

Projeto de Lei n.º 207/XIV/1.ª (PCP)

Determina o cancelamento e a reversão do processo de fusão da Rede Ferroviária Nacional – REFER, E. P. E., com a EP – Estradas de Portugal, S. A., e da sua transformação na sociedade anónima com a denominação Infraestruturas de Portugal, S. A

Data de admissão: 18 de fevereiro de 2020

Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação

Índice

- I. **Análise da iniciativa**
- II. **Enquadramento parlamentar**
- III. **Apreciação dos requisitos formais**
- IV. **Análise de direito comparado**
- V. **Consultas e contributos**
- VI. **Avaliação prévia de impacto**

Elaborado por: Rafael Silva (DAPLEN), Pedro Braga de Carvalho (DILP) e Cátia Duarte (DAC).

Data: 25 de março de 2020

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A presente iniciativa visa o cancelamento e a reversão do processo de fusão da Rede Ferroviária Nacional – REFER, E. P. E. (REFER) com a EP – Estradas de Portugal, S. A. (EP) e da sua transformação na sociedade anónima com a denominação Infraestruturas de Portugal, S. A. (IP).

Os autores criticam, *lato sensu*, a adoção, pelo Estado, do modelo das Parcerias Público-Privadas (PPP) por relegarem empresas do setor público para o papel de meras intermediárias entre o Estado e os grupos económicos, desaprovando concretamente o modelo da IP, resultado da fusão entre a REFER e a EP.

Com efeito, alegam que findos quatro anos sobre a referida fusão, os resultados financeiros danosos estão patentes no respetivo Relatório de Contas de 2018, aludindo, ao fato de as avultadas verbas transferidas pelo Estado e por fundos comunitários, não terem reflexo a nível de investimento nas redes ferroviária e rodoviária.

Alertando para o facto de que grande parte das verbas não investidas, estar a ser “*desviada para pagar as PPP rodoviárias*”, não obstante os valores já pagos em portagens pelos seus utilizadores, defendem, ainda, que a única solução será a reversão da fusão entre a EP e a REFER.

O Projeto de Lei em análise é composto por cinco artigos, tendo por objeto o cancelamento e a reversão da fusão entre a REFER e a EP, mandatando, para esse efeito, o Conselho de Administração da IP para, no prazo de 180 dias, preparar e levar a cabo a reversão do processo de fusão, bem como a reconstituição da REFER e da EP.

Relegam, por outro lado, para competência governamental a regulamentação da execução da entrada em pleno funcionamento da REFER e da EP.

Revogam, por fim, o Decreto-Lei nº 160/2014, de 29 de outubro, que estabelece o regime de acumulação de funções dos membros executivos dos conselhos de administração da REFER, E. P. E., e da EP, S. A., para efeitos da concretização do processo de fusão das duas empresas e o Decreto-lei n.º 91/2015, de 29 de maio, que procede à fusão, por incorporação, da EP, S. A., na REFER, E. P. E., transforma a REFER em sociedade anónima, redenominando-a para Infraestruturas de Portugal, S. A., e aprova os respetivos Estatutos.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O [Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio](#)¹, procedeu à fusão, por incorporação, da EP, S.A. (EP), na REFER, E.P.E. (REFER), transformou a REFER em sociedade anónima, redenominando-a para Infraestruturas de Portugal, S. A. (IP), e aprovou ainda os respetivos Estatutos (cfr. artigo 1.º, n.ºs 1, 2 e 3). Consequentemente, o Decreto-Lei identificado determinou a transferência das atribuições e das competências da EP para a IP.

Referir ainda que o [Decreto-Lei nº 160/2014, de 29 de outubro](#), cujo artigo 4.º foi revogado pelo Decreto-Lei nº 91/2015, de 29 de maio, tem carácter preparatório do processo de fusão, estabelecendo o regime de acumulação de funções dos membros executivos dos conselhos de administração da REFER e da EP para efeitos da concretização desse processo.

Segundo o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio, a operação de fusão e criação da IP determinou a revogação dos estatutos das duas empresas fundidas, passando a nova empresa a revestir a natureza jurídica de empresa pública sob a forma de sociedade anónima, regida, para além de outras normas especiais, que lhe sejam aplicáveis pelos seguintes instrumentos jurídicos:

- O próprio Decreto-Lei que a cria;

¹ O Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio, foi alterado pelo [Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro](#), que revogou o n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio.

