

Projeto de Lei n.º 502/XV/1.ª (PAN)

Título: Pela renegociação dos contratos de parcerias público-privadas do sector rodoviário

Data de admissão: 24 de janeiro de 2023

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
- VI. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Inês Maia Cadete (DAC), Maria Nunes de Carvalho (DAPLEN), Sandra Rolo e Rui Brito (DILP), Gonçalo Sousa Pereira (CAE) e João Carlos Sanches (BIB)

Data: 03.02.2023

I. A INICIATIVA

A iniciativa legislativa *sub judice* determina a realização de um processo de renegociação dos contratos de parcerias público-privadas do sector rodoviário (artigo 1.º).

A iniciativa em apreço estabelece também que o Governo, na estrita defesa do interesse público, realiza todas as diligências necessárias ao início de um processo de renegociação dos contratos de parcerias público-privadas do sector rodoviário que se afigurem demasiado onerosos e desequilibrados para o parceiro público, tendo em vista uma redução significativa dos encargos para o erário público, liquidados diretamente pelo Estado Português ou através da Infraestruturas de Portugal, S.A., recorrendo, para tal, aos meios legalmente disponíveis e tendo por referência as melhores práticas internacionais (artigo 2.º, n.º 1).¹

Na exposição de motivos, a proponente refere que as parcerias público-privadas do sector rodoviário têm um enorme peso nas contas públicas do nosso país. Segundo o Tribunal de Contas, a Conta Geral do Estado de 2021 reportava encargos públicos líquidos com as 21 parcerias público-privadas do sector rodoviário na ordem dos 1555 milhões euros, um aumento em 137 milhões de euros face a 2020.

Alega, ainda, que os encargos brutos com as parcerias público-privadas no sector rodoviário pesam mais de 1400 milhões de euros no Orçamento do Estado de 2023, um valor que apelida de exorbitante, tendo em conta que os cálculos do Eurostat referem que o custo destas parcerias se deveria cifrar apenas nos 340 milhões de euros anuais.

Acrescenta, que o carácter ruinoso destes contratos está, igualmente, patente no Relatório do Orçamento de 2023, que prevê que, até 2040, o Estado vai pagar por estas parcerias cerca de 11567 milhões de euros, quando o valor das estruturas concessionadas é, segundo os referidos dados do Eurostat, de pouco mais de 5000

¹ O [Despacho de Admissão do Presidente da Assembleia da República](#) assinala as dúvidas de constitucionalidade suscitadas na [Nota de Admissibilidade](#). Esta questão é desenvolvida na presente nota técnica na parte respeitante à conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais.

milhões de euros, o que significa que o nosso país, em 20 anos, pagará mais de duas vezes as estruturas associadas a estas parcerias.

Destarte, considera a proponente que estes dados nos alertam para a necessidade de o País encarar como prioritário empreender urgentemente um processo de renegociação das parcerias público-privadas no sector rodoviário, tendo em vista a revisão de todas as cláusulas potencialmente abusivas das atuais parcerias.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pela Deputada única representante do Partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento)², 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 na alínea 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.

Observa o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

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

A iniciativa suscita, porém, algumas dúvidas sobre o cumprimento do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, que estabelece que «não são admitidos

² Textos consolidados da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados».

Assinala-se, a este respeito, o artigo 2.º da iniciativa, que determina que «após a entrada em vigor da presente Lei, o Governo, na estrita defesa do interesse público, realiza todas as diligências necessárias ao início de um processo de renegociação dos contratos de parcerias público-privadas do sector rodoviário». Tal disposição, que parece consubstanciar uma injunção dirigida ao Governo, de carácter juridicamente vinculativo, poderá suscitar dúvidas relativamente ao respeito pelo princípio da separação de poderes, subjacente ao princípio do Estado de direito democrático e previsto nos [artigos 2.º e 111.º](#) da Constituição.

Com efeito, o início de um processo negocial parece ser um ato de natureza administrativa, que envolve uma margem de discricionariedade ou um juízo de oportunidade por parte do órgão de soberania que o pratica, sendo suscetível de interferir com a autonomia do Governo no exercício da sua competência administrativa ([artigo 199.º](#) da Constituição).

