

Criação, funcionamento e gestão de modelos de produção descentralizada de eletricidade para autoconsumo com a intervenção de municípios

Implementation, operation, and management of electric energy production models for self-consumption with the involvement of municipalities

Inês Vieira

Vol. 11 No. 1
maio 2024
e-publica.pt

ISSN 2183-184x

Com o apoio de:

fct Fundação
para a Ciência
e a Tecnologia

CRIAÇÃO, FUNCIONAMENTO E GESTÃO DE MODELOS DE PRODUÇÃO DESCENTRALIZADA DE ELETRICIDADE PARA AUTOCONSUMO COM A INTERVENÇÃO DE MUNICÍPIOS
IMPLEMENTATION, OPERATION, AND MANAGEMENT OF ELECTRIC ENERGY PRODUCTION MODELS FOR SELF-CONSUMPTION WITH THE INVOLVEMENT OF MUNICIPALITIES

INÊS VIEIRA^{1,2}

Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados
ivieira@mlgts.pt

Resumo: O presente artigo visa delimitar o quadro legal e regulamentar aplicável à criação, funcionamento e gestão de modelos de autoconsumo individual (“ACI”), autoconsumo coletivo (“ACC”), comunidades de energia renovável (“CER”) e comunidades de cidadãos para a energia (“CCE”) com participação de municípios, a fim de determinar de que forma podem os operadores económicos privados atuar nestes modelos. Para o efeito, são considerados os seguintes graus de participação: a) o município enquanto autoconsumidor individual (modelo ACI) ou enquanto membro de ACC, CER ou CCE a constituir ou já constituído, não titular do direito de propriedade sobre os imóveis onde se pretendem instalar sistemas de produção descentralizada; b) o município enquanto autoconsumidor individual (modelo ACI) ou enquanto membro de ACC, CER ou CCE a constituir ou já constituído, e titular do direito de propriedade sobre os imóveis onde se pretendem instalar sistemas de produção descentralizada; e c) o município apenas como titular do direito de propriedade sobre os imóveis onde o ACI, o ACC, a CER ou a CCE pretendem instalar sistemas de produção descentralizada.

Palavras-chave: Autoconsumo; Comunidades de Energia; Imóveis municipais; Municípios; Produção descentralizada

Abstract: This article aims to outline the legal and regulatory framework applicable to the implementation, operation, and management of individual self-consumption (*autoconsumo individual* - “ACI”), collective self-consumption (*autoconsumo coletivo* - “ACC”), renewable energy communities (*comunidades de energia renovável* - “CER”), and citizen communities for energy (*comunidades de cidadãos para a energia* - “CCE”), with the involvement of municipalities, in order to determine how private economic operators can operate within these models. The article considers the following three levels of municipal participation: a) the municipality acting as an individual self-consumer (ACI model) or as a member of ACC, CER, or CCE to be established or already established, without being the owner of the properties where decentralized production systems are

1. Advogada na Moraes Leitão Galvão Teles, Soares da Silva & Associados.

2. Um agradecimento especial à Joana Alves Abreu e ao Bernardo Almeida Azevedo, Advogados na Moraes Leitão Galvão Teles, Soares da Silva & Associados, pela troca de ideias sobre a dinâmica regulatória do setor elétrico (em particular em matéria de autoconsumo) e sobre o papel dos municípios em modelos de produção descentralizada, bem como pelos comentários e sugestões de melhoramento formulados ao texto, que muito contribuíram para o seu enriquecimento.

intended to be installed; *b*) the municipality acting as an individual self-consumer (ACI model) or as a member of ACC, CER, or CCE to be established or already established, being the owner of the properties where decentralized production systems are intended to be installed; and *c*) the municipality only acting as the owner of the properties where ACI, ACC, CER, or CCE intend to install decentralized production systems.

Keywords: Self-consumption; Energy Communities; Municipal properties; Municipalities; Decentralized production

1. Enquadramento da atividade de produção descentralizada de eletricidade para autoconsumo

1.1. Considerações genéricas

1. O Plano Nacional Energia e Clima 2021-2030³, que constitui o principal instrumento de política energética e climática nacional para a presente década com vista a alcançar a neutralidade carbónica até 2050, estabelece como um dos objetivos “reforçar a aposta nas energias renováveis e diminuir a dependência energética do país”, designadamente mediante a promoção da produção distribuída, do autoconsumo de energia e das comunidades de energia, estando, para o efeito, previstas, entre outras, as seguintes linhas de ação:

- a) Remoção dos obstáculos à disseminação da produção distribuída, do autoconsumo de energia e das comunidades de energia;
- b) Promoção da criação e do desenvolvimento de comunidades de energia; e
- c) Promoção de programas de apoio ao estabelecimento de comunidades de energia em parceria com os municípios.

2. Em 14 de janeiro de 2022, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 15/2022 (adiante apenas “**Decreto-Lei 15/2022**”), que estabelece a organização e o funcionamento do Sistema Elétrico Nacional e procede, designadamente, à transposição da Diretiva (UE) 2018/2001 do Parlamento e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativa à promoção da utilização de energia de fontes renováveis, estabelecendo o quadro jurídico tendente à promoção do autoconsumo renovável e das comunidades de energia renovável, e da Diretiva (UE) 2019/944 do Parlamento e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade, estabelecendo o quadro jurídico das comunidade de cidadãos para a energia⁴. Neste sentido, é de assinalar o desígnio fixado pelo legislador nacional no sentido de promover a evolução “de um sistema assente em produção centralizada, para um modelo descentralizado que enquadre no seu seio a produção local, as soluções de autoconsumo [...] e [...] assegure a participação ativa dos consumidores nos mercados”.

Para além do Decreto-Lei 15/2022, a produção descentralizada, designadamente através da atividade de autoconsumo e de comunidades de energia, está, ainda, sujeita ao Regulamento do Autoconsumo sempre que pressuponha a ligação à rede elétrica de serviço público (a “RESP”). O regulamento em apreço deve ser aprovado pela Entidade Reguladora dos

3. Aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 10 de julho.

4. Antes da entrada em vigor do diploma em apreço, o quadro da produção descentralizada encontrava-se expressamente regulado pelo Decreto-Lei n.º 162/2019, de 25 de outubro, revogado por força da alínea n) do artigo 305.º do Decreto-Lei 15/2022.

Serviços Energéticos (a “ERSE”)⁵ e abranger, pelo menos, as seguintes matérias:⁶:

- a) Relacionamento comercial entre as entidades intervenientes;
- b) Medição, leitura e disponibilização de dados;
- c) Modos de partilha entre autoconsumidores; e
- d) Tarifas e preços.

O Regulamento do Autoconsumo atualmente em vigor foi aprovado pelo Regulamento n.º 815/2023, de 27 de julho (doravante, abreviadamente, “Regulamento do Autoconsumo”).

3. Traçado o quadro normativo e regulamentar aplicável a esta atividade de produção descentralizada, importa atender à definição de “autoconsumo” – enquanto motor da descentralização da produção de energia –, que, nos termos da alínea e) do artigo 3.º do Decreto-Lei 15/2022, consiste no “consumo assegurado por energia elétrica produzida por uma ou mais UPAC e realizado por um ou mais autoconsumidores de energia renovável”. Da definição legal em apreço, extrai-se que o exercício da atividade de autoconsumo pressupõe a coexistência de, pelos menos, uma UPAC e um autoconsumidor, contando que:

- a) A “UPAC” consiste numa unidade de produção de fonte primária renovável que se encontra associada a uma ou várias instalações elétricas de utilização (“IU”) e que se destina primordialmente à satisfação de necessidades próprias de abastecimento de energia elétrica instaladas ou na própria IU e/ou na sua proximidade.⁷, podendo o direito de propriedade sobre a unidade de produção ser titulado por terceiro. Para efeitos do Decreto-Lei 15/2022, e sem prejuízo da discricionariedade conferida à Direção-Geral de Energia e Geologia (“DGEG”)⁸, entende-se como abrangidas pelo conceito de proximidade, as UPAC e as IU ligadas por: a) rede de serviço

5. Veja-se, a este propósito, a alínea h) do artigo 235.º e o artigo 243.º do Decreto-Lei 15/2022, que estabelecem a regulamentação da atividade de autoconsumo de energia renovável, bem como o seu n.º 1 do artigo 246.º, que confere à ERSE competência para a aprovação do respetivo regulamento.

6. Cfr. n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei 15/2022.

7. Cfr. alínea f) do artigo 3.º do Decreto-Lei 15/2022.

8. Veja-se, a este propósito, o n.º 3 do artigo 83.º do Decreto-Lei 15/2022, que estabelece que a “relação de proximidade pode ainda ser aferida, caso a caso, pela DGEG, tendo em consideração os elementos de natureza técnica pertinentes, bem como critérios de otimização energética, no âmbito da prestação de serviços públicos essenciais ou do desenvolvimento de estratégias territoriais de âmbito municipal ou regional”. O legislador confere, deste modo, um espaço de “discricionariedade técnica” à DGEG ao permitir que a relação de proximidade seja aferida por esta, caso a caso, com base em considerações de natureza técnica ou em critérios de otimização energética, de prestação de serviços públicos essenciais ou de desenvolvimento de estratégias territoriais de âmbito municipal ou regional. Notamos, contudo, que o requisito de proximidade é expressamente dispensado para as instalações de consumo que obtenham o estatuto do cliente eletrointensivo ao abrigo do artigo 193.º do Decreto-Lei 15/2022 (cfr. alínea b) do n.º 2 do artigo 195.º do Decreto-Lei 15/2022).

particular (linha direta ou linha interna); ou *b*) RESP, desde que, neste último caso, cumpram uma das seguintes condições:

- i*) No caso de UPAC ligadas em baixa tensão (“**BT**”): distância igual ou inferior a 2 km ou ligação ao mesmo posto de transformação;
 - ii*) No caso de UPAC ligadas em média tensão (“**MT**”): distância igual ou inferior a 4 km e desde que, além disso, estejam ligadas na mesma subestação;
 - iii*) No caso de UPAC ligadas em alta tensão (“**AT**”): distância igual ou inferior a 10 km e desde que, além disso, estejam ligadas na mesma subestação; e
 - iv*) No caso de UPAC ligadas em muito alta tensão (“**MAT**”): distância igual ou inferior a 20 km e desde que, além disso, estejam ligadas na mesma subestação.
- b*) O “autoconsumidor” configura “um consumidor final que produz energia renovável para consumo próprio, nas suas instalações situadas no território nacional”⁹, beneficiando dos direitos e dos deveres expressamente previstos na lei, designadamente nos n.ºs 1 e 2 do artigo 88.º e no n.º 2 do artigo 187.º, dentre os quais destacamos os seguintes:
- i*) O direito a:
 - Instalar UPAC e estabelecer e operar redes internas;
 - Consumir, na(s) IU associadas à(s) UPAC, a energia renovável produzida.
 - Armazenar ou vender¹⁰ a energia renovável por si produzida, desde que, para os autoconsumidores não domésticos, essas atividades não constituam a sua principal atividade comercial ou profissional.
 - ii*) O dever de:
 - Obter para cada UPAC a instalar, e em função da sua concreta potência, o respetivo título de controlo prévio;
 - Suportar as tarifas em vigor sempre que haja utilização da RESP;
 - Dimensionar a UPAC de forma a garantir a maior aproximação possível da energia elétrica produzida à quantidade de energia elétrica consumida, minimizando o excedente;

9. Cfr. alínea f) do artigo 3.º do Decreto-Lei 15/2022.

10. Pode fazê-lo através do agregador, dos mercados de eletricidade, nomeadamente mercados organizados ou contratos bilaterais, ou do mecanismo de contratação da compra e venda de energia por comercialização entre pares, *cfr.* n.º 7 do artigo 8.º do Regulamento do Autoconsumo.

- Prestar à DGEG todas as informações e dados técnicos, designadamente os dados relativos à eletricidade produzida por UPAC, que lhe sejam solicitados;
- Permitir e facilitar o acesso às UPAC ao pessoal técnico da DGEG, do agregador e do operador de rede;
- Assegurar que os equipamentos de produção instalados se encontram certificados;
- Cessada a atividade de autoconsumo, adotar os procedimentos necessários para a remoção da UPAC, demais sistemas de gestão, equipamentos e instalações auxiliares, quando existam.

4. Atenta a relevância do autoconsumo para a promoção de um modelo descentralizado de produção energética, exploramos nos pontos subsequentes do presente artigo os modelos organizativos projetados pelo legislador para a respetiva implementação. A análise inclui modelos que, ainda que não tenham por objeto o exercício exclusivo da atividade de autoconsumo, sejam com ela compatíveis.

1.2. Modelos tendentes à promoção e implementação de sistemas de produção descentralizada de eletricidade

5. São quatro os modelos de organização tipificados no Decreto-Lei 15/2022 com vista à promoção da produção descentralizada de eletricidade, que assumem especial interesse para o exercício da atividade de autoconsumo: ACI, ACC, CER e CCE.

Nos pontos subsequentes do presente artigo, procurar-se-á, para cada um destes modelos, a) identificar os aspetos que os caracterizam e b) indicar quais as oportunidades ao dispor de operadores económicos privados para a operacionalização de cada um dos modelos individualizados.

a) ACI

6. O primeiro modelo de produção para autoconsumo que cumpre tratar é o ACI, o qual pressupõe que a energia produzida pela(s) UPAC é consumida numa única IU.¹¹ De notar que isto ocorre quando a UPAC se encontra associada a um único código de ponto de entrega (“CPE”).