- Os seus Estatutos, anexos ao mesmo Decreto-Lei;
- O regime jurídico do setor público empresarial, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro](#), na sua atual redação²;
- O Código das Sociedades Comerciais, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 262/86, de 2 de setembro](#), na sua atual redação³;
- Os regulamentos internos da empresa.

Destacaremos, agora, os passos legislativos mais marcantes que antecederam o processo de fusão referido e a criação da IP, fazendo-se assim um breve historial da evolução legislativa respetiva.

Rede Ferroviária Nacional

Através do [Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de abril](#)⁴, hoje quase totalmente revogado⁵, foi criada a REFER com a natureza de pessoa coletiva de direito público enquadrada como empresa pública. Ficaram, dessa forma, extintos o Gabinete do Nó Ferroviário de Lisboa, criado pelo [Decreto-Lei n.º 315/87, de 20 de agosto](#)⁶, o Gabinete do Nó Ferroviário do Porto, criado pelo [Decreto-Lei n.º 347/86, de 15 de outubro](#), e o Gabinete de Gestão das Obras de Instalação do Caminho de Ferro na Ponte sobre o Tejo em Lisboa, criado pelo [Decreto-Lei n.º 71/94, de 3 de março](#)⁷, em cujos bens, direitos e obrigações a REFER sucedeu.

² Texto consolidado disponível em Diário da República Eletrónico.

³ Texto consolidado disponível em Diário da República Eletrónico.

⁴ O Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de abril, foi retificado pela [Declaração de Rectificação n.º 8-A/97, de de 29 de abril de 1997](#).

⁵ O Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de abril, desde 01.06.2015, encontra-se revogado, com exceção do n.º 1 do artigo 1.º, no que respeita à criação da REFER, e do artigo 5.º, na redação que resulta dos Decretos-Lei n.ºs 394-A/98, de 15 de dezembro, 270/2003, de 28 de outubro, 95/2008, de 6 de junho, e 141/2008, de 22 de julho.

⁶ O Decreto-Lei n.º 315/87, de 20 de agosto, foi alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 252/88, de 18 de julho, 275/92, de 12 de dezembro, e 104/97, de 29 de abril.

⁷ O Decreto-Lei n.º 71/94, de 3 de março, foi alterado pelo [Decreto-Lei n.º 32/97, de 28 de janeiro](#).

O Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de abril, sofreu várias alterações, a última das quais por intermédio do [Decreto-Lei n.º 141/2008, de 22 de julho](#), o qual transformou a REFER numa entidade pública empresarial, de forma a aproximar o seu estatuto dos paradigmas jurídico-privados, como se lê no preâmbulo do respetivo diploma.

Estradas de Portugal

A EP, tendo resultado da antiga Junta Autónoma das Estradas, dos institutos públicos em que depois se cindiu e da fusão destes no Instituto das Estradas de Portugal (IEP), é criada pelo [Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de dezembro](#), já revogado⁸, que a institui como entidade pública empresarial, sucedendo diretamente ao IEP.

Posteriormente, dando seguimento às determinações contidas na [Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2007, de 11 de julho](#), o [Decreto-Lei n.º 374/2007, de 7 de novembro](#)⁹, também já revogado¹⁰, transforma a EP em sociedade anónima de capitais públicos, aprovando em anexo os seus Estatutos.

II. Enquadramento parlamentar

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

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar sobre iniciativas e petições, não se verificou a existência de qualquer iniciativa ou petição versando sobre matéria idêntica ou conexa.

⁸ O Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de dezembro, foi revogado pelo [Decreto-Lei n.º 374/2007, de 7 de novembro](#).

⁹ Este diploma foi modificado pelo [Decreto-Lei n.º 110/2009, de 18 de maio](#).

¹⁰ O Decreto-Lei n.º 374/2007, de 7 de novembro, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio.

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

Da pesquisa à base de dados da Atividade Parlamentar resultou a identificação do seguinte antecedente:

- [Projeto de Lei 24/XIII/1 \(PCP\)](#) - Determina o cancelamento e a reversão do processo de fusão da Rede Ferroviária Nacional - REFER, E. P. E., com a EP - Estradas de Portugal, S. A., e sua transformação na sociedade anónima com a denominação Infraestruturas de Portugal, S. A. A iniciativa caducou a 24.10.2019, devido ao termo da XIII Legislatura.