De acordo com Gomes Canotilho e Vital Moreira³, «as relações do Governo com a Assembleia da República são relações de autonomia e de prestação de contas e de responsabilidade; não são relações de subordinação hierárquica ou de superintendência, pelo que não pode o Governo ser vinculado a exercer o seu poder regulamentar (ou legislativo) por instruções ou injunções da Assembleia da República».

Sobre questão semelhante à colocada pela presente iniciativa refere-se, no [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 214/2011](#)⁴, que «o início de um procedimento negocial é matéria de natureza administrativa uma vez que envolve juízos de mérito e de oportunidade». Acrescenta-se que «a decisão sobre o se e o quando da iniciativa de desencadear negociações com vista à alteração do ordenamento - com as associações sindicais ou com outros portadores de interesses que devam participar - é uma opção política que um órgão de soberania não pode impor ao outro, mesmo nos espaços onde

³ CANOTILHO, J.J Gomes e MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, II vol., 4.ª ed., Coimbra Editora, p. 415.

⁴ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 214/2011 <url= <https://dre.pt/pesquisa/-/search/287816/details/maximized>>

ambos concorram no poder de regulação emergente, seja este equiordenado (lei-decreto-lei) seja escalonado (acto legislativo-acto regulamentar).»

No entanto, sobre a existência de uma reserva geral de administração do Governo refere o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 1/97](#)⁵ que «Não é configurável, no ordenamento jurídico-constitucional português, qualquer reserva material de administração, que inclua, nomeadamente, uma reserva de regulamento ou impeça a Assembleia da República de tornar objeto de lei matéria disciplinável administrativamente». Acrescenta que «A ideia de uma «(...) reserva geral de administração surge como inadequada à função atual do princípio, na medida em que diminuiria possibilidades de efetivação do controlo democrático do Executivo, limitando as áreas de intervenção legislativa do Parlamento e excluindo-o da direta decisão política»⁶.

Salientamos também a teoria do núcleo essencial de Gomes Canotilho, que permite exceções ao princípio da separação de poderes, «quando não for sacrificado o seu núcleo essencial»⁷. Gomes Canotilho e Vital Moreira acrescentam ainda que, «como os diferentes órgãos podem desempenhar competências e funções que não se reconduzam àquelas que, de forma principal, a Constituição lhes reserva, é admissível a restrição da caracterização material apenas às formas, conteúdos e resultados tipicamente atribuídos a cada órgão de soberania»⁸.

A análise do cumprimento das normas constitucionais em causa caberá, em concreto, à comissão competente.

Assim, apesar de a norma supra referida suscitar dúvidas sobre a sua constitucionalidade, como referido na nota de admissibilidade, a mesma é suscetível de

⁵ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 1/97 <URL=<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19970001.html>>

⁶ Gomes Canotilho critica este Acórdão, referindo que «o raciocínio da tese vencedora é simples: não há uma matéria que se furte ou seja possível retirar à competência legislativa da Assembleia da República, assim como não há uma reserva de administração (ou reservas de administração) que constituam coutadas imunes à intervenção parlamentar. Os parlamentos teriam os poderes do rei Midas: tudo o que tocam podem converter em ato legislativo da assembleia (...)».

⁷ CANOTILHO, J.J Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Almedina, Coimbra, 2003, p. 559.

⁸ CANOTILHO, J.J Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, II vol., 4.ª ed., Coimbra Editora, 2010, p. 47.

ser eliminada ou corrigida em sede de discussão na especialidade, pelo que não inviabilizam a discussão da iniciativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 20 de janeiro de 2023, acompanhado da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.^a), a 24 de janeiro, por despacho do Presidente da Assembleia da República. Foi anunciado na reunião plenária do dia seguinte. A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária de dia 8 de fevereiro de 2023.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#) (lei formulário).⁹

No que respeita ao início de vigência, o artigo 4.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «nos 30 dias subsequentes à respectiva publicação», não parecendo mostrar-se conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação». De facto, a redação utilizada, não fixando um dia para a entrada em vigor, não permite prever a mesma. Sugere-se que a redação da norma de entrada em vigor seja alterada para precaver esta situação – por exemplo, «A presente lei entra em vigor 30 dias após a respectiva publicação».

