II

(Atos não legislativos)

DECISÕES

DECISÃO (UE) 2021/2182 DA COMISSÃO

de 6 de março de 2020

SA.41727 (2016/C) (ex 2016/NN) (ex 2015/CP) relativa às medidas adotadas a favor da Empresa de Manutenção de Equipamento Ferroviário, S.A. (EMEF)

[notificada com o número C(2020) 1254]

(Apenas faz fé o texto em língua portuguesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, nomeadamente o artigo 62.º, n.º 1, alínea a),

Após ter convidado as partes interessadas a apresentarem as suas observações nos termos das disposições supracitadas ([1]) e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

(1) Em 27 de abril de 2015, a Bombardier Transportation Portugal, S.A. («Bombardier» ou «autor da denúncia») apresentou uma denúncia em matéria de auxílios estatais contra a Empresa de Manutenção de Equipamento Ferroviário, S.A. («EMEF»), alegando que esta tinha beneficiado de auxílios estatais ilegais por intermédio da sua empresa-mãe CP - Comboios de Portugal, E.P.E («CP»), o operador estatal de transporte ferroviário de passageiros.

(2) Em 3 de junho de 2015, a denúncia, juntamente com um pedido de informações, foi transmitida às autoridades portuguesas para apresentação de observações. Portugal respondeu em 17 e 24 de julho de 2015.

(3) Em 9 de junho de 2015, realizou-se uma reunião com as autoridades portuguesas.

(4) A Comissão solicitou informações adicionais às autoridades portuguesas por ofício de 29 de outubro de 2015. As autoridades portuguesas responderam em 21 de dezembro de 2015.

(5) Por ofício de 2 de junho de 2016, a Comissão notificou Portugal de que tinha decidido dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE») em relação às alegadas medidas de auxílio estatal («decisão de início do procedimento»).

([1]) JO C 284 de 5.8.2016, p. 36.

(6) A decisão da Comissão de dar início ao procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ([2]). A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre a decisão de início do procedimento.

(7) Na sequência de uma prorrogação do prazo, as autoridades portuguesas apresentaram as suas observações sobre a decisão de início do procedimento em 3 de agosto de 2016.

(8) O autor da denúncia apresentou as suas observações em 5 de setembro de 2016. Não foram recebidas outras observações das partes interessadas.

(9) Em 2 de dezembro de 2016, a Comissão transmitiu às autoridades portuguesas as observações do autor da denúncia, dando-lhes a oportunidade de sobre elas se pronunciar, bem como um pedido de informações suplementares.

(10) As observações de Portugal sobre as observações apresentadas pelo autor da denúncia e a resposta ao pedido de informações foram recebidas por ofício de 27 de janeiro de 2017.

(11) Em 2 de fevereiro de 2017, foi realizada com as autoridades portuguesas uma reunião técnica durante a qual estas forneceram esclarecimentos adicionais.

(12) Em 10 de março de 2017, Portugal apresentou informações suplementares.

(13) A Comissão enviou outro pedido de informações a Portugal em 30 de março de 2017.

(14) A resposta de Portugal ao pedido de informações foi recebida em 1 de junho de 2017.

(15) Na sequência do pedido de informações da Comissão em 13 de setembro de 2017, Portugal apresentou a sua resposta em 29 de setembro de 2017.

2. **DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DAS MEDIDAS**

2.1. **Contexto da investigação e das medidas**

2.1.1. *O alegado beneficiário*

(16) A EMEF é uma empresa portuguesa especializada na reparação e manutenção do material circulante ferroviário que propõe, em especial, a manutenção pesada, a modernização e a reabilitação de material circulante ferroviário e equipamento conexo, bem como a conceção, o fabrico e a modernização dos vagões de transporte de mercadorias.

(17) A EMEF é uma filial a 100 % da CP, o operador português de transporte ferroviário de passageiros, que é inteiramente detido pelo Estado português.

(18) Foi fundada em 1993 como resultado da autonomização da sua empresa-mãe, a CP, embora, aparentemente, tenha continuado a levar a cabo as suas atividades como um serviço interno da CP pelo menos até 2004 ([3]).

(19) Antes da autonomização, as atividades de manutenção da CP eram levadas a cabo internamente e a CP não recorria a prestadores de serviços externos. Na sequência da autonomização, a EMEF continuou a ser o prestador exclusivo dos serviços de manutenção. Em 2017, 80 % das receitas da EMEF ([4]) provinham ainda dos serviços prestados à CP, a sua empresa-mãe, não obstante terem vindo a diminuir ao longo dos últimos anos ([5]).

(20) Os elementos de prova apresentados por Portugal mostram que, para além da relação de empresa-mãe/filial, tanto a CP como a EMEF estavam cativas uma da outra: sem a EMEF, a CP não teria sido capaz de cumprir a sua obrigação de serviço público de prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros; e, na altura em que foram concedidas as medidas em causa, os únicos grandes clientes da EMEF eram a CP e a sua filial CP Carga.

([2]) Ver nota de rodapé 1.

([3]) É o que se pode concluir do estudo sobre o funcionamento da EMEF intitulado «Plano de Viabilização Económico-Financeira da EMEF» elaborado em 2004 pela SaeR - Sociedade de Avaliação de Empresas e Risco, uma empresa de consultoria externa.

([4]) Em 2016, as receitas da EMEF elevaram-se a 63 milhões de EUR.

([5]) A EMEF deixou de prestar serviços à CP Carga, atualmente denominada MEDLOG, a filial de transporte ferroviário de mercadorias da CP, privatizada em 2015.

(21) Entre os outros clientes da EME são de referir a Bombardier/Prometro, a EMEF/Siemens ACE e a RENFE.

(22) A EMEF é o único prestador de serviços de manutenção ferroviária em Portugal não integrado verticalmente com fabrico e concorre com concorrentes multinacionais verticalmente integrados, como a Bombardier, a Siemens, a Alstom e a Comsa, que, em muitos casos, tendem a limitar a sua atividade de manutenção ao material circulante que fabricam.

2.1.2. *A denúncia*

(23) O autor da denúncia alegou que, desde 2003, a EMEF recebeu, por diversas vezes, apoio financeiro da CP sob a forma de capital realizado, pagamentos em numerário para cobrir perdas, empréstimos e garantias estatais para empréstimos bancários.

(24) O autor da denúncia alegou ainda que era possível que a CP tivesse concedido um auxílio estatal à EMEF ao adquirir-lhe serviços acima do preço de mercado.