7. O ACI pressupõe que o autoconsumidor beneficia dos direitos e está sujeito aos deveres elencados nos pontos 3.b).i) e 3.b).ii) do presente artigo, respondendo individualmente pelo respetivo cumprimento.¹²

8. Entre os deveres que impendem sob o autoconsumidor, destacamos o dever de obter, para cada UPAC, o respetivo título de controlo prévio, no contexto do licenciamento energético, que, dependendo das concretas

11. Cfr. alínea f) do artigo 3.º do Decreto-Lei 15/2022.

12. Cfr. n.º 4 do artigo 86.º do Decreto-Lei 15/2022.

caraterísticas técnicas da UPAC – capacidade instalada e ligação à RESP – pode assumir uma das seguintes formas¹³:

- a) UPAC com capacidade instalada superior a 1MW¹⁴: o exercício da atividade de produção de eletricidade para autoconsumo depende, nestes casos, da obtenção de *i)* licença de produção – que habilita ao estabelecimento e exercício da atividade em apreço – e de *ii)* licença de exploração – que habilita a entrada em exploração da instalação de autoconsumo. De notar que, sempre que a UPAC preveja uma injeção de excedentes na RESP superior a 1 MVA, a obtenção da referida licença de produção depende da prévia obtenção de título de reserva de capacidade de injeção na RESP (o “TRC”)¹⁵.
- b) UPAC com capacidade instalada superior a 30 kW e igual ou inferior a 1MW¹⁶: depende da prévia obtenção de *i)* comprovativo de registo prévio – que habilita à instalação da UPAC – e de *ii)* certificado de exploração – que habilita ao seu funcionamento.
- c) UPAC com capacidade instalada superior a 700W e igual ou inferior a 30 kW¹⁷: depende de comunicação prévia a submeter à DGEG, cujo comprovativo de apresentação habilita a instalação da UPAC;
- d) UPAC com capacidade instalada igual ou inferior a 700W sem injeção de excedente na RESP¹⁸: isenta de controlo prévio, pelo que não pressupõe a emissão de qualquer título prévio habilitante.

Independentemente da forma que assume, o título ou títulos relevantes, conforme aplicável, serão atribuídos diretamente ao respetivo autoconsumidor.

Adicionalmente, é ainda relevante notar que, durante o período de vida das UPAC, é necessário obter um título adicional de controlo prévio, sempre que se pretenda promover uma alteração substancial à instalação em apreço, entendendo-se como tal¹⁹:

13. Para mais desenvolvimentos sobre os procedimentos de licenciamento energético ao abrigo do Decreto-Lei 15/2022, cfr. Ferreira, Abreu (2023: 277-290) e Mendes (2023: 182-183).

14. Cfr. alínea b) do n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei 15/2022.

15. Cfr. n.º 1 e alínea a) do n.º 3, ambos do artigo 18.º do Decreto-Lei 15/2022. Os procedimentos para atribuição do TRC encontram-se regulados nos artigos 18.º e seguintes do diploma em apreço. De notar que, independentemente da capacidade instalada, uma UPAC que não preveja a injeção de excedente na RESP (como é o caso de um modelo de autoconsumo em que a ligação da UPAC às IU é exclusivamente assegurada por rede de serviço particular), não carece da prévia obtenção de TRC.

16. Cfr. alínea b) do n.º 3 do artigo 11.º do Decreto-Lei 15/2022.

17. Cfr. alínea a) do n.º 4 do artigo 11.º do Decreto-Lei 15/2022.

18. Cfr. alínea a) do n.º 5 do artigo 11.º do Decreto-Lei 15/2022.

19. Cfr. n.º 2 do artigo 82.º quanto às alterações que não configurem uma alteração substancial.

- a) A mudança de local da UPAC, quando não se mantenham as condições de ligação à RESP;
- b) A alteração de potência instalada, quando determine a alteração da forma de controlo prévio, exceto, no caso de UPAC com potência instalada superior a 1 MW, quando a alteração não ultrapasse 20% da potência instalada e desde que respeitada a capacidade máxima de injeção na RESP fixada no título de controlo prévio.

9. Para além do licenciamento energético, a UPAC está, regra geral, igualmente sujeita a procedimentos de controlo urbanístico prévio. Também nesta sede, dependendo das concretas características técnicas da UPAC, o título a atribuir pode assumir uma das seguintes formas:

- a) UPAC com capacidade instalada igual ou inferior a 1MW: isenta de controlo urbanístico prévio, mediante apresentação, ao município competente, antes do início da instalação *i)* da localização da UPAC, *ii)* da cêrcea e área de implantação e *iii)* do respetivo termo de responsabilidade, mediante o qual o apresentante declara conhecer e cumprir as regras legais e regulamentares aplicáveis.²⁰.
- b) UPAC com capacidade instalada superior a 1MW: depende de comunicação prévia com prazo, a submeter ao município onde será instalada a UPAC, a qual deve ser instruída com todos os pareceres, autorizações ou aprovações legalmente exigidas.²¹. O comprovativo de apresentação da comunicação habilita o respetivo titular a iniciar as obras, bastando, para tal, que a mesma não tenha sido rejeitada por parte do município competente no prazo de 30 dias após o respetivo saneamento.²². Uma vez concluídas tais obras, a UPAC poderá ser utilizada para a finalidade pretendida após submissão ao município competente dos seguintes elementos.²³:
 - i)* Termo de responsabilidade subscrito pelo diretor de obra ou pelo diretor de fiscalização de obra, no qual se declare que a obra está concluída e que foi executada de acordo com o projeto; e
 - ii)* Telas finais, quando tenham existido alterações ao projeto, devendo as mesmas estar devidamente assinaladas.

10. Num modelo de ACI, os operadores económicos privados poderão intervir:

20. Cfr. n.ºs 11 e 12 do artigo 4.º-A do Decreto-Lei n.º 30-A/2022, de 18 de abril, na sua redação atual ("Decreto-Lei 30-A/2022"), que aprova medidas excecionais que visam assegurar a simplificação dos procedimentos de produção de energia a partir de fontes renováveis. De notar que o regime em apreço configura um regime excecional que se destina a vigorar exclusivamente durante um prazo de dois anos (cfr. artigo 11.º), cessando previsivelmente os seus efeitos a 19 de abril de 2024.

21. Cfr. n.ºs 1 e 3 do artigo 4.º-A do Decreto-Lei 30-A/2022.

22. Cfr. n.º 9 do artigo 4.º-A do Decreto-Lei 30-A/2022, que determina que na "ausência de rejeição expressa dentro do prazo previsto no n.º 5 [de 30 dias], o interessado pode dar início às respetivas obras".

23. Cfr. n.ºs 1 e 3 do artigo 62.º-A do RJUE.

- a) Enquanto proprietários da UPAC;
- b) Enquanto entidades contratadas para a instalação, operação e manutenção de UPAC;
- c) Como prestadores de serviços ao autoconsumidor, no contexto do cumprimento de alguns dos deveres a que este último se acha adstrito. A este propósito, veja-se, aliás, o disposto no n.º 11 do artigo 8.º do Regulamento do Autoconsumo, que prevê, expressamente, a possibilidade de o próprio autoconsumidor individual designar um terceiro para assumir as funções desempenhadas pela entidade gestora do autoconsumo (a “EGAC”), no contexto do ACC. Sobre esta figura, e sem prejuízo das considerações tecidas no ponto 12.b) *infra* sobre a matéria, importa, nesta sede, reter que a mesma representa os autoconsumidores no cumprimento dos respetivos deveres;
- d) Enquanto titulares do direito de propriedade (ou de outro direito real ou pessoal de gozo que lhes confira a respetiva disponibilidade) dos imóveis onde se pretendem instalar as UPAC, ficando, neste caso, o autoconsumidor adstrito ao pagamento de uma renda aos operadores económicos privados como contrapartida pela respetiva utilização.

b) ACC

11. O segundo modelo de produção descentralizada relevante é o ACC, que assenta no consumo da energia produzida pela(s) UPAC em pelo menos duas IU.²⁴ De notar que isto ocorre quando a UPAC se encontra associada a dois ou mais CPE. O modelo em apreço permite agrupar autoconsumidores mediante a verificação dos requisitos de proximidade da IU face à UPAC elencados no ponto 3.a) *supra*, promovendo a partilha de energia produzida entre si.

12. Contrariamente ao ACI, cuja constituição não está sujeita a qualquer formalidade específica (sem prejuízo do natural licenciamento das UPAC), a constituição de um ACC depende, em síntese, do cumprimento dos seguintes passos:

- a) Aprovação, pelos membros do ACC, de um regulamento interno que rege o seu funcionamento.²⁵ e que terá obrigatoriamente o seguinte conteúdo mínimo.²⁶:
 - i) Requisitos de acesso e de saída de membros do ACC;
 - ii) Maiorias deliberativas exigíveis;

24. Cfr. alínea f) do artigo 3.º do Decreto-Lei 15/2022.

25. O qual deve ser entregue no prazo máximo de três meses após a entrada em funcionamento da(s) UPAC e submetido no portal gerido pela DGEG no respetivo processo de licenciamento pela EGAC, cfr. n.º 1 do artigo 86.º.

26. Cfr. n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei 15/2022.

- iii)* Modo de partilha da energia elétrica produzida para autoconsumo e respetivo coeficientes;
 - iv)* Modo de pagamento das tarifas devidas, quando aplicável.²⁷;
 - v)* Destino dos excedentes do autoconsumo; e
 - vi)* Política de relacionamento comercial a adotar para efeitos de venda dos excedentes e, se aplicável, a aplicação da receita adveniente da transação dos excedentes do autoconsumo.
- b)* Designação, pelos membros do ACC, da EGAC – que tanto pode ser uma pessoa singular como coletiva, podendo, além disso, ser, ou não, autoconsumidor. À EGAC são conferidos os poderes de representação dos autoconsumidores que constituem o ACC, competindo-lhe, designadamente, o seguinte:
- i)* Praticar os atos de gestão operacional da atividade corrente, incluindo a gestão da rede interna, quando exista;
 - ii)* Promover a articulação com a plataforma eletrónica de gestão da DGEG;
 - iii)* Promover a ligação com a RESP e a articulação com os respetivos operadores, nomeadamente no que concerne à partilha da produção e respetivos coeficientes e suas alterações.²⁸;
 - iv)* Promover o relacionamento comercial a adotar para os excedentes – através do agregador, diretamente ou em mercado organizado ou através de contrato bilateral, ou através de mecanismo de contratação da compra e venda de energia por comercialização entre pares.²⁹; e
 - v)* Exercer outras funções que lhe sejam cometidas pelos autoconsumidores que façam parte do ACC.

13. Os autoconsumidores que participem num ACC beneficiam dos direitos e estão sujeitos aos deveres elencados respetivamente nos pontos *3.b).i)* e *3.b).ii)* do presente artigo.³⁰, sem prejuízo de se fazerem representar pela EGAC na prossecução de alguns deles, respondendo conjuntamente pelo respetivo cumprimento.

14. Em concreto, no que se refere ao dever de obter, para cada UPAC, o respetivo título de controlo prévio, no contexto do licenciamento

27. O que ocorre se a UPAC estiver ligada à RESP, situação em que haverá lugar à cobrança de tarifas de acesso às redes sobre o valor de energia partilhada.

28. De notar que na falta de comunicação, o operador de rede procede à repartição por rateio a cada IU com base no consumo medido, no período temporal definido na regulamentação da ERSE (cfr. n.º 1 do artigo 87.º).

29. Cfr. n.º 7 do artigo 8.º do Regulamento do Autoconsumo.

30. Cfr. n.º 4 do artigo 86.º do Decreto-Lei 15/2022.

energético, releva salientar que o mesmo é, regra geral, emitido em favor da EGAC.³¹, em representação dos autoconsumidores que integram o ACC. Considerando a solução legislativa para a titularidade dos títulos nos procedimentos em apreço, recai sob a EGAC o dever de promover a integração ou exclusão dos autoconsumidores nos respetivos títulos de controlo prévio, mediante comunicação na plataforma eletrónica da DGEG, dando lugar a averbamento ao respetivo título.³²

15. Num modelo de ACC, os operadores económicos privados poderão intervir:

- a) Enquanto proprietários da UPAC;
- b) Enquanto entidade contratada para a instalação, operação e manutenção de UPAC.
- c) Assumindo a posição de EGAC;
- d) Enquanto titulares do direito de propriedade (ou de outro direito real ou pessoal de gozo que lhes confira a respetiva disponibilidade) dos imóveis onde se pretendem instalar as UPAC.

c) *CER*

16. O terceiro modelo de produção descentralizada relevante é representado pelas CER.³³, que assumem a fisionomia de pessoas coletivas, constituídas mediante adesão aberta e voluntária dos seus membros – os quais podem ser pessoas singulares ou coletivas, de natureza pública ou privada – que cumpram com os seguintes requisitos cumulativos.³⁴:

- a) Os respetivos membros estejam:
 - i) Localizados na proximidade dos projetos de energia renovável; ou
 - ii) Desenvolvam atividades relacionadas com os projetos de energia renovável da respetiva CER, incluindo necessariamente com a respetiva UPAC;
- b) Os projetos de energia renovável sejam detidos e desenvolvidos pela CER ou por terceiros, desde que em benefício e ao serviço daquela;

31. Cfr. n.º 2 do artigo 81.º do Decreto-Lei 15/2022. Em alternativa, caso esteja em causa um condomínio, os títulos serão emitidos ao condomínio representado pelo respetivo administrador.

32. Cfr. n.º 3 do artigo 81.º do Decreto-Lei 15/2022.

33. Para mais desenvolvimento sobre o modelo em apreço, cfr. Mendes JM. Autoconsumo e comunidades de energia. In: Marques FP, Mendes JM coordenadores. Estudos de Direito da Energia. Coimbra: Almedina; 2023. pp. 188 a 191.

34. Cfr. n.º 1 do artigo 189.º do Decreto-Lei 15/2022.

- c) A CER tenha por objetivo principal propiciar aos seus membros ou às localidades onde opera, benefícios ambientais, económicos e sociais em lugar de lucros financeiros.

17. A criação de uma CER repousa, primacialmente, na constituição de uma pessoa coletiva – que tanto pode ser de direito público como de direito privado. No primeiro caso inclui-se as entidades criadas por ato do poder público, e, no segundo, as entidades criadas por ato dos particulares, podendo revestir o formato, respetivamente, de *a)* associação, *b)* fundação, *c)* sociedade civil ou comercial e *d)* cooperativa. A respetiva organização e funcionamento serão os definidos nos respetivos estatutos – por oposição ao ACC, cuja organização e funcionamento serão delineados no correspondente regulamento interno.