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

⁹ Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

No ordenamento jurídico interno a primeira referência legal quanto às parcerias dos setores público e privado, a respetiva avaliação da economia, da eficiência e da eficácia, a informação individualizada sobre despesas anuais e plurianuais, bem como a situação do endividamento global aparece em diversos artigos da [Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto](#)¹⁰, Lei de enquadramento orçamental, como o n.º 2 do artigo 19.º ou as alíneas c), d) e h) do n.º 1 do artigo 37.º (na numeração conferida pela [Lei n.º 41/2014, de 10 de julho](#), que republicou em anexo a Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto).

No entanto, o regime jurídico das parcerias público-privadas foi positivado no Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril¹¹⁻¹², o qual definia as normas especiais aplicáveis às parcerias público-privadas, e cujo teor foi objeto de alteração e de republicação pelo [Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de julho](#).

Como resultava do artigo 1.º, este instrumento jurídico tinha por objeto a definição de normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas.

A noção legal de parceria público-privada foi materializada no n.º 1 do artigo 2.º do mesmo ato legislativo. De acordo com esta norma, entende-se como «parceria público-privada» um «contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado».

¹⁰ Redação original, sendo que este dispositivo foi revogado pelo n.º 1 do [artigo 7.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#), que aprova a Lei de Enquadramento Orçamental que se encontra, à presente data, em vigor.

¹¹ Este ato legislativo teve como consequência a modificação de alguns artigos do Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de agosto, instrumento jurídico que definiu o regime jurídico das parcerias em saúde com gestão e financiamentos privados, cuja revogação ocorreu, por força da alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º [da Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro](#).

¹² Ato legislativo revogado pelo n.º 1 do [artigo 47.º](#) do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

Presentemente, nos termos do [artigo 1.º](#) do [Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio](#)¹³, este constitui o instrumento jurídico de cúpula, o qual através das suas disposições delimita as regras gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, na conceção, na preparação, no concurso, na adjudicação, na alteração, na fiscalização e no acompanhamento global das parcerias público-privadas, assim como procede à criação da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, também denominada Unidade Técnica ou [UTAP](#)¹⁴.

A UTAP é, conforme o preceituado no [artigo 34.º](#), uma entidade administrativa dotada de autonomia administrativa, dependendo diretamente do membro do Governo responsável pela área das finanças, cuja missão consiste, como dispõe o n.º 1 do [artigo 35.º](#), em participar na preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global de processos de parcerias, bem como prestar apoio técnico ao Ministério das Finanças e, nos termos previstos no presente diploma, a outras entidades em processos daquela natureza.

Vem o n.º 2 do mesmo [artigo](#) descrever o elenco das atribuições reconhecidas a esta entidade, entre outras:

- Estudar e preparar processos de lançamento de parcerias [alínea b)];
- Proceder ao acompanhamento global das parcerias nas matérias económico-financeiras [alínea d)];
- Designar as equipas de projetos para o estudo, preparação e lançamento de parcerias, bem como as equipas para acompanhar a fase inicial de execução de contratos de parcerias [alínea e)];
- Indicar membros para júris e comissões de negociação relativas a processos de parcerias [alínea f)];
- Emitir os pareceres que lhe forem solicitados e executar as tarefas que lhe forem determinadas pelo membro do Governo responsável pela área das finanças no âmbito das parcerias [alínea i)];

¹³ Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultado no dia 30/01/2023.

¹⁴ Acrónimo que aparece na página eletrónica acessível <https://www.utap.gov.pt/>, consultada no dia 30/01/2023.

- Assumir a qualidade de gestora de contrato de parceria [alínea j)];
- Identificar situações suscetíveis de contribuir para um eventual agravamento do esforço financeiro do setor público [alínea m)]; e
- Recolher, tratar e centralizar a informação económico-financeira e de repartição de riscos relativa a contratos de parcerias a celebrar ou já celebrados [alínea n)].

Um dos pressupostos do lançamento e da adjudicação de uma parceria público-privada é, como expressa a alínea f) do n.º 1 do [artigo 6.º](#) do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, a «clara enunciação dos objetivos da parceria para o setor público, especificando os resultados pretendidos e as vantagens daí decorrentes, numa perspetiva de análise custo-benefício».