2.1.3. *Prazo de prescrição*

(25) Nos termos do artigo 17.º do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho ([6]), os poderes da Comissão para recuperar o auxílio ficam sujeitos a um prazo de prescrição de dez anos e o prazo de prescrição é interrompido por quaisquer atos relativos ao auxílio ilegal praticados pela Comissão. A Comissão transmitiu a denúncia a Portugal em 3 de junho de 2015. Por conseguinte, a investigação formal e a presente decisão abrangem apenas as medidas concedidas após 3 de junho de 2005.

2.2. **As medidas objeto de investigação**

(26) O procedimento formal de investigação abrangeu três medidas, incluindo as suas submedidas (a seguir designadas, em conjunto, «medidas»): «medida 1 – aumentos de capital da EMEF» num total de 47,6 milhões de EUR («medida 1»), «medida 2 – empréstimos concedidos à EMEF» num total de 19,5 milhões de EUR («medida 2») e «medida 3 – garantias financeiras concedidas à EMEF» num total de 23 milhões de EUR («medida 3»).

(27) A «medida 4 – aquisição de serviços de reparação e manutenção da EMEF acima dos preços de mercado» («medida 4») foi considerada conforme com o mercado na decisão de início do procedimento. Mais precisamente, com base nos elementos de prova fornecidos por Portugal, a Comissão considerou, na decisão de início do procedimento, que os preços de aquisição pagos pela CP à EMEF estavam em conformidade com o mercado ou abaixo do preço de mercado e que, por conseguinte, não foi concedida qualquer vantagem à EMEF. Assim, a Comissão concluiu que não tinha sido concedido qualquer auxílio estatal à EMEF no que respeita à aquisição pela CP de serviços de reparação e manutenção à EMEF.

2.2.1. *Medida 1: Aumentos de capital da EMEF*

(28) A CP injetou capital na EMEF num total de 47,6 milhões de EUR, assim constituídos:

- 5,2 milhões de EUR de contribuições adicionais de capital efetuadas entre 23 de maio de 2007 e 12 de janeiro de 2012;
- 42,4 milhões de EUR de conversões de empréstimos em capital próprio efetuadas entre 31 de dezembro de 2006 e 29 de junho de 2012:
  - 28,6 milhões de EUR, convertidos em capital próprio em 31 de dezembro de 2006, constituídos pelos seguintes empréstimos:
    - 3,6 milhões de EUR concedidos em abril de 2004
    - 5,3 milhões de EUR concedidos em dezembro de 2004
    - 1,2 milhões de EUR concedidos em março de 2005
    - 1 milhão de EUR concedido em agosto de 2005
    - 0,3 milhões de EUR concedidos em novembro de 2005

([6]) Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

- 3 milhões de EUR concedidos em setembro de 2006
- 14,2 milhões de EUR concedidos em outubro de 2006

- 3,5 milhões de EUR, convertidos em capital próprio em 20 de agosto de 2009, constituídos por dois empréstimos de 2,5 milhões de EUR e 1 milhão de EUR, respetivamente, ambos concedidos em maio de 2007;
- 7,8 milhões de EUR concedidos em julho de 2009 e convertidos em capital próprio em 20 de agosto de 2009;
- 2,5 milhões de EUR concedidos em dezembro de 2010 e convertidos em capital próprio em 29 de junho de 2012.

2.2.2. *Medida 2: Empréstimos concedidos à EMEF*

(29) A CP concedeu empréstimos à EMEF num total de 19,5 milhões de EUR, assim constituídos:

- 6 milhões de EUR concedidos em novembro de 2008 a uma taxa de juro Euribor 1M +1,5 % (empréstimo reembolsado em abril de 2009);
- 5 milhões de EUR concedidos em maio de 2010 a uma taxa de juro Euribor 6M +2,5 %;
- 5,5 milhões de EUR concedidos em março de 2012 a uma taxa de juro Euribor 3M +7,5 %; e
- 3 milhões de EUR concedidos em janeiro de 2014 a uma taxa de juro Euribor 3M+ 7 %.

2.2.3. *Medida 3: Garantias financeiras concedidas à EMEF*

(30) A CP concedeu garantias financeiras à EMEF num total de 23 milhões de EUR, assim constituídos:

- uma garantia de 10 milhões de EUR concedida em maio de 2006 com uma remuneração à taxa Euribor 6M +0,625 % (acordo de empréstimo de 23 de maio de 2006);
- uma garantia de 6 milhões de EUR concedida em março de 2009 com uma remuneração à taxa Euribor 6M +2,5 %;
- uma garantia de 7 milhões de EUR concedida em março de 2009 com uma remuneração à taxa Euribor 6M +2,5 %.

3. MOTIVOS PARA DAR INÍCIO AO PROCEDIMENTO

(31) Na sua decisão de início do procedimento, a Comissão iniciou investigações sobre eventuais auxílios estatais a favor da EMEF através da medida 1, da medida 2 e da medida 3.

(32) Antes da decisão de início do procedimento, Portugal não abordou de todo o aspeto da imputabilidade das medidas, pelo que a Comissão considerou, a título preliminar, que as medidas eram imputáveis ao Estado.

(33) Antes da decisão de início do procedimento, Portugal alegou que o apoio financeiro da CP sob a forma da medida 1, da medida 2 e da medida 3 foi realizado em condições de mercado, pelo que não constituía um auxílio estatal.

(34) No entanto, relativamente à medida 1, Portugal não apresentou todas as informações necessárias para justificar a sua alegação de que a CP atuou como um operador numa economia de mercado no que diz respeito aos aumentos de capital.

(35) No que se refere à medida 2, Portugal não apresentou elementos de prova suficientes para demonstrar que os empréstimos foram concedidos em condições de mercado.

(36) No que se refere à medida 3, Portugal não apresentou elementos de prova suficientes para demonstrar que as garantias financeiras foram concedidas em condições de mercado.

(37) Por conseguinte, a Comissão concluiu, a título provisório, que a medida 1, a medida 2 e a medida 3 só poderiam ser consideradas compatíveis como auxílios de emergência e/ou à reestruturação, na aceção das Orientações E&R de 2004. No entanto, Portugal não tinha apresentado quaisquer elementos de prova que garantissem a conformidade com os requisitos necessários para considerar compatível um auxílio à reestruturação da EMEF. Por conseguinte, a Comissão teve dúvidas quanto à compatibilidade da medida 1, da medida 2 e da medida 3 com o mercado interno.

4. **OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS**

(38) No seu ofício de 5 de setembro de 2016, o autor da denúncia alegou que a afirmação de Portugal de que as medidas eram conformes com o princípio do operador numa economia de mercado («POEM») tem de ser refutada pelo facto de a EMEF nunca ter pago quaisquer dividendos à CP.

