

T

Sala 9

Est. ✓

Tab. 7

N.º 12

Do meu querido e querido mestre
Doctor Ruy Nunes Ulrich ofereço este trabalho
que tanto lhe deve, procurando assim Testemunhar
-lhe, com o conseguir, o meu grande reconhecimento
e gratidão por todas as atuições recebidas

José de Sousa Mello

**Companhia dos Caminhos
de Ferro Portugueses**

ALGUNS MOMENTOS DA SUA VIDA
CONSIDERAÇÕES JURÍDICAS

INV. - Nº190

Companhia dos Caminhos
de Ferro Portugueses



ALGUNS MOMENTOS DA SUA VIDA

CONSIDERAÇÕES JURÍDICAS



2133

Dissertação para licenciatura
em ciências Político-Económicas
no ano de 1937-38 por

2133

JOSÉ DE SOUSA E MELLO

Licenciado em ciências jurídicas
e em ciências Político-Económicas pela Faculdade
de Direito da Universidade de Lisboa
ADVOGADO



RC
MNET
65
MEL



1939

BIBLIOGRAFIA

LEROY BEAULIEU — Traité d'Économie Politique

C. GIDE — Cours d'Économie Politique

DR. J. FREDERICO LARANJO — Principios de Economia Política

DR. MAGALHÃES COLAÇO — Concessões de serviços públicos

GASTON JÉZE — Traité du Droit Administratif

CORREIA FINO — Legislação Ferroviária





Breve apresentação

No ano lectivo de 1937-1938 regi um curso sôbre indústria de transportes para os alunos que preparavam a sua licenciatura em ciências politico-económicas. Como exercício para o respectivo exame escreveu o Dr. José de Sousa e Mello o interessante trabalho que se segue.

Porque tive a honra de ser seu professor, sou talvez o menos qualificado para apreciar a sua obra, pois quem ensina olha sempre com desvanecimento para os estudos dos seus alunos; mas tive a missão oficial de fazer a crítica deste e isso me autoriza a apresentá-lo ao público, com simpatia de certo, mas também com justiça.

Começa o Dr. Sousa e Mello por, em breves palavras de introdução, mostrar o lugar primacial que a indústria dos transportes ocupa na vida económica, em geral, e mais especialmente na circulação dos produtos.

Depois entra propriamente no objecto fundamental do seu trabalho, que é a história da Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses. A importância desta

empresa, sem dúvida a maior organização industrial do nosso país, é bem conhecida e a sua evolução interessa pois a toda a economia nacional. Todavia não existia uma exposição sintética e metódica das fases principais por que passou na sua acidentada vida social e jurídica. É esta lacuna, que o presente livro, rico em elementos e probo na exposição, vem preencher.

Expõem-se nêle as primeiras tentativas infrutíferas para a construção da nossa rêde de via larga até à realização mais afortunada do contrato de 1859 com D. José Salamanca. O autor analisa esse contrato no seu aspecto jurídico, o que lhe dá ensejo a traçar a evolução das concessões dos serviços públicos desde o antigo conceito de contrato bilateral, rígido e imutável, ao critério moderno da convenção-lei, que melhor acautela os interesses públicos, mas não deixa de oferecer riscos sérios para os interesses particulares, que ao firmarem o contrato inicial não podiam ter presente o caracter que recentemente lhe é atribuido. O autor leva talvez longe demais a sua doutrina, classificando de contrato administrativo a concessão de 1859, mas

é em todo o caso apreciável a aplicação que ao caso faz das modernas teorias do direito administrativo.

Sob outro aspecto analisa ainda o Dr. Sousa e Mello aquela concessão, indicando os sistemas que existem para a construção e exploração de caminhos de ferro e verificando qual foi entre nós o adoptado.

Em seguida faz referência a novas linhas à Companhia concedidas e ao célebre decreto de 31 de Dezembro de 1864, documento notável para a sua época, mas já hoje antiquado. A Câmara Corporativa estudou há tempos a sua reforma, elaborando um projecto de remodelação, que o Govêrno até hoje não promulgou.

Êste primeiro período da vida da Companhia Real, como então se designava, termina em 1894, ano em que os erros administrativos, acumulados desde a sua fundação, levarão à falência da empresa e à escriptura da Concordata ou Convénio de 1894. No presente trabalho encontram-se resumidamente expostos os antecedentes do convénio e as disposições dêste. O estudo é feito com exactidão e clareza, dando-se a devida importância à inovação feita em 1893, pela

qual a administração da Companhia ficou entregue aos seus crédores-obrigacionistas.

Obra de equilibrio equitativo e de justa coordenação de interesses foi certamente o convénio de 1894, mas a preocupação, aliás ligítima, de assegurar os direitos dos crédores da empresa prejudicava a exploração desta e o seu engrandecimento. Todavia algumas linhas novas puderam ampliar na vigência daquêl diploma a rêde da Companhia e possível foi celebrar o importante contrato de 11 de Março de 1927, que entregou a exploração da rêde do Estado à Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses, com manifesta vantagem para aquelle e não menor ónus para esta, ainda injustamente agravado pela forma por que tem sido imposta a sua execução.

A natureza do Contrato de 11 de Março é definida neste livro como concessão de serviço público. Sómente creio que poucas vezes a doutrina, que em tais concessões afirma a subordinação dos interesses privados ao interesse geral, tem sido levada tão longe como neste caso . . .

Por último o Dr. Sousa e Mello refere a reforma profunda que a Companhia sofreu em 1931 e, por que nela tive predominante interferência, grato me foi que escrevesse o seu louvor. Termina o livro por breves referências ao instante problema da coordenação de transportes, há tanto tempo aguardando a solução urgente que as circunstâncias impõem.

Como se vê, a obra, que tenho a grata missão de apresentar aos leitores nestas despreziosas palavras, muito tem de útil e interessante no aspecto económico e no jurídico. Representa um esforço louvável do seu joven autor, que nela bem revela as suas faculdades de inteligência e de trabalho. Para mim reivindico a satisfação de ter provocado a sua realização para justo renome de quem a escreveu e útil ensinamento de quem a lêr.

Lisboa, 29 de Outubro de 1938.

Ruy Ennes Ulrich

Explicação Prévía

O estudo que vou fazer sôbre a Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses obedecerá ao plano que passo a expôr.

Começarei por fazer algumas considerações económicas gerais sôbre a indústria dos transportes; e em seguida apreciarei alguns momentos decisivos na vida da Companhia, que constituem, por assim dizer, várias fases do seu desenvolvimento.

As considerações jurídicas que farei nesta segunda parte, serão subordinadas a três períodos:

No *primeiro*, que vai desde a origem da Companhia até 1894, data do Convênio, farei referência ao aparecimento da Companhia e ao contrato de 14 de Setembro de 1859, que lhe fez a concessão das primeiras linhas;

No *segundo*, desde o Convênio até aos novos decretos de 1931, apreciarei o Convênio de 1894 e os respectivos Estatutos, e farei referência aos novos contratos celebrados com o Estado de 1924 a 1927.

No *terceiro período* finalmente, que começa a partir de 1931, estudarei a situação criada para a Companhia pelos Decretos n.º 20.493 de 10 de

Novembro de 1931 e n.º 20.692 de 31 de Dezembro de 1931, que aprovam respectivamente as novas Bases de Convenção com os crédores, e os novos Estatutos da Companhia, em harmonia com essas Bases.

Daqui resulta e seguinte sumário:

I

Considerações económicas gerais sôbre
a indústria transportadora

II

Alguns momentos decisivos na vida da Companhia
— considerações jurídicas —

1.º período — da origem até 1894

2.º período — de 1894 até 1931

3.º período — de 1931 em diante.

I

Considerações económicas gerais sôbre a indústria transportadora

Antes de entrarmos na apreciação de algumas disposições legais e contratuais que se referem à Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses e que marcam alguns momentos decisivos na sua vida, vamos fazer algumas considerações sôbre a indústria transportadora. A via férrea, pela facilidade e rapidez que veio oferecer às comunicações, permitindo o rápido transporte de pessoas e mercadorias, para regiões e entre regiões até então julgadas de difícil acesso, pela distância ou impraticabilidade do terreno, veio de facto revolucionar profundamente a economia dos povos.

Mas considerando os transportes na sua generalidade, ocorre perguntar em que parte da Economia os integraremos.

Na clássica divisão da Economia Política em Produção, Repartição e Consumo, a que depois se acrescentou a Circulação destacando-a da Produção, que lugar cabe aos transportes ou melhor em que parte se poderão incluir?

Para se pronunciarem sôbre êste ponto os economistas tiveram de apreciar em si o acto de transporte e não foi sem hesitações que o con-

sideraram como um acto produtivo; depois, quando se destacou da *Produção* o capítulo da *Circulação*, a indústria transportadora encontrou aí o seu lugar próprio como um dos factores ou órgãos das trocas.

Apreciemos um pouco essa evolução.

Leroy-Beaulieu, ao classificar as indústrias produtivas, considera incluída nessa classificação a indústria transportadora; e muito mais recentemente o mesmo faz Gide.

Porém, nem sempre assim foi.

A princípio, com os fisiocratas, só se consideravam produtivas as indústrias agrícola e extractiva, pela razão de que estes economistas baseavam toda a importância da economia na Terra. Posteriormente começaram também a considerar-se como produtivas as indústrias manufactureiras, visto sem as transformações posteriores, a maioria dos produtos obtidos da Terra serem impróprios para o consumo. Na verdade que vale o trigo sem ser transformado em pão e o minério nos produtos derivados?

Porém com os trabalhos e operações relativos ao transporte é que foi mais hesitante a sua inclusão nos quadros da actividade produtora. Dizia-se na verdade que as mercadorias, pela circunstância de serem transportadas, não se modificavam no decurso desse transporte, e portanto não existia nesta operação nenhum elemento produtivo; não havia nem criação nem transformação de riqueza.

Orá não é assim; o termo produção é economicamente mais lato, devendo abranger também as actividades em virtude das quais a riqueza se generalisa. De que serviria o caoutchouc e o café, o cacau e o chá, se não podessem ser transportados?

Para os povos afastados dos locais onde estas utilidades se produzem, o transporte representa mesmo um elemento essencial da sua produção ⁽¹⁾.

«A guerra actual, (a de 1914), cortando ou dificultando as comunicações entre os beligerantes e o resto do mundo, tornou terrivelmente claro o caracter produtivo do transporte, visto que bastou que êle se paralizasse, para que algumas Nações se vissem embaraçadas por inúmeras dificuldades ⁽²⁾.

Além disso se os produtos, pelo transporte, não se transformam materialmente, transformam-se no entanto economicamente, visto que o seu valor varia com a sua deslocação. Muitos produtos na verdade só têm valor desde que sejam transportados. Basta lembrarmos um pouco a enorme riqueza que para Portugal, e para a Europa em geral, derivou das comunicações maritimas estabelecidas nos séculos xv e xvi com as costas de Africa e do Oriente, para de facto termos ideia da produtividade do transporte.

Mas pelo facto da indústria transportadora representar em si actividade produtiva, não se conclua, imediatamente, que pelo seu constante aperfeiçoamento se consiga aumentar proporcionalmente a produção.

Do que já dissemos conclue-se, na verdade, que a feição produtiva da indústria transportadora não significa que ela em si mesma venha criar ou modificar materialmente as riquezas.

Não; esta indústria é produtiva porque em certo modo auxilia e fortalece as indústrias extractivas

(1) Leroy Beaulieu — *Traité* — IV edição, pág. 126.

(2) Charles Gide — *Principes d'Économie Politique*, pág. 166.

e manufactureiras, criadoras ou modificadoras dos produtos.

Se porém a actividade transportadora não vai aumentar a produção, proporcionalmente à frequência e rapidez dos actos de transporte, vem no entanto discipliná-la, visto que contribue grandemente para a sua especialização.

Quando, pela deficiência e dificuldade dos meios de comunicação, cada região tinha mais ou menos que se bastar a si própria, procurando muitas vezes produzir utilidades, que, pelas condições da região, resultavam muito mais onerosas com grande desperdício de trabalho, a produção achava-se congestionada, o trabalho pouco dividido.

Com o desenvolvimento dos transportes marítimos e o estabelecimento da linha férrea no interior dos continentes, abriram-se novas possibilidades à própria produção. Cada região podia agora entregar-se, com energia que até aqui era dispersa, à produção das utilidades para que se encontrava por natureza mais indicada, visto saber que os produtos obtidos em excesso, facilmente seriam trocados pelos restantes que necessitava, por sua vez produzidos noutras regiões.

Portanto o que deriva do incremento da actividade transportadora é não o aumento da produção, — que pode mesmo não se verificar — mas uma especialização de produção.

E como essa especialização se consegue, por se tornarem possíveis as *trocas*, são estas que afinal são desenvolvidas pelos transportes; da intensidade do desenvolvimento da indústria transportadora deriva portanto o desenvolvimento proporcional do sistema de trocas. Não devemos porém concluir que o desenvolvimento da indústria trans-

portadora é ilimitado. Para o estabelecimento de ligações marítimas, e principalmente para a construção de linhas férreas, são necessários enormes capitais, que vão buscar a sua remuneração ao *preço* dos transportes. Não esqueçamos que este tem que ser baixo, pois os produtos só serão transportados quando o seu valor de troca, acrescido do custo de transporte, ainda ofereça possibilidade de ser tangível para a satisfação das necessidades humanas.

Ora fatalmente o abuso na construção e desenvolvimento dos meios de comunicação, ou sua concorrência, terá desastrosa repercussão nos preços do transporte e portanto dificultará e asfixiará as trocas. Por isso, no geral dos países, as comunicações ferroviárias constituem monopólio.

Quando porém, no campo da Economia Política, se deu autonomia à *circulação* das utilidades, que até então era unicamente considerada como um acto auxiliar da produção, os transportes passaram a encontrar aí o seu lugar próprio.

Na verdade a circulação compreende o estudo das trocas e o crédito; e como já dissemos que as trocas tinham um auxiliar e estimulante poderoso na indústria transportadora, esta passou a ser estudada entre as condições e órgãos indispensáveis ao desenvolvimento das trocas, ao lado da moeda, dos mercados, dos comerciantes e dos pesos e medidas.

Transporte e moeda, são hoje os dois grandes factores das trocas nacionais e internacionais; se a moeda as simplificou, constituindo a medida comum dos valores, abolindo assim as dificuldades da troca directa, os transportes vieram generali-

za-las, pela multiplicação dos mercados, resultantes da facilidade e rapidez de comunicação entre as várias regiões.

Nos nossos dias a importância económica dos transportes está praticamente comprovada, podendo dizer-se que não há ramo económico algum que eles não venham afectar.

Assim a circulação dos produtos, primitivamente difícil, incerta e demorada, poderá agora fazer-se com tôdas as condições de rapidez e facilidade; as matérias primas poderão ser transportadas para os locais da sua transformação, e os produtos assim obtidos para os respectivos locais de consumo. As trocas facilitam-se e a actividade comercial, como mediadora entre a produção e o consumo, desenvolve-se e fortalece-se; a produção especializa-se.

Os preços, devido à facilidade da comunicação entre os mercados, tenderão a nivelar-se, evitando as grandes baixas resultantes da aglomeração e as altas derivadas da escassez dos produtos.

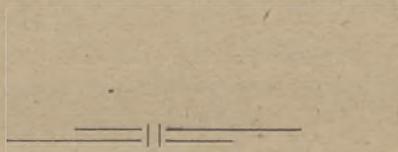
A própria facilidade de comunicações, permitindo aos homens deslocarem-se com frequência, mesmo turisticamente, contribui para um melhor intercâmbio cultural e intelectual entre os povos, proporcionando um conhecimento mútuo mais intenso e uma melhor visão dos problemas e aspectos da moderna vida social e política.

Além disso a deslocação dos homens contribui para o povoamento de regiões afastadas e incultas, que assim serão valorizadas.

Debaixo deste ponto de vista foi mesmo frequente ver regiões desérticas e sem valor, transformarem-se em centros florescentes, como succedeu algumas vezes na América do Norte.

Por isso bem se compreende o esforço que a maior parte dos paizes fizeram durante o século passado para o melhoramento dos seus meios de comunicação, movimentando capitais e actividades para o estabelecimento das linhas férreas.

Podia dizer-se, na verdade, como o faria a Escola organicista, que as linhas férreas eram para os paizes o que um bom sistema circulatório é para o corpo humano — *a condição da sua existência e vitalidade.*



II

Alguns momentos decisivos na vida da Companhia Portuguesa dos Caminhos de Ferro (Considerações jurídicas)

I.º PERÍODO

A introdução da viação acelerada em Portugal, como meio de transporte, pode dizer-se que foi a grande preocupação de todos os Governos da segunda metade do século passado.

Inúmeras foram as tentativas feitas para se proceder à construção das linhas férreas, cuja utilidade económica era manifesta. Muitos diplomas foram publicados procurando conseguir o estabelecimento desse notável melhoramento, incitando-se particulares, concedendo-se facilidades e favores, creando-se companhias e regulamentando-se as respectivas relações entre estas e o Estado. Dêste amontoado de legislação e de contratos, vamos apenas escolher aquêles diplomas que se referem à Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses, e dêstes ainda consideraremos apenas aquêles que marcaram na vida desta Companhia algumas fases decisivas. Serão esses diplomas assim escolhidos, e o reflexo que porventura tiverem sôbre a Companhia, que examinaremos e sôbre os quais faremos algumas considerações.

Foi em 19 de Dezembro de 1844 que se instituiu em Portugal a Companhia das Obras Públicas, com o objectivo de se conseguir uma melhoria nas comunicações do país, pela abertura e aperfeiçoamento das estradas e construção de caminhos de ferro.

Não se diga que foi entre nós tardia a idéa do aperfeiçoamento da indústria transportadora, dotando-a com os progressos da técnica moderna.

Em Inglaterra, onde há muito tempo se faziam experiências com máquinas a vapor, só depois dos esforços dos Stephenson é que a tracção mecânica se viu praticamente realizada, principalmente quando se descobriu a possibilidade de deslocar as máquinas e carruagens sobre linhas de ferro. O primeiro combóio só foi inaugurado em Setembro de 1825, no percurso de Stockton a Darlington; fazia-se nessa altura 20 quilómetros de média horária.

Além de que, dentro do quadro da Ciência Económica, historicamente, a indústria transportadora cede o seu lugar previamente às indústrias propriamente productoras (ocupação e apropriação, agricultura e manufacturas), dependendo portanto a idéa de *transporte*, da idéa de *utilidades a transportar*; organizada a produção é que surgirá cada vez mais instante a necessidade do transporte, se bem que depois êste auxilie e desenvolva aquela, principalmente especializando-a.

E a construção duma linha férrea que nessa época representava uma inovação, não se podia fazer sem profunda reflexão e largos estudos técnicos.

Começava logo o próprio Estado por não se encontrar de modo algum apetrechado de capital suficiente para poder fazer face às despesas de

primeiro estabelecimento; ou se estava, não queria tomar sobre si os riscos dum empreendimento de feição tão aleatória.

Era necessário enterrar, no espaço a percorrer pelo transporte, um enorme capital fixo, sendo na verdade uma incógnita se se obteria uma remuneração compensadora.

A experiencia dos outros países mostrara que as estradas e vias fluviaes paralelas ao caminho de ferro lhe faziam larga concorrência, sobretudo quanto às estradas, em percursos de pequenas distâncias. O estudo do próprio traçado da linha era difficil, visto que seria necessário fazê-lo servir aquellas regiões de maior movimento de viajantes, evitando sempre que possível as difficuldades naturais do terreno. Cada linha férrea necessitava além disso, para oferecer melhor remuneração ao capital, uma rede convergente de estradas que a ligassem com os vários centros de produção e consumo.