Note-se, que este ato legislativo deve, nos termos do n.º 1 do [artigo 15.º](#) (a escolha do procedimento para a formação do contrato de parceria), do n.º 6 do [artigo 17.º](#) (a competência do júri e o seu funcionamento) e do [artigo 45.º](#) (a partilha de benefícios e novas atividades), ser aplicado conjuntamente com algumas das normas constantes no Código dos Contratos Públicos aprovado em anexo ao [Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro](#).

Os [artigos 21.º](#), [22.º](#) e [23.º](#)¹⁵ do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio abordam, respetivamente, a distribuição de benefícios, reposição de equilíbrio financeiro e renegociação de contrato, a comissão de negociação e a aprovação do relatório da negociação.

O n.º 1, *in fine* e o n.º 2 do [artigo 21.º](#) instituem que, para a renegociação de um contrato de parceria deve ser constituída uma comissão de negociação para o efeito, sendo que, o serviço ou entidade que representa o parceiro público deve apresentar ao membro do Governo responsável pela área do projeto uma proposta, devidamente fundamentada, indicando, nomeadamente, os fundamentos para o início do processo negocial e os objetivos que se pretendem alcançar.

¹⁵ Estes três artigos encontram-se insertos no Capítulo III - Execução e modificação de parcerias.

O [artigo 22.º](#), conjugado com o [artigo 10.º](#), concretamente os n.ºs 2 e 3, elencam as distintas competências da comissão de negociação tais como; a representação do parceiro público nas sessões de negociação com o parceiro privado; a negociação das soluções e medidas que considere mais consentâneas com a defesa do interesse público; quando aplicável, demonstrar a comportabilidade orçamental das soluções preconizadas e quantificar, de forma discriminada, os encargos para o setor público, bem como proceder à estimativa do impacte potencial da eventual alteração da matriz de riscos ou de novos riscos, direta ou indiretamente, afetos ao setor público; elaborar o projeto de relatório a submeter à aprovação superior, devendo no mesmo fundamentar os consensos obtidos e ou as soluções que propõe; e apresentar as minutas dos instrumentos jurídicos que se revelem necessárias à conclusão do processo negocial.

Por fim, o [artigo 23.º](#) preceitua sobre a aprovação do relatório da negociação, em particular os n.ºs 1 e 2 determinam que, a comissão de negociação, ouvido o órgão de gestão da entidade pública interessada, quando for o caso, submete à consideração dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do projeto em causa um relatório fundamentado sobre os resultados do processo negocial, com uma proposta de decisão, sendo que, o relatório da negociação deve ser acompanhado dos projetos dos instrumentos jurídicos necessários à concretização da proposta de decisão apresentada.

Importa, ainda, elencar outros documentos com relevância para a matéria vertida na iniciativa legislativa *sub judice*:

- A [Resolução da Assembleia da República n.º 55/2012, de 24 de abril](#), que aprova a constituição de uma comissão parlamentar de inquérito à contratualização, renegociação e gestão de todas as parcerias público-privadas do setor rodoviário e ferroviário;
- A [Resolução da Assembleia da República n.º 14/2013, de 25 de fevereiro](#), que prorroga o prazo de funcionamento da comissão parlamentar de inquérito à contratualização, renegociação e gestão de todas as parcerias público-privadas do setor rodoviário e ferroviário;
- A [Resolução da Assembleia da República n.º 59/2014, de 30 de junho](#), que recomenda ao Governo a adoção de medidas visando o reforço do controlo da

- avaliação e acompanhamento da execução de contratos de parcerias público privadas (PPP);
- A [Resolução da Assembleia da República n.º 62/2014, de 2 de julho](#), que recomenda ao Governo um conjunto de procedimentos para a promoção da transparência na contratação pública com recurso a parcerias público privadas;
 - A [Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19 de março](#), que determina a cessação de vigência do Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro, que procede à décima primeira alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, e a repristinação das normas por este revogadas;
 - A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 177/2007, de 10 de dezembro](#), que identifica os empreendimentos prioritários de natureza rodoviária a desenvolver pela EP - Estradas de Portugal, S. A., em regime de parceria público-privada;
 - A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 181/2007, de 11 de dezembro](#), que enuncia os novos empreendimentos prioritários de natureza rodoviária a desenvolver pela EP - Estradas de Portugal, S. A., em regime de parceria público-privada;
 - A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 11-B/2018, de 16 de fevereiro](#), que delega a competência para autorizar a Infraestruturas de Portugal, S. A., a redefinir o âmbito da Subconcessão Autoestrada Transmontana.