(39) O autor da denúncia alegou igualmente, no seu ofício, que o Grupo Bombardier deixara de ter receitas em Portugal devido à desvantagem concorrencial resultante de um apoio público à EMEF. Em consequência, a Bombardier foi forçada a encerrar as suas operações em Portugal e a despedir trabalhadores, reduzindo a sua força de trabalho de 75 em 2015 para apenas 5 em 2016 (limitada a funções de representação).

5. **OBSERVAÇÕES DE PORTUGAL**

5.1. **Posição de Portugal relativamente à imputabilidade**

(40) Na sequência da decisão de início do procedimento, Portugal sustentou exaustivamente que as medidas não eram imputáveis ao Estado. A posição de Portugal pode resumir-se do seguinte modo:

5.1.1. *Estatuto jurídico da CP*

(41) Portugal alegou que a CP é uma empresa pública, detida a 100 % pelo Estado, sendo abrangida pelo regime jurídico das «empresas públicas» do «setor empresarial do Estado».

(42) As autoridades portuguesas defenderam ([7]) que, no «setor público», há três categorias de entidades ou subsetores que se distinguem essencialmente pelo seu nível de integração no Estado e pelos seus diferentes graus de autonomia face ao Governo.

(43) O «setor empresarial do Estado» é composto por empresas públicas e empresas participadas. Estas empresas públicas incluem empresas comerciais cujo controlo inerente à função acionista é exercido pelo Estado ou por outra empresa pública.

(44) Para além do «setor empresarial do Estado», existem em Portugal duas outras categorias de entidades estatais, com base no seu nível de integração no Estado e no seu grau variável de autonomia relativamente ao Governo: i) «subsetor público direto», composto por organismos integrados no Estado e que estão sob o controlo do Governo português; e ii) «subsetor público indireto» (constituído nomeadamente por «institutos públicos») que, embora não fazendo parte do Estado, prossegue indiretamente os seus objetivos e está sujeito ao poder de supervisão do Governo.

(45) Portugal alegou que o direito administrativo português prevê três poderes diferentes que permitem ao Governo exercer a sua função de controlo administrativo sobre o setor público: *«o poder de direção»*, *«o poder de superintendência»* e *«o poder de tutela»*. O poder de direção é o mais forte; o poder de tutela, que é aplicável à CP, é o mais fraco; e o poder de superintendência situa-se entre ambos.

(46) O «poder de direção» (que envolve o poder de dar ordens e instruções) é aplicável a entidades que fazem parte da administração central do Estado e que estão hierarquicamente subordinadas ao Governo. O «poder de superintendência» (o poder de orientação, que envolve o poder de emitir diretivas e recomendações) é exercido sobre entidades que fazem parte da denominada «administração indireta», como os institutos públicos. O «poder de tutela» (que envolve funções de tutela administrativa) é exercido em relação às entidades que fazem parte do denominado «setor público autónomo», que inclui o «setor empresarial do Estado».

([7]) Páginas 5-16 do ofício de 1 de junho de 2017.

(47) No que se refere ao setor empresarial do Estado, Portugal alegou que o poder de tutela do Estado («poder de tutela») está definido na lei e que, no essencial, implica a emissão de orientações de gestão, o exercício do controlo financeiro (exercido pelo Tribunal de Contas e pela Inspeção-Geral de Finanças) e a definição das obrigações das empresas em matéria de apresentação de determinadas provas documentais. Para além destes poderes previstos na lei, o Estado exerce os habituais direitos inerentes à sua função acionista nas empresas em causa, de acordo com a proporção dos seus direitos de voto e em conformidade com o direito comercial aplicável. Nos termos do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro de 2013 ([8]) («DL 133/2013»), as empresas públicas gozam de autonomia de gestão na sua relação com o Estado e de independência na execução da sua estratégia empresarial.

5.1.2. *Observações de Portugal relativas ao controlo formal exercido pelo Estado sobre a CP e a EMEF*

(48) A EMEF é uma filial detida a 100 % pela CP e, por conseguinte, segundo as autoridades portuguesas, o Estado exerce apenas um controlo indireto sobre a EMEF. Não existe qualquer disposição legal relativa à tutela do Estado sobre as filiais de empresas públicas, como a EMEF. As disposições legais aplicam-se apenas à empresa-mãe, a CP.

(49) As autoridades portuguesas declararam que a CP é uma empresa pública sujeita ao direito privado, que exerce e gere as suas atividades de forma independente do Estado, especialmente no que se refere à sua relação com as empresas nas quais a CP detém uma participação, como a EMEF.

(50) Portugal referiu que, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, dos Estatutos da CP ([9]), a CP é uma entidade pública empresarial, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com capacidade jurídica que abrange todos os direitos e obrigações necessários ou convenientes à prossecução do seu objeto ([10]). Assim, embora faça parte do setor empresarial do Estado, a CP é especificamente regida pelo direito privado (direito civil, fiscal, comercial e das sociedades).

(51) O exercício, pelas autoridades portuguesas, da tutela económica e financeira sobre a CP, no período em que as medidas foram concedidas, baseia-se nas disposições do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro de 1999 ([11]) («DL 558/99»), em vigor até dezembro de 2013, e do Decreto-Lei n.º 133/2013. Assim, o DL 558/99 regulou as relações no setor empresarial do Estado durante a maior parte do período em que as medidas 1, 2 e 3 foram concedidas.

(52) O artigo 22.º dos Estatutos da CP descreve a tutela que pode ser exercida sobre a CP pelas autoridades portuguesas.

(53) As autoridades portuguesas declararam que o regime de tutela económica e financeira estabelecido no artigo 22.º dos Estatutos da CP decorre diretamente do regime jurídico estabelecido no artigo 29.º do DL 558/99.

(54) Segundo o artigo 22.º dos Estatutos:

1. «A tutela económica e financeira da CP, E.P.E. ([12]), é exercida pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes, sem prejuízo do respetivo poder de superintendência.

2. A tutela abrange, nomeadamente:

   a) A aprovação dos planos de atividades e de investimento, orçamentos e contas, assim como as dotações para capital, subsídios e indemnizações compensatórias, com exceção das reguladas pela via contratual nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 9.º;

   b) A aprovação da política de preços ou tarifas a praticar pela empresa, restrita ao serviço público de transporte de passageiros, nos termos constantes da legislação especial.

3. A CP, E.P.E. está sujeita, nos termos gerais, ao controlo financeiro exercido pela Inspeção-Geral de Finanças, que tem por objeto averiguar da legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão.»

([8]) Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro (Diário da República, n.º 191/2013, Série I, de 3 de outubro de 2013).
([9]) Decreto-Lei n.º 137-A/2009, de 12 de junho (Diário da República n.º 112/2009, Série I, de 12 de junho de 2009).
([10]) O objetivo da PC é a prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros na rede ferroviária nacional.
([11]) Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro (Diário da República n.º 292/1999, Série I-A, de 1999-12-17).
([12]) E.P.E refere-se a «entidade pública empresarial».