18. Nos termos da lei, as CER têm a faculdade de³⁵:

- a) Produzir, consumir, armazenar, comprar e vender energia renovável com os seus membros ou com terceiros;
- b) Partilhar e comercializar entre os seus membros a energia renovável produzida por UPAC ao seu serviço, com observância dos demais requisitos previstos, sem prejuízo de os membros da CER manterem os seus direitos e obrigações enquanto consumidores; e
- c) Aceder a todos os mercados de energia, incluindo de serviços de sistema, tanto diretamente como através de agregação.

Assim, contrariamente ao ACI e ao ACC, a CER não visa exclusivamente a produção de energia para autoconsumo, admitindo-se o exercício de outras atividades.³⁶, designadamente, a compra de energia a projetos renováveis localizados na sua proximidade que não estejam licenciados como UPAC e sejam detidos por terceiros, desde que desenvolvidos em benefício da CER e ao seu serviço – facilitando a entrada de operadores económicos privados neste segmento de mercado.

19. No domínio do exercício da atividade de autoconsumo, à CER estão cometidas as mesmas competências que se acham atribuídas à EGAC no contexto do ACC.³⁷, ainda que possa designar uma entidade para exercê-las em sua representação.³⁸, o que deve ser efetuado nos termos previstos nos respetivos estatutos.

35. Cfr. n.º 2 do artigo 189.º do Decreto-Lei 15/2022.

36. Veja-se, a este propósito, o n.º 3 do artigo 6.º do Regulamento do Autoconsumo que, especificamente sobre esta temática, refere que ao exercício de outras atividades pelas CER, que não a de autoconsumo, aplicam-se as regras estabelecidas na legislação e na regulamentação para essas atividades.

37. Remete-se, neste contexto, para o ponto 12.b) acima.

38. Cfr. n.º 3 do artigo 86.º do Decreto-Lei 15/2022, apesar da utilização da expressão “respetiva” poder levantar algumas dúvidas de interpretação.

20. No que se refere à titularidade dos títulos de controlo prévio, os mesmos são, no contexto do licenciamento de UPAC ao serviço de CER, emitidos em favor da própria CER.³⁹

21. Num modelo de CER, os operadores económicos privados poderão intervir, no domínio do exercício de atividades de autoconsumo:

- a) Enquanto proprietários de UPAC;
- b) Enquanto entidade contratada para a instalação, operação e manutenção de UPAC;
- c) Assumindo as competências conferidas no ACC à EGAC (caso a CER entenda contratar uma entidade terceira para o efeito); e
- d) Enquanto titulares do direito de propriedade (ou de outro direito real ou pessoal de gozo que lhes confira a respetiva disponibilidade) dos imóveis onde se encontram instaladas as UPAC pertencentes às CER.

Noutros domínios, assinala-se, ainda, a possível intervenção dos operadores privados enquanto titulares de projetos de energia renovável localizados na proximidade das CER e não licenciados como UPAC aos quais a mesma adquire a energia produzida, desde que os projetos em apreço estejam ao serviço da CER e sejam desenvolvidos em seu benefício.

d) CCE

22. Por fim, o quarto modelo de produção descentralizada relevante são as CCE, configuradas como pessoas coletivas, constituídas mediante adesão aberta e voluntária dos seus membros – os quais podem ser pessoas singulares ou coletivas, de natureza pública ou privada – que tenham por objetivo principal propiciar aos respetivos membros, ou às zonas locais onde operam, benefícios ambientais, económicos e sociais em lugar de meros lucros financeiros.

23. As CCE dispõem dos mesmos direitos e encontram-se sujeitas aos mesmos deveres estabelecidos para as CER, podendo, contudo, participar em atividades de produção, de distribuição, de comercialização, de consumo, de agregação e de armazenamento de energia, ainda que não seja proveniente de fontes renováveis, de prestação de serviços de eficiência energética, ou de serviços de carregamento para veículos elétricos, bem como prestar outros serviços energéticos aos seus membros. O âmbito de atuação das CCE, é, assim, mais abrangente do que o das CER.⁴⁰ e pode

39. Cfr. n.º 2 do artigo 81.º do Decreto-Lei 15/2022.

40. Note-se, contudo, que, no âmbito da Diretiva (UE) 2018/2001 e da Diretiva (UE) 2019/944, transpostas pelo Decreto-Lei 15/2022, e que instituem a nível comunitário as CER e as CCE: *a*) as atividades a prosseguir pela CCE parecem relacionar-se apenas com um único tipo de energia (a energia elétrica), independentemente de a mesma ser ou não obtida através de fontes renováveis (cfr. Diretiva (UE) 2019/944, que trata das regras aplicáveis exclusivamente ao mercado interno da eletricidade e institui as CCE, em particular do seu artigo 16.º); ao passo que *b*) as atividades a prosseguir pelas CER poderiam relacionar-se com outros tipos de energia (não se esgotando na energia elétrica), desde que a mesma seja obtida através de fontes renováveis (p.e., a energia

incluir, no que releva para a economia do presente artigo, o exercício da atividade de autoconsumo.

24. No domínio do exercício da atividade de autoconsumo, estão cometidas à CCE competências idênticas às que são atribuídas à EGAC no contexto do ACC⁴¹, sem prejuízo de esta poder designar uma entidade para exercê-las em sua representação⁴².

25. No que se refere à titularidade dos títulos de controlo prévio, os mesmos são, no contexto do licenciamento energético de UPAC ao serviço de CCE, emitidos em favor da própria CCE⁴³.

26. Num modelo de CCE, os operadores privados poderão intervir, no domínio do exercício de atividades de autoconsumo:

- a) Enquanto proprietários de UPAC;
- b) Enquanto entidade contratada para a instalação, operação e manutenção de UPAC;
- c) Assumindo as competências conferidas no ACC à EGAC (caso a CER entenda contratar uma entidade terceira para o efeito); e
- d) Enquanto titulares do direito de propriedade (ou de outro direito real ou pessoal de gozo que lhes confira a respetiva disponibilidade) dos imóveis onde se pretendem instalar as UPAC pertencentes às CCE.

e) Síntese comparativa dos modelos

27. Os quatro modelos referidos acima têm em comum a circunstância de serem compatíveis com a produção descentralizada de energia elétrica, através do exercício da atividade de produção de energia elétrica para autoconsumo e de permitirem, além disso, a capacitação dos autoconsumidores, na medida em que a implementação destas estruturas, diretamente ou através de terceiros, exige maior conhecimento das respetivas necessidades de consumo, com vantagens inerentes para a) o aumento da eficiência energética, b) a promoção do consumo a partir de fontes renováveis, e c) até para a realização de poupança, especialmente quando não haja utilização da RESP para consumir a energia gerada pela UPAC e quando a energia excedente seja transacionada com outras contrapartes.

28. Sem prejuízo de quanto antecede, os modelos distinguem-se i) quanto ao esquema organizativo subjacente (que pode ser ou individual ou conjunto, e pode, ou não, exigir a constituição de uma nova pessoa coletiva),

térmica) (cfr. Diretiva (UE) 2018/2001, que estabelece as regras tendentes à promoção da utilização de energia de fontes renováveis e institui as CER, em particular o seu artigo 22.º).

41. Remete-se, neste contexto, para o ponto 12.b) acima.

42. Cfr. n.º 3 do artigo 86.º do Decreto-Lei 15/2022, apesar da utilização da expressão “respetiva” poder levantar algumas dúvidas de interpretação.

43. Cfr. n.º 2 do artigo 81.º do Decreto-Lei 15/2022.

ii) quanto às formalidades associadas à respetiva implementação, e *iii)* quanto às atividades que podem ser exercidas cumulativamente (ou mesmo alternativamente) ao autoconsumo.

29. Ora, como a própria designação indicia, o ACI não admite o exercício conjunto da atividade de autoconsumo, porquanto assenta na premissa de que a energia produzida pela(s) UPAC é consumida numa única IU, sendo, portanto, apenas compatível com a existência de um único autoconsumidor. Contrariamente, o ACC, o CER e o CCE configuram formas distintas de organização coletiva que, dependendo do concreto modelo selecionado, têm ou podem ter por objeto o exercício da atividade de autoconsumo por mais do que um autoconsumidor, vale por isso dizer, por uma “comunidade de consumidores”, mais ou menos vertebrada.

Na perspetiva da entidade privada que pretenda instalar e operar a UPAC em benefício do(s) autoconsumidor(es), o ACI poderá ter um risco que, nos modelos de autoconsumo coletivo (ACC, CER e CCE) estará mais mitigado: o risco de cessação da atividade, dissolução do autoconsumidor ou de variações de consumo de energia elétrica pelo autoconsumidor, relembrando que, nos dois primeiros casos, poderá estar em causa a validade do título de controlo prévio (atribuído ao autoconsumidor). Por outro lado, os modelos de autoconsumo coletivo terão maior complexidade no que respeita à partilha de energia entre os autoconsumidores.

30. No que se refere às formalidades associadas à implementação de cada um dos modelos, salienta-se que:

- a) No ACI, o exercício da atividade de autoconsumo está apenas dependente da instalação da(s) UPAC e promoção do respetivo licenciamento;
- b) No ACC, o exercício da atividade de autoconsumo depende *i)* da aprovação, pelos seus membros – que se devem encontrar numa relação de proximidade geográfica.⁴⁴ – de um regulamento interno que rege o respetivo funcionamento; e *ii)* da designação da EGAC – que, regra geral, será a responsável pela instalação da(s) UPAC e pela promoção do respetivo licenciamento;
- c) O exercício da atividade de autoconsumo através de CER e de CCE, pressupõe a constituição, pelos respetivos membros, de uma pessoa coletiva, cujos estatutos definirão a correlativa forma de organização e de funcionamento – sendo que na primeira se exige que os respetivos membros se encontrem numa relação de proximidade geográfica, o que já não se mostra necessário para a segunda. A pessoa coletiva constituída, em ambos os modelos, será responsável pela instalação da(s) UPAC e pela promoção do respetivo licenciamento energético, sem prejuízo da faculdade de contratar uma entidade terceira para o efeito.

44. Exceto no caso das instalações de consumo que obtenham o estatuto do cliente eletrointensivo, cfr. nota de rodapé 8 *supra*.

31. No que se refere às atividades que podem ser exercidas cumulativamente (ou alternativamente, conforme aplicável) ao autoconsumo para cada um dos modelos, salientamos que:

- a) O ACI e o ACC pressupõem o exercício exclusivo da atividade de autoconsumo.
- b) As CER podem ter por objeto a atividade de autoconsumo, e, ainda, cumulativa ou alternativamente, as seguintes atividades: *i)* produção, consumo, armazenagem, compra e venda de energia renovável com os seus membros ou com terceiros e *ii)* acesso a todos os mercados de energia.
- c) As CCE podem igualmente ter por objeto a atividade de autoconsumo. Cumulativa ou alternativamente, as CEE podem, ainda, exercer as seguintes atividades: *i)* participar em atividades de produção, de distribuição, de comercialização, de consumo, de agregação e de armazenamento de energia elétrica, ainda que não seja proveniente de fontes renováveis, *ii)* prestar serviços de eficiência energética, de carregamento para veículos elétricos ou outros serviços energéticos aos seus membros.

32. Por fim, no que diz respeito às oportunidades ao dispor dos operadores económicos privados para participar nas atividades de autoconsumo promovidas ao abrigo dos supramencionados modelos, salientamos as seguintes:

- a) Enquanto proprietários de UPAC;
- b) Enquanto responsáveis pela instalação, operação e manutenção de UPAC;
- c) Enquanto prestadores de serviço de ACI, CER ou CCE, assumindo as funções desempenhadas pela EGAC no âmbito do ACC;
- d) Enquanto EGAC do ACC, mediante designação pelos respetivos membros; e, por fim,
- e) Enquanto titulares do direito de propriedade (ou de outro direito real ou pessoal de gozo que lhes confira a respetiva disponibilidade) dos imóveis onde se encontram instaladas as UPAC pertencentes a ACI, ACC, CER ou CCE, recebendo uma contrapartida pela respetiva utilização.

2. O papel dos municípios nos sistemas de produção descentralizada

33. No contexto dos modelos tendentes à promoção da produção descentralizada de energia elétrica para autoconsumo, os municípios

podem, com particular relevância para a economia do presente artigo, assumir os seguintes papéis.⁴⁵:

- a) ACI ou membro de ACC, CER ou CCE; e/ou
- b) Titular do direito de propriedade (ou de outro direito real ou pessoal de gozo que lhes confira a respetiva disponibilidade) dos imóveis onde se pretendem instalar as UPAC pertencentes a ACI, ACC, CER ou CCE.

2.1. Enquanto ACI ou membro de ACC, CER ou CCE a constituir ou constituída

34. Em termos gerais, os municípios podem participar em todos os modelos tendentes à promoção e implementação de sistemas de produção descentralizada de eletricidade que comportam o exercício da atividade de autoconsumo. Não obstante o que antecede, a constituição ou participação municipal em cada um destes modelos alternativos de produção descentralizada de energia para autoconsumo está dependente da observância de formalidades distintas.

Vejamos, então, para cada um dos modelos, que formalidades são essas:

a) ACI

35. Conforme referido nos pontos 6 e seguintes acima, o exercício da atividade de ACI está apenas dependente da instalação da(s) UPAC e da promoção do respetivo licenciamento. Assim, para que um determinado município se dedique à atividade em apreço, será apenas necessário garantir:

- a) A aprovação, pela câmara municipal, da instalação e operação de uma concreta UPAC pelo município, porquanto a alínea ee) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual.⁴⁶, que aprova o regime jurídico das autarquias locais (o “RJAL”), determina ser competência da câmara municipal “[c]riar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, redes de circulação, de transportes, de energia, de distribuição de bens e recursos físicos integrados no património do município ou

45. De notar que os municípios podem, ainda, assumir a qualidade de *i*) proprietários da UPAC (independentemente de integrarem ou não o modelo de produção descentralizada relevante) e/ou de *ii*) EGAC num modelo de ACC por si participado. Na primeira situação, o município deverá celebrar um contrato de locação (de bem móvel) com os titulares do título de controlo prévio da UPAC relevante (i.e., o(s) autoconsumidor(es), no caso dos modelos ACI ou ACC, ou a comunidade relevante, no caso de CER ou CCE). Uma vez que o município assumirá a posição de locador (e não de locatário), o contrato em apreço rege-se pelo Código Civil, sem necessidade de observar qualquer procedimento pré-contratual (não lhe sendo designadamente aplicável o CCP). Caso se entenda que a UPAC constitui um bem imóvel, entendimento que não acompanhamos, o regime legal aplicável seria o descrito na SUBSECÇÃO 2.2.a).2).

