

Projeto de Lei n.º 542/XV/1.ª (CH) e Projetos de Lei n.ºs 548/XV/1.ª a 557/XV/1.ª (PCP)

Título: Prevê a implementação de um plano gradual de isenção do pagamento de portagens; Elimina as portagens na A25, na ex-SCUT Norte Litoral (A28) entre Angeiras e Darque, na A29, na A41, na A42, na A4, na A13, na A22, na A23, na A24

Data de admissão: 7 de fevereiro 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
- VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Rita Nobre e Liliane Sanches da Silva (DAC), Carolina Caldeira e Patricia Pires (DAPLEN), Luísa Colaço e Leonor Calvão Borges (DILP) e Luís Silva (BIB)

Data: 17.02.2023

I. A INICIATIVA

O [Projeto de Lei n.º 542/XV/1.ª \(CH\)](#) visa consagrar a implementação de um plano gradual para isenção do pagamento de portagens em todo o país, embora com prioridade para a zona do interior e do Algarve, estabelecendo um prazo de seis anos para a concretização dessa isenção.

Os proponentes justificam a sua pretensão com base na crise inflacionária atualmente existente, na escalada das taxas Euribor, no facto de Portugal ser um dos «países da União Europeia que mais castiga [os cidadãos] com portagens».

Assim, de acordo com a iniciativa, é sugerido que o referido plano de isenção seja apresentado pelo Governo ao Parlamento «num prazo de 90 dias a contar da data da aprovação do presente diploma», devendo o Governo, além disso, remeter anualmente à Assembleia da República um «relatório com a indicação dos resultados relativos à execução do Plano de Isenção», conforme previsto no artigo 4.º da iniciativa.

De igual modo, com idêntico objetivo, foram apresentadas as seguintes iniciativas:

- (i) [Projeto de Lei n.º 548/XV/1.ª \(PCP\)](#) - Elimina as portagens na A25;
- (ii) [Projeto de Lei n.º 549/XV/1.ª \(PCP\)](#) - Elimina as portagens na ex-SCUT Norte Litoral (A28) entre Angeiras e Darque;
- (iii) [Projeto de Lei n.º 550/XV/1.ª \(PCP\)](#) - Elimina as portagens na A29;
- (iv) [Projeto de Lei n.º 551/XV/1.ª \(PCP\)](#) - Elimina as portagens na A41;
- (v) [Projeto de Lei n.º 552/XV/1.ª \(PCP\)](#) - Elimina as portagens na A42;
- (vi) [Projeto de Lei n.º 553/XV/1.ª \(PCP\)](#) - Elimina as portagens na A4;
- (vii) [Projeto de Lei n.º 554/XV/1.ª \(PCP\)](#) - Elimina as portagens na A13;
- (viii) [Projeto de Lei n.º 555/XV/1.ª \(PCP\)](#) - Elimina as portagens na A22;
- (ix) [Projeto de Lei n.º 556/XV/1.ª \(PCP\)](#) - Elimina as portagens na A23;
- (x) [Projeto de Lei n.º 557/XV/1.ª \(PCP\)](#) - Elimina as portagens na A24;

As dez iniciativas que se acabam de referir têm por principal finalidade eliminar as portagens nas autoestradas que se acabam de identificar, não se prevendo qualquer compensação às entidades detentoras de concessão rodoviária nas referidas estradas.

De acordo com as iniciativas apresentadas, deverá o Governo, na estrita defesa do interesse público, realizar durante o ano de 2023, as diligências necessárias à reversão das diversas concessões rodoviárias atualmente em vigor nas referidas autoestradas.

Projeto de Lei n.º 542/XV/1.ª (CH) e Projetos de Lei n.ºs 548/XV/1.ª a 557/XV/1.ª (PCP)

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

Os proponentes justificam a apresentação destas iniciativas com diversos argumentos, que se passam a elencar:

- Acentuação da interioridade de diversas regiões do país, dificultando as ligações rodoviárias entre diversas cidades e reduzindo a atratividade e competitividade de tais regiões;
- Dificuldades acrescidas para o desenvolvimento económico e empresarial das regiões abrangidas com portagens;
- Ausência de alternativas rodoviárias, muitas das vezes, às autoestradas com portagens, o que implica o desvio do trânsito para as estradas nacionais, algumas das quais sem condições de segurança face aos novos fluxos;
- Dificuldade no exercício do direito à mobilidade das populações;
- Impacto negativo ao nível da economia nacional; e
- Transferência anual de milhões de euros para as concessionárias privadas.