(55) As autoridades portuguesas salientaram igualmente que os requisitos de tutela/comunicação de informações aplicáveis à CP se aplicam a todas as entidades públicas empresariais (as chamadas «E.P.E») em Portugal. Os relatórios anuais são enviados pela CP ao Governo (mais precisamente, aos ministérios responsáveis). No entanto, estes relatórios não são formalmente nem de qualquer outra forma aprovados pelo Governo/ministérios responsáveis.

5.1.3. *Observações de Portugal relativas ao controlo efetivo exercido pelo Estado sobre a CP*

(56) Portugal explicou que, em conformidade com o artigo 22.º dos Estatutos da CP, a tutela pelas autoridades portuguesas inclui formalmente a aprovação dos planos de investimento da CP. No entanto, a última vez que a CP tinha solicitado essa aprovação relativamente ao investimento na EMEF tinha sido em 2001, ou seja, antes do período em apreço, não tendo sido recebida qualquer resposta ([13]). Posteriormente, a CP não voltou a solicitar a aprovação. Por conseguinte, as medidas 1, 2 e 3 foram decididas pelo conselho de administração da CP, mediante pedido de intervenção da EMEF, sem qualquer aprovação do Governo.

(57) No que se refere à tutela efetiva exercida pelo Governo sobre a CP, as autoridades portuguesas declararam que, no período em que as medidas foram concedidas, o poder de tutela efetivamente exercido pelo Estado relativamente à CP foi extremamente diluído. Consistiu principalmente:

(1) Na definição das orientações estratégicas para o setor dos transportes ferroviários. Estas orientações consistiram em orientações genéricas de política pública (por exemplo, em matéria de acessibilidade e mobilidade) para a coordenação do setor interno (infraestruturas e transportes), bem como para a coordenação com as políticas europeias.

(2) Na revisão dos planos de atividades e orçamento anuais («PAO»). Os PAO foram elaborados pela CP em conformidade com as orientações definidas pelo seu conselho de administração. Posteriormente, foram enviados para informação ao Ministério das Finanças, que não emitiu qualquer posição formal ou aprovação em relação aos mesmos no período em que foram concedidas as medidas 1, 2 e 3. O Ministério das Finanças só passou a aprovar os PAO da CP em 2016, ou seja, depois de ter sido concedida a última medida objeto de investigação (janeiro de 2014).

(3) Na receção dos relatórios e contas. Até dezembro de 2013, a CP só era obrigada a enviar documentos para informação, não sendo necessária a respetiva aprovação.

5.1.4. *Quanto à nomeação do conselho de administração da CP*

(58) Portugal informou que, no período em que as medidas foram concedidas, o conselho de administração da CP foi nomeado por resolução do Conselho de Ministros português.

(59) As autoridades portuguesas observaram que os membros do conselho de administração da CP, no exercício das suas funções enquanto tal, estão sujeitos a incompatibilidades e impedimentos legais previstos no Estatuto do Gestor Público. O Estatuto, que está em vigor desde 1976 e foi alterado por dois atos subsequentes, regula a nomeação e o desempenho das funções dos gestores nomeados em empresas públicas («gestores públicos»). No período sob investigação, a gestão da CP foi regida por dois Estatutos do Gestor Público diferentes: o Estatuto do Gestor Público de 1982, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de dezembro ([14]), e o Estatuto do Gestor Público de 2007, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março ([15]). Ambos os Estatutos preveem ([16]) que os gestores públicos devem declarar qualquer conflito de interesses, realizar o seu trabalho com total independência e autonomia e exclusivamente no interesse da empresa, segundo critérios de eficiência económica e de acordo com os objetivos da empresa. Exigem igualmente ([17]) que os gestores públicos trabalhem a tempo inteiro para a empresa pública, salvo autorização em contrário do ministro da tutela e do Ministro das Finanças, o que não aconteceu no caso dos administradores da CP. Estas disposições impedem, nomeadamente, que os gestores públicos exerçam outros cargos de direção da administração pública ou de autoridades reguladoras independentes.

([13]) Página 8 do ofício de 27 de janeiro de 2017.
([14]) Decreto-Lei n.º 464/82, de 27 de março (Diário da República n.º 283/1982, Série I, de 1982-12-09).
([15]) Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março (Diário da República n.º 61/2007, Série I, de 27/03/2007).
([16]) Artigos 8.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 464/82 e artigos 10.º, 12.º, 20.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 71/2007.
([17]) Artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 464/82 e artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 71/2007.

(60) Portugal alegou que os membros executivos do conselho de administração da CP exercem a sua atividade em regime de exclusividade, ou seja, não podem acumular cargos políticos ou governamentais ou qualquer cargo executivo numa empresa privada ou pública enquanto forem membros do conselho de administração da CP, a fim de garantir a sua independência e maior concentração possível. Enquanto desempenharem funções como membros do conselho de administração da CP, podem apenas: i) assumir o cargo de membro do conselho de administração de uma filial, por exemplo, na qualidade de diretor da EMEF (sem remuneração); ii) assumir um cargo numa entidade em que, por força da lei, devam ocupar um cargo obrigatório (funções em regime de inerência), por exemplo, em conselhos consultivos/comissões de fiscalização, ou iii) desempenhar atividades de docência em estabelecimentos de ensino superior público, organizar conferências, palestras ou redigir literatura académica.

(61) Por conseguinte, todos os membros do conselho de administração da CP que possam ter exercido um cargo político, governamental e/ou municipal antes da sua nomeação para o conselho de administração da CP estão sujeitos a uma obrigação estrita de se demitirem desse cargo antes da adesão ao conselho de administração da CP, sob pena de responsabilidade penal, civil e/ou financeira.

(62) As autoridades portuguesas explicaram que os critérios utilizados para selecionar os membros do conselho de administração da CP incluíam amplos conhecimentos especializados no setor dos transportes e/ou experiência de gestão, uma formação académica pertinente e a ausência de interesses privados.

(63) As autoridades portuguesas forneceram à Comissão informações sobre os conhecimentos especializados dos atuais e anteriores membros do conselho de administração da CP, incluindo os seus CV. Portugal forneceu igualmente várias atas das reuniões do conselho de administração da CP.

(64) As autoridades portuguesas salientaram que o facto de o conselho de administração da CP ser nomeado pelo Governo não afeta a autonomia da CP, uma vez que as pessoas nomeadas não são antigos funcionários públicos nem políticos.

5.1.5. *Quanto ao facto de a aprovação das medidas ter sido ou não solicitada ao Estado*

(65) Portugal alegou que, de acordo com o artigo 2.º, n.º 4, e com o artigo 26.º, n.º 1, dos Estatutos da CP, a CP tinha o direito de constituir filiais, sendo da sua competência a cobrança de taxas pela prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros e a realização de pagamentos inerentes à prossecução do seu objeto.