46. Conferida pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro.

colocados, por lei, sob administração municipal” [sublinhado nosso]; e

- b) A promoção do licenciamento energético da UPAC (*vide* ponto 8 acima). De notar que, na eventualidade de o município ser o proprietário da UPAC a instalar (ou dos respetivos terrenos), assumindo a responsabilidade pela promoção do respetivo licenciamento, o mesmo encontrar-se-á, à partida, dispensado de promover o licenciamento urbanístico da mesma, por força do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua redação atual.⁴⁷, que aprova o regime jurídico de urbanização e edificação (o “RJUE”). O preceito em apreço, isenta de controlo urbanístico prévio as operações urbanísticas promovidas por autarquias locais (como são os municípios), associações de autarquias locais, e por empresas municipais ou intermunicipais, em áreas abrangidas por plano municipal de ordenamento do território. Nessa medida, e uma vez que a totalidade do território nacional se encontra abrangido por plano diretor municipal, a instalação de UPAC por municípios encontra-se, por norma, isenta de licenciamento urbanístico.⁴⁸.

b) ACC

36. O ACC é, por definição, uma entidade de natureza privada sem personalidade jurídica, na medida em que não se assume como centro de imputação final de direitos e deveres. Recorde-se, a este propósito, que os titulares de direitos e obrigações no modelo em apreço são os autoconsumidores que constituem o ACC, ainda que se façam representar por um terceiro – a EGAC – no exercício dos direitos e no cumprimento dos deveres ao mesmo associados. Em todo o caso, os autoconsumidores serão sempre conjuntamente responsáveis pelo cumprimento dos deveres e obrigações advenientes da atividade de autoconsumo. No mesmo sentido, aliás, aponta o regime subjacente ao licenciamento energético da(s) UPAC que integra(m) o ACC, ao abrigo do qual os títulos de controlo prévio são emitidos em favor da EGAC – na qualidade de representante de todos os autoconsumidores que constituem o ACC –, recaindo sobre esta o dever de promover a integração ou exclusão dos autoconsumidores nos respetivos títulos de controlo prévio, na medida em que se vão alterando os membros do ACC.

37. O regime aplicável à constituição e participação de municípios em modelos de ACC encontra-se previsto na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (o “RJAE”), que expressamente declara aplicar-se à “[...] constituição ou [...] mera participação em associações, cooperativas,

47. Conferida pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro.

48. Esta conclusão não vale para as situações em que o respetivo plano diretor municipal se encontre suspenso, cfr. Oliveira, Neves, Lopes (2019: 160-161). Adicionalmente, cumpre assinalar que a isenção em apreço não dispensa a necessidade de obter parecer das entidades competentes e de submeter a comunicação de início de obras, nos termos dos n.ºs 7 e 8 do artigo 7.º do RJUE.

fundações ou quaisquer outras entidades de natureza privada ou cooperativa pelos municípios [...]”.⁴⁹ [sublinhado nosso].

38. Com particular relevância, o artigo 60.º do RJAEL determina que o Capítulo V do diploma em apreço (que estabelece algumas formalidades a observar no processo de constituição ou participação dos municípios em entidades de natureza diversa) é aplicável, com as devidas adaptações, à constituição ou participação dos municípios “noutras entidades pra além das referidas na presente lei”.⁵⁰ – o que inclui as sociedades, as fundações, as cooperativas e as associações de direito privado –, abrindo, pois, caminho à respetiva aplicação ao ACC, enquanto entidade atípica, de natureza privada e sem personalidade jurídica.

39. Em concreto, o RJAEL distingue as formalidades a observar no processo de constituição ou participação dos municípios nestas “outras entidades” com base na circunstância de as entidades públicas exercerem, ou não, influência dominante, direta ou indireta, sob a entidade em apreço, em razão da verificação de um dos seguintes requisitos.⁵¹:

- a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto;
- b) Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização; ou
- c) Qualquer outra forma de controlo de gestão.

Ora, ainda que o ACC não disponha de órgãos, deve considerar-se que um município exerce um controlo relevante sob um ACC sempre que, designadamente, *i)* as maiorias deliberativas exigíveis, a definir no regulamento interno, confirmam ao município a maioria dos direitos de voto – relevante, designadamente, para a prática de atos de gestão extraordinária –, e *ii)* o município assumia integralmente a responsabilidade pela designação da EGAC ou de outras entidades a contratar pelo ACC (situação que indicará o exercício, pelo município, de uma forma de controlo análoga ao controlo de gestão.⁵²).

40. Neste enquadramento, sempre que se verificar algum dos pressupostos suprarreferidos, e, em conformidade, se concluir que o município exerce uma influência dominante sob o ACC, é necessário observar as seguintes formalidades no processo de constituição ou participação do município no ACC:

- a) A competência para deliberar sobre a constituição ou participação do município no ACC é da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, devendo os pressupostos justificativos do

49. Cfr., n.º 3 do artigo 1.º do RJAEL.

50. Trata-se de uma solução, como oportunamente refere Pedro Costa Gonçalves, “para evita[r] vazios jurídicos”, cfr. (2012: 275).

51. Cfr. n.º 1 do artigo 19.º, por remissão do n.º 3 do artigo 56.º do RJAEL.

52. De notar que este conceito, “pretende exprimir a influência determinante de uma entidade da Administração Pública clássica sobre as decisões, os processos decisórios ou as opções estratégicas adotadas por uma entidade externa” – aproxima-se do artigo 2.º, n.º 2 do CCP.

relevante interesse público local integrar a respetiva fundamentação.⁵³;

- b) Obrigatoriedade de comunicação à IGF e à DGAL no prazo de 15 dias contados da constituição ou participação do município no ACC.⁵⁴;
- c) Sujeição da constituição ou participação do município no ACC à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, independentemente do valor associado ao ato.⁵⁵.

Se, pelo contrário, não existir qualquer indício de uma influência dominante exercida (ou a exercer) pelo município no ACC, o RJAEL apenas determina que a competência para deliberar sobre a constituição ou participação do município no ACC é da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, devendo a fundamentação integrar os pressupostos justificativos do relevante interesse público local na participação no ACC.⁵⁶.

41. Em síntese, a constituição e participação, pelos municípios, em modelos de ACC sujeitos à sua influência dominante, carece de comunicação obrigatória à IGF e à DGAL e de visto prévio do Tribunal de Contas – exigências que não têm paralelo em modelos de ACC que não estejam sujeitos à influência dominante do município. Em ambos os casos, a competência para deliberar sobre a respetiva constituição ou participação cabe à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal.

42. Adicionalmente, ao abrigo do Decreto-Lei 15/2022, é ainda relevante assinalar que a constituição do ACC está dependente, como referido no ponto 12 acima, a) da aprovação de um regulamento interno pelos respetivos membros; b) da designação de uma EGAC; e c) da promoção do licenciamento da(s) UPAC.

43. No que se refere à competência para aprovar o regulamento interno pelo município, a mesma recai, uma vez mais – atenta a eficácia externa do regulamento –, sobre a assembleia municipal, mediante proposta da câmara municipal, conforme disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 25.º do RJAL.

44. Especificamente no que toca às formalidades relativas à designação da EGAC, remete-se para a Secção 3. *infra* do presente artigo.

45. Por fim, no que se refere ao licenciamento da(s) UPAC integrada(s) no ACC, é de notar que: a) o respetivo licenciamento energético deve ser promovido pela EGAC e que, b) a menos que o município assuma a

53. Cfr. n.º 1 do artigo 53.º, aplicável *ex vi* n.º 3 do artigo 56.º do RJAEL. Trata-se, como bem refere Pedro Costa Gonçalves, “de uma exigência fundamental para assegurar a legalidade da aquisição da participação, que, claro, deve manter-se ao longo de todo o período de duração da mesma”, sob pena de a “entidade pública participante deve[r] proceder à alienação” da respetiva participação (2012: 276-277).

54. Cfr. n.º 2 do artigo 54.º, aplicável *ex vi* n.º 3 do artigo 56.º do RJAEL.

55. Cfr. n.º 2 do artigo 56.º do RJAEL.

56. Cfr. n.º 1 do artigo 53.º, aplicável *ex vi* n.º 3 do artigo 56.º do RJAEL. Veja-se, neste sentido, a nota de rodapé 53.

qualidade de proprietário da UPAC a instalar (ou dos respetivos terrenos).⁵⁷, assumindo a responsabilidade pela promoção do respetivo licenciamento, não existirá, à partida, qualquer isenção de controlo urbanístico prévio, porquanto não estarão em causa, em princípio, obras promovidas exclusivamente por autarquias locais, nem por associações de autarquias locais ou empresas municipais. Aplicando-se, por conseguinte, o disposto no ponto 9 acima.

c) CER e CCE

46. As CER e as CCE, como explicado, oportunamente, nos pontos 16 e 22 do presente artigo, são pessoas coletivas, de direito público – constituídas por ato do poder público – ou de direito privado – constituídas por ato de direito privado. Pese embora o que antecede, atendendo às formalidades subjacentes à respetiva constituição, o presente artigo focar-se-á tão-só na vertente de direito privado, que pode assumir um dos seguintes formatos jurídicos: *a)* associações, *b)* cooperativas, *c)* fundações, e *d)* sociedades civis.⁵⁸ ou comerciais.

O regime aplicável à constituição e participação, pelos municípios, em pessoas coletivas de direito privado resulta da articulação das disposições aplicáveis constantes do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual.⁵⁹, que aprova o Código dos Contratos Públicos (o “CCP”), da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (o “RJAEL”).⁶⁰ e do RJAL.

Vejamos, então, como se processa a participação dos municípios em cada uma das formas de pessoas coletivas privadas referidas, a constituir ou já constituídas:

1) Associação

47. A constituição e participação dos municípios em associações de direito privado não está sujeita à disciplina da Parte II do CCP, na medida em que não abrange prestações que se consideram estar submetidas à concorrência de mercado. O respetivo regime encontra-se, pois, condensado, no essencial, no artigo 59.º do RJAEL, que determina que os municípios podem participar com pessoas jurídicas privadas em associações, nos termos do Código Civil.

O RJAEL, porém, faz repousar a constituição ou participação dos municípios em associações de direito privado na observância de algumas formalidades, cujo concreto regime aplicável depende da circunstância de o município exercer, ou não, influência dominante, direta ou indireta, sobre a associação especificamente em causa, em razão da verificação de algum dos requisitos mencionados no ponto 39 – titularidade da maioria do capital social ou dos

57. Nesta situação, aplica-se o disposto no ponto 38.b) acima.

58. O regime aplicável às sociedades civis é o constante do artigo 60.º do RJAEL, pelo que, quanto a esta matéria, se remete para as conclusões refletidas na SECCÃO 2.1.b) quanto ao modelo ACC.

59. Conferida pelo Decreto-Lei n.º 54/2023, de 14 de julho.

60. Aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, na sua redação atual.

direitos de voto; designação de mais de metade dos membros dos órgãos de administração, gestão ou fiscalização; qualquer outra forma de controle sobre a gestão.

Caso se verifique algum dos pressupostos acima mencionados, e, bem assim, caso o município exerça influência dominante sobre a associação, é necessário observar as seguintes formalidades no processo de constituição ou participação na mesma:

- a) A competência para o efeito cabe à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, devendo os pressupostos justificativos do relevante interesse público local integrar a respetiva fundamentação.⁶¹;
- b) Obrigatoriedade de comunicação à IGF e à DGAL no prazo de 15 dias.⁶²;
- c) Sujeição à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, independentemente do valor associado ao ato.⁶³.

Caso contrário, isto é: se a constituição ou a participação em associação de direito privado não implicar o exercício de influência dominante pelo município, o RJAEL apenas determina que a respetiva competência é da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, devendo a fundamentação integrar os pressupostos justificativos do relevante interesse público local na participação na associação.⁶⁴.

48. Em síntese, a constituição e participação, pelos municípios, em CER ou CCE sob a forma de associação que estejam sujeitos à sua influência dominante, carece de comunicação obrigatória à IGF e à DGAL e de visto prévio do Tribunal de Contas – exigências que não têm paralelo quanto a CER ou CCE constituídas sob a forma de associação que não estejam sujeitos à influência dominante do município. Em ambos os casos, a competência para deliberar sobre a respetiva constituição ou participação encontra-se reservada à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal.

2) Cooperativa

49. O artigo 58.º do RJAEL estabelece que os municípios podem criar ou participar em cooperativas, ao abrigo do disposto na Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, na sua redação atual.⁶⁵, que aprova o Código Cooperativo. O Código em questão determina, com especial interesse, que é “permitida a constituição, nos termos da respetiva legislação especial, de cooperativas de interesse público, ou régies cooperativas, caracterizadas pela participação do Estado, de outras pessoas coletivas de direito público e de cooperativas, de utentes de bens e serviços produzidos ou de quaisquer

61. Cfr. n.º 1 do artigo 53.º, aplicável *ex vi* n.º 3 do artigo 56.º do RJAEL.

62. Cfr. n.º 2 do artigo 53.º, aplicável *ex vi* n.º 3 do artigo 56.º do RJAEL.

63. Cfr. n.º 2 do artigo 56.º do RJAEL.

64. Cfr. n.º 1 do artigo 53.º, aplicável *ex vi* n.º 3 do artigo 56.º do RJAEL.

65. Conferida pela Lei n.º 66/2017, de 9 de agosto.

entidades da economia social”⁶⁶. Tal legislação especial é hoje representada pelo Decreto-Lei n.º 31/84, de 21 de janeiro, na sua redação atual⁶⁷, que institui o regime das cooperativas de interesse público.

O RJAEL estabelece algumas formalidades a observar no processo de constituição ou de participação dos municípios em cooperativas, cujo concreto regime aplicável depende, uma vez mais, da circunstância de o município exercer, ou não, influência dominante, direta ou indireta, sob a associação, em razão da verificação de algum dos requisitos mencionados no ponto 39 – titularidade da maioria do capital social ou dos direitos de voto; designação de mais de metade dos membros dos órgãos de administração, gestão ou fiscalização; qualquer outra forma de controlo sobre a gestão.