Tudo isto exigia uma certa energia e audácia, para se fixar tódo esse capital na terra, e essa audácia parecia mais compatível com a iniciativa particular. Desta circumstância e ainda do predomínio das idéas individualistas, resultou os Governos estimularem grandemente a actividade particular para que se abalançasse a esses empreendimentos, fazendo concessões vantajosas a companhias particulares e auxiliando-as ainda, quer subvencionando-as em terrenos e dinheiro quer por meio de empréstimos e pela garantia de juros.

Mas, ou porque o capital nacional fôsse exiguo ou porque a iniciativa dos particulares, seus detentores, fôsse hesitante, as primeiras com-

panhias construtoras foram estrangeiras e principalmente inglezas, o que não é para estranhar visto que em Inglaterra já havia uma certa experiência sôbre a construção e exploração de linhas férreas.

Vamos fazer referência a algumas dessas companhias, escolhendo porém aquelas que obtiveram do Estado as concessões que depois passaram para a Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses; teremos assim uma idéa dos antecedentes e antecessoras desta Companhia e veremos um pouco a razão do seu aparecimento.

Antecedentes da Companhia Portuguesa

Em Maio de 1846 a Companhia das Obras Públicas de Portugal, que tinha sido creada em 19 de Dezembro de 1844, viu-se obrigada a suspender os seu trabalhos.

Obedecera a criação desta Companhia, que se destinava a efectuar tôdas as grandes obras concernentes ao desenvolvimento dos transportes, à idéa de que o Estado, organismo público, deve ser alheio a todos os empreendimentos que, pela grande movimentação de capitais exigida e pela incerteza dos resultados, possam vir a pesar onerosamente sôbre os rendimentos nacionais.

Ficou assim suspensa a construção da primeira linha férrea portuguesa, que segundo o contrato celebrado entre o Govêrno e essa Companhia, se devia estender desde as margens do Tejo até à fronteira de Espanha, pondo assim Portugal em comunicação com os restantes paizes da Europa.

Era porém urgente a continuação das obras e

por isso o Governo se esforçou por obter a sua continuidade.

No entanto só cinco anos mais tarde, em 1851 aparece uma proposta apresentada ao Governo por Hardy Hislop, representante de um grupo de capitais inglezes, que se propunha construir a já mencionada linha férrea. Nomeada uma comissão para estudar esse projecto, resolveu o Governo em 6 de Maio de 1852 abrir concurso para construção da linha férrea à fronteira espanhola, publicando ao mesmo tempo o programa, em que largamente e em capitulo à parte se concediam à companhia construtora inúmeras vantagens e garantias, tais como: a exploração da própria linha construída, isenção de direitos dos objectos importados para a construção, isenção de contribuições, indemnizações por destruição em caso de guerra, impossibilidade de concessões a outras companhias de linhas paralelas, e principalmente a concessão gratuita dos terrenos do Estado que a linha occupasse e os materiais de construção aí existentes, uma subvenção em dinheiro até 3% do custo efectivo da construção da linha, pago em fracções, e a garantia de um juro mínimo de 6% e 1% para amortização, sobre o capital efectivamente dispendido na construção da linha.

Eram de facto estas vantagens de valor tanto mais que as garantias financeiras eram ainda cautionadas!!

A mais importante, era talvez a concessão gratuita dos terrenos, visto que estes em regra absorviam a maior percentagem no custo total da obra.

A garantia de juro concedida, era uma das formas menos onerosas de prestar auxilio financeiro

às companhias visto representar para o Estado um encargo incerto, dependente em cada caso dos lucros realizados pela Companhia. E pela forma como era concedido pelo programa de 1852, até se podia transformar em participação de lucros para o Estado, visto que o artigo 21 dizia: «Na garantia de 6^o/_o de juro deverá deduzir-se qualquer produto líquido do caminho. Logo que esse líquido produto ultrapasse 9^o/_o anuais, metade do excedente pertencencerá ao Estado e poderá ser convertido em fundo de amortização».

Por isso, como é óbvio, semelhante concessão exigia da parte do Estado uma fiscalização rigorosa; mas mesmo assim era, dentro das concessões ou vantagens financeiras, a mais viável para o Estado, visto não o obrigar porventura a recorrer a empréstimos, o que com certeza sucederia, principalmente naquele tempo, se se compromettesse a subsidiar a companhia com qualquer prestação certa em dinheiro.

E é interessante notar que era com base nesta garantia de juro que se faziam as licitações entre as companhias concorrentes, visto que o Estado adjudicaria áquela que se conformasse com o juro mais baixo, dentro dos limites oferecidos.

Em contrapartida também impunha o Governo à Companhia um certo número de obrigações na verdade de muito menor importância do que o conjunto de vantagens oferecidas. Assim o programa do concurso continha algumas disposições em que se exigia uma certa participação de capital português, a fiscalização dos livros da Companhia ou mesmo a assistência de fiscais do Governo, resultante da concessão da garantia de juro, etc., etc. e um depósito na Junta de Credito Público de

5⁰/₀ do custo presumível da construção da 1.^a secção do caminho de ferro ⁽¹⁾.

Além disso a concessão só se tornava efectiva depois da aprovação pelas Côrtes do contrato definitivo celebrado entre o Governo e a Companhia, indemnizando-se é claro a Companhia pelos trabalhos que já estivessem realizados.

Na verdade, tendo sido feita a concessão provisória da construção da linha férrea a Hardy Hislop, como representante da Companhia Central Peninsular, em 10 de Agosto de 1852, e inauguradas as obras em 7 de Maio de 1853, só em 18 de Agosto do mesmo ano é que as Côrtes aprovaram o contrato definitivo, por carta de lei, acompanhada das condições em que se fazia tal contrato, condições essas semelhantes às que já vinham contidas no programa de 6 de Maio de 1852, aprovado por decreto da mesma data.

Porém a Companhia Central Peninsular não levou ao fim os trabalhos de construção, apesar de ter inaugurado ainda o primeiro troço de linha, de Lisboa ao Carregado, em 30 de Outubro de 1856.

Logo em 4 de Junho de 1857 é publicada uma lei em que se autorizava o Governo a rescindir o contrato celebrado em 18 de Agosto de 1853 com a Companhia Central Peninsular dos Caminhos de Ferro de Portugal, rescisão que se tornou efectiva por Decreto de 9 de Julho de 1857; e a razão da rescisão foi o facto de a Companhia não ter liquidado, no prazo estipulado, o depósito em dinheiro

(1) Segundo a art. 2.^o do programa o caminho de ferro era dividido em 3 secções; a primeira de Lisboa a Santarém; e as restantes compreendendo o resto do percurso até à fronteira, no ponto de ligação com a linha de Madrid.

que se obrigara a fazer, nos termos do programa de 1852 e do contrato definitivo de 18 de Agôsto de 1853, pois que, figurando no depósito letras, estas não foram pagas no dia do vencimento.

Rescindido o contrato, com indemnização para os acionistas da Companhia, foi a direcção dos trabalhos e a administração da linha entregue ao «capitão do corpo de engenheiros João Crisostomo de Abreu e Sousa».

Entretanto, pela mesma lei, que autorizava o Govêrno a rescindir o contrato celebrado com a Companhia Central, isto é, pela lei de 4 de Junho de 1857, conferia-se ao Govêrno a faculdade de contratar a construção da linha férrea Lisboa-Pôrto, de que já se falava em vários diplomas com o subdito inglês *Sir Morton Peto*. E de facto por decreto de 29 de Agôsto de 1857, foi aprovado o contrato definitivo. Foi no entanto curta a vida da Companhia representada por *Sir Morton Peto*, ou talvez nem mesmo chegasse a existir, pois em decreto de 6 de Junho de 1859, rescindia-se o contrato definitivo, por não se ter podido formar a Companhia a que *Sir Morton Peto* se obrigara, apesar das constantes facilidades oferecidas pelo Govêrno português pela prorrogação dos respectivos prazos.

Ficou-se portanto nesta situação; os trabalhos da Linha de Lisboa à fronteira de Espanha, *mais ou menos paralisados*, e a linha do Pôrto, que deveria entroncar com a primeira, nem mesmo começada.



Aparecimento da Companhia Portuguesa

Urgia sair desta situação e por isso em Decreto de 30 de Julho de 1859 abria-se concurso para construção e exploração da linha férrea do Norte e Leste, atendendo a que «o desenvolvimento das vias de comunicação acelerada era uma das mais instantes necessidades públicas». Por êste decreto marcava-se um prazo de 40 dias a contar da data do decreto, para a apresentação dos requerimentos dos concorrentes, acompanhados dum documento comprovativo do depósito prévio de 40.000 Libras no Banco de Portugal, depósito êste evidentemente destinado a comprovar a seriedade e capacidade financeira dos concorrentes.

Êstes seriam depois admitidos a licitar, recaindo a licitação sôbre a importância da subvenção quilométrica a dar pelo Governo, sendo é claro, a adjudicação feita áquele que se contentasse com menor subvenção.

No dia 12 de Setembro, tendo findado já o mencionado prazo de 40 dias, e não aparecendo a concurso senão D. José de Salamanca, *já então concessionário provisório dos caminhos de ferro do Norte e Leste, em virtude do decreto de 30 de Julho de 1859*, e achando-se êste concorrente habilitado nos termos legais, foi-lhe adjudicada definitivamente a construção e exploração dos caminhos de ferro do Norte e Leste, sendo o contrato definitivo celebrado em 5 de Maio de 1860.

Mas entre 14 de Setembro de 1859 e 5 de Maio de 1860, já D. José de Salamanca tinha conseguido formar uma Empresa ou Sociedade, chamada Companhia Real dos Caminhos de Ferro Portugueses, cujos Estatutos tinham sido aprovados por decreto



de 22 de Dezembro de 1859 à qual cedera todos os direitos e deveres que pelo Govêrno lhe tinham sido concedidos.

Na verdade D. José de Salamanca não queria a concessão para si; tencionava formar uma Companhia. Assim o prova o facto de logo no art. 1.º das condições do contrato definitivo celebrado em 14 de Setembro de 1859 se dizer:

A emprêsa (entendendo-se por esta palavra sempre que fôr empregada no presente contrato o concessionário primitivo D. José de Salamanca, ou qualquer particular, sociedade ou companhia para quem êle trespasse os direitos e obrigações contraídas por êste contrato, . . .). Depois na lei de 5 de Maio de 1860, em que se aprovou o referido contrato, faz-se referência no § 2.º do art. 1.º a *companhia ou sociedade*, como sucessora da primitiva emprêsa concessionária.

E finalmente, em 20 de Dezembro de 1860, ao celebrar-se com a emprêsa um contrato adicional resultante das modificações que a lei de 5 de Maio de 1860 introduziu no contrato de 14 de Setembro de 1859, já essa emprêsa aparece representada por D. José de la Fuente e D. José de Salamanca, como representantes da Companhia Real dos Caminhos de Ferro Portugueses.

Aparece-nos portanto a Companhia Real dos Caminhos de Ferro Portugueses, não como *contratante originária* com o Govêrno, para a construção das linhas do Norte e Leste, mas como *cessionária* de D. José de Salamanca, que com o Govêrno celebrára o contrato definitivo de 14 de Setembro de 1859, aprovado pela lei de 5 de Maio de 1860.

Ficou porém êste contrato em vigor em relação à própria Companhia pela disposição expressa do

art. 10.º do contrato adicional de 20 de Dezembro de 1860, que, alterando algumas disposições desse contrato, expressamente mantem as restantes como subsistentes. E que assim se devia entender, já resultava da maneira como está redigido o próprio contrato definitivo com D. José de Salamanca, em que a cada instante se usa a expressão *emprêsa*, na qualidade de co-contratante, considerando-se compreendido nessa expressão, não só D. José de Salamanca, mas ainda qualquer particular, sociedade ou companhia para quem viessem a ser transferidos os direitos e obrigações emergentes do contrato.

Quer dizer que a posição da Companhia perante o Governo nos aparece definida pela primeira vez e no que respeita à construção das linhas do Norte e Leste, pelo *contrato de 14 de Setembro de 1859*, aprovado e modificado *pela lei de 5 de Maio de 1860* e pelo contrato adicional de *20 de Dezembro de 1860*, que alterou alguns artigos do primitivo contrato em harmonia com a lei de 5 de Maio de 1860.

Faltam-nos os Estatutos primitivos da Companhia aprovados, como já dissemos, em 22 de Dezembro de 1859, e por isso não poderemos apreciar a própria organização interna da Companhia à data da sua instituição, principalmente a parte referente à constituição do seu capital.

Examinemos os termos em que está redigido este contrato, que foi a base do desenvolvimento da mais antiga Companhia dos Caminhos de Ferro, ainda com existência actual.

O Contrato de 14 de Setembro de 1859Sua apreciação jurídica

Temos até agora usado a expressão *contrato* referindo-se à operação pela qual o Governo, representado pelos seus órgãos Administrativos, transfere para um particular a organização e funcionamento futuro dum determinado serviço público — os transportes colectivos. E usamos esta expressão, porque é a adotada pelas leis e decretos desse tempo. Porém observaremos que não é a mais correcta para designar a operação referida nesses diplomas.

Na verdade, que faz o Governo ao celebrar esses «Contratos»?

Transfere para os particulares unicamente a *montagem e exploração* dum serviço público, pois não há dúvida que os transportes colectivos são serviços públicos. Trata-se de facto de um serviço que se destina a satisfazer uma necessidade colectiva, regular e contínua — a transporte de pessoas e mercadorias — devendo para isso o respectivo funcionamento do serviço, também regular e contínuo, ser assegurado juridicamente.

Quere dizer, estes «*contratos*» referem-se a duas operações distintas: a *construção e montagem de determinado serviço público*, isto é, obras que se destinam à realização do serviço público, e a *exploração* desse mesmo serviço público.

Quanto à primeira operação, a construção e montagem do serviço, está bem a designação de contrato; desde que o Estado encarrega um particular da realização de obras deste género, temos

de facto um contrato de empreitada ou de adjudicação de obras públicas.

Mas quanto à exploração posterior da obra, ou seja, a exploração do serviço público, é que a designação de contrato é descabida; a natureza deste acto não é unicamente contratual.

Na verdade, para explorar os serviços públicos tem a Administração dois processos: a *régie* ou *administração directa* e a *concessão* ou *administração indirecta*. Pela primeira o serviço público é directamente explorado e dirigido pelo Estado, como Poder Politico; pela segunda, como o seu nome indica, essa exploração é entregue aos particulares por um *acto de concessão*.

Mas, quer o serviço seja explorado em *régie*, quer por concessão, estamos sempre em face de um serviço público visto que a circunstância accidental do agente da exploração ser um particular, não pode modificar a essência do serviço.

Que importa, na verdade, que um determinado serviço público esteja entregue a particulares, se elle continuar a destinar-se ao público, e se o seu funcionamento regular e contínuo estiver do mesmo modo assegurado juridicamente?

E foi precisamente para que, pelo regimen da concessão, não se desvirtuasse a idéia de serviço público que deve presidir à administração, mesmo quando nela colaborem particulares, que a moderna técnica administrativa deu ao acto da concessão a natureza de uma *lei-convenção*.

Como *lei-convenção*, acto de natureza mixta, a concessão passaria a ter duas partes: uma regulando as relações entre o *Estado Concedente* e o *particular concessionário* e outra regulando as relações entre o *concessionário* e o *público*. Na primeira

parte, de natureza convencional, contratual, estabelecem-se as condições em que o Estado concede o serviço, isto é, o tempo que deve durar a concessão, os subsídios que o Estado terá que pagar ao concessionário ou inversamente, etc., etc., decorrendo portanto daí situações jurídicas particulares, imodificáveis, susceptíveis de renúncia.

Desta circunstância deriva para o Estado e para o particular a garantia de que se não alterarão as bases em que foi estabelecido o primitivo acôrdo, salvo é claro, desde que se caia no domínio da moderna teoria da imprevisão.

Na segunda parte, de natureza legal, regulamentar, organiza-se pròpriamente o serviço do modo mais harmónico com a perfeita realização das necessidades colectivas. Trata-se de um conjunto de disposições, insertas no acto da concessão, em que, digamos, o Estado diz ao particular concessionário o que entende que deve ser feito para se satisfazerem convenientemente as necessidades colectivas; são cláusulas que existiriam mesmo que o serviço fôsse explorado em régie, o que não sucede com a parte convencional da concessão.

Sendo de natureza regulamentar, de semelhantes cláusulas nascem para o concessionário situações jurídicas gerais, insusceptíveis de renúncia e *modificáveis*.

Daqui resulta que, em qualquer altura que o interêsse do serviço o reclame, podem semelhantes cláusulas ser modificadas, desde que essa modificação, exigida pelo próprio público, o venha na verdade beneficiar. Dentro das possibilidades do concessionário qualquer modificação das cláusulas regulamentares é legítima, quando a regulari-

dade, continuïdade e actualidade do serviço ou o destino ao público o exijam.

Tem portanto o acto de concessão duas partes: uma regulamentar, modificável e outra contratual, imodificável.

Então porque é que, nos meados do século passado, se chamavam *contratos* a todos êsses actos de concessão da construção e exploração das linhas férreas?

Porque nêste tempo, a concessão era olhada como tendo *natureza contratual* — era a *concessão-contrato*.

Vamos tentar explicar.

Durante grande parte do século XIX, — e foi precisamente nêste tempo que vieram a lume os «contratos de 14 de Setembro de 1859 e 20 de Dezembro de 1860», e tantos outros — não se concedia ao particular a exploração de um *serviço público*; a noção de *serviço público* só surge mais tarde.

O que se fazia ao particular era a concessão de *obras públicas* ⁽¹⁾. Como diz o Dr. Magalhães Colaço «as outrora chamadas concessões de obras públicas têm especial feição no segundo quartel do século XIX, quando, pelas condições bem conhecidas da época, começa a dobrar-se a era dos melhoramentos materiais que os processos do industrialismo tornaram apetecidos ⁽²⁾».

Na verdade os progressos materiais, que no decorrer do século passado se desenvolveram com

(1) Assim por decreto de 19 de Dezembro de 1844, como já dissémos, foi aprovada a instituição da Companhia das Obras Públicas de Portugal.

(2) «Concessões de serviços públicos» — pág. 14.

tanta rapidez, não encontraram os Estados preparados para a realização de tôdas as obras e melhoramentos que êles podiam proporcionar.

Os erários ainda se encontravam demasiadamente onerados em resultado das guerras e transformações politico-sociais delas derivadas.

Tudo isto, ligado com a própria incerteza do resultado da realização de tôdas essas inovações da técnica e com o predomínio das idéias individualistas, levou os Estados a transferirem para os particulares a realização dessas obras, encorajando-os pela cedência de inúmeras vantagens e facilidades.

E assim, como os capitais necessários para a realização de tais obras eram enormes, uma das vantagens que a Administração concedia era o direito de cobrar certas taxas pela utilização posterior da obra, a que depois acresceu a concessão da sua própria exploração.

Á adjudicação da construção e realização da obra pública seguia-se a concessão da sua exploração por espaços geralmente longos (99 anos). O capital encontrava assim possibilidade de se remunerar, visto que só com o decorrer do tempo, principalmente nas emprêsas de caminhos de ferro, é que poderiam surgir «os proventos com que amortizar as despezas de estudos feitos, de infra-estrutura e construção a realizar, de explorações a custear, de pessoal a manter e de energia a produzir e sustentar⁽¹⁾».

