criado para o efeito. Aliás, este é um fenómeno típico em Portugal: várias entidades, desde a sua criação, tiveram já diversas alterações, que se traduziram em alterações jurídicas (na impossibilidade de retratar todos os casos em que este fenómeno aconteceu, veja-se, a título de exemplo, o caso da *ANA – Aeroportos de Portugal*, empresa que administra dez aeroportos portugueses, garantindo o serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil). Começou por ser uma empresa pública, a ANA Aeroportos, E. P., e em finais de 1998, a empresa pública dividiu-se em duas novas empresas: ANA – Aeroportos de Portugal, S. A. (que tinha como objectivo a gestão aeroportuária) e a NAV, E. P. (para a navegação aérea). Em finais 2012 foi vendida por cerca de três mil milhões de euros – embora a venda só tenha sido formalmente concluída em 2013 - à empresa francesa *Vinci Airports*, tendo ocorrido uma verdadeira privatização. No entanto, à semelhança do que aconteceu no sector rodoviário (embora neste caso não tenha havido até ao momento privatização do sector, mas a fusão, por incorporação, de duas empresas públicas), a concessão de serviço público celebrada com o Estado português mantém-se.

portuguesa tem sobre o sector rodoviário (e, como teremos oportunidade de ver, desde o ano passado, também sobre o sector ferroviário), um alargado objecto de actuação<sup>4</sup>, cabendo-lhe nomeadamente a concepção, projecto, construção, financiamento, conservação, exploração, requalificação, alargamento e modernização das estradas portuguesas.<sup>5</sup>

A empresa em análise gere a Rede Rodoviária Nacional (“RRN”)<sup>6</sup>, explorando actualmente 17.874 Km de estradas, sendo que a empresa, enquanto concessionária, tem 15.253 km (dentro desta, 13.664 km têm gestão directa por parte da empresa e 1.589 km são sub-concessionados por outras empresas). Os restantes 2.621 km pertencem a concessões do Estado (sendo que cerca de 924 km estão alocados à ex-SCUT).<sup>7</sup>

Importa ainda assinalar que não serão abordadas neste estudo as estradas exploradas pelas Autarquias Locais e pelas Regiões Autónomas – apenas retrataremos a realidade atinente à rede nacional de estradas, explorada e gerida pela *Infraestruturas de Portugal, S. A.*

---

<sup>4</sup> Conforme enumera o n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de Maio, diploma que aprovou a fusão dos dois sectores – rodoviário e ferroviário – através da incorporação, por fusão, da *REFER, E. P. E.* na *Estradas de Portugal, S. A.*

<sup>5</sup> Sendo que se falarmos do sector ferroviário, a empresa tem ainda competência para comandar e controlar a circulação deste do sector.

<sup>6</sup> Foi aprovado, em 2015, um novo Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional, através da entrada em vigor da Lei n.º 34/2015, de 27 de Abril (que fixa, entre outros aspectos, o regime jurídico dos bens que integram o domínio público rodoviário do Estado).

<sup>7</sup> Informações obtidas no *site* da *Infraestruturas de Portugal, S. A.* ([www.infraestruturasdeportugal.pt](http://www.infraestruturasdeportugal.pt)). O mesmo *site* informa ainda, em relação às auto-estradas, que a empresa dispõe de 3.087 km de dimensão (sendo que 541 km têm gestão directa ou indirecta pela empresa, e os restantes km não se encontram de nenhum modo sob a intervenção da empresa).

### 3. GOVERNAÇÃO DA” *INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL, S. A.*”

Em qualquer sector, seja económico, social ou cultural, tem de haver governação: e de preferência, uma boa governação.

Ora, a compreensão e defesa desta lógica torna-se ainda mais necessária por se tratar de um sector público - gerido e financiado pelo Estado – sendo, portanto, de todos os cidadãos, sem excepção. Assim, esta lógica aplica-se à empresa pública que opera n sector rodoviário, porque actua num dos mais relevantes sectores da actividade económica implica o exercício de uma função administrativa.

À semelhança das empresas privadas – e tendo como modelo as regras aplicáveis a estas empresas, geridas e financiadas por privados – também as empresas públicas observam hoje, ou devem observar, um modelo de “*good governance*” ou “*public governance*”, que diríamos ser imprescindível para a sua sobrevivência.

Isto é, estas entidades têm de possuir uma estrutura organizativa capaz: racional, eficaz, transparente, imparcial, aberta aos cidadãos, descentralizada, e potenciadora de receitas suficientes à sua manutenção enquanto empresa pública – têm, essencialmente, que garantir o interesse público em causa, tarefa que o Estado confiou aos seus gestores.

O Decreto-lei n.º 91/2015, de 29 de Maio, ao indicar os diplomas pelos quais a *Infraestruturas de Portugal, S. A.* se rege, remete para o Código das Sociedades Comerciais<sup>8</sup> (conforme o n.º 2 do artigo 4.º do diploma em análise). Também no sentido da aplicação do Código das Sociedades Comerciais, dispõe a alínea f) do n.º 1 da Base 1 integrante do Anexo I ao Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de Novembro.<sup>9</sup> E ainda neste sentido, de forma muito clara e sem deixar margem para dúvida, o n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro<sup>10</sup> estabelece que “(...) *as empresas públicas regem-se pelo direito privado, com as especificidades decorrentes do presente decreto-lei, dos diplomas que procedam à sua criação ou constituição e dos respectivos estatutos*”.

---

<sup>8</sup> Diploma aprovado pelo Decreto-Lei n.º 262/86, de 2 de Setembro, com as sucessivas alterações.

<sup>9</sup> Diploma que aprovou as bases da concessão entre o Estado Português e a então *EP – Estradas de Portugal, S. A.* (abordaremos a concessão em capítulo próprio).

<sup>10</sup> Diploma que revogou o Decreto-Lei n.º 558/88, de 17 de Dezembro (também falaremos do regime jurídico previsto neste diploma oportunamente).

Também o Estatuto do Gestor Público – aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março<sup>11</sup> – remete, no seu artigo 40.º, “*Em tudo quanto não esteja disposto no presente decreto-lei*”, para o Código das Sociedades Comerciais.

Ou seja, podemos concluir que as próprias leis do sector público remetem para o Código das Sociedades Comerciais, essencialmente nos seguintes diplomas: “(...) *regime do sector empresarial do Estado, do Estatuto do Gestor Público, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007*<sup>12</sup> (...)”.<sup>13</sup>

Esta remissão para as regras de direito privado não é mero acaso, nem é despropositada: apesar de estarmos perante uma empresa pública com um regime jurídico bem definido em termos de direito público, este não basta. A empresa é pública, mas não deixa de ser uma empresa, e de grande dimensão. Assim, as empresas públicas precisam da aplicação das regras de “*good governance*”<sup>14</sup> – com o natural afastamento destas regras quando existam especificidades públicas que assim o ditem.

Concluindo, é hoje largamente aceite a aplicação destas regras de direito privado (nomeadamente, do direito societário) às empresas públicas, principalmente às de grande dimensão.<sup>15</sup>

A aplicação destes critérios, como sublinha Paulo Câmara<sup>16</sup>, deve-se “(...) *à idoneidade que este tema apresenta para fomentar boas práticas tendentes a uma optimização do desempenho, o reforço da capacidade competitiva, a maximização da*

---

<sup>11</sup> Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de Janeiro, e pela Rectificação n.º 2/2012, de 25 de Janeiro.

<sup>12</sup> Resolução entretanto revogada pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro (conforme alínea b) do artigo 74.º do mencionado diploma).

<sup>13</sup> Conforme enumera Paulo Câmara, *Vocação e influência universal do Corporate Governance: uma visão transversal sobre o tema, in O Governo das Organizações, A vocação universal do Corporate Governance*, Almedina, 2011, página 17.

<sup>14</sup> Esta lógica é bem visível se pensarmos nas empresas públicas privatizadas recentemente, onde foi invocada a falta de sustentabilidade financeira (veja-se, a título de exemplo, o caso da empresa responsável pelos serviços postais, *CTT – Correios de Portugal*, ou, como anteriormente referido, o caso da ANA – Aeroportos de Portugal).

<sup>15</sup> Por grande dimensão entendemos aqui as empresas detidas, directamente, pela Administração Indirecta do Estado – e não as empresas tituladas pelas Regiões Autónomas ou pelos Municípios, embora também se apliquem algumas normas de direito privado a estas últimas (a este propósito, os “ (...) *Decretos Legislativos Regionais n.ºs 12/2008/A e 7/2008-A (Região Autónoma dos Açores) e os Decretos Legislativos Regionais n.ºs 12/2010/M e 13/2010/M (Região Autónoma da Madeira)* ”, como descreve Paulo Câmara, *Vocação e influência...*, página 17.

<sup>16</sup> Paulo Câmara, *Vocação e influência...*, página 17.

*capacidade de financiamento externo, a salvaguarda da reputação organizacional e a garantia de continuidade das organizações”.*

Mas afinal, o que se entende por “(Good) Governance”? E o que é “Public Governance” ou “New Governance”?

Relativamente ao conceito de “Governance” – transversal a todos os conceitos anteriores – este prende-se com as relações interorgânicas de certa realidade institucional, de certa pessoa colectiva, e à repartição de responsabilidades dentro dessa realidade, para melhor compreender os processos decisórios. Assim, é facilmente apreensível o conceito de “Good Governance”: como tivemos oportunidade de afirmar, tratando-se de empresas públicas, não pode haver uma mera governação - essa governação tem de ser “boa”. Estão assim em causa as boas regras de regulação das relações interorgânicas, de regulação interna e repartição de responsabilidades dentro de uma determinada entidade.

Compreendida esta lógica, facilmente se percebe que o conceito de “Public Governance” não é mais do que a aplicação do conceito de “Governance” às entidades públicas – que, como vimos, a própria lei o exige.<sup>17</sup> Mas que implica em certos casos algumas adaptações e preocupações particulares.

De facto, o objectivo da aplicação destes conceitos é muito claro, e não é mais do que a “(...) procura de critérios de boa governação da Administração Pública (...)”<sup>18</sup>, baseada no escrutínio de que as empresas públicas são alvo, devido a vários factores, entre eles “ *Os processos de privatização, a internacionalização da actividade de algumas empresas públicas, e as maiores restrições orçamentais em matéria de défice público a vigorar na União Europeia (...)*”<sup>19</sup>, e aos “(...) inúmeros exemplos perversos de gestão financeira insuficiente, endividamento [que, como já tivemos oportunidade de referir, por vezes são se desenrolam em processos de privatização inevitáveis], corrupção e captura das estruturas de decisão por grupos de interesse com

---

<sup>17</sup> Não sendo recente “(...) a procura, para as empresas públicas, de fórmulas organizativas robustas e eficientes, e aptas, como tal, a assegurar a profissionalização da gestão, a maximizar o desempenho societário e a fazer cumprir o interesse público na realização do seu objecto social”, conforme conclui Paulo Câmara, *Vocação e influência...*, página 21.

<sup>18</sup> Como afirma Pedro Costa Gonçalves, in *O Governo da Administração Pública*, Almedina, 2013, página 9.

<sup>19</sup> A este propósito, Paulo Câmara, *Vocação e influência...*, página 21.

*ramificações dentro dos partidos políticos e até mesmo, possivelmente, fenómenos de desvio e abuso de poder”.*<sup>20</sup>

Desta necessidade nasceu o então Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto<sup>21</sup>, criado na sequência das alterações introduzidas ao Código das Sociedades Comerciais de 2006 (versado pelo então Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março), que visou adaptar as estruturas de governo societário das empresas públicas às alterações societárias no campo dos princípios de bom governo das sociedades comerciais. É exactamente nesta matéria que se aplica o Código das Sociedades Comerciais: na estrutura de governo das empresas públicas.

Aliás, se olharmos para o caso da *Infraestruturas de Portugal, S. A.*, concluímos que tem como órgãos sociais a Assembleia Geral, o Conselho de Administração Executivo, o Conselho Geral e de Supervisão e o Revisor Oficial de Contas/Sociedade de Revisores Oficiais de Contas (conforme elenca o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de Maio).<sup>22</sup> O mesmo se passa com as sociedades comerciais, como se pode ver pelo caso das sociedades anónimas (conforme artigo 278.º do Código das Sociedades Comerciais): dentro das funções de administração e fiscalização, pode haver, entre outras modalidades previstas no diploma, conselho de administração executivo/conselho geral e de supervisão/revisor oficial de contas (como no caso da *Infraestruturas de Portugal, S. A.*).

Outro corolário da aplicação do Código das Sociedades Comerciais às empresas públicas é a possibilidade destas últimas poderem ter “*administradores executivos e não executivos*” (destacamos a existência dos não executivos – solução inovadora na lei, com a aprovação do Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto<sup>23</sup>); outro corolário vinha previsto na também já revogada Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007,

---

<sup>20</sup> Conforme afirmam Duarte Schmidt Lino e Pedro Lomba, *Democratizar o governo das empresas públicas: o problema do duplo grau de agência*, in *O Governo das Organizações, A vocação universal do Corporate Governance*, Almedina, 2011, página 685.

<sup>21</sup> Embora este Decreto-Lei já se encontre revogado (tal como o diploma que o antecedeu, o Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro), as regras de bom governo das sociedades comerciais foram transportadas para o diploma actualmente em vigor, o Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro.

<sup>22</sup> A própria fusão por incorporação - fenómeno típico das sociedades comerciais - da *REFER, E. P. E.* na *Estradas de Portugal, S. A.* encontra-se regulada nos artigos 97.º e seguintes do Código das Sociedades Comerciais, é um corolário da aplicação de alguns regimes societários às empresas públicas.

