



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

# A Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão

Em busca do melhor modelo de gestão à luz da Lei  
n.º 31/2017, de 31 de maio

Catarina Branco Ribeiro

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2022





UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

# A Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão

Em busca do melhor modelo de gestão à luz da Lei  
n.º 31/2017, de 31 de maio

Catarina Branco Ribeiro

Orientador: Professor Doutor Pedro Cerqueira Gomes

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2022



*«Se a memória, como os livros  
emprestados, ficasse esquecida  
anos a fio e se tornasse, por  
usucapião, pertença de outro».*

Pedro Mexia

## **Agradecimentos**

Não obstante a presente dissertação de mestrado ter resultado da minha maior dedicação ao tema selecionado, certo é que o resultado final que ora apresento não teria sido possível sem o incondicional apoio e constante incentivo de várias pessoas que desempenharam um papel fundamental neste meu trajeto, pelo que se impõe manifestar a minha mais sincera gratidão.

Desde logo, ao Professor Doutor Pedro Cerqueira Gomes, orientador desta tese, por nortear todo o trabalho efetuado a título de pesquisa, bem como pela sua disponibilidade e eterna paciência no desenvolvimento, gestão e conclusão deste projeto.

Agradeço também ao corpo docente da Universidade Católica pelo papel que desempenharam durante o Mestrado que ora termina, incentivando o meu desenvolvimento pessoal e académico.

Dirijo um especial agradecimento a todos aqueles que, gentilmente, dispuseram do seu tempo para rever este texto, tornando-o num trabalho melhor e, ainda, mas não em último, um sentido agradecimento àqueles que, através do seu amparo constante e compreensão amiga, o tornaram possível.

Por fim, à Raquel, por me ensinar o valor e o desvalor das coisas e pelo apoio verdadeiramente incondicional sem motivo aparente.

## **Resumo**

A presente dissertação ocupa-se do estudo da atividade de distribuição de energia elétrica em baixa tensão, mormente dos seus aspetos jurídicos.

Atendendo ao terminus do prazo de vigência da generalidade dos contratos de concessão municipal, é este o momento azado para que os Municípios ponderem a possibilidade de optar por um novo modelo de gestão que assegure a otimização da exploração desta atividade.

Partindo de uma reflexão crítica acerca das diferentes soluções organizativas juridicamente admissíveis (incluindo a até aqui vigente), procuraremos, nesta análise, oferecer um contributo para a identificação daquela que melhor permitirá prosseguir o interesse público em presença, aferindo das vantagens e inconvenientes de cada uma, numa lógica comparativa que se espera sem perda de objetividade.

**Palavras-Chave:** Distribuição BT; Modelos de Gestão; Concessões Municipais; Gestão Direta; Empresa Local.

## **Abstract**

The present dissertation focuses on the activity of low voltage distribution system, mainly of its legal aspects.

Due to the expiry of the term of validity of municipal concession contracts, this is the right moment for Counties to consider the possibility of opting for a new management model that ensures the optimization the exploitation of this activity.

Starting from a critical reflection of the different legally admissible organizational solutions (including the one currently in force), we will seek, in this analysis, to offer a contribution to the identification of the one that will best allow the pursuit of the public interest in question, assessing the advantages and disadvantages of each one, in a comparative logic that is expected without loss of objectivity.

**Keywords:** BT Distribution; Management Models; Municipal Concessions; Direct Management; Local Company

## Índice

Agradecimentos.....	6
Resumo.....	7
Abstract .....	7
Lista de siglas e abreviaturas.....	9
I. Introdução: objeto, metodologia e sequência .....	10
II. Breve enquadramento histórico-legislativo do setor elétrico em Portugal.....	11
III. Em especial: a distribuição de energia elétrica em baixa tensão.....	18
IV. Os diferentes modelos de gestão à luz do novo quadro legislativo resultante da Lei n.º 31/2017, de 31 de maio .....	24
A. Gestão privada: concessionada a empresas privadas.....	27
B. Gestão pública direta: através de serviços municipais ou municipalizados .....	37
C. Gestão pública indireta: constituição de uma empresa (inter)municipal.....	40
V. Conclusão.....	47
VI. Referências Bibliográficas .....	48

## **Lista de siglas e abreviaturas**

<b>ANMP</b>	Associação Nacional de Municípios Portugueses
<b>AP</b>	Administração Pública
<b>BT</b>	Baixa Tensão
<b>CA</b>	Código Administrativo
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>CRP</b>	Constituição da República Portuguesa
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>DA</b>	Direito Administrativo
<b>DGEG</b>	Direção-Geral de Energia e Geologia
<b>DUE</b>	Direito da União Europeia
<b>EA</b>	Entidades Adjudicantes
<b>EDP</b>	Energia de Portugal
<b>EM</b>	Estados Membros
<b>ERSE</b>	Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
<b>INESC TEC</b>	Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores, Tecnologia e Ciência
<b>RND</b>	Rede Nacional de Distribuição
<b>RNT</b>	Rede Nacional de Transporte
<b>SEN</b>	Sistema Elétrico Nacional
<b>TFUE</b>	Tratado de Funcionamento da União Europeia
<b>TUE</b>	Tratado da União Europeia
<b>TJUE</b>	Tribunal de Justiça da União Europeia
<b>UE</b>	União Europeia

## **I. Introdução: objeto, metodologia e sequência**

Na presente dissertação pretende levar-se a cabo uma abordagem jurídica, necessariamente perfunctória, da temática da distribuição de energia elétrica em baixa tensão.

Visaremos, primordialmente, antolhar a questão de saber como será assegurado o exercício desta atividade no futuro, matéria que assume, hoje, particular acuidade e relevância, tendo presente o fim concomitante do prazo de vigência da generalidade dos contratos de concessão municipais de distribuição de eletricidade em BT.

Mais especificamente, e em esforço de circunscrição, dir-se-á que pretendemos proceder a uma (necessariamente breve) análise jurídica desta matéria à luz da mais recente legislação relevante neste âmbito, nomeadamente atento o quadro legal instituído pela Lei n.º 31/2017, de 31 de maio, e pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 5/2018, datada de 11 de janeiro do mesmo ano.<sup>1</sup>

Para o efeito, e como pressuposto inicial do tema vindo de enunciar, importará proceder a uma adequada introdução do contexto em que vem sendo instituído o quadro legal de referência do setor elétrico em Portugal, com especial enfoque na atividade de distribuição em BT, e à explicação do estado hodierno da questão que subjaz a esta nossa reflexão.

Uma vez percorrido tal périplo, estaremos (assim se espera) em condições de enunciar e descrever criticamente os principais modelos de gestão com os quais se deparam, por ora, os Municípios, com vista à prestação desta atividade. Pretendemos, assim, através de uma análise crítica e juridicamente sustentada, identificar as vantagens e desvantagens de cada um dos modelos, de forma a contribuir para a identificação da opção que permita prosseguir o interesse público em presença, concretizando o princípio da boa administração, bem como a prossecução da democracia do poder local.

---

<sup>1</sup> A Lei 31/2017, de 31 de maio, aprovou os princípios e as regras gerais relativos à organização dos procedimentos concursais para atribuição, por contrato, das concessões destinadas ao exercício, em exclusivo, da atividade de exploração das redes municipais de distribuição de eletricidade em baixa tensão. Este diploma foi, posterior e sequencialmente, complementado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2018, de 11 de janeiro, que aprovou o programa de ações e estudos a desenvolver pela ERSE nesta matéria.

## II. Breve enquadramento histórico-legislativo do setor elétrico em Portugal

O setor elétrico é um dos sistemas mais complexos que o homem logrou desenvolver e do qual se vem servindo ao longo do tempo, para seu benefício e conforto, assumindo um papel incontornável no nosso quotidiano.

Em concreto, é possível descrever, sinteticamente, o sistema elétrico como um conjunto de subsistemas “*compostos pelos elementos essenciais ao funcionamento seguro e regular do setor elétrico*”.<sup>2</sup> Assim, a montante, este sistema é composto por um agregado de electroprodutores com recurso a grandes centrais térmicas (alimentadas a carvão, petróleo ou gás natural) ou a recursos naturais inesgotáveis (de fonte eólica, fotovoltaica, hídrica ou a biomassa) com vista à produção de energia.

Por outro lado, e numa lógica sequencial, a energia produzida por estes recursos energéticos é injetada e conduzida através de uma rede de transporte de eletricidade em muito alta e alta tensão, sendo que esta vai diminuindo à medida que a rede se aproxima dos centros de consumo, passando pela rede nacional de distribuição em média e alta tensão, até chegar à rede municipal de distribuição em BT.

É esta última componente do sistema que permite a comercialização da energia elétrica, isto é, o fornecimento da eletricidade a clientes finais que dela retiram as mais diversas utilidades.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Adotamos a formulação de PEDRO GONÇALVES do SEN como um conjunto de subsistemas, em contraposição com o consagrado no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, de acordo com o qual o SEN é constituído pelo “*conjunto de princípios, organizações, agentes e instalações elétricas relacionados com as actividades abrangidas pelo presente decreto-lei no território nacional*”. – Cfr. GONÇALVES, Pedro (2008) – *Regulação, Electricidade e Telecomunicações, Estudos de Direito Administrativo da Regulação*, Col. “Direito Público e Regulação” n.º 7, CEDIPRE, Coimbra Editora, p. 91. Esta noção foi mantida pelo Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, que revogou o Decreto-Lei n.º 29/2006 a que se refere o autor, correspondendo, atualmente, à alínea mmm) do artigo 3.º do mesmo.

<sup>3</sup> Na expressiva metáfora de FILIPE MATIAS SANTOS, a relação entre as atividades de transporte, distribuição e comercialização de energia elétrica assemelha-se àquela estabelecida entre as estradas e as autoestradas, na medida em que os operadores e os distribuidores cobram aos comercializadores tarifas pelo acesso às suas infraestruturas, tal como os operadores das redes cobram uma portagem aos seus utilizadores. Assim se pretende evidenciar que os operadores de rede de distribuição em BT não compram nem vendem energia sendo uma atividade completamente distinta da de comercialização. – Cfr. SANTOS, Filipe Matias (2019) – *Perspetivas regulatórias sobre o futuro da distribuição de eletricidade em baixa tensão, in Os Municípios e a Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão*, coord. João Pacheco de Amorim e Carlos José Batalhão, Braga: AEDREL, p. 20.

Em face do descrito, é possível identificar as quatro grandes atividades que compõem o SEN: a produção, o transporte, a distribuição e a comercialização de eletricidade – conforme estabelece o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro.

Ora, este setor encontra-se marcado por diversas particularidades que estão na origem de problemas próprios que se devem, em grande medida, ao facto de a eletricidade constituir um produto energético secundário, produzido a partir de fontes primárias, e de ser um bem não armazenável em quantidades consideráveis – o que significa que, em cada momento, é necessário garantir um bom nível de harmonização entre a produção e o consumo.

Tais características condicionam, de forma determinante, o comportamento dos atores do setor elétrico no desenvolvimento das diferentes atividades que o integram, bem como a gestão das próprias infraestruturas que compõem a indústria de rede. Com efeito, são estas propriedades da eletricidade que justificam que determinadas atividades, como o transporte e a distribuição, se apresentem como monopólios naturais, isto é, atividades onde a duplicação da rede elétrica num mesmo território se afigura económica, ambiental e urbanisticamente não recomendável, vigorando uma exigência de unicidade territorial das redes elétricas.<sup>4</sup>

Em Portugal, o desenvolvimento deste setor presenciou um momento determinante de expansão a partir da década de 50 do século XX, no período pós-guerra, tendo sido marcada pela construção de grandes centrais térmicas e de centros electroprodutores de energia hídrica e, ainda, pela construção de uma RNT responsável pela interligação dos diferentes centros produtores de energia elétrica.

Nessa senda, a autonomização do setor elétrico no nosso país associa-se à aprovação da Lei n.º 2002, em 26 de dezembro de 1944,<sup>5</sup> que estabeleceu os princípios da produção, transporte e distribuição de energia elétrica, assumindo o projeto da

---

<sup>4</sup> GONÇALVES, Pedro (2008) – *Regulação...*, *cit.*, pp. 81 e 82.

<sup>5</sup> O primeiro diploma normativo referente à produção e fornecimento de energia elétrica do nosso país remonta, na verdade, a 1911, com a aprovação da Lei da Organização dos Correios, Telégrafos, Telefones e Fiscalização das Indústrias Elétricas, de 24 de maio.

eletrificação como um empreendimento da responsabilidade do Estado que visa, no essencial, assegurar o “*novo serviço público*” de eletricidade.<sup>6</sup>

Todavia, é hoje pacífico que o trabalho fundamental na eletrificação de todo o território foi desenvolvido apenas após o 25 de abril de 1974.

Como tal, o modelo português assentava, até ali (1974), e na esteira da tradição europeia, na repartição vertical do setor, num modelo de distribuição de papéis entre o Estado e os Municípios.<sup>7</sup> Vale isto por dizer que até à liberalização do setor, o mercado era composto por empresas verticalmente integradas,<sup>8</sup> que controlavam todas as atividades que compõem o SEN, sendo que o conjunto destas atividades era explorado, diretamente, em parte pelo Estado, em parte pelos Municípios.

Sucedede que esta realidade veio a sofrer uma alteração relevante com a aprovação do Decreto-Lei n.º 205-G/75, de 16 de abril, que procedeu à nacionalização das empresas exploradoras do serviço público de produção, transporte e distribuição de energia elétrica – incluindo a distribuição em baixa tensão –, ao determinar a transferência das respetivas instalações “*para a entidade económico jurídica que resultasse da reestruturação das empresas nacionalizadas*” – cfr. n.º 2 do artigo 12.º do supramencionado diploma.<sup>9</sup>

Nessa senda, em 1976, com a aprovação do Decreto-Lei n.º 502/76, de 30 de junho, assistimos à criação de uma empresa pública única e monopolista, encarregue da exploração do serviço de produção, transporte, distribuição e comercialização de energia elétrica no território do Continente, em regime de exclusividade – a Eletricidade de Portugal – Empresa Pública (EDP).

---

<sup>6</sup> Sobre o fornecimento de energia elétrica como um “serviço público essencial”, vide GOUVEIA, Rodrigo (2001) – *Os serviços de interesse geral em Portugal*, Col. “Direito Público e Regulação” n.º 2, CEDIPRE, Coimbra Editora, pp. 59-68.