Não se verificou existir qualquer petição sobre a matéria.

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do artigo 118.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.

É subscrita por oito Deputados, observando o disposto no 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 1 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.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os

princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Tendo em conta que o Governo deve regulamentar a lei agora proposta (artigo 4.º), esta parece não implicar diretamente, no ano económico em curso, um aumento das despesas previstas no Orçamento do Estado, decorrente da reversão do processo de fusão da REFER, EPE, com a EP, S.A., na IP, S. A.. Caso se entenda que pode implicar, tal será relevante para efeitos do cumprimento do limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, designado por «lei-travão», devendo a questão ser salvaguardada durante o processo legislativo parlamentar, nomeadamente através da inclusão de norma sobre que faça coincidir o início de vigência ou a produção de efeitos com a entrada em vigor do próximo Orçamento do Estado.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 14 de fevereiro de 2020. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª) a 18 de fevereiro, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, tendo sido, nesse mesmo dia, anunciado em sessão plenária.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - «Determina o cancelamento e a reversão do processo de fusão da Rede Ferroviária Nacional – REFER, E. P. E., com a EP – Estradas de Portugal, S. A., e da sua transformação na sociedade anónima com a denominação Infraestruturas de Portugal, S. A» - 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, conhecida como lei formulário ¹¹, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

¹¹ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

Segundo as regras de legística formal, «as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo, em atos de suspensão ou em revogações expressas de todo um outro ato»¹². Tendo em conta que o projeto de lei revoga os Decretos-Leis n.ºs [160/2014, de 29 de outubro](#), e [91/2015, de 29 de maio](#), e o título deste último¹³, coloca-se à consideração da Comissão, em sede de especialidade, o seguinte título:

«Determina o cancelamento e a reversão do processo de fusão, por incorporação, da EP - Estradas de Portugal, S. A., na REFER - Rede Ferroviária Nacional, EPE, redeterminando-a para Infraestruturas de Portugal, S. A., e revoga os Decretos-Leis n.ºs 160/2014, de 29 de outubro, e 91/2015, de 29 de maio».

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 n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 5.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no «dia seguinte ao da sua publicação, com exceção do artigo 4.º, que entrará em vigor no prazo de 180 dias», mostrando-se assim 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».

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

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

Nos termos do artigo 4.º, o Governo deve proceder à regulamentação e aos atos jurídicos e administrativos necessários à concretização e entrada em pleno

¹² Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 203.

¹³ «Procede à fusão, por incorporação, da EP - Estradas de Portugal, S. A., na REFER - Rede Ferroviária Nacional, E. P. E., transforma a REFER em sociedade anónima, redeterminando-a para Infraestruturas de Portugal, S. A., e aprova os respetivos Estatutos»

funcionamento da EP - Estradas de Portugal, S. A., e da REFER - Rede Ferroviária Nacional, EPE.

IV. **Análise de direito comparado**

- **Enquadramento internacional Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

Durante muitas décadas, os serviços ferroviários nacionais espanhóis foram assegurados pelo organismo público *Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles* (RENFE), sempre sob tutela estatal.

Com a entrada em vigor do [Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre](#), em resultado da transposição de Diretivas europeias sobre a matéria, a empresa foi dividida em duas entidades distintas:

- O *Administrador de Infraestructuras Ferroviarias* (ADIF), para deter e gerir a infraestrutura ferroviária, sucedendo, por alteração de denominação, à RENFE e integrando o anterior *Gestor de Infraestructuras Ferroviarias* (GIF);
- A *RENFE-Operadora*, para deter o material circulante e explorar os serviços de transporte.

A ADIF tem a natureza de entidade pública empresarial, integrando o setor público institucional estadual previsto no [artigo 84 da Ley 40/2015, de 1 de octubre](#), respeitante ao *Régimen Jurídico del Sector Público*. Tendo embora natureza pública principalmente sob o ponto de vista da sua génese e dos poderes de intervenção do Estado, a sua atividade rege-se, porém, pelo direito privado (cfr. [artigos 103 e 104 da Ley 40/2015, de 1 de octubre](#)). Os respetivos Estatutos, aprovados ao abrigo da [Ley 38/2015, de 29 de septiembre](#) (*del sector ferroviario*), constam do referido do [Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre](#).