<sup>23</sup> Diploma que, como já referimos, antecedeu ao actual Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro (mas esta solução é mantida no n.º 1 do artigo 32.º do novo diploma).

de 28 de Março, que aprovou um conjunto de princípios elementares sobre o bom governo do sector empresarial do Estado.<sup>24</sup>

Relativamente ao conceito de “*New Public Governance*”, há quem explique<sup>25</sup> que esta referência “(...) pretende mobilizar um discurso e uma ordem de valores que orientem a compreensão de todo o sistema administrativo, projectando-se, pois, muito para lá dos modos de funcionamento e de organização das empresas do sector público”. Este Autor acrescenta ainda: “Os concretos valores da boa governação não têm naturalmente de ser os mesmos nas organizações privadas e públicas”, desde logo porque há uma “(...) pré-compreensão sobre o próprio Estado Administrativo (...)”.<sup>26</sup>

Ora, é com o intuito da cabal defesa da aplicação destes conceitos à empresa pública aqui retratada, que nos debruçaremos sobre vários tópicos concretizadores destes conceitos.

Porque “*Governance*” (leia-se, “*good*”, “*public*” e “*new governance*”) implica a análise de vários factores<sup>27</sup> que envolvem o estudo de determinada empresa: a sua história e o seu regime jurídico (dentro deste, o regime jurídico das empresas públicas, o estudo da concessão celebrada com o Estado, o Estatuto dos Gestores Públicos, o regime aplicável aos seus trabalhadores, o regime de domínio público, os poderes de autoridade da empresa, os tipos de fiscalização aplicáveis, o tema da regulação e, por fim, qual o regime de responsabilidade civil). E implica, obviamente, pensar no actual modelo e averiguar da viabilidade do mesmo no futuro.

---

<sup>24</sup> Desde logo, independência de auditoria, rotação e limitação dos mandatos, e prestação de informação anual sobre o bom governo, como lembra Paulo Câmara, *Vocação e influência...*, página 23.

<sup>25</sup> Pedro Costa Gonçalves, in *O Governo*, ..., página 10.

<sup>26</sup> Pedro Costa Gonçalves, in *O Governo*, ..., páginas 10 e 11.

<sup>27</sup> Cumpre-nos afirmar, desde já, que não seguimos o programa proposto pela obra *O Governo da Administração Pública*, Almedina 2013, que resultou da coordenação de Margarida Olazabal Cabral e Pedro Costa Gonçalves (“*separação entre política e administração*”; “*estabilidade dos modelos de estruturação do sistema administrativo*”; “*autonomia de gestão da Administração Pública*”; “*responsabilidade da Administração Pública pelos resultados produzidos*”; “*Administração Pública democrática*”; “*Administração Pública em rede, mas coordenada*”; “*Administração Pública colaborante com o sector privado*”; “*Administração Pública subsidiária em relação à iniciativa da sociedade civil*”). No entanto, serviu de análise para o estudo e aprofundamento do sector rodoviário, não podendo deixar de congratular a exigente e brilhante obra publicada. Decidimos, porém, abordar outros, desde logo porque a presente dissertação não se encontra no âmbito da literatura inserida na colecção *Governance Lab*, constituindo, nessa medida, estudo autónomo e desintegrado da obra citada.

Mas a defesa da aplicação destes conceitos – privados – às empresas públicas, não deve ser de tal modo que inviabilize e implique o incumprimento dos princípios a que uma empresa pública está sujeita. Apenas quando otimizem a função administrativa em causa e produzam resultados sustentáveis e economicamente viáveis, sendo desaplicadas, ou adaptadas, para garantir o cumprimento de normas de direito público, designadamente o respeito por direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.<sup>28</sup>

Porque a aplicação do direito privado às empresas públicas deve ser considerada como um potenciador de melhores resultados financeiros para as empresas em questão. De facto, esta empresa pública deve sempre ter como fim um só interesse: o público (não sendo contrária à prossecução do interesse geral dos cidadãos a obtenção de lucro – pode até ser considerada uma forma de melhor servir os seus interesses e de proteger os seus direitos). Ou seja, estas regras devem ser aplicadas na medida em que garantam – ou potenciem – a racionalidade, eficácia, transparência, imparcialidade, descentralização, e abertura aos cidadãos. Se prosseguirem estes valores, então podem – e devem - ser aplicadas as regras de direito privado societário.

Concluindo, e no que à *Infraestruturas de Portugal, S. A.* diz respeito, enquanto se concluir – como se tem concluído - que os resultados têm sido positivos (uma vez que as receitas com as estradas aumentaram significativamente nos últimos trimestres), e não desrespeitem os valores já referidos (racionalidade e eficiência, transparência, abertura aos cidadãos e descentralização), então estas regras devem continuar a ser aplicadas.

---

<sup>28</sup> Porque, como concluem Duarte Duarte Schmidt Lino e Pedro Lomba, *Democratizar...*, página 686, “A ampliação do conceito jurídico de empresa pública contribuiu para o alargamento do sector empresarial do Estado que, embora constituído sob forma privada, não deixou de estar sujeito a vinculações públicas”.

#### **4. HISTÓRIA DO SECTOR RODOVIÁRIO – DE JUNTA AUTÓNOMA DE ESTRADAS A INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL, S. A.**

Ao contrário de outras realidades administrativas, o sector rodoviário sempre foi gerido pelo Estado.

No entanto, a empresa que gere o sector rodoviário já teve várias denominações, alterações estatutárias e, conseqüentemente, diversos regimes jurídicos aplicáveis. Por exemplo, embora tenha sido sempre gerido por entidades públicas, nem sempre se qualificou como empresa pública.

O percurso deste sector, enquanto entidade detida pelo Estado, iniciou-se em 20 de Junho de 1927, com a criação, pelo Governo de então, da *Junta Autónoma de Estradas, S. A.* (“*JAE*”). Esta entidade integrava, no ano em que foi criada, a Administração Directa do Estado, sendo uma instituição pública especializada e inteiramente vocacionada para gerir o sector rodoviário – a primeira instituição pública com funções de coordenação e integração da administração rodoviária.

Fazendo parte da Administração Directa, naturalmente o Governo geria directamente a entidade, dando ordens e tomando decisões com um amplo grau de discricionariedade<sup>29</sup> (e não exercendo uma mera tutela ou superintendência – características típicas e definidoras da Administração Indirecta). Esta estrutura manteve-se até 1999, ano em que se deu a criação, através do Decreto-Lei n.º 237/99, de 25 de Junho, de três institutos rodoviários (*IEP – Instituto das Estradas de Portugal, I. P.*; *ICOR – Instituto para a Construção Rodoviária, I. P.*; e *ICERR- Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária, I. P.*), tendo estes dois últimos institutos sido fundidos em 2002, através do Decreto-Lei n.º 227/2002, de 30 de Outubro, num só instituto: o já existente *IEP*.

Só em finais de 2004, com a publicação e entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro, é que esta entidade administrativa se transformou numa Entidade Pública Empresarial (adiante, “*E. P. E.*”), passando a ter a designação de *EP – Estradas de Portugal, E. P. E.* Só neste caso se pode afirmar que houve uma verdadeira

---

<sup>29</sup> Esta discricionariedade é ainda mais gritante se enquadrarmos o ano de 1927 na história de Portugal, visto que o regime autoritário português começava a manifestar-se.

alteração do regime jurídico aplicável ao sector rodoviário, porquanto o diploma que regula este tipo de empresas públicas<sup>30</sup> – juntamente com as empresas participadas – aprovou os princípios e regras aplicáveis ao sector público empresarial, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas. Esta alteração teve o claro objectivo de aplicar à empresa um novo quadro operacional, garantindo assim melhores resultados e maior estabilidade dos seus recursos. Ou seja, constatou-se que só uma estrutura empresarial seria capaz de promover uma maior eficiência na afectação dos recursos dentro do sector rodoviário, gerindo de forma mais capaz este importante sector da economia portuguesa, e reforçando, assim, a transparência dos custos e a sustentabilidade do sector, criando uma entidade jurídica administrativa mais rentável, sustentável e capaz.

Em 2007, e apesar de à data existir já uma empresa pública portuguesa a operar no sector, foi aprovado um novo modelo de gestão e financiamento do sector<sup>31</sup>, com base nos critérios da separação de funções entre a regulação e a operação e da criação de um regulador institucional para o sector. Este modelo pretendia, essencialmente, promover uma maior eficiência na afectação de recursos e uma maior aproximação ao mercado, implementando princípios de gestão privada. Pretendia ainda centrar os seus esforços no importante conceito da solidariedade intergeracional, da coesão nacional, e da transparência de custos. Ora, apesar da aprovação deste novo modelo de gestão e financiamento não alterar o regime da empresa, teve implicações práticas, obrigando a mesma a uma maior exigência e transparência.

Ainda em 2007 (a 23 de Novembro) ocorreu outra alteração, mas esta da maior relevância prática e jurídica, tendo sido assinado um contrato de concessão entre o Estado português e a *EP – Estradas de Portugal, S. A.*<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> O então Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro.

<sup>31</sup> Conforme veio a defender na altura o Conselho de Ministros, através da Resolução n.º 89/2007, de 11 de Julho.

<sup>32</sup> Nesta data, a empresa pública transformou-se numa sociedade anónima de capitais públicos (designadamente, através da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 374/2007, de 7 de Novembro – prevendo, no n.º 2 do seu artigo 4.º, que a empresa possa ser titular de participações no capital social de quaisquer outras sociedades, independentemente do seu objecto, e prevendo ainda, no artigo 5.º, que as acções representativas do capital social da empresa pertencessem ao Estado), possibilidade prevista pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro (diploma que republicou e reviu o anterior Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro). Ou seja, embora parte integrante da Administração Indirecta, a empresa passou a ser uma empresa pública sob a forma de sociedade anónima (e já não uma E. P. E.).

Este contrato de concessão funda-se nas bases da concessão, financiamento, concepção, projecto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento da RRN então aprovadas. E mantém-se esta concessão, mesmo após a aprovação, através do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de Maio, da incorporação, por fusão, da REFER, E. P. E.<sup>33</sup> na EP - Estradas de Portugal, S. A. (esta última entidade foi extinta, tendo as suas atribuições e competências sido transferidas para a *Infraestruturas de Portugal, S. A.*).

Esta fusão entrou em vigor a 1 de Junho de 2015 (tendo sido aprovada em Abril de 2015 e promulgada a 25 de Maio do mesmo ano), mantendo-se até à presente data. E teve obviamente implicações práticas, como a criação de novos órgãos sociais. Mas mais relevante ainda: agora há apenas uma empresa pública, sob a forma de sociedade anónima, de grande dimensão, gerindo dois dos mais relevantes sectores económicos de Portugal, tendo naturalmente mais atribuições e competências do que tinham as anteriores empresas, separadas, que apenas geriam um sector cada.

A fusão aprovou, no entanto, uma estratégia conjunta, integrada e complementar, com vista ao melhor desempenho de funções nestes dois sectores públicos.

Ou seja, como referido, foram muitas as formas, denominações e regimes que o sector rodoviário já conheceu. Mas todas têm em comum a prossecução do interesse público na área rodoviária – independentemente deste interesse público ter sido exercido directa ou indirectamente pelo órgão executivo do Estado. Assim, quer pelo Governo, quer por pessoas colectivas que são entidades por ele criadas para exercer o interesse público, mesmo quando o Estado não o consegue fazer pelos seus meios próprios, foi sempre o Estado a gerir o sector das estradas.

---

<sup>33</sup> Relativamente à REFER – Rede Ferroviária Nacional, o seu percurso histórico foi bastante diferente. Desde logo, nunca chegou a fazer parte da Administração Directa, foi criada apenas em 1997, enquanto empresa pública responsável pela prestação do serviço público de gestão de infraestrutura integrante na rede ferroviária nacional, pelo Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de Abril (com a consequente autonomia administrativa e financeira, bem como património próprio – características típicas de uma empresa pública, com personalidade jurídica); apenas em 2008 se transformou numa E. P. E., através do Decreto-Lei n.º 141/2008, de 22 de Julho (e, como se lê no preâmbulo do diploma, com o intuito de aproximar o seu regime “ (...) *tanto quanto possível, dos paradigmas jurídico-privados (...)* ” – ou seja, aplicando-se-lhe o então em vigor Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro). Até à fusão, ocorrida em 2015, a REFER, E. P. E. manteve-se sob a mesma forma jurídica.

## 5. REGIME JURÍDICO APLICÁVEL AO SECTOR RODOVIÁRIO

### 5.1. Empresa Pública

As empresas públicas, por serem criadas e geridas pelo Estado, integram o conceito de Administração Pública: em sentido orgânico (parte da Administração Pública Indirecta); e em sentido material, por desenvolverem uma actividade administrativa, prosseguindo interesses públicos, de forma “(...) *regular, permanente e contínua* (...)”.<sup>34</sup>

Estas empresas integram (à semelhança dos institutos públicos), a Administração Pública Indirecta/Mediata.<sup>35</sup> Ou seja, prosseguem os fins e atribuições que o Estado não consegue prosseguir por si, tendo criado pessoas colectivas<sup>36</sup> distintas da pessoa colectiva Estado para assim garantir que o interesse público nunca é afectado.<sup>37</sup>

Isto porque o Estado não é omnipresente. E no caso das empresas públicas não o deve ser: estas exigem uma “*organização diferenciada e autónoma, tem de geri-la em moldes industriais, o que não é compatível com um tipo de organização chefiada por um director-geral (...) é necessária uma organização mais complexa, de tipo*

---

<sup>34</sup> Conforme afirma Diogo Freitas do Amaral (com colaboração de: Luís Fábria, Jorge Pereira da Silva e Tiago Macieirinha), *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, Almedina, 4.ª Edição, 2015, página 35.