<sup>7</sup> Cfr. GONÇALVES, Pedro; Rodrigo ESTEVES DE OLIVEIRA (2011) – *As concessões municipais de distribuição de eletricidade*, Col. “Direito Público e Regulação” n.º 1, CEDIPRE, Coimbra Editora, pp. 19-24.

<sup>8</sup> De acordo com a alínea y) do artigo 3.º do Decreto-Lei 15/2022, são consideradas empresas verticalmente integradas aquelas que “[de]têm o direito, direta ou indiretamente, a exercer o controlo e em que a empresa ou grupo de empresas exerce, pelo menos, uma das atividades de transporte ou distribuição e, pelo menos, uma das atividades de produção ou comercialização de eletricidade”.

<sup>9</sup> SUZANA TAVARES DA SILVA refere-se a este fenómeno como uma manifestação do “*processo de estatização dos sectores energéticos*”, consequência da integração de alguns produtos e serviços energéticos no “*cabaz do bem-estar essencial das populações*” – Cfr. TAVARES DA SILVA, Suzana (2011) – *Direito da Energia*, 1ª ed., Coimbra Editora, p.17.

Neste modelo – de cariz fortemente ideológico e tido como um instrumento de implementação de políticas económicas mais vastas, então a condicionar e a percorrer a quase integralidade do aparelho produtivo nacional – o Estado apresentava-se em múltiplos e desdobrados papéis simultâneos: como acionista, aprovisionador, operador e, ainda, regulador.<sup>10</sup>

Concomitantemente, com a revisão constitucional de 1982, foi aditada uma alínea ao artigo 81.º da CRP – que corresponde, na sua atual redação, à alínea m) – na qual se estipula, como incumbência prioritária do Estado, a adoção de “*uma política nacional de energia, com preservação dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico, promovendo, neste domínio, a cooperação internacional*”, numa clara evidência da energia enquanto recurso essencial para a economia.<sup>11</sup>

Este modelo, assente nos já mencionados monopólios verticalmente integrados, veio, por fim, e também fruto de um novo “ar do tempo” então já prevalecente no nosso país, a ser ultrapassado na década de 90, com a introdução do processo de liberalização e privatização do setor elétrico, impulsionado, primordialmente, pela Comunidade Económica Europeia – hoje União Europeia – de que o país passou a fazer parte desde 1986.

Com efeito, não apenas o direito da energia se afigura como um ramo jurídico particularmente exposto aos efeitos da europeização, como, também, com o Tratado de Lisboa,<sup>12</sup> foi a energia eleita como política principal da União, sendo reconhecida enquanto serviço de interesse económico geral, bem como instrumento de implementação de um mercado único europeu.<sup>13</sup>

No fundo, o projeto político-legislativo na Europa, como na generalidade do mundo desenvolvido, tem sido o de procurar sujeitar progressivamente o setor elétrico à

---

<sup>10</sup> Cfr. GONÇALVES, Pedro (2008) – *Regulação...*, cit., pp. 70 a 91.

<sup>11</sup> MOREIRA, Vital; José GOMES CANOTILHO (2007) – *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 1ª ed. rev., Coimbra Editora, p. 972.

<sup>12</sup> Sobre a ausência de referência a uma “política da energia” nos anteriores tratados, vide GOMES, Carla Amado (2010) – “O Regime Jurídico da produção de electricidade a partir de fontes de energia renováveis: aspectos gerais”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Martim de Albuquerque*, Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Vol. I, pp. 225-228.

<sup>13</sup> A energia surge atualmente no elenco das competências partilhadas, referidas na alínea i) do n.º 1 do artigo 4.º do TFUE, desenvolvida nos artigos 194.º e ss. (a este respeito, vide CAMERON, Peter, (2007) – *Competition in Energy Markets. Law and Regulation in the European Union*, 2.ª ed., New York City: Oxford University Press.

concorrência, de forma a, nas palavras da doutrina, “*terminar com situações monopolistas e abrir o mercado a “entrantes”, quer nacionais, quer proveniente de outros Estados-Membros, por forma a concretizar o mercado interno (europeu), criar competitividade e, nessa medida, melhorar as condições para os consumidores*”.<sup>14</sup>

Com vista a implementar tal política europeia, a UE emitiu um conjunto de diretivas que compõem a regulamentação do mercado energético europeu: a Diretiva 96/92/CE, de 19 de dezembro, a Diretiva 2003/54/CE, de 23 de junho e a Diretiva 2009/72/CE, de 13 de julho.

Da análise concatenada dos diplomas *supra* identificados ressalta uma clara intenção e preocupação pela separação (*unbundling*) contabilística e jurídica das atividades que compõem o setor, impondo a fragmentação dos monopólios tradicionais e ainda a garantia de acesso de terceiros às redes. Estas diretivas estabelecem que os EM devem assegurar um mercado de eletricidade competitivo, seguro, ambientalmente sustentável e não discriminatório.<sup>15</sup>

Sem prejuízo do exposto, importa, no entanto, ter presente as particulares características deste setor, que mencionamos *supra*, e que impedem a total liberalização das atividades de intermediação entre a produção e o consumo de eletricidade. Referimo-nos, naturalmente, às atividades de transporte e de distribuição que constituem os supramencionados monopólios naturais e que, por essa razão, estão necessária e primitivamente excluídas do funcionamento de uma lógica concorrencial *tout court*.<sup>16</sup>

No nosso ordenamento, este processo de privatização e liberalização do setor foi implementado pelo “pacote legislativo” de 1995, que incluía, entre outros diplomas, o Decreto-Lei n.º 182/95, de 27 de Julho, que estabelecia as bases da organização do SEN, o Decreto-Lei n.º 183/95, de 27 de julho que disciplinava o regime jurídico de produção de energia elétrica e o Decreto-Lei n.º 184/95, de 27 de julho, que regulava a distribuição de energia elétrica.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Cfr. SANTOS, Filipe Matias (2019) – *Perspetivas...*, *cit.*, p. 18.

<sup>15</sup> Para uma análise aprofundada da influência da UE no setor elétrico, consulte-se VILHENA DE FREITAS, Lourenço (2012) – *Direito Administrativo da Energia*, 2.<sup>a</sup> ed. Lisboa: AADFL, pp. 27-42 e, ainda, GONÇALVES, Pedro; Rodrigo ESTEVES DE OLIVEIRA, *op. cit.*, pp. 13-19.

<sup>16</sup> Vide MARQUES, Francisco Paes, João MARQUES MENDES (2021) – *A Distribuição Municipal de Eletricidade, Anotações à Lei n.º 31/2017, de 31 de maio*, Lisboa: AAFDL, pp. 56-57.

<sup>17</sup> Sobre as influências do processo de liberalização em Portugal, veja-se VASCONCELOS, Jorge (2006) – *Anos-Luz, A regulação da Energia Eléctrica em Portugal*, Lisboa: Entrelinhas, pp. 124 e ss..

Nesta mesma onda normativa, foi também aprovado o Decreto-Lei n.º 187/95, de 27 de julho, que criou a entidade reguladora do setor elétrico,<sup>18</sup> visando dar resposta às exigências, também elas impostas pela UE,<sup>19</sup> de implementação de uma regulação independente pró-concorrencial, sendo expressão da adoção de um modelo de “regulação por agência”.<sup>20</sup>

Com efeito, afigura-se de elementar perceção que, as características particulares deste setor reclamam uma regulação específica.<sup>21</sup> De facto, atendendo às aludidas dimensões de monopólio natural deste setor, facilmente se intuem os perigos de conferir às próprias empresas monopolistas de transporte e distribuição o poder para fixarem livremente as tarifas que cobram aos utilizadores pelo acesso às suas infraestruturas sob pena de, por exemplo, e além das demais distorções possíveis, discriminarem positivamente os agentes utilizadores pertencentes ao mesmo grupo económico.

Com vista a combater tais efeitos nefastos, optou-se por confiar à ERSE a determinação de um valor único de tarifa de acesso, de forma a, ao menos tentativamente, evitar abusos de posição dominante e preços excessivos.<sup>22</sup>

Como bem se alcança, é também à ERSE que compete proteger os direitos dos consumidores e utilizadores das redes, mediante a aprovação dos regulamentos para o setor e, ainda, da efetiva fiscalização do seu cumprimento, podendo, aliás, aplicar sanções em caso de incumprimento do ali determinado.

---

<sup>18</sup> Os estatutos desta entidade foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 44/97, de 20 de fevereiro, tendo passado a denominar-se Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de abril.

<sup>19</sup> Nos termos do disposto nos artigos 35.º a 37.º da Diretiva 2009/72/CE as decisões de regulação energética, designadamente as relativas à definição dos tarifários a aplicar, devem obedecer a um princípio de desgovernamentalização. Releva, igualmente, o Regulamento (CE) n.º 713/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho, que institui a Agência de Cooperação dos Reguladores de Energia.

<sup>20</sup> “A regulação por agência, significa que os Estados instituem reguladores independente, incumbidos das tarefas de regulação do setor elétrico, ao invés do que sucede noutros setores, em que a regulação se concretiza através do cumprimento de contratos celebrados que estipulam as obrigações que incumbem aos agentes de mercado.” – Cfr. GONÇALVES, Pedro Costa (2010) – *Estado de Garantia e Mercado*, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Vol. VII, pp. 92-128.

<sup>21</sup> Sobre as dificuldades regulatórias na implementação das diretivas europeias, vide TAVARES DA SILVA, Suzana; MARTA VICENTE (2017) – “A nova política europeia em matéria de energias renováveis e a proteção dos investidores”, *Estudos de Direito da Energia*, org. Suzana Tavares da Silva, n.º 0, Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 330-336.

<sup>22</sup> Vide SANTOS, Filipe Matias (2021) – “A regulação económica dos monopólios naturais”, in *Temas de Energia, Reflexões de Direito da Energia*, recurso disponível em [www.erse.pt](http://www.erse.pt).

Retomando a descrição cronológica que vimos tecendo da evolução do SEN, merece destaque o Decreto-Lei n.º 29/2006, e suas posteriores alterações, que adaptou o quadro organizativo do SEN à evolução do panorama comunitário, tendo, juntamente com o Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, definido os princípios e principais orientações deste setor.

Sucedem que estes e outros diplomas legais referentes à organização e funcionamento do sistema elétrico foram recentemente revogados pelo Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de fevereiro, que assume como uma das suas principais finalidades a concentração dessas matérias, até agora dispersas em tais diplomas. Nesse sentido, este Decreto-Lei não altera, na sua grande maioria, o conteúdo dos diplomas antecedentes, optando, antes sim, por concentrá-los num documento único, numa melhor técnica de sistematização legislativa.

Tendo presente o enquadramento legal descrito, resta, por ora, aludir, resumidamente, ao modo como atualmente são exploradas, as diferentes atividades que compõem o SEN.

Assim, fundada no princípio da liberdade de exercício da atividade, a produção de eletricidade processa-se em regime de livre concorrência, encontrando-se, atualmente, dependente da atribuição de uma licença, cujos motivos de recusa foram previamente definidos pelo legislador.<sup>23</sup>

Por outro lado, a atividade de transporte é exercida mediante a exploração da RNT, a qual é gerida pela REN—Rede Elétrica Nacional, S.A., que resultou de uma cisão de parte do património da EDP, a quem foi concedido o direito exclusivo à gestão desta rede, de acordo com o n.º 3 do artigo 111.º do Decreto-Lei 15/2022.

Por sua vez, a atividade de distribuição integra uma componente nacional, a RND, que é atualmente gerida pela EDP Distribuição – Energia, SA, titular da concessão da mesma pelo período 35 anos. Por seu turno, esta atividade integra, ainda, uma componente municipal, concessionada pelos Municípios a empresas de distribuição.

Por fim, a comercialização de eletricidade é exercida em regime de livre concorrência, estando sujeita a registo nos termos dos artigos 134.º a 137.º do diploma legal sob escrutínio.

---

<sup>23</sup> Cfr. GONÇALVES, PEDRO (2008) – *Regulação...*, cit., p. 76.

### III. Em especial: a distribuição de energia elétrica em baixa tensão

Aqui chegados, e tendo presente a breve descrição do SEN que levamos a cabo, cumprirá, por ora, atentar, com maior detalhe na atividade de distribuição de energia elétrica, mais especificamente, naquela que ocorre em baixa tensão, nas redes municipais, atendendo a que é essa a temática sob a qual se centra a nossa análise.

Como enunciamos brevemente no capítulo precedente, a atividade de distribuição de eletricidade encontra-se verticalmente repartida entre, por uma banda, a chamada RND e, por outra, as redes municipais de distribuição em baixa tensão.

Como tal, e ao nível da transmissão local, cada Município detém a sua própria rede, operada através de infraestruturas de menor capacidade, ligadas num determinado ponto da RND – as quais incluem, atualmente, a rede de iluminação pública – sendo responsável pela captação de energia elétrica e sua distribuição até ao cliente final.

Contrariamente ao que se verifica na RND, que viu a sua gestão ser atribuída a uma única empresa, a REN, as redes em BT não gozam de uma gestão centralizada,<sup>24</sup> sendo que cabe a cada responsável que detém a exclusividade territorial, leia-se, a cada Município ou Associação de Municípios, a exploração, manutenção e desenvolvimento da rede em BT.<sup>25</sup>

Como tal, é aos Municípios que compete garantir que a rede funciona eficazmente, isto é, que veicula energia suficiente para satisfazer os consumos e que escoar a produção, sempre cumprindo os níveis de qualidade de serviço impostos pela ERSE, sendo esta uma das atividades que integra o seu leque de atribuições.

Cumprir referir que já a Lei n.º 2002, em 26 de dezembro de 1944, fazia uma ténue referência à dualidade de papéis assumidos pelo Estado e pelos Municípios no desenvolvimento do processo de eletrificação do país, identificando a “*produção, o*

---

<sup>24</sup> Cfr. GONÇALVES, PEDRO (2008) – *Regulação...*, cit., p.128.

<sup>25</sup> ERSE (2018) – *Guia sobre a Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão*, recurso disponível em [www.erse.pt](http://www.erse.pt).