Algumas das iniciativas ora em análise preveem a revogação do [Decreto-Lei n.º 111/2011, de 28 de novembro](#)¹, que «sujeita os lanços e sublanços das auto-estradas SCUT do Algarve, da Beira Interior, do Interior Norte e da Beira Litoral/Beira Alta ao regime de cobrança de taxas de portagem aos utilizadores», e do [Decreto-Lei n.º 67-A/2010, de 14 de junho](#), que «procede à identificação dos lanços e dos sublanços de auto-estrada isentos e dos que ficam sujeitos ao regime de cobrança de taxas de portagem aos utilizadores e fixa a data a partir da qual se inicia a cobrança das referidas taxas».

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

O Projeto de Lei n.º 542/XV/1.^a (CH) e os Projetos de Lei n.ºs 548/XV/1.^a a 557/XV/1.^a (PCP), apresentado, no caso da primeira iniciativa referida, pelo Grupo Parlamentar do Chega (CH) e, as restantes iniciativas, pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), foram apresentadas ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º

¹ Texto retirado do sítio da Internet do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nacionais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

da [Constituição da República Portuguesa](#)² (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.

As iniciativas assumem a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontram-se redigidas sob a forma de artigos, são precedidas de uma breve exposição de motivos e têm uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que as mesmas parecem não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

No que respeita aos Projetos de Lei n.ºs 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556 e 557/XV/1.^a (PCP), estas iniciativas suscitam, 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 projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados».

A este respeito, assinala-se que as iniciativas acima assinaladas determinam no artigo 2.º que «não são devidas taxas de portagens aos utilizadores de todos os lanços e sublanços (...)» das autoestradas a que as mesmas se referem, prevendo ainda que «(...) na defesa do interesse público não são devidas quaisquer compensações à entidade que detém a concessão».

Não obstante as iniciativas preverem que não serão devidas compensações à entidade concessionária, caso essa compensação esteja prevista nos respetivos contratos, tal parece consubstanciar uma renegociação por parte do Governo dos contratos de parcerias público-privadas.

² As ligações para a Constituição e para o Regimento são direcionadas para o portal oficial da Assembleia da República.

Ora, as normas em causa parecem poder conter uma injunção dirigida ao Governo, suscetível de levantar 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, a renegociação dos contratos de parcerias público-privadas parece ter natureza administrativa, envolvendo uma margem de discricionariedade ou um juízo de oportunidade por parte do órgão de soberania que o pratica, o que poderá ser suscetível de interferir com a autonomia do Governo no exercício da sua competência administrativa (artigo 199.º da Constituição).

O núcleo da questão parece centrar-se no entendimento sobre se a matéria em causa, isto é, a renegociação de contratos de parcerias público-privadas para concessões rodoviárias, deve ser considerada como puramente administrativa e do domínio exclusivo do Executivo e sobre a existência no texto constitucional de uma reserva de função administrativa do Governo.

A questão da existência de uma reserva específica da função administrativa face à competência legislativa genérica do Parlamento é complexa e tem dado origem a várias interpretações doutrinárias e jurisprudenciais (pode encontrar-se uma resenha de algumas das teorias dos autores mais relevantes no [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 626/2022](#)³).

Nesse sentido, e tal como citados no [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 214/2011](#), Gomes Canotilho e Vital Moreira⁴ escrevem que «as relações do Governo (...) com a Assembleia da República são relações de autonomia e de prestação de contas e responsabilidade; não são relações de subordinação hierárquica ou de superintendência». Destacam ainda que o Governo «não pode ser vinculado por instruções ou injunções (...) da AR», não podendo a Assembleia da República «ordenar-lhe a prática de determinados actos políticos ou a adopção de determinadas orientações». Toda e qualquer imposição parlamentar só poderá valer, em princípio, como recomendação ao Governo, cuja inobservância só pode ser sancionada em sede de responsabilidade política»⁵.