Caso se verifique algum dos pressupostos acima individualizados, e, bem assim, caso o município exerça influência dominante sobre a cooperativa, é necessário observar as seguintes formalidades no processo de constituição ou participação na mesma:

- a) A competência para o efeito cabe à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, devendo os pressupostos justificativos do relevante interesse público local integrar a respetiva fundamentação.⁶⁸;
- b) Obrigatoriedade de comunicação à IGF e à DGAL, no prazo de 15 dias.⁶⁹;
- c) Sujeição à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, independentemente do valor associado ao ato.⁷⁰; e
- d) Sempre que estão em causa régies cooperativas, ou cooperativas de interesse público, são aplicáveis os Capítulos III e VI do RJAEL, que estabelece o regime aplicável às empresas locais – o que abrange, designadamente, a obrigatoriedade de a seleção dos parceiros privados estar necessariamente dependente da realização de um procedimento pré-contratual de matriz concorrencial.⁷¹.

Caso contrário, isto é: se a constituição ou a participação na cooperativa não implicar o exercício sobre a mesma de influência dominante por parte do município, o RJAEL apenas determina que a competência para deliberar sobre a constituição ou participação na cooperativa é da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, devendo a fundamentação

66. Cfr. n.º 1 do artigo 6.º do Código das cooperativas.

67. Conferida pelo Decreto-Lei n.º 282/2009, de 7 de outubro.

68. Cfr. n.º 1 do artigo 53.º, aplicável *ex vi* n.º 3 do artigo 56.º do RJAEL. Remete-se, neste domínio, para a nota de rodapé 53 *supra*.

69. Cfr. n.º 2 do artigo 54.º, aplicável *ex vi* n.º 3 do artigo 56.º do RJAEL.

70. Cfr. n.º 2 do artigo 56.º do RJAEL.

71. Cfr. remissão operada pelo artigo 58.º, n.º 3, e, em especial, o artigo 33.º que integra o Capítulo III do RJAEL.

integrar os pressupostos justificativos do relevante interesse público local na participação na associação.⁷².

50. Em síntese, a constituição e participação, pelos municípios, em CER ou CCE sob a forma de cooperativa que estejam sujeitas à sua influência dominante, carece de comunicação obrigatória à IGF e à DGAL, de visto prévio do Tribunal de Contas, e da observância do regime previsto nos Capítulos III e VI do RJAEL – exigências que não têm paralelo em caso de CER ou CCE constituídas sob a forma de cooperativa que não estejam sujeitas à influência dominante do município. Em ambos os casos, a competência para deliberar sobre a respetiva constituição ou participação é da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal.

3) Fundação

51. O artigo 57.º do RJAEL estabelece que os municípios podem criar ou participar em fundações, nos termos da Lei-Quadro das Fundações (“LQF”).⁷³. Neste enquadramento, releva o artigo 57.º da LQF, que determina que “[...] [a]s autarquias locais [onde se incluem os municípios] [...] estão impedid[a]s de criar ou participar em novas fundações públicas de direito privado”.

Assim sendo, e apesar de, em abstrato, as CER e as CCE poderem assumir a forma de fundações, encontrando-se os municípios impedidos de constituir ou participar em fundações, os mesmos não poderão constituir nem participar em CER ou CCE que se assumam como entidades com substrato fundacional.

4) Sociedade comercial

52. No que se refere à constituição, pelos municípios, de sociedades comerciais, é importante distinguir duas situações:

- a) A primeira, quando a sociedade a constituir seja igualmente participada por sujeitos privados; e
- b) A segunda, quando a sociedade a constituir seja exclusivamente participada por municípios.

53. Em termos gerais, a celebração de contratos de sociedade que envolvam a participação de municípios está sujeita à Parte II do CCP, aplicável aos procedimentos de adjudicação de contratos públicos, porquanto correspondem a contratos a) a celebrar por entidades expressamente tipificadas como entidades adjudicantes – como é o caso dos municípios.⁷⁴ – e b) cujo objeto abrange prestações que se consideram estar submetidas à concorrência de mercado.⁷⁵.

72. Cfr. n.º 1 do artigo 53.º, aplicável *ex vi* n.º 3 do artigo 56.º do RJAEL.

73. Aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, na sua redação atual (conferida pela Lei n.º 67/2021, de 25 de agosto).

74. Cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º do CCP.

75. Cfr. artigo 16.º, n.º 1 e n.º 2, alínea f) do CCP.

E, sendo assim, é aplicável o disposto no artigo 31.º do CCP, referente à escolha do procedimento quanto a contratos de sociedade, o qual estabelece que:

- a) Regra geral, e independentemente do valor, deve ser adotado, em alternativa, o concurso público, o concurso limitado por prévia qualificação, o procedimento de negociação ou o diálogo concorrencial.⁷⁶.
- b) Excecionalmente, quando razões de interesse público o justifiquem, pode adotar-se o ajuste direto para a formação de contratos de sociedade.⁷⁷.

Sem prejuízo, quando a sociedade a constituir seja exclusivamente participada por entidades adjudicantes previstas no n.º 1 do artigo 2.º do CCP (a cujo elenco se reconduzem os municípios), estaremos perante um caso de contratação excluída, à qual já não será aplicável a disciplina da Parte II do CCP.⁷⁸, sem prejuízo da aplicação dos princípios gerais da atividade administrativa, bem como – com as devidas adaptações – dos princípios gerais da contratação pública.⁷⁹.

54. Assim e em síntese:

- a) A constituição, pelos municípios, de CER ou CCE sob a forma de sociedade comercial de responsabilidade limitada, com a participação de sujeitos privados – sociedades de economia mista –, está, regra geral, sujeita a um procedimento de concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, procedimento de negociação ou diálogo concorrencial. Só assim não será quando razões de interesse público o justifiquem – situação em que o legislador admite o recurso ao ajuste direto.
- b) A constituição, pelos municípios, de CER ou CCE sob a forma de sociedade comercial de responsabilidade limitada, com participação exclusiva de outros municípios, está, à partida, excluída do âmbito de aplicação da Parte II do CCP, sem prejuízo da aplicação dos princípios gerais da atividade administrativa, bem como – com as devidas adaptações – dos princípios gerais da contratação pública.

55. O regime resultante do CCP deve, como antecipado, ser articulado com o RJAE, sendo, nesta sede, imperativo distinguir entre duas situações:

- a) A primeira, quando a celebração do contrato de sociedade implica a constituição de uma entidade qualificada como “empresa local” – entendendo-se como tal, ao abrigo do n.º 1 do artigo 19.º do RJAE, uma pessoa coletiva de direito privado sujeita à influência

76. Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 31.º do CCP.

77. Cfr. n.º 3 do artigo 31.º do CCP.

78. Cfr. alínea d) que determina a exclusão de “[c]ontratos de sociedade cujo capital social se destine a ser exclusivamente detido pelas entidades adjudicantes referidas no n.º 1 do artigo 2.º”.

79. Cfr., n.º 1 do artigo 5.º-B do CCP.

dominante, direta ou indireta, das entidades públicas participantes em razão da verificação de um dos seguintes requisitos:

- i) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto;
 - ii) Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização; ou
 - iii) Qualquer outra forma de controlo de gestão.
- b) A segunda, quando a celebração do contrato de sociedade não implica a constituição de uma empresa local, porquanto a sociedade a constituir não está sujeita à influência dominante, direta ou indireta, das entidades públicas participantes.

Na primeira situação, a competência para a respetiva constituição é do órgão deliberativo da entidade pública participante, sob proposta do órgão executivo.⁸⁰, e carece de comunicação obrigatória à Inspeção-Geral de Finanças (“IGF”), à Direção-Geral das Autarquias Locais (“DGAL”) e à entidade reguladora do respetivo setor, no prazo de 15 dias contados da respetiva constituição. A constituição da empresa local encontra-se, ainda, sujeita à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.⁸¹, que incide sobre a minuta do contrato de constituição da empresa local.⁸². Igual regime é também aplicável à aquisição, por entidades públicas, de participações sociais em sociedades já constituídas que lhe confirmam uma influência dominante – neste último caso, o prazo de 15 dias para realizar as comunicações acima identificadas é contado da data da aquisição das participações e a fiscalização preventiva do Tribunal de Contas incide sobre a minuta de contrato de aquisição de participação social.⁸³.

Na segunda situação, apesar de a mesma não se encontrar expressamente regulada no RJAEL, consideramos ser de aplicar o regime previsto no diploma para a aquisição de participações locais que não confirmam às entidades públicas participantes influência dominante⁸⁴. Assim, entendemos que tanto a constituição de uma sociedade sem influência dominante da entidade pública, como a aquisição de participações sociais que não confirmam à entidade pública influência dominante, são da competência do órgão deliberativo, sob proposta do respetivo órgão executivo, devendo a respetiva fundamentação integrar os pressupostos justificativos do relevante interesse público local.⁸⁵. Ambas carecem de comunicação obrigatória à Inspeção-Geral de Finanças e à Direção-Geral das Autarquias Locais, no prazo de 15 dias contados da respetiva

80. Cfr. n.º 1 do artigo 22.º do RJAEL.

81. Cfr. n.º 1 do artigo 23.º do RJAEL.

82. Cfr. n.º 2 do artigo 23.º do RJAEL.

83. Cfr. n.º 2 do artigo 22.º e n.º 1 do artigo 23.º do RJAEL.

84. No mesmo sentido, veja-se Gonçalves (2012: 260), que conclui que “ao delimitar o conceito de aquisição de participações, não parece que a Lei tenha o propósito de excluir estas hipóteses”, referindo-se à possibilidade de intervenção de entidades públicas na constituição ex novo de sociedades comerciais.

85. Cfr. n.º 1 do artigo 53.º do RJAEL.

constituição ou aquisição, conforme aplicável.⁸⁶ A constituição de sociedades sem influência dominante do município e a aquisição de participações em sociedades já constituídas que não lhe confirmam tal influência encontram-se, ainda, sujeitas à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, independentemente do respetivo valor.⁸⁷

56. Por fim, importa apenas assinalar que o processo de alienação das participações sociais a privados em sociedades qualificadas como “empresas locais” está dependente da realização de um procedimento pré-contratual para seleção dos parceiros privados, o qual deve observar as regras da contratação pública.⁸⁸ Exigência idêntica não existe quanto à alienação de participações sociais a privados em sociedades não sujeitas à influência dominante dos municípios.

57. Em síntese, para além das exigências impostas pelo CCP (aplicáveis sempre que se preveja a formação de um contrato sociedade com a participação de particulares, o que abrange, também, os casos de alienação de participações sociais):

- a) A constituição, pelos municípios, de CER ou CCE sob a forma de sociedade comercial de responsabilidade limitada que estejam sujeitos à sua influência dominante, e a aquisição, pelos municípios, de participações sociais em CER ou CCE constituídas sob a forma de sociedade comercial de responsabilidade limitada e que lhe confirmam influência dominante nas mesmas, carece de comunicação obrigatória à IGF, à DGAL e à ERSE e de visto prévio do Tribunal de Contas.

De notar, ainda, que, no processo de alienação de participações sociais em CER ou CCE constituídas sob a forma de sociedade e sujeitas à influência dominante de municípios, a seleção dos parceiros privados está dependente da realização de um procedimento pré-contratual de direito público.

- b) A constituição, pelos municípios, de CER ou CCE sob a forma de sociedade comercial de responsabilidade limitada que não estejam sujeitos à sua influência dominante, bem como a aquisição, pelos municípios, de participações sociais em CER ou CCE constituídas sob a forma de sociedade comercial de responsabilidade limitada e que não impliquem influência dominante nas mesmas, carece de comunicação obrigatória à IGF e à DGAL e de visto prévio do Tribunal de Contas.

Em ambos os casos, a competência para deliberar sobre a respetiva constituição ou participação é da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal.

86. Cfr. n.º 2 do artigo 54.º do RJAEL.

87. Cfr. n.º 1 do artigo 54.º do RJAEL.

88. Cfr. artigo 33.º do RJAEL.

2.2. Enquanto titular de imóveis onde se pretendem instalar UPAC por ACI, ACC, CER ou CCE

58. Conforme referido acima, os municípios podem assumir-se, no contexto dos modelos tendentes à promoção da produção descentralizada de energia, como ACI, membro de ACC, CER ou CCE (*vide*, sobre este aspeto, a Subsecção 2.1. acima). Os municípios podem, ainda, em alternativa ou cumulativamente à participação nos modelos de produção descentralizada em apreço, assumir a qualidade de titulares do direito de propriedade (ou de qualquer outro direito real ou pessoal de gozo que lhes confira a disponibilidade sobre os mesmos) dos imóveis onde se pretendem instalar as UPAC. É sobre esta última modalidade de participação que nos debruçaremos nos próximos pontos do presente artigo, distinguindo entre duas situações:

- a) Casos de titularidade do direito de propriedade (ou de qualquer outro direito real ou pessoal de gozo que lhes confira a disponibilidade sobre os mesmos) sobre os imóveis onde se pretendem instalar UPAC sem participação em modelos de produção descentralizada; e
- b) Casos de titularidade do direito de propriedade (ou de qualquer outro direito real ou pessoal de gozo que lhes confira a disponibilidade sobre os mesmos) sobre os imóveis onde se pretendem instalar UPAC articulada com a participação em modelos de produção descentralizada.

Vejamos, pois, cada um dos casos:

a) Exclusiva titularidade do direito de propriedade (ou de qualquer outro direito real ou pessoal de gozo que lhes confira a disponibilidade sobre os mesmos) sobre os imóveis onde se pretendem instalar UPAC

59. A disponibilização, pelos municípios, de imóveis do domínio (público ou privado) municipal.⁸⁹ para instalação de UPAC por ACI, ACC, CER e CCE, observa, nos termos abaixo densificados, a disciplina e/ou os princípios constantes do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, na sua redação atual.⁹⁰, que estabelece o regime jurídico do património imobiliário público (o “RJPIP”).