Mas para que a situação do concessionário ficasse de certo modo intangível — não fôsse o

(1) «Concessões de serviços públicos» — Dr. Magalhães Colaço.

Estado arrepender-se das generosidades feitas — e ainda porque o Estado era todo «*facilidades*» para o concessionário — não fôsse êste arrepender-se a tempo do *sacrifício* que assumia — deu-se à concessão a *forma contratual*.

Não se reparou que nêsses actos estavam em jogo verdadeiros serviços públicos, não se olhou ao interêsse público, mas simplesmente ao concessionário.

Assim era corrente a seguinte definição de Delalleau: concessão «é um *contrato* pelo qual uma ou mais pessoas se obrigam, para a administração, a fazer executar à sua custa, riscos e perigos, uma obra de utilidade pública, mediante a fruição de uma portagem ou de outras vantagens estabelecidas no acto da concessão ⁽¹⁾».

De tal maneira ficavam, não restava dúvida, perfeitamente salvaguardados os direitos do Estado e principalmente os do concessionário. Com forma contratual, as situações jurídicas resultantes dêsse acôrdo eram individuais e conseqüentemente *imodificáveis* por lei. Pobre interêsse público se amanhã se encontrasse asfixiado pelo que estava pactuado!!...

Ora foi à sombra destas idéias que se redigiram as concessões referentes à construção dos nossos Caminhos de ferro durante todo o século passado; os particulares compareciam no gabinete do respectivo ministro e, perante um official do Ministério, fazendo as vezes de notário, lavrava-se uma escritura em que se fixavam os direitos e deveres dos dois contraentes.

(1) Delalleau — «Revue de Legislation», 1835, citado por Magalhães Colaço.

Fazia-se na verdade um CONTRATO.

Porém o tempo encarregou-se de desmentir a excelência dos resultados de semelhantes medidas administrativas; a própria maneira de interpretar a atitude do particular concessionário variou.

Já não era o benemérito, mas tinha possibilidade de se transformar em potentado; o contrato em si não era de natureza tão aleatória como se supunha. O interesse público, em função do qual tôda a mecânica do serviço devia funcionar, estava defendido de maneira muito precária em face do concessionário, visto depender unicamente da *boa vontade* dêste.

Passou-se a sentir a necessidade da *susceptibilidade de modificação* dessas situações contratuais, pelo menos no que se referia áquelas disposições que affectavam directamente o público. E então a técnica jurídica começou a trabalhar em volta destes actos, procurando elaborar doutrina nova.

Examinou-se bem o acto em si e começou por se notar que o contrato apresentava talvez características especiais, que não era perfeitamente semelhante aos restantes contratos que se celebravam na vida privada. Pelo menos a competência contenciosa para a apreciação desses contratos talvez devesse ser entregue aos tribunais administrativos; a principio hesitante, esta solução depois estabilizou-se com o aparecimento da figura jurídica do contrato administrativo.

Surge a idéia e noção de serviço público, modificando e dominando com Duguit, Jèze e Bonnard tôda a estrutura do direito administrativo; e finalmente é à luz dessa noção que a moderna técnica jurídica dá à concessão a natureza de CONVENÇÃO-LEI.

Hoje, portanto, esta natureza da concessão permite amplamente que os serviços públicos sejam explorados por particulares, sem que daí derive perigo apreciável para o público. Particular concessionário e Estado estão ligados e defendidos mutuamente pela parte contratual da concessão; o interesse público pode encontrar-se tranqüilo, visto que o Estado supremo fiscal dêse interesse, pode modificar por lei a parte regulamentar da concessão, desde que as necessidades colectivas o exijam.

Dá-se a César o que é de César.

Se examinarmos agora o «*contrato de 14 de Setembro de 1859*», à luz da moderna doutrina da natureza mixta do acto de concessão, veremos que, a-pesar-de constituído muito antes de vigorar a referida doutrina, nêle vamos encontrar, de facto, duas espécies ou ordens de cláusulas: UMAS que disciplinam as relações entre o Govêrno e o concessionário, cláusulas portanto contratuais, imodificáveis, OUTRAS que se referem às relações entre o concessionário e o público, organizadoras do próprio funcionamento do serviço e portanto cláusulas de natureza regulamentar e por isso modificáveis.

Assim muitas disposições dos Cap. I e IV dèste contrato e principalmente todo o capitulo II, «*condições relativas às concessões que o Estado faz à empresa, modo, forma, limitação e prazos dessas concessões*», contém preceitos de carácter contratual. Por exemplo o art. 28.º diz: «*O Govêrno eoncede mais à empresa o subsidio de 4.500 libras esterlinas*

por quilómetro, em referència ao caminho de ferro de leste, de Lisboa à fronteira de Espanha, e de 5:400 libras por quilómetro, em referència ao caminho de ferro do norte. . . ».

Quer dizer todos aqueles preceitos que se referem ao tempo que dura a concessão, às concessões recíprocas que entre si fazem concedente e concessionário, à obrigatoriedade de certos depósitos em dinheiro a cargo do concessionário, etc., são de carácter contratual.

Por outro lado o contrato de 14 de Setembro contém disposições, principalmente as que constituem o capítulo III, que são manifestamente de feição regulamentar. O referido capítulo intitula-se «Condições que regulam o modo como deve ser feita a exploração concedida à empresa. . . ».

Como se vê do próprio título, e visto que a exploração é feita no interesse público, as disposições aí contidas referem-se e affectam a situação dos particulares, utentes do serviço; trata-se de disposições, como já dissémos, que existiriam mesmo que o serviço fôsse explorado em régie, e que, sendo modificáveis, asseguram ao particular a necessária regularidade e continuidade na exploração do serviço. Quer dizer portanto, que a modificação dessas cláusulas só deve ser feita quando de algum modo o interesse público o exija. E em qualquer caso essas modificações serão sempre feitas por acôrdo entre a Empresa e o Governo, funcionando este, através da homologação das modificações propostas, como fiscal do interesse colectivo.

Assim, logo no primeiro artigo do capítulo III, o art. 44.º, ao regular-se a tarifificação ou preço do transporte, se diz no § 1.º que: «Terminado o

caminho de ferro à fronteira, serão as tarifas modificadas por acôrdo entre o Govêrno e a Empresa».

Daqui se conclui também que, a-pesar-da aplicação das tarifas ter um carácter legal, isso não significa que a sua alteração só possa ser feita pelo Poder Legislativo; essas alterações são feitas pela Empresa, com aprovação do Govêrno, não sendo esta mais do que uma homologação derivada de se ter concedido, em monopólio, a exploração de um serviço público, competindo sempre portanto ao Govêrno verificar se a alteração proposta à tarifação não vem afectar e prejudicar o interesse colectivo. E tanto assim é que o Govêrno estabeleceu no contrato de 14 de Setembro, e sempre tem estabelecido, um máximo para as tarifas, que não poderá ser excedido visto representar grave prejuízo público. Até êsse máximo e desde o limite mínimo, constituído pelo preço abaixo do qual o transporte representaria perda para a Empresa, podem as tarifas ser alteradas com aprovação do Govêrno. E notaremos mesmo que, antes dessa aprovação homologatória, pode o Govêrno, por intermédio do Ministro respectivo, ouvir os pareceres de certas entidades interessadas nos transportes, em referência às alterações propostas, o que constitui mais uma prova de que essas alterações das tarifas, e portanto, as modificações das cláusulas de natureza regulamentar, só podem e devem ser feitas de acôrdo com uma melhor satisfação das necessidades colectivas.

Transcreveremos ainda o § 6.º do art. 44.º do contrato de 14 de Setembro, em refôrço do que fica exposto, e que diz: «Se o Govêrno julgar que, sem prejuízo dos interesses da empresa, podem

reduzir-se as tarifas, e esta não acordar na redução, poderá ela ser levada a efeito por lei...».

Esta disposição, corroborando o que afirmámos, mostra-nos ainda finalmente que a modificabilidade das tarifas também têm os seus limites no prejuizo dos interêsses da empresa.

No entanto alguma coisa ainda poderá despertar a curiosidade.

Desde que o acto de concessão ainda tem hoje uma parte contratual, como dissémos, poderá perguntar-se se nessa parte estaremos em presença de um verdadeiro contrato civil ou se será antes um contrato administrativo.

E a questão é importante, não por simples homenagem ao rigor e propriedade da linguagem jurídica, mas em virtude da competência contenciosa ser diversa, conforme se tratar de um ou de outro dos referidos contratos. Na verdade em disposições dos diplomas que tratam do nosso Contencioso Administrativo⁽¹⁾, expressamente se diz que constituem objecto dêsse contencioso a interpretação de todos os contratos administrativos, ou noutra linguagem, o conhecimento dos recursos em que se argúa ofensa de direitos fundados em contratos de natureza administrativa.

(1) Decreto 18.017 de 27 de Fevereiro de 1930, art. 1.º, n.º 2.º; Regulamento do Supremo Conselho de Administração Pública, art. 1.º, n.º 3, em vigor por força do art. 21.º do Decreto 23.185 de 30 de Outubro de 1933; Regulamento do Processo junto das Auditorias, art. 1.º n.º 2.º.

Não vamos neste lugar tratar do problema da existência dos contratos administrativos; unicamente diremos que os admitimos, mercê da inclusão nos quadros jurídicos, da figura do contrato de adesão ⁽¹⁾.

Mas será a parte contratual das concessões de serviços públicos um contrato Administrativo?

A doutrina não apresenta, sobre o contrato administrativo, um conceito seguro que nos permita, em tôdas as hipóteses, distingui-lo rigorosamente de um contrato civil. Duguit, Hauriou, Marc Réglade, Jèze, e outros, não conseguiram formular um conceito, seguido unânimemente por todos os arestos do Conselho do Estado Francês.

Umás vezes há opposição expressa entre essas doutrinas e a jurisprudência, o que succede sempre que se procura adotar um critério rígido e precioso; outras vezes essa opposição não se verifica, mas então a doutrina peca por ser constituída à margem de qualquer critério científico.

Quer dizer portanto que é à jurisprudência que, em cada caso concreto, e em harmonia com as idéias gerais sobre o âmbito e desenvolvimento do direito administrativo, compete dizer quando surge, para êsses contratos, o contencioso administrativo. Na verdade que interêsse resulta do facto de determinada doutrina considerar certos contratos como administrativos, se a sua apreciação contenciosa fôr repudiada pelos tribunais da especialidade?

De acôrdo com esta orientação o Conselho de

(1) Êste assunto foi por nós tratado na dissertação para licenciatura em Ciências Jurídicas, intitulada «Contencioso dos Contratos Administrativos».

Estado Francês, segundo a sua jurisprudência mais recente, entende que são administrativos todos os contratos celebrados pelo Estado em vista de serviços públicos⁽¹⁾; mas dêstes contratos só são entregues ao contencioso administrativo aqueles em que se verifique algum dos seguintes requisitos:

- 1.º — Existência de um caderno de encargos, contendo cláusulas exorbitantes do direito privado.
- 2.º — Cooperação pessoal e directa do particular contratante no funcionamento do serviço público visado pelo contrato.
- 3.º — Regimen de subordinação imposta ao particular contratante.
- 4.º — Submissão expressa das partes às competências.

É esta também a orientação que, segundo o professor Dr. Fêzas Vital, se deve seguir em Portugal.

Em harmonia com o exposto entendemos que a parte contratual das concessões constitui um verdadeiro contrato administrativo, cuja apreciação contenciosa é da competência dos Tribunais Administrativos.

Na verdade, pelo acto de concessão o particular concessionário fica cooperando pessoal e directamente no funcionamento do serviço público concedido, visto que a regularidade e continuidade dêste dependerá da regularidade e continuidade das prestações do particular.

(1) É o critério finalista de Duguit.

Se a Companhia Real dos Caminhos de Ferro interrompesse as comunicações ferroviárias, daí derivava para os particulares um prejuízo, visto ficar sem satisfação a necessidade pública das deslocções de pessoas e mercadorias.

Assim não se compreendem as grèves nos serviços públicos, pois as necessidades colectivas visadas pelo serviço são constantes, competindo por isso à Administração adotar os meios convenientes para evitar que essas necessidades sofram obstáculos na sua satisfação.

E além disso essa própria cooperação do particular na regularidade do funcionamento do serviço é em certo modo uma *cláusula exorbitante do direito privado*, visto semelhante obrigação ser inconcebível nos quadros do direito civil.

Porém o contrato de 14 de Setembro de 1859 contém um preceito, o art. 74.º, que contraria o exposto. Diz êste artigo que «Tôdas as questões que se suscitarem entre o Governo e a Empresa sôbre a execução dêste contrato serão decididas por árbitros...».

Quer dizer que se subtrai à competência normal dos Tribunais Administrativos a resolução das questões para que êstes são competentes, visto que, a-pesar-de nessa época a concessão de obras públicas ter carácter contratual e portanto dever pertencer ao contencioso dos tribunais comuns, visto a figura do contrato administrativo ainda não ter sido suficientemente discutida, já se entendia que nestas hipóteses se estava em presença de questões pertencentes ao contencioso administrativo.

Na verdade o Decreto n.º 23 de Maio de 1832, e os vários códigos Administrativos que se lhe

seguiram, desde o Código de 1836, até ao Código de 1895, unânimemente submetiam aos Tribunais administrativos a resolução das questões referentes a estes contratos de concessão, explicando-se a doutrina dizendo que, a-pesar-da competência dever pertencer aos Tribunais comuns, o facto de semelhantes contratos visarem a realização de obras de interesse público, justificava que, *excepcionalmente*, se derogasse essa competência em favor da jurisdição administrativa, mais harmónica com esse interesse.

Ora, a-pesar-da disposição expressa da lei, o contrato de 14 de Setembro de 1859, continha uma cláusula em que se estipulava o juízo arbitral, e isto porque os concessionários sempre exigiram que as questões emergentes das concessões fôsem julgadas por uma instância onde estivessem representantes seus. E como o concessionário, nesta época, não podia ser demasiadamente contrariado, essas cláusulas eram inseridas nas concessões.

Mas como se compreendia que uma cláusula compromissória fôsse revogar a lei? Como é que a liberdade de estipulação das partes podia ter força suficiente para se sobrepôr à lei?

Esta contraditoriedade foi explicada — se bem que primeiramente se julgassem semelhantes cláusulas ilegais — considerando que o instrumento da concessão, para ter validade, necessitava de aprovação do Governo por lei, decreto-lei ou decreto; a concessão ficava fazendo parte da lei ou decreto-lei, e portanto as estipulações nela contidas aproveitavam da força resultante do instrumento de aprovação.

Se a lei determinava que os tribunais administrativos tinham competência para resolver as

questões emergentes das concessões, nada impedia que outra lei viesse entregar essa competência a árbitros.

Assim a lei de 5 de Maio de 1860 veio sancionar o art. 74.^o do contrato de 14 de Setembro na parte que se referia à arbitragem.

E bastantes vezes funcionaram estes tribunais arbitrais para resolver questões entre o Estado e a Companhia Real, emergentes do contrato de 14 de Setembro de 1859, tendo nós exemplo disso na Sentença arbitral de 10 de Agosto de 1863, que exigiu dois tabuleiros nas pontes metálicas e ainda outro exemplo no Acordão Arbitral de 7 de Agosto de 1880, que permitiu ao Estado conceder à Companhia da Beira Alta a construção da linha férrea da Pampilhosa à Figueira ⁽¹⁾.

Sistemas de construção e exploração

das linhas férreas

Mas sendo a indústria dos transportes, em última análise, a realização de um serviço público, e sendo a administração directa a que mais convém aos serviços públicos, poderá perguntar-se porque não foi a construção e exploração dos caminhos de ferro feita directamente pelo Estado?

Façamos desde já a distinção, nem sempre feita nos diplomas examinados, entre a construção e a exploração que de maneira nenhuma têm a mesma natureza.

A CONSTRUÇÃO não é mais do que a mon-

(1) Correia Fino, pág.s 412 e 592.

tagem do serviço, por exemplo quanto aos caminhos de ferro, o traçado da via, a colocação dos rails, construção de obras de arte, compra de material, etc.

Quer dizer, é a preparação posterior do serviço para poder prestar posteriormente determinada utilidade.

Este trabalho pode ser feito pelo Estado, ou pode este transferir esse encargo a particulares; neste último caso ou toma depois conta das obras feitas, mediante o pagamento de um preço, ou concede ao particular a própria *exploração* do serviço público montado, para obter a respectiva compensação do trabalho e capital empregados.

Quer dizer que, nem sempre que o Estado encarrega um particular da construção de uma determinada obra, existe uma concessão de serviços públicos; esta só existirá se o Estado, além da construção da obra, conceder ainda a sua respectiva *exploração*.

Trata-se de dois actos diferentes. A adjudicação da construção da obra, provisória e depois definitiva, tem a forma e natureza contratual, fixando-se nela as obrigações reciprocas entre o Estado e o adjudicatário das obras; a concessão da *exploração* da obra tem, como já dissémos, natureza mixta, parte contratual e parte regulamentar.

Geralmente à adjudicação da construção da obra segue-se a concessão da sua *exploração*, o que succedeu nomeadamente com os caminhos de ferro, visto que se o Estado não tinha o enorme capital necessário para realizar as obras, também não podia, sem graves prejuizos para o Tesouro, encontrar dinheiro suficiente para o pagamento ao particular do preço da construção.

Foi este sistema que seguiu o Governo português quando redigiu o já célebre contrato de 14 de Setembro de 1859, mas sem distinguir convenientemente a *exploração* da *construção*, pois no contrato em que trata da adjudicação da construção misturaram-se disposições referentes à exploração; e além disso é nesse mesmo contrato que o Governo concede a *própria exploração*.

Isto esclarecerá, julgamos, as dúvidas que poderiam resultar da leitura do referido contrato.

Feitas estas considerações, vamos agora fazer ligeira referência aos sistemas de construção e exploração das linhas férreas, respondendo assim à pergunta que deixámos formulada.

Já expuzémos as razões que levaram os Estados, e entre elles Portugal, a absterem-se da construção directa das linhas férreas. Únicamente teremos que acrescentar que o facto de nessa construção terem interferência particulares não deixa de apresentar certas vantagens, de que o público mesmo beneficia.

Assim a construção feita pelo Estado, sem estar sujeito à livre concorrência, sem temer portanto outro competidor, levá-lo-ia, talvez involuntariamente, visto lhe faltar qualquer estimulante, a empregar processos mais rotineiros, menos modernos, com o que indirectamente se prejudicaria o público. Ora isso não sucede se a construção fôr entregue a particulares; o Estado pode escolher entre estes, aquêle que lhe apresentar propostas mais vantajosas, não só no que se refere a preços, (desde que à construção não se siga a concessão

da exploração) mas principalmente no que diz respeito às garantias e solidez da construção.

Além disso o Estado pode sempre exigir, no programa dos concursos, certas condições para a construção, como por exemplo a melhor qualidade de material, o emprêgo de processos técnicos mais modernos, etc.; e pode fazê-lo porque lhe compete zelar para que êsses serviços sejam montados de maneira a dar plena satisfação ao público.

De tôdas estas exigências que o Estado pode fazer, e tem feito, aos adjudicatários da construção de determinadas obras de interêsse público, como facilmente se verifica se examinarmos as condições propostas pelo Govêrno para a construção dos caminhos de ferro do Norte a Leste, em que exige certa qualidade de material fixo e circulante a empregar, em que se impõem certas medidas técnicas sôbre o próprio assentamento da via e se dá ao Govêrno a faculdade de intervir na alteração das tarifas, etc., etc., conclui-se desde já que o Estado, a-pesar-de ceder a particulares a construção de certa obra, não se desinteressa completamente da sua realização.