³ Todas as ligações para acórdãos são direcionadas para o portal oficial do Tribunal Constitucional.

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

⁵ CANOTILHO, J.J Gomes e MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, II vol., 4.ª ed., Coimbra Editora, p. 414 e 415.

Em sentido diverso, e sobre a existência de uma reserva geral de administração do Governo, refere o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 1/97](#) 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».

Não obstante, no [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 24/98](#), o Tribunal Constitucional pronunciou-se sobre matéria em parte análoga à das presentes iniciativas. No âmbito da apreciação da constitucionalidade do [Decreto n.º 196/VII da Assembleia da República](#), relativo à «Reposição do IC 1 entre Torres Vedras e Leiria e do IP 6 entre Peniche e Santarém como vias sem portagens», o Tribunal Constitucional considerou que apesar de haver constitucionalmente «um espaço próprio e típico de atuação do Governo, como "órgão superior da administração pública"», nestes domínios a intervenção parlamentar respeita o limite "funcional", o núcleo essencial da função administrativa do Governo», pois «não retirou integralmente ao Governo a gestão administrativa da política rodoviária em matéria de autoestradas».

Portanto, sem negar que a intervenção legislativa do Parlamento venha limitar as possibilidades da gestão administrativa atribuída constitucionalmente ao Governo, o acórdão considera não haver «uma intromissão intolerável da Assembleia da República na esfera puramente administrativa do Governo, em domínios que são próprios da sua atividade executiva (como sejam, a adjudicação de contratos de concessão da construção, conservação e exploração de autoestradas em regime de portagem, no âmbito de um concurso público internacional, ou a outorga de contratos administrativos), e, por consequência, não se deteta um desrespeito dos "limites constitucionais de natureza funcional à liberdade e extensão de conformação do legislador"»⁶.

⁶ Gomes Canotilho, citado no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 626/2022, critica a tese que saiu vencedora no Acórdão n.º 24/98: «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

Realçou ainda o Tribunal Constitucional, nesta análise, o facto de a matéria ter «sido versada pelo Governo, ele próprio, através da forma legislativa» - tal como sucede no caso dos Projetos de Lei n.ºs 548, 549, 550, 551, 552, 555, 556 e 557/XV/1.^a (PCP), relativamente ao Decreto-Lei n.º 111/2011, de 28 de novembro, e ao Decreto-Lei n.º 67-A/2010, de 14 de junho, que as presentes iniciativas pretendem revogar. Recordando que o artigo 169.º da Constituição prevê a apreciação parlamentar de todos os decretos-leis, «salvo os aprovados no exercício da competência legislativa exclusiva do Governo», como é "a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento" (n.º 2 do artigo 198.º)», acrescentou que tal significa que o diploma em causa poderia vir a ser «por essa via, objeto de alteração pela Assembleia da República, a qual poderia, inclusivamente, ir ao ponto de, pela mesma via, fazer cessar a sua vigência.»

Note-se ainda que as iniciativas apresentadas pelo Grupo Parlamentar do PCP, ao preverem que não serão devidas compensações às entidades concessionárias, suscitam igualmente dúvidas relativamente ao respeito pelo princípio da proteção da confiança subjacente ao princípio do Estado de direito democrático, consagrado expressamente no artigo 2.º da Constituição, que implica que seja garantida estabilidade jurídica, e que exista um mínimo de certeza e previsibilidade dos efeitos jurídicos dos atos dos poderes públicos, deste modo protegendo-se as expectativas juridicamente criadas nos cidadãos e na comunidade⁷⁸.

Cabe, no entanto, assinalar a necessária ponderação da proteção da confiança em face da prossecução de um interesse público. Tal como referido no [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 287/90](#), «Não há, com efeito, um direito à não-frustração de

converter em ato legislativo da assembleia, mesmo que a outros pertença a tarefa de arranjar a matéria (fundos, receitas, reais ou virtuais) para a Assembleia a poder transformar em ouro».