1) *Imóveis integrados no domínio público municipal*

60. O RJPIP estabelece que os imóveis do domínio público estão subtraídos do comércio jurídico, e, como tal, não podem ser objeto de direitos privados (como são o direito de arrendamento e o direito de superfície) nem de

89. Entendendo-se como imóveis do domínio público municipal os imóveis classificados como tal pela Constituição ou por lei, individualmente ou por tipos, conforme dispõe o artigo 14.º do RJPIP.

90. Conferida pela Lei Orgânica n.º 2/2023, de 18 de agosto.

transmissão por instrumentos de direito privado.⁹¹ O que não significa, como oportunamente refere Bernardo Azevedo que “não sejam disponíveis na ordem do direito público” (2010: 12). E, sendo assim, a lei admite que os particulares possam adquirir direitos de uso privativo do domínio público.⁹² e/ou poderes de gestão e de exploração de bens do domínio público, com base num título jurídico (concessão ou licença) e mediante o pagamento de taxas.

61. Em consonância, a atribuição de direitos de utilização privativa de imóveis do domínio público está sujeita à disciplina CCP, designadamente ao seu artigo 21.^º⁹³, aplicável à escolha do procedimento de formação de outros contratos. Nos termos do preceito em apreço, pode adotar-se, em função do valor, um dos seguintes procedimentos:

- a) Concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, procedimento de negociação, diálogo concorrencial ou parceria para a inovação, sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, independentemente do valor do contrato.⁹⁴;
- b) Consulta prévia, com convite a, pelo menos, três entidades, quando o valor do contrato seja inferior a € 100.000.⁹⁵;
- c) Ajuste direto, quando o valor do contrato seja inferior a € 50.000.⁹⁶;
- d) Qualquer dos procedimentos acima referidos, para a formação de contratos sem valor.

62. A administração do domínio público municipal é, nos termos da alínea qq) do n.^º 1 do artigo 33.^º do RJAL, da competência da câmara municipal. A competência para a atribuição de licenças ou para a outorgar contratos de concessão neste domínio compete ao presidente da câmara municipal.⁹⁷.

63. Sem prejuízo do que antecede, impõe-se, ainda, assinalar a possibilidade de desafetação de imóveis do domínio público municipal, mediante deliberação da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, nos termos da alínea q) do n.^º 1 do artigo 25.^º e do disposto no artigo 56.^º,

91. Cfr. artigo 18.^º do RJPIP. O preceito estabelece, como explica FILIPE BRITO BASTOS, o princípio da inalienabilidade dos imóveis do domínio público, cfr. Bastos (2019: 144 ff.) , princípio da inalienabilidade dos imóveis do domínio público.

92. A utilização privativa materializa-se na atribuição de “poderes exclusivos de fruição de bens do domínio público, mediante o pagamento de taxas”, cfr. artigo 28.^º do RJPIP. Sobre o conteúdo variável do direito de uso privativo, veja-se Azevedo (2010: 35).

93. Atente-se, a este propósito, à circunstância de não ser aplicável a exclusão prevista na alínea c) do n.^º 2 do artigo 4.^º do CCP – aplicável a “[c]ontratos de compra e venda, de doação, de permuta e de arrendamento de bens imóveis ou contratos similares”, apenas referente a bens do domínio privado do estado, tendo em conta que a venda, a doação, a permuta e o arrendamento configuram direito privados. cuja exclusão constante do artigo 5.^º não se aplica aos bens do domínio público.

94. Cfr. alínea a) do n.^º 1 do artigo 21.^º do CCP.

95. Cfr. alínea b) do n.^º 1 do artigo 21.^º do CCP.

96. Cfr. alínea c) do n.^º 1 do artigo 21.^º do CCP.

97. Cfr. artigo 35.^º, n.^º 2, alínea f) do RJAL.

ambos do RJAL.⁹⁸ Nesta situação, os imóveis deixarão de pertencer ao domínio público municipal, ingressando no domínio privado do município. Se for esse o caso, o regime aplicável à disponibilização desses imóveis pelos municípios (uma vez desafetados do domínio público municipal) será o previsto nos pontos subsequentes.

2) *Imóveis integrados no domínio privado municipal*

64. O regime dos bens do domínio privado da Administração encontra-se igualmente previsto no RJPIP, sendo a respetiva característica fundamental, “pelo menos em princípio, [a sujeição] a um regime de direito comum (constante especialmente do Código Civil)”. Não obstante e sem prejuízo do que imediatamente antecede, atenta a “marca indelével do seu proprietário”.⁹⁹, a lei afasta as disposições do direito comum em determinados domínios.

65. As modalidades preferenciais de administração dos bens de domínio privado da Administração, são, ao abrigo do RJPIP, as seguintes: a) a cedência de utilização – prevista para imóveis do domínio privado do Estado.¹⁰⁰ –, b) o arrendamento – previsto para os imóveis da titularidade do Estado.¹⁰¹ e das autarquias locais.¹⁰², e c) a constituição do direito de superfície – prevista para imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos.¹⁰³. Ainda que o RJPIP apenas regule expressamente, com relevância para a economia do presente artigo, o arrendamento de imóveis da titularidade das autarquias locais, a orientação geral em vigor é a de que a cedência de utilização e a constituição do direito de superfície são igualmente admissíveis para os imóveis da titularidade das autarquias locais, em termos análogos aos permitidos para os imóveis do Estado e dos institutos públicos.¹⁰⁴.

66. A disponibilização de imóveis do domínio privado municipal para a instalação de UPAC por ACI, ACC, CER e CCE, em qualquer das modalidades

98. Esta disposição assume natureza especial face à constante do n.º 2 do artigo 17.º do RJPIP, que determina que a desafetação do domínio público é efetuada mediante despacho do membro do Governo responsável pelo património imobiliário público e, quando se trate de um domínio público específico, por despacho do referido membro do Governo e dos membros do Governo responsáveis pela gestão do domínio público específico em questão.

99. Sobre a concreta natureza da disciplina jurídica aplicável aos bens do domínio privado da Administração atenta a vinculação da Administração à consecução de finalidades de imediato interesse público, veja-se Azevedo (2010: 49 ff.).

100. Cfr. artigos 53.º a 58.º do RJPIP, em particular o 53.º.

101. Cfr. artigos 59.º a 66 do RJPIP.

102. Cfr. artigo 126.º do RJPIP.

103. Cfr. artigos 67 a 72.º do RJPIP, em particular o n.º 1 do artigo 67.º.

104. O que ocorre tanto por força da incorporação das disposições do RJPIP referentes a imóveis do Estado e dos institutos públicos em regulamentos municipais, como da orientação prevalecente das CCDR sobre a temática. Ainda que não se concorde com a metodologia adotada neste domínio – uma vez que a intenção do legislador parece ter sido a de diferenciar o regime da cedência de utilização e a constituição do direito de superfície pelas autarquias locais face ao do Estado e institutos públicos –, o presente artigo abordará o tema da disponibilização de imóveis integrados no domínio privado municipal de acordo com a orientação geral.

de administração de bens referidas, encontra-se sujeita à disciplina do Código Civil, devendo, quanto ao procedimento pré-contratual aplicável, observar-se, alternativamente, os procedimentos da hasta pública, de negociação com publicação prévia de anúncio ou de ajuste direto, em função, designadamente, do tipo de contrato a celebrar.¹⁰⁵

67. Importa ainda notar que os contratos de arrendamento de bens do domínio privado municipal podem ser denunciados pelo município a todo o tempo, quando se pretenda afetar o imóvel objeto do contrato à instalação e ao funcionamento dos respetivos serviços, mediante o pagamento de indemnização ao arrendatário – que corresponde ao somatório a) do valor das rendas devidas por cada mês de antecipação relativamente ao termo previsto para o contrato até ao máximo de 12, com b) uma compensação por benfeitorias previamente autorizadas e não amortizadas que tenham provocado um aumento do valor do locado.¹⁰⁶

68. Os contratos em apreço devem ser outorgados pelo presidente da câmara municipal, em representação do município em questão.¹⁰⁷, na sequência de aprovação do órgão executivo: a câmara municipal.¹⁰⁸

b) Titularidade do direito de propriedade (ou de qualquer outro direito real ou pessoal de gozo que lhes confira a disponibilidade sobre os mesmos) sobre os imóveis onde se pretendem instalar UPAC articulada com a participação em modelos de produção descentralizada

69. Para além das situações previstas na Subsecção 2.2.a) *supra* (pensadas para os casos em que o município assume um papel externo face a um concreto modelo de produção descentralizada para autoconsumo), pode dar-se o caso de o município participar diretamente num destes modelos – ACI, ACC, CER ou CCE – pretendendo disponibilizar a utilização de imóveis dominiais municipais para a instalação da(s) respetiva(s) UPAC.

70. Em termos gerais, admite-se a possibilidade de o município entrar em qualquer um destes modelos com a disponibilização de imóveis para a instalação de UPAC, mediante aprovação da câmara municipal enquanto órgão executivo.

71. Esta possibilidade encontra-se, contudo, expressamente vedada quer para associações.¹⁰⁹, quer para as sociedades comerciais nas quais um município participe sem exercer, direta ou indiretamente, a sua influência dominante.¹¹⁰, na medida em que o artigo 51.º do RJPIP proíbe

105. Cfr. n.º 1 do artigo 126.º do RJPIP e, analogicamente, os artigos 60.º, 61.º e 69.º do diploma em apreço. Os contratos em apreço estão, aliás, expressamente excluídos do âmbito de aplicação do CCP, por força da sua alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º que determina que o Código não é aplicável a “[c]ontratos de compra e venda, de doação, de permuta e de arrendamento de bens imóveis ou contratos similares”.

106. Cfr. n.ºs 2 e 3 do artigo 126.º do RJPIP.

107. Cfr. alínea f) do n.º 2 do artigo 35.º do RJAL.

108. Cfr. alínea qq) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL.

109. Que cuja forma se afigura incompatível com entradas em espécies (nomeadamente de terrenos), atendendo ao substrato pessoal da figura.

110. Cfr. n.º 1 do artigo 19.º, por remissão do n.º 3 do artigo 56.º do RJAL.

expressamente, em relação a essas, a realização de “entradas em espécie pelas entidades públicas participantes”¹¹¹. Este seria o caso, designadamente, de CER e CCE constituídas sob a forma de sociedade comercial e que contassem com uma participação de um município que não lhe confira influência dominante. Sem prejuízo desta limitação, o município poderá sempre equacionar as soluções elencadas na Subsecção 2.2.a) *supra*, designadamente promovendo a celebração de um contrato de constituição do direito de superfície ou de arrendamento com a sociedade comercial participada, o qual teria por objeto o terreno onde a sociedade em apreço pretenderia instalar a UPAC.

2.3. Síntese

72. Os municípios podem, com particular relevância, participar em modelos tendentes à promoção da produção descentralizada, a) enquanto ACI ou membro de ACC, CER ou CCE e/ou b) enquanto titulares do direito de propriedade (ou de qualquer outro direito real ou pessoal de gozo que lhes confira a disponibilidade sobre os mesmos) sobre os imóveis onde se pretendem instalar UPAC por ACI, ACC, CER ou CCE.

73. No que se refere à participação de municípios em modelos de produção descentralizada, a mesma está dependente de:

- a) **No modelo de ACI:** aprovação, pela câmara municipal, da instalação e operação de uma concreta UPAC pelo município, e promoção do licenciamento energético da UPAC.
- b) **Enquanto membro de ACC:**
 - i) *Sujeito à influência dominante do município:* é da competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal (cuja fundamentação deve integrar os pressupostos justificativos do relevante interesse público local) deliberar sobre a constituição ou participação no ACC, e encontra-se dependente de comunicação obrigatória à IGF e à DGAL e visto prévio do Tribunal de Contas.
 - ii) *Não sujeito à influência dominante do município:* é da competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, deliberar sobre a constituição ou participação no ACC (cuja fundamentação deve integrar os pressupostos justificativos do relevante interesse público local).
 - iii) *Comum a ambos os casos:* aprovação do regulamento interno pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal; designação da EGAC; licenciamento energético e urbanístico.
- c) **Enquanto membro de CER ou CCE:**

111. A proibição em apreço tem por efeito, como explica Pedro Costa Gonçalves, “obrigar [...] as entidades públicas participantes a realizarem a respetiva entrada em dinheiro”, transformando-a “numa operação menos acessível e que, também por isso, reclama maior ponderação” (2012: 267).

i) *Sob a forma de associação:*

- Sujeita à influência dominante do município: é da competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, deliberar sobre a constituição ou participação na associação (cuja fundamentação deve integrar os pressupostos justificativos do relevante interesse público local), e encontra-se dependente de comunicação obrigatória à IGF e à DGAL e visto prévio do Tribunal de Contas.
- Não sujeita à influência dominante do município: é da competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, deliberar sobre a constituição ou participação na associação (cuja fundamentação deve integrar os pressupostos justificativos do relevante interesse público local).

ii) *Sob a forma de cooperativa:*

- Sujeita à influência dominante do município: é da competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, deliberar sobre a constituição ou participação na cooperativa (cuja fundamentação deve integrar os pressupostos justificativos do relevante interesse público local), e encontra-se dependente de comunicação obrigatória à IGF e à DGAL e visto prévio do Tribunal de Contas. A seleção dos parceiros privados está dependente da realização de um procedimento pré-contratual de matriz concorrencial.
- Não sujeita à influência dominante do município: é da competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, deliberar sobre a constituição ou participação na cooperativa (cuja fundamentação deve integrar os pressupostos justificativos do relevante interesse público local).

iii) *Sob a forma de fundação:* N/A.

iv) *Sob a forma de sociedade comercial de responsabilidade limitada:*

- Com participação de privados: procedimento de concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, procedimento de negociação ou diálogo concorrencial, a menos que razões de interesse público justifiquem o recurso ao ajuste direto.
- Sujeita à influência dominante do município: é da competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, deliberar sobre a constituição ou participação na sociedade comercial de responsabilidade limitada e encontra-se dependente de comunicação obrigatória à IGF, à DGAL e à ERSE, e de visto prévio do Tribunal de Contas. A seleção dos parceiros privados está dependente da realização de um procedimento pré-contratual.
- Não sujeita à influência dominante do município: é da competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, deliberar sobre a constituição ou participação na sociedade comercial de responsabilidade limitada (cuja fundamentação deve integrar os pressupostos justificativos do relevante interesse

público local), e encontra-se dependente de comunicação obrigatória à IGF e à DGAL e visto prévio do Tribunal de Contas.