Quer dizer que a construção da obra pública, nêste particular o caminho de ferro, não é completamente entregue à livre concorrência, à iniciativa privada dos construtores; não, o Estado intervém nessa construção, disciplinando-a e regulamentando-a.

Começa logo por a própria construção da linha férrea depender de uma AUTORIZAÇÃO LEGAL, que manifestamente tem por objecto evitar que a livre concorrência levasse várias empresas a simultaneamente construir troços de linhas paralelos, na mira de obterem subseqüentemente

a respectiva exploração que, se a princípio seria feita com certo benefício para o público, resultante da baixa de preços derivada da concorrência, acabaria sempre por se fazer em prejuízo do público, visto que, cançadas as Companhias de uma luta sem solução, surgiria fatalmente o acôrdo monopolizador com o consequente aumento de tarifas. E é curioso notar que em países, como Inglaterra e os Estados Unidos, em que a construção foi abandonada à livre concorrência dos particulares, estes acabaram sempre por se entender, dividindo o território por vários monopólios.

Entre nós, o contrato de 14 de Setembro no seu art. 34.º, expressamente estabelece um monopólio ao dizer:

« O Governô não poderá conceder, durante o tempo desta concessão, linha alguma paralela às que fazem objecto do presente contrato, sem consentimento da empresa, excepto quando a distância entre essa linha e esta fôr superior a 40 quilómetros.»

Além disso essa exigência do Estado infere-se ainda da circunstância de se declararem do domínio público, todos os Caminhos de ferro, com as suas dependências, acessórios e em geral todo o material fixo, como se vê da leitura do art. 23.º do contrato de 14 de Setembro de 1859, em relação às linhas do Norte e Leste, e como com mais generalidade estabelece o art. 1.º do Decreto de 31 de Dezembro de 1864.

E a necessidade de autorização legal para a construção das linhas férreas explica em certo

modo o facto de estas linhas serem declaradas do domínio público.

Quer dizer que há como que uma simples transferência temporária, para entidades particulares, de uso e fruição de certas parcelas do domínio nacional, transferência que durará o tempo da concessão (99 anos), revertendo no final dêste prazo para o Estado, sem qualquer indemnização, salvo no que diz respeito ao material circulante e provimentos de qualquer espécie (carvão, etc.), tãda a linha férrea com edificios e dependências (art. 26.º do contrato de 14 de Setembro de 1859).

E a influência ou intervenção do Estado verifica-se ainda se atendermos a que, passados 15 anos, contados desde o prazo para a conclusão das linhas de Norte e Leste, tinha o Estado expressamente ressaltado o direito de remissão integral da linha, resgatando a concessão inteira, nos termos do art. 27.º do contrato de 14 de Setembro, onde também se determina o modo de calcular o preço do resgate.

No já citado decreto de 31 de Dezembro de 1854 encontramos ainda outras disposições em que se conferem ao Estado atribuições fiscalizadoras, não só da própria construção, mas também da exploração das linhas férreas (art. 4.º e seus números).

E no mesmo sentido podemos ainda referir às disposições dos art.^{os} 69.º, 70.º e 71.º do contrato de 14 de Setembro.

Tudo isto demonstra que as nossas linhas férreas não ficaram sujeitas ao regimen da livre concorrência, mas que o sistema em vigor era antes um mixto de colaboração do Estado com as empresas particulares. E esta situação mantém-se ainda

hoje, pois uma proposta de lei recentemente enviada à Assembléia Nacional pela Câmara Corporativa, referente à publicação de um «Estatuto Jurídico dos Caminhos de Ferro» não só se faz alusão a êsse decreto de 31 de Dezembro de 1864, que até hoje tem feito as vezes de Estatuto e que ficará substituído, mas ainda se incluem no novo preceituado disposições reguladoras das relações entre o Estado e as emprêsas, e em que se revela uma certa disciplina e intervenção estadoais.

Desde que, como ficou dito, a construção da linha férrea era entregue a emprêsas particulares, a sua exploração não podia deixar de o ser também à emprêsa construtora. Era a principal vantagem cedida ao construtor, visto representar a remuneração ao capital enterrado e a possibilidade de realização de um certo lucro.

Não se julgue porém que da circunstância da exploração ser feita por emprêsas particulares, deriva prejuízo para o público. O transporte não será mais caro, visto que, como já dissémos, é o Governo que estabelece as tarifas máximas, e só com a sua homologação podem ser modificadas⁽¹⁾.

O serviço funcionará com a mesma regularidade e a tarifação será sensivelmente a mesma, se bem que na exploração por particulares os serviços prestados ao público sejam um meio de obter dividendo para os accionistas, ao passo que na exploração pelo Estado são o FIM da própria organização do serviço.

(1) Ver pág. 42.

E até economicamente, a exploração por empresas particulares tem-se mostrado superior à Administração pelo Estado, pois, necessitando dar dividendo aos acionistas e não podendo por outro lado aumentar as tarifas além do limite legal, a empresa particular terá que fazer uma administração mais cuidada. *A necessidade aguça o engenho.*

A Administração do Estado será, pelo contrário, mais branda, pois não tem a mesma urgência em apresentar no final as suas contas com saldo; isso leva-a a ser mais gastadora, talvez mesmo pródiga, sem que derive nenhum benefício apreciável à própria utilidade do serviço.

A exploração como diz Gide, deve ser feita dentro do mínimo de custo compatível com as necessidades do serviço, e é debaixo d'êste ponto de vista edonístico que a exploração do Estado se mostra inferior ⁽¹⁾.

Na maioria dos países a exploração é, de facto, feita por empresas particulares, com certa fiscalização do Governo, e entre nós, mesmo as linhas *construídas pelo Estado* são hoje exploradas por companhias particulares, entre elas a Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses, como veremos mais adiante, quando nos referirmos ao contrato de 11 de Março de 1927, referente à exploração das linhas do Sul e Sueste e M'inho e Douro.

(1) Gide — «Cours d'Economie Politique», 1930, pág. 383.

Novas linhas da Companhia Real

Fizémos, nas páginas atrás, algumas considerações sôbre o contrato de 14 de Setembro de 1859, aprovado pela lei de 5 de Maio de 1860, que marca o início da Companhia Real dos Caminhos de Ferro Portugueses. Em virtude dêste contrato ficou pertencendo à referida Companhia a construção e exploração das linhas de «LESTE» e de «NORTE», como tivemos ocasião de ver.

Porém durante todo o periodo que decorre até 1894, data do célebre Convénio com os credores da Companhia, obteve a Companhia Real outras concessões, tôdas elas moldadas sôbre o contrato de 1859.

Em virtude dessas concessões ficaram sujeitas à Companhia as seguintes linhas:

- 1.º — *Ramal de Cáceres* — concessão feita nos termos do decreto de 19 de Abril de 1877.
- 2.º — *De Lisboa a Sintra e Tôrres Vedras* — concessão de 10 de Julho de 1882.
- 3.º — *De Tôrres Vedras à Figueira da Foz e Alfarelos* — contrato de 23 de Novembro de 1883, autorizado nos termos da lei de 2 de Maio de 1882.
- 4.º — *Ramal de Coimbra* ⁽¹⁾ — contrato de tres-

(1) O Ramal de Coimbra, que fazia parte da concessão feita pelo Governo à Sociêté Financière em 3 de Agosto de 1878, passara para a Companhia da Beira Alta em 8 de Janeiro de 1879. Porém o contrato de 3 de Agosto de 1878 continuou a ficar em vigor, no que se refere ao ramal de Coimbra, em relação à própria C. P. como se diz no contrato de transpasse de 23 de Novembro de 1883.

- passa entre a Companhia dos Caminhos de Ferro Portuguezes da Beira Alta e a Companhia Real dos Caminhos de Ferro Portuguezes, celebrado em 22 de Novembro de 1883 aprovado por portaria de 23 de Novembro de 1883.
- 5.º — *Linha da Beira Baixa* — concessão resultante do contrato definitivo de 29 de Julho de 1885⁽¹⁾.
- 6.º — *Ramal de Santa Apolónia a S. Domingos de Benfica* — Alvará de 7 de Julho de 1886.
- 7.º — *Ramal de Cascais e Linha Urbana* (Alcântara a Campolide) — Alvará de 9 de Abril de 1887.

Tôdas estas condições, não diferem, substancialmente da que foi feita pelo contrato de 14 de Setembro de 1859, e até, em algumas delas, se encontram referências expressas a êste contrato.

É o que succede com os Ramais referidos nos n.ºs 1, 6 e 7, que são concedidos em obediência ao art. 33.º dêsse contrato e que não necessitam de autorização do Govêrno nos termos do n.º 1 e

(1) A concessão desta linha atravessou as seguintes fases: Decreto de 6 de Outubro de 1883, abrindo novo concurso para a construção do Caminho de Ferro da Beira Baixa, em vista do anterior de 2 de Agôsto ter sido declarado sem efeito; contrato provisório com a Companhia Portuguesa, celebrado em 15 de Novembro de 1883; Lei de 26 de Maio de 1884 exigindo, para a aprovação definitiva do contrato, que se modificassem os Estatutos da Companhia dando maioria aos administradores portuguezes; Alvará de 25 de Junho de 1885, aprovando a referida modificação dos Estatutos; e finalmente o contrato definitivo de 29 de Julho de 1885.

§§ 1.º e 2.º do art. 2.º do também já citado decreto de 31 de Dezembro de 1864, sendo por isso justificável a forma do Alvará que reveste a concessão. Quer dizer que a construção destes ramais estava já prevista no próprio contrato inicial de 14 de Setembro de 1859, ficando a elle submetida a construção e exploração dos referidos ramais e beneficiando portanto da sanção da lei de 5 de Maio de 1860 que aprovava o referido contrato.

De uma maneira geral a única diferença que se encontra nas referidas concessões é quanto aos subsídios fornecidos pelo Estado; nesta matéria verifica-se como que uma hesitação entre os sistemas da *subvenção quilométrica e o da garantia de juro*. Assim ao contrário das Linhas de Norte e Leste e das restantes linhas referidas, a Linha da Beira Baixa e a de Tôrres Vedras à Figueira da Foz e Alfarelos ficaram tendo garantia de juro, de que derivaram conseqüências com repercursão no Convénio como veremos.

Note-se porém que, quanto aos Ramais, não há lugar a qualquer espécie de subvenção, como já dizia o art. 33.º do contrato de 14 de Setembro de 1859, e como repetem os respectivos Alvarás de concessão; porém em relação ao Ramal de Coimbra, encontramos uma *subvenção quilométrica* de 23.000\$00, fixada no contrato de trespasse, aprovado como dissémos, pela Portaria de 23 de Novembro de 1883, o que contraria o disposto no citado art. 33.º e estabelece uma desigualdade quanto à construção dos restantes Ramais.

A divergência tem talvez uma explicação: é que a construção do Ramal de Coimbra não foi immediatamente concedida à Companhia Portuguesa

mas sim a uma outra empresa, a *Société Financière*, sendo portanto justificável a subvenção quilométrica concedida a esta empresa.

Sendo assim, o referido art. 33.^o não era de aplicar, visto só se reportar às concessões de ramais de alimentação da circulação das linhas concedidas pelo contrato de 14 de Setembro e desde que essas concessões fossem feitas à *mesma empresa*, isto é, à *Companhia Portuguesa*.

Não se compreende porém porque é que o Governo, ao aprovar o trespasso do Ramal para a C. P. na portaria de 23 de Novembro de 1883, não revogou a subvenção quilométrica concedida.

Antes de entrarmos na apreciação do Convénio de 1894, não queremos deixar de fazer uma referência especial ao decreto de 31 de Dezembro de 1864, a que já aludimos, e que, a-pesar-de não visar directamente a Companhia Real dos Caminhos de Ferro Portugueses, contém, com generalidade, disposições do máximo interesse sobre construção, exploração e policia das linhas férreas.

Este decreto, que até hoje tem sido considerado como Estatuto Jurídico dos Caminhos de Ferro, e que influenciará o novo Estatuto em preparação, é mais um elemento, como já tivemos ocasião de dizer, que nos permite apreciar o grau de interferência do Estado na construção e exploração das linhas pelas empresas particulares, demonstrando-nos que não nos encontramos em face do sistema da livre concorrência.

Previsto já pelo próprio espírito do contrato de 14 de Setembro (art. 73.º, 1.ª parte) tem o referido decreto quatro títulos.

O primeiro, intitulado *direitos e obrigações do Estado e da Administração pública relativamente à construção e exploração dos Caminhos de ferro*, contém preceitos que dão ao Estado uma certa interferência e fiscalização sôbre a construção e exploração das linhas férreas, se bem que feita por empresas particulares. Quer dizer o próprio Estado, a-pesar-de haver concessão, regulamenta e disciplina a organização dos Caminhos de ferro, para evitar todos os excessos derivados da livre concorrência.

O título segundo chama-se *Obrigações e direitos das empresas*, e nêle vêm cuidadosamente regulamentada principalmente a responsabilidade civil das empresas, e a responsabilidade penal dos seus agentes por desastres e acidentes de que sejam imputáveis, estipulando-se a competência dos respectivos tribunais portuguezes, sem prejuízo do que se achar determinado sôbre a competência do juiz arbitral para a resolução das questões emergentes da inteligência e execução dos contratos de concessão.

O *título terceiro* refere-se aos direitos e obrigações dos proprietários confinantes com as linhas férreas, dos passageiros e de outros.

E finalmente o *título quarto*, denominado «*Disposições gerais*», depois de se referir à questão de quais os tribunais competentes para o julgamento dos litígios a que o caminho de ferro pode dar lugar, contém algumas disposições tendentes a evitar que o funcionamento dos serviços sofra quaisquer interrupções, incompatíveis com a natu-

reza de serviço público dos transportes realizados por caminhos de ferro.

E assim, além de se eximirem os empregados dos serviços das linhas férreas do exercício da função de jurados, encontra-se no título IV um preceito importante, o do art. 38.º, diz assim:

« Não pode ser penhorado nem arretado ou embargado o material circulante, as máquinas, instrumentos e utensílios das oficinas, os materiais e edificações destinados á conservação, guarda, segurança e exploração dos caminhos de ferro. »

Veremos, depois, quando apreciarmos o Convénio, o alcance e uma aplicação dêste preceito, que por agora nos limitamos a transcrever.

2.º PERÍODO

DE 1894 A 1931

O 2.º Período que traçámos na vida da Companhia Real dos Caminhos de Ferro Portugueses é dominado pelo chamado Convénio de 1894, celebrado entre a Companhia e os seus crêdores.

Durante o 1.º Período, desde a constituição da Companhia pela aprovação dos seus Estatutos em 22 de Dezembro de 1859, até 9 de Abril de 1887, data das concessões dos Ramais de Cascais e de Lisboa a Campolide (linha urbana) foi a Companhia aumentando pouco a pouco a rêde dos seus

serviços, obtendo a construção e exploração das linhas que já referimos.

Este incremento da actividade da Companhia traduziu-se, naturalmente, na necessidade do aumento do seu capital social, pelo que em 22 de Setembro de 1887 houve uma modificação nos Estatutos, elevando-se o primitivo capital social de 6.300:000\$000 réis ou 35:000.000 francos, correspondente a 70.000 acções de 90\$000 réis ou 500 francos, para 9.000:000\$000 réis ou 50:000.000 francos, correspondente a 100.000 acções de igual valor.

E permitindo além disso os Estatutos que se recorresse também ao capital de obrigações, utilizou a Companhia este processo para obter os fundos necessários à montagem dos seus serviços.

Quer dizer, a Companhia recorreu ao empréstimo. Semelhante operação é financeiramente justificável. Na verdade, para a realização das obras a que se propunha a Companhia Real, era impossível encontrar imediatas disponibilidades. Por isso recorrer ao crédito para as despesas do primeiro estabelecimento — portanto de carácter extraordinário — montar um serviço de carácter produtivo e procurar posteriormente fazer face aos encargos resultantes do empréstimo com o próprio rendimento do serviço, é medida que nada tem de criticável. É até, digámos, uma maneira de diluir os encargos pelo tempo fora e que permite a fácil obtenção de capitais para a realização de obras custosas. As companhias obtêm os seus capitais, e o capitalista receberá o seu juro fixo, assegurado pelas garantias oferecidas no próprio acto da emissão.

Mas quando tudo justificava que, pelo aumento

da sua rêde de exploração e pelo conseqüente aumento dos lucros brutos, a Companhia estaria apta a fazer face aos encargos contraídos para com os seus crêdores, a sua má administração levou-a à beira da falência. E isto numa época em que, entre nós, os caminhos de ferro se encontravam numa situação deveras privilegiada, pois nem se verificavam os excessos resultantes da livre concorrência, que, como dissémos, se achava legalmente disciplinada, nem existia a perniciosa concorrência dos outros meios de transporte, principalmente terrestres, visto que êstes só muito mais tarde se desenvolveram. Quer dizer, não havia que lutar com a super-abundância de transportes, que hoje, como disse o Dr. Fêzas Vital numa notável conferência, lançou a Companhia Portuguesa em grave crise.

Pois mesmo assim a Companhia encontrou-se a braços com grandes dificuldades com os seus crêdores, vendo-se obrigada a celebrar um acôrdo, com feição de *concordata*, cujo cumprimento constituiu, durante longos anos, a única preocupação da Companhia. Na verdade só muito mais tarde é que se procurou aumentar a rêde ferroviária, obtendo a construção e exploração de algumas linhas.

Para termos uma idéia da péssima situação da Companhia podemos dizer, que as suas obrigações, de valor nominal de 90\$000 réis, se encontravam no mercado por preços muito abaixo do par; assim as de 3^o/_o eram cotadas a 18\$540 réis, as de 4^o/_o a 23\$400 réis, as de 4¹/₂^o/_o 1.^a série a 37\$125 réis e as de 2.^a e 3.^a séries a 27\$450 réis.

Não vamos apreciar aqui as causas que levaram a Companhia a êste estado angustioso, mas

unicamente estudaremos as medidas promulgadas para o remediar e resolver.

Somos assim chamados a examinar a Convenção celebrada entre a Companhia Real dos Caminhos de Ferro Portugueses e os seus crêdores, na qual se procurou fazer face, na medida do possível, às legítimas reclamações destes sem prejuízo para o interesse público na exploração do serviço.

Foi porém esta convenção celebrada em harmonia com um importante diploma, regulador do regimen de falência das companhias de Caminho de Ferro, o decreto de 9 de Novembro de 1893, e por isso começaremos pela sua análise, antes de entrarmos na apreciação do Convénio.

Antecedentes do Convénio

Já por decreto de 21 de Abril de 1892 o Governo fôra obrigado a nomear uma Comissão que administrasse provisoriamente a Companhia Real dos Caminhos de Ferro Portugueses, satisfazendo assim as instâncias do próprio Conselho de Administração.

E esta nomeação era tanto mais urgente, quanto é certo que os crêdores tinham promovido várias penhoras contra a Companhia, nos bens não mencionados no art. 38.º do Decreto com força de lei de 31 de Dezembro de 1864⁽¹⁾, pretendendo-se

(1) «Não pode ser penhorado nem arrestado ou embargado o material circulante, as máquinas, instrumentos e utensílios das oficinas, os materiais e edificações destinados à conservação, guarda, segurança e exploração dos caminhos de ferro.»

assim penhorar as próprias receitas das linhas necessárias à sua conservação e exploração.