⁷ O [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 556/03](#) destaca que «Segundo a jurisprudência abundante do Tribunal Constitucional, no princípio do Estado de direito democrático contido no art.º 2º da CR, está entre o mais, postulada uma ideia de proteção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na atuação do Estado, o que implica um mínimo de certeza e de segurança no direito das pessoas e nas expectativas que a elas são juridicamente criadas. Por isso, a norma que, por sua natureza, obvie de forma intolerável, arbitrária ou demasiado opressiva aqueles mínimos de certeza e segurança que as pessoas, a comunidade e o direito têm de respeitar, como dimensões essenciais do Estado de direito democrático, terá de ser entendida como não consentida pela lei básica».

⁸ Acerca da tutela do princípio da proteção da confiança, o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 128/2009](#) sistematizou quatro requisitos: «Para que haja lugar à tutela jurídico-constitucional da «confiança» é necessário, em primeiro lugar, que o Estado (mormente o legislador) tenha encetado comportamentos capazes de gerar nos privados «expectativas» de continuidade; depois, devem tais expectativas ser legítimas, justificadas e fundadas em boas razões; em terceiro lugar, devem os privados ter feito planos de vida tendo em conta a perspetiva de continuidade do «comportamento» estadual; por último, é ainda necessário que não ocorram razões de interesse público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa».

expectativas jurídicas ou a manutenção do regime legal em relações jurídicas duradoiras ou relativamente a factos complexos já parcialmente realizados».

A este propósito Jorge Miranda e Rui Medeiros⁹ referem que «a tutela da confiança não implica necessariamente a invalidade de uma atuação de prossecução do interesse público lesiva da confiança (...)».

Notamos que, apesar de as normas acima referidas poderem suscitar dúvidas sobre a sua constitucionalidade, como referimos na nota de admissibilidade, as mesmas são suscetíveis de serem eliminadas ou corrigidas em sede de apreciação na especialidade.

Por fim, assinalamos que o disposto no n.º 1 do artigo 5.º (Entrada em vigor e produção de efeitos) das iniciativas parece salvaguardar o princípio da «norma travão», dado que o disposto no n.º 2 do referido artigo aparenta consubstanciar uma mera recomendação ao Governo, caso em que não colidirá com aquele princípio.

Todas as iniciativas aqui em análise deram entrada a 3 de fevereiro de 2023, tendo sido juntas as fichas de avaliação prévia de impacto de género ([Projeto de Lei n.º 542/XV/1.ª \(CH\)](#), [Projeto de Lei n.º 548/XV/1.ª \(PCP\)](#), [Projeto de Lei n.º 549/XV/1.ª \(PCP\)](#), [Projeto de Lei n.º 550/XV/1.ª \(PCP\)](#), [Projeto de Lei n.º 551/XV/1.ª \(PCP\)](#), [Projeto de Lei n.º 552/XV/1.ª \(PCP\)](#), [Projeto de Lei n.º 553/XV/1.ª \(PCP\)](#), [Projeto de Lei n.º 554/XV/1.ª \(PCP\)](#), [Projeto de Lei n.º 555/XV/1.ª \(PCP\)](#), [Projeto de Lei n.º 556/XV/1.ª \(PCP\)](#) e [Projeto de Lei n.º 557/XV/1.ª \(PCP\)](#)). Foram todas admitidas a 7 de fevereiro de 2023 e anunciadas em sessão plenária a 8 de fevereiro de 2023, data em que baixaram na generalidade à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª) com conexão à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciadas na sessão plenária no dia 8 de fevereiro de 2023. A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária do dia 23 de fevereiro de 2023, por arrastamento com o [Projeto de Resolução n.º 403/XV/1.ª \(PSD\)](#) - «Recomenda ao Governo que cumpra o aprovado em sede de Orçamento de Estado e aplique um desconto efetivo de 50% nas taxas de portagem dos territórios do interior», conforme [Boletim Informativo](#).

⁹ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, Constituição da República Portuguesa Anotada, III vol., Coimbra Editora, p. 576.

▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

A [lei formulário](#)¹⁰ contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

Os títulos das presentes iniciativas legislativas traduzem sinteticamente os seus objetos, mostrando-se conformes ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possam ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação em especialidade ou redação final.

Em caso de aprovação estas iniciativas revestirão a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que devem 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.

