

Projeto de Lei n.º 352/XV/1.ª (PCP)

Título: Repõe as competências da Infraestruturas de Portugal, S.A. nos Terminais Ferroviários de Leixões e da Guarda

Data de admissão: 17 de outubro de 2022

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª)

ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa visa repor as competências da Infraestruturas de Portugal, S. A. (IP, S. A.) de gestão da infraestrutura ferroviária do terminal ferroviário de mercadorias de Leixões e do terminal ferroviário da Guarda.

A iniciativa encontra fundamento na aprovação pelo Governo de dois diplomas que retiram à IP, S. A. as competências de gestão de infraestruturas ferroviárias dos terminais ferroviários de Leixões e da Guarda, passando a atribuí-las à Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S. A. (APDL, S. A)..

Assim, a iniciativa pretende revogar as alterações feitas ao [Decreto-Lei n.º 83/2015](#), de 21 de maio, que «Procede à transferência para a APDL - Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S. A., da jurisdição portuária da via navegável do rio Douro e define as consequências do processo de fusão, por incorporação, da APVC - Administração do Porto de Viana do Castelo, S. A., na APDL - Administração dos Portos do Douro e Leixões, S. A.» e repor todas as competências retiradas à IP, S.A. e atribuídas à APDL, S. A. pelos [Decretos-Leis n.ºs 24/2022](#), de 4 de março de 2022, que «atribui à APDL, S. A., as competências de gestora de infraestrutura ferroviária relativamente ao terminal ferroviário da Guarda», e [55/2022](#), de 17 de agosto, que «atribui à APDL, S. A., as competências de gestora de infraestrutura ferroviária relativamente ao terminal ferroviário de mercadorias de Leixões».

Pretende, igualmente, que a IP, S. A. passe a assumir as responsabilidades atribuídas ao Estado relativamente ao terminal ferroviário de mercadorias de Leixões, e ao terminal ferroviário de mercadorias da Guarda, que integram o domínio público ferroviário, nos termos do [Decreto-Lei n.º 276/2003](#), de 4 de novembro, que estabelece o novo regime jurídico dos bens do domínio público ferroviário, na sua redação atual, afetando-os e incluindo-os na sua área de jurisdição.

Para além de revogar as alterações feitas ao Decreto-Lei n.º 83/2015, de 21 de maio, a iniciativa revoga ainda, os Decretos-Lei n.ºs 24/2022, de 4 de março, e 55/2022, de 17 de agosto.

Encontra-se, também, prevista a reintegração dos trabalhadores afetos à gestão e operação do terminal ferroviário de mercadorias de Leixões e do terminal ferroviário da Guarda na IP, S.A., sem perda de quaisquer direitos.

Finalmente, a iniciativa prevê a sua entrada em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa legislativa em apreço é apresentada pelos Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais.

A iniciativa deu entrada em 13 de outubro de 2022, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida a 17 de outubro, data em que baixou na generalidade à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª)

¹ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República

por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada na reunião plenária do dia 19 de outubro.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na comissão ou na redação final.

A presente iniciativa legislativa apresenta um título - «Repõe as competências da Infraestruturas de Portugal, S.A. nos Terminais Ferroviários de Leixões e da Guarda» - que traduz sinteticamente o seu objeto, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, podendo, em caso de aprovação, ser objeto de aperfeiçoamento.

Em caso de aprovação em votação final global, deve ser publicada sob a forma de lei na 1.ª série do Diário da República, conforme o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o projeto de lei refere, no seu artigo 6.º, que a sua entrada em vigor ocorrerá no primeiro dia do mês seguinte à sua publicação, estando em conformidade com o n.º 1 do artigo 2.º da citada lei formulário, que prevê que os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos normativos](#),^[1] por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

A iniciativa, nos seus artigos 3.º e 4.º, prevê expressamente a revogação dos Decretos-Leis n.ºs 24/2022, de 4 de março e 55/2022, de 17 de agosto e a alteração do Decreto-Lei n.º 83/2015, de 21 de maio, pelo que se sugere que se coloque no título a referência às leis que se pretende revogar, bem como a lei a alterar (tendo em conta que a repristinação pretendida se refere apenas às normas alteradas, uma vez que o Decreto-Lei n.º 83/2015, de 21 de maio, se encontra em vigor). Assim, sugere-se o seguinte título:

«Repõe as competências da Infraestruturas de Portugal, S.A. nos Terminais Ferroviários de Leixões e da Guarda, revogando os Decretos-Lei n.ºs 24/2022, de 4 de março e 55/2022, de 17 de agosto e alterando o Decreto-Lei n.º 83/2015, de 21 de maio»

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A 1 de junho de 2015, na sequência do [Decreto-Lei n.º 91/2015 de 29 de maio](#)², a EP - Estradas de Portugal, S.A. (EP, S.A.) foi incorporada, por [fusão](#)³, na Rede Ferroviária Nacional – REFER, E.P.E., entidade posteriormente transformada em empresa pública sob a forma de sociedade anónima, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, passando a denominar-se [IP, S.A.](#)⁴, de ora em diante designada apenas por IP, S.A.