- Sem participação de privados: sem necessidade de observar qualquer procedimento concursal para a seleção dos parceiros. São aplicáveis as demais formalidades previstas para a participação em membro de CER ou CCE sob a forma de sociedade comercial de responsabilidade limitada acima identificadas.

74. Os municípios podem ainda participar nos modelos descentralizados de produção relevante na qualidade titulares do direito de propriedade (ou de qualquer outro direito real ou pessoal de gozo que lhes confira a disponibilidade sobre os mesmos) sobre os imóveis onde se pretendem instalar UPAC por ACI, ACC, CER ou CCE, sendo para o efeito necessário distinguir entre o regime aplicável aos imóveis integrados, respetivamente, no domínio público ou no domínio privado municipal:

- a) A atribuição, a particulares, de direitos de utilização (privativa) de imóveis do domínio público municipal para instalação de UPAC por ACI, ACC, CER e CCE deve observar os procedimentos pré-contratuais previstos no CCP, que variam em função do valor.
- b) A constituição do direito de superfície em benefício de particulares ou a atribuição do direito de arrendamento, a privados, sobre imóveis incorporados no domínio privado municipal para instalação de UPAC por ACI, ACC, CER e CCE, está sujeita à disciplina do Código Civil e, bem assim, aos procedimentos de hasta pública, negociação com publicação de anúncio e ajuste direto, previstos e regulados no regime jurídico do património imobiliário público. Não obstante, se o município pretender cumular a sua participação num modelo de produção descentralizada com a disponibilização de imóveis para a instalação de UPAC, deve ser ponderada, como alternativa, a possibilidade de o município entrar no modelo com a disponibilização de imóveis para a instalação de UPAC. Esta possibilidade encontra-se, contudo, expressamente vedada quanto a CER e CCE constituídas sob a forma de associação ou de sociedades comerciais nas quais o município participe sem exercer influência dominante.

3. Forma de contratação de operadores económicos privados em modelos com intervenção dos municípios

75. Conforme avançado no ponto 32 acima, os operadores económicos privados podem participar nas atividades de autoconsumo promovidas por ACI, ACC, CER e CCE com intervenção dos municípios:

- a) Enquanto proprietários de UPAC: mediante a celebração de um contrato de locação entre as Partes, em que o operador privado se obriga a proporcionar à entidade em apreço o gozo temporário da UPAC, mediante retribuição;
- b) Enquanto responsáveis pela instalação, operação e manutenção de UPAC: esta modalidade pressupõe a celebração, entre as Partes, de

um contrato misto de empreitada e de prestação de serviços, em que o operador económico privado se obriga efetuar os trabalhos e os serviços tendentes à instalação, operação e manutenção de UPAC, mediante o pagamento de retribuição;

- c) Como prestadores de serviço de ACI, CER ou CCE, assumindo as funções desempenhadas pela EGAC no âmbito do ACC: o que pressupõe a celebração, entre as Partes, de um contrato de prestação de serviços, mediante o qual o operador económico privado se obriga a desempenhar as funções da EGAC no ACC em nome e por conta da outra parte, mediante o pagamento de retribuição;
- d) Enquanto EGAC do ACC, mediante designação pelos respetivos membros do ACC: pressupõe a celebração, entre as Partes, de um contrato de prestação de serviços, em que o operador económico privado se obriga a desempenhar as funções da EGAC em nome e por conta da outra parte, mediante o pagamento de retribuição; e
- e) Como titulares do direito de propriedade (ou de qualquer outro direito real ou pessoal de gozo que lhes confira a disponibilidade sobre o bem) sobre os imóveis onde estão instaladas as UPAC de ACI, ACC, CER ou CCE: mediante um contrato de locação de bem imóvel entre as Partes, em que o operador económico privado se obriga a proporcionar à entidade em apreço o gozo temporário dos imóveis onde se pretende instalar a UPAC, mediante retribuição.

A necessidade de realização de procedimentos pré-contratuais para contratação de operadores económicos privados com vista ao desenvolvimento das atividades identificadas, depende da concreta sujeição da entidade intervencionada pelo município à disciplina da Parte II do CCP e, ainda, ao RJPIP, no que se refere à locação de bens imóveis. Este último é apenas aplicável ao Estado, institutos públicos e autarquias locais, sendo o respetivo âmbito subjetivo de aplicação mais reduzido (com relevância para o objeto do presente artigo, assinala-se tão só a sua aplicação aos municípios, e, bem assim, aos modelos de ACI).

3.1. A sujeição dos ACI, ACC, CER e CCE com intervenção dos municípios à Parte II do CCP

76. O n.º 2 do artigo 1.º do CCP prevê que “[o] regime da contratação pública estabelecido na parte II é aplicável à formação dos contratos públicos que, independentemente da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes referidas no presente Código e não sejam excluídos do seu âmbito de aplicação”. Do citado preceito extrai-se que a aplicação da Parte II do Código depende, em primeiro lugar, da natureza da entidade contratante e da sua recondução a “entidade adjudicante”.

Em concreto, o CCP consagra três categorias distintas de entidades adjudicantes:

- a) As “entidades adjudicantes institucionais”¹¹², previstas no n.º 1 do artigo 2.º do CCP, as quais incluem, designadamente e com particular relevância para a economia do presente artigo:
 - i) As autarquias locais.¹¹³; e
 - ii) As associações de que façam parte uma ou várias das pessoas coletivas referidas nas alíneas a) a h) do n.º 1 artigo 2.º do CCP, entre as quais se incluem as autarquias locais, “desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada pelas mesmas”¹¹⁴;
- b) Os “organismos de direito público”, previstos no n.º 2 do artigo 2.º do CCP, que pressupõem o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos:
 - i) Tenham sido criados especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial.¹¹⁵; e
 - ii) Sejam maioritariamente financiadas por entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º do CCP, entre as quais se incluem as autarquias locais, ou por outros organismos de direito público, ou a sua gestão esteja sujeita a controlo por parte dessas entidades, ou tenham órgãos de administração, direção ou fiscalização cujos membros tenham, em mais de metade do seu número, sido designados por essas entidades; e
- c) As “entidades adjudicantes dos setores especiais”¹¹⁶, com previsão no artigo 7.º do CCP.

77. Cruzando as categorias de entidades adjudicantes assinaladas com as diferentes tipologias identificadas de entidades participadas por municípios que se podem dedicar ao exercício da atividade de autoconsumo, é, desde logo, possível distinguir três situações:

- a) O município exerce a atividade de ACI: neste caso, estamos perante uma entidade adjudicante em sentido institucional, subsumível na categoria de autarquia local, cuja contratação – designadamente de operadores económicos privados no contexto do exercício de atividades relacionadas com o autoconsumo – está sujeita à Parte II do CCP.

112. Terminologia utilizada por Pedro Costa Gonçalves, abrange as entidades reconduzidas de “forma imediata e automática à categoria de entidades adjudicantes, independentemente do tipo de missões que desempenham e das condições em que o façam” (2012: 149) .

113. Cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º do CCP.

114. Cfr. alínea i) do n.º 1 do artigo 2.º do CCP.

115. Cfr. subalínea ii) da alínea a).

116. São “setores especiais” os setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais.

- b) Entidades participadas por município(s) (ACC, CER e CCE participados por municípios): estas, poderão, em função das circunstâncias concretas do caso ser reconduzidas a entidades adjudicantes, designadamente à categoria de *i)* associações de que façam parte uma ou várias das entidades adjudicantes institucionais previstas na alínea *i)* do n.º 1 do artigo 2.º do CCP, ou de *ii)* “organismos de direito público”, e, conseqüentemente, por uma via ou outra, estarem sujeitas à disciplina da Parte II do CCP; Caso não sejam reconduzidas a nenhuma das categorias de entidades adjudicantes, as mesmas não estarão sujeitas à disciplina da Parte II do CCP, podendo relacionar-se com os demais operadores económicos privados à luz das normas de direito privado, isto é, sem necessidade de observar qualquer procedimento pré-contratual de seleção do respetivo cocontratante.

Vejamos, então, para cada um dos casos, em que termos se admite a participação de operadores económicos privados nas atividades de autoconsumo promovidas:

a) Exercício da atividade de ACI por município

78. Os municípios, enquanto entidades adjudicantes institucionais, estão sujeitos à disciplina da Parte II do CCP, tendo de observar os procedimentos pré-contratuais aí previstos sempre que pretendam “dirigir-se” ao mercado. O regime aplicável varia em função do objeto e valor do contrato.

No presente caso, como evidenciado no ponto 75 acima, está em causa a possível adjudicação, pelo município, a operadores económicos privados, de contratos com os seguintes objetos: *a)* locação de bens móveis; *b)* prestação de serviços; *c)* mistos de empreitada e prestação de serviços.¹¹⁷; e *d)* locação de bens imóveis.

79. O regime aplicável à escolha do procedimento de formação de contratos de empreitada encontra-se previsto no artigo 19.º do CCP. Nos termos do preceito em apreço, pode adotar-se, em função do valor, um dos seguintes procedimentos:

- a) Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, independentemente do valor do contrato.¹¹⁸;

117. De notar que o artigo 32.º, n.º 1 do CCP determina que a celebração de contratos mistos só é permitida “se as prestações a abranger pelo respetivo objeto forem técnica ou funcionalmente incidíveis ou, não o sendo, se a sua separação causar graves inconvenientes para a entidade adjudicante”. Neste contexto, é aconselhável separar, pelo menos, os contratos tendentes à instalação de UPAC e os associados à respetiva operação e manutenção. De todo o modo, quando tal não seja possível, aplica-se o “regime previsto para o tipo contratual que caracteriza o objeto principal do mesmo” (cfr., n.º 2 do artigo 32.º do CCP).

118. Cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.

- b) Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, quando o valor do contrato seja inferior a € 5 382 000.¹¹⁹;
- c) Consulta prévia, com convite a, pelo menos, três entidades, quando o valor do contrato seja inferior a € 75 000.¹²⁰;
- d) Ajuste direto, quando o valor do contrato for inferior a € 30 000.¹²¹.

80. O regime aplicável à escolha do procedimento de formação de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços é o constante do artigo 20.º do CCP. Nos termos do preceito em apreço, o município deverá adotar, em função do concreto valor do contrato, um dos seguintes procedimentos:

- a) Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, independentemente do valor do contrato.¹²²;
- b) Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, quando o valor do contrato seja inferior a € 215 000.¹²³;
- c) Consulta prévia, com convite a, pelo menos, três entidades, quando o valor do contrato seja inferior a € 75 000.¹²⁴;
- d) Ajuste direto, quando o valor do contrato seja inferior a € 20 000.¹²⁵.

81. No que se refere à possibilidade de o município celebrar contratos de locação de bens imóveis com operadores económicos privados, releva essencialmente o regime constante do RJPIP. Apesar de o diploma não regular expressamente a possibilidade de os municípios tomarem de arrendamento bens imóveis, é possível dele inferir a orientação geral de que os municípios devem – à semelhança do Estado e dos institutos públicos – observar os procedimentos de consulta prévia e consulta ao mercado previstos no RJPIP¹²⁶, para efeitos de contratação a operadores económicos privados de contratos com prestações típicas de locação de bens imóveis.¹²⁷

119. Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º do CCP, articulado com a alínea a) do n.º 3 do artigo 474.º do mesmo diploma.

120. Cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º do CCP.

121. Cfr. alínea d) do n.º 1 do artigo 19.º do CCP.

122. Cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 19.º do CCP, articulado com a alínea c) do n.º 3 do artigo 474.º do mesmo diploma.

123. Cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º do CCP.

124. Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 21.º do CCP.

125. Cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 21.º do CCP.

126. Cfr. n.ºs 1 dos artigos 42.º e 43.º, e artigos 33.º a 36.º, todos do RJPIP.

127. Caso contrário, seríamos levados a concluir que contratação a operadores económicos privados de contratos com prestações típicas de locação de bens imóveis

82. Assim, num modelo de ACI, o município encontra-se obrigado a adotar os procedimentos pré-contratuais previstos no CCP sempre que pretenda contratar a operadores económicos privados prestações típicas dos contratos públicos de a) locação de bens móveis, b) prestação de serviços, e c) empreitada.¹²⁸, sob pena de invalidade dos contratos celebrados em inobservância de tal exigência.

A contratação a operadores económicos privados de contratos com prestações típicas de locação de bens imóveis é ainda possível mediante observância dos procedimentos de consulta prévia e consulta ao mercado, previstos no RJPIP.¹²⁹

b) Entidades participadas por município(s)

84. Neste elenco é necessário distinguir entre a) as entidades participadas com personalidade jurídica (CER e CCE) e b) as que não têm personalidade jurídica (ACC).

85. A sujeição de entidades participadas com personalidade jurídica ao CCP (CER e CCE), depende das circunstâncias e dos contornos da concreta situação das entidades em apreço, que poderão determinar, ou não, a sua recondução à categoria de “organismo de direito público” – uma construção do Direito da União Europeia, idealizado para prevenir o fenómeno de “fuga ao direito da contratação pública”.¹³⁰ pelas entidades adjudicantes institucionais.

As diretivas de contratação pública definem os organismos de direito público como organismos que “a) Foram criados para o fim específico de satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial; b) Têm personalidade jurídica; e c) São maioritariamente financiados pelo Estado, por autoridades regionais ou locais ou por outros organismos de direito público, ou a sua gestão está sujeita a controlo por parte dessas autoridades ou desses organismos, ou mais de metade dos membros nos seus órgãos de administração, direção ou fiscalização são designados pelo Estado, pelas autoridades regionais ou locais ou por outros organismos de direito público”.¹³¹

De onde se retira que a qualificação de uma dada entidade como “organismo de direito público” está dependente da verificação cumulativa dos seguintes requisitos: i) personalidade jurídica; ii) criação para satisfação de

tal possibilidade não estaria na disponibilidade dos municípios, o que, por maioria de razão, não parece poder ser o caso.