A página eletrónica da [UTAP](#)¹⁶ elenca os cinco setores nos quais foram celebrados contratos de parcerias público-privadas, um dos quais corresponde ao setor rodoviário.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ **Âmbito da União Europeia**

A [política de transportes](#) é uma das políticas comuns da União Europeia (UE). A criação de um mercado único europeu dos [transportes rodoviários](#) que preserve as condições de concorrência equitativas e garanta a livre prestação de serviços exige uma harmonização das disposições jurídicas em vigor nos Estados-Membros, pelo que, nos

¹⁶ Em <https://www.utap.gov.pt/>, consultada no dia 30/01/2023.

termos do disposto no artigo 91.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ([TFUE](#)), a UE adota regras comuns e medidas de natureza fiscal, técnica, administrativa e social.

Relativamente às parcerias público-privadas, a UE adotou vários instrumentos, destacando-se:

- [Livro Verde](#) sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões;
- [Comunicação](#) da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre as Parcerias Público Privadas e o direito comunitário sobre contratos públicos e concessões;
- [Resolução do Parlamento Europeu](#) sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões;
- [Comunicação interpretativa da Comissão](#) sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPI);
- [Comunicação](#) da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Mobilizar o investimento privado e público com vista ao relançamento da economia e à mudança estrutural a longo prazo: desenvolver parcerias público-privadas; e
- [Comunicação](#) da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Parcerias Público-Privadas no Programa-Quadro Horizonte 2020: um instrumento poderoso para gerar inovação e crescimento na Europa.

Importa realçar ainda, com relevo para a presente iniciativa, a [Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014](#), que estabelece os procedimentos de aquisição aplicáveis aos adquirentes públicos, a [Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014](#), que define as regras relativas à adjudicação de contratos públicos por entidades ativas nos setores dos transportes, entre outros, e a [Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014](#), que define as regras da UE relativas à

contratação por autoridades adjudicantes do setor público e por entidades adjudicantes do setor dos serviços de utilidade pública através de uma concessão.

Por fim, destacar o relatório número 9/2018 do Tribunal de Contas Europeu, elaborado nos termos do artigo 287.º, número 4 do TFUE sob a designação [Parcerias Público Privadas na UE: insuficiências generalizadas e benefícios limitados](#), no qual apresentou várias recomendações, realçando-se a «Recomendação 1 — Não promover uma utilização mais intensiva e generalizada das PPP até que as questões identificadas estejam resolvidas e as recomendações formuladas em seguida tenham sido executadas com êxito», «Recomendação 2 — Atenuar o impacto financeiro dos atrasos e das renegociações nos custos das PPP suportados pelo parceiro público», «Recomendação 3 — Fundamentar a escolha da opção PPP em análises comparativas sólidas sobre a melhor opção de contratação pública Para assegurar que a opção PPP é a melhor para otimizar os recursos», «Recomendação 4 — Definir políticas e estratégias claras em matéria de PPP», e a «Recomendação 5 — Melhorar o quadro da UE com vista a aumentar a eficácia dos projetos de PPP».

- **Âmbito internacional**

- Países analisados**

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França.

ESPANHA

Perante a necessidade de aumentar rapidamente a rede de vias de grande capacidade, o governo espanhol recorreu a um programa de construção de autoestradas mediante contratos de concessão com privados, o [Plan de Autopistas Nacionales de España](#)¹⁷ (PANE), em que os concessionários financiariam a construção ficando depois a explorar essas vias durante o período contratado. Essa exploração poderia decorrer através da cobrança de portagens aos utilizadores ou sem custos diretos para os utilizadores, conhecidas como *peajes en sombra* - equivalentes às SCUT portuguesas, sendo transferidas verbas compensatórias pelo Estado. Nos anos mais recentes algumas dessas concessões têm sido revertidas. Atualmente, dos 12.091kms de vias de grande

¹⁷ <https://www.mitma.gob.es/carreteras/informacion-general-relacionada-peajes>

capacidade da Rede de Estradas do Estado, 1.435km têm cobrança direta e cerca de 1000kms são *peajes en sombra*.