Não julgou o Governo necessário providenciar àcerca da impenhorabilidade dessas receitas, e designadamente incluí-las no art. 38.º do Decreto de 31 de Dezembro de 1864, por isso que essa impenhorabilidade já estava no próprio espírito e preceituado do contracto de 14 de Setembro de 1859.

Na verdade no relatório do Decreto de 21 de Abril de 1892 diz-se que essa penhora, a ser admissível, contrariava o disposto em vários preceitos do contrato de 14 de Setembro de 1859 e designadamente impedia que a Companhia mantivesse em bom estado durante o tempo da concessão, todo o seu material fixo e circulante, para depois o entregar ao Estado (art.ºs 25.º e 26.º), era incompatível com o direito reconhecido ao Estado, de se apropriar dessas receitas para mandar proceder às reparações ordinárias e extraordinárias quando a Companhia, devidamente intimada, se recusasse a fazê-las, (art. 66.º) e não permitia que o Estado, provisoriamente, continuasse a exploração, por conta da Empresa, quando esta interrompesse total ou parcialmente a respectiva exploração (art. 67.º).

Por estas razões o Governo limitou-se a nomear a referida Comissão Administrativa para providenciar àcerca da situação embaraçosa em que se encontrava a Companhia e designadamente defender os interesses do Estado, crêdor de 5.000:000\$000 a 6.000:000\$000 de réis.

E nêsse sentido logo em 27 de Julho de 1893 ⁽¹⁾

(1) O decreto com força de lei de 21 de Abril de 1892, só fôra publicado no *Diário do Governo* n.º 69 de 1893.

foi promulgada uma carta de lei em que se autorizava o Governô, nos termos do art. 1.º, a tomar as medidas necessárias para assegurar o reembolso das quantias devidas ao Estado, e, em geral, para se regularizar a situação da Companhia, podendo para isso recorrer-se a uma *conversão das obrigações* existentes criando-se novas obrigações e dando aos obrigacionistas representação na Administração.

Veremos depois que foram êstes dois factos — a *conversão das obrigações* e a *representação dos obrigacionistas na Administração* — que constituiram os pontos culminantes do Convênio de 1894 e dos conseqüentes Estatutos. Nessa altura faremos sôbre o assunto as considerações devidas.

Mas até aqui ainda não estava regulada, prática e eficientemente, a maneira ou o processo de se tornarem efectivas as medidas destinadas a resolver a embaraçosa situação da Companhia. Esta encontrava-se por assim dizer à beira da falência e por isso urgia que se legislasse sôbre êste assunto de maneira a, sem prejuízo do interêsse geral, se dar satisfação à situação dos crêdores.

Foi isso que veio fazer o decreto de 9 de Novembro de 1893, de que o Convênio de 1894 não é senão um prolongamento ou uma ampliação, como se verá, visto constituir um efeito da sentença declaratória da cessação de pagamentos⁽¹⁾.

Êste decreto, como resulta da leitura do seu relatório, é dominado pela idéa de que as empresas ferroviárias por isso mesmo que colaboram na realização dum serviço público, não podem estar sujeitas a sofrer interrupção no funcionamento dos

(1) Ver pág. 70.

seus serviços, competindo por isso ao Estado evitar que os embaraços financeiros dessas empresas levem os seus credores a praticar quaisquer actos que afectem a continuidade e regularidade dos serviços.

Nesse sentido a declaração da falência é medida que sô em último caso deve ser adotada e, mesmo assim, ela não suspende a exploração, que continuará debaixo da orientação de um conselho fiscal, até que haja nova adjudicação ou que o próprio Estado tome posse das linhas.

Antes porém de se chegar a êste extremo, todos os esforços devem ser empregados para se conseguir um acôrdo ou convenção entre os credores e a empresa.

Quer dizer que se estabelecia, para as empresas ferroviárias, e em relação à sua falência, um processo diferente do que comumente vinha estabelecido no Código Commercial pois que, não só se teriam que atender os interesses dos credores e da empresa, mas também, e principalmente, os interesses do público.

Examinemos um pouco o caminho que o decreto de 9 de Novembro traça para obter o acôrdo concordatário ou a respectiva declaração de falência, que foi o que se seguiu para elaboração e aprovação do *Convênio de 1894*.

Começa o decreto por nos dizer, em concordância com o art. 745.º do Código Commercial, que as Companhias ferroviárias concessionárias serão demandadas no juizo da sede da sua administração, observando-se porém sempre *as clausulas e condições do contrato ou concessão*, as leis e regulamentos respeitantes a caminhos de ferro (decreto de 31 de

Dezembro de 1864) e as regras constantes do próprio decreto. E em seguida no art. 2.º, para evitar quaisquer dúvidas, se bem que isso já resultasse do artigo anterior, referem-se os bens que podem ser penhorados por dividas da Companhia, verificando-se que se trata sempre de bens cuja apreensão não prejudica o funcionamento normal da empresa, com referência expressa à impenhorabilidade dos rendimentos ou receitas brutas.

É porém no art. 3.º que se alude ao facto que marca o início de todo o procedimento contra as Empresas. Esse facto é a «CESSAÇÃO DE PAGAMENTOS».

Esta cessação declarada pelo juiz do Tribunal competente, pode ser pedida por *qualquer obrigacionista ou legitimo crédor, pela própria Companhia ou por comunicação official do Govêrno.*

Quando a cessação de pagamentos fôr requerida pelos credores ou pela própria Companhia, seguir-se-á o processo constante dos vários número se parágrafos do art. 3.º, processo esse tendente a demonstrar a insolvabilidade da Companhia; mas se a cessação fôr requerida pelo Govêrno, exhibindo documento comprovativo de que a Companhia não está em situação de satisfazer os seus compromissos, ela será imediatamente declarada independentemente de qualquer formalidade (n.º 2.º do art. 4.º).

Nêste último caso será nomeada pelo Govêrno uma Comissão que administrará a Empresa e poderá propôr os acôrdos necessários à reconstituição desta (art. 8.º e § 2.º).

Os efeitos da sentença declaratória da cessação de pagamentos, depois de publicada no Diário do Go-

vêrno, vêm em seguida referidos no art. 5.º e seus números e são:

1.º — A imediata suspensão das execuções pendentes contra a Companhia e o impedimento de instauração de processos da mesma natureza;

2.º — a obrigação, da parte da Companhia, de apresentar no prazo de dois meses *um projecto de convenção com os credores*;

3.º — a obrigação de serem depositadas na Caixa Geral ou no Banco de Portugal as receitas líquidas da exploração das linhas de que a empresa seja concessionária.

Seguidamente o projecto de convenção, elaborado em obediência ao disposto no n.º 2.º do art. 5.º será enviado ao juiz, que convocará os credores para se proceder à sua *aprovação* ou *rejeição*, sendo necessário, para a aprovação, voto favorável de credores representantes de dois terços do total do passivo da Companhia.

São estas as formalidades estabelecidas pelo decreto de 9 de Novembro para resolver as situações de deficiência financeira das Empresas ferroviárias. Só depois de applicadas é que seria legítimo, em último recurso, a declaração do estado de falência. Na verdade o artigo 11.º estabelece que a «Companhia será declarada em estado de falência:

1.º — Se não apresentar, no prazo de dois meses a contar da declaração da cessação de pagamentos, qualquer projecto de acôrdo com os credores;

2.º — Se o Govêrno não aprovar a convocação proposta;

3.^o — Se a convenção fôr regeitada pelos credores;

4.^o — Se, uma vez aprovada e homologada pelo Tribunal, não fôr cumprida pela Companhia.

Ora, para a elaboração do Convénio, foi êste processo que se seguiu.

E assim, por sentença de 13 de Novembro de 1893, o Tribunal do Comércio de Lisboa, por solicitação do Governo, declarou a Companhia em estado de cessação de pagamentos, nomeando o Governo imediatamente uma Comissão para administrar e elaborar os *projectos de convenções com os credores*, sendo portanto exonerada do seu mandato a comissão que provisoriamente tinha sido nomeada pelo decreto de 21 de Abril de 1892.

Dentro do prazo regulamentar de dois meses apresentou a referida Comissão um projecto de convenção, que, aprovado pelo Governo por decreto de 11 de Janeiro de 1894, foi enviado ao Tribunal em 12 de Janeiro para que se procedesse à convocação dos credores para emitirem o seu voto.

Era o passivo da Companhia representado por uma soma de perto de 91:000.000\$000 réis, distribuída entre *credores obrigacionistas, Estado, Credores por divida fluctuante e Companhias Espanholas*, estas credoras de 1:300.000\$000, em virtude de contratos celebrados com a companhia portuguesa.

De todos êstes credores os mais importantes eram os obrigacionistas, só por si representando mais de 50 % dos créditos; e foram êles que, não satisfeitos com o projecto de convenção apresentado, discutiram em Paris com a Comissão Administrativa uma modificação da convenção primitiva,

que se transformou definitivamente no projecto de convenção e Estatutos, assinado em Paris a 4 de Maio e em Lisboa a 10 de Maio de 1894.

Este projecto de Convenção, depois de sancionado pelo Govêrno em 16 de Maio de 1894, foi aprovado pelos credores, representando maioria superior aos $\frac{2}{3}$ exigidos pelo decreto de 9 de Novembro de 1893, e, homologado pelo Tribunal, em 11 de Outubro de 1894, constituiu o CONVÊNIO de 1894; os Estatutos, que do Convénio fazem parte, só foram aprovados um pouco mais tarde, por Alvará de 30 de Novembro de 1894.

O CONVÊNIO DE 1894

A convenção celebrada em Maio de 1894 entre a Companhia Real e os seus credores, compreende a *Convenção* propriamente dita, contendo as medidas acordadas para os respectivos pagamentos aos vários credores da Companhia e os *Novos Estatutos* onde se fizeram as modificações em harmonia com o modo de efectivação desses pagamentos, sendo a mais importante a *intervenção dos obrigatários* na administração.

Os credores da Companhia Real eram à data da celebração do Convénio, e segundo documentos fornecidos pela própria Companhia para informação do tribunal, os seguintes:

QUADRO N.º 1

CREDORES OBRIGACIONISTAS

Obrigações de 3 0/0

577.069 — Obrig. do valor nominal de 90\$000, incluindo o valor de coupons vencidos até 31 de Outubro de 1893 e não pagos 55:052.382\$600

Obrigações de 4 0/0

97.796 — Obrig. idem, idem, idem. 9:505.771\$200

Obrigações de 4 1/2 0/0

142.762 — Obrig. idem, idem, idem, incluindo 94.510, 1.ª série, privilegiadas, emissão de 1886, Beira Baixa. 14:004.952\$200 78:563.106\$000

DIVIDA FLUCTUANTE

Vários credores incluindo o Estado, com juro de 5% até 31 de Dezembro de 1893	10:079:332\$681	10:079.332\$681
---	-----------------	-----------------

COMPANHIAS ESPANHOLAS

Caminhos de ferro de Oeste, Grande Centro Espanhol e Sociedade Madrid, Cáceres, Portugal	1:356.520\$851	1:356.520\$851
---	----------------	----------------

Nos mapas de onde extraímos estes números ainda figura um crédito de 997.000\$000, proveniente do reembolso a fazer ao Estado da importância da garantia de juro referente às linhas da Beira Baixa e Oeste; mas este crédito não figura na Convenção visto não se tratar de um crédito imediatamente reembolsável, e pelo qual não respondia toda a massa do devedor, mas unicamente o rendimento de certas linhas.

As obrigações indicadas neste mapa, representavam as existentes à data do Convénio, deduzidas as amortizadas, existentes em caução ou em carteira, visto representarem valor morto. Dessas obrigações eram privilegiadas as de 4% e 94.510 da 1.^a série de 4 1/2%. As primeiras tinham privilégios e direitos especiais concedidos sobre todos os terrenos conquistados ao Tejo, conforme se estipulara na emissão e de acordo com o Alvará de 9 de Abril de 1887; as segundas, isto é, as 94.150 da 1.^a série de 4 1/2% chamadas da «emissão de 1886, Beira Baixa», tinham privilégio sobre as receitas líquidas da linha da Beira Baixa, sobre o usufructo dessa concessão, sobre o valor do respectivo material circulante e especialmente sobre

a garantia de juro dada pelo Estado, em harmonia com o contrato de 29 de Julho de 1885, artigo 27.º

As obrigações de 3%, e as restantes 48.252 de 4 1/2% 2.ª e 3.ª séries não eram privilegiadas.

Ora que fez a Companhia para solver estes compromissos?

Creou novas obrigações, todas privilegiadas, de capital de 500 francos oiro ou 400 marcos oiro amortizáveis ao par, de juro idêntico às antigas, mas dividindo-as em obrigações do 1.º grau e do 2.º grau, as primeiras de juro fixo de 3%, 4%, 4 1/2%, e as segundas de juro variável até igual taxa.

Estas novas obrigações (§ 1.º da Base 1.ª do Convénio) quer do 1.º quer do 2.º grau — mas estas subordinadas áquelas — eram privilégios creditórios, nos termos do art. 878.º do Código Civil, até sua completa amortização.

Quer dizer, que os credores obrigatários tinham preferência para serem pagos em concorrência com outros credores, independentemente do registo dos seus créditos, e ainda que esses credores fossem pignoratícios, hipotecários ou mesmo titulares de qualquer outro privilégio creditório.

Estes privilégios creditórios, ainda nos termos do § 1.º da Base 1.ª, eram, mobiliários, imobiliários, especiais, constituindo uma classe, donde se depreende que não estavam affectos ao pagamento das dívidas da Companhia todos os seus bens mobiliários e imobiliários, mas unicamente certas categorias destes bens, visto que, caso contrário o privilégio creditório mobiliário seria geral, nos termos do n.º 2.º do § 1.º do art. 879.º do Código Civil.

E assim ressaltavam-se expressamente os pri-

vilégios já concedidos para as 94.150 obrigações de $4\frac{1}{2}\%$, emissão de 1886 Beira Baixa, e para as obrigações de 4% privilégios êstes que já existiam e que se mantinham em concorrência com os novos privilégios concedidos, mas unicamente em relação áquelas obrigações a que diziam respeito.

O número de obrigações emitidas foi como segue:

QUADRO N.º 2

DE 1.º GRAU (juro fixo)

de capital nominal de 500 francos oiro, ou 400 marcos, juro de 3%	492.410
Idem, idem, idem, juro de 4%	32.599
Idem, idem, idem, juro de $4\frac{1}{2}\%$	16.084

DE 2.º GRAU (juro variável)

de capital nominal de 500 francos oiro, ou 400 marcos, oiro, juro até 3%	371.379
Idem, idem, idem, juro até 4%	65.198
Idem, idem, idem, juro até $4\frac{1}{2}\%$	32.168

Em face dêste quadro de obrigações, vejamos como o Convênio estabeleceu o pagamento aos credores, sendo para isso necessário separar os credores obrigatários de todos os restantes.

Para pagamento aos *credores por dívida fluctuante*, incluindo o Estado, e para o pagamento às *Companhias Espanholas*, retiraram-se, das 492.410 obrigações de 3% , 1.º grau, 212.210, que tiveram o seguinte destino:

QUADRO N.º 3

Para resgatar todos os encargos contraídos com as Companhias Espanholas, em harmonia com os contratos de 15 de Dezembro de 1892 e em 4 de Dezembro de 1893.		63.714
Para pagamento dos créditos do Estado	72.718	
Para pagamento dos restantes credores por dívida fluctuante	<u>59.629</u>	132.347
Para constituição do fundo da caixa de reformas e pensões dos empregados da Companhia		1.282
Reserva extraordinária		<u>14.867</u>
		<u><u>212.210</u></u>

Com a entrega destas obrigações a êstes credores ficavam cumpridos pela Companhia todos os encargos, compromissos ou responsabilidades respeitantes às respectivas dívidas, que assim se tinham de considerar extintas (bases VI § único, VIII e X). Fez-se uma consolidação.

Por êste processo a Companhia Real, e em relação aos credores por dívida fluctuante, fazia, digamos, um empréstimo forçado, visto converter dívida a curto prazo, e portanto imediatamente exigível, em dívida a longo prazo, dado que a amortização se fazia no máximo de 150 semestres, ou sejam 75 anos. Quer dizer, era um empréstimo forçado mascarado, visto se entregarem a credores, cujos créditos eram imediatamente exigíveis, títulos representativos de créditos de vencimento incerto e mais ou menos longinquo.

Para a Companhia semelhante operação não deixava de ser vantajosa, dado que representava um meio de desafogar a sua Tesouraria, onerada

por possíveis pagamentos imediatos; e para os credores era na verdade um processo mais vantajoso, do que os riscos e incertezas resultantes dum rateio em caso de falência, além de representar para êles uma colocação de capital segura, não só porque a própria indústria transportadora tendia a desenvolver-se e a prosperar, mas ainda se considerarmos que as obrigações emitidas eram acompanhadas de garantias suficientes para assegurar o seu juro e amortização.

Em relação aos credores obrigacionistas o Convênio fez uma conversão, ainda que moderada, pois trocou os títulos existentes por outros de encargos menores, dado que os títulos de 2.º grau tinham juro variável, o que permitia sempre à Companhia moldar-se um pouco às circunstâncias.

A Conversão fez-se na seguinte base:

As 94.510 obrigações de $4\frac{1}{2}\%$, Beira Baixa, emissão de 1886, privilegiadas como já dissémos, foram trocadas como diz o n.º 2 da Base XIII por outros tantos títulos do 1.º grau, 3% , juro fixo, privilegiados nos termos do n.º 1.º da Base 1.ª do Convênio, mantendo-se além disso os privilégios especiais que essas obrigações já tinham sôbre as linhas da Beira Baixa, nomeadamente sôbre a garantia de juro, o que fez com que estas obrigações tivessem preferência sôbre todas as obrigações privilegiadas existentes de 1.º e 2.º grau (§ 2.º da Base I).

As obrigações restantes, isto é, 577.069 de 3% , 97.797 de 4% e 48.252 de $4\frac{1}{2}\%$,⁽¹⁾ foram trocadas

(1) As obrigações de $4\frac{1}{2}\%$ eram, como dissemos no quadro n.º 1, 142.762; mas subtraindo as 94.510 trocadas por 3% restam-nos 48.252.

por obrigações novas, na base de 3 obrigações antigas por 3 obrigações novas, sendo uma de 1.º grau e duas do 2.º grau, dentro do mesmo juro e capital.

Assim por exemplo, para resgatar as obrigações de 4⁰/₀ temos:

Obrigações existentes e a resgatar	Obrigações creadas pelo Convénio para efectuar o resgate
97.797	32.599 — 1.º grau
	65.198 — 2.º grau
	<hr/> 97.797

Estas 97.797 obrigações antigas de 4⁰/₀ foram trocadas por igual número de obrigações novas, mas sendo esse número representado por $\frac{1}{3}$ de obrigações do 1.º grau, e $\frac{2}{3}$ de obrigações do 2.º grau.

Identicamente se procedeu em relação às 577.069 obrigações de 3⁰/₀ e às 48.252 de 4¹/₂ %.