De acordo com o n.º 2 do [artigo 4.º](#) do diploma supra indicado, «a IP, S. A., rege-se pelo presente decreto-lei, pelos seus estatutos, pelo regime jurídico do setor público empresarial, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro](#), pelo [Código das Sociedades Comerciais](#), pelos seus regulamentos internos, e pelas normas especiais que lhe sejam aplicáveis».

^[1] Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Texto consolidado retirado do sítio da Internet do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 28/10/2022.

³ Memorando de Fusão por Incorporação e Transformação entre a REFER e a EP, disponível no portal da Infraestruturas de Portugal, IP. (de ora em diante designada por IP, S.A).

⁴ Portal da IP, S.A.

Compete à IP, S.A., «a conceção, projeto, construção, financiamento, conservação, exploração, requalificação, alargamento e modernização das redes rodoviária e ferroviária nacionais, incluindo-se nesta última o comando e o controlo da circulação» (n.º 1 do [artigo 6.º](#) do Decreto-Lei nº 91/2015 de 29 de maio). Nos termos do n.º 5 da norma, «estão ainda incluídos no objeto da IP, S.A., as atividades de exploração do domínio público ferroviário e rodoviário do Estado, e do seu património autónomo, designadamente a exploração de áreas de serviço, de parques de estacionamento, bem como dos sistemas de informação e gestão de tráfego, dos sistemas de segurança ferroviária e rodoviária, do canal técnico e das redes de comunicações entre infraestruturas ou entre estas e os veículos, as estações, os terminais e outras instalações ferroviárias».

De facto, a IP, S.A., é responsável pela gestão de infraestruturas rodoviárias, nos termos do Contrato de Concessão Geral da rede rodoviária nacional celebrado com o Estado, exercendo ainda a prestação de serviço público de gestão da infraestrutura integrante da rede ferroviária nacional (doravante designada apenas por RFN), em regime de delegação de competências, por efeito do suprarreferido Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio. De acordo com a [informação](#)⁵ constante do portal da IP, S.A., o terminal ferroviário de Leixões e o da Guarda integra a RFN.

O [Decreto-Lei n.º 276/2003, de 4 de novembro](#), estabelece o novo regime jurídico dos bens do domínio público ferroviário, incluindo as regras sobre a sua utilização, desafetação, permuta e, bem assim, as regras aplicáveis às relações dos proprietários confinantes e população em geral com aqueles bens.

De acordo com o n.º 1 do artigo 1.º, integram o domínio público ferroviário os bens pertencentes à infraestrutura ferroviária, designadamente, «as linhas férreas e ramais que constituem a rede ferroviária nacional» [alínea a)], «os edifícios das estações e dos apeadeiros» [alínea d)], ou «as dependências afetas às infraestruturas e as destinadas à exploração comercial do serviço de transporte ferroviário de passageiros ou mercadorias» [alínea e)].

⁵ 1.ª Adenda ao DIRETÓRIO DA REDE 2022, de julho de 2021.

A 11 de março de 2016, foi celebrado entre a IP, S.A. e o Estado Português, o [Contrato Programa para o setor ferroviário](#)⁶ (de ora em diante designado apenas por Contrato Programa), que define e regula os termos e condições da prestação pela Infraestruturas de Portugal das obrigações de serviço público de gestão da infraestrutura integrante da Rede Ferroviária Nacional (RFN), para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2016 e 31 de dezembro de 2020, bem como das indemnizações compensatórias decorrentes a pagar pelo Estado Português.

Na última data referida, foi assinado um [aditamento](#)⁷ ao Contrato Programa, que prorrogou a vigência do mesmo por um período de seis meses (de 1 de janeiro de 2021 a 30 de junho de 2021), mantendo inalteradas as condições previstas.

Por fim, a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2021, de 29 de julho de 2021](#), aprovou a prorrogação da vigência do Contrato Programa, por mais seis meses, até 31 de dezembro de 2021.