<sup>35</sup> Onde o poder executivo apenas tem poderes de superintendência e tutela (tendo o Estado transferido amplos poderes às empresas públicas, apenas pode “vigiar” as suas actuações, dando-lhes a autonomia de que estas entidades carecem, conforme dispõe a alínea d) do artigo 199.º da Constituição da República Portuguesa), por contraposição à Administração Pública Directa – onde este órgão de soberania exerce poderes de direcção (leia-se, pratica actos políticos/de governação). Quanto à empresa objecto de análise na presente dissertação, esta encontra-se especificamente sob a tutela/superintendência do (actual) Ministério do Planeamento e das Infraestruturas.

<sup>36</sup> Na acepção de Diogo Freitas do Amaral (com colaboração de: Luís Fábria, Jorge Pereira da Silva e Tiago Macieirinha), *Curso de...*, página 618, são “*as pessoas colectivas criadas por iniciativa pública, para assegurar a prossecução necessária de interesses públicos, e por isso dotadas em nome próprio de poderes e deveres públicos*”.

<sup>37</sup> Como define Diogo Freitas do Amaral (com colaboração de: Luís Fábria, Jorge Pereira da Silva e Tiago Macieirinha), *Curso de...*, página 299, “*De um ponto de vista objectivo ou material, (...) é uma actividade administrativa do Estado, realizada, para a prossecução dos fins deste, por entidades dotadas de personalidade jurídica própria e de autonomia administrativa (...) De um ponto de vista subjectivo ou orgânico, (...) define-se como o conjunto das entidades públicas que desenvolvem, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa (...) uma actividade administrativa destinada à realização de fins do Estado*”.

*empresarial – assente na gestão por um conselho de administração como se fosse uma empresa privada*”.<sup>38</sup>

Outro corolário da aplicação das regras previstas no Código das Sociedades Comerciais é, aliás, o objectivo das empresas públicas: também visam o lucro. E esta ideia não deveria causar confusão, na medida em que a prossecução do lucro não impede a prossecução – primordial – do interesse público (pode até ser vista, como já referimos, como uma forma de melhor prosseguir o interesse geral dos cidadãos, na clara tentativa de maximizar as suas receitas e reduzir as suas despesas).

É precisamente neste ponto que as empresas públicas se distinguem dos institutos públicos: estes não visam – nem podem visar – o lucro. Um instituto público é, nas palavras de Diogo Freitas do Amaral<sup>39</sup>, “*uma pessoa colectiva pública, de tipo institucional, criada para assegurar o desempenho de determinadas funções administrativas de carácter não empresarial, pertencentes ao Estado ou a outra pessoa colectiva pública*”. Não têm, assim, carácter empresarial.

Se olharmos para a *Infraestruturas de Portugal, S. A.*, é fácil concluir que esta entidade apenas poderia ter a configuração de uma empresa pública, porquanto regula dois sectores económicos com grande relevância e peso no Estado, fazendo assim sentido afirmar o interesse público (neste caso, e apenas mencionando o caso das estradas, o da segurança rodoviária) através da obtenção de lucro. Não faria qualquer sentido gerir as estradas (ou os caminhos de ferro) de forma não empresarial – estamos perante uma entidade de grande dimensão (mesmo antes da fusão, ambas as empresas comportavam uma estrutura complexa), pelo que a sua gestão sob uma perspectiva não empresarial seria, muito provavelmente, altamente prejudicial à prossecução do interesse público.

Questão também pertinente é a de saber se faria sentido – como aliás já aconteceu na história da empresa – que as estradas fossem geridas directamente pelo

---

<sup>38</sup> Nas palavras de Diogo Freitas do Amaral (com colaboração de: Luís Fábica, Jorge Pereira da Silva e Tiago Macieirinha), *Curso de...*, página 300 (referindo-se, inclusive, ao caso da CP – empresa que também explora o transporte ferroviário, para além da *Infraestruturas de Portugal, S. A.*).

<sup>39</sup> Diogo Freitas do Amaral (com colaboração de: Luís Fábica, Jorge Pereira da Silva e Tiago Macieirinha), *Curso de...*, página 311.

Governo.<sup>40</sup> A resposta é negativa pelo facto de a Administração Indirecta existir precisamente para pôr fim ao excesso de funções do poder executivo – este tem uma panóplia de funções, atribuições e competências que não consegue levar a cabo sozinho, daí ter criado mecanismos no sentido da distribuição de tarefas e competências para outras pessoas colectivas públicas.

Ora, é precisamente esta lógica que sustenta as empresas públicas: há pessoas focadas na gestão destas empresas, dada a sua importância na economia do país, para que nunca fique prejudicado o interesse público em causa – no caso das estradas, para que as pessoas tenham acesso às mesmas e para que seja mantida e defendida a segurança rodoviária.

E, acima de tudo, porque as estradas são agora geridas por uma empresa pública, e é precisamente esta gestão empresarial que favorece e melhor prossegue o interesse público em causa, por ser a estrutura organizativa mais capaz.

Enquanto empresa pública, a *Infraestruturas de Portugal, S. A.* inclui-se no sector empresarial do Estado (“SEE”), e rege-se pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro.<sup>41</sup> Mais precisamente, inclui-se na categoria das empresas públicas com capital exclusivamente público<sup>42</sup> (ou seja, o seu financiamento vem do próprio Estado e a empresa é totalmente detida por este). Pelo contrário, se o Estado apenas fosse detentor de parte do capital, este apenas tinha “*direitos especiais de controlo*”, exercendo, neste segundo e último caso, “*influência dominante*”.<sup>43</sup>

Uma das grandes vantagens do caso em análise é que o Estado pode controlar totalmente a empresa, nomeadamente pode controlar os seus órgãos de administração e

---

<sup>40</sup> Ou seja, se este sector integrasse a Administração Directa, e lhe fosse aplicável a Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro (com as sucessivas alterações).

<sup>41</sup> Diploma que, como já tivemos oportunidade de dizer, revogou o anterior Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro.

<sup>42</sup> Também chamadas “*empresas públicas sob a forma privada*” ou “*sociedades de capitais públicos*” – onde o Estado é accionista da empresa, e onde se assume, nas palavras de Duarte Duarte Schmidt Lino e Pedro Lomba, *Democratizar...*, página 693, “*(...) o principal na relação de agência existente com os gestores das empresas públicas; pois é o proprietário da empresa (...) dispõe de direitos e deveres previstos na LSEE, mas também no CSC e na demais legislação aplicável a cada empresa pública em concreto (...)*”, rematando que “*As faculdades que a LSEE concede ao Estado enquanto accionista reforçam consideravelmente o seu poder de intervenção nas empresas públicas em relação ao figurino legal supletivo da legislação comercial*”.

<sup>43</sup> Conforme vem explicitado no artigo 9.º do diploma citado.

fiscalização. Neste caso, o controlo é exercido pelo Ministro Finanças<sup>44</sup> (nomeadamente, através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças - entidade detentora das acções da *Infraestruturas de Portugal, S. A.*).

Mas este controlo, dada a integração da empresa pública na Administração Indirecta do Estado, apenas o pode ser se houver a sua concretização numa mera tutela ou superintendência – e nunca em ordens concretas e directamente dirigidas a estas empresas.<sup>45</sup> Ora, a observância destas directrizes provenientes do Governo é da maior relevância,<sup>46</sup> desde logo porque os gestores das empresas públicas estão obrigados a cumprir estas orientações, quer nos termos do disposto no artigo 11.º do diploma mencionado, quer nos termos do disposto na alínea b) do artigo 5.º do Estatuto do Gestor Público.<sup>47</sup>

Ou seja, a matéria da avaliação dos gestores públicos é hoje importantíssima, porque apesar destes terem autonomia no desempenho dos seus cargos enquanto gestores de determinada empresa pública, tal lógica não inviabiliza, de todo, a sua constante avaliação nos termos do Estatuto do Gestor Público<sup>48</sup> – além de poderem ser responsáveis civilmente, pela via extracontratual, pelo mau desempenho da função administrativa (aspecto que aprofundaremos oportunamente).

Na base da relação entre o Estado e os gestores da *Infraestruturas de Portugal, S. A.* está a celebração de um contrato de gestão (desde logo, porque a celebração de

---

<sup>44</sup> Podendo, no entanto, e nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro, haver delegação desta competência (no caso da *Infraestruturas de Portugal, S. A.*, para o Ministro do Planeamento e das Infraestruturas).

<sup>45</sup> No mesmo sentido, Duarte Schmidt Lino e Pedro Lomba, *Democratizar...*, página 698: “O Estado pode sujeitar qualquer sociedade comercial qualificada como empresa pública a orientações estratégicas ou gerais, independentemente da dimensão e da intensidade da sua participação social”, mas, frisamos nós, apenas a “**orientações estratégicas e gerais**”.

<sup>46</sup> Porque o Estado “ (...) não deve abster-se de um papel efectivo sobre o sector empresarial, embora deva evitar envolver-se na gestão diária das EP’s, permitindo-lhes alargada autonomia operacional na prossecução dos objectivos traçados e respeitando as responsabilidades, o profissionalismo e a independência dos seus administradores”, conforme conclui Manuel Porto João Nuno Calvão da Silva, *Corporate Governance nas Empresas Públicas*, in *Separata da Revista “Temas de Integração”*, 1.º e 2.º Semestre de 2009, n.ºs 27 e 28, páginas 370 e 371. Neste sentido, o Estado nunca se deve coibir de participar e votar nas Assembleias Gerais, deve obter as informações relevantes da empresa, e deve ainda eleger e demitir os administradores da empresa, quando achar conveniente

<sup>47</sup> Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março (com a última alteração, Rectificação n.º 2/2012, de 25 de Janeiro).

<sup>48</sup> Podendo, inclusive, haver dissolução do órgão de administração, nos termos do artigo 24.º deste Estatuto.

contratos de gestão é obrigatória para todas as empresas públicas, conforme dispõe o artigo 18.º do Estatuto do Gestor Público).

Este define a relação entre o Estado e os gestores destas empresas, nomeadamente *“as formas de concretização das orientações impostas nos termos do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, envolvendo sempre metas objectivas, quantificadas e mensuráveis anualmente durante a vigência do contrato de gestão, que representem uma melhoria operacional e financeira nos principais indicadores de gestão da empresa”, “os parâmetros de eficiência da gestão”, “outros objectivos específicos”, “os elementos referidos no n.º 1 do artigo 30.º”<sup>49</sup>.*

Este contrato, válido durante três anos, define, no caso da empresa objecto da presente dissertação, os objectivos anuais e plurianuais da empresa, permitindo assim assegurar a sustentabilidade do desempenho empresarial, nomeadamente ao nível anual. São fixadas, entre outras, metas anuais para a remuneração de capital, eficiência operacional, cumprimento do orçamento, e metas para o cumprimento do contrato de concessão celebrado com o Estado.

No que diz respeito aos objectivos plurianuais, estes permitem projectar a sustentabilidade do desempenho da empresa, bem como o cumprimento de planos de investimento, a aferição da extensão da rede explorada e a verificação da sinistralidade verificada no âmbito da concessão celebrada.

Os gestores públicos da empresa que opera no sector rodoviário não estão imunes quanto à prestação de informações, quer ao Governo, quer à própria estrutura acionista (nos termos do Código das Sociedades Comerciais), desde logo, porque o contrato de gestão assim o exige, mas a própria lei também.

Assim, as empresas públicas não estão apenas sujeitas ao direito público – aplicam-se-lhes também as regras de gestão privada, *“(…) pela natureza do seu objecto, pela índole específica da actividade a que se dedicam, são organismos que precisam de uma grande liberdade de acção, de uma grande maleabilidade e flexibilidade no seu modo de funcionamento (...) Daí que o legislador tenha sido levado a reconhecer que*

---

<sup>49</sup> Este artigo regula a remuneração dos gestores públicos com funções executivas (que contemplam os valores fixados para cada uma das componentes da remuneração consideradas, os prémios de gestão e outras regalias).

*as empresas públicas só poderão funcionar devidamente, e com êxito, se puderem legalmente aplicar os métodos próprios das empresas privadas”.*<sup>50</sup>

Ou seja, a aplicação do Princípio da Gestão Privada, no fundo, traduz-se na aplicação das regras de direito privado às empresas públicas, para estas actuarem no sentido da gestão privada, desempenhando as suas funções de acordo com as regras de Direito Privado, conforme impõe o já mencionado artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro<sup>51</sup> (além de se aplicarem, como também já concluímos, as regras impostas pelo Direito Público<sup>52</sup>). Isto porque é cada vez mais desejável defender uma Administração Pública menos burocrática, menos pesada, e simultaneamente mais transparente, mais ágil, mais descentralizada, e muito mais eficiente.