A legislação que regula esta matéria é a seguinte:

- [*Ley 9/2017 de 8 de noviembre*](#)¹⁸ de *Contratos del Sector Público*, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014;
- [*Ley 40/2015 de 1 de octubre*](#), de Régimen Jurídico del Sector Público;
- [*Ley 39/2015 de 1 de octubre*](#), del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas;
- [*Real Decreto 657/1986 de 7 de mayo*](#), sobre organización y funcionamiento de la Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje;
- [*Decreto 215/1973 de 25 de enero*](#), por el que se aprueba el pliego de cláusulas generales para la construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión - que aplica o diploma seguinte;
- [*Ley 8/1972 de 10 de mayo*](#), de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión.

O [*artículo 24*](#) da *Ley 8/1972 de 10 de mayo* prevê que o Governo pode modificar as características dos serviços contratados e as tarifas pagas pelos utilizadores, com compensações para as concessionárias quando necessário para manter o equilíbrio financeiro destas. A [*cláusula 47*](#) do *Decreto 215/1973 de 25 de enero* prevê que o plano económico-financeiro pode ser revisto, tendo que ser aprovado pela Administração Pública, podendo ser também modificado nos seus pressupostos ao abrigo do referido artigo 24 da *Ley 8/1972 de 10 de mayo*. A extinção da concessão é regulada nas [*cláusulas 106 a 112*](#) do *Decreto 215/1973 de 25 de enero*, podendo ocorrer por mútuo acordo ou por resgate, situações reguladas nas [*cláusulas 110 e 111*](#).

FRANÇA

¹⁸ Diploma consolidado retirado do portal oficial BOE.es. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Espanha são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consultado no dia 26/01/2023.

Na década de cinquenta do século XX, a estratégia francesa para ampliar a sua [rede de autoestradas](#)¹⁹ passou pela concessão a privados da sua construção e manutenção, por um determinado período de tempo, em troca da sua exploração financeira através da cobrança de portagens aos utilizadores. Não houve assim lugar à aplicação do conceito SCUT das PPP rodoviárias portuguesas. Atualmente existem 18 sociedades privadas que exploram 19 [contratos de concessão de autoestradas](#)²⁰.

Os contratos de concessão de autoestradas estão legalmente enquadrados no *article L122-4* do *Code de la voirie routière*²¹. Embora inicie por afirmar o princípio da gratuidade das autoestradas francesas, prevê de seguida que poderá ser instituída a cobrança de portagem pela utilização de autoestrada com vista a assegurar a cobertura total ou parcial das despesas de toda a natureza relacionadas com a construção, exploração, manutenção, desenvolvimento ou ampliação da infraestrutura.

Em 2015, o governo e os concessionários chegaram a um [protocolo de entendimento](#)²² para reequilibrar as relações entre os privados e o Estado, que previa:

- O reforço das cláusulas contratuais, com destaque para a inserção de cláusulas de enquadramento e retrocessão da rentabilidade, quer relativamente ao prazo quer a congelamento de taxas de portagem;
- Empresas de autoestradas a realizar um programa de obras de 3,27 mil milhões de euros para melhorar a rede de autoestradas. Essa obra permitiu melhorar a segurança dos utilizadores, tornar o trânsito mais fluido e facilitar o acesso às autoestradas a partir da rede secundária;
- O pagamento pelas empresas de autoestradas de mil milhões de euros para a melhoria das infraestruturas de transportes do país.

Com este acordo, o governo atingiu os três objetivos que havia definido:

- Reequilibrar os contratos no interesse dos utentes e do Estado e assim sanar as dificuldades decorrentes das condições em que as concessões rodoviárias

¹⁹ <https://www.ecologie.gouv.fr/societes-concessionnaires-dautoroutes-sca>

²⁰ <https://www.autorite-transport.fr/les-autoroutes/les-contrats-de-concession/>

²¹ Diploma consolidado acessível no portal oficial legifrance.gouv.fr. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consultado no dia 30/01/2023.