Com a criação das obrigações do 2.º grau, que ficaram representando $\frac{2}{3}$ do número total das obrigações da Companhia, excluidas as 212.210 referidas no quadro n.º 3 e as 94.510 correspondentes a igual número de obrigações da emissão de 1886, Beira Baixa, compreende-se perfeitamente a vantagem que desta operação adveio para a Companhia. Na verdade o juro destas obrigações de 2.º grau era variável, dependendo a sua fixação da situação financeira e dos lucros de exploração da empresa, que assim afastava o pêsso de um encargo certo anual com o movimento das obrigações. E nêsse sentido a alinea e) do § 1.º da Base III

previa para as obrigações do 2.º grau um juro de $1\frac{1}{2}$, 2 e $2\frac{1}{4}$ por cento, que só *eventualmente* seria completado até 3, 4 e $4\frac{1}{2}$ por cento, nos termos da alínea f) § 1.º e do § 2.º da mesma Base III.

Únicamente se poderia objectar que com esta variabilidade do juro das obrigações, estas passariam a ter características de *acções*, visto que precisamente a distinção entre umas e outras reside na variabilidade do dividendo das acções e na fixidez do juro das obrigações.

Porém o argumento não colhe, visto que há outros elementos de distinção entre as acções e obrigações sem ser o referido.

Assim o obrigacionista é um crédor que concorre com os outros credores para o pagamento do seu crédito, ou que pode mesmo ter qualquer privilégio ou garantia que lhe dê preferência, ao passo que o acionista só tem direito sôbre a massa social quando os credores estiverem reembolsados; o dividendo, para o acionista, é infinitamente variável, dependendo unicamente dos lucros da empresa, ao passo que o juro, para o obrigacionista, mesmo quando variável, tem limites.

Portanto a criação de obrigações de juro variável não as transforma em acções, se bem que constitua uma excepção aos princípios de direito comum. Geralmente na prática, êste processo é usado por sociedades que se encontram em má situação financeira ou à beira da falência e que assim conseguem novas possibilidades de vida.

Foi o que sucedeu com a Companhia Real dos Caminhos de Ferro Portugueses.

Para que porém os credores, pagos pela entrega de obrigações, ficassem ainda mais assegurados quanto à solvabilidade dos títulos, estabelecia o

Convénio na Base III que, «enquanto os produtos anuais da Companhia não chegassem para os fundos de amortização semestral e juro, de ambos os grupos de obrigações, nada poderia aplicar-se para amortização ou dividendo das acções⁽¹⁾ ou para qualquer dotação do fundo de reserva da Companhia», com excepção do caso previsto na alínea e) do § 1.º da referida base, que se refere a um fundo de reserva especial.

E assim nessa Base III estabelecia-se em seguida, que da receita líquida se separaria o suficiente para prover ao pagamento da amortização e juro das obrigações do 1.º grau, para efectuar a amortização das obrigações do 2.º grau, para garantir, para estas obrigações, um mínimo de juro de $1\frac{1}{2}$, 2 e $2\frac{1}{4}$ por cento, e se possível fosse, separar-se-ia a quantia necessária para completar até 3, 4 e $4\frac{1}{2}$ por cento o juro das obrigações do 2.º grau.

As obrigações do *primeiro grau* tinham além disso o seu juro e amortização garantido, caso não chegassem as receitas, pelo recurso à reserva especial, sendo agora perfeitamente visível a diferença entre as obrigações do 1.º e 2.º grau, visto que para estas, em idênticas circunstâncias, só podia recorrer às disponibilidades dos exercícios seguintes.

Não há dúvida que os credores, para aprovarem o Convénio exigiram grande cópia de vantagens e privilégios, que os colocaram numa posição de franca superioridade em face dos acionistas, ainda aumentada, se atendermos a que os obrigacionistas ficaram tendo, nos termos dos Estatutos, larga par-

(1) Nestes termos, os acionistas, a partir do Convénio, só em 1911 receberam um escasso dividendo de 2%.

ticipação no Conselho de Administração, como veremos.

E para terminar diremos que, na Base XVI, se resalvavam expressamente todos os contratos de concessão referentes à Companhia Real e nomeadamente a parte desses contratos referentes aos direitos do Estado sobre as linhas, aos prazos das respectivas concessões, ao direito assegurado ao Estado de fazer a remissão das linhas etc., tudo de harmonia com o art. 10.^o e § 1.^o e seus números do Decreto de 9 de Novembro de 1893, que expressamente exigiam que se mantivessem íntegros os direitos conferidos ao Estado pelas concessões anteriores.

Resta-nos fazer referência a um outro ponto do Convénio — a *participação dos obrigacionistas na Administração*.

Já no n.^o 2 do § 1.^o do art. 10.^o do Decreto de 9 de Novembro de 1893 se dizia que o Convénio garantiria a *participação dos obrigacionistas na Administração da Companhia*, e os Estatutos que fazem parte do Convénio, nos termos da sua Base XVII, expressamente se referem a essa participação, dando até maioria aos obrigacionistas.

Na verdade o art. 9.^o diz que a Companhia será administrada por 21 membros, dos quais 5 representam acionistas, 5 são nomeados pelo Governo e 11 são eleitos pela Assembleia Geral dos obrigacionistas, nos termos do art. 48.^o constituindo o chamado «*Comité de Paris*» funcionando como delegação do Conselho de Administração propriamente dito (art. 43.^o), mas com os mesmos poderes dos restantes administradores (art. 46.^o e 47.^o).

Que pensar desta ingerência dos obrigacionistas na Administração?

Ocorre-nos desde já dizer que essa ingerência contraria o disposto no art. 172.º do Código Commercial que, quanto às sociedades anónimas, expressamente diz que elas serão administradas por indivíduos eleitos entre os SÓCIOS. Ora sócios são os acionistas e não os obrigacionistas, que ocupam uma simples posição de credores; sócio é o indivíduo que participa nos lucros e perdas de determinada exploração, para a qual contribuiu com certo capital, e não o indivíduo que EMPRESTA dinheiro, esperando méramente uma retribuição mais ou menos fixa; o sócio ou acionista têm direito a uma certa quota parte do activo social, em caso de liquidação, quota parte essa que pode, em virtude da valorização, ser mesmo superior à sua efectiva entrada em dinheiro na massa social, ao passo que o obrigacionista ou prestamista tem simplesmente direito a receber os juros e a ser reembolsado do capital emprestado.

Para o obrigacionista a amortização das obrigações é indispensável, e uma vez feita, cessam todas as relações com a sociedade; para o acionista não há necessidade de amortização das acções, mas se se fizer não terminam as relações entre o acionista e a sociedade, visto que aquele continuará a ter direito à participação nos lucros enquanto durar a sociedade. O acionista é neste caso portador do que os francezes chamam «*action de jouissance*», ou seja, acções com coupon de usufruto, a que se refere o art. 62.º dos Estatutos.

Em virtude de tudo isto as legislações e a doutrina conferem aos sócios ou acionistas direito de voto nas assembleias gerais, e a elegibilidade para

os cargos de direcção; mas o obrigacionista, no dizer de um commercialista francês Copper Royer, «é um peregrino, com o qual os cidadãos romanos podem commerciar, mas que de nenhum modo tem acesso na cúria».

Então como é que os Estatutos da Companhia permitiam o ingresso dos obrigacionistas na Administração contra a expressa determinação da lei e contra a corrente doutrinária dominante?

Note-se em primeiro lugar que, se o nosso Código Commercial impedia aos obrigacionistas o acesso à administração, permitia-lhes no entanto uma certa fiscalização e ingerência nos negócios sociais, visto o art. 185.º dizer que «... os portadores de obrigações poderão assistir às assembleias gerais e discutir os assuntos dados para ordem do dia, sem tomar parte na deliberação...»

Quer dizer, o nosso Código, tal como a lei Belga de 18 de Maio de 1873, art. 88.º, não dá ao problema, como a maioria das legislações, uma solução tão rigorosa.

E posteriormente, a lei de 3 de Abril de 1896 veio permitir aos portadores de obrigações de Sociedades Anónimas, exercendo operações bancárias, que se reunissem em assembleia geral, idêntica à dos acionistas, para elegerem representantes que tomassem parte na administração, desde que cessasse o pagamento de juro e amortização das suas obrigações.

Ora situação idêntica tinha precisamente sido regulada, em relação às Companhias de Caminhos de Ferro, pelo art. 10.º § 1.º n.º 2 do decreto de 9 de Novembro de 1893, que permitia a participação dos obrigacionistas na administração, limitando-se pois

os novos Estatutos a obedecer ao disposto no referido preceito.

Estas disposições, dando participação aos obrigacionistas na Administração, são compreensivas e em certo modo justas, principalmente naquelas sociedades, como succede com as Companhias de Caminhos de Ferro, em que o capital acções é muito inferior ao montante das obrigações. Succede por isso que a exploração da empresa se faz a expensas do capital obrigações, que portanto corre todos os riscos, sendo por isso normal que esse capital esteja representado na Direcção.

E então em relação à Companhia Real, que, em virtude da sua má situação financeira, se vira obrigada a suspender pagamentos e a entrar em concordata com os credores, ainda é mais compreensível essa concessão aos obrigacionistas.

Na verdade estes tiveram de aceitar títulos de juro variável que, se bem que privilegiados, se traduziram para elles num prejuizo, sendo por isso justificável que em troca exigissem vantagens, entre elas a participação na Administração.

Se pelo Convénio e para salvar a Companhia, se entrou em concordata com os credores obrigacionistas, cerceando-lhes uma grande parte do juro dos seus capitais, dado que $\frac{2}{3}$ dos seus créditos ficaram representados, duma maneira geral, por obrigações do 2.º grau, que, se bem que privilegiadas, necessitavam de RECEITAS para fazer face aos seus encargos de juro e amortização, que não eram garantidos pelo recurso a quaisquer fundos de reserva, era natural que os obrigacionistas reclamassem participação activa na vida da Empresa, para salvaguardar os seus legítimos interesses.

Esta inovação, contida nos Estatutos, não era

porém contrária à lei, não só porque o Código a poderia implicitamente admitir, mas ainda porque era prevista pelo preceito expresso do art. 10.º § 1.º n.º 2 do Decreto de 9 de Novembro de 1893, como já dissémos.

Queremos fazer ainda uma observação.

Da circunstância dos obrigacionistas participarem na Administração também não resulta para elles qualquer semelhança com os acionistas. Na verdade poderia objectar-se que esta participação, juntamente com a variabilidade do juro das obrigações, fazia dos obrigacionistas verdadeiros acionistas.

Todavia não é assim.

Há entre os acionistas e obrigacionistas, como já referimos, diferenças extruturais, derivadas da diferente origem dos direitos de cada um; os direitos de acionista derivam da posse das acções, que lhe dão uma parte do activo social, ao passo que o obrigacionista é um crédor mutuário titular de direitos emergentes dum contrato de empréstimo.

Desta origem diversa resultam para uns e para outros certas conseqüências, meras traduções formais ou exteriores do conceito fundamental que acabámos de referir.

Ora é precisamente entre essas conseqüências que se podem incluir a *fixidez do juro das obrigações e a não participação na administração* para os obrigacionistas. E se, em determinada hipótese, estes dois factos, ou melhor, estas duas *características*, deixarem de existir em relação a determinados obrigacionistas, nem por isso se alterou a qualidade destes, visto que no fundo os seus direitos continuarão a ser emergentes dum contrato de empréstimo.

Além de que as características formais dos obrigacionistas, são em número superior áquelas que foram ofendidas pelo Convénio e pelos Estatutos (vidé pág. 72 e 75); e ainda o próprio principio da fixidez do juro não foi ofendido completamente pela criação das novas obrigações de 2.º grau, por isso que a variabilidade estabelecida decorria até um limite máximo de juro ($3\frac{0}{0}$, $4\frac{0}{0}$ e $4\frac{1}{2}\frac{0}{0}$), o que não se verifica nas acções, em que a variabilidade do dividendo é ilimitada.

Quanto à participação na Administração, devemos interpretá-la como uma garantia ou satisfação dada aos obrigacionistas, em virtude da desproporção existente entre o capital acções e o capital obrigações, este mais de 10 vezes superior áquele. Ora normalmente dá-se o contrário, visto que é o capital acções que serve de garantia ao capital obrigações.

É certo que este principio, na opinião dos juristas, não é applicável, designadamente às Companhias de Caminhos de Ferro, e precisamente por isso não devemos estranhar que os obrigacionistas destas tenham um conjunto de características que se afastem um pouco das regras gerais.

Como facilmente verificamos, atravez da exposição feita, o Convénio é todo elle informado pela idéa de beneficiar e favorecer os obrigacionistas, pois os sacrificios que lhes foram exigidos, são largamente compensados pelas vantagens oferecidas.

E este facto ainda avulta mais se atendermos a que nos Estatutos, apensos ao Convénio, vem

consignada, para a Companhia, *a proibição expressa de emissão de novas obrigações.*

Quer dizer que se retirava à Companhia a possibilidade de se lançar a quaisquer outras obras, a não ser, é claro, que as despesas de primeiro estabelecimento fossem custeadas pelas receitas próprias da exploração, o que era quasi impossível.

Se isto estava bem como disposição transitória, para permitir à Companhia consolidar a sua posição e firmar o seu crédito, e neste ponto o merecimento do Convénio foi manifesto, no entanto revelava-se, para o futuro, como um entrave ao desenvolvimento da empresa; concessões novas, linhas novas, e portanto esperanças de aumentar os lucros, eram impossíveis neste regimen concordatário.

E assim, durante um longo período de 30 anos, que vai até 1924, a Companhia não obteve exploração de novas linhas, limitando a sua actividade a uma cuidada administração em beneficio dos credores obrigatários.

Ora foi desta situação apertada e asfixiante creada pelo Convénio de 1894, que olhou talvez demasiadamente aos interesses dos credores, sem ter em linha de conta as naturais necessidades de expansão da própria Companhia, que se procurou sair com a redacção dos novos Estatutos, aprovados em 31 de Dezembro de 1931 pelo Decreto n.º 20.692, e obedecendo aos termos dum novo acôrdo celebrado com os credores, segundo as bases aprovadas pelo Decreto n.º 20.493 de 10 de Novembro de 1931.

Antes porém de estudarmos estes diplomas, e a nova situação deles emergente, — *o que constituirá o objecto do 3.º período que traçámos na vida da Companhia* — vamos fazer referênciã a uma série

de CONTRATOS celebrados entre 1924 a 1927, e em virtude dos quais a Companhia aumentou consideravelmente a sua rede de exploração, principalmente pela obtenção das linhas do «*Sul e Sueste*» e «*Minho e Douro*».

Os contratos de 1924 a 1927

Como já tivemos ocasião de dizer, a Companhia Portuguesa que, durante longos anos depois do Convénio, se limitou a administrar cuidadosamente as suas linhas, aumentou enormemente a sua rede ferroviária a partir de 1924.

Obteve assim mais as seguintes linhas:

- de *Coimbra a Serpins*, em 1924.
- *Ramal de Lamarosa a Tomar*, em 19 de Agosto de 1925.
- de *Setil a Vendas Novas*, em 29 de Julho de 1926.
- do *Sul e Sueste* e do *Minho e Douro*, em 11 de Março de 1927.

De todas estas linhas as mais importantes são as do Sul e Sueste e as do Minho e Douro, pela sua extensão e pelas regiões do país que servem; todo o Sul de Portugal, a partir do Tejo, e a importante região do Douro, passaram a estar sujeitas à exploração ferroviária da C. P.

Vamos por isso fazer uma referência ao modo como a Companhia obteve estas linhas, fazendo sobre esse assunto um leve comentário jurídico.

As linhas do Minho e Douro e Sul e Sueste eram exploradas directamente pelo Estado, em regie, constituindo os chamados Caminhos de Ferro do Estado.

Porém, em face da conveniência de as sujeitar à exploração por particulares,⁽¹⁾ foi o Estado autorizado, nos termos do art. 1.º do Decreto 12.684 de 19 de Novembro de 1926, a *abrir concurso entre as Companhias portuguesas, para a concessão da exploração das referidas linhas do Estado*, em harmonia com as bases anexas e êsse mesmo decreto.

Entre as Companhias que se apresentaram a concurso, foi preferida a *Companhia Portuguesa*, visto ser a Companhia que, pela sua situação e experiência, melhores garantias oferecia de uma boa administração. Nesse sentido, pelo decreto 13.260 de 9 de Março de 1927, art. 1.º, foi o Governo autorizado a *contratar com a Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses, a concessão da exploração dos Caminhos de Ferro do Estado*. E logo em 11 de Março de 1927 foi celebrado ente o Governo e a Companhia o *contrato de adjudicação da exploração das linhas férreas do Minho e Douro e Sul e Sueste*.

Ora é êste «contrato» que vai ser objecto de algumas considerações.

Quando fizemos referência ao contrato de 14 de Setembro de 1859, pelo qual a Companhia Portuguesa obteve as primeiras linhas férreas, explicámos largamente o emprêgo da palavra CONTRATO, e aí dissémos não ser essa a expressão mais adequada para designar a operação nêle contida.

(1) Expozemos a pág. 55 as vantagens resultantes da exploração por particulares.

Na verdade estávamos na presença de uma concessão dum serviço público, cuja natureza jurídica a recente técnica administrativa considerou mista, parte contratual e parte regulamentar — a convenção-lei.

E o facto de nessa altura essas concessões aparecerem com a forma e designação de contratos, explicava-se pela orientação da doutrina contemporânea, como também tivemos ocasião de dizer.

Agora, em 1927, numã época em que a nova técnica administrativa se encontra assente, volta a empregar-se a expressão CONTRATO, e daí justificar-se o nosso natural reparo.

Com efeito poderá julgar-se, em face do emprego da referida expressão «contrato» que ou a *concessão dum serviço público* não tem natureza *mista*, como se pretende, ou então a operação efectuada em 11 de Março de 1927 *não é a concessão dum serviço público*.

Ora não é assim, visto nenhuma das alternativas ser de aceitar.

Na verdade o acto de concessão continua a ser considerado pelos administrativistas como tendo natureza mista. A técnica francesa, creada e defendida por Duguit, Jèze, Bonnard, etc., continua a dominar o direito administrativo moderno e é seguida por todos os administrativistas portugueses.

Por outro lado, a operação efectuada em 11 de Março de 1927, entre o Govêrno e a Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses, refere-se a um «*serviço público*».

Como diz Jèze, ⁽¹⁾ existe serviço público «sem-

(1) Les principes généraux du Droit Administratif; III ed., pág. 2.

pré que, para dar satisfação regular e continua a determinadas necessidades colectivas, os agentes públicos podem aplicar processos de direito público, e quando a organização do serviço público pode ser modificada a todo o momento pelas leis e regulamentos, sem que nenhum obstáculo de ordem jurídica possa impedir essas modificações».

Esses processos de direito público, esse regimen de direito público caracteriza-se pela subordinação dos interesses privados ao interesse geral, de tal maneira que a organização do serviço é sempre modificável segundo as instâncias postas pelo interesse geral.

E a doutrina, com Jèze, considera que, em hipóteses concretas, a determinação da existência do serviço público, se faz examinando a *intenção dos Governantes*.

Quer dizer, é necessário ir averiguar, em cada hipótese, se foi intenção dos Governantes que determinadas necessidades colectivas fôsem satisfeitas pelo processo técnico do serviço público, intenção que se aprecia atravez de vários sinais exteriores, tais como: a CREAÇÃO do serviço pelos órgãos públicos, a instituição dum monopólio de exploração, o direito de expropriação por utilidade pública, e principalmente o direito de COBRAR TAXAS para assegurar o funcionamento do serviço.

Ora tudo isto se verifica em relação aos transportes por vias férreas, donde se conclui que se trata de serviços públicos, isto é, *de necessidades colectivas satisfeitas pelo processo do serviço público*.