Só assim se consegue otimizar a *performance* pública, nunca esquecendo que o fim a alcançar será sempre a prestação do melhor serviço público à comunidade (neste caso, aos utilizadores das estradas portuguesas), cumprindo o Princípio da Legalidade.<sup>53</sup>

Há evidentemente limites à aplicação destas regras legais, estatutárias, jurisprudenciais e deontológicas das sociedades comerciais às empresas públicas (além dos poderes de autoridade já enunciados), nomeadamente nos campos da contabilidade, da fiscalização de contas, no regime jurídico do pessoal, no regime de segurança social aplicável, nos impostos do pessoal que integra a empresa, nos próprios impostos da empresa, no registo comercial, no contencioso, e ainda na execução de dívidas.<sup>54</sup>

Concluindo, o Estado desempenha dentro das empresas públicas, onde se insere a *Infraestruturas de Portugal, S. A.*, quatro funções importantíssimas: (i) função de accionista único (detentor de todo o capital da empresa); (ii) é uma das partes do contrato de gestão (a outra parte são, como referimos atrás, os gestores públicos da empresa); (iii) exerce ainda poderes de tutela e superintendência sobre a empresa

---

<sup>50</sup> Aqui, não poderíamos estar mais de acordo com Diogo Freitas do Amaral, (com colaboração de: Luís Fábrica, Jorge Pereira da Silva e Tiago Macieirinha), *Curso de...*, páginas 351 e 352.

<sup>51</sup> E, ainda a propósito do exercício de funções de gestão, e também no sentido desta autonomia, o artigo 10.º do Estatuto do Gestor Público.

<sup>52</sup> Desde logo, veja-se o artigo 22.º do mesmo diploma, que, a título excepcional (conforme nos indica o n.º 2 do mesmo artigo), enumera alguns dos poderes de autoridade das empresas públicas.

<sup>53</sup> Conforme impõem os artigos 266.º da Constituição da República Portuguesa e 3.º do Código do Procedimento Administrativo.

<sup>54</sup> Aqui, seguimos os limites elencados por Diogo Freitas do Amaral, (com colaboração de: Luís Fábrica, Jorge Pereira da Silva e Tiago Macieirinha), *Curso de...*, páginas 354 a 356.

(através da emissão de recomendações, o que o faz através das Resoluções de Conselho de Ministros - por exemplo, definindo os níveis de serviço exigíveis para a rede rodoviária nacional, ou definindo metas para a redução da sinistralidade portuguesa); e, por último, (iv) é concedente (função que adquiriu com a celebração do contrato de concessão, em 2007, com a então *EP - Estradas de Portugal, S. A.*, e só neste último caso é que pode dar ordens, de forma directa, à empresa).

## 5.2. Concessionária

A *Infraestruturas de Portugal, S. A.*<sup>55</sup> tem, desde 23 de Novembro de 2007, um contrato de concessão com o Estado português (assinado, na altura, pela *EP - Estradas de Portugal, S. A.*).<sup>56</sup>

Esta concessão mantém-se mesmo após a recente fusão, conforme dispõe o n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de Maio – ou seja, extinguindo-se a anterior empresa *Estradas de Portugal, S. A.*, transferiram-se todas as suas atribuições e competências para a nova empresa, *Infraestruturas de Portugal, S. A.*, onde se inclui a concessão celebrada com o Estado.<sup>57</sup>

O referido contrato de concessão funda-se nas bases da concessão do financiamento<sup>58</sup>, concepção, projecto, construção, conservação, exploração,

---

<sup>55</sup> Desde a aprovação e entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 374/2007, de 7 de Novembro, a empresa *Estradas de Portugal* deixou de ser uma E. P. E. para passar a ser uma S. A., e esta alteração jurídica fez-se sentir, desde logo, na celebração do contrato de concessão celebrado com o Estado português. O que tem implicações práticas, desde logo a possibilidade de associar investimento privado ao desenvolvimento da rede rodoviária nacional, podendo inclusive o seu capital ser aberto a participações privadas – tendo, no entanto, que ser revista a concessão celebrada (possibilidade que já constava da Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2007, de 11 de Julho).

<sup>56</sup> Nomeadamente, o contrato foi outorgado pelos Ministros de Estado e das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (tendo sido autorizados a outorgar o contrato, em nome do Estado, por delegação de competências). A minuta foi, aliás, aprovada mediante resolução do Conselho de Ministros (a este propósito, o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de Novembro) – assim como foi o Conselho de Ministros, através da Resolução n.º 89/2007, de 14 de Junho que, de forma antecedente, aprovou os princípios gerais a que obedeceria a definição de modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário nacional e as acções a adoptar para a sua implementação.

<sup>57</sup> O n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de Maio é também muito claro quanto a este ponto: “(...) a *IP, S. A.*, assume a posição de gestor de infraestruturas, nos termos do contrato de concessão geral da rede rodoviária nacional celebrado com o Estado e dos contratos de concessão que com o mesmo venham a ser celebrados, (...)”. Outro corolário da continuação desta concessão está presente na atribuição deste poder de autoridade à nova empresa que gere as estradas portuguesas, conforme a alínea b) do n.º 2 do artigo 12.º do mesmo diploma.

<sup>58</sup> Relativamente ao financiamento, foi então aprovada a Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto (Lei que regula o financiamento da rede rodoviária nacional), ainda enquanto *EP – Estradas de Portugal, E. P. E.* (embora a Lei 7-A/2016, de 30 de Março – Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2016 – já tenha feito essa rectificação), tendo, no entanto, sido mantido o mesmo sistema após a aprovação e entrada em vigor da concessão (assegurado pelos seus utilizadores e, subsidiariamente, pelo Estado).

requalificação e alargamento da RRN, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de Novembro, diploma que sofreu entretanto alterações.<sup>59</sup>

A partir da data da celebração da concessão, a *EP – Estradas de Portugal, S. A.* passou, pois, a ser a concessionária geral da RRN. A intenção do Estado foi muito clara: assegurar a “(...) *transparência nos custos e tarifas aplicadas ao sector, controlo público do desempenho e da eficiência do concessionário geral, fixação de objectivos públicos e contratualizados no que se refere à qualidade de serviços das vias nacionais, à redução da sinistralidade e à penalização dos efeitos ambientais do sector e um modelo de gestão que pode encontrar no mercado as melhores soluções de financiamento que permitam, enfim, tornar o sector rodoviário auto-sustentável e geracionalmente equitativo*”.<sup>60</sup>

Aqui chegados, não podemos deixar de nos questionar porque motivo o Estado celebrou um contrato de concessão com uma empresa portuguesa para a exploração das estradas portuguesas. Se as estradas pertencem ao Estado, porquê celebrar um contrato com uma empresa igualmente pública?

A resposta prende-se com o facto de o Estado ter necessidade de cumprir metas extremamente exigentes, tendo sentido necessidade de partilhar a responsabilidade pelo cumprimento dessas metas com uma entidade, também pública, com uma estrutura organizativa mais capaz, unicamente encarregue por gerir a empresa. A celebração de um contrato com obrigações e direitos de ambas as partes claramente estabelecidos afigurou-se a forma mais adequada de regular e garantir o cumprimento dessas metas.

---

<sup>59</sup> Lei n.º 13/2008, de 29 de Fevereiro (alterou a Base 10, que diz respeito à duração da concessão celebrada, impondo um “*limite máximo*” de duração da concessão). Ou seja, a concessão continua a expirar às vinte e quatro horas do dia 31 de Dezembro de 2099, mas não é renovável. Houve ainda uma alteração, em 2009 (Decreto-Lei n.º 110/2009, de 18 de Maio), no entanto sem grandes alterações em matérias substanciais e centrais da concessão. E, posteriormente, através do Decreto-Lei n.º 44-A/2010, de 5 de Maio (alterando as Bases 2 e 3 – tendo, relativamente à primeira acrescentado a competência da concessionária de cobrar taxas aos operadores da rede concessionada e o facto do saldo líquido ser contabilizado nos termos do n.º 7; e em relação à segunda, alterou a alínea b) – antes obtinha o produto das contribuições de serviço rodoviário e passa a receber o valor das taxas de portagem devidas na rede concessionada, nos termos do n.º 9 da Base 2).

<sup>60</sup> Conforme se pode ler no terceiro parágrafo do preâmbulo do diploma citado.

Este contrato teve como objecto a construção e exploração de auto-estradas<sup>61</sup>, de grandes obras de arte (nomeadamente, pontes e túneis), e estradas da RRN (e RRN Futura – aquelas que não se encontravam ainda atribuídas à data da celebração do contrato de concessão). Inclui-se ainda na presente concessão as áreas de serviço que se situem – ou venham a situar-se – ao longo das vias que integram a concessão.<sup>62</sup>

A concessionária pode, ainda, celebrar contratos de sub-concessão com outras entidades (empresas ou agrupamentos de empresas), cedendo a sua posição jurídica e, conseqüentemente, passando a ser concedente dessas mesmas entidades. Esta possibilidade (expressamente prevista na Base 32 do diploma citado) de a própria empresa celebrar contratos de sub-concessão já foi utilizada, estando neste momento em vigor sete contratos de sub-concessão (“*Autoestrada Transmontana*”, “*Douro Interior*”, “*Baixo Tejo*”, “*Baixo Alentejo*”, “*Litoral Oeste*”, “*Algarve Litoral*”, e “*Pinhal Interior*”).

Estes contratos público-privados têm como característica principal a transferência de responsabilidade e, conseqüentemente, de risco, para outras entidades – alocando o risco a entidades mais habilitadas para o identificar, gerir e minimizar (possibilidade que não se confunde, porém, com a proibição de modificação subjectiva da concessão, conforme vem expressamente negado na Base 67 do Anexo I).

Relativamente à empresa concessionária *Infraestruturas de Portugal, S. A.*, esta passou a ter, por força do contrato, algumas obrigações, designadamente: a) manter em bom estado de funcionamento, conservação e segurança os bens que integram a concessão (efectuando as devidas reparações, renovações, adaptações, requalificações e alargamentos); b) disponibilizar as vias aos utentes; c) prosseguir os objectivos de redução da sinistralidade e de sustentabilidade ambiental.<sup>63</sup>

Esta deve ainda manter, de forma permanente e constante, o accionista (leia-se, o Estado), informado – nomeadamente sobre as condições do lançamento e da contratação de cada parceria público-privada por si promovida. Este dever de informação estende-se

---

<sup>61</sup> Nesta sede, entendendo-se como “os itinerários principais, itinerários complementares, estradas nacionais ou estradas regionais que, nos termos dos planos rodoviários, integrem a rede de auto-estradas”, conforme a alínea b) do n.º 1 da Base 1 do Anexo I.

<sup>62</sup> Conforme o n.º 1 da Base 33.

<sup>63</sup> Conforme vem expressamente previsto na Base 2 do Anexo I ao diploma que aprovou a concessão em análise.

ainda às Autoridades Nacionais de Segurança Rodoviária e de Protecção Civil, quando estas assim o solicitarem.

Este dever de informação vem previsto no artigo 6.º, e densificado na Base 12 do Anexo I, num capítulo criado para o efeito (definindo os seguintes deveres de informação: quanto à sinistralidade, litígios e contenciosos, informação financeira, informação financeira prospectiva, informação financeira regulatória, desempenho operacional, desempenho de investimento, estatística, e outras informações).<sup>64</sup>

Em contrapartida destas obrigações, a concessionária tem direito a receber: a) o valor das taxas de portagem cobradas nas vidas portajadas; b) o valor das taxas de portagem devidas na rede concessionada; c) os rendimentos de exploração do estabelecimento da concessão e do empreendimento concessionado (obtidos através do subconcessionamento parcial da concessão) e outros rendimentos resultantes de actividades desenvolvidas pela concessionária; d) outros rendimentos (desde que previstos no contrato de concessão e obtidos nesse âmbito); e) outros montantes (se se encontrarem previstos na lei).<sup>65</sup>

Cabe ainda sublinhar um aspecto relevante. Apesar de ter sido celebrado um contrato de concessão entre a então *EP- Estradas de Portugal, S. A.* e o Estado português, a relação entre o Estado e os privados, também actores neste sector, não é de todo afectada por razões de estabilidade legislativa e contratual.

Relativamente à concessão celebrada entre a empresa aqui retratada e o Estado português, esta é uma concessão de exploração ou de gestão do domínio público.<sup>66</sup> Ou seja, embora as estradas se incluam no domínio público – conceito que teremos oportunidade de explorar adiante – podem ser utilizadas por particulares, implicando,

---

<sup>64</sup> Todas as obrigações da concessionária são garantias por caução, conforme vem previsto na Base 68 do Anexo I.

<sup>65</sup> A previsão destas receitas a favor da concessionária vem expressamente definida na Base 3.

<sup>66</sup> A noção de “*Concessão*”, como bem nota Pedro Gonçalves, *in A Concessão de Serviços Públicos*, Almedina, 1999, páginas 50 e seguintes, tem várias aplicações (não inclui apenas concessões de uso privativo - pode incluir concessões de exploração ou de gestão do uso de domínio público).

em contrapartida, a “*onerosidade ou rentabilidade*”<sup>67</sup> das estradas públicas, e a sua exploração é confiada à *Infraestruturas de Portugal, S.A.*

Outra questão a ter em consideração no presente capítulo é o facto de existirem, paralelamente à empresa pública *Infraestruturas de Portugal, S. A.*, outras empresas que actuam no domínio das concessões do sector rodoviário – aqui, a empresa assume o papel de representante do concedente (o concedente é o Estado).