*transporte e a grande distribuição*” como atribuição estadual, em contraposição com a “*pequena distribuição*”, enquanto atribuição municipal.<sup>26 27</sup>

Este binómio conheceu uma curta interrupção em 1975 aquando da *supra* descrita nacionalização das empresas exploradoras das atividades que integram o SEN e a sua concentração numa empresa pública única e monopolista – a EDP.<sup>28</sup>

Contudo, e antes mesmo de ter lugar a liberalização e privatização do setor, o legislador veio reconhecer um “direito originário” dos Municípios à “*distribuição de energia elétrica em baixa tensão*”, mediante a aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/82, de 14 de julho.

Esta resolução veio a obter concretização específica no Decreto-Lei n.º 344-B/82, de 1 de setembro, vigente ainda hoje, estipulando, em termos gerais, as condições a que deve obedecer a exploração desta atividade pelos Municípios portugueses.

Nesse sentido, estipula o n.º 1 do artigo 1.º deste diploma legal que “*a distribuição, no Continente, de energia elétrica em baixa tensão compete aos municípios, os quais podem exercê-la em regime de exploração direta ou em regime de concessão*”. Conforme o n.º 2 do mesmo preceito, a gestão direta compreende a gestão por serviços autárquicos ou por associações de municípios. Por outro lado, de acordo com o n.º 3, a exploração em regime de concessão, reporta-se ao exercício desta atividade pela EDP [alínea a)]<sup>29</sup> ou por empresas públicas de âmbito local ou regional [alínea b)].

---

<sup>26</sup> Note-se que já o CA de 1940 previa, no artigo 164.º, a possibilidade de as Câmaras explorarem os serviços de produção transporte e distribuição de energia elétrica – Cfr. GONÇALVES, Pedro; Rodrigo ESTEVES DE OLIVEIRA, *op. cit.*, p.19.

<sup>27</sup> O mesmo binómio encontra reflexo no ordenamento jurídicos francês, no qual, de acordo com o artigo 1.º da Lei 2000-108, o serviço público da eletricidade é organizado pelo Estado e pelas “comunas”, sendo que a maioria dos serviços públicos municipais de distribuição de energia elétrica se encontra concessionado ao operador económico, EDF, desde 1946 – Cfr. HAMON, François (1998) – *Le Marché intérieur de l'énergie : les directives électricité et gaz naturel*, AJDA. p.851 e ss., *apud* GONÇALVES, Pedro; Rodrigo ESTEVES DE OLIVEIRA, *op. cit.*, p.17.

<sup>28</sup> Numa situação semelhante à que ocorreu no ordenamento jurídico francês, NADIA CHEBEL-HORSTMANN refere uma liberdade contratual confiscada aos Municípios – Cfr. CHEBEL-HORSTMANN, Nadia (2006) – *La régulation du marché de l'électricité Concurrence et accès aux réseaux*, Col. Logiques juridiques, L' Harmattan, p.183.

<sup>29</sup> Esta norma deve hoje ser interpretada no sentido de abranger qualquer empresa privada de distribuição de energia elétrica. Nesse sentido, *vide* MAGALHÃES, Ricardo Maia (2019) – *A gestão indireta da energia em baixa tensão: das concessões municipais à preferência pela gestão empresarial local*, in *Os Municípios e a Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão*, coord. João Pacheco de Amorim e Carlos José Batalhão, Braga: AEDREL, pp. 79-82.

Foi neste seguimento que surgiu a Portaria n.º 148/84, de 15 de março, que veio estabelecer as regras que deviam ser observadas pelos contratos de concessão. Nessa sequência, com exceção de oito, a grande maioria dos mais de 300 Municípios de Portugal Continental celebrou contratos de concessão com a EDP pelo prazo de 20 anos.<sup>30</sup>

Por seu turno, sopesando as subsequentes alterações legislativas e inovações tecnológicas, surgiu a Portaria n.º 454/2001, de 5 de maio, com o fito de adaptar e ajustar as cláusulas dos contratos tipo de concessão ao novo modelo liberalizado do setor da eletricidade.

Nesse sentido, e em conformidade com o regime legal da altura, a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, instituiu, no n.º 1 do artigo 17.º, como competência dos órgãos municipais o planeamento, a gestão e a realização de investimentos no domínio da distribuição de energia elétrica em BT.

Por outro lado, a alínea b) do n.º 2 do artigo 23.º do diploma que atualmente regula o regime jurídico das autarquias locais – a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro – inclui a energia no leque de atribuições municipais, enquanto elemento de promoção e salvaguarda dos interesses próprios e das respetivas populações, materializada na competência da Câmara Municipal para criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviço e redes de circulação de energia, nos termos da alínea ee) do n.º 1 do artigo 33.º, da mesma lei.

Perante o antedito, quer por constituir uma importante fase do circuito do serviço público essencial em causa, quer pela sua histórica titularidade na esfera municipal através de serviços municipais ou municipalizados – titularidade essa provinda já da anterior ordem constitucional – a distribuição de energia elétrica em BT integra o núcleo essencial das atribuições autárquicas.

Apesar de ser este o entendimento da maioria da nossa doutrina<sup>31</sup> esta posição não pode ter-se, ainda assim, por totalmente pacífica, atendendo a que SUZANA TAVARES DA

---

<sup>30</sup> Cfr. ERSE (2019) – *Concessões de Distribuição de Eletricidade em BT, Propostas para as Peças Tipo dos Procedimento de Atribuição das Concessões ao Abrigo da Lei n.º 31/2017*, recurso disponível em [www.erse.pt](http://www.erse.pt).

<sup>31</sup> Por todos, vide, PACHECO DE AMORIM, João (2019) – *As mudanças decorrentes do término das concessões municipais da distribuição em baixa tensão*, in *Os Municípios e a Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão*, coord. João Pacheco de Amorim e Carlos José Batalhão, Braga: AEDREL, pp. 34 e ss., e ainda, GUIMARÃES, Ana Luísa (2019) – *O exercício das atribuições municipais em matéria de distribuição de eletricidade em BT em três passos*, in *Revista de Direito Administrativo* n.º 6, Lisboa: AAFDL, pp. 29-

SILVA<sup>32</sup> defende que a atribuição municipal em matéria de distribuição de energia elétrica não deve ser reconduzida a um elemento caracterizador, entre nós, do núcleo da autonomia do poder local.

Como bem se intui, a discussão centra-se no princípio da autonomia local, segundo o qual o Estado, *latu sensu*, deverá respeitar a independência decisória e política das autarquias locais, consagrado no n.º 1 do artigo 6.º e no n.º 2 do artigo 235.º da CRP.

Seguindo os ensinamentos de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA<sup>33</sup>, este princípio “*significa designadamente que as autarquias locais são formas de administração autónoma territorial, de descentralização territorial do Estado, dotadas de órgãos próprios, de atribuições específicas correspondentes a interesses próprios e não meras formas de administração indireta ou mediata do Estado. O que não exclui, em certos termos, a tutela estadual (art. 242.º)*”.

Sem prejuízo de tal descrição, e ainda que contrarrente, sustenta esta autorizada voz doutrinal que o processo liberalizador e de privatização do SEM, que teve como consequência a qualificação do serviço de abastecimento de energia elétrica às populações como um serviço de interesse económico geral, prestado em regime de mercado regulado, apartou-o, agora, da defesa do interesse público subjacente ao serviço, na medida em que o mesmo é antes confiado a uma entidade reguladora independente e já não aos Municípios.

Deste modo, na senda da tese da aludida autora, “*o princípio da autonomia do poder local não pode ser invocado pelos Estados (nem por entidades administrativas ou político-administrativas intraestaduais) como limite à implementação das regras europeias do mercado interno da energia, designadamente para permitir que os*

---

32. Também Vital Moreira inclui a eletricidade nos serviços públicos locais – Cfr. VITAL MOREIRA (2004) – *Regulação Económica, concorrência e serviços de interesse geral*, in *Estudo de Regulação Pública – I*, Org. Vital Moreira, Col. “Direito Público e Regulação” n.º 5, CEDIPRE, Coimbra Editora, pp. 557 e ss..

<sup>32</sup> TAVARES DA SILVA, Suzana (2018) – *O novo regime jurídico para a distribuição de energia elétrica em baixa tensão: breve apontamento crítico*, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 19, Braga: AEDREL, pp. 33-46, e ainda, TAVARES DA SILVA, Suzana (2009) – *O sector elétrico perante o Estado incentivador, orientador e garantidor*, tese de doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas defendida na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

<sup>33</sup> *Op. cit.*, p. 234.

*municípios continuem a exercer a atividade de fornecimento de energia elétrica às populações”.*<sup>34</sup>

Acresce que a referida autora procura ainda encontrar fundamento para a sua posição por recurso a um argumento histórico, pretendendo, assim, ver desvalorizado o papel dos Municípios na eletrificação de todo o território continental, argumentando que o mesmo foi, na verdade, levado a cabo pela então empresa pública, EDP, Distribuição.

Em suma, conclui a autora que o enquadramento atual desta atividade como competência municipal não é mais que o fruto de uma verdadeira opção legislativa e não já de uma exigência constitucional, apontando uma séria crítica à “opção do legislador” por, ainda assim, atribuir a titularidade desta atividade aos Municípios.

Não é, todavia, esta, conforme aliás já referimos, a posição da doutrina maioritária a qual defende, v.g. na pessoa de PACHECO DE AMORIM,<sup>35</sup> que é necessário distinguir entre a atividade económica objeto de reserva de empresa pública local e a tarefa da respetiva regulação. Com base em tal distinção, é possível concluir que as transposições das normas europeias nesta matéria não passam por uma obrigatória transferência para a esfera estadual da responsabilidade pela atividade económica de distribuição de energia elétrica em BT, mas tão somente da respetiva regulação.

Também PEDRO GONÇALVES<sup>36</sup> realça que a defesa deste entendimento “*não se encontra em contradição com o processo de liberalização, nem tão-pouco se revela uma medida desadequada nesse contexto. De facto, (...) a existência de um serviço público municipal, associado a um exclusivo de exploração de rede, não deturpa a filosofia do novo modelo nem parece que perturbe a construção do mercado*”.

Acresce que, no limite, e como aponta PACHECO DE AMORIM<sup>37</sup>, o argumento invocado por SUZANA TAVARES DA SILVA, da “*escala maximamente eficiente*”, determinaria, no limite, a assunção pelo Estado de todos os domínios da Administração

---

<sup>34</sup> TAVARES DA SILVA, Suzana (2018) – *O novo regime jurídico para a distribuição de energia elétrica em baixa tensão: breve apontamento crítico*, in *Os Municípios e a Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão*, coord. João Pacheco de Amorim e Carlos José Batalhão, Braga: AEDREL, p.108.

<sup>35</sup> PACHECO DE AMORIM, João (2019) – *As mudanças...*, cit., pp. 36 e 37.

<sup>36</sup> CFR. GONÇALVES, Pedro (2008) – *Regulação...*, cit., p. 17.

<sup>37</sup> PACHECO DE AMORIM, João (2019) – *As mudanças...*, cit., p. 41. No mesmo sentido, vide, DUARTE DE CAMPOS, Diogo; Joana BRANDÃO; Rui Vasconcelos PINTO (2019) – *Os (novos) desafios das concessões municipais de Distribuição de Eletricidade m Baixa Tensão – Breve Apreciação crítica da Lei n.º 31/2017, de 31 de outubro*, in *Revista de Direito Administrativo* n.º 6, Lisboa: AAFDL, p. 49.

Pública, em total contradição com o princípio da descentralização, na noção constitucionalmente consagrada de que o abastecimento às populações de serviços essenciais como os de iluminação pública, recolha e tratamento de resíduos e abastecimento e saneamento de água – integra o conjunto mínimo nuclear de atribuições próprias das autarquias reservadas ao poder local.<sup>38</sup>

Ademais, este binómio autonomia/eficácia encontra-se cristalinamente refletido no n.º 3 do artigo 4.º da Carta Europeia da Autonomia Local, nos termos do qual “*o exercício da responsabilidade pública deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos*”.

Ante o exposto, tendemos a acompanhar o entendimento maioritário segundo o qual o nosso legislador deve manter integral respeito pelo tradicional monopólio público local na prestação do serviço em causa, por força do princípio da autonomia local e da garantia constitucional de preservação do respetivo núcleo essencial inerente àquele princípio.

Sem prejuízo dos argumentos que se avertam em sentido contrário, tendo presente que a lei mais recente nesta matéria – a Lei n.º 31/2017 – se refere expressamente à competência dos Municípios para figurarem como entidades adjudicantes nos procedimentos concursais que se avizinham, afigura-se-nos claro que também o legislador partilha do entendimento de que esta é uma competência municipal.

---

<sup>38</sup> Sobre a delimitação do conteúdo essencial da autonomia local, *vide* GOMES CANOTILHO, José Joaquim (1980) – *Direito Constitucional*, 2.ª ed., Coimbra: Almedina; FREITAS DO AMARAL, Diogo (2016) – *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra: Almedina, pp. 407-550.

#### **IV. Os diferentes modelos de gestão à luz do novo quadro legislativo resultante da Lei n.º 31/2017, de 31 de maio**

Com o intuito de facilitar e sincronizar<sup>39</sup> este que é, assumidamente, tido como um período de transição, a Lei n.º 31/2017 aprovou os princípios e as regras gerais relativas à organização dos procedimentos concursais para atribuição, por contrato, das concessões destinadas ao exercício, em exclusivo, da exploração das redes municipais de distribuição de eletricidade em baixa tensão.

A este respeito refira-se que, grande parte dos contratos de concessão (228) atingiram já o término da sua vigência, tendo os respetivos prazos sido prorrogados “*pelo período necessário para o lançamento sincronizado de novo procedimento de concessão*”, em conformidade com o disposto no artigo 8.º do mencionado diploma legal.

Na mesma linha, é sabido que a vigência dos demais contratos desta tipologia irá cessar nos próximos anos,<sup>40</sup> por se esgotar o respetivo prazo contratual. É o caso, especificamente, de 29 concessões, cuja vigência cessará no corrente ano de 2022, 9 em 2023 e de 10 outras entre 2024 e 2026.