128. De notar que o n.º 1 do artigo 32.º do CCP determina que a celebração de contratos mistos só é permitida “se as prestações a abranger pelo respetivo objeto forem técnica ou funcionalmente incidíveis ou, não o sendo, se a sua separação causar graves inconvenientes para a entidade adjudicante”. Neste contexto, é aconselhável separar, pelo menos, os contratos tendentes à instalação de UPAC e os associados à respetiva operação e manutenção. De todo o modo, quando tal não seja possível, aplica-se o “regime previsto para o tipo contratual que caracteriza o objeto principal do mesmo” (cfr., n.º 2 do artigo 32.º do CCP).

129. Cfr. artigos 33.º a 35.º do RJPIP.

130. Cfr. Pünder, Schellenberg (172; *apud* Gonçalves, 2012: 149).

131. Cfr. artigo 2.º, n.º 1, 4) da Diretiva 2014/24/EU.

necessidades de interesse geral, sem caráter industrial ou comercial e *iii*) sujeição à “influência determinante” de uma entidade adjudicante.

A verificação do requisito *i*) personalidade jurídica, é evidente para todas as CER e CCE, independentemente da sua concreta natureza, porquanto são pessoas coletivas e, como tal, “centros de imputação de direitos e deveres”¹³².

A verificação do requisito *ii*) criação para satisfação de necessidades de interesse geral, sem caráter industrial ou comercial, é, à partida, o requisito que exigirá uma análise mais profunda. Especialmente considerando que, por definição, as CER e CCE têm por objetivo principal “propiciar aos seus membros ou às zonas locais onde operam, benefícios ambientais, económicos e sociais em vez de lucros financeiros”, o que antecipa grandes dificuldades no preenchimento do requisito, mas cuja verificação não pode ser totalmente afastada. Até porque o TJUE já decidiu que o facto de uma entidade não ter fins lucrativos não tem de conduzir necessariamente à conclusão de que a mesma se dedica a uma atividade sem caráter industrial ou comercial, se a mesma estiver obrigada a observar critérios de rendimento, eficácia e rentabilidade.¹³³ Caso o faça, como oportunamente observa Pedro Costa Gonçalves, “significa que a mesma se orienta segundo os critérios de um operador económico que procura o lucro” (cfr. 2012:160).

A verificação do requisito *iii*) sujeição à “influência determinante” de uma entidade adjudicante, parece estar tendencialmente verificado quanto a entidades participadas por município(s) que se encontrem sujeitas à sua influência dominante nos termos do RJAEL, porquanto existe uma tendencial coincidência entre os conceitos de “influência dominante” do RJAEL e de “influência determinante” do CCP – que, contudo, se afastam nos seguintes domínios:

- a) “[P]or um lado, a influência determinante, ao contrário da influência dominante pode resultar do financiamento maioritário” (cfr. Gonçalves, 2012: 102); e
- b) “[P]or outro lado, a influência dominante, ao contrário da influência determinante, pode resultar de detenção da maioria do capital social (influência dominante) sem o controlo de gestão e sem o direito de designar a maioria dos membros dos órgãos da empresa” (cfr. Gonçalves, 2012: 102).

Assim, e ainda que a experiência tenda a confirmar a coincidência dos conceitos (cfr. Gonçalves, 2012: 102), pelo menos quando estão em causa entidades participadas reconduzíveis a empresas públicas (*i.e.*, com natureza societária), não é possível excluir um cenário em que a entidade pública participante exerça influência dominante sem exercer influência determinante e vice-versa. Deste modo, será sempre necessário aferir, com base nas especificidades de cada entidade participada se a mesma preenche ou não este conceito.

132. Neste sentido, cfr. Eiró (2013).

133. Acórdão *Agorà e Excelsior* (C-223/99 e C-260/99), parágrafo 40.

86. Caso se conclua, atendendo às circunstâncias do caso concreto, pela sujeição do ACC à Parte II do CCP, devem ser observados os procedimentos pré-contratuais descritos nos pontos 79 e 80 *supra*, sob pena de os contratos celebrados em sua preterição serem considerados inválidos.

87. A sujeição de entidades participadas sem personalidade jurídica ao CCP (ACC), depende das circunstâncias e dos contornos da concreta situação das entidades em apreço, que poderão determinar, ou não, a sua recondução à categoria de entidades adjudicantes institucionais previstas na alínea i) do n.º 1 do artigo 2.º do CCP, o que dependerá de saber se a) o ACC é maioritariamente financiado por entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º do CCP (designadamente, pelo município); e/ou se b) o ACC está sujeito ao controlo de gestão de tais entidades ou tem um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada pelas mesmas.

88. Caso se verifique alguma destas hipóteses, também o ACC, ainda que destituído de personalidade jurídica, estará obrigado a adotar os procedimentos pré-contratuais previstos nos pontos 79 e 80 *supra*, sob pena de invalidade dos contratos celebrados com a sua inobservância.

89. Independentemente de terem, ou não, personalidade jurídica, as entidades participadas por municípios podem contratar com operadores económicos privados prestações típicas de locação de bens imóveis sem necessidade de observar qualquer procedimento pré-contratual, porquanto não estão abrangidas pelo âmbito subjetivo de aplicação do RJPIP.¹³⁴

3.2. Síntese

90. Os operadores económicos privados podem, em abstrato, participar nas atividades de autoconsumo promovidas por ACI, ACC, CER e CCE com intervenção dos municípios através da celebração de contratos com os seguintes objetos: a) locação de bens móveis; b) prestação de serviços; c) de empreitada; e d) locação de bens imóveis.

91. A liberdade de seleção do parceiro privado para a celebração de contratos de locação de bens móveis, prestação de serviços e empreitada, depende da concreta sujeição, ou não, da entidade participada relevante à disciplina da Parte II do mencionado CCP: se estiver sujeita, deve observar os procedimentos pré-contratuais aplicáveis; se não estiver sujeita, tem liberdade de escolha dos seus parceiros privados.

Num modelo de ACI, o município encontra-se, por natureza, sujeito à disciplina da Parte II do CCP, não sendo necessário verificar qualquer outro requisito.

Em modelos de CER e CCE, a sujeição à disciplina da Parte II do CCP depende da concreta recondução da CER ou da CCE à categoria de “organismo de direito público”, que pressupõe a verificação cumulativa dos

¹³⁴. Cfr. artigo 1.º do RJPIP, que apenas prevê a sua aplicação ao Estado, Regiões Autónomas, autarquias locais e institutos públicos, aos quais não são reconduzíveis as entidades participadas por municípios.

seguintes requisitos: *a)* personalidade jurídica; *b)* criação para satisfação de necessidades de interesse geral, sem caráter industrial ou comercial; e *c)* sujeição à “influência determinante” de uma entidade adjudicante.

Num modelo de ACC, a sujeição à disciplina da Parte II do CCP depende da concreta recondução do ACC à categoria “associações de que façam parte uma ou várias [entidades adjudicantes]”, que pressupõe saber: *a)* se o ACC é maioritariamente financiado pelo município; e *b)* se o ACC está sujeito ao controlo de gestão do município ou tem um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designado pelo município.

92. No que se refere à celebração de contratos de locação de bens imóveis, os procedimentos pré-contratuais previstos no RJPIP apenas têm de ser observados nos modelos ACI, para os demais modelos, vigora a liberdade de seleção dos operadores económicos privados.

4. Conclusões

93. Os municípios podem participar em modelos tendentes à promoção da produção descentralizada de energia, *a)* enquanto autoconsumidor individual (modelo ACI) ou membro de ACC, CER ou CCE, e/ou *b)* enquanto titulares do direito de propriedade (ou de qualquer outro direito real ou pessoal de gozo que lhes confira a disponibilidade sobre o bem) sobre os imóveis onde se pretendem instalar UPAC por ACI, ACC, CER ou CCE.

Enquanto membro de ACI, a participação de municípios está dependente de aprovação da câmara municipal para a instalação e operação de uma concreta UPAC, e da promoção do respetivo licenciamento energético.

Enquanto membro de ACC, a constituição e participação de municípios em ACC é da competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal (cuja fundamentação deve integrar os pressupostos justificativos do relevante interesse público local), sujeito *a)* à aprovação do regulamento interno pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, *b)* à designação da EGAC, e *c)* ao licenciamento energético e urbanístico. Se o ACC ficar sujeito à influência dominante do município, é ainda necessária comunicação obrigatória à IGF e à DGAL e visto prévio do Tribunal de Contas.

Enquanto membro de CER ou CCE:

- a)* Sob a forma de associação ou cooperativa: a constituição e participação é da competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal (cuja fundamentação deve integrar os pressupostos justificativos do relevante interesse público local).

Se a associação ou cooperativa ficar sujeita à influência dominante do município, é ainda necessária comunicação obrigatória à IGF e à DGAL e visto prévio do Tribunal de Contas. No caso das cooperativas, a seleção dos parceiros privados está dependente da realização de um procedimento pré-contratual de matriz concorrencial.

- b) Sob a forma de sociedade comercial de responsabilidade limitada: a constituição ou participação é da competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, e depende de procedimento de concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, procedimento de negociação ou diálogo concorrencial, a menos que razões de interesse público justifiquem o recurso ao ajuste direto. Encontra-se, ainda, dependente de comunicação obrigatória à IGF e à DGAL e visto prévio do Tribunal de Contas.

Se a sociedade ficar sujeita à influência dominante do município, é igualmente necessário proceder a comunicação obrigatória à ERSE.

94. Os municípios podem ainda participar nos modelos descentralizados de produção de energia para autoconsumo na qualidade de titulares do direito de propriedade (ou de qualquer outro direito real ou pessoal de gozo que lhe confira a disponibilidade sobre o bem) sobre os imóveis onde se pretendem instalar UPAC por ACI, ACC, CER ou CCE, sujeitos aos seguintes regimes:

- a) A atribuição, a particulares, de direitos de utilização (privativa) de imóveis do domínio público municipal para instalação de UPAC por ACI, ACC, CER e CCE deve observar os procedimentos pré-contratuais previstos no CCP, que variam em função do valor.
- b) A constituição do direito de superfície ou o arrendamento, a particulares, de imóveis do domínio privado municipal para instalação de UPAC por ACI, ACC, CER e CCE, está sujeito à disciplina do Código Civil e, bem assim, aos procedimentos de hasta pública, negociação com publicação de anúncio e ajuste direto, tal como previstos no regime jurídico do património imobiliário público. Não obstante, se o município pretender cumular a sua participação num modelo de produção descentralizada com a disponibilização de imóveis para a instalação de UPAC, deve ser ponderada, como alternativa, a possibilidade de o município entrar no modelo com a disponibilização de imóveis para a instalação de UPAC. Esta possibilidade encontra-se, contudo, expressamente vedada quanto a CER e CCE constituídas sob a forma de associação ou de sociedades comerciais nas quais o município participe sem exercer influência dominante.

95. No que se refere aos operadores económicos privados, os mesmos podem, em abstrato, participar nas atividades de autoconsumo promovidas por ACI, ACC, CER e CCE com intervenção dos municípios através da celebração de contratos com os seguintes objetos: a) locação de bens móveis; b) prestação de serviços; c) de empreitada; e d) locação de bens imóveis.

96. A liberdade de seleção do operador económico privado pelo ACI, ACC, CER e CCE com intervenção municipal para a celebração de contratos de locação de bens móveis, prestação de serviços e empreitada, encontra-se dependente da concreta sujeição, ou não, da entidade participada relevante à disciplina da Parte II do mencionado CCP: se estiver sujeita, deve observar os procedimentos pré-contratuais aplicáveis; se não estiver sujeita, tem liberdade de escolha dos seus parceiros privados.

Num modelo de ACI, o município encontra-se, por natureza, sujeito à disciplina da Parte II do CCP, não sendo necessário verificar qualquer outro requisito.

Em modelos de CER e CCE, a sujeição à disciplina da Parte II do CCP depende da concreta recondução da CER ou da CCE à categoria de “organismo de direito público”, que pressupõe a verificação cumulativa dos seguintes requisitos: *a)* personalidade jurídica; *b)* criação para satisfação de necessidades de interesse geral, sem caráter industrial ou comercial; e *c)* sujeição à “influência determinante” de uma entidade adjudicante.

Num modelo de ACC, a sujeição à disciplina da Parte II do CCP depende da concreta recondução do ACC à categoria “associações de que façam parte uma ou várias [entidades adjudicantes]”, que pressupõe saber: *a)* se o ACC é maioritariamente financiado pelo município; e *b)* se o ACC está sujeito ao controlo de gestão do município ou tem um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designado pelo município.

97. Para a contratação de prestações típicas de locação de bens imóveis a operadores económicos privados é necessário observar os procedimentos de consulta prévia e consulta ao mercado previstos no RJPIP quanto a modelos de ACI. Em modelos de ACC, CER e CCE, a contratação das prestações típicas em apreço não carece de observar qualquer procedimento pré-contratual.

Referências

Azevedo B. O Domínio privado da Administração. In: Otero P, Gonçalves PC, coordenadores. Tratado de Direito Administrativo Especial. III. Coimbra: Almedina Editora; 2010.

Bastos FB. Anotação ao artigo 18.º. In: Miranda J, et al., coordenadores. Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: domínio público e domínio privado da Administração, Coimbra: Almedina; 2019

Eiró V. A Obrigação de Indemnizar das Entidade Adjudicantes: Fundamentos e pressupostos. Coimbra: Almedina; 2013

Ferreira CB, Abreu J. A produção de energia elétrica através de fontes renováveis: o caso particular da energia eólica. In: Marques FP, Mendes JM, coordenadores. Estudos de Direito da Energia. Coimbra: Almedina; 2023

Gonçalves PC. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local. Coimbra: Almedina; 2012

Mendes JM. Autoconsumo e comunidades de energia. In: Marques FP, Mendes JM, coordenadores. Estudos de Direito da Energia. Coimbra: Almedina; 2023

Oliveira FP, Neves MJC, Lopes D. Regime Jurídico da Urbanização e Edificação: Comentado. Coimbra: Almedina; 2019

Pünder, Schellenberg. Vergaberecht. *Apud* Gonçalves PC. Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local. Coimbra: Almedina; 2012.