No que respeita ao início de vigência:

- **Projeto de Lei n.º 542/XV/1.ª (CH)** - No que respeita ao início de vigência, a iniciativa estabelece, no artigo 4.º, que a sua entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte ao da sua publicação do Orçamento do Estado, posterior à sua aprovação», estando em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que 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». Sem prejuízo, assumindo que o pretendido é fazer coincidir a entrada em vigor da iniciativa em apreço com a entrada em vigor do Orçamento do Estado posterior à sua aprovação, deixamos à consideração da comissão a eventual alteração para que a entrada em vigor da iniciativa ocorra «com a entrada em vigor do Orçamento do Estado posterior à sua aprovação».

- **Projetos de Lei n.º 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557/XV/1.ª (PCP)** - as iniciativas em apreço estabelecem que a sua entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte à sua publicação», estando em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que 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».

¹⁰ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

Nesta fase do processo legislativo, as iniciativas em apreço não nos parecem 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 regras de legística formal, constantes do [Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos¹¹](#), por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Relativamente ao título das iniciativas, recomendam as regras de legística formal que o mesmo deverá identificar a legislação revogada, por motivos informativos. Assim, em caso de aprovação dos Projetos de Lei n.ºs 548, 549, 550, 551, 552, 555, 556 e 557/XV/1.^a (PCP), sugere-se que os seus títulos sejam aperfeiçoados, de forma a incluir a referência aos diplomas que revogam, nomeadamente, o Decreto-Lei n.º 67-A/2010, de 14 de junho e o Decreto-Lei n.º 111/2011, de 28 de novembro, consoante os casos.

Na presente fase do processo legislativo, as iniciativas em apreço não nos suscitam outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O regime de portagens sem cobrança aos utilizadores (SCUT) surgiu com a aprovação do [Decreto-Lei n.º 267/97, de 2 de outubro¹²](#), que estabelece o regime de realização de concursos públicos internacionais para a concessão da conceção, construção e exploração em regime de portagens sem cobrança aos utilizadores de lanços de autoestradas da rede rodoviária nacional.

A opção por este regime foi justificada com base na necessidade de aumentar a oferta de infraestruturas rodoviárias cuja utilização, no caso de algumas autoestradas, não representasse um custo direto para o utente, à semelhança daquelas que eram as mais recentes experiências nos países da União Europeia (UE) na altura. Assim, o Governo

¹¹ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

¹² Consulta efetuada a 13/02/2023.

abriu concursos públicos internacionais para a concessão da conceção, construção, financiamento e exploração de determinados troços de tais infraestruturas rodoviárias, com o intuito de acelerar a execução do plano rodoviário nacional, de modo a permitir a conclusão da rede fundamental e de parte significativa da rede complementar, até ao ano 2000.

No entanto, em 2010, o Governo tomou a decisão de introduzir portagens em autoestradas que beneficiavam do regime SCUT, através da aprovação do [Decreto-Lei n.º 67-A/2010, de 14 de junho](#)¹³, com o objetivo de cumprir o previsto no Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013 e no Programa do Governo, pretendendo, assim, atingir a necessária consolidação das contas públicas, garantir uma maior equidade e justiça social e permitir um incremento das verbas a aplicar noutras áreas fundamentais das infraestruturas rodoviárias, tais como a conservação, a segurança e o melhoramento da rede de estradas e a ampliação da rede rodoviária nacional.

Este diploma identifica os lanços e os sublanços de autoestrada das concessões SCUT da Costa de Prata, do Grande Porto e do Norte Litoral sujeitos ao regime de cobrança de taxas de portagem aos utilizadores, bem como aqueles em que os respetivos utilizadores ficam isentos do pagamento de taxas de portagem.

Através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 75/2010, de 22 de setembro](#), o Governo estabelece as regras de implementação do regime de cobrança de taxas de portagem em todas as autoestradas sem custos para o utilizador e cria um regime de discriminação positiva nessa cobrança, para os utilizadores locais (populações e empresas) das regiões mais desfavorecidas, que se concretizou através da [Portaria n.º 1033-A/2010, de 6 de outubro](#)¹⁴.