Ora, a Lei n.º 31/2017 veio a ser complementada pela Resolução do Conselho de Ministros de 5/2018, que incumbiu a ERSE de elaborar um conjunto de estudos e propostas (o que veio a suceder em 2019) em estreita articulação com a DGEC e a ANMP, de forma a ver assegurados os princípios gerais subjacentes ao vertido no artigo 2.º da Lei n.º 31/2017, sendo de destacar os princípios da salvaguarda da neutralidade financeira para os consumidores de eletricidade e para o orçamento do Estado e, bem assim, os referentes à salvaguarda da uniformidade tarifária no país e à própria eficiência económica do sistema objeto da concessão.

Desde já se diga que esta restrição do âmbito de aplicação da lei aos procedimentos de concurso público para atribuição contrato de concessões tem sido alvo de repetidas críticas por parte doutrina que ao assunto tem dedicado atenção.

---

<sup>39</sup> Sobre a dupla ressonância desta ideia base de “sincronização” – temporal e geográfica – vide GUIMARÃES, Ana Luísa, *op. cit.*, pp. 29-32.

<sup>40</sup> De acordo com os dados apurados pela ERSE os primeiros contratos de concessão terminaram em 2016 (São João da Madeira) e 2017 (Lisboa) – Cfr. ERSE (2019) – *Concessões de Distribuição de Eletricidade em BT, Propostas para as Peças Tipo dos Procedimento de Atribuição das Concessões ao Abrigo da Lei n.º 31/2017*, recurso disponível em [www.erse.pt](http://www.erse.pt).

Com efeito, autorizadas vozes têm denunciado a sua discordância com a opção do legislador por, ao não regular outras formas de gestão da rede de distribuição de energia elétrica em BT, assumir, na prática, uma clara preferência pelo recurso à figura da concessão, obnubilando os restantes modelos de gestão presentes no nosso ordenamento jurídico – com o inerente condicionamento da livre escolha por parte dos Municípios, em termos tais que poderão permitir, inclusivamente, que tal opção legislativa venha a ser sindicada do ponto de vista da sua constitucionalidade.<sup>41</sup>

Por outro lado, cumpre referir que a concretização, por meio dos sobreditos procedimentos, do escopo de renovação e revisitação da forma de contratualização da matéria aqui em causa tem vindo a ser confrontada com inúmeras dificuldades intrínsecas, de cariz técnico, económico-financeiro e jurídico, agravadas pelo facto de a cessação dos anteriores contratos se afigurar geradora de potenciais obrigações que perdurarão muito além da sua vigência estrita.

Ademais, encontra-se, atualmente, em curso um período de mudança de paradigma no que ao mercado de produção de energia elétrica diz respeito – inclusive do ponto de vista tecnológico –, traduzido no acesso a serviços e equipamentos cada vez mais inovadores e de maior eficiência energética.

Estas e outras dificuldades parecem ter conduzido à suspensão do processo de atribuições das (novas) concessões em BT por parte do Governo, sendo que o respetivo processo – que deveria, tentativamente, concluir-se em 2019 – se encontra, verdadeiramente “congelado”, a aguardar o resultado de um novo estudo encomendado a um grupo de trabalho<sup>42</sup> coordenado pelo Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Energia, sendo constituído por representantes da ANMP, das entidades intermunicipais com competências delegadas na matéria, da ERSE, da DGEG e do INESC TEC.

Ora, é neste novo cenário que os Municípios vão ter de decidir sobre a solução mais adequada para os seus interesses, que são, naturalmente, os das suas populações, no que à matéria de distribuição da energia elétrica em BT diz respeito.

---

<sup>41</sup> Por todos, V. DUARTE DE CAMPOS, Diogo; Joana BRANDÃO; Rui Vasconcelos PINTO, *op. cit.*, p. 38, MAGALHÃES, Ricardo Maia, *op. cit.*, pp. 71-85.

<sup>42</sup> Este grupo e trabalho foi criado pelo Despacho n.º 11814/2020, em 30 de novembro, tendo o prazo para a elaboração dos projetos de peças do procedimento e a minuta de contrato de concessão tipo prorrogado pelo Despacho n.º 3759/2021, de 13 de abril.

Nesse sentido, refira-se que os Municípios cumprem a sua função de prestação de serviços às populações por três formas distintas que analisaremos nos capítulos subsequentes: (i) através da denominada gestão privada, concessionando a exploração da atividade a empresas privadas; (ii) diretamente, através das suas estruturas administrativas indiferenciadas (*régie directe*); ou (iii) por intermédio de estruturas com autonomia administrativa e financeira de tipo empresarial, dotadas ou não de personalidade distinta da dos Municípios (*régie indirecte*).

Conforme refere ANTÓNIO MONTALVO<sup>43</sup> “a opção por cada uma dessas formas de prestação de serviços depende do tipo de serviço em causa e do grau de eficácia e economia que elas permitam”, tendo como vetor nuclear o conceito de boa administração.<sup>44</sup>

Ora, no que à exploração da atividade de distribuição de eletricidade em BT diz respeito, tem vindo a doutrina<sup>45</sup> incessantemente a alertar para o facto de não serem de excluir outros modelos de gestão municipal desta atividade, ainda que não previstos expressamente na legislação especificamente aplicável ao tema, para além do da exploração direta pelo Município ou o da concessão de serviço público a uma empresa privada, únicos expressamente reconhecidos pelo legislador,

De facto, posição diversa mostrar-se-ia incongruente e espúria com um ordenamento jurídico como o nosso, onde se multiplicam os exemplos paralelos de serviço económicos de interesse geral com um quadro consolidado de alternativas de gestão diferenciado.

Com especial interesse, atendendo às provas dadas que este modelo tem revelado noutros setores de serviços públicos essenciais, como o da água, do saneamento e dos resíduos urbanos<sup>46</sup>, deve realçar-se o modelo de gestão com recurso a uma empresa do setor empresarial local.

---

<sup>43</sup> *Op. cit.*, pp. 177 e 178.

<sup>44</sup> Sobre a adoção de um conceito amplo de boa administração, *vide* AROSO DE ALMEIDA, Mário (2012) – *Teoria Geral do Direito Administrativos: temas nucleares*, Coimbra: Almedina, pp. 62-78.

<sup>45</sup> Nesse sentido, *vide* PACHECO DE AMORIM, João (2019) – *As mudanças...*, *cit.*, pp. 45-51, MAGALHÃES, Ricardo Maia, *op. cit.*, e ainda, no mesmo sentido GONÇALVES, Pedro Costa (2019) – *Gestão das redes municipais de distribuição de energia elétrica*, in *Revista de Direito Administrativo* n.º 6, Lisboa: AAFDL, pp. 62-65.

<sup>46</sup> Nestes setores foi o próprio legislador que elencou a panóplia de modelos de gestão que podem ser usados pela entidade gestora destes serviços (artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto), sendo que, como refere ANA LUÍSA GUIMARÃES, a opção pela concessão é a que tem merecido menor preferência pelos

Assim, e em esforço de circunscrição, a gestão da atividade sobre a qual se debruça a nossa análise – distribuição de energia elétrica em BT – poderá ser assegurada pelos Municípios através de um dos seguintes modelos de gestão: i) gestão direta, através de serviços municipais, municipalizados ou intermunicipais; ii) gestão indireta através de empresas locais, municipais ou intermunicipais, empresas essas que podem, em ambas as hipóteses, ter capitais exclusivamente públicos ou capitais mistos; iii) gestão concessionada, através de celebração de contrato de serviço público com entidade privada.<sup>47</sup>

Perante o antedito, e brevemente enunciados os diferentes modelos de gestão à disposição dos Municípios<sup>48</sup> com vista a assegurar a prestação da atividade em causa, será a estes que cumprirá determinar a solução economicamente mais vantajosa e financeiramente mais racional, que se coadune com o interesse público das suas populações, em conformidade com as exigências impostas pelas normas nacionais e europeias nesta matéria.

#### **A. Gestão privada: concessionada a empresas privadas**

Como vimos referindo ao longo da nossa exposição, a Lei n.º 31/2017 limitou-se a aprovar o regime jurídico relativo à organização dos procedimentos que têm de ser desencadeados com vista à atribuição das concessões destinadas ao exercício da atividade de distribuição de eletricidade em BT, mantendo em vigor a disciplina horizontal das concessões municipais que, até há bem pouco tempo, era regida pelo Decreto-Lei n.º 29/2006 e pelo Decreto-Lei n.º 172/2006, sendo que tais diplomas se encontram,

---

Municípios, verificando-se um muito maior número de empresas locais do que de concessionárias privadas – Cfr. GUIMARÃES, Ana Luísa, *op. cit.*, p. 29.

<sup>47</sup> Seguimos a esquematização de MARQUES, Francisco Paes, João MARQUES MENDES, *op. cit.*, p. 21 e de GUIMARÃES, GUIMARÃES, Ana Luísa, *op. cit.*, p. 29, ambos por referência a GONÇALVES, Pedro; Rodrigo ESTEVES DE OLIVEIRA, *op. cit.*, pp. 27-28.

<sup>48</sup> Cumpre fazer uma breve referência à posição de SUZANA TAVARES DA SILVA, de acordo com a qual nada impede que, caso o legislador assim entenda, as redes de distribuição em BT venham a ser integradas na RND – Cfr. TAVARES DA SILVA, Suzana (2018) – *O novo regime...*, *cit.*, p.112). No mesmo sentido, PEÇAS LOPES, João Abel (2019) – *Reflexões sobre as concessões das redes de distribuição de eletricidade em baixa tensão*, in *Os Municípios e a Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão*, coord. João Pacheco de Amorim e Carlos José Batalhão, Braga: AEDREL, pp. 99-103. Contudo, esta alternativa não dispõe (por enquanto) de suporte legal.

atualmente, condensados no recentemente aprovado Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro.

Também este diploma reforça a preferência do legislador, já patente nos anteriores normativos, pelo regime da concessão, procedendo, inclusivamente, à criação da figura de um “gestor integrado” de todas as redes de distribuição, – o qual exercerá a atividade em regime de concessão, atribuída mediante prévio procedimento concorrencial – visando, naturalmente, garantir a coerência e coordenação da gestão técnica dos operadores das várias redes.

Como tal, e para o que por ora releva, prescreve o n.º 1 do artigo 116.º do Decreto-Lei 15/2022, que corresponde ao disposto no anterior n.º 2 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 172/2006 que “*A atribuição da concessão é efetuada pelos órgãos competentes de cada município ou de associações de municípios, sendo precedida da realização de concurso público*”.

Assim, e acompanhando a didática exposição de FRANCISCO PAES MARQUES e JOÃO MARQUES MENDES<sup>49</sup>, “*por meio da técnica concessória, os municípios garantem o financiamento por parte de privados – os concessionários – dos equipamentos e serviços necessários à prossecução das atividades, assegurando em contrapartida a exclusividade temporária de um serviço que, por natureza, está subtraído à concorrência num quadro de remuneração que assenta no sistema tarifário fixado por uma entidade reguladora independente*”.

Ora, a concessão administrativa enquanto modalidade de gestão de um serviço público económico – denominada gestão privada, “*gestion déléguée*” na doutrina francesa<sup>50</sup> – é uma aplicação clássica da figura concessória, definida, pela doutrina, como o ato que cria uma relação jurídica administrativa<sup>51</sup> caracterizado pela “*transferência de*

---

<sup>49</sup> *Op. cit.* p. 18, seguindo a exposição de SANTOS, Filipe Matias (2019) – *As concessões no Sistema Elétrico Nacional no quadro da regulação económica institucionalizada*, in Revista de Direito Administrativo n.º 6, Lisboa: AAFDL, p. 54.

<sup>50</sup> Cfr. CHAPUS, René (1997) – *Droit Administratif général*, Vol. 1, 11.ª ed., Paris: Montchrestien, p. 154.

<sup>51</sup> Sobre o conceito de “*relação jurídica administrativa*” vide, entre outros, COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe (2016) – *A Ciência Jurídica Administrativa*, Coimbra: Almedina. pp. 499 e ss., CABRAL DE MONCADA, Luís S. (2009) – *A relação jurídica administrativa*, Coimbra Editora.

*poderes próprios de uma pessoa administrativa para um particular, a fim de que este os exerça por sua conta e risco, mas no interesse público*".<sup>52</sup>

É esta transferência, temporária e parcial, do exercício de poderes de uma pessoa coletiva pública para (em regra) um particular, por sua conta e risco, que consubstancia a linha comum da generalidade das concessões.<sup>53</sup>

Destarte, e enquanto modalidade de concessão, a concessão de serviços públicos pode, ser definida como um "*ato constitutivo de uma relação jurídica administrativa pelo qual a pessoa titular de um serviço público atribui a outra pessoa o direito de esta, no seu próprio nome, organizar, explorar e gerir um serviço público*".<sup>54</sup>

Assim, através desta figura, o concessionário adquire um direito novo – o direito de gerir em seu próprio nome (e não em nome da Administração) um serviço público, por um determinado prazo, sendo que o ente público concedente conserva a titularidade de tal serviço e, por isso, os poderes de controlo e de fiscalização da atuação do concessionário.<sup>55</sup>

A este respeito, preceitua a mais autorizada doutrina que o serviço público corresponde à "*organização de pessoas e bens instituída pelo Estado ou por outra pessoa coletiva de Direito Público para o desempenho das suas atribuições mediante emprego de meios de autoridade*".<sup>56</sup> Mais especificamente, podem ainda autonomizar-se os serviços públicos económicos<sup>57</sup> *de carácter industrial ou comercial*, que se referem "a

---

<sup>52</sup> CAETANO, Marcello (1974) – *Subsídios para o estudo da teoria da Concessão de Serviços Públicos*, in Estudos de Direito Administrativo, 4.<sup>a</sup> ed., Edições Ática, p. 92.

<sup>53</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo, Lino TORRAL (2002) – "Concessão de serviços públicos estaduais: da atribuição por ajuste directo do serviço de apoio à contratação electrónica", in *Estudos sobre concessões e outros atos da Administração (pareceres)*, Coimbra: Almedina, p. 471. Tal ponto era já assumido pela doutrina francesa, berço geográfico da figura da concessão, por todos, vide. COURIVAUD, Henri (2004) – *La concession de service public "à la française" confrontée au droit européen*, Association internationale de droit économique, pp. 395-434.