A *RENFE-Operadora* foi igualmente constituída como entidade pública empresarial pelo [Real Decreto 2396/2004, de 30 de diciembre](#), nos mesmos moldes da ADIF.

Por sua vez, o [Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio](#), veio extinguir a entidade pública empresarial *Ferrocarriles de Vía Estrecha* (FEVE) com efeitos a 31 de dezembro de 2012, ficando a ADIF e a *RENFE-Operadora* sub-rogadas nos direitos e obrigações daquela e assumindo a titularidade dos bens que lhe haviam sido adstritos.

Por seu turno, o [Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre](#), reformulou a ADIF, criando a *ADIF-Alta Velocidad*, mas mantendo quer esta quer a ADIF-“mãe” sob o figurino jurídico de entidades públicas empresariais.

FRANÇA

Em França, a evolução do modelo de gestão da rede ferroviária nacional, incluindo o comboio de alta velocidade TGV, foi influenciada pelas Diretivas europeias¹⁴, as quais aconselharam, para além da abertura às regras da concorrência e ao agrupamento com empresas estrangeiras, a que os serviços de transporte e a exploração das infraestruturas fossem geridos separadamente, embora não necessariamente por empresas diferentes.

Entre os anos de 2013 e de 2014, o Parlamento francês – Assembleia Nacional e Senado – debateu um projeto de lei que tinha em vista uma profunda reforma do setor ferroviário nacional. Culminou na aprovação da [Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 \(portant réforme ferroviaire\)](#), que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2015 e que, para além das suas normas próprias, modificou inúmeros artigos do Código dos Transportes francês.

Segundo a legislação francesa, o sistema nacional de transportes ferroviários é compreendido por todos os meios humanos e materiais necessários à gestão da rede, execução dos serviços de transporte e exploração das infraestruturas ferroviárias, cabendo ao Estado a responsabilidade estratégica de velar pela coerência e bom funcionamento do sistema e sendo a operação das ferrovias atribuída apenas à *Société*

¹⁴ Ver [Diretiva 2012/34/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único](#).

Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF), uma empresa pública, criada em 1937, com um largo rasto histórico no setor ferroviário.

Compete, ainda, ao Estado definir os objetivos do grupo empresarial constituído pelos três estabelecimentos públicos que passaram a existir, de forma integrada, no seio da SNCF e fiscalizar a evolução da sua atividade empresarial através de contratos de performance celebrados com cada um deles, escolhendo e nomeando a maioria dos membros dos seus órgãos de administração.

A empresa *Réseau Ferré de France* (RFF)¹⁵, que até à entrada em vigor da nova lei partilhara também, por cisão da SNCF, a exploração das ferrovias nacionais, deu lugar a um ramo específico da SNCF justamente chamado *SNCF Réseau*, passando a SNCF a organizar-se em três unidades essenciais em torno das quais gira a sua atividade:

- A SNCF “mãe”;
- A *SNCF Réseau*, para a gestão da infraestrutura (a gestora);
- A *SNCF Mobilités*, para a exploração dos serviços de transporte (a transportadora).

Cada uma destas unidades, indissociáveis do agrupamento público constituído pela SNCF, tem a forma jurídica de estabelecimento público, mais propriamente *établissement public à caractère industriel et commercial* (ou EPIC)¹⁶.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

O Presidente da 6.ª Comissão promoveu, nos termos regimentais e legais, a emissão de parecer pela Associação Nacional de Municípios Portugueses ([ANMP](#)) e pela Associação Nacional de Freguesias ([ANAFRE](#)), sendo que ambas entidades remeteram à 6ª Comissão os respetivos pareceres, disponíveis na página da iniciativa.

¹⁵ Criada pela [Loi n.º 97-135 du 13 février 1997](#) portant création de l'établissement public “Réseau ferré de France” en vue du renouveau du transport ferroviaire.

¹⁶ A EPIC “SNCF” já existia, enquanto tal, desde 1983 (cfr. [Décret n.º 83-109 du 18 février 1983](#)).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

De acordo com a informação constante na ficha de [Avaliação Prévia de Impacto de Género \(AIG\)](#), junta pelo autor, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem essa valoração.

Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.