Em 2011, o [Decreto-Lei n.º 111/2011, de 28 de novembro](#)¹⁵, estendeu às concessões SCUT do Algarve, da Beira Interior, do Interior Norte da Beira Litoral/Beira Alta o mesmo princípio do utilizador-pagador que constava do Decreto-Lei n.º 67-A/2010, de 14 de junho.

A [Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro](#), que aprova o Orçamento do Estado para 2021, determina, nos seus [artigos 425.º](#) e [426.º](#), alterações às normas dos artigos dos

¹³ Texto consolidado.

¹⁴ Alterada pela [Portaria n.º 211/2012, de 13 de julho](#).

¹⁵ Texto consolidado.

Decretos-Leis n.ºs 67-A/2010, de 14 de junho, e 111/2011, de 28 de novembro, que identificam dos lanços e sublanços de autoestrada sujeitos a isenções e descontos na cobrança de taxas de portagem.

A regulamentação do novo regime de desconto aí aprovado é concretizada pela [Portaria n.º 138-D/2021, de 30 de junho](#), procedendo à definição do regime de modulação do valor das taxas de portagem aplicável aos veículos das classes 2, 3 e 4 afetos ao transporte rodoviário de mercadorias e de passageiros por conta de outrem ou público.

As parcerias público-privadas que subjazem ao regime de concessão destas infraestruturas rodoviárias regem-se pelo [Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio](#)¹⁶, que disciplina a intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas e cria a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, e pelo Código dos Contratos Públicos, aprovado em anexo ao [Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro](#)¹⁷.

O [artigo 2.º](#) do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, define parceria público-privada como «o 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, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado». São parceiros públicos, de acordo com o mesmo normativo, o Estado, as entidades públicas estatais, os fundos e serviços autónomos, as empresas públicas, ou outras entidades constituídas pelas anteriormente referidas.

De acordo com o [artigo 5.º](#) do mesmo diploma, a responsabilidade é partilhada entre os contraentes, incumbindo ao parceiro público o acompanhamento, a avaliação e o controlo da execução do objeto da parceria, de forma a garantir que são alcançados os fins de interesse público subjacentes, e ao parceiro privado o exercício e a gestão da atividade contratada, de acordo com os termos contratados, bem como o financiamento, no todo ou em parte.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Ibidem.

Já a partilha do risco entre ambos os parceiros deve estar claramente identificada contratualmente e obedecer às seguintes regras: devem ser repartidos entre as partes de acordo com a respetiva capacidade de gerir esses mesmos riscos; deve existir uma significativa e efetiva transferência de risco para o setor privado; deve evitar-se criar riscos que não reduzam significativamente outros riscos já existentes; e o risco de insustentabilidade financeira da parceria, por causa não imputável a incumprimento ou modificação unilateral do contrato pelo parceiro público ou a situação de força maior, deve ser, tanto quanto possível, transferido para o parceiro privado ([artigo 7.º](#)).

A [Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos](#) (UTAP), criada por este diploma, tem a natureza de entidade administrativa dotada de autonomia administrativa, na dependência direta do membro do Governo responsável pela área das finanças, assume responsabilidades no acompanhamento global dos processos de parceria público-privada e assegura apoio técnico especializado, designadamente em matérias de natureza económico-financeira e jurídica.

A UTAP tem como principal missão participar na preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global destes processos, prestando, nesse âmbito, ao Governo e a outras entidades públicas, o necessário apoio técnico especializado. Esta entidade visa ainda a acumulação e concentração de experiência no sector público na área das parcerias público-privadas, bem como o aperfeiçoamento e otimização dos meios técnicos e humanos ao dispor dos entes públicos nesta modalidade complexa de contratação, à semelhança do que se verifica em vários países da UE e do resto do mundo, tendo por objetivo eliminar a dispersão de múltiplas tarefas por diferentes entidades¹⁸.

As alterações ao contrato de parceria público-privada são, por força do [artigo 21.º](#) do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, e do [artigo 340.º](#) do Código dos Contratos Públicos, da competência do membro do Governo responsável pela área das finanças ou da tutela sectorial, devendo ser constituída uma comissão de negociação para o efeito.