De acordo com o n.º 2 da Cláusula n.º 1 do Contrato Programa, este documento teve «por objeto estabelecer os princípios e os parâmetros básicos constantes do anexo V ao [Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro](#), definindo e regulando os termos e condições da prestação pela IP das obrigações de serviço público de gestão da infraestrutura integrante da RFN, bem como as indemnizações compensatórias decorrentes a pagar pelo ESTADO.»

O n.º 1 da Cláusula n.º 4 do Contrato Programa determina que «a IP tem por obrigação a prestação do serviço público de gestão da infraestrutura integrante da RFN, nos termos em que nela foi delegada através do Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de abril, mantido em vigor pelo n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 91/2015, conforme estabelecido no artigo 13.º da Lei de Bases». Nas competências da IP, S.A. incluem-se as seguintes obrigações: «a) A gestão da capacidade da infraestrutura ferroviária; b) O comando e controlo da circulação; c) A manutenção da infraestrutura ferroviária; d) A promoção, coordenação, desenvolvimento e controlo de todas as atividades relacionadas com a infraestrutura ferroviária.» (n.º 2 da Cláusula n.º 4).

⁶ Contrato programa celebrado entre o Estado Português e a IP, S.A, disponível no portal da IP.

⁷ Aditamento ao contrato programa celebrado entre o Estado Português e a IP, SA, disponível no portal da IP.

O Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro, transpôs para a ordem jurídica interna a [Diretiva n.º 2012/34/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012](#)⁸, que estabelece um espaço ferroviário europeu único, fixando, entre outros, as condições de prestação de serviços de transporte ferroviário por caminho-de-ferro e de gestão da infraestrutura ferroviária, bem como o conteúdo e obrigatoriedade de elaboração e publicação, pelo gestor da infraestrutura, dos diretórios da rede.

O [Decreto-Lei n.º 24/2022, de 4 de março](#), atribuiu à [APDL, S. A.](#) (de ora em diante designada apenas por APDL, S.A.), as competências de gestora de infraestrutura ferroviária relativamente ao terminal ferroviário da Guarda.

Em concreto, e de acordo com o artigo 1.º do diploma aqui em causa, foram atribuídas à APDL, S.A., as «competências de gestor de infraestruturas ferroviárias no terminal ferroviário da Guarda, nos termos das disposições legais e regulamentares aplicáveis» [alínea a)], bem como «responsabilidades atribuídas ao Estado relativamente ao terminal ferroviário de mercadorias da Guarda, que integra o domínio público ferroviário (...) afetando-o e incluindo-o na sua área de jurisdição portuária» [alínea b)].

De acordo com o preâmbulo do diploma, o fundamento para a transferência de competências suprarreferida e para o seu alargamento teve a ver com o facto de o terminal ferroviário de mercadorias da Guarda integrar o «conceito de porto seco⁹, assumindo-se como um eixo fundamental do posicionamento na centralidade do interior da península, servindo as regiões centro e norte e os territórios fronteiriços de Espanha e de Portugal. Este terminal detém uma localização estratégica que o coloca como o único hub de distribuição nacional e internacional de mercadorias, no interior do território nacional, para a exportação e importação de matérias-primas, produtos e serviços (...) Também o porto de Leixões tem vantagens competitivas claras para apoiar este projeto, desde logo as suas acessibilidades e infraestruturas, o que apela à concertação de

⁸ Texto retirado do portal legislativo da União Europeia *EUR-LEX*. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 28/10/2022.

⁹ O [Decreto-Lei n.º 53/2019, de 17 de abril](#), define «porto seco» como «uma infraestrutura logística de concentração de carga situada no corredor de serviço de uma região comercial ou industrial conectada com um ou vários portos marítimos através de serviços de transporte ferroviário, rodoviário ou fluvial, oferecendo serviços especializados entre este e os destinos finais das mercadorias» (n.º 1 do artigo 3.º).