(66) O artigo 2.º, n.º 4, dos Estatutos da CP estabelece o seguinte: «No exercício do objeto definido no número anterior, [o objeto principal da CP é a prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros na rede ferroviária nacional] a CP, E.P.E., pode:

a) Constituir sociedades ou adquirir partes de capital, nos termos da lei;

b) Celebrar com outras empresas ou entidades os acordos que se revelem necessários ou convenientes para melhor satisfação das necessidades do público e das exigências do serviço de que está incumbida; […]

c) Praticar todos os atos que se revelem necessários ou convenientes à prossecução do seu objeto.»

(67) O artigo 26.º, n.º 1, dos Estatutos da CP estabelece o seguinte: «É da exclusiva competência da CP, E.P.E., a cobrança de receitas provenientes da sua atividade ou que lhe sejam facultadas, nos termos dos presentes estatutos ou da lei, bem como a realização de todas as despesas inerentes à prossecução do seu objeto.»

(68) As autoridades portuguesas salientaram que o Governo português não interferiu direta nem indiretamente na gestão da EMEF, nem sequer através da sua posição de acionista único da CP.

(69) Portugal alegou que as decisões da CP de investir na EMEF foram, na sequência da iniciativa da EMEF, adotadas pelo conselho de Administração da CP e formalmente aprovadas na assembleia geral anual da EMEF (enquanto acionista único), e não através de atos governamentais. A função de acionista na EMEF é exercida pela CP, e não pelas autoridades governamentais portuguesas, segundo as quais a CP tem os mesmos poderes do que qualquer outro acionista privado que exerce o controlo previsto no direito das sociedades privadas.

(70) Do mesmo modo, as decisões da CP relativas às suas filiais não implicam a intervenção direta ou indireta do Estado: são tomadas pelo conselho de administração da CP sem intervenção direta ou indireta por parte do Governo, que não interfere nas decisões de gestão da CP.

(71) Não existem requisitos específicos em matéria de comunicação de informações pela CP ao Governo português no que diz especificamente respeito à EMEF e às ações empreendidas no que se refere à EMEF. As autoridades portuguesas observaram que os investimentos específicos efetuados pela CP na EMEF não estavam incluídos nos PAO. Com efeito, até 2011, as referências à EMEF nesses documentos eram indiretas e diziam respeito aos custos de manutenção do material circulante.

(72) Portugal declarou que as decisões da CP de investir na EMEF não foram comunicadas ao Governo português, nem decididas ou aprovadas por este. As decisões de investir na EMEF foram tomadas pela CP no âmbito da sua autonomia e independência em matéria de gestão empresarial, em especial no que se refere à sua relação com as suas filiais. Estas decisões foram tomadas pela CP em consonância com a autossustentabilidade da empresa e através de autofinanciamento.

5.1.6. *Quanto ao papel da Inspeção Geral de Finanças*

(73) As autoridades portuguesas alegaram que o controlo financeiro da CP exercido pela Inspeção-Geral de Finanças («IGF») não envolveu decisões sobre as medidas tomadas pela CP relativamente à EMEF. A IGF recebe anualmente os relatórios anuais da CP (ou seja, os relatórios e as contas de cada ano), de modo a que a IGF possa emitir um parecer e, em seguida, apresentar esses documentos para análise pelos ministros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes. Estes documentos não fornecem informações sobre as considerações relativas a investimento da CP na EMEF.

5.1.7. *Quanto ao financiamento da CP aquando da concessão das medidas*

(74) As autoridades portuguesas informaram ainda a Comissão de que, no período em que as medidas foram concedidas, o Estado não realizou aumentos de capital nem concedeu quaisquer empréstimos diretos à CP.

(75) Foi igualmente explicado que os recursos financeiros investidos na EMEF no período em que as medidas foram concedidas provinham essencialmente de empréstimos obtidos pela CP junto de bancos comerciais portugueses.

5.1.8. *Quanto aos órgãos de decisão da EMEF*

(76) As autoridades portuguesas explicaram a estrutura dos órgãos de decisão da EMEF, constituídos pela assembleia geral de acionistas e pelo conselho de administração. Entre 2005 e 2010, a EMEF dispunha igualmente de uma comissão executiva composta exclusivamente por pessoas que não pertenciam à administração da CP.

(77) A assembleia geral de acionistas é constituída pelo acionista da EMEF, ou seja, a CP. Desde de março de 2013, o conselho de administração é composto por dois membros, selecionados de entre os cinco ([18]) membros do conselho de administração da CP. Os membros do conselho de administração são eleitos na assembleia geral de acionistas da EMEF. No período anterior a 2013, o conselho de administração da EMEF era constituído por três a cinco membros, que não eram necessariamente representantes do seu acionista único CP.

(78) As autoridades portuguesas salientaram que, ao contrário dos membros do conselho de administração da CP (que são nomeados pelo governo), os membros do conselho de administração da EMEF são eleitos em assembleia geral de acionistas da EMEF e não são nomeados pelo Estado.

([18]) Até fevereiro de 2013, o conselho de administração da CP era constituído por cinco membros; a partir de fevereiro de 2013, por um total de quatro membros.

5.2. **Posição de Portugal sobre a conformidade das medidas à luz do princípio do operador numa economia de mercado**

(79) Na sequência da decisão de início do procedimento, Portugal apresentou dois relatórios de auditoria jurídica elaborados pela «SAER - Sociedade de Empresas e Risco» ([19]) (SaeR), ([20]), atas da reunião e três estudos *ex post*, elaborados pela Deloitte & Associados SROC, S.A., que avaliavam separadamente as medidas 1, 2 e 3.

(80) Portugal afirmou que as contribuições de capital realizadas e as decisões tomadas pela CP nessa matéria corresponderam às de um operador privado numa economia de mercado. Portugal alegou que a CP tomou todas as suas decisões relativas à EMEF com base numa análise estratégica *ex ante* e aprofundada das atividades da EMEF, com o objetivo de apoiar a EMEF, tendo em conta as suas necessidades do mercado e as perspetivas futuras conducentes à rentabilidade.