A fiscalização das parcerias público-privadas compete, de acordo com a mesma norma do Código dos Contratos Públicos, ao membro do Governo responsável pela área das

¹⁸ É possível consultar na página da UTAP os contratos de parcerias público-privadas celebradas entre o Estado e diversos privados.

finanças ou da tutela sectorial, independentemente das atribuições que o Decreto-Lei n.º 111/2021, de 232 de maio, comete à UTAP nesta área ([artigo 31.º](#) deste diploma) e das competências de fiscalização que a [Lei n.º 98/97, de 26 de agosto](#)¹⁹, atribui ao Tribunal de Contas.

No final do ano transato, foi aprovado o [Decreto-Lei n.º 87-A/2022, de 29 de dezembro](#)²⁰, que aprova um regime excecional de atualização das tarifas e taxas de portagem para 2023 e apoio à utilização de autoestradas e pontes concessionadas.

Em virtude do aumento da taxa de inflação verificada em 2022, decorrente, primordialmente, da conjuntura internacional ocasionada pela guerra na Ucrânia, o Governo decidiu chamar a si, enquanto parceiro público nos contratos de concessão rodoviária, a fixação das tarifas e taxas de portagens para o ano de 2023, tendo previsto, no n.º 1 do [artigo 2.º](#), que a atualização para 2023 seria de 4,9%, por aplicação de um coeficiente de 1,049 às tarifas e taxas em vigor no ano de 2022, sem prejuízo dos arredondamentos previstos contratualmente.

Para além disso, o Governo aprovou no mesmo diploma um apoio às concessionárias, assegurado através de um pagamento do Estado, a entregar a estas, em complemento do pagamento das tarifas e taxas de portagem realizado pelos utilizadores, no montante correspondente à diferença entre as tarifas e taxas de portagem que resultariam da aplicação de um coeficiente de atualização para o ano de 2023 de 1,077, equivalente a um aumento de 7,7%, e as tarifas e taxas de portagem que resultam da aplicação do n.º 1 do artigo 2.º.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ Âmbito da União Europeia

A [política de transportes](#) é uma das políticas comuns da 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 termos do disposto no artigo 91.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE ([TFUE](#)), a UE adota regras comuns e medidas de natureza fiscal, técnica, administrativa e social.

¹⁹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

²⁰ Texto consolidado.

A [Diretiva 1999/62/CE](#), de 17 de junho de 1999, relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas, também conhecida como [Diretiva “Eurovinheta”](#)²¹, harmoniza as condições ao abrigo das quais as autoridades nacionais podem aplicar impostos, portagens e direitos de utilização associados ao transporte rodoviário de mercadorias. Esta Diretiva assenta no [princípio do poluidor-pagador](#) e na internalização dos custos externos do transporte rodoviário, visando garantir que os diferentes custos resultantes da utilização das infraestruturas por veículos pesados de mercadorias sejam repercutidos nas taxas pagas pelo utilizador.

Em 2019 foi adotada a [Diretiva 2019/520/UE](#) relativa à interoperabilidade dos sistemas eletrónicos de portagem rodoviária, que reformula e revoga, a partir de 20 de outubro de 2021, a [Diretiva 2004/52/CE](#), visando tornar as regras aplicáveis às portagens rodoviárias eletrónicas da UE mais eficazes, melhorando a interoperabilidade do respetivo sistema e estabelecendo uma base jurídica para o intercâmbio de informação sobre os veículos e os proprietários ou detentores que não efetuaram o pagamento das taxas rodoviárias na UE.

Neste contexto, cumpre ainda referir a [Diretiva \(UE\) 2022/362](#)²² que altera as Diretivas 1999/62/CE, 1999/37/CE e (UE) 2019/520, relativa às aplicações de imposições aos veículos pela utilização de certas infraestruturas e que estabelece a forma como os Estados-Membros podem aplicar imposições aos veículos para utilização da sua infraestrutura rodoviária. Com base neste instrumento, os Estados-Membros podem, entre outros, aplicar taxas rodoviárias reduzidas ou isenções a:

- veículos elegíveis para a redução ou isenção da taxa,
- veículos utilizados ou que pertençam a pessoas com deficiência,
- veículos com nível nulo de emissões e com uma massa máxima em carga tecnicamente admissível até 4,25 toneladas,

²¹ Alterada pela [Diretiva 2006/38/CE](#) e pela [Diretiva 2011/76/EU](#).