É o caso, por exemplo, da empresa privada *Brisa Concessão Rodoviária, S. A.* (concessão que até é anterior àquela que foi celebrada entre o Estado e a *Infraestruturas de Portugal, S. A.*). Esta empresa privada celebrou seis concessões rodoviárias com o Estado, tendo como representante a então *EP- Estradas de Portugal, S. A.* (entre elas, a “*Concessão Brisa*”, a “*Concessão Atlântico*”, a “*Concessão Brisa*”, a “*Concessão Douro Litoral*”, a “*Concessão Baixo Tejo*”, e a “*Concessão Litoral Oeste*” – que integram, ao todo, em dezassete autoestradas, perfazendo um total de 1,678 Km). É também o caso das concessões celebradas com a *Lusoponte Concessionária para a Travessia do Tejo, S. A.* (mais precisamente, a concessionária das conhecidas Pontes Vasco da Gama e 25 de Abril, ambas em Lisboa), com a *Auto-Estradas do Atlântico, Concessões Rodoviárias de Portugal, S. A.*, com a *Ascendi Norte, Auto Estradas do Norte, S. A.*, com a *Scutvias – Autoestradas da Beira Interior, S. A.*, com a *Euroscut – Sociedade Concessionária da SCUT Algarve, S. A.* (entre outros casos, que, não temos oportunidade de referir nesta sede).

---

<sup>67</sup> Conforme afirma Fernando Alves Correia, in *A Concessão de Uso Privativo do Domínio Público: Breves Notas Sobre o regime jurídico de um instrumento de valorização e rentabilização dos bens dominiais*, Direito e Justiça, VI Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo, Universidade Católica Editora, 2005, página 111 (embora a propósito das concessões de uso privativo).

### 5.3. Estatuto dos Gestores Públicos

Outro regime jurídico que se aplica à *Infraestruturas de Portugal, S. A.* é o regulado no Decreto-Lei n.º 71/2007<sup>68</sup>, de 27 de Março – diploma que aprovou o Estatuto do Gestor Público, desde logo porque o conceito de “*Governance*” se aplica, aqui, na sua concepção ética (ou seja, na perspectiva da responsabilização).

Nomeadamente, este aplica-se aos gestores que dirigem, diariamente, a empresa pública que opera no sector rodoviário (imposição do próprio Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro, ao referir no seu artigo 21.º que lhes é “(...) aplicável o disposto no Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março”).

Este artigo faz mais do que uma mera remissão para o regime - estabelece expressamente que “*Só podem ser admitidos a prestar funções como titulares de órgãos de administração de empresas públicas pessoas singulares com comprovada idoneidade, mérito profissional, competência e experiência, bem como sentido de interesse público, (...)*”. Nesta clara referência à competência dos administradores concluímos que, relativamente às empresas públicas, o nível de exigência é grande porquanto envolve o exercício de uma função administrativa, ficando os titulares destes cargos sujeitos a escrutínio público – e, na eventualidade de tomarem decisões erradas, no limite ilegais, podem ser responsabilizados pelos seus actos.

Outra nota importante a este respeito é aquela que se prende com a designação dos administradores. Ao contrário do que se passa, por exemplo, nos institutos públicos<sup>69</sup> (os altos cargos, aqui, são escolhidos pela Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública - a “*CRESAP*” - à luz da Lei n.º 128/2015, de 3 de Setembro, lei que republicou a Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro e a Lei n.º 64/2011, de 22 de Dezembro), os gestores públicos podem ser designados por nomeação ou por

---

<sup>68</sup> Alterações já enunciadas anteriormente.

<sup>69</sup> A este propósito, cumpre verificar que não se aplica aos gestores das empresas públicas a Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto (que aprovou o regime jurídico das incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos), porquanto estes gestores não são, evidentemente, titulares de tais cargos.

eleição (conforme prevê o n.º 1 do artigo 13.º do Estatuto do Gestor Público), com parecer da CRESAP.<sup>70</sup>

Relativamente à nomeação destes gestores (este Estatuto apenas se aplica aos membros dos órgãos de gestão ou administração<sup>71</sup>), esta é feita mediante resolução do Conselho de Ministros, e deve ser devidamente fundamentada e posteriormente publicada em Diário da República (com o currículo académico e profissional de cada gestor nomeado), sob proposta dos membros do Governo responsáveis pela área das Finanças e, no caso da *Infraestruturas de Portugal, S. A.*, pelo Ministério do Planeamento e das Infraestruturas. E carece sempre de uma avaliação, embora não vinculativa, desse currículo e da adequação das competências aí incluídas na função que o gestor irá desempenhar.

No que toca à eleição, aplica-se o regime previsto no direito comercial (aqui, podemos afirmar que estamos perante mais um corolário da aplicação do conceito de “*Good Governance*” à Administração Pública). A regra da duração da eleição é de três anos<sup>72</sup> (conforme vem previsto no artigo 15.º do Estatuto do Gestor Público e no artigo 25.º constante do Anexo I que integra o Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de Maio). Este mandato pode ser renovado, no máximo, três vezes, conforme o n.º 2 do artigo 15.º do Estatuto em análise. Ora, o Estatuto foi criado para reforçar o desempenho dos gestores das empresas públicas, porquanto estes exercem uma função administrativa, e esta deve ser sempre bem exercida – aliás, as suas obrigações começam, desde logo, com a celebração do contrato de gestão (que já tivemos oportunidade de explicar).

Assim se justifica a exigência das funções que exercem, e daí o maior escrutínio neste âmbito (do que provavelmente aquele a que estariam sujeitos numa empresa privada). Devem, assim, “*cumprir os objectivos da empresa definidos em assembleia*

---

<sup>70</sup> No mesmo sentido o n.º 2 do artigo 9.º do Anexo I ao Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de Maio.

<sup>71</sup> E não aos membros eleitos para a mesa da Assembleia Geral ou da Comissão de Fiscalização, ou outro órgão sem funções de gestão ou administração (conforme o artigo 3.º do Estatuto do Gestor Público) – e percebe-se o porquê da aplicação deste Estatuto apenas aos membros da administração, uma vez que são os administradores que gerem a sociedade e tomam as decisões mais importantes da empresa.

<sup>72</sup> Aqui também há diferenças quanto aos institutos públicos, em que os mandatos duram cinco anos.

geral ou, quando existam<sup>73</sup>, em contratos de gestão“, devem “assegurar a concretização das orientações definidas nos termos da lei<sup>74</sup> (...) e no contrato de gestão, e a realização da estratégia da empresa”, devem “acompanhar, verificar e controlar a evolução das actividades e dos negócios da empresa em todas as suas componentes”, devem “avaliar e gerir os riscos inerentes à actividade da empresa”, “assegurar a suficiência, a veracidade e a fiabilidade das informações relativas à empresa bem como a sua confidencialidade”, devem “guardar sigilo profissional”, e ainda “assegurar o tratamento equitativo dos accionistas”.<sup>75</sup> Mas antes de serem titulares de tais deveres, têm de ser escolhidos. E só podem ser escolhidos os melhores, designadamente “(...) entre pessoas com comprovadas idoneidade, mérito profissional, competências e experiência de gestão, bem como sentido de interesse público e habilitadas, no mínimo, com o grau académico de licenciatura”, conforme exige o n.º 1 do artigo 12.º do Estatuto (e o já referido artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro).<sup>76</sup>

Questão da maior relevância no Estatuto do Gestor Público – e que se aplica aos gestores da *Infraestruturas de Portugal, S. A.* – é aquela que diz respeito às incompatibilidades e impedimentos. Prevê, designadamente, o artigo 22.º do diploma referido que os gestores públicos de uma empresa pública não podem exercer “cargos de direcção da administração directa e indirecta do Estado, ou das autoridades reguladoras independentes, sem prejuízo do exercício de funções em regime de inerência”. Mas o n.º 2 do artigo 22.º vai mais longe: quanto aos gestores públicos com funções não executivas, estes não podem exercer outras actividades, temporárias ou permanentes, na mesma empresa.<sup>77</sup>

---

<sup>73</sup> Neste momento esta referência não faz sentido, porquanto a celebração dos contratos de gestão é obrigatória para todas as empresas públicas.

<sup>74</sup> Aqui, nos termos do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro.

<sup>75</sup> Este é o conjunto de deveres que deve guiar os administradores, previstos no artigo 5.º do Estatuto - principalmente daqueles que exerçam funções executivas (existem funções executivas e não executivas, conforme dispõe o artigo 19.º do Estatuto).

<sup>76</sup> A propósito da nomeação de gestores públicos veja-se, no entanto, o que se passou muito recentemente com aqueles que foram escolhidos para o Conselho de Administração da Caixa Geral de Depósitos (apesar de terem sido indicados pelo Governo, o Banco Central Europeu exigiu a frequência em acções de formação profissional relacionadas com a actividade financeira).

<sup>77</sup> Nem podem, à luz do n.º 3 do mesmo artigo, exercer quaisquer outras actividades, temporárias ou permanentes, em empresas privadas concorrentes no mesmo sector (proibição que também se aplica aos membros das mesas das assembleias gerais).

#### 5.4. Estatuto aplicável aos seus trabalhadores

Relativamente ao regime aplicável aos trabalhadores da *Infraestruturas de Portugal, S. A.*, o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de Maio, é muito claro: os contratos de trabalho dos trabalhadores da extinta *Estradas de Portugal, S. A.* abrangidos pelo regime jurídico do contrato regulado pelo Código do Trabalho transmitem-se para a nova empresa, adquirindo esta última a posição de empregadora, nos termos dos artigos 285.º e seguintes do Código do Trabalho.<sup>78</sup>

Mais, os trabalhadores sujeitos ao regime da Administração Pública, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, que provieram da também extinta *Junta Autónoma de Estradas*, são igualmente mantidos na nova empresa.

Ou seja: os trabalhadores da *Infraestruturas de Portugal, S. A.* tanto podem ter contratos de trabalho nos termos do Código do Trabalho (naturalmente com as devidas especificidades – os próprios Estatutos da empresa e o decreto-lei que os aprovou), como contratos de trabalho em regime de funções públicas (estes, mantendo as condições remuneratórias que detinham até à data da entrada e vigor do diploma e dos seus novos Estatutos – e desde que não colidam com as normas legais em matéria de remunerações previstas na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas<sup>79</sup>), conforme dispõe o artigo 27.º do diploma.

A protecção do pessoal da empresa é, aliás, um dos poderes de autoridade que foram conferidos à *Infraestruturas de Portugal, S. A.*, conforme se conclui pela leitura da alínea i) do n.º 2 do artigo 12.º do diploma que a regula.

---

<sup>78</sup> Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, com as consequentes alterações.

<sup>79</sup> Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho (que revogou a Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro). Esta Lei não se aplica, por exemplo, às E. P. E., conforme dispõe a alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º (portanto, não se aplicava à então EP – *Estradas de Portugal, E. P. E.*).

## 5.5. Regime de Domínio Público

As estradas pertencem ao domínio público<sup>80</sup>, conforme afirma a alínea d) do n.º 1 do artigo 84.º da Constituição da República Portuguesa<sup>81</sup> (“CRP” ou “Constituição”).<sup>82</sup>

“*Domínio público*”, utilizando as palavras de José Carlos Martins Moreira, “(...) é um dos meios que a administração tem ao seu dispor para satisfazer as necessidades colectivas”.<sup>83</sup> Ou seja, é um “(...) conjunto de bens administrativos indisponíveis, destinados a satisfazerem as necessidades colectivas, pela imediata utilização dos administrados”.<sup>84</sup>

O Autor desenvolve ainda a característica da indisponibilidade, ao afirmar que essas faculdades [de livre disposição], “(...) se encontram de certo modo paralisadas”<sup>85</sup> – porquanto estes bens são inalienáveis, imprescritíveis e estão fora do comércio. Mais, este domínio público das estradas<sup>86</sup> pertence ao Estado (e não, especificamente, às

---

<sup>80</sup> A introdução da categoria de bens do “*domínio público*” deu-se com a Constituição de 1933 (no seu artigo 49.º), sendo a primeira lei fundamental portuguesa a introduzir o conceito no nosso ordenamento jurídico. A versão originária da Constituição de 1976 não tinha qualquer referência a este conceito, mas considerava-se, na altura, parte integrante da mesma (através do artigo 292.º, não contrariando, no caso, o novo regime democrático, então instalado).

<sup>81</sup> Cumpre a este propósito assinalar que a configuração do que é “*domínio público*” pertence à Assembleia da República, conforme a alínea v) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP (regra estabelecida na revisão constitucional de 1982). Podendo, sob decreto-lei autorizado, ser concedida essa possibilidade ao Governo.

<sup>82</sup> Bem como as águas territoriais (com os seus leitos e os fundos marítimos contíguos, lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis – com os respectivos leitos); as camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário; os jazigos minerais, as nascentes de água mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes do subsolo (com excepção das rochas, terras comuns e outros minerais habitualmente usados na construção); as linhas ferroviárias nacionais (agora, como tivemos oportunidade de assinalar, integrantes da *Infraestruturas de Portugal, S. A.*); e outros bens como tal classificados por lei (a Constituição tem, nesta matéria, uma cláusula aberta, podendo a lei acrescentar novos casos, desde que o fundamente nesse sentido).

<sup>83</sup> José Carlos Martins Moreira, *in Do domínio público*, Coimbra Editora, 1931, página 86.

<sup>84</sup> Ao contrário dos bens privados – da Administração ou dos próprios administrados – que se regulam pelo Código Civil e são, por regra, disponíveis. Os bens de domínio público, sendo sujeitos a “*dominialidade*” – palavra recorrentemente utilizada pela doutrina – regulam-se, ao invés, pelo direito público.

<sup>85</sup> José Carlos Martins Moreira, *in Do domínio...*, página 58.