(81) As autoridades portuguesas sublinharam que as circunstâncias específicas que se seguem devem ser tidas em conta na apreciação da conformidade do comportamento da CP com o princípio do operador numa economia de mercado:

(1) A EMEF operava num setor deficitário, caracterizado por um mercado nacional de reparação ferroviária incipiente, com oportunidades limitadas e extremamente dependente do cliente Estado durante muito tempo;

(2) Verifica-se uma ausência de operadores concorrentes com capacidade instalada e competências alternativas comparáveis às da EMEF;

(3) A necessidade imperiosa da CP de manter a sua frota a fim de cumprir a obrigação de serviço público de prestar serviços de transporte ferroviário de passageiros;

(4) A EMEF não foi criada de raiz, mas herdou uma estrutura de pessoal e de custos inadequada que comprometeu em parte o seu desempenho e a sua sustentabilidade imediata;

(5) A maioria das atividades da EMEF eram essencialmente executadas a favor da CP;

(6) A relação da EMEF com a CP, que tinha de cumprir obrigações de serviço público, teve um impacto significativo nos serviços de manutenção e reparação da EMEF, principalmente até 2006, uma vez que foi difícil e moroso para a EMEF atingir a autonomia desejada em matéria de fixação de preços, de definição das suas atividades e de liberdade de organização.

5.3. **Posição de Portugal sobre a qualificação da EMEF como uma empresa em dificuldade**

(82) Portugal alegou que, se a Comissão pretendesse analisar as medidas ao abrigo das Orientações E&R de 2004, seria necessário apreciar se a EMEF teria a capacidade, tendo em consideração os seus próprios recursos e os que a CP estaria disposta a fornecer, de suportar as perdas que sofria e restabelecer a viabilidade do seu modelo empresarial sem a intervenção do Governo sob a forma de um auxílio estatal.

6. **Apreciação das medidas**

6.1. **Introdução**

(83) Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE «são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções». Os critérios estabelecidos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE são cumulativos. Para determinar se uma medida constitui um auxílio estatal, devem estar preenchidas as seguintes condições:

— a medida é concedida pelo Estado ou provém de recursos estatais,

— a medida confere uma vantagem a uma empresa,

([19]) SaeR - Sociedade de Avaliação de Empresas e Risco é uma empresa portuguesa de consultoria, que prestou consultoria à EMEF e à CP relativamente à reestruturação da EMEF.

([20]) Relatório de auditoria jurídica de 25 de junho de 2004, e Plano EMEF/SAER para o triénio 2006-2008, de dezembro de 2005, incluindo uma análise de agosto de 2006.

— a vantagem é seletiva, e

— a medida falseia ou ameaça falsear a concorrência e é suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

(84) A primeira condição a considerar é se o apoio financeiro da CP à EMEF foi concedido pelo Estado ou provém de recursos estatais. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça vertida no processo Stardust Marine ([21]), este critério encontra-se preenchido se, por um lado, disser respeito a recursos estatais e se, por outro, a sua concessão for imputável ao Estado, ou seja, a Portugal.

6.2. **Auxílios provenientes de recursos estatais**

(85) Na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, os recursos estatais são os recursos de um Estado-Membro e das suas autoridades públicas, bem como os recursos de empresas públicas sobre as quais as autoridades públicas possam, direta ou indiretamente, exercer um controlo.

(86) Tal como sublinhado pelo Tribunal de Justiça, na medida em que recursos de empresas públicas sejam controlados pelo Estado e estejam assim à disposição deste, estes recursos são abrangidos pelo conceito de «recursos estatais», na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE.» ([22])

(87) A CP é detida a 100 % pelo Estado. A Comissão conclui, por conseguinte, que o apoio financeiro concedido pela CP à EMEF implicou a utilização de recursos estatais, ainda que, no período em que as medidas foram concedidas, a CP se tenha financiado não através subvenções diretas do Estado, mas através de créditos obtidos no mercado comercial.

6.3. **Imputabilidade ao Estado**

(88) No que respeita à imputabilidade, o Tribunal de Justiça declarou, no processo Stardust Marine, que «embora o Estado possa controlar uma empresa pública e exercer uma influência dominante nas suas operações, o exercício efetivo deste controlo num caso concreto não deve ser automaticamente presumido. Uma empresa pública pode agir com maior ou menor independência, em função do grau de autonomia que lhe é deixado pelo Estado. […] Por conseguinte, o simples facto de uma empresa pública se encontrar sob controlo estatal não é suficiente para se poder imputar ao Estado as medidas por ela adotadas, como as medidas de apoio financeiro ora em causa. Há ainda que examinar se as autoridades públicas devem ser consideradas implicadas, de uma forma ou de outra, na adoção dessas medidas.» ([23]).

(89) Por conseguinte, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a imputabilidade ao Estado deve ser analisada caso a caso pela Comissão. A imputabilidade não pode ser deduzida exclusivamente a partir de elementos de natureza orgânica, que ligam a empresa pública ao Estado.

(90) O Tribunal de Justiça referiu que «a imputabilidade ao Estado de uma medida de auxílio adotada por uma empresa pública pode ser deduzida de um conjunto de indícios resultante das circunstâncias do caso concreto e do contexto no qual essa medida ocorreu.» ([24]). Na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça remeteu para indícios, tais como o facto de a empresa pública que concedeu o auxílio não poder tomar essa decisão sem ter em conta as exigências dos poderes públicos, o facto de a empresa estar ligada ao Estado não apenas por elementos de natureza orgânica, mas por ser obrigada a ter em conta as orientações emanadas de um comité interministerial, a integração da empresa pública nas estruturas da Administração Pública, a natureza das suas atividades e o exercício destas no mercado em condições normais de concorrência com operadores privados, o estatuto jurídico da empresa, regulado pelo direito público ou pelo direito comum das sociedades, a intensidade da tutela exercida pelas autoridades públicas sobre a gestão da empresa ou qualquer outro indício, no caso concreto, de uma implicação ou da improbabilidade da não implicação das autoridades públicas na adoção de uma medida, atendendo igualmente ao alcance desta, ao seu conteúdo e às condições de que se reveste ([25]).

([21]) Acórdão de 16 de maio de 2002, França/Comissão, C-482/99, EU:C:2002:294.
([22]) Processo C-656/15 P, Comissão/TV2 Danmark, n.º 47.
([23]) Processo C-482/99, n.º 52.
([24]) Processo C-482/99, n.º 55.
([25]) Processo C-482/99, n.ºs 55 e 56; ver também o processo T-305/13, SACE, n.º 46 e o processo C-472/15 P, SACE, n.º 36.

(91) Na decisão de início do procedimento (considerando 29), tendo em conta que Portugal não alegou que o financiamento da EMEF pela CP não era imputável ao Estado, a Comissão concluiu, a título provisório, que as medidas adotadas pela CP eram imputáveis ao Estado.

(92) Com base nas observações e nos esclarecimentos prestados por Portugal na sequência da decisão de início do procedimento, a Comissão analisou as circunstâncias da concessão das medidas e os vários indícios de uma eventual participação das autoridades portuguesas nas decisões de concessão.