<sup>54</sup> Cfr. GONÇALVES, Pedro, (1999) – *A concessão de serviços públicos (uma aplicação da técnica concessória)*, Coimbra: Almedina, pp. 102 e ss.

<sup>55</sup> Cfr. GONÇALVES, Pedro, Licínio LOPES MARTINS (2004) – *Os serviços públicos económicos e a concessão no Estado Regulador*, in *Estudos de Regulação Pública – I*, Org. Vital Moreira, Col. "Direito Público e Regulação" n.º 5, CEDIPRE, Coimbra Editora, pp. 247 e ss..

<sup>56</sup> Cfr. CAETANO, Marcello (1974) – *Subsídios...*, cit., pp. 94-96.

<sup>57</sup> Cfr. GONÇALVES, Pedro, (1999) – *A concessão...*, cit., p. 109. Sobre o tema, consulte-se, outrossim, FREITAS DO AMARAL, Diogo (2016) – *Curso...*, cit., pp. 653 e ss..

*atividades que podem ser alvo de faturação detalhada e que são usualmente financiados por um preço (ou taxa) pago pelos utentes desse serviço”.*<sup>58</sup>

No caso que subjaz à nossa análise, essa tarefa reconduz-se à distribuição de energia elétrica em BT, atribuída por lei aos Municípios. Nesse sentido, gozam os mesmos da possibilidade de transferir para o concessionário (o exercício) de exploração e gestão dos serviços públicos municipais de distribuição de eletricidade em BT.<sup>59</sup>

Este modelo de gestão integra os sistemas de parceria ou de colaboração entre o sector público e privado, tendo sido acolhido e regulado pelo direito comunitário.<sup>60</sup> Com efeito, é hoje consensualmente aceite que a celebração de contratos de concessão (tanto de obras como de serviços públicos) está sujeita às disposições pertinentes dos Tratados da EU, bem como aos princípios gerais aplicáveis à contratação pública.

Desde logo, merece destaque a Diretiva 2014/24/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014,<sup>61</sup> relativa à adjudicação de contratos de concessão, que consagrou um regime jurídico geral harmonizado para a formação e execução dos contratos de concessão, de obras e de serviços, de relevo transfronteiriço, que as entidades adjudicantes venham a celebrar com operadores económicos nos sectores de atividades classificadas.<sup>62</sup>

Nesse âmbito, procedeu o DUE à definição do conceito de concessão de serviço público, esclarecendo, na análise b) do n.º 1 do artigo 5.º que o mesmo se reporta a *“um contrato a título oneroso celebrado por escrito, mediante o qual uma ou mais autoridades adjudicantes ou entidades adjudicantes confiam a prestação e a gestão de serviços distintos da execução de obras referida na alínea a) a um ou mais operadores*

---

<sup>58</sup> Cfr. GONÇALVES, Pedro, Licínio LOPES MARTINS, *op. cit.*, pp. 173-317.

<sup>59</sup> Cfr. GONÇALVES, Pedro, Licínio LOPES MARTINS, *op. cit.*, p. 248.

<sup>60</sup> Sobre a distribuição dos riscos entre o parceiro do setor público e o parceiro do setor privado veja-se LOPES MARTINS, Licínio, (2014) – *Empreitada de obras públicas: o modelo normativo do regime do contrato administrativo e do contrato público (em especial, o equilíbrio económico-financeiro)*, tese de doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas defendida na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra: Almedina, pp. 374-389.

<sup>61</sup> Para uma análise do processo conducente à adoção das novas Diretivas e seus principais objetivos, consulte-se ARROWSMITH, Sue (2015) – *The law of public and utilities Procurement, regulation in the EU and UK*, Vol. I, 3.ª ed., Sweet & Maxwell, pp. 197 e ss. e CARANTA, Roberto (2015) – *The changes to the public contract directives and the story they tell about how EU law works*, in “Common market law review”, Vol. 52, n.º 2, Kluwer Law International, pp. 391 e ss..

<sup>62</sup> Esta temática encontra-se devidamente desenvolvida em RAMOS, Vasco Moura (2016) – *A Directiva 2014/23, da União Europeia, relativa à adjudicação de contratos de concessão*, in *Revista de Contratos Públicos*, n.º 12, CEDIPRE, Almedina pp. 105-138.

*económicos, cuja contrapartida consiste, quer unicamente no direito de exploração dos serviços que constituem o objeto do contrato, quer nesse direito acompanhado de um pagamento”.*

Com a adoção desta noção, e por influência da jurisprudência do TJUE,<sup>63</sup> o elemento distintivo do contrato de concessão de serviços públicos passou a residir, de acordo com aquele texto legal, precisamente, na transferência, para o concessionário, do risco da exploração associado.<sup>64</sup>

Tendo presente tal conceito, e submetendo-o ao caso em análise, esclarece PEDRO GONÇALVES<sup>65</sup> que “*caberá ao concessionário desempenhar a atividade concedida de acordo com as exigências de um regular, contínuo e eficiente funcionamento do serviço, devendo adoptar, para o efeito, os melhores meios e tecnologias geralmente utilizados no setor elétrico*”.

Pois bem, a relação estabelecida entre o ente público concedente e o concessionário privado é, então, regulada pelo contrato de concessão celebrado, sendo ambos titulares de posições ativas e passivas.

Ora, estes contratos atualmente em vigor foram celebrados pelos Municípios na sequência do reconhecimento, aquando da aprovação do Decreto-Lei n.º 344-B/82, do direito de propriedade sobre as infraestruturas que compõem as redes de distribuição em BT – concretamente nos termos do n.º 2 do artigo 6.º – impondo-se o direito dos mesmos a receberem uma renda, por parte concessionário, enquanto contrapartida remuneratória pela fruição dos bens municipais afetos à exploração do serviço.<sup>66</sup> Como referimos, na grande maioria dos contratos de concessão atualmente em vigor celebrados com os Municípios portugueses, figura como concessionária a EDP, Distribuição.

Cumprе igualmente referir que a delimitação desta renda é feita nos termos do Decreto-Lei n.º 230/2008, de 27 de novembro, tendo em consideração a dimensão de cada

---

<sup>63</sup> O TJUE vinha até então defendendo que só se está perante uma concessão quando são transmitidos o direito de exploração e o risco de exploração – nesse sentido, consulte-se os acórdãos Stadler, Eurawasser, e ainda, com especial relevo, as conclusões do Advogado-Geral Yves Bot, apresentadas a 27 de Outubro de 2009, Caso C-91/08, *Wall AG*, nas quais o mesmo aponta como características distintivas entre os contratos de concessão de serviço público e de prestação de serviço público a transferência, no primeiro caso, do risco associado à exploração do serviço para o concessionário (ponto 44 e 48).

<sup>64</sup> CARANTA, Roberto, *op. cit.*, pp. 429 e ss., e ainda RAMOS, Vasco Moura, *op. cit.*, p. 114.

<sup>65</sup> GONÇALVES, PEDRO (2008) – *Regulação...*, *cit.*, p. 154.

<sup>66</sup> Cfr. DUARTE DE CAMPOS, Diogo; Joana BRANDÃO; Rui Vasconcelos PINTO, *op. cit.*, p. 40.

Município, em termos de consumo e de número de clientes de eletricidade, e, bem assim, um fator de solidariedade territorial, que bonifica a renda dos Municípios com menor densidade populacional, sofrendo atualizações anuais que refletem não apenas a inflação, mas também a variação do consumo nos Municípios.

A tais contratos, em respeito pelo disposto no n.º 4 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 172/2006, atual 116.º do Decreto-Lei n.º 15/2022, foi estipulado um prazo de vigência de 20 anos, contados a partir da data da celebração do mesmo, em conformidade, aliás, com o que havia sido estabelecido no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 344-B/82, de 1 de setembro, nos termos do qual “*os contratos de concessão referidos no artigo anterior serão celebrados pelo prazo de 20 anos, renováveis por iguais períodos de tempo, e a sua denúncia, no termo do prazo ou das suas prorrogações, deverá ser manifestada com uma antecedência mínima de 18 meses*”. De acordo com o preceito transcrito, a grande maioria destes contratos foram objeto de renovação automática, encontrando-se próximo, ou até já concluído, um novo prazo de vigência.

Como facilmente se atinge, a inclusão de uma renovação automática, – vulgo, direito a uma prorrogação –,<sup>67</sup> tem sido um aspeto bastante criticado pela doutrina,<sup>68</sup> que aponta, desde logo, a desconformidade deste regime com as normas europeias.

De facto, e sem prejuízo de o diploma legal referido ter sido aprovado em 1982 (antes, portanto, da adesão de Portugal à Comunidade Europeia), é hoje manifesta a incompatibilidade do regime de duração dos contratos aí estabelecido com aquela que vem sendo a posição adotada pelas instituições europeias, com vista à implementação de um mercado único, instituições essas que não se mostram, em geral, favoráveis ao prolongamento (ou à excessiva duração) de contratos atribuídos pelos poderes públicos.

E isto porque, como salientam PEDRO GONÇALVES e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA<sup>69</sup>, “*a renovação das concessões corresponde a um novo contrato administrativo*” que, como tal, deve ser submetido à concorrência do mercado único, sob

---

<sup>67</sup> Adotamos a noção de Freitas do Amaral, de acordo com o qual, a prorrogação equivale à ampliação por um certo período, do prazo de validade do título originário FREITAS DO AMARAL, Diogo (1965) – *A utilização do Domínio Público pelos particulares*, Lisboa, Coimbra Editora, p. 204.

<sup>68</sup> TORGAL, Lino, (2011) – *Prorrogação do prazo de concessões de obras e de serviço públicos*, in Revista de Contratos Públicos, n.º 1, CEDIPRE, Almedina, pp. 219-263.

<sup>69</sup> Cfr. GONÇALVES, Pedro; Rodrigo ESTEVES DE OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 56.

pena de se verem infringidos os mais elementares princípios da UE, *maxime*, o princípio da concorrência.

Com efeito, afigura-se de elementar percepção que a imposição de uma denúncia “formal” para fazer cessar a vigência do contrato (sob pena da sua prorrogação automática), sem um prazo limite estipulado, equivale à indeterminabilidade desse mesmo prazo. Como tal, na ausência de um ato expresso e tempestivo de qualquer uma das partes, contratos como aqueles sob com os quais nos deparamos irão perdurar indeterminadamente no tempo, sem qualquer possibilidade de antecipação do seu *terminus* efetivo.

A este respeito, reveste-se de particular relevância o disposto no n.º 2 do artigo 18.º da comente referida Diretiva das concessões (2014/23/UE) de acordo com o qual “*Para as concessões de prazo superior a cinco anos, a duração máxima não pode ser superior ao prazo durante o qual um concessionário pode razoavelmente esperar recuperar os investimentos realizados para a exploração das obras ou dos serviços, a par da remuneração do capital investido, tomando em consideração os investimentos requeridos para alcançar os objetivos contratuais específicos*”.

Em conformidade com o ali disposto, tem a doutrina referido que “*deve dar-se ao co-contratante tempo suficiente para que ele possa amortizar e remunerar justamente, em condições normais de exploração, o capital investido na realização dos seus encargos*”.<sup>70</sup>

Ainda assim, é imperativo referir que a jurisprudência europeia não proíbe a celebração de contratos sem prazo determinado, sendo certo que o TJUE afirmou já, perentoriamente, que “*o direito comunitário, no seu estágio atual, não proíbe a celebração de contratos públicos por tempo indeterminado*”.<sup>71</sup>

Contudo, a celebração de um contrato administrativo sem um qualquer limite temporal revela-se, a nosso ver, incompatível com o princípio da concorrência – comunitário e nacional – bem como, no direito administrativo português, com o princípio da prossecução do interesse público. O mesmo é, aliás, expressamente assumido no considerando (52) da aludida Diretiva, nos termos do qual “*A fim de evitar o*

---

<sup>70</sup> TORRAL, Lino, *op. cit.* pp. 246.

<sup>71</sup> Acórdão Priesetext do TJUE, de 19 de Junho de 2008, proc. C-454/06, n.º 74, p. 15.

*encerramento do mercado e a restrição da concorrência, importa limitar a duração da concessão”.*

Trata-se, de resto, de uma mesma ideia-força expressamente veiculada no exato aresto do TJUE , de acordo com o qual *“a prática que consiste em celebrar um contrato por tempo (absolutamente) indeterminado é, em si, incompatível com o sistema e finalidades das regras comunitárias em matéria de contratos públicos”*.<sup>72</sup>

De facto, bem se entende que não pode ficar nas mãos da Administração Pública a possibilidade de inscrever nos contratos por si celebrados uma durabilidade indefinida, pois se assim fosse bastaria o acordo dos contraentes *“para se eternizarem as relações contratuais constituídas e se afastar, dessa forma, tão simples, a «indesejável» concorrências dos «outros»”*.<sup>73</sup>

Perante o antedito, cumpre realçar que, em nossa opinião, e contrariamente ao que parece estar a preparar-se para acontecer, os contratos de concessão atualmente em vigor não devem prorrogar-se por tempo indeterminado, em face da incerteza e insegurança que tal situação origina na ordem jurídica.

Por outro lado, e perante o atual enquadramento legal da questão, bem se entende que os “novos contratos de concessão” que venham a ser adjudicados deverão omitir a atual referência à prorrogação automática da respetiva vigência, devendo o normativo onde a mesma se encontra preceituada, ter-se por revogado pelo Decreto-Lei n.º 15/2022, porquanto o mesmo já não inclui qualquer referência a essa renovação – cfr. artigo 116.º.

Sem prejuízo do exposto, cumpre rememorar que tais contratos foram objeto de prorrogação, a título excecional, até à entrada em vigor dos novos contratos de concessão – cfr. artigo 8.º da lei n.º 31/2017, de 31 de maio, sendo que o Decreto-Lei n.º 15/2022 reforça essa intenção no seu artigo 285.º, nos termos do qual *“são prorrogados, sem necessidade de ulteriores termos, os contratos de concessão das redes de distribuição de eletricidade em BT, incluindo aqueles para os quais já haja transcorrido o seu prazo”* (n.º 1), e, ainda, de acordo com o n.º 2, *“A prorrogação operada pelo número anterior*

---

<sup>72</sup> Acórdão Pressetext, p. 14. No mesmo sentido, consulte-se o Acórdão Hermul Muller do TJUE, proc. C-451/08, de 25 de março de 2010.