<sup>86</sup> Que o novo Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional (aprovado pela já referida Lei n.º 34/2015, de 27 de Abril) define como “*a universalidade de direito, de que o Estado é titular, formada pelo conjunto de bens afetos ao uso público viário, pelos bens que material ou funcionalmente com ele se encontrem ligados ou conexos, bem como por outros bens ou direitos*

Regiões Autónomas ou às Autarquias Locais – na medida em que também podem existir domínios públicos regionais ou locais).<sup>87</sup>

Nesta noção de “*domínio público rodoviário*” incluem-se ainda quaisquer vias públicas (dos caminhos municipais às auto-estradas), incluindo estas “*passeios, plantações, muros de sustentação, sinais de trânsito, postes de iluminação, obras de arte*”<sup>88</sup>, *túneis, e todas as coisas singulares imprescindíveis (ou, pelo menos, úteis) ao desempenho da função pública determinante da dominialidade*”.<sup>89</sup>

As empresas públicas, como é o caso da *Infraestruturas de Portugal, S. A.*, são também titulares de bens, mas de domínio privado (designadamente, as infraestruturas onde funcionam, os seus bens móveis, ou outro tipo de bens que possam eventualmente ter). Mas no caso do domínio privado há disponibilidade destes bens.

As estradas integram também o “*domínio público artificial*”.<sup>90</sup> No mesmo sentido aponta a alínea h) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 477/80, ao incluir no conceito de domínio público estatal, “*as auto-estradas e as estradas nacionais com os seus acessórios, obras de arte, etc.*”. A relação que a Administração Pública exerce sobre estes bens é de propriedade, mas aplica-se a estes bens um específico regime de propriedade pública, “*(...) que não se confunde com meros bens patrimoniais*

---

*que, por lei, como tal sejam qualificados*”, conforme a alínea n) do artigo 3.º do referido diploma.

<sup>87</sup> E cabe especificamente à Administração Pública (neste caso, à empresa *Infraestruturas de Portugal, S. A.*) a gestão destes bens: “*(...) o legislador concede que seja a Administração a decidir, movida por considerações de oportunidade e conveniência para o interesse público, de entre os espaços em que é possível transitar, quais aqueles que hão-de considerar-se abertos ao uso colectivo (pertencendo, por conseguinte, à Administração o preenchimento em concreto do conceito de “estradas”) ...*”, como explica Ana Raquel Gonçalves Moniz, in *O Domínio Público - O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Almedina, 2006, página 154.

<sup>88</sup> Onde se podem incluir pontes ou viadutos, por exemplo.

<sup>89</sup> Conforme descreve Ana Raquel Gonçalves Moniz, in *O Domínio ...*, página 231.

<sup>90</sup> Por contraposição ao domínio público natural, conforme distinguem Jorge Miranda e Rui Medeiros, in *Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo II*, Coimbra Editora, 2006, página 80 (artificial porque são uma consequência da intervenção do homem). Ainda a propósito das estradas, os mesmos Autores afirmam que “*servem ao uso directo e imediato do público*”, ao contrário de outros bens (por exemplo, e agora dentro da mesma empresa, as vias férreas). No mesmo sentido, José Carlos Martins Moreira, in *Do Domínio ...*, página 24, ao afirmar que “*(...) as utilidades, antes de serem consumidas, são previamente produzidas*” – referindo-se aos bens de uso pelos administrados.

*indisponíveis do Estado, sobre os quais incide um direito de propriedade*".<sup>91</sup> Ora, esta relação de “domínio” apenas existe para acautelar certos bens – que o Estado, em dada altura, considera fundamentais – não desaparecem da esfera pública. No caso das estradas, foi considerado relevante a sua inclusão neste regime, o que implica o respeito pelo regime de “dominialidade”.

Questão igualmente pertinente é a de saber se é possível haver desafectação destes bens do domínio público. Pode, se assim for decidido, sendo que nessa altura integram o “património privado da administração rodoviária”.<sup>92</sup> No mesmo sentido têm interpretado os nossos tribunais superiores (a título de exemplo, o acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra datado de 21-02-2006 decidiu que “os bens dominiais quando deixam de ter utilidade pública perdem o carácter dominial e ingressam no domínio privado da pessoa jurídica de direito público, deixando de ser imprescritíveis e inalienáveis (...”).

Se a empresa que gere as estradas portuguesas fosse privatizada, poderia continuar a aplicar-se este regime de domínio público (à semelhança do que aconteceu, por exemplo, com a rede básica de telecomunicações<sup>93</sup>).

Enquanto bens integrados no domínio público, podem ser utilizados pelos seus titulares, por outras entidades públicas, e ainda pelos particulares (“uso particular”<sup>94</sup>. Por exemplo, a publicidade que visualizamos nas bermas das estradas). Mas no que à *Infraestruturas de Portugal, S. A.*, diz respeito, há uma concessão de exploração de domínio público – a empresa explora as estradas, e não faz uso particular das mesmas.

---

<sup>91</sup> Conforme afirmam J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *in Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 4.ª Edição revista, 2007, páginas 1005 e 1006.

<sup>92</sup> Como dispõe o n.º 1 do artigo 38.º da já referida Lei n.º 34/2015, de 27 de Abril (mas, como a mesma norma também refere, apenas após o parecer da entidade reguladora do sector, a agora AMT, e mediante despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das infraestruturas rodoviárias, publicado na 2.ª série do *Diário da República*). Porque só as entidades públicas podem ser titulares de bens dominiais, conforme nota Ana Raquel Gonçalves Moniz, *in O Domínio ...*, página 405.

<sup>93</sup> Conforme notam J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *in Constituição...*, página 1007.

<sup>94</sup> Que se contrapõe ao “uso geral”, como é o caso das praias, por exemplo.

## 5.6. Poderes de autoridade

A *Infraestruturas de Portugal, S. A.* exerce ainda, enquanto empresa pública gestora do sector rodoviário, poderes de autoridade.

Esses poderes vêm previstos, desde logo, no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro. No caso da *Infraestruturas de Portugal, S. A.*, há poderes de “*expropriação por utilidade pública*” (nos termos do Código das Expropriações<sup>95</sup>) e de “*licenciamento e concessão*” (nos termos da “*legislação aplicável*”<sup>96</sup>, da *utilização do domínio público, da ocupação ou do exercício de qualquer actividade nos terrenos, edificações e outras infraestruturas que lhes estejam afectas*”).<sup>97</sup>

O artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de Maio prevê ainda outros poderes de autoridade, tais como “*intimações, embargo administrativo e demolição de construções e edificações efectuadas em domínio público sob gestão da IP,S.A.*”; “*ocupação temporária e atravessamento de terrenos confinantes e vizinhos de bens de domínio público ferroviário e rodoviário, bem como ao desvio de linhas de águas, mediante autorização concedida pela autoridade competente, para efeitos de realização de estudos, obras ou trabalhos preparatórios de construção, renovação, conservação e consolidação*”; “*encerramento compulsivo de instalações onde sejam exercidas actividades proibidas, perigosas, ou não autorizadas, bem como aos casos resultantes de incumprimento contratual*”; “*liquidação e cobrança, voluntária e coerciva, de taxas e tarifas provenientes da sua actividade*”; “*utilização, protecção, gestão e fiscalização das infraestruturas afectas ao serviço público*”; “*execução coerciva das demais decisões de autoridade, com recurso à posse administrativa dos imóveis e terrenos*”; “*protecção das suas instalações e do seu pessoal*”; “*regulamentação e fiscalização dos*

---

<sup>95</sup> Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro (com as últimas alterações aprovadas pela Lei n.º 56/2008, de 4 de Setembro). Este poder de autoridade expropriativo vem ainda previsto no Capítulo VIII do Anexo I do Decreto-lei n.º 380/2007, de 13 de Novembro (diploma que aprovou, como já tivemos oportunidade de referir, as bases da concessão).

<sup>96</sup> Aqui, desde logo, deve fazer-se referência ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro (com as últimas alterações feitas pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro).

<sup>97</sup> Estes dois poderes de autoridade vêm também previstos no Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de Maio, no seu artigo 12.º (admitindo-se, no caso das expropriações, a possibilidade de transmitir este poder de autoridade a terceiros).

*serviços prestados no âmbito das suas actividades e à aplicação das correspondentes sanções, nos termos da lei”; “responsabilidade civil extracontratual, no exercício dos respectivos poderes públicos”; “instauração, instrução e decisão de processos de contraordenação, incluindo a aplicação de sanções”.*

O n.º 3 do artigo 12.º prevê também certos poderes públicos para garantir a integridade dos bens afectos à *Infraestruturas de Portugal, S. A.*

Ora, a atribuição destes poderes a esta empresa faz sentido porquanto a *Infraestruturas de Portugal, S. A.* zela “*pela manutenção permanente das condições de infraestruturização e conservação e pela segurança da circulação ferroviária e rodoviária*”, conforme dispõe o n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de Maio.

Assim, a empresa carece destes importantes instrumentos para prosseguir um vasto número de atribuições para, no fundo, prosseguir o interesse público respeitante ao sector rodoviário – o da segurança rodoviária.

## 5.7. Fiscalização

A *Infraestruturas de Portugal, S. A.* (bem como acontecia com a anterior empresa *EP – Estradas de Portugal, S. A.*) está ainda sujeita a fiscalização<sup>98</sup>, porque é uma empresa pública, e naturalmente está sujeita a diversos tipos de escrutínio.

Em primeiro lugar, existe fiscalização dentro da sua estrutura societária.

Dentro dos órgãos das empresas públicas, como é o caso da *Infraestruturas de Portugal, S. A.*, existe um Conselho Geral e de Supervisão.<sup>99</sup> Este órgão tem como função fiscalizar a empresa relativamente às suas matérias financeiras – ou seja, às despesas e receitas que a empresa auferir, conferindo a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro das medidas sugeridas ou tomadas por outros órgãos.

Aliás, sobre este órgão, dispõem as alíneas l) e t) do n.º 1 do artigo 21.º do Anexo I do diploma atrás citado, que são competências do conselho geral e de supervisão, “l) *Fiscalizar o processo de preparação e divulgação de informação financeira*” e “t) *Fiscalizar as atividades do conselho de administração executivo*”.

O controlo financeiro é também feito pelo Tribunal de Contas<sup>100</sup> – sendo, portanto, um controlo financeiro desta empresa em concreto (à semelhança do que ocorre nas restantes empresas públicas, bem como quanto a outros órgãos do Estado: Regiões Autónomas e seus serviços, autarquias locais, institutos públicos, entre outros).

Esta imposição decorre do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto<sup>101</sup> (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas): “*Também estão sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal*

---

<sup>98</sup> Fiscalização aqui entendida como “(...) *verificação permanente da regularidade dos actos societários através dos órgãos competentes*”, noção de Paulo Câmara, *Vocação e influência...*, página 30, que perfilhamos.

<sup>99</sup> Conforme vem previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 13.º e na mesma alínea do artigo 7.º do Anexo I, todos do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de Maio.

<sup>100</sup> Órgão, como bem relembra Diogo Freitas do Amaral (com colaboração de: Luís Fábica, Jorge Pereira da Silva e Tiago Macieirinha), *Curso de...*, página 259, “(...) *que, apesar de integrar constitucionalmente o poder jurisdicional, exerce funções de outra natureza e é sem dúvida uma das mais relevantes e influentes instituições quando se trata de escrutinar a actividade da Administração Portuguesa*”.

<sup>101</sup> Republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

(...) b) *As empresas públicas, incluindo as entidades públicas empresariais*”. Nesta alínea inclui-se, evidentemente, a *Infraestruturas de Portugal, S. A.*

O Tribunal de Contas não exerce poderes consultivos – o seu papel mais importante é o de fiscalizar: relativamente a todas as despesas do Estado, o Tribunal tem uma palavra a dizer antes, durante e depois destas serem efectuadas. Ou seja, trata-se essencialmente de uma fiscalização preventiva, concomitante e sucessiva, “(...) *não apenas de legalidade estrita, mas de economia, eficácia e eficiência*”.<sup>102</sup> E este Tribunal tem entendido que, no que às concessões das estradas diz respeito, estas estão sujeitas ao seu controlo prévio (ou seja, submetidas ao conhecido “*visto prévio*”) – aliás, pode ser recusado o visto, e até à sua aceitação não podem ser efectuados pagamentos.

Outro tipo de fiscalização provém da Inspeção-Geral de Finanças. A este respeito é preciso clarificar desde já que pelo facto desta instituição pública estar integrada no Ministério das Finanças (estando, pois, sob o seu poder de direcção), não há interferência com a independência caracterizadora das empresas públicas. Esta instituição apenas exerce sobre a *Infraestruturas de Portugal, S. A.* poderes de fiscalização, através da realização de auditorias financeiras, orçamentais, fiscais, patrimoniais e informáticas a esta empresa, ou da realização de inspecções e inquéritos, com o fim único de avaliar e controlar a qualidade dos serviços públicos prestados aos administrados.<sup>103</sup>

Enquanto empresa pública, a *Infraestruturas de Portugal, S. A.* tem ainda de colaborar com o Conselho de Prevenção da Corrupção (entidade administrativa independente que funciona junto do Tribunal de Contas e que tem como principal papel a emissão de recomendações), criado pela Lei n.º 5472008, de 4 de Setembro.

O n.º 1 do artigo 9.º deste diploma é muito claro neste sentido: “*As entidades públicas, organismos, serviços e agentes da administração central, regional e local, bem como as entidades do sector público empresarial, devem prestar colaboração ao CPC, facultando-lhe, oralmente ou por escrito, as informações que lhes forem por este solicitadas, no domínio das suas atribuições e competências*”, e caso haja

---

<sup>102</sup> Diogo Freitas do Amaral (com colaboração de: Luís Fábrica, Jorge Pereira da Silva e Tiago Macieirinha), *Curso de...*, página 263.