Não interessa a circunstância accidental da realização desses serviços estar entregue a particulares, desde que êstes, nessa realização, usem ou

possam usar o mesmo regimen de direito público, os mesmos processos de direito público que referimos.

Quer dizer, a iniciativa particular pode colaborar com o Estado na satisfação das necessidades colectivas, usando o processo do direito público, desde que o Estado ao encarregar os particulares de satisfazer essas necessidades colectivas, lhes dê possibilidades também de utilizar o regimen do serviço público.

Daqui deriva que os serviços públicos podem ser realizados, isto é, esses processos técnicos podem ser utilizados directamente pelo Estado, organismo público, e temos a REGIE, ou podem ser exercidos por particulares, e temos a CONCESSÃO.

E precisamente para que, no regimen da concessão, se mantivesse a idéa de serviço público, com subordinação do interesse particular ao interesse geral, e consequente modificabilidade da organização do serviço, é que se deu à concessão uma natureza mista: uma parte regulamentar e portanto modificável, e a outra parte convencional e imodificável. Na parte regulamentar, trata-se precisamente da organização e funcionamento do serviço, e na parte convencional vêm contidas as condições segundo as quais o Estado transfere para o particular o emprego dos processos de direito público.

Ora o que se fez em 11 de Março de 1927?

Simplemente o seguinte: *as linhas do Minho e Douro e Sul e Sueste*, isto é, o serviço público dos transportes nas referidas linhas, que até ali era explorado pelo Estado em regie, passou a ser explorado por uma Companhia particular; os processos técnicos, constitutivos da idéa de serviço público, que até aí eram usados pelo Estado, passaram a ser usados por uma Companhia particular,

Então porque se diz *contrato* de 11 de Março de 1927, e não *concessão* de 11 de Março de 1927?

Se a realização e exploração de serviços públicos por particulares se efectiva por meio de uma CONCESSÃO, porque não se usou esta expressão?

Creemos encontrar a explicação e resposta a a estas perguntas, pelo facto de no instrumento de 11 de Março de 1927 unicamente virem referidas as relações entre o Estado e a Companhia particular; nesse instrumento consignam-se exclusivamente as condições segundo as quais o Estado transfere para a Companhia a realização de determinado serviço público. É a *parte contratual da concessão*, em que cedente e concessionário fixam reciprocamente os respectivos direitos e obrigações. A Companhia Portuguesa passou a ser arrendatária das linhas do Estado, pagando a este uma renda anual pela exploração das linhas concedidas.

Está por isso bem a designação de *CONTRATO de adjudicação da exploração das linhas férreas do Sul e Sueste e do Minho e Douro*, visto que nesse CONTRATO, só se contém de facto disposições de character convencional.

Mas a *organização* do serviço público, a maneira como se empregarão os *processos de direito público* para a satisfação das necessidades colectivas, isto é, a parte regulamentar e modificável da concessão, não vem no CONTRATO de 11 de Março porque o serviço já estava organizado.

E assim o referido contrato limita-se a remeter à Companhia adjudicatária, neste ponto, para as leis e regulamentos vigentes sobre Caminhos de Ferro.

Na verdade o art. 20.^o diz:

«A segunda outorgante (Companhia) compromete-se a fazer os transportes de interesse público em harmonia com as leis em vigor que as regulam. . . ».

E o art. 27.^o diz:

«A exploração das linhas adjudicadas será feita nos precisos termos das leis reguladoras da exploração de caminhos de ferro.»

Portanto a operação efectuada em 11 de Março de 1927 foi de facto um contrato de arrendamento de determinadas linhas; a Companhia Portuguesa, perante o Estado, está na posição de arrendatária. Mas na efectivação dos transportes, na exploração das linhas, a Companhia está realizando um serviço público, está num regimen de direito público, com subordinação dos interesses privados ao interesse geral.

Existe pois, em última análise, uma concessão de serviço público, em que só a parte contratual vem consubstanciada no *contrato de 11 de Março de 1927*.

São estas as considerações que queríamos fazer.

Diremos ainda que a forma contratual do arrendamento a que a Companhia ficou sujeita, se bem que bastante onerosa para ela, e mesmo influenciadora da sua crise, se justifica em certo modo se atendermos a que o Estado entregou as linhas já a funcionar.

3.º PERÍODO

DE 1931 EM DIANTE

Os decretos n.ºs 20.692 e 20.493; os novos Estatutos da Companhia

Vamos neste terceiro período fazer referência à nova reforma dos Estatutos, aprovada pelo Decreto n.º 20.692 de 31 de Dezembro de 1931, de harmonia com as Bases contidas no Decreto 20.493 de 10 de Novembro de 1931.

Qual o alcance desta nova reforma, e a razão do seu aparecimento?

No relatório que precede o decreto 20.493 encontramos a resposta às perguntas que deixámos formuladas.

A Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses vivia, desde 1894, num regimen concordatário com os seus credores obrigacionistas; nesse regimen não podia a Companhia continuar a viver, quando, depois de uma administração cuidada, se sentia apta a aumentar ou melhorar a rêde dos seus serviços.

Ora nada disto era acessível para a Companhia num regimen em que as despesas de primeiro estabelecimento tinham que ser custeadas pelas próprias receitas, dado que o recurso ao empréstimo lhe era vedado pela impossibilidade de emissão de novas obrigações, contida no Convénio de 1894. Assim a exploração das novas linhas, principalmente as resultantes dos contratos de 1926 e 1927 (Minho e Douro e Sul e Sueste), estava fortemente prejudicada.

Também os próprios credores obrigatórios, nomeadamente em relação às obrigações do 2.º grau,

se viam grandemente prejudicados, visto que, em face da variabilidade do juro das suas obrigações, dependente sempre dos lucros da empresa, estavam a maioria das vezes votados a pouco ou nada receberem, em virtude de, desses lucros, serem deduzidas importantes verbas para despesas de primeiro estabelecimento. E devemos recordar que, nos termos do Convénio de 1894, caso as disponibilidades não chegassem para o movimento das obrigações do 2.º grau, não havia possibilidade de recurso a quaisquer reservas da Companhia.

Assim os créditos representados por obrigações do 2.º grau, eram bastantes precários.

E se isto sucedia quanto às obrigações, então com muito maior razão sucedia em relação às acções, a cuja amortização e juro nada se podia aplicar, enquanto os produtos anuais da Companhia não chegassem para o movimento de amortização e juro de *ambos os grupos de obrigações*. Quer dizer, como se diz no relatório do Decreto n.º 20.493, que «se encontrava praticamente anulado todo o valor de uma cifra importante de títulos da Companhia, com prejuizo total dos possuidores e descrédito da Empresa».

Esta situação, já em si embaraçosa, ainda era agravada pela circunstância da Companhia se ver obrigada a pagar os seus compromissos, referentes ao movimento das obrigações, em *moeda ouro*, já que o Convénio de 1894 tinha sido assinado com essa cláusula. Ora, para a Companhia, os pagamentos nêstes termos eram insustentáveis, visto que «trabalhando numa moeda depreciada e não tendo as suas tarifas actualisadas paralelamente a essa depreciação, o que as mediocres condições económicas do país não permitiam, não podia a

Companhia actualisar em valor-ouro os seus encargos⁽¹⁾».

De tudo isto derivava a necessidade de se rever o Convénio de 1894, não só para se resolver a situação anteriormente referida mas ainda para modificar em parte o próprio regimen concordatário da Companhia. E nêstes termos, como veremos, os obrigacionistas foram em certo modo afastados da ingerência que tinham na Companhia.

Ora foi para dar solução a estas situações que foi publicado o decreto 20.493 de 10 de Novembro de 1931, autorizando a Companhia a reformar os seus estatutos, de harmonia com as bases aprovadas por esse mesmo decreto; e nêste sentido apparece-nos o decreto 20.692 de 31 de Dezembro de 1931, aprovando os novos Estatutos.

Antes de mais nada digâmos que êstes decretos nos apresentam uma inovação.

Na verdade, continuando em vigor o decreto de 9 de Novembro de 1893, como o diz expressamente o relatório do decreto 20.692, poderia perguntar-se se seria legítimo modificar os Estatutos, de harmonia com Bases constantes de novo Convénio, não obedecendo na íntegra ao preceituado no mencionado decreto de 9 de Novembro de 1893, e designadamente fazendo-se novo Convénio e Estatutos sem haver préviamente *sentença declaratória de cessação de pagamentos*.

Como já dissêmos, nos termos do art.º 5.º n.º 2 do Decreto de 9 de Novembro, os *projectos de convenção com os credores* eram um dos efeitos da *cessação de pagamentos*, e portanto era de facto para estranhar que em 1931 se fizesse uma Convenção

(1) Relatório do Decreto 20.493.



com os credores, sem prévia declaração de cessação de pagamentos.

Esta dúvida foi porém esclarecida pelo Decreto 23.244 de 22 de Novembro de 1933 que, no seu artigo único, dispõe o seguinte:

«São interpretados o art. 1.º do Decreto n.º 20.493 de 10 de Novembro de 1931 e os artigos 1.º e 2.º do Decreto 20.692 de 31 de Dezembro do mesmo ano, no sentido de que à modificação do Convénio celebrado em 1894 entre a Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses e seus credores, modificação autorizada pelos mesmos decretos, são aplicáveis, do decreto de 9 de Novembro de 1893, unicamente os art.ºs 6.º e 7.º, com as modificações estabelecidas no art. 2.º do Decreto 20.692, *não sendo para isso necessária a sentença declaratória da cessação de pagamento exigida pelos art.ºs 4.º e 5.º do citado decreto de 1893, que entretanto continua em vigor como regimen geral da falência e concordata das Companhias de Caminhos de Ferro.*»

Pela maneira como está redigido este artigo, conclue-se que a ressalva da não aplicação dos art.ºs 4.º e 5.º, isto é, a desnecessidade da prévia sentença declaratória da cessação de pagamentos, só é de admitir em relação à modificação do Convénio e Estatutos, da Companhia Portuguesa operada pelos decretos 20.493 e 20.692, continuando portanto o decreto de 9 de Novembro de 1893 plenamente em vigor quanto ao regimen geral de

falências e concordatas das Companhias de Caminhos de Ferro.

E a explicação da desnecessidade da sentença declaratória de cessação de pagamentos vamos encontrá-la na circunstância de essa cessação ter sido ocasionada em 1931, não pela má administração da Companhia, mas em virtude da desvalorização da moeda. Quer dizer, a razão da irregularidade do pagamento dos coupons das obrigações encontrava-se no facto de êsses coupons serem pagos em ouro, enquanto as tarifas da Companhia, fonte das suas receitas, se não encontravam actualizadas na medida da desvalorização sofrida pela moeda.

Nêstes termos a impossibilidade de pagar derivava de circunstâncias inimizáveis à administração; tratava-se antes de causas externas e estranhas à Companhia, justificando-se por isso a referida excepção do decreto de 9 de Novembro de 1893.

Vejamos agora, rapidamente, as Bases do novo acôrdo com os credores obrigacionistas, em harmonia com as quais foram modificados os Estatutos, de que resultaram aqueles que hoje regem a vida da Companhia.

As modificações introduzidas no Convênio de 1894, pelas novas Bases e Estatutos de 1931 foram profundas, e referem-se, em síntese, a dois pontos fundamentais.

- a) — às acções e obrigações da Companhia.
- b) — à Administração da Companhia.

A) — *Acções e obrigações da Companhia.*

Quanto às acções, foram creadas 559.751 novas acções *privilegiadas*, do valor de 100 francos cada uma, ficando as anteriormente existentes subsistindo em número de 65.915, de valor de 500 francos cada, com o nome de acções ordinárias ⁽¹⁾.

Quanto às obrigações, foram emitidas 484.845 privilegiadas, de juro fixo anual de 6 0/0, do capital de 500 francos, moeda corrente; 56.459 de juro variável até ao máximo de 8 0/0 do valor nominal de 100\$00 cada e 73.187 de 7 3/4 0/0, do valor nominal de 100\$00 também.

Porque apareceram estes títulos, e qual o seu destino?

No que diz respeito às acções, a razão do seu aparecimento encontra-se no facto de a Companhia ter de fazer face a vários compromissos resultantes da necessidade de liquidação de coupons vencidos e títulos sorteados desde 1 de Janeiro de 1928 e dos encargos do processo instaurado em Paris contra a Companhia ⁽²⁾; além de que, em certo modo, a Companhia queria transformar todo o obrigacionista em acionista, para que, virtualmente, não houvesse representação de obrigatários na Administração, visto isso implicar a idéia de situação concordatária para a Companhia.

E assim as acções tiveram o seguinte destino

(1) Pelo Convénio de 1894 havia 70.000 acções de 500 francos; destas, porém, já algumas tinham sido amortizadas.

(2) Este processo fôra instaurado pelos obrigacionistas para a reclamação do pagamento em ouro dos compromissos da Companhia.

(alíneas *a*, *b* e *c* do § único do art. 4.º dos Estatutos).

— 76.080, para amortização de coupons vencidos em 1 de Janeiro de 1928 e títulos sorteados para reembolso, na proporção de 10 acções por cada 3.500 francos de coupons de títulos sorteados, nos termos do art. 57.º dos Estatutos;

— 17.000, para fazer face aos encargos resultantes do processo instaurado em Paris contra a Companhia;

— 466.671, para entregar aos portadores das novas obrigações de 6⁰/₀ distribuídas aos portadores de antigas obrigações, na proporção de uma acção, por cada título de uma obrigação de 6⁰/₀.

Em *relação às obrigações*, temos que as dividir em dois grupos: «obrigações destinadas a substituir os vários tipos de obrigações creadas pelo Convénio de 1894, e obrigações novas emitidas, para fazer face a despesas de primeiro estabelecimento de determinadas linhas».

Quanto às primeiras foram emitidas 484.845, todas de juro de 6⁰/₀, capital nominal de 500 francos, moeda corrente como já tivemos ocasião de dizer. A emissão destas novas obrigações, destinadas a substituir as obrigações de 1.º e 2.º grau anteriormente existentes, obedeceu à idéia de libertar a Companhia dos *encargos-ouro*, inerentes às obrigações antigas.

E, neste sentido, mantendo-se o capital nominal

em moeda depreciada, aumentou-se o juro, dando assim ao prestamista uma compensação interessante, visto que se prolonga pelo tempo fóra.

Todas as obrigações eram privilegiadas nos mesmos termos em que já o eram as obrigações anteriores substituídas, mantendo-se mesmo os privilégios concedidos às antigas de $4\frac{1}{2}\%$, emissão de 1886, Beira Baixa, e às obrigações de 4% ; *além disso havia possibilidade de recorrer à reserva especial, para fazer face ao déficit proveniente da insuficiência dos fundos disponíveis de determinado exercício, em relação ao movimento de amortização e juro de todas as obrigações de 6% , quando, pelo Convénio de 1894, a reserva especial só respondia, eventualmente, pelas obrigações de 1.º grau* (1).

A quasi totalidade destas obrigações de 6% foi destinada à troca das anteriores obrigações de 3% , 4% e $4\frac{1}{2}\%$, de 1.º e 2.º grau, creadas pelo Convénio de 1894, troca efectuada em proporções estabelecidas pelas Bases I e II, aprovadas pelo Decreto 20.493, de harmonia com os valores reais das obrigações a resgatar.

Assim, em relação às antigas obrigações do 1.º grau:

Por cada obrigação de 3% , uma de 6%	311.569 de 6% , para resgatar 311.569 de 3%
Por cada 3 obrigações de 4% , quatro de 6%	25.702 de 6% para resgatar 19.277 de 4%

(1) Vêr pag. 81.

Por cada 2 obrigações de 4 1/2 0/0, três de 6 0/0. . . .	20.961 de 6 0/0, para resgatar 13.974 de 4 1/2 0/0
Por cada 10 obrigações de 3 0/0, Beira Baixa, onze de 6 0/0.	81.802 de 6 0/0, para resgatar 74.366 de 3 0/0, Beira Baixa

Em relação às obrigações do 2.º grau:

Por cada 10 obrigações de 3 0/0, uma de 6 0/0.	28.233 de 6 0/0, para resgatar 282.337 de 3 0/0
Por cada 15 obrigações de de 4 0/0, duas de 6 0/0. . . .	5.006 de 6 0/0, para resgatar 37.545 de 4 0/0
Por cada 20 obrigações de 4 1/2 0/0 três de 6 0/0.	4.964 de 6 0/0, para resgatar 26.427 de 4 1/2 0/0

Além destas obrigações de 6 0/0, cujo destino determinámos, falta-nos ainda fazer referência a mais 7.608, idênticas às anteriores, mas com destino diferente que foram aplicadas, não para resgatar obrigações existentes, mas sim para compensar os portadores de coupons vencidos desde 1 de Janeiro de 1928 e os portadores de títulos sorteados para reembolso na proporção de uma obrigação por cada 3.500 francos de coupons ou títulos sorteados, portadores êstes que também tinham o direito de receber, por iguais quantias, 10 acções privilegiadas, como já dissemos. É a doutrina que resulta da combinação dos art. 4.º, alinea b) e 5.º, alinea b) com o art. 57.º dos Estatutos.

Foi êste o destino das obrigações de 6 0/0, referidas nas Bases aprovadas pelo Decreto 20.493, e

contidas nos Estatutos aprovados pelo Decreto 20.692.

Mas além destas obrigações de 6^o/_o, os Estatutos ainda se referem a dois novos tipos de obrigações: um de juro variável até 8^o/_o, valor nominal de 100\$00, com a garantia especial da receita da linha de Setil a Vendas Novas e outro, de juro fixo de 7³/₄, valor nominal de 100\$00, com a garantia especial das linhas do «Minho e Douro» e «Sul e Sueste».

Estas obrigações porém já existiam, pois tinham sido creadas respectivamente em harmonia com os contratos de 29 de Julho de 1926 e de 11 de Março de 1927.

Finalmente, e conforme o disposto no § 7.^o do art. 5.^o dos novos Estatutos, de acôrdo com a Base VII, a Companhia ficou novamente com liberdade de emissão de obrigações, embora limitada, e nomeadamente quando fôsse necessário fazer face a despesas de primeiro estabelecimento (obras, aquisição de material circulante e de máquinas, ferramentas e utensilios) ou obtivesse concessões de novas linhas férreas. Em qualquer das hipóteses, porém, acautela-se o movimento das obrigações já existentes.

Portanto, em certo modo, esta medida veio ainda contribuir para libertar a Companhia da situação concordatária em que se encontrava e dar-lhe a liberdade de movimentos necessária à realização dos seus fins.

B) — Administração da Companhia.

Foram profundas as modificações introduzidas na Administração pelos Decretos 20.493 e 20.692,

podendo nós desde já dizer que a Companhia foi, neste capítulo, nacionalizada.

Na verdade, não só se reduziu o número dos membros do Conselho de Administração de 21 para 11, mas ainda, e sobretudo, se deu maioria aos representantes portugueses, pois, nos termos do art. 12.º dos Estatutos, desses onze membros, quatro são nomeados pelo Govêrno, e dos restantes sete, a eleger pela Assembleia Geral dos acionistas, três pelo menos têm que ser cidadãos portugueses. Portanto, em onze membros, o Conselho de Administração tem que ter pelo menos sete cidadãos portugueses.