<sup>73</sup> PACHECO AMORIM, João (2013) – *O princípio da temporalidade dos contratos públicos, Considerações sobre a duração máxima dos contratos e respetiva prorrogabilidade dentro e para lá desse limite temporal*, in Estudos de Contratação Pública – IV, org. Pedro Costa Gonçalves, CEDIPRE, Coimbra Editora, p. 23. No mesmo sentido, precisamente a respeito dos contratos de concessão de distribuição de energia elétrica em BT, MARQUES, Francisco Paes, João MARQUES MENDES, *op. cit.*, p. 17.

*tem a duração necessária à efetiva entrada em operação do adjudicatário na operação da concessão, na sequência de concurso público para a sua atribuição”.*

Acresce que, enquanto serviço público, as concessões municipais devem ser exercidas em conformidade com um regime de serviço público, cabendo-lhe regulamentar “*as vicissitudes da relação contratual, em aspetos como as cauções, a responsabilidade por incumprimento, as multas contratuais, as causas de alteração e de extinção dos contratos, a transmissão e a oneração da concessão e as regras de composição de litígios entre as partes contratuais.*”<sup>74</sup> o que amplifica a sua relevância.

Por seu turno, como contrapartida desta exploração, os concessionários têm direito a uma remuneração, fixada nos termos do Regulamento Tarifário, que assegure o respetivo equilíbrio económico-financeiro nos termos de uma gestão eficiente.<sup>75</sup>

Por outro lado, como contrapartida remuneratória da atribuição do direito de exploração, os Municípios gozam do direito a uma renda paga, naturalmente, pelo concessionário. Sucede que, na medida em que se trata de um valor repercutido nos preços da eletricidade, a sua determinação encontra-se sujeita à intervenção da entidade reguladora.<sup>76</sup>

Quanto à questão de saber o que acontece aos bens da concessão na transição entre concessionárias, cumpre referir que o Decreto-Lei n.º 334-B/82 determina que o concedente fica obrigado a pagar ao concessionário o valor líquido do património próprio das entidades concessionárias, sendo constituída uma Comissão a quem cumpre fixar o *quantum* indemnizatório – cfr. n.º 2 do artigo 7.º.

Note-se que os bens afetos às concessões de distribuição de eletricidade em BT não se reconduzem apenas aos ativos físicos localizados na respetiva área da concessão, e, de resto, muitos destes bens são comuns a outras atividades de distribuição em média e alta tensão, pelo que desde já se adivinha que esta transferência é suscetível de gerar dificuldade acrescidas na relação entre o concedente e o concessionário quando surgir a necessidade de “*liquidação da concessão*”, situação que se estende também a trabalhadores e contratos de prestação de serviços tendo, aliás, sido público e notório o

---

<sup>74</sup> Cfr. GONÇALVES, PEDRO (2008) – *Regulação...*, cit., p. 158.

<sup>75</sup> Cfr. MARQUES, Francisco Paes, João MARQUES MENDES, *op. cit.*, p. 58.

<sup>76</sup> Cfr. GONÇALVES, PEDRO (2008) – *Regulação...*, cit., p. 158.

recorrente protesto por parte dos Municípios sobre a falta de informação da concessionária quanto a estes ativos.<sup>77</sup>

Não se olvide que a falta de informação impede os concedentes de decidirem informadamente sobre qualquer das opções de que dispõem, sendo que, sem o reporte dos respetivos ativos, é impossível efetuar uma avaliação técnica e económica fidedigna da correspondente concessão.

Tendo assentado os traços gerais do modelo concessório aplicável a esta tarefa pública, cumpre reforçar que ao mesmo se associam, a nosso ver, benefícios evidentes que devem ser apreciados e devidamente ponderados pelo ente público a quem foi confiada esta atribuição.

Com efeito, a concessão da grande maioria das redes de distribuição a uma mesma empresa – à semelhança do que se verifica atualmente num mercado como o da distribuição de eletricidade (caracterizado, recorde-se, pela existência de monopólios naturais que impedem a duplicação de infraestruturas), – permite a implementação de um modelo de economia de escala, com os benefícios advenientes e que não podem ser desconsiderados.

Por outro, adivinham-se os elevados custos financeiros relacionados com esta atividade, não apenas pela necessidade de adaptar a rede vigente a soluções mais eficientes e energeticamente mais amigas do ambiente<sup>78</sup>, como, também, de amortizar o investimento do anterior concessionário. E isto, naturalmente, tendo presente a proibição vigente de repercussão de tais custos nas tarifas da eletricidade cobrado aos consumidores.

A esta exigência financeira acresce a elevada complexidade técnica, que é colmatada pela posse, pelos atuais concessionários privados, de um *know-how* que permite fazer (muito) mais, como (muito) menos recursos, *know-how* esse que não se afigura partilhável pelos Municípios, e que passa desde logo, pela experiência na gestão de uma atividade da qual as autarquias estiveram apartadas nas últimas décadas.

---

<sup>77</sup> Sobre esta falta de informação, vide PACHECO DE AMORIM, João (2019) – *As mudanças...*, *cit.*, pp. 47 e 48.

<sup>78</sup> Conforme refere a Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020, pp. 96 e 97 e ainda VASCONCELOS, Jorge (2018) – Comissão Parlamentar de Inquérito ao Pagamento de Rendas Excessivas aos Produtores de Eletricidade, Resolução da Assembleia da República n.º 126/2018, de 17 de maio, p. 7 recurso disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

E isto porque, como referimos na breve descrição deste modelo de gestão, a celebração de um contrato de concessão tem como principal vantagem a transferência do risco associado à exploração desta atividade para um privado que explora o serviço às suas próprias custas, sendo a remuneração garantida pela cobrança de uma taxa paga pelos utentes do mesmo serviço. A lógica é, pois, a de obter ganhos de escala e eficiência económica, ao mesmo tempo assegurando a equidade e coesão territorial.<sup>79 80</sup>

É evidente que estes são aspetos de curial importância que devem ser ponderados pelos Municípios aquando do momento azado para a escolha do modelo de gestão a adotar.

### **B. Gestão pública direta: através de serviços municipais ou municipalizados**

A Lei n.º 31/2017 inclui referências expressas a um a outro modelo de gestão, concretamente, a opção pela gestão direta desta atividade por parte do próprio Município, como é o caso do veredito no n.º 1 do artigo 4.º e no n.º 8.º deste diploma.

Como sabemos, tal liberdade optativa resultava já anteriormente do disposto no Decreto-Lei n.º 344/82, que, no seu artigo 1.º, preceituava que “*A distribuição no continente de energia eléctrica em baixa tensão compete aos municípios, os quais podem exercê-la em regime de exploração directa ou em regime de concessão*”.

Ante o exposto, resulta claro que dispõem os Municípios de discricionariedade no que se prende com a opção pelo melhor modelo de gestão a adotar. Posição diversa, insiste-se, não apenas brigaria com o texto legal, como se afiguraria violadora, *inter alia*, do já aludido princípio da autonomia do poder local.

Ora, a gestão direta reporta-se, assim, à atividade que é diretamente desenvolvida pela própria pessoa jurídica do Município ou da associação de Municípios, através de serviços municipais ou municipalizados.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> MARQUES, Francisco Paes, João MARQUES MENDES, *op. cit.*, p. 94.

<sup>80</sup> Resulta do estudo da ERSE quando à delimitação das áreas territoriais dos concursos para a atribuição de concessões de distribuição de eletricidade em baixa tensão, que a esmagadora maioria dos EM dispõem apenas de um único operador das redes de distribuição de energia em BT – recurso disponível em [www.erse.pt](http://www.erse.pt).

<sup>81</sup> A principal diferença reporta-se, primacialmente, ao grau de autonomia administrativa e financeira reconhecida a estes serviços, que é mais elevado no caso dos serviços municipalizados em comparação com os serviços municipais – isto sem prejuízo de ambos se incluírem nos serviços integrados no respetivo

A possibilidade de recurso a serviços municipalizados com vista à distribuição de energia elétrica em BT encontra-se expressamente prevista na alínea e) do n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o RJAEI.

Conforme dispõe o n.º 2 do artigo 8.º deste diploma, tais serviços integram a estrutura organizacional do Município, sendo que a sua criação se encontra dependente da prossecução, por parte dos mesmos, de atribuições municipais que fundamentem a respetiva gestão sob a forma empresarial – cfr. n.º 3 do artigo 10.º.

Neste caso é ao próprio Município que passa a caber atuar como operador de rede em BT, assumindo, naturalmente, todos os direitos e obrigações associados a tal qualidade, incluindo o relacionamento com a ERSE, devendo, como tal, garantir a prestação de todos os serviços de rede definidos na lei e nos regulamentos, podendo, ainda assim, subcontratar serviços a terceiros.

Por seu turno, nada obsta a que mais do que um Município opte por convergir os seus serviços, internalizando a atividade em apreço e optando pela atribuição da mesma a serviços intermunicipalizados, autónomos, mas comuns a vários Municípios.

Bem se entende que tal exercício conjunto permitiria alcançar vantagens evidentes ao nível da eficiência económica na prossecução de uma atividade como aquela sobre a qual incide a presente análise, ao estender um esforço de gestão conjunta a um mais amplo território.

Como facilmente se intuirá, um dos aspetos que condiciona, de forma determinante, a opção pela gestão direta desta atividade prende-se com a ausência, nesse caso, do recebimento de uma renda anual. Com efeito, correspondendo a renda a uma remuneração da concessão de distribuição de eletricidade em BT, deixando de haver concessionário a beneficiar de bens municipais, deixa de haver pagador e, conseqüentemente, também motivo para o respetivo pagamento. Tal raciocínio encontra, aliás, expressa consagração legal no ponto 7 da Resolução de Ministros n.º 5/2018.

A doutrina tem referido algumas desvantagens associadas à prossecução desta concreta atividade através dos próprios serviços (inter)municipais, que se prendem com

---

Município. Para maior desenvolvimento desta matéria, *vide* CAETANO, Marcello (1980) – *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10.ª ed., re., Coimbra: Almedina, pp. 347 e ss..

o elevado esforço ao nível do investimento económico que a gestão destas redes implica, e, bem assim, a já identificada ausência de *know-how*.<sup>82</sup>

Acresce, outrossim, como desvantagem, o encargo decorrente da obrigação de absorção pelos Municípios, dos trabalhadores do concessionário ligados, até aqui, à exploração destes serviços, com salvaguarda dos respetivos direitos laborais constituídos.<sup>83</sup> Ainda assim, e em contraponto a esta linha argumentativa, tem alguma doutrina realçado que “*relativamente à falta de preparação técnica, importa reportarmonos ao estudo apresentado pela ERSE, que menciona que os trabalhadores da EDP têm vindo a diminuir e que a empresa tem vindo progressivamente a sustentar-se nesta matéria em outsourcing. Estas empresas, que têm vindo a ser contratadas pela EDP, não vão acabar com as concessões. Estas empresas vão continuar no mercado e poderão colmatar qualquer deficiência, em termos de conhecimentos técnicos que os municípios possam ter*”.<sup>84</sup>

Ainda assim, e sem prejuízo do que vem de referir-se a tal respeito, o certo é que os dados partilhados pelo principal concessionário permitem afiançar que, ainda que juridicamente possível, a opção por este modelo de gestão se antevê como financeiramente inviável.<sup>85</sup> De facto, em face dos elevados níveis de consumo exigidos para garantir algum tipo de eficiência e racionalidade económica, face aos custos de exploração associados a esta atividade, impõe-se concluir que este modelo não oferece, tudo visto e ponderado, vantagens reais consideráveis que permitam caracterizá-lo como um modelo de gestão alternativo e viável à exploração da atividade que aqui nos ocupa.

---

<sup>82</sup> PIRES, Jorge (2019) – *A vertente económico-financeira da distribuição em baixa tensão*, in *Os Municípios e a Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão*, coord. João Pacheco de Amorim e Carlos José Batalhão, Braga: AEDREL.

<sup>83</sup> TAVARES DA SILVA, Suzana (2018) – *O novo...*, cit.

<sup>84</sup> PINTO DE ALMEIDA, José (2019) – *A gestão directa pelos municípios: vantagens e desvantagens*, in *Os Municípios e a Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão*, coord. João Pacheco de Amorim e Carlos José Batalhão, Braga: AEDREL, p. 70.

<sup>85</sup> MACEDO, Luís Machado (2019) – *Distribuição de energia em baixa tensão: os novos contratos de concessão – A realidade (inter)municipal como ponto de partida*, in *Os Municípios e a Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão*, coord. João Pacheco de Amorim e Carlos José Batalhão, Braga: AEDREL, pp. 63-70.

### C. Gestão pública indireta: constituição de uma empresa (inter)municipal

Uma vez analisados os dois modelos de gestão merecedores de referência expressa no diploma legal sob escrutínio – a Lei n.º 31/2017 – cumprirá, agora, aferir a possibilidade jurídica de optarem os Municípios pela atribuição desta tarefa pública a uma empresa local.

Por outras palavras, pretendemos aquilatar da conformidade com o regime legal vigente, da constituição de uma empresa municipal ou intermunicipal cujo objeto social se prenda, essencialmente, com a distribuição da energia elétrica em BT, garantindo, em nome e em estrita dependência dos Municípios acionistas, a prestação deste serviço.

Como bem aponta a doutrina que vimos acompanhando<sup>86</sup>, a opção por constituir uma empresa (inter)municipal incumbida de prestar a tarefa em causa decorre, primeiramente, da própria Constituição, na qual se encontram ínsitos os princípios da livre iniciativa económica municipal e da autonomia de organização das autarquias locais, mas também da legislação nacional que concretiza tais princípios, ali tão genericamente enunciados, como sejam, a lei das autarquias locais e o regime jurídico do setor empresarial local.<sup>87</sup>

Contudo, eximiu-se o legislador ordinário de incluir referência expressa a este modelo de gestão, limitando-se a contrapor à possibilidade de concessionarem o desenvolvimento desta atividade a um privado a assunção da mesma pelos próprios serviços internos do Município através de um modelo de gestão direta ao qual nos reportamos já *supra*.

Ora, em sentido rigoroso o modelo de exploração com recurso a uma empresa municipal ou intermunicipal reporta-se a uma modalidade de gestão indireta, na medida em que se afasta daquela que é assegurada e desenvolvida pela própria pessoa jurídica do Município.