<sup>103</sup> No sentido do controlo financeiro feito pelo Tribunal de Contas e pela Inspeção-Geral de Finanças, o artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de Maio.

incumprimento injustificado deste dever, prevê o n.º 2, “*deverá ser comunicado aos órgãos da respectiva tutela para efeitos sancionatórios, disciplinares ou gestionários*”.

Outro tipo de fiscalização é aquele que é exercido pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR), serviço central integrado na Administração Directa, dotado de autonomia administrativa. Esta entidade tem, entre outros, o poder de fiscalizar o cumprimento das disposições legais sobre o trânsito e segurança rodoviária.<sup>104</sup>

Por último, a *Infraestruturas de Portugal, S. A.* está sujeita à fiscalização dos nossos tribunais administrativos. Esta imposição decorre do próprio regime jurídico do sector empresarial do Estado, mais precisamente no seu artigo 23.º (porquanto esta norma equipara as empresas públicas a entidades administrativas).<sup>105</sup>

Está ainda sujeita à fiscalização pelos tribunais arbitrais, conforme dispõem as Bases 87 e 88 do Contrato de Concessão celebrado entre o Estado e a empresa em análise.

Concluindo, a *Infraestruturas de Portugal, S. A.* está sujeita a vários tipos de fiscalização, compreendendo-se esta constante avaliação quando pensamos que, de facto, se trata de uma empresa pública que exerce uma função administrativa. Assim, o interesse público em causa deve estar sempre garantindo, cumprindo a estas entidades a fiscalização da empresa para garantir que os direitos dos cidadãos nunca são postos em causa.

---

<sup>104</sup> Aliás, decorre do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de Novembro, a obrigatoriedade das concessionárias rodoviárias enviarem a esta entidade administrativa (bem como à Autoridade Nacional de Protecção Civil) as informações que esta solicitar, no exercício das suas funções.

<sup>105</sup> Assim, faz ainda sentido que se aplique, através do seu artigo 4.º, o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, com a actual redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro, diploma que aprovou o novo Código de Processo nos Tribunais Administrativos).

## 5.8. Regulação

A *Infraestruturas de Portugal, S. A.* está também sujeita a regulação. Porque se insere num sector aberto à concorrência e, conseqüentemente, deve ser promovida a protecção dos seus consumidores.

As entidades com poderes regulatórios integram a Administração Pública Independente. Estes órgãos administrativos são qualificados pela CRP (nomeadamente, pelo n.º 3 do artigo 267.º), e pela lei, de forma expressa (veja-se, a este propósito a alínea c) do n.º 4 do artigo 2.º do Código de Procedimento Administrativo<sup>106</sup>), como independentes.

No caso das estradas, a entidade competente para regular este sector económico é o *IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P.* (a agora *AMT - Autoridade da Mobilidade e dos Transportes*<sup>107</sup>), que dispõe de poderes de regulação neste sector, não se confundindo, pois, com a própria empresa, *Infraestruturas de Portugal, S. A.* (que apenas gere o sector).

Esta qualificação da *AMT - Autoridade da Mobilidade e dos Transportes* enquanto entidade reguladora está expressamente prevista na alínea g) do n.º 3 do artigo 3.º e no n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto.<sup>108</sup>

Ambas prosseguem o interesse público. Mas no caso do *AMT* envolve a regulação do sector rodoviário, e o caso da *Infraestruturas de Portugal, S. A.* envolve a prossecução de um interesse público através da gestão do próprio sector (a empresa, ao gerir o sector, não se pode regular a si própria, tendo o Estado criado estas entidades independentes precisamente para que haja uma regulação séria, exigente e transparente). Mais: as entidades com poderes regulatórios não dependem do Governo,<sup>109</sup> e as

---

<sup>106</sup> Esta, aliás, é uma das novidades do novo CPA. Apesar de não haver dúvidas de que as entidades administrativas independentes são órgãos administrativos, o novo Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro, veio agora expressamente reconhecê-las enquanto tal.

<sup>107</sup> Entidade que ficou com as suas atribuições em matéria de regulação, de promoção e defesa da concorrência no âmbito dos transportes terrestres, fluviais e marítimos).

<sup>108</sup> Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação.

<sup>109</sup> A prova desta afirmação é o facto de a composição destas entidades não depender da escolha do Governo, mas sim, na maior parte dos casos, da Assembleia da República, e pelo facto de reunir personalidades das mais diversas proveniências. Outras características que provam esta independência prendem-se com o facto de os titulares destes órgãos serem inamovíveis, quase

empresas públicas, embora apenas sujeitas a poderes de tutela e superintendência, obedecem, de certa forma, aos planos gerais que o partido da governação aplica no momento.<sup>110</sup>

Ora, apesar das empresas públicas serem dotadas de autonomia a vários níveis, não podem definir um plano político e governativo próprio e completamente distante daquele que foi traçado pelo partido no Governo - este plano deve ser respeitado. Esta lógica não é aplicável, porém, às entidades administrativas independentes.<sup>111</sup>

As principais competências<sup>112</sup> destas entidades são, de facto, e no que importa à regulação do sector rodoviário, a de dar pareceres vinculativos (influenciando determinantemente o poder decisório) e a de aplicar coimas e sanções. Mas essencialmente fiscalizam “*o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais pelos operadores do setor, designadamente concessionários e subconcessionários, bem como propor a aplicação de sanções contratuais*”, conforme se pode ler na alínea i) do artigo 4.º do Anexo que aprovou os Estatutos do, então, IMT.

As entidades administrativas independentes com poderes regulatórios, como é o caso do AMT, exercem apenas uma função: regulação.<sup>113</sup> Mas quando tem de existir regulação?

Quando uma actividade económica “(...) desenvolvida por uma empresa pública ou por uma empresa concessionária, em regime de monopólio (...)”<sup>114</sup> se abra, em

---

sempre com mandatos não renováveis, e funcionam junto da Assembleia da República (devendo prestar contas a este órgão de soberania, e tomando posse perante esta), ou pelo facto de não serem incluídas no Orçamento de Estado.

<sup>110</sup> Esta conclusão é inevitável. No mesmo sentido, António Fernandes de Oliveira, *O Governo dos Órgãos de Soberania: Uma Introdução, in O Governo das Organizações, A Vocação universal do Corporate Governance*, Almedina 2011, página 724, ao afirmar que “(...) a realidade jurídico-constitucional “partido político” controla as realidades jurídico-constitucionais “Assembleia da República” e “Governo”.”

<sup>111</sup> Diogo Freitas do Amaral (com colaboração de: Luís Fábrica, Jorge Pereira da Silva e Tiago Macieirinha), *Curso de...*, página 269, justifica esta proibição de intromissão do Governo no facto de existir “(...) especial sensibilidade das matérias em causa e, sobretudo, pela sua estrita ligação à tutela de direitos, liberdades e garantias (...)”.

<sup>112</sup> Estas entidades têm também outros poderes, tais como o de concessão de licenças ou autorizações, decisão sobre queixas apresentadas por particulares, efectuar registos, aprovar regulamentos, ou ainda a possibilidade de darem pareceres não vinculativos.

<sup>113</sup> Como sabemos nem sempre foi assim. No Estado Liberal, o Estado intervinha o mínimo possível. Já no Estado Social, tipicamente prestador de serviços, teve um papel intervencionista na economia. E só posteriormente, um pouco na decorrência da falência do Estado Social, é que surgiu o Estado Regulador, tendo existido um certo recuo nas funções sociais do Estado, garantindo apenas o necessário para a prossecução do interesse público.

determinada altura, ao mercado concorrencial. No caso das estradas, a partir do momento em que estas são geridas pela *Infraestruturas de Portugal, S. A.*, num mercado onde actuam outros operadores, tem de haver regulação – porque estamos perante um sector económico relevante para o país, e porque não pode ser a própria empresa a regular todo o sector. Importa, assim, encontrar uma entidade administrativa independente capaz de o fazer, porque se trata do interesse público dos cidadãos.

Entre as empresas que operem no domínio das estradas tem, pois, que existir uma concorrência saudável, no sentido da protecção dos consumidores, e, se necessário, dos direitos fundamentais dos cidadãos. Para tal, podemos contar com o trabalho do regulador deste sector.

---

<sup>114</sup> Diogo Freitas do Amaral (com colaboração de: Luís Fábrica, Jorge Pereira da Silva e Tiago Macieirinha), *Curso de...*, página 277.

## 5.9. Regime de responsabilidade civil aplicável

A *Infraestruturas de Portugal, S. A.* (bem como a anterior empresa *EP – Estradas de Portugal, S. A.* o estava) está ainda sujeita ao “*Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas*”, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.<sup>115</sup>

Ora, os gestores das empresas públicas exercem uma função administrativa,<sup>116</sup> estando naturalmente sujeitos ao escrutínio pelo exercício das suas funções, e sendo naturalmente responsáveis pela prática de actos ilícitos. Concluindo, estão vinculados ao regime de responsabilidade civil extracontratual dos titulares de órgãos, funcionários e agentes do Estado.

Esta responsabilidade civil extracontratual<sup>117</sup> envolve, no entanto, a violação de direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (conforme exige o artigo 7.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro e conforme vem ainda previsto nos artigos 22.º e 271.º, ambos da CRP).

No entanto, não basta a prova desta violação para que os titulares de órgãos, funcionários e agentes do Estado e Demais Entidades Públicas serem responsabilizados através deste regime. Têm de praticar estes actos no âmbito da sua função (ou seja, actos funcionais, como refere o artigo 7.º do diploma referido - “*no exercício da função administrativa e por causa desse exercício*”).

Se praticarem actos pessoais, fora do exercício das suas funções, serão responsabilizados pelas regras gerais de responsabilidade civil – criminal ou civilmente.

O próprio artigo 28.º do Anexo I do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de Maio compara este regime de responsabilidade civil ao dos comissários, expressamente previsto no artigo 500.º do Código Civil – o que é compreensível, dada a relação, nos

---

<sup>115</sup> Já com a alteração dada pela Lei n.º 31/2008, de 17 de Julho.

<sup>116</sup> E não uma função jurisdicional (12.º e seguintes do referido diploma) ou politico-legislativa (artigos 15.º e seguintes).

<sup>117</sup> E não contratual, pois não se trata de uma violação de direitos de crédito provenientes da celebração de contratos – nestes casos, aplica-se o artigo 325.º do Código dos Contratos Públicos (a que o Código Civil faz expressa remissão).

dois casos, entre comitente/comissário ou Estado e Demais Entidades Públicas/titulares de órgãos, funcionários ou agentes.

Ainda sobre a responsabilidade civil extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, deve mencionar-se a possibilidade de o Estado (neste caso, e a *Infraestruturas de Portugal, S. A.*) exercer o direito de regresso contra estas entidades. Ou seja, verificando-se a aplicação deste regime, pode o Estado, perante os titulares da *Infraestruturas de Portugal, S. A.*, exercer o direito de regresso.<sup>118</sup> No entanto, só em casos de “*dolo*” ou “*culpa grave*” (ou seja, em casos que extravasam a supervisão do próprio Estado).

Há ainda os casos de “*culpa de serviço*”, previstos nos números 3 e 4 do artigo 7.º da Lei, em que não é possível imputar a culpa a um determinado titular de órgão, agente ou funcionário do Estado. Nestes casos, imputa-se a culpa ao “*funcionamento anormal de serviço*”. Ou seja, não se conseguindo descortinar qual o funcionário da *Infraestruturas de Portugal, S. A.* que violou certo direito ou interesse legalmente protegido de um cidadão, a culpa será da empresa.

---

<sup>118</sup> E pode até fazê-lo, desde logo, no âmbito da concessão celebrada com a empresa (conforme o disposto na Base 73 do Contrato de Concessão). Este regime de responsabilidade solidária decorre ainda do previsto no n.º 4 do artigo 271.º da CRP, e nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.

## 6. CONCLUSÕES

A presente dissertação teve como objectivo a análise ao sector rodoviário e à forma como este é governado em Portugal. Aqui chegados, podemos concluir que a *Infraestruturas de Portugal, S. A.*, com a actual configuração de empresa pública sob a forma de sociedade anónima, tem condições para gerir bem as estradas portuguesas, porquanto configura uma entidade pública eficaz, transparente e aberta aos cidadãos.

Porque julgamos que a empresa não deve alterar a sua estrutura jurídica e, conseqüentemente, o modo como é governada?

Em primeiro lugar, porque se lhe aplica o direito privado, nomeadamente o direito societário, essencialmente regulado pelo Código das Sociedades Comerciais. E essa aplicação (a que tantos diplomas, por nós enumerados, fazem referência) favorece a empresa, porque é hoje muito melhor governada – e com melhores resultados financeiros – do que no passado. Assim, e como tivemos oportunidade de referir, os conceitos de (“*new*”, “*public*” e “*good*”) “*governance*”, na medida em que não contrariem as normas de direito público a que a empresa está sujeita, devem ser aplicados, porque potenciam a defesa do interesse público em causa (no caso das estradas, a segurança rodoviária). No fundo, a aplicação destas regras fomenta as boas práticas e otimiza o desempenho das empresas públicas, reforçando a sua competitividade e a sua capacidade de financiamento.