²² https://www.ecologie.gouv.fr/societes-concessionnaires-dautoroutes-sca#scroll-nav__2

foram privatizadas em 2006; a elevada rentabilidade destes contratos tinha sido apontada pelo Tribunal de Contas e pela Autoridade da Concorrência;

- Libertar novos recursos para financiar infraestrutura de transporte;
- Contribuir para o relançamento da atividade económica e permitir a criação de emprego no setor das obras públicas.

Para além dos compromissos decorrentes do referido [protocolo de 9 de abril de 2015](#)²³, a [Loi n.º 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques](#), instituiu uma nova autoridade autónoma, a [ARAFER](#) (*Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières*). Esta entidade é responsável por elaborar pareceres sobre a rentabilização de eventuais alterações aos contratos de concessão com incidência nas tarifas de forma a evitar o excesso de rentabilidade, bem como para melhor controlar a adjudicação de contratos por parte das concessionárias, missão que anteriormente cabia à [DGCCRF](#) e à *Commission nationale des marchés*.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), constatou-se, neste momento, que se encontram pendentes as seguintes iniciativas sobre matéria idêntica ou conexas:

- [Projeto de Lei n.º 463/XV/1.ª \(PCP\)](#) – «Elimina a natureza tributária das transgressões ocorridas em infraestruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem (nona alteração à Lei n.º 25/2006, de 30 de junho)»;
- [Projeto de Lei n.º 464/XV/1.ª \(PCP\)](#) – «Revogação do aumento decretado das taxas de portagem e limitação da sua atualização ao valor correspondente ao de 2022»;
- [Projeto de Resolução n.º 356/XV/1.ª \(CH\)](#) - «Recomenda ao Governo que proceda ao congelamento das tarifas de portagens».

²³<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2015.04.09%20%20Protocole%20accord%20Etat%20-%20SCA.pdf>

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Nas XIII e XIV Legislaturas não se verificou a existência de petições sobre a matéria, mas foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas, que se encontram caducadas, sobre matéria idêntica ou conexas:

- [Projeto de Lei n.º 806/XIII/3.ª \(PCP\)](#) - «Determina a redução de encargos e a reversão de parcerias público-privadas»;
- [Projeto de Lei n.º 294/XIV/1.ª \(PCP\)](#) - «Estabelece cláusulas e mecanismos extraordinários nas parcerias público-privadas rodoviárias».

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas facultativas

Atendendo à matéria em causa, a 6.ª Comissão pode, se assim o deliberar, solicitar os pareceres escritos da Autoridade da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, das Infraestruturas de Portugal, S.A., da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), da Associação Portuguesa das Sociedades Concessionárias de Autoestradas ou Pontes com Portagens (APCAP), comissões de utentes de autoestradas, do Tribunal de Contas, do Conselho de Finanças Públicas, do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e do Conselho Coordenador dos Institutos Politécnicos Portugueses.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

AZEVEDO, Sérgio ; FERREIRA, José Gomes – **PPP e o custo de um Estado fraco : toda a verdade sobre as parcerias público-privadas**. 1ª ed. Lisboa: Alêtheia, 2014. 348, [1] p. ISBN 978-989-622-582-7. Cota: 04.36 – 140/2014.

Resumo: «Sabia que os encargos líquidos com as Parcerias Público Privadas Rodoviárias e Ferroviárias são o equivalente a 10 anos de subsídios de férias de todos os funcionários públicos e de todos os reformados portugueses? Sabia que a maioria dos contratos das PPP são coincidentes com os períodos eleitorais nacionais? Sabia

Projeto de Lei n.º 502/XV/1.ª (PAN)

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

que, nalguns casos, foram as concessionárias que definiram as suas próprias remunerações?

Neste livro, descobrirá toda a verdade sobre as Parcerias Público Privadas ferroviárias e rodoviárias. Quem ganhou, quem perdeu e quem vai pagar a factura de um dossier onde tudo valeu.»

Destaca-se o capítulo IV sobre o tema «Os encargos para o Estado Português com as PPP Rodoviárias e Ferroviárias».