Além disso, apesar de se manter o «Comité de Paris», as suas atribuições são reduzidas, não lhe competindo qualquer espécie de tutela sobre as deliberações do Conselho de Administração. Assim o art. 27.º dos Estatutos diz: «Funcionará em Paris, sob o nome de «Comité de Paris», uma delegação do Conselho de Administração da Companhia, constituída por três dos administradores eleitos pela Assembleia Geral, cujas funções serão determinadas pelo mesmo Conselho, não podendo este atribuir-lhes qualquer direito superior ou especial sobre as suas próprias deliberações».

Quer dizer, o «Comité de Paris», como de resto já sucedia anteriormente, é constituído por um certo número de membros do próprio Conselho de Administração, eleitos pela Assembleia Geral, que, como é obvio, serão os membros de nacionalidade estrangeira.

Mas agora surge a outra modificação ou inovação introduzida pelos Novos Estatutos.

Assim, ao passo que pelos Estatutos de 1894, de harmonia com o respectivo convénio, os obriga-

cionistas faziam parte do Conselho de Administração, constituindo o referido « Comité de Paris », e eram eleitos pelas suas próprias e privativas assembleias gerais, pelos Estatutos de 1931 a ingerência dos obrigacionistas na Administração desaparece.

Êste facto constitue mais um ataque à situação concordatária em que se encontrava a Companhia desde o Convénio de 1894, situação essa que as reformas dos decretos de 1931 procuraram resolver. E nêsse sentido, como já dissémos, também se concedeu à Companhia a possibilidade de emissão de obrigações.

Quer dizer, voltou-se à normalidade, isto é, a Companhia administrada por accionistas, eleitos pela Assembleia Geral dos Accionistas, sem ingerência de quaisquer credores obrigacionistas; a *acção* e a *obrigação* voltam a conceder aos seus titulares os direitos normais delas emergentes, em harmonia com a sua respectiva natureza.

No entanto não julgêmos demasiadamente pelas aparências, pois, se é certo que pelos Estatutos de 1931, a Administração ficou pertencendo exclusivamente aos accionistas, não nos esqueçamos que, por esses mesmos Estatutos, os obrigacionistas passaram à categoria de accionistas. De facto, como já dissémos, ao efectuar-se o resgate das obrigações anteriormente existentes pelas novas obrigações de 6% creadas em 1931, por cada titulo de uma obrigação foi entregue simultaneamente ao respectivo portador, *uma acção privilegiada de 100 francos*.

Assim todos os obrigacionistas anteriores, portadores das antigas obrigações do 1.º e 2.º grau, ficaram sendo accionistas e, como tal, com capacidade eleitoral activa e passiva.

É em face de todas estas circunstâncias que podemos afirmar que os credores obrigacionistas, perante os decretos de 1931, não ficaram inteiramente prejudicados. Certo é que não receberam os seus juros em ouro, tal como pretendiam; mas esta exigência, se bem que juridicamente correcta, era economicamente insustentável e por isso o acôrdo a que se chegou perfeitamente justificável.

Segundo êsse acôrdo, e para compensar o obrigacionista do seu prejuizo, foram-lhe entregues títulos de juro fixo de 6% moeda corrente privilegiados e garantidos ainda pela possibilidade de recurso à reserva especial da Companhia.

Estas obrigações de 6% vieram substituir na mesma as antigas obrigações do 2.º grau, juro variável, como sabemos, e que vinham constituindo há já algum tempo, um valor morto da Companhia, visto que os coupons não eram pagos: neste ponto, portanto, a vantagem para o obrigacionista foi manifesta. Recebeu títulos de 6%, juro fixo, e garantido pela possibilidade do recurso à reserva especial, em troca de títulos de juro variável, que como única garantia simplesmente tinham as receitas da Companhia.

E não esqueçamos que por cada obrigação foi entregue simultaneamente ao obrigacionista, uma acção, dando-lhe portanto ainda a possibilidade de participar nos lucros finais da Companhia, e numa parte do activo, em caso de dissolução.

Se, nestes termos, os obrigacionistas não saíram prejudicados dos novos Estatutos de 1931, também a Companhia encontrou vantagens na sua applicação.

Em primeiro lugar a Companhia nacionalizou-se, tornou-se mais portuguesa, e êste facto é

por si só suficiente para não se considerarem vãos quaisquer sacrificios. E além disso recordaremos mais uma vez, que, pelos Estatutos de 1931 se libertou a Companhia duma situação concordatária em que se encontrava, situação essa que era incompatível com a sóbria e correcta administração que vinha sendo feita e com o próprio desenvolvimento futuro da empresa.



CONCLUSÕES

Comparando agora as situações da Companhia em 1894 e em 1931, situações que se reflectiram na respectiva legislação, Convénio e estatutos, a que fizemos referência, poderemos dizer e apreciar que a marcha da Companhia tem sido ascensional.

A beira da falência em 1894, e celebrado com os credores um Convénio severo e rígido, a Companhia soube descobrir em si mesma novas possibilidades de vida; fortaleceu o seu crédito abalado e dentro dos apertados limites do Convénio, melhorou consideravelmente a exploração dos seus serviços.

Em 1931, depois de anos de cuidadosa administração, sentiu-se a necessidade de modificar as bases de 1894, inconciliáveis com a natural expansibilidade da Companhia e com algumas situações creadas e inimputáveis à própria Companhia, como sucedeu com a queda da moeda.

Nestas circunstâncias modifica-se o Convénio de 1894; mas a Companhia não aparece como naufrago, que desesperadamente se agarra à tábua

de salvação, mas como um capitão consciente e cuidadoso, que, com firmeza, guia o navio através da tempestade.

E na verdade é tempestuosa a situação que a nossa primeira empresa hoje atravessa; a época é de *crise* para os nossos Caminhos de Ferro. Mas a crise que atravessamos não é privativa da Companhia. É antes uma crise geral, que assoberba e aflige as Companhias ferroviárias de todo o mundo.

Trata-se, como disse o Ex.^m Sr. Professor Dr. Fezas Vital, numa brilhante conferência que proferiu na Sociedade de Geografia, de uma crise de *abundância de transportes*; há concorrência entre os vários meios de transporte.

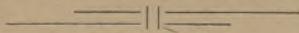
A camionagem desenvolve-se desenfreadamente, sem disciplina legal e os transportes intellectuais generalizam-se cada vez mais. É principalmente a camionagem que faz maior concorrência ao Caminho de Ferro, sobretudo se atendermos que este não pode escolher o objecto do transporte; é obrigado a transportar qualquer mercadoria que apareça a despacho, quer dêse transporte resulte grande ou pequeno lucro para a empresa, o que não sucede com a camionagem.

Assim esta escolhe os transportes rendosos, e deixa os restantes para o Caminho de Ferro.

Ora se o Estado soube intervir para evitar os prejuizos da livre concorrência entre as várias linhas férreas, como dissémos no principio do nosso trabalho, também deve intervir agora para impedir a livre concorrência entre os vários meios de transporte; se o Estado interveio e intervem, disciplinando minuciosamente a exploração das linhas férreas, não deve deixar livre a camionagem, com grave prejuizo para as linhas férreas.

Deve-se tentar uma coordenação entre os vários meios de transporte, aproveitando o que cada um oferece de vantagens, orientando sempre essa coordenação no sentido de evitar, quanto possível, qualquer *duplicação de transportes*.

Neste assunto é porém também ao Estado que compete a última palavra.





ÍNDICE

I

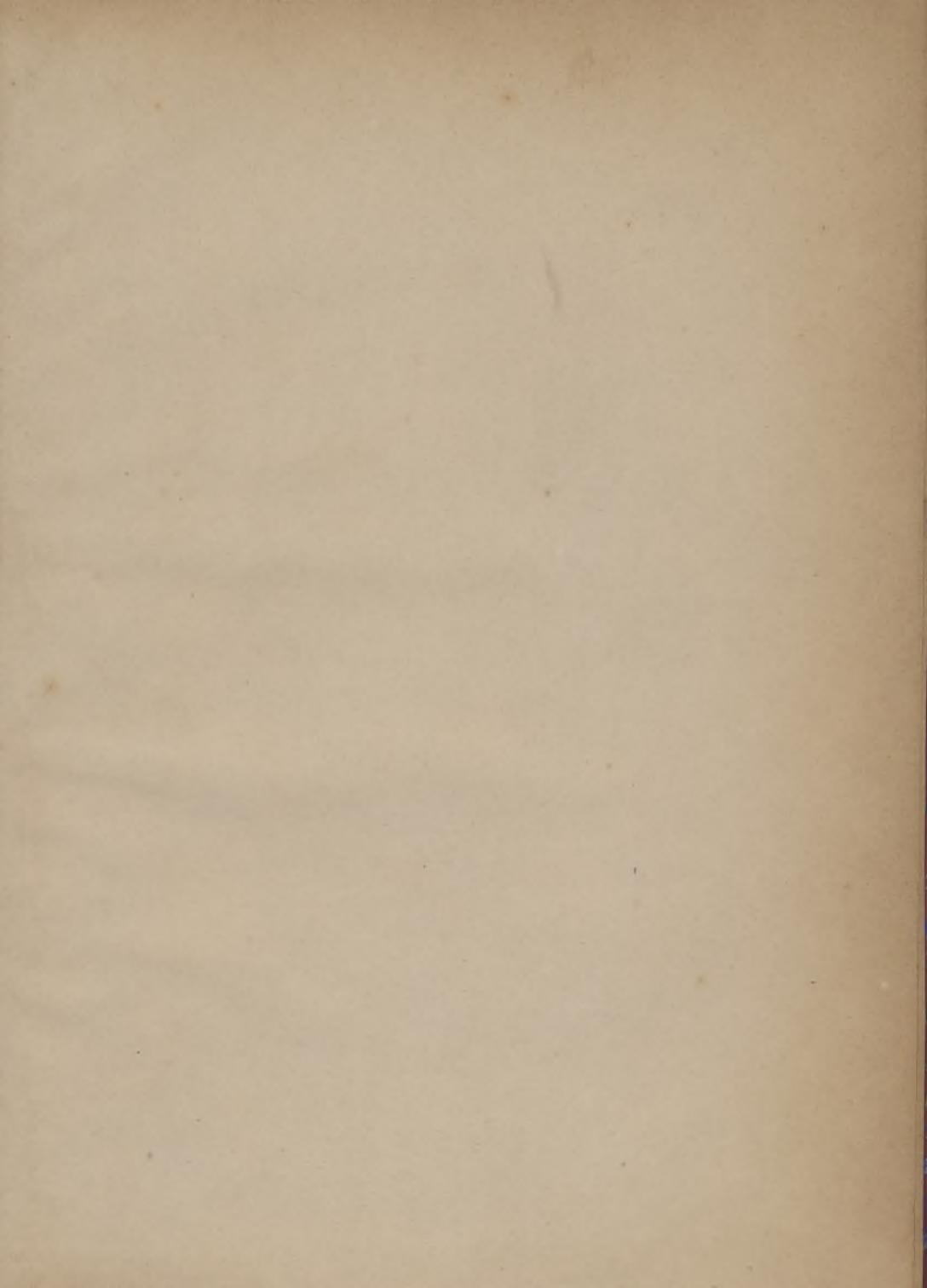
	Pág.
Considerações económicas gerais sôbre a indústria transportadora	15

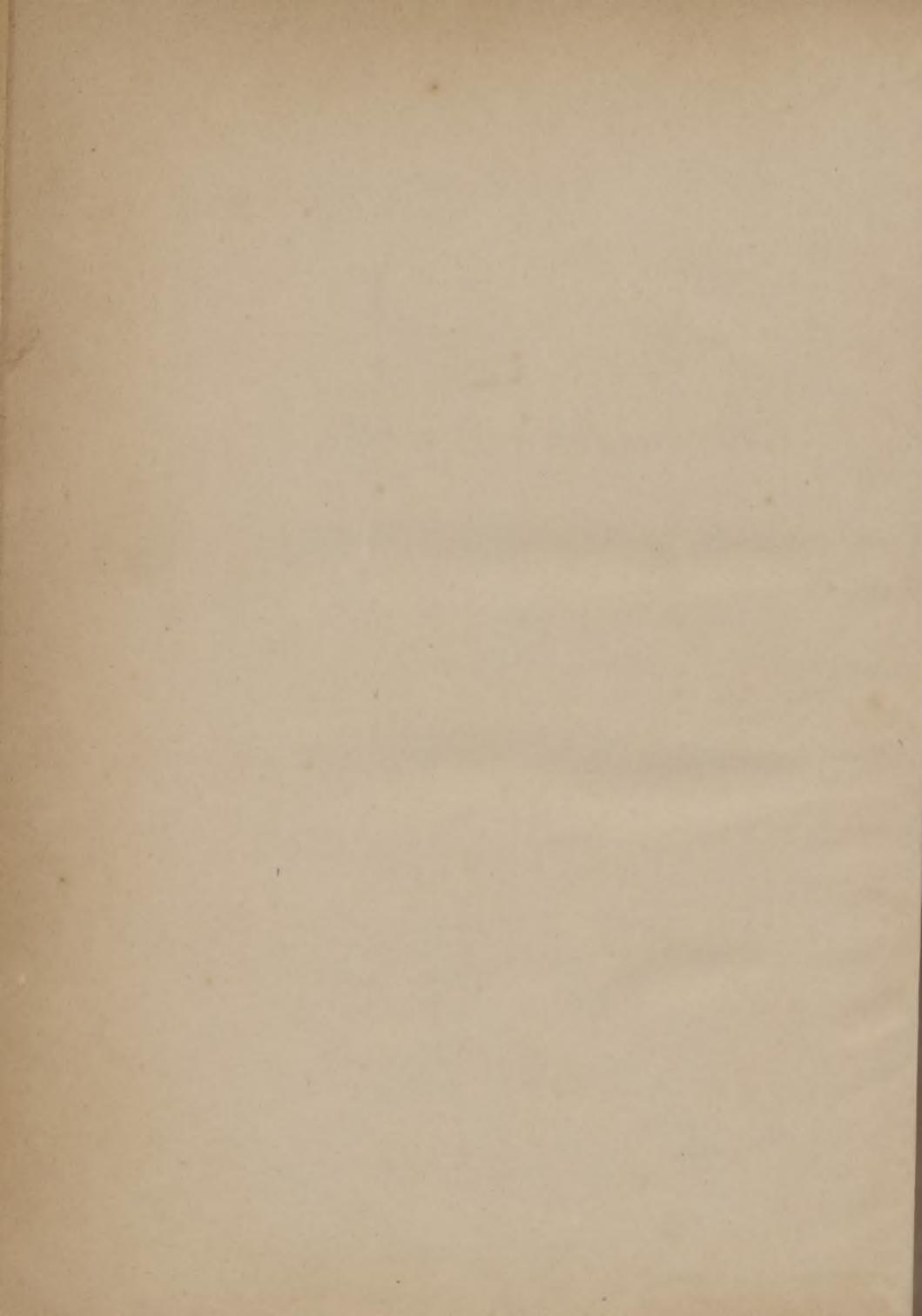
II

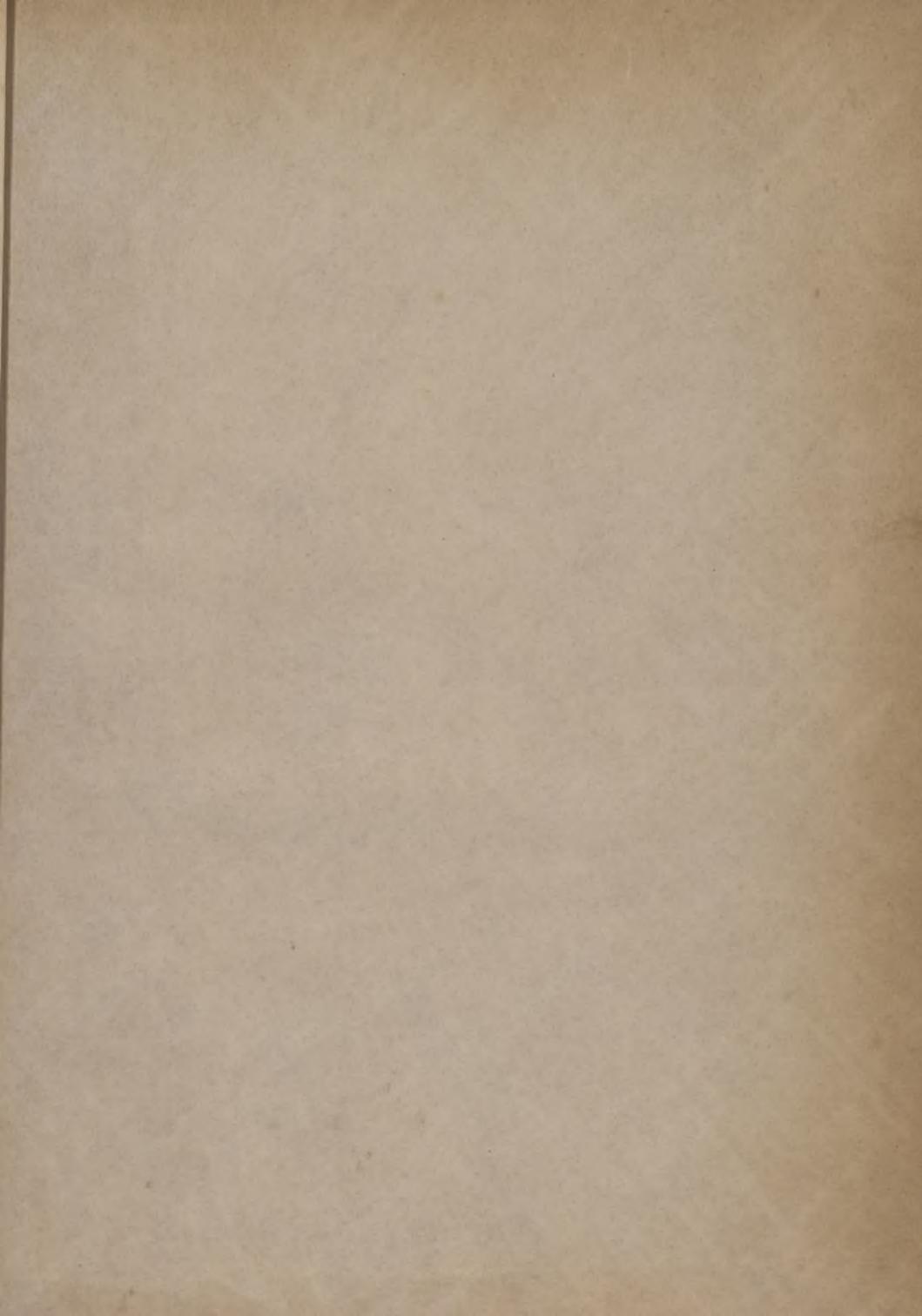
Alguns momentos decisivos na vida da Companhia. Considerações jurídicas	23
1.º PERÍODO — Da origem até 1894	23
Antecedentes da Companhia Portuguesa	26
Aparecimento da Companhia Portuguesa.	31
O contrato de 14 de Setembro de 1859, sua apreciação jurídica	34
Sistemas de construção e exploração das linhas férreas	49
Novas linhas da Companhia.. . . .	57
O Decreto de 31 de Dezembro de 1864	60
2.º PERÍODO — De 1894 a 1931.	62
Antecedentes do Convénio	65
O Convénio de 1894.. . . .	73
Os novos contratos de 1924 a 1927	89
3.º PERÍODO — De 1931 em diante.	96
Os Decretos n.ºs 20.692 e 20.493; novos estatutos da Companhia.. . . .	96
Conclusões	III



1000









RÓMULO

CENTRO CIÊNCIAS VVA
UNIVERSIDADE COIMBRA



1329691915