sinergias para uma funcionalidade mais eficiente e para a otimização da atividade económica associada ao movimento ferroviário. (...) Assim, por razões de natureza ambiental e logística, urge a necessidade de projetar novas soluções de transporte não dependentes em exclusivo da rodovia. É fundamental reforçar a intermodalidade do transporte, por recurso à integração entre a modalidade ferroviária e marítima, através da gestão concentrada na autoridade portuária, objetivando a coordenação dos setores e ultrapassando constrangimentos de interação técnico-operacional, que decorrem do cenário em vigor. Simultaneamente, tal como consta dos objetivos estratégicos da APDL, S. A., o reforço da conexão com o hinterland do porto de Leixões é um fator decisivo para o crescimento da infraestrutura portuária e para o desenvolvimento social do território de influência, favorecendo a sua competitividade e a dos seus clientes. Nesse sentido, a captação e tratamento de carga a ser movimentada no porto de Leixões poderá ocorrer em plataformas logísticas geograficamente distantes, mas que o meio ferroviário aproxima. Por isso, importa que o terminal ferroviário de mercadorias da Guarda seja integrado na administração da APDL, S. A., permitindo fazer a gestão da carga desse espaço que é servido pelo porto de Leixões. Esse terminal, que se encontra numa localização geográfica de referência ao espaço de influência do porto, com proximidade a potenciais operadores de relevante valor acrescentado, está, nesta fase, inoperacional.».

Por seu lado, o [Decreto-Lei n.º 55/2022, de 17 de agosto](#), atribui à APDL, S. A., as competências de gestora de infraestrutura ferroviária relativamente ao terminal ferroviário de mercadorias de Leixões.

De forma equivalente ao Decreto-Lei n.º 24/2022, de 4 de março, dispõe o n.º 1 do artigo 1.º deste diploma que, por sua via, procede-se à atribuição à APDL, S. A., «das competências de gestora de infraestruturas ferroviárias no terminal ferroviário de mercadorias de Leixões, nos termos das disposições legais e regulamentares aplicáveis» [alínea a)] e das «das responsabilidades atribuídas ao Estado relativamente ao terminal ferroviário de mercadorias de Leixões, que integra o domínio público ferroviário (...) afetando-o e incluindo-o na sua área de jurisdição portuária».

Neste caso, consta do preâmbulo do Diploma que «a proximidade geográfica do terminal ferroviário de mercadorias de Leixões e os terminais ferro-marítimos do porto de Leixões

apela à concertação de sinergias para uma funcionalidade mais eficiente e para a otimização da atividade económica associada ao movimento ferroviário», sendo, neste contexto, urgente promover a concentração da gestão do terminal ferroviário da Guarda e do terminal ferroviário de mercadorias de Leixões «na mesma entidade, dentro do espaço de jurisdição portuária, o que, por um lado, vai permitir duplicar a capacidade de carga contentorizada movimentada, oferecendo soluções logísticas mais competitivas, e, por outro, vai permitir a duplicação da capacidade do terraplano».

Cumpra ainda referir que a APDL, S.A. adota, de acordo com os Estatutos aprovados como anexo ao [Decreto-Lei n.º 335/98, de 3 de novembro](#), a forma de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos.

Nos termos do n.º 1 do artigo 1.º, «a APDL, S. A., tem por objeto a administração dos portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo e da via navegável do rio Douro, visando a sua exploração económica, conservação e desenvolvimento, abrangendo o exercício das competências e prerrogativas de autoridade portuária que lhe estejam ou venham a ser cometidas», acrescentando-se no n.º 2 que «a APDL, S. A., pode ainda desenvolver atividades acessórias ou complementares das referidas no número anterior, designadamente a administração ou exploração da rede logística de plataformas, de portos secos, de terminais rodoferroviários intermodais e dos serviços e infraestruturas conexos sob sua gestão, situados dentro ou fora da sua área de jurisdição».

O [Decreto-Lei n.º 83/2015, de 21 de maio](#), introduziu alterações no Decreto-Lei n.º 335/98, de 3 de novembro, ao, entre outros, proceder «à transferência da jurisdição portuária direta nas zonas marítimas, flúvio-marítimas e terrestres necessárias à exploração da via navegável do rio Douro, do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P. (IPTM, I. P.), cuja gestão transitória, nos termos do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 44/2014, de 20 de março, e 77/2014, de 14 de maio, foi cometida ao Instituto da Mobilidade e Transportes, I. P. (IMT, I. P.), para a APDL - Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S. A.» (n.º 1 do [artigo 1.º](#)).

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

Face à especificidade do tema abordado pela iniciativa legislativa, não se apresenta enquadramento europeu nem internacional da mesma.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), não se verificou a existência de qualquer iniciativa ou petição pendente versando sobre matéria idêntica ou conexas à da presente iniciativa.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

De igual modo, a pesquisa efetuada à mesma base de dados não permitiu localizar antecedentes sobre matéria idêntica na XV e na XIV Legislaturas.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas facultativas**

Atendendo à matéria em causa a Comissão pode, se assim o deliberar, consultar a AMT - Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, a APDL, S.A., a IP, S. A., a CP- Comboios de Portugal, bem como as associações de portos e operadores logísticos nacionais.