Demostrámos, assim, existirem vários corolários da aplicação destas regras à *Infraestruturas de Portugal, S. A.*: (i) desde logo, a aplicação de um dos modelos societários previstos no Código das Sociedades Comerciais (Conselho de Administração Executivo, Conselho Geral e de Supervisão e Revisor Oficial de Contas); (ii) o facto de a empresa pública em questão também ter administradores executivos e não executivos; e, por último, (iii) o facto de se lhe aplicarem princípios de direito societário (entre outros, da independência da auditoria, da rotação e limitação de mandatos, e da prestação de informações anuais sobre o bom governo).

Ou seja, a lógica subjacente às empresas privadas – a prossecução do lucro – não deve ser contrária aquela que prosseguem as empresas públicas (como é o caso da

*Infraestruturas de Portugal, S. A.*) - a prossecução do interesse público. O lucro e o interesse público podem ser conciliáveis, e o primeiro pode até potenciar o segundo.

Em segundo lugar, a *Infraestruturas de Portugal, S. A.*, enquanto empresa pública (embora nem sempre tenha tido esta estrutura, como tivemos oportunidade de dar nota no capítulo respeitante à história da empresa), integra a Administração Indirecta do Estado. E porque é uma empresa pública (aplicando-se-lhe, assim, o Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro), e não um instituto público, esta é gerida de forma empresarial.

E esta empresa pública em específico gere um dos sectores mais importantes do Estado (o sector rodoviário) - financiado e detido exclusivamente pelo Estado (nomeadamente, detida pelo Ministério das Finanças – mais precisamente pela Direcção-Geral do Tesouro e das Finanças, entidade detentora das acções da empresa).

Quanto aos objectivos que a empresa deve prosseguir, o Estado celebra contratos de gestão com os gestores que dirigem a empresa, onde são fixados os objectivos que estes últimos devem prosseguir (anuais e plurianuais).

Como também tivemos oportunidade de dar nota, o Estado celebrou em 2007 com a então *EP - Estradas de Portugal, S. A.* um contrato de concessão, onde exerce poderes enquanto concedente. A partir desta data, a empresa passou a ser a concessionária geral da RRN, responsável por gerir as estradas portuguesas, aplicando critérios de transparência de custos e tarifas ao sector rodoviário, tendo como missão reduzir a sinistralidade e tornar o sector auto-sustentável.

Além de concessionária, a *Infraestruturas de Portugal, S. A.* exerce também a posição de concedente, tendo concessionado algumas estradas a empresas privadas – possibilidade prevista e aceite no contrato de concessão celebrado com o Estado.

Com a celebração da concessão com o Estado, foi possível cumprir metas mais exigentes por parte da empresa, razão pela qual o Estado concessionou a gestão da RRN à empresa em análise.

Ou seja, o Estado desempenha dentro desta empresa pública quatro funções importantíssimas: (i) função de accionista único (detentor de todo o capital da empresa); (ii) é uma das partes do contrato de gestão (a outra parte são, como referimos atrás, os

gestores públicos da empresa); (iii) exerce poderes de tutela e superintendência sobre a empresa (através da emissão de recomendações, o que o faz através das Resoluções de Conselho de Ministros); e, por último, (iv) é concedente (função que adquiriu com a celebração do contrato de concessão de exploração ou de gestão do domínio público, em 2007, com a então EP - *Estradas de Portugal, S. A.*).

Em terceiro lugar, aplica-se a esta empresa, bem como às restantes empresas públicas, o Estatuto dos Gestores Públicos. Nomeadamente, pretende-se regular o modo como estes são designados e o regime de impedimentos que se lhes aplica.

Mas muito mais relevante, estabelece-se alguns critérios para a admissão destes gestores na *Infraestruturas de Portugal, S. A.* (por exemplo, a exigência da “*comprovada idoneidade, mérito profissional, competência e experiência, bem como sentido de interesse público*”) – o que comprova a transparência e imparcialidade pretendidas (e alcançadas).

Diferente do regime aplicável aos gestores é o regime aplicável aos trabalhadores da *Infraestruturas de Portugal, S. A.*, que tanto podem ter contratos de trabalho nos termos do Código do Trabalho (naturalmente com as devidas especificidades), como contratos de trabalho em regime de funções públicas.

E a protecção destes trabalhadores configura um dos poderes de autoridade da empresa. Mas esta possui outros poderes de autoridade, como a expropriação por utilidade pública ou o licenciamento e concessão.

Também a prossecução destes poderes de autoridade são essenciais para a concretização do interesse público dos cidadãos, nomeadamente da transparência, descentralização, eficiência e abertura aos cidadãos. Porque se a empresa não tivesse tais poderes, encontraria mais entraves à prossecução do interesse público.

Em quarto lugar, as estradas portuguesas estão sujeitas ao regime de domínio público previsto na nossa Constituição. Este regime confere às estradas portuguesas o respeito, por terceiros, por estes bens – situação que não se verifica quanto aos bens privados da empresa.

O regime de domínio público aplicável às estradas muito contribui para a prossecução do interesse público, porquanto protege estes bens dos cidadãos, detentores das estradas portuguesas.

Em quinto lugar, a *Infraestruturas de Portugal, S. A.* está também sujeita a poderes de fiscalização (por diversas entidades, atrás elencadas) e regulação (por uma entidade independente), que também muito contribuem para a prossecução do interesse público.

Em sexto e último lugar, concluímos que sempre que se verifique que um titular, órgão ou agente da *Infraestruturas de Portugal, S. A.* pratique um facto ilícito no exercício da sua função administrativa, poderá estar sujeito ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, o que demonstra, uma vez mais, que o interesse público não é posto de lado, responsabilizando os titulares do exercício de funções administrativas por actos contrários à eficiência, transparência e abertura aos cidadãos.

## 7. BIBLIOGRAFIA

ABREU, Jorge Manuel Coutinho de, *Privatização de Empresas Públicas e Empresarialização Pública, N.º 3 da Coleção, Série Miscelâneas do IDET*, Almedina, 2004

ABREU, Jorge Manuel Coutinho de, *Governança das Sociedades Comerciais*, Almedina, 2.ª Edição, 2010

ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teoria Geral do Direito Administrativo – O Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo*, Almedina, 3.ª Edição, 2015

AMARAL, Diogo Freitas do, (Colaboração de: Luís Fábica, Jorge Pereira da Silva e Tiago Macieirinha), *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, Almedina, 4.ª Edição, 2015

AMARAL, Diogo Freitas do, (Colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal), *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, Almedina, 3.ª Edição, 2016

AMARAL, Diogo Freitas do/Lino Torgal, *Estudo sobre concessões e outros actos da Administração (Pareceres)*, Almedina, 2002

AMARAL, Diogo Freitas do, *As Modernas Empresas Públicas Portuguesas*, Lisboa, 1971

CABO, Sérgio Gonçalves do, *A Concessão de Exploração de Empresas Públicas*, Lisboa, 1992

CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, *Regime da Responsabilidade da Administração Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas – Anotado*, Coimbra Editora, 2.ª Edição, 2011

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, Almedina, Reimpressão da 10.ª Edição, 2015

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Volume II, Almedina, Reimpressão da 10.ª Edição, 2013

CAETANO, Marcello, *O Problema da Dominalidade dos Bens Afectos à Exploração de Serviços Públicos Concedidos*, in *O Direito*, n.º 2, ano 73.º, Fevereiro 1941

CÂMARA, Paulo, *Vocação e Influência Universal do Corporate Governance: Uma Visão Transversal Sobre o Tema*, in *O Governo das Organizações, A vocação universal do Corporate Governance*, Almedina, 2011, páginas 13 a 42

CANOTILHO, J. J. GOMES e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 4.ª Edição revista, 2007

CARVALHO, Raquel, *Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas*, Universidade Católica Editora, 2014

CASTRO, João Canto e, *Uma apreciação geral do regime jurídico geral aplicável às parcerias público-privadas*, *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*, n.º 15, 2009

CAUPERS, João e Vera Eiró *Introdução ao Direito Administrativo*, Âncora Editora, 12.ª Edição, 2016

COLLAÇO, João Maria Tello de Magalhães, *Concessões de serviços públicos (sua natureza jurídica)*, Coimbra Editora, 2.ª Edição, 1928

CORREIA, Fernando Alves, *A Concessão de Uso Privativo do Domínio Público: Breves Notas Sobre o regime jurídico de um instrumento de valorização e rentabilização dos bens dominiais*, *Direito e Justiça*, VI Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo, Universidade Católica Editora, 2005

D´ALTE, Sofia Tomé, *A Nova Configuração do Sector Empresarial do Estado e a Empresarialização dos Serviços Públicos*, Almedina, 2007

ESTORNINHO, Maria João, *Concessão de serviços públicos – que futuro?*, *Direito e Justiça*, VI Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo, Universidade Católica Editora, 2005

ESTORNINHO, Maria João, *A fuga para o Direito Privado*, Almedina, 2.ª Edição, 2009

FRANCO, António L. de Sousa, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Volume I, Reimpressão da 4.<sup>a</sup> Edição, Almedina, 2015

FRANCO, António L. de Sousa, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Volume II, Reimpressão da 4.<sup>a</sup> Edição, Almedina, 2015

GONÇALVES, Pedro Costa, Colaboração de Carla Machado e José Azevedo Moreira, *Direito dos Contratos Públicos*, Almedina, 1.<sup>a</sup> Edição, Reimpressão, 2016

GONÇALVES, Pedro, *A Concessão de Serviços Públicos*, Almedina, 1999

GONÇALVES, Pedro, *O Contrato Administrativo – Uma Instituição do Direito Administrativo do Nosso Tempo*, Almedina, 2003

GONÇALVES, Pedro Costa, *Entidades privadas com poderes públicos*, Almedina

GONÇALVES, Pedro Costa e Margarida Olazabal Cabral (Coordenação), *O Governo da Administração Pública*, Almedina, 2013

LEITÃO, Alexandra, *Contratos Interadministrativos*, Almedina 2015

LINO, Duarte Schmidt e Pedro Lomba, *Democratizar o Governo das Empresas Públicas: O Problema do Duplo Grau de Agência, O Governo das Organizações, A vocação universal do Corporate Governance*, Almedina, 2011, páginas 683 a 719

MACHETE, Pedro, *Incompatibilidades e impedimentos no novo Estatuto do Gestor Público: a ética de serviço público e as formas jurídico-organizatórias das empresas*, in *Liberdade e Compromisso – Estudos dedicados ao Professor Mário de Campos Pinto*, Volume II, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2009

MATOS, André Salgado de e Marcelo Rebelo de Sousa, Tomo I, *Direito Administrativo Geral – Introdução e Princípios Fundamentais*, Dom Quixote, Reimpressão da 3.<sup>a</sup> Edição, 2016

MATOS, André Salgado de e Marcelo Rebelo de Sousa, Tomo III, *Direito Administrativo Geral – Actividade Administrativa*, Dom Quixote, Reimpressão da 2.<sup>a</sup> Edição, 2016

MATOS, André Salgado de e Marcelo Rebelo de Sousa, Tomo III, *Responsabilidade Civil Administrativa – Direito Administrativo Geral*, Dom Quixote, Reimpressão da 1.<sup>a</sup> Edição, 2010

MATOS, André Salgado de e Marcelo Rebelo de Sousa, *Contratos Públicos, Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Dom Quixote, Reimpressão da 2.<sup>a</sup> Edição, 20010

MEDEIROS, Rui, *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas*, Universidade Católica Editora, 2013

MIRANDA, Jorge e Rui Medeiros, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006

MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, *O Domínio público - O critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Almedina, 2006

MOREIRA, José Carlos Martins, *Do domínio público*, Coimbra Editora, 1931

NUNES, António José Avelãs, *Os caminhos da Privatização da Administração Pública, IV Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo, Studia Iuridica*, Coimbra Editora, 2001

OLIVEIRA, António Fernandes de, *O Governo dos Órgãos de Soberania: Uma Introdução, O Governo das Organizações, A vocação universal do Corporate Governance*, Almedina, 2011, páginas 721 a 768

OTERO, Paulo, *Vinculação e liberdade de conformação jurídica do sector empresarial do Estado*, Coimbra Editora, 1998

OTERO, Paulo, *Privatizações, Reprivatizações e Transferências de Participações Sociais no Interior do Sector Público*, Coimbra Editora, 1999

OTERO, Paulo e Pedro Costa Gonçalves, *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume V, Almedina, 2011

OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, Almedina, 2016

RAIMUNDO, Miguel Assis, *As Empresas Públicas nos Tribunais Administrativos*, Almedina, 2007

Rui Guerra da Fonseca, *Autonomia Estatutária das Empresas Públicas e Descentralização Administrativa*, Almedina, 2005

SILVA, Jorge Andrade da, *Código dos Contratos Públicos – Revista e Atualizada*, Almedina, 4.<sup>a</sup> Edição, 2013

SILVA, Manuel Porto João Nuno Calvão da, *Corporate Governance nas Empresas Públicas*, in *Separata da Revista “Temas de Integração”*, 1.º e 2.º Semestre de 2009, n.ºs 27 e 28

SIMÕES, Tânia Cardoso, *Empresa Pública e Sector Empresarial do Estado, Breve Estudo de Direito Comparado*, in *Estudos sobre o Novo Regime do Sector Empresarial do Estado* (Organização de Eduardo Paz Ferreira), Almedina, 2000

VICENTE, Pedro, *Corporate Governance e Setor Empresarial Público em Portugal*, Almedina, 2015

## **8. LISTA DE FONTES**

- Dicionário: Editora da Língua Portuguesa, Porto Editora, Porto, 2014
- Site: [www.infraestruturasdeportugal.pt](http://www.infraestruturasdeportugal.pt)