RODRIGUES, Nuno Cunha – A experiência com parcerias público-privadas em Portugal. **Revista Jurídica Luso-Brasileira** [Em linha]. Lisboa. Ano 1, nº 1 (2015), p. 177-189. [Consult. 31 janeiro de 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=133879&img=20714&save=true>>. ISSN 2183-539X.

Resumo: «Assistiu-se, em Portugal, a um aumento exponencial de parcerias público-privadas (PPP) durante a última década, em virtude da modificação do paradigma de intervenção do Estado na economia que passou de um modelo de intervenção direta - a partir da revolução de 25 de abril de 1974 e durante toda a década de 80 -, para um modelo de intervenção indirecta, agora como consequência das privatizações entretanto ocorridas bem como do impulso regulatório provindo da União Europeia. O recurso a PPP's foi igualmente motivado em razão dos constrangimentos orçamentais ocorridos a partir de 1997, ano a partir do qual Portugal ficou vinculado ao Pacto de Estabilidade e Crescimento o que, atendendo à circunstância de o crescimento da dívida pública ter passado a estar condicionado pela União Europeia, levou à utilização das PPP's como forma de, através da obtenção de financiamento privado imediato, contornar as limitações de recurso a financiamento público.»

SARMENTO, Joaquim Miranda – O futuro do investimento público em Portugal e as parcerias público-privadas . por favor, “não deitem o bebé fora com a água. **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**. Lisboa. ISSN 1646-9127. Ano 7, nº 1 (2014), p. 157-171. Cota: RP-545.

Resumo: «Este artigo procura sintetizar a experiência portuguesa em matéria de parcerias público-privadas (PPP), com uma reflexão sobre o que correu bem e o que correu mal. Procuramos argumentar que as PPP, enquanto modelo de construção de infraestruturas e prestação de serviços, tem vantagens face ao modelo tradicional, desde que correctamente utilizadas. Em nosso entender, as restrições orçamentais dos próximos anos implicam a continuação da utilização de PPP.

Assim, é fundamental rever o modelo à luz das experiências e lições dos projectos já desenvolvidos. Importa, apesar dos erros, não abandonar o modelo que pode trazer claros benefícios para o sector público. Ou seja, "não deitar fora o bebé com a água".»

SARMENTO, Joaquim Miranda – Renegociação das parcerias público privadas : uma abordagem económica. **Revista do Tribunal de Contas**. Lisboa. ISSN 0871-3065. Nº 57 (jan./jun. 2012), p. 21-38. Cota: RP-49.

Resumo: «Nas últimas décadas os governos a nível mundial intensificaram o uso de Parcerias Público Privadas (PPP) como meio de construção/recuperação de infraestruturas e de prestação de serviços. Contudo, diversas críticas têm emergido. Entre essas críticas, uma das mais relevantes é o excessivo número de renegociações que ocorrem durante o longo período de concessão. Este artigo procura apresentar uma abordagem económica à teoria de renegociações das PPP. Desta forma, apresenta-se o conceito de renegociações, os principais tipos de renegociações, assim como as conclusões dos principais estudos académicos internacionais sobre este tema.»

SARMENTO, Joaquim Miranda ; RENNEBOOG, Luc – **Anatomia das Parcerias Público Privadas : a sua criação, financiamento e renegociações**. Julgar Online [Em linha]. (outubro 2017), p. 1-61. [Consult. 31 janeiro 2023]. Disponível em WWW <<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142335&img=30378&save=true>>

Resumo: Os autores da presente obra declaram que «a crescente importância das Parcerias Público Privadas (PPPs), não apenas em Portugal, mas também ao nível Europeu, não tem sido acompanhada de uma análise, quer académica, quer ao nível dos diversos intervenientes, completa e exaustiva sobre esta temática. Neste artigo

procuramos fazer uma análise às PPPs de uma forma inovadora, olhando para o seu ciclo de vida, desde a concepção e projeto até às renegociações. Descrevemos o quadro institucional de uma PPP, discutimos a sua estrutura financeira e o processo de partilha de risco e analisamos a estrutura e a organização de uma PPP. Abordamos as seguintes questões: (1) Quais são as principais características organizacionais das PPPs? (2) Como o setor privado estrutura e financia PPPs? e (3) Quais os motivos para as renegociações e como os contratos PPP são renegociados?».