(93) Por conseguinte, a Comissão apreciará se a participação das autoridades portuguesas na decisão de concessão das medidas em causa se baseou num conjunto de indícios que, considerados no seu conjunto, demonstram o exercício de uma influência ou de um controlo efetivo por parte do Estado.

6.3.1. *O estatuto jurídico da CP*

(94) Embora seja diretamente detida a 100 % pelo Estado e seja, portanto, uma empresa pública abrangida pelo regime de «empresas públicas» em Portugal, a CP é regida pelo direito privado nos termos dos artigos 3.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 558/99 e, a partir de dezembro de 2013, pelo Decreto-Lei n.º 133/2013. A CP goza de um elevado grau de autonomia nas suas operações.

(95) No que se refere ao grau de autonomia em relação ao Governo, a CP é uma empresa sobre a qual o governo dispõe de um «poder de tutela», o que significa que a CP tem liberdade e independência para gerir as suas atividades sem a participação direta ou indireta das autoridades portuguesas.

(96) As autoridades portuguesas esclareceram que, ao abrigo do direito administrativo português, enquanto o poder de superintendência consiste em definir e orientar a conduta de uma entidade, o poder de tutela é a mera competência para fiscalizar a regularidade ou a adequação do funcionamento de uma determinada entidade.

(97) Por conseguinte, a CP, a entidade que concedeu as medidas, que pertence ao grupo de empresas menos integradas no setor público, goza do mais elevado grau de autonomia e tem o nível mais baixo de controlo exercido pelo Governo, uma vez que só lhe é aplicável o poder de tutela.

(98) A Comissão observa que, tal como referido no considerando (88), o simples facto de a CP estar sob controlo estatal não é suficiente para concluir que as medidas são imputáveis ao Estado.

6.3.2. *Intensidade da tutela exercida*

(99) Nos termos dos Estatutos da CP, que estão em conformidade com as disposições dos Decretos-Leis n.º 558/99 e n.º 133/2013, a tutela económica e financeira da CP é exercida pelo Ministério das Finanças e pelo Ministério dos Transportes. Esta tutela abrange:

a) A aprovação dos planos estratégico e de atividades, orçamentos e contas, assim como de dotações para capital, subsídios e indemnizações compensatórias; e

b) A homologação das tarifas a praticar pela empresa relativamente ao serviço público de transporte de passageiros.

(100) No entanto, de acordo com as informações fornecidas pelas autoridades portuguesas, no período em que as medidas objeto de investigação foram concedidas (2006-2014) ([26]), o poder de tutela efetivamente exercido pelo Estado relativamente à CP foi limitado. Consistiu, principalmente, na definição de orientações estratégicas para o setor dos transportes ferroviários e na receção dos planos de atividades e dos orçamentos anuais, os chamados PAO. O ministério competente só aprovou os PAO da CP de 2016 em diante ([27]). Tal como descrito no considerando (56), Portugal declarou que a última vez que a CP pediu autorização para investir na EMEF foi em 2001, ou seja, antes do período em investigação no presente processo, e que, ainda assim, não obteve qualquer resposta das autoridades portuguesas.

([26]) Ver considerandos (28) a (30) da presente decisão.

([27]) Tal como referido no considerando (29) da presente decisão, a última medida em apreço foi concedida em janeiro de 2014.

(101) A governação da CP inclui igualmente um órgão de fiscalização. Entre 2006 e 2013, o órgão de fiscalização era a Comissão de Fiscalização, sem qualquer membro ativo na administração pública, exceto o presidente, que atuou, entre 2005 e 2007, enquanto consultor externo do Tribunal de Contas. Em novembro de 2013, a Comissão de Fiscalização foi substituída pelo Conselho Fiscal, constituído por quatro membros nomeados pelos Ministérios das Finanças e da Economia, que faziam, ao mesmo tempo, parte da administração pública (IGF e Direção-Geral do Tesouro e Finanças). Com base nas informações apresentadas por Portugal, esses órgãos atuaram de forma semelhante a um órgão de auditoria de uma empresa privada e, como tal, não intervieram nem podiam intervir no processo de tomada de decisões que levou à adoção das medidas em causa, uma vez que tinham a obrigação de ser independentes.

(102) Portugal alegou que os investimentos previstos pela CP e comunicados aos ministérios competentes não continham referências específicas às medidas e que a CP não solicitou autorização ou qualquer decisão sobre a matéria. Isto significa que as autoridades portuguesas não tinham conhecimento das medidas específicas concedidas pela CP à EMEF.

(103) De acordo com as autoridades portuguesas, na prática, até dezembro de 2013, data em que o Decreto-Lei n.º 133/2013 entrou em vigor, as contas e os relatórios anuais enviados à IGF e à Direção-Geral do Tesouro e Finanças nunca foram objeto de qualquer aprovação. A partir de dezembro de 2013, e em conformidade com o Decreto-Lei n.º 133/2013, os relatórios e contas passaram a ter de ser aprovados. No entanto, tal como referido por Portugal, estas contas e relatórios anuais não incluíam informações sobre o investimento da CP na EMEF.

(104) A Comissão observa que a única submedida concedida após dezembro de 2013 foi o empréstimo de 3 milhões de EUR concedido pela CP à EMEF em janeiro de 2014. Com base nas informações apresentadas por Portugal, nem esta submedida, que faz parte da medida 2, foi aprovada pelo Estado, uma vez que só tinha decorrido um mês desde a entrada em vigor das novas disposições estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 133/2013. A Comissão considera que esta informação é plausível. Além disso, mesmo após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 133/2013, as informações incluídas nas contas e nos relatórios anuais enviados à IGF não permitiam extrapolar os montantes dos empréstimos e das garantias financeiras concedidas à EMEF, nem sequer das conversões de empréstimos em capital.

(105) Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que o regime de tutela em vigor no período em investigação e a forma como foi aplicado em concreto não impediram a CP de exercer as suas funções de gestão em plena autonomia, nem limitou a sua independência estatutária. O nível de participação dos ministros responsáveis na governação da CP era, na prática, bastante inferior ao previsto na legislação aplicável e nos Estatutos da CP. O papel limitado do Estado no presente processo, em especial no que se refere às medidas objeto de investigação, não permite inferir que o Estado tenha participado na adoção de uma medida específica.

6.3.3. *Autoridade pública não envolvida na concessão das medidas*

(106) Segundo Portugal, a decisão da CP de investir na EMEF não foi comunicada ao Governo português, nem decidida ou aprovada por este. As decisões sobre as medidas foram tomadas pela CP no âmbito da sua autonomia e independência.

(107) Em conformidade com o artigo 2.º, n.º 4, e com o artigo 26.º, n.º 1, dos Estatutos da CP, referidos no considerando (65), a CP tinha o direito de criar uma filial e de decidir sobre a afetação dos recursos para a prossecução do seu objeto, ou seja, a prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros em Portugal.

(108) De acordo com as informações recebidas, as medidas de investimento concedidas à EMEF não estavam incluídas nos PAO. Até 2011, as referências à EMEF nesses documentos estavam relacionadas com os custos de manutenção do material circulante pagos pela CP à EMEF, uma vez que os serviços de manutenção foram prestados pela EMEF, e não incluíam informações sobre as medidas de financiamento concedidas à EMEF. Depois de 2011, a CP referiu, nos relatórios anuais, que era necessário tomar medidas para «reduzir as perdas das empresas participadas da CP» e as perspetivas de a EMEF se tornar uma empresa competitiva.

(109) De acordo com as atas das reuniões do conselho de administração da CP fornecidas por Portugal, as decisões tomadas nas reuniões do conselho de administração da CP foram precedidas de informações, pedidos e notas elaboradas e enviadas pela EMEF. Não foi feita qualquer referência a uma eventual intervenção do Estado. Por conseguinte, a Comissão considera que a adoção das medidas em apreço foi da iniciativa da EMEF.

(110) Esta ideia é também apoiada pelo facto de a dimensão financeira da EMEF ser relativamente limitada em comparação com a do grupo CP: o volume de negócios da EMEF (55 milhões de EUR em 2014) e ativos totais (45 milhões de EUR em 2014) eram muito limitados quando comparados com os do grupo CP (320 milhões de EUR de volume de negócios e 975 milhões de EUR de ativos totais para o grupo consolidado da CP em 2014 ([28])).

(111) As decisões de investimento da CP foram tomadas pelo conselho de administração da CP.

(112) Por conseguinte, a Comissão conclui que, com base nas informações apresentadas pelas autoridades portuguesas, à luz das características particulares e específicas do presente processo, as medidas não foram decididas ou aprovadas pelas autoridades portuguesas, não havendo qualquer indício de que o Governo ou qualquer outra autoridade pública tenha participado de algum modo na decisão da CP de conceder as medidas à EMEF.

6.3.4. *Nomeação dos membros do conselho de administração da CP e da EMEF*

(113) No período em que as medidas foram concedidas, o conselho de administração da CP era nomeado por resolução do Conselho de Ministros português, conforme previsto nos Estatutos da CP.

(114) Segundo as informações apresentadas nos considerandos (61) a (67), apesar de serem designados pelo Estado, os membros do conselho de administração eram gestores que não estavam autorizados a acumular diferentes funções de gestão durante o seu mandato. Tal significa que os membros do Governo ou de qualquer outra autoridade pública não podiam participar no conselho de administração da CP ao mesmo tempo que exerciam funções públicas, nem podiam participar no conselho de administração da EMEF.

(115) Desde 2011, a nomeação de gestores públicos, como os da CP, e de outros altos funcionários públicos em Portugal está sujeita à aprovação não vinculativa dos respetivos CV por um organismo de avaliação independente, a saber, a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública.

(116) Portugal apresentou a lista de todos os membros do conselho de administração da CP, bem como os respetivos CV, para o período em investigação. A Comissão observa que, de acordo com esses CV, apenas dois dos membros do conselho de administração possuem uma vasta experiência anterior no âmbito da administração central portuguesa (quer a nível político, quer enquanto altos funcionários ministeriais). Por conseguinte, a Comissão considera que a maioria dos membros do conselho de administração não foi nomeada com base em méritos políticos ou administrativos relacionados com a sua experiência anterior no âmbito da administração pública portuguesa.

(117) Os membros do conselho de administração da EMEF são eleitos na assembleia geral dos acionistas da EMEF, sendo-lhes conferidos poderes de administração da empresa.

(118) Das informações apresentadas resulta que não foram nomeados quaisquer membros do Governo nem delegados de qualquer autoridade pública para os órgãos de decisão da CP ou da EMEF. A seleção e a nomeação do conselho de administração da CP não tiveram impacto na capacidade da CP para exercer a sua autonomia financeira e operacional. Por conseguinte, na ausência de quaisquer provas de ligações específicas entre a CP e as autoridades públicas, a Comissão conclui que não existem indícios da participação das autoridades públicas na adoção das medidas em apreço.

6.3.5. *As circunstâncias subjacentes à adoção das medidas*

(119) A CP recorreu à sua filial EMEF para cumprir a sua obrigação de serviço público, num contexto em que os clientes da EMEF se resumiam quase só à CP, a sua empresa-mãe, e à sua (então) filial CP Carga ([29]). O facto de a CP poder pagar à EMEF remunerações abaixo do preço de mercado pelos serviços prestados conforme descrito no considerando (27) constitui outra razão que explica o interesse da CP em manter a EMEF em atividade. As decisões da CP de conceder as medidas à EMEF assentaram numa lógica empresarial. Tal como já indicado *supra*, estas medidas foram tomadas ao nível da CP, sem qualquer participação específica do Estado.

([28]) *Fonte:* Orbis/Bureau van Dijk.
([29]) Ver nota de rodapé 5.

Conclusão sobre a imputabilidade

(120) Tendo em conta as circunstâncias e o contexto do presente processo, com base nos indícios diretos e indiretos analisados no seu conjunto, a Comissão considera que não há provas de qualquer participação específica das autoridades portuguesas na concessão das medidas. O Estado não deu início à medidas, não as aprovou, nem foi informado das medidas específicas e dos respetivos pormenores. As provas apresentadas indicam que a tutela do Estado sobre a atividade da CP se centrava em assegurar que a CP preenchia a sua obrigação de serviço público e cumpria as suas obrigações de comunicação de informações, não abrangendo as medidas concedidas pela CP à EMEF. Tendo em conta o que precede, na ausência de indícios suficientes do exercício de uma influência ou de um controlo efetivo por parte do Estado, a Comissão conclui, por conseguinte, que as medidas não são imputáveis ao Estado português.

7. **CONCLUSÃO**

(121) A Comissão considera que as medidas não são imputáveis ao Estado português. Uma vez que os critérios estabelecidos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, para determinar se uma medida constitui um auxílio, são cumulativos, a Comissão não tem de apreciar se as restantes condições se encontram preenchidas.

(122) A Comissão considera, por conseguinte, que as medidas não constituem auxílios estatais,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A medida 1 (aumentos de capital na EMEF), a medida 2 (empréstimos concedidos à EMEF) e a medida 3 (garantias financeiras concedidas à EMEF) não constituem auxílios estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Artigo 2.º

A destinatária da presente decisão é a República Portuguesa.

Feito em Bruxelas, em 6 de março de 2020.

Pela Comissão
Margrethe VESTAGER
Membro da Comissão