Como tal, referimo-nos, agora, aos casos em que gestão do serviço público é confiada a entidades empresariais públicas, pessoas coletivas de direito público de tipo

---

<sup>86</sup> Cfr. PACHECO DE AMORIM, João (2019) – *As mudanças...*, cit. p. 46; MAGALHÃES, Ricardo Maia, *op. cit.*, pp. 80 e ss.

<sup>87</sup> Referimo-nos, naturalmente, ao CCP, bem com o à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, revogando as Leis n.ºs 53-F/2006, de 29 de dezembro, e 55/2011, de 15 de novembro.

institucional e de substrato empresarial, de gestão predominantemente submetida ao direito privado.<sup>88</sup>

Nesse sentido, assumem FRANCISCO PAES MARQUES E JOÃO MARQUES MENDES<sup>89</sup> não ter dúvidas sobre a possibilidade de serem “*criadas empresas locais que tenham por objeto a distribuição de energia elétrica em baixa tensão nos termos do regime do setor empresarial local (alínea g), artigo 45.º da Lei 50/2012, de 31 de agosto*”. Em conformidade se pronuncia, também, PEDRO COSTA GONÇALVES<sup>90</sup>, entendendo que o facto de a Lei n.º 31/2017 apenas referir, como alternativa ao concurso público a gestão direta, não pode, ainda assim, ser considerada como uma limitação implícita à modalidade de gestão por empresa local.

De acordo com o artigo 6.º do RJAEL a constituição de empresas locais implica a corresponsável fundamentação na melhor prossecução do interesse público e, bem assim, na conveniência de uma gestão subtraída à gestão direta face à especificidade técnica e material da atividade a desenvolver.

Como é consabido, a constituição de uma empresa local mostra-se compatível com diferentes soluções, adotando uma “geometria variável”<sup>91</sup>, que comporta modelos distintos de organização à disposição dos Municípios.<sup>92</sup>

De facto, não nos cingimos tão somente à possibilidade de constituir uma empresa municipal cujo objeto se prenda com a assunção da tarefa de distribuição de energia elétrica em BT à população municipal, devendo, antes sim, contemplar a possibilidade de associações de municípios ou as áreas metropolitanas participarem na atividade empresarial local – nesse sentido, confira-se o artigo 2.º do RJAEL.

Perante o antedito, é nosso entendimento que nada impede que os Municípios se associem num dos diferente modelos previstos e regulados por este diploma, RJAEL, sem prejuízo da lacuna em que parece ter incorrido o legislador na Lei n.º 31/2017, ao omitir

---

<sup>88</sup> GONÇALVES, Pedro, (2007) – *Regime Jurídico das Empresas Municipais*, Coimbra: Almedina, p. 82. Sobre as vantagens à gestão económica das empresas públicas, concretamente à sua economicidade, eficácia e planeamento, vide, CABRAL DE MONCADA, Luís (1988), *A empresa pública e o seu regime jurídico; aspetos gerais*, Coimbra, pp. 23-27.

<sup>89</sup> *op. cit.* p. 21. E ainda cfr. MAGALHÃES, Ricardo Maia, *op. cit.*, p. 81.

<sup>90</sup> No sentido da possibilidade de gestão por empresa local, cf. PACHECO DE AMORIM, João (2019) – *As mudanças...*, *cit.*, pp. 45 e ss.

<sup>91</sup> A expressão é de MARQUES, Francisco Paes, João MARQUES MENDES, *op. cit.*, p. 21.

<sup>92</sup> PACHECO DE AMORIM, João (2000) – *As Empresas Públicas no Direito Português, em especial, as empresas municipais*, Coimbra: Almedina, pp. 27 e ss.

qualquer referência a este modelo de gestão, constituindo uma empresa cujo objeto social se veja necessariamente circunscrito à exclusiva exploração de uma atividade de interesse económico geral (*in casu*, a distribuição de energia elétrica em BT no espaço territorial dos Municípios participantes), ou à promoção do desenvolvimento local e regional, de forma tendencialmente autossustentável.

Ademais, como aludem FRANCISCO PAES MARQUES E JOÃO MARQUES MENDES<sup>93</sup> “*Nada impede que capitais privados, minoritários ou não, integrem o capital social da empresa local. Condição essencial será apenas a de que as entidades públicas participantes possam nela exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante (artigo 19.º)*”. O preceito legal para o qual reportam os autores estatui os ditames gerais que imperam sobre esta matéria, dos quais ressalta, sem prejuízo dos demais aspetos, que a classificação de uma instituição como empresa local dependerá da possibilidade de exercício, por parte das Entidades Públicas Participantes, de uma *influência dominante* sobre esta última.

Ora, tendo presente o objeto social no qual se insere a atividade desenvolvida pela empresa intermunicipal a que hipoteticamente nos referimos, dúvidas não restam de que nos encontraríamos perante uma empresa local de gestão de serviços de interesse geral, a qual, em cumprimento dos princípios orientadores da atividade prosseguida por estas pessoas coletivas elencados no artigo 46.º, estaria instituída na obrigação legal de garantir a universalidade e continuidade dos serviços, a satisfação das necessidades básicas e proteção dos utentes e a coesão económica e social.

No demais, e conforme resulta evidenciado do artigo 34.º desta lei, tal empresa deteria a liberdade de desempenhar a sua atividade a par da de outros operadores económicos, de outras áreas territoriais, em livre concorrência de mercado, obedecendo sempre ao disposto no regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, bem como na lei comercial, nos seus estatutos e, por fim e subsidiariamente, no regime jurídico aplicável ao setor empresarial do Estado.

De notar que, sem prejuízo da natureza jurídica adotada por uma empresa local como a que vimos de descrever, sempre o seu enquadramento na estrutura estadual não a exclui, *a priori*, do âmbito de aplicação do CCP.

---

<sup>93</sup> *Op. cit.* p. 21.

Com efeito, é de sublinhar que as regras que compõem o designado Direito dos Contratos Públicos – em particular aquelas que visam regular o procedimento de formação dos contratos públicos – veem o seu âmbito de aplicação restringido à decisão pública de externalização de determinada tarefa.

Referimo-nos, como facilmente se intui, às comumente designadas relações *in house*, as quais, conforme se depreende da própria terminologia, se reportam à atividade de autossatisfação das necessidades estaduais, *i.e.*, na resposta aos anseios impostos pelo interesse público através dos próprios recursos da Administração Pública, sem necessidade de recorrer a qualquer fator de externalização.

No caso concreto, consubstanciaria uma relação *in house* a ligação contratual estabelecida entre as entidades públicas participantes e a empresa intermunicipal por elas constituída.<sup>94</sup>

Do mesmo modo, temos por juridicamente admissível a constituição de uma empresa intermunicipal por todos os Municípios do continente que se deparam, no atual contexto, com a necessidade de optar pela melhor solução organizativa a adotar para a exploração dos serviços de distribuição de energia elétrica em BT.

Com efeito, ambas as soluções organizativas encontram respaldo legal no RJAEL. De acordo com o artigo 19.º, já por nós referido, são “*peçoas coletivas de direito privado, com natureza municipal, intermunicipal ou metropolitana, consoante a influência dominante prevista no n.º 1 seja exercida, respetivamente, por um município, dois ou mais municípios ou uma associação de municípios, independente da respetiva tipologia, ou uma área metropolitana*”.

Ora, como bem se alcança da leitura de tal normativo, o legislador não optou por estabelecer um número máximo de Municípios que poderão integrar uma empresa intermunicipal, antes exigindo tão somente que a constituição de tal empresa seja fundamentada na melhor prossecução do interesse público e na conveniência de uma gestão subtraída à gestão direta, como refere o artigo 6.º deste diploma.

---

<sup>94</sup> Requisitos previstos no n.º 1 do artigo 5.º-A do CCP. Note-se que da leitura concatenada dos artigos 1.º-A e 5.º-B do CCP, a celebração de contratos ao abrigo do regime brevemente descrito não deixa, contudo, de se encontrara sujeita aos princípios gerais aplicáveis à atividade administrativa, bem como aos princípios gerais da contratação. Neste sentido, por todos, *vide*, TIAGO FERREIRA, Durval (2013) – *Contratação in house*, Coimbra: Almedina, pp. 142 e ss.

Esta opção legislativa vai ao encontro da própria natureza das empresas locais que visam, precisamente, a exploração de atividades de interesse geral, como refere o n.º 1 do artigo 20.º do mesmo diploma. A manifesta existência de um interesse geral comum a mais do que um município – *maxime*, a todos os eles – sempre iria ao encontro da possibilidade de ser constituída uma empresa intermunicipal à qual fosse atribuída, por concessão, a exploração da atividade de distribuição da energia elétrica de todo o território continental.

Deste modo, a constituição de uma empresa intermunicipal com tal objeto sempre assumiria a forma de empresa local de gestão de serviços de interesse geral, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea g) do artigo 45.º do RJAEL.

É neste contexto que se torna manifesta a necessidade e vantagem em ver, nesta área, desenvolvidos projetos comuns, como seja a criação de uma empresa intermunicipal, com o propósito de obter ganhos transversais de eficiência, eficácia e economia para todos os Municípios que a integram, num espírito de coesão e de igualdade a nível intermunicipal.

A constituição de uma empresa local, nestes termos, leia-se, por todos os Municípios, visaria obter, para além das poupanças diretas, outro tipo de racionamento, relacionado com a diminuição da necessidade de afetação dos recursos internos ao decorrer dos procedimentos de contratação e da gestão de múltiplos contratos, não deixando de assegurar adequados níveis de qualidade e universalidade, bem como a obtenção de poupanças evidentes a este nível.

Tudo isto uma vez cumpridos, naturalmente, os trâmites referidos no artigo 32.º do RJAEL, designadamente os estudos de viabilidade económico-financeira e a avaliação da racionalidade financeira passando, concretamente, pela identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial (por oposição à demais alternativas legais).

Com efeito, a constituição de uma única empresa responsável por assegurar a exploração da atividade de distribuição de energia elétrica em BT permitiria evidentes vantagens ao nível da gestão de contratos nesta matéria, bem como da partilha de meios e infraestruturas alocadas a tal tarefa. Este aspeto reveste-se de particular importância uma vez tomadas em consideração as ampliadas diferenças entre os vários Municípios no

que respeita, designadamente, à sua capacidade técnica e financeira, bem como aos meios humanos e materiais disponíveis.

Atente-se, por outro lado, como refere PINTO DE ALMEIDA<sup>95</sup>, que, uma vez comparados os proveitos permitidos (no valor de cerca de 680 milhões) e o valor de custos suportados pela EDP, (e levando na devida linha de conta as rendas a pagar aos Municípios), os lucros associados a esta exploração rondam os 45 milhões de euros.

Contudo, na medida em que não são disponibilizados dados que permitam distribuir esses lucros por Município, é apenas possível afirmar que esta opção se afigura vantajosa quando prosseguida em conjunto por um elevado número de Municípios, devendo ser considerada como alternativa válida e recomendável quando analisada por reporte ao conjunto dos Municípios.

Por seu turno, e para além de contribuir para a propagação e enraizamento da vida democrática local, este modelo permite, do mesmo passo, combinar a uniformidade legislativa, própria de um estado unitário como é o português, com a diversidade dos problemas e interesses de cada comunidade local.<sup>96</sup>

Ademais, apesar de a legislação vigente não regular, como já referimos, um modelo de gestão delegada, a verdade é que da mesma resulta uma clara intenção de centralização desta tarefa, fundamentada nos repetidos alertas dos especialistas atendendo aos elevados custos estruturais que à mesma se relacionam.

Em suma, crê-se que, tudo visto e ponderado, a adoção de tal modelo e a criação de uma empresa nos termos que temos vindo a preconizar, asseguraria “o melhor de dois mundos”, pois se, por um lado, permitiria que sejam os Municípios a tomar sobre si o verdadeiro poder-dever de exercício das suas atribuições, por outro, permitiria obter relevantes benefícios de economia de escala a que de outra forma não poderiam aspirar, sem, no entanto, comprometer por nenhuma forma a prevalência da autonomia local.

No que se refere à questão da manutenção da obrigação do pagamento de uma renda aos Municípios, no caso de a tarefa de distribuição de energia elétrica em BT vir a ser assegurada por uma empresa local, de cariz municipal ou intermunicipal, e não por uma empresa privada concedente, haverá que esclarecer o seguinte.

---

<sup>95</sup> PINTO DE ALMEIDA, José, *op. cit.*, p. 69.

<sup>96</sup> Para maiores desenvolvimentos sobre as vantagens apontadas à descentralização política administrativa, vide MONTALVO, António Rebordão, *op. cit.*, pp. 72 e ss., e doutrina aí citada.

Como referimos, as rendas pela concessão mantêm uma ligação sinalagmática entre o seu pagamento e a utilização de bens municipais, implicando, assim, a total isenção do pagamento de taxas pela utilização desses bens, conforme dispõe o n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 230/2008.

Como tal, no modelo de gestão que temos vindo a preconizar – da constituição de uma empresa intermunicipal – mantém-se, logicamente, a existência de um “concessionário formal”, que retira benefício da utilização de bens municipais. Trata-se, portanto, de um pagador distinto da pessoa do recebedor, pelo que se conserva o fundamento para que o referido pagamento continue a ser devido, ligado que está, em sinalagma, à disponibilização de tais bens municipais, por parte dos Municípios a uma entidade que é, juridicamente, um terceiro que atua em concorrência no mercado.

Nesse sentido, esta entidade, deverá, por um lado, assumir os custos com a utilização de infraestruturas que em rigor não lhe pertencem, e, por outro, repercuti-los também nas tarifas a cobrar aos utentes, em situação de paridade com o que sucede com as empresas privadas congéneres, a fim de assegurar a prossecução do escopo lucrativo por definição subjacente à respetiva atividade social.

De outra forma, bem se intui que estaríamos perante uma limitação, inadmissível ao já enunciado, princípio fundamental da autonomia do poder local, condicionado a livre escolha dos Municípios através de um claro, mas aparentemente inconstitucional, favorecimento pelo modelo da concessão.<sup>97</sup>

Por fim, ressalve-se que, de acordo com os princípios fundamentais da Lei n.º 31/2017, da solução a implementar não podem resultar custos acrescidos a repercutir nos consumidores.