²² A presente diretiva não se aplica aos veículos matriculados nas ilhas Canárias, em Ceuta e Melilha, nos Açores ou na Madeira que efetuem transportes exclusivamente nesses territórios ou no território continental de Espanha e de Portugal.

- veículos pesados de mercadorias com uma massa máxima em carga entre 3,5 e 7,5 toneladas, utilizados para o transporte de materiais a utilizar pelo condutor no exercício da sua profissão com base na atividade,
- veículos pesados isentos do regulamento relativo à utilização de tacógrafos;

Esta diretiva deverá ser transposta para o direito nacional até 25 de março de 2024.

▪ **Âmbito internacional**

Países analisados

A legislação comparada é apresentada para o seguinte Estado-Membro da UE: Espanha.

ESPANHA

Em Espanha, e tendo em consideração o [atual universo](#)²³ relativo a [autoestradas portajadas](#)²⁴, cumpre fazer referência ao disposto na [Ley 8/1972, de 10 de mayo](#)²⁵, de *construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión* (texto consolidado).

Nos termos deste diploma salienta-se o [artículo 14](#), onde se refere que a falta de pagamento da portagem constitui uma infração administrativa sob a qual impende uma sanção prevista nos termos do [Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre](#) por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación a Motor y Seguridad Vial e a correspondente denúncia às autoridades policiais. Referência adicional para o n.º 3 do seu [artículo 20](#) (*Circulación en autopistas y autovías*), onde se atesta a cobrança de portagens nas vias a ela sujeitas.

O diploma classifica como infração menor, nos termos do [artículo 75](#), entre outras, o não pagamento de portagem, a que corresponde uma multa de até 100 euros ([artículo](#)

²³ Informação constante no Portal oficial do *Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*, retirada daqui: <https://www.mitma.gob.es/carreteras/peajes-dependientes-de-la-age>. Consultas efetuadas a 13/02/2023.

²⁴ Informação constante no Portal oficial do *Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*, retirada daqui <https://www.mitma.gob.es/carreteras/peajes-actuales>. Consultas efetuadas a 13/02/2023.

²⁵ Diploma retirado do portal oficial *Boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 13/02/2023.

[80](#)) Este valor pode ser agravado em 30 por cento, tendo em conta a gravidade e importância do facto, os antecedentes e a reincidência do infrator, o perigo potencial para si e para outros utilizadores da estrada e ao critério da proporcionalidade ([artigo 81.º](#)).

A responsabilidade na matéria em apreço é definida na alínea g) do [artículo 82](#) (*Responsables*) e a competência da respetiva sanção é delegada no *Jefe de Tráfico* da região onde ocorreu a infração, nos termos do [artículo 84](#) (Competência).

Adicionalmente, refiram-se ainda os seguintes diplomas conexos com a matéria em análise, respetivamente, a [Ley 13/2003, de 23 de mayo](#), *reguladora del contrato de concesión de obras públicas* (texto consolidado), assim como o [Real Decreto 94/2006, de 3 de febrero](#), *por el que se regula la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje instalados en las carreteras estatales*.

Referência adicional para a *Dirección General de Carreteras*, que, nos termos da alínea e) do n.º 1 do [artículo 4](#) do [Real Decreto 953/2018, de 27 de julio](#) (texto consolidado), tem entre as suas atribuições, a elaboração de estudos e reportes, a coordenação, a inspeção e o controlo das vias exploradas em regime de portagem cobrada ao utente.

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, neste momento, de qualquer iniciativa ou petição pendente versando diretamente sobre matéria idêntica à da presente iniciativa.

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

Consultada a AP, constatou-se que, na presente Legislatura foi apresentado o [Projeto de Lei n.º 449/XV/1.ª \(BE\)](#) - Estabelece a amnistia pelo incumprimento de pagamento de taxas de portagens, o qual foi rejeitado na votação na generalidade, em 13 de janeiro de 2023, com os votos contra do PS e do PSD, a abstenção do CH e os