É neste cenário, aqui liminarmente gizado, que devem os Municípios ponderar, também, a opção por este modelo de gestão.

---

<sup>97</sup> DUARTE DE CAMPOS, Diogo; Joana BRANDÃO; Rui Vasconcelos PINTO (2019), *op. cit.*, pp. 46-47.

## V. Conclusão

À guisa de conclusão, estando próximo o termo do prazo de vigência da esmagadora maioria das concessões municipais (na sua quase totalidade à EDP), cabe aos Municípios decidir sobre a solução organizativa mais adequada para os seus interesses, e para os das suas populações, no que à matéria de distribuição da energia elétrica em BT diz respeito.

Nessa senda, ou retomam a gestão (direta) desta atividade no respetivo território, ou escolhem, por concurso, um novo concessionário, em conformidade com o definido na Lei n.º 31/2017.

Sem prejuízo de serem estes os únicos modelos de gestão dos quais cuidou o legislador de fazer expressa referência na Lei n.º 31/2017, de 31 de maio, não devem os Municípios eximir-se ou por qualquer forma inibir-se de ponderar outras opções organizativas que podem apresentar evidentes vantagens para o interesse público prosseguido. Bem pelo contrário, entendemos mesmo que tal ponderação consubstancia, *in casu*, um verdadeiro poder-dever das autarquias.

Como tal, finda a breve exposição que se levou a cabo em torno dos diferentes modelos de gestão de entre os quais podem os Municípios optar com vista a assegurar este serviço público, cremos que merece ponderosa reflexão a opção pela gestão através de empresa local, de natureza intermunicipal, empresa essa que poderá deter capitais exclusivamente públicos ou capitais mistos.

Com efeito, esta opção permite aos Municípios criar economias de escala, diminuindo os custos e encargos adstritos a uma atividade cuja gestão antevêjam como particularmente onerosa, incumbindo uma entidade terceira de a prosseguir sem, contudo, se alienarem da sua prossecução, não abdicando do seu direito a receber uma renda, e mantendo sempre a desejável proximidade de uma tarefa eminentemente pública do seu primário atribuidor.

## VI. Referências Bibliográficas

### Monografias e artigos científicos

AROSO DE ALMEIDA, Mário (2012) – *Teoria Geral do Direito Administrativos: temas nucleares*, Coimbra: Almedina.

ARROWSMITH, Sue (2015) – *The law of public and utilities Procurement, regulation in the EU and UK*, Vol. I, 3.<sup>a</sup> ed., Sweet & Maxwell.

CAETANO, Marcello (1974) – *Subsídios para o estudo da teoria da Concessão de Serviços Públicos*, in *Estudos de Direito Administrativo*, Edições Ática.

CAETANO, Marcello (1980) – *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10.<sup>a</sup> ed., re., Coimbra: Almedina.

CABRAL DE MONCADA, Luís (1988) – *A empresa pública e o seu regime jurídico; aspetos gerais*, Coimbra.

CABRAL DE MONCADA, Luís S. (2009) – *A relação jurídica administrativa*, Coimbra Editora.

CAMERON, Peter, (2007) – *Competition in Energy Markets. Law and Regulation in the European Union*, 2.<sup>a</sup> ed., New York City: Oxford University Press.

CARANTA, Roberto (2015) – *The changes to the public contract directives and the story they tell about how EU law works*, in “Common market law review”, Vol. 52, n. ° two, Kluwer Law International.

COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe (2016) – *A Ciência Jurídica Administrativa*, Coimbra: Almedina.

CHEBEL-HORSTMANN, Nadia (2006) – *La régulation du marché de l'électricité Concurrence et accès aux réseaux*, Col. Logiques juridiques, L'Harmattan.

COURIVAUD, Henri (2004) – *La concession de service public “à la française” confrontée au droit européen*, Association internationale de droit économique.

CHAPUS, René (1997) – *Droit Administratif général*, Vol. 1, 11.<sup>a</sup> ed., Paris: Montchrestien.

DUARTE DE CAMPOS, Diogo; Joana BRANDÃO; Rui Vasconcelos PINTO (2019) – *Os (novos) desafios das concessões municipais de Distribuição de Eletricidade m Baixa Tensão – Breve Apreciação critica da Lei n.º 31/2017, de 31 de outubro*, in *Revista de Direito Administrativo* n.º 6, Lisboa: AAFDL.

FERREIRA, Durval Tiago (2013) – *Contratação in house*, Coimbra: Almedina.

FREITAS DO AMARAL, Diogo (2016) – *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 4.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Almedina.

FREITAS DO AMARAL, Diogo (1965) – *A utilização do Domínio Público pelos particulares*, Lisboa, Coimbra Editora.

FREITAS DO AMARAL, Diogo; Lino TORGAL (2002) – “Concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar: da prorrogação do prazo e outras alterações do contrato”, in *Estudos sobre concessões e outros atos da Administração (Pareceres)*, Coimbra: Almedina.

FREITAS DO AMARAL, Diogo, Lino TORGAL (2002) – “Concessão de serviços públicos estaduais: da atribuição por ajuste directo do serviço de apoio à contratação electrónica”, in *Estudos sobre concessões e outros atos da Administração (pareceres)*, Coimbra: Almedina.

GOMES, Carla Amado (2010) – “O Regime Jurídico da produção de electricidade a partir de fontes de energia renováveis: aspectos gerais”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Martim de Albuquerque*, Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Vol. I.

GONÇALVES, Pedro Costa (2010) – *Estado de Garantia e Mercado*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Vol. VII.

GONÇALVES, Pedro Costa (2019) – *Gestão das redes municipais de distribuição de energia elétrica*, in *Revista de Direito Administrativo* n.º 6, Lisboa: AAFDL.

GONÇALVES, Pedro, Licínio LOPES MARTINS (2004) – *Os serviços públicos económicos e a concessão no Estado Regulador, in Estudo de Regulação Pública – I*, Org. Vital Moreira, Col. “Direito Público e Regulação” n.º 5, CEDIPRE, Coimbra Editora.

GONÇALVES, Pedro; Rodrigo ESTEVES DE OLIVEIRA (2011) – *As concessões municipais de distribuição de electricidade*, Col. “Direito Público e Regulação” n.º 1, CEDIPRE, Coimbra Editora.

GONÇALVES, Pedro (2008) – *Regulação, Electricidade e Telecomunicações, Estudos de Direito Administrativo da Regulação*, Col. “Direito Público e Regulação” n.º 7, CEDIPRE, Coimbra Editora.

GONÇALVES, Pedro, (2007) – *Regime Jurídico das Empresas Municipais*, Coimbra: Almedina.

GONÇALVES, Pedro, (1999) – *A concessão de serviços públicos (uma aplicação da técnica concessória)*, Coimbra: Almedina.

GOUVEIA, Rodrigo (2001) – *Os serviços de interesse geral em Portugal*, Col. “Direito Público e Regulação” n.º 2, CEDIPRE, Coimbra Editora.

GOMES CANOTILHO, José Joaquim (1980) – *Direito Constitucional*, 2.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Almedina.

GUIMARÃES, Ana Luísa (2019) – *O exercício das atribuições municipais em matéria de distribuição de electricidade em BT em três passos*, in *Revista de Direito Administrativo* n.º 6, Lisboa: AAFDL.

MACEDO, Luís Machado (2019) – *Distribuição de energia em baixa tensão: os novos contratos de concessão – A realidade (inter)municipal como ponto de partida*, in *Os Municípios e a Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão*, coord. João Pacheco de Amorim e Carlos José Batalhão, Braga: AEDREL.

MAGALHÃES, Ricardo Maia (2019) – *A gestão indireta da energia em baixa tensão: das concessões municipais à preferência pela gestão empresarial local*, in *Os Municípios e a Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão*, coord. João Pacheco de Amorim e Carlos José Batalhão, Braga: AEDREL.

MARQUES, Francisco Paes, João MARQUES MENDES (2021) – *A Distribuição Municipal de Eletricidade, Anotações à Lei n.º 31/2017, de 31 de maio*, Lisboa: AAFDL.

MONTALVO, António Rebordão (2003) – *O processo de mudança e o novo modelo da gestão pública municipal*, Coimbra: Almedina.

MOREIRA, Vital; José GOMES CANOTILHO (2007) – *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 1ª ed. rev., Coimbra Editora.

MOREIRA, Vital (2004) – *Regulação Económica, Concorrência e Serviços de Interesse Geral*, in Estudos de Regulação Pública - I, Org. Vital Moreira, Col. “Direito Público e Regulação” n.º 5 org. Vital Moreira, CEDIPRE, Coimbra Editora.

PACHECO DE AMORIM, João (2019) – *As mudanças decorrentes do término das concessões municipais da distribuição em baixa tensão*, in *Os Municípios e a Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão*, coord. João Pacheco de Amorim e Carlos José Batalhão, Braga: AEDREL.

PACHECO DE AMORIM, João (2000) – *As Empresas Públicas no Direito Português, em especial, as empresas municipais*, Coimbra: Almedina.

PACHECO AMORIM, João (2013) – *O princípio da temporalidade dos contratos públicos, Considerações sobre a duração máxima dos contratos e respetiva prorrogabilidade dentro e para lá desse limite temporal*, in Estudos de Contratação Pública – IV, org. Pedro Costa Gonçalves, CEDIPRE, Coimbra Editora.

PEÇAS LOPES, João Abel (2019) – *Reflexões sobre as concessões das redes de distribuição de eletricidade em baixa tensão*, in *Os Municípios e a Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão*, coord. João Pacheco de Amorim e Carlos José Batalhão, Braga: AEDREL.

PINTO DE ALMEIDA, José (2019) – *A gestão directa pelos municípios: vantagens e desvantagens*, in *Os Municípios e a Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão*, coord. João Pacheco de Amorim e Carlos José Batalhão, Braga: AEDREL.

PIRES, Jorge (2019) – *A vertente económico-financeira da distribuição em baixa tensão, in Os Municípios e a Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão*, coord. João Pacheco de Amorim e Carlos José Batalhão, Braga: AEDREL.

RAMOS, Vasco Moura (2016) – *A Directiva 2014/23, da União Europeia, relativa à adjudicação de contratos de concessão*, in *Revista de Contratos Públicos*, n.º 12, CEDIPRE.

SANTOS, Filipe Matias (2019) – *Perspetivas regulatórias sobre o futuro da distribuição de eletricidade em baixa tensão*, in *Os Municípios e a Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão*, coord. João Pacheco de Amorim e Carlos José Batalhão, Braga: AEDREL.

SANTOS, Filipe Matias (2019) – *As concessões no Sistema Elétrico Nacional no quadro da regulação económica institucionalizada*, in *Revista de Direito Administrativo* n.º 6, Lisboa: AAFDL.

TAVARES DA SILVA, Suzana (2011) – *Direito da Energia* (2011), 1ª ed., Coimbra Editora.

TAVARES DA SILVA, Suzana (2019) – *O novo regime jurídico para a distribuição de energia elétrica em baixa tensão: breve apontamento crítico*, in *Os Municípios e a Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão*, coord. João Pacheco de Amorim e Carlos José Batalhão, Braga: AEDREL.

TAVARES DA SILVA, Suzana (2018) – *O novo regime jurídico para a distribuição de energia elétrica em baixa tensão: breve apontamento crítico*, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 19, Braga: AEDREL.

TAVARES DA SILVA, Suzana; MARTA VICENTE (2017) – “A nova política europeia em matéria de energias renováveis e a proteção dos investidores”, *Estudos de Direito da Energia*, org. Suzana Tavares da Silva, n.º 0 Imprensa da Universidade de Coimbra.

TORGAL, Lino, (2011) – *Prorrogação do prazo de concessões de obras e de serviço públicos*, in *Revista de Contratos Públicos*, n.º 1, CEDIPRE.

VASCONCELOS, Jorge (2006) – *Anos-Luz, A regulação da Energia Elétrica em Portugal*, Lisboa: Entrelinhas.

VILHENA DE FREITAS, Lourenço, (2012) – *Direito Administrativo da Energia*, 2.<sup>a</sup> ed. Lisboa: AADFL.

### **Documentos Governamentais e Literatura Cinzenta**

ERSE (2018) – *Guia sobre a Distribuição de Energia Elétrica em Baixa Tensão*, recurso disponível em [www.erse.pt](http://www.erse.pt).

ERSE (2019) – *Delimitação das áreas Territoriais dos Concursos para a Atribuição de Concessões de Distribuição de Eletricidade em Baixa Tensão ao Abrigo da Lei n.º 31/2017*, recurso disponível em [www.erse.pt](http://www.erse.pt).

ERSE (2019) – *Concessões de Distribuição de Eletricidade em BT, Propostas para as Peças Tipo dos Procedimento de Atribuição das Concessões ao Abrigo da Lei n.º 31/2017*, recurso disponível em [www.erse.pt](http://www.erse.pt).

SANTOS, Filipe Matias (2021) – *Temas de Energia, Reflexões de Direito da Energia*, recurso disponível em [www.erse.pt](http://www.erse.pt).

VASCONCELOS, Jorge (2018) – Comissão Parlamentar de Inquérito ao Pagamento de Rendimentos Excessivos aos Produtores de Eletricidade, Resolução da Assembleia da República n.º 126/2018, de 17 de maio, recurso disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

### **Dissertações de doutoramento**

TAVARES DA SILVA, Suzana (2009) – *O sector eléctrico perante o Estado incentivador, orientador e garantidor*, tese de doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas defendida na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

LOPES MARTINS, Licínio, (2014) – *Empreitada de obras públicas: o modelo normativo do regime do contrato administrativo e do contrato público (em especial, o equilíbrio económico-financeiro)*, tese de doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas defendida na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra: Almedina.

## **Referências Jurisprudenciais**

- Acórdão Stadler do TJUE, proc. C-274/09, 10 de Março de 2011;
- Acórdão Eurawasser do TJUE, proc. C-206/08, 10 de setembro de 2009;
- Acórdão Priesetext do TJUE, proc. C-454/06, n.º 74, 19 de junho de 2008;
- Acórdão Hermul Muller do TJUE, proc. C-451/08, de 25 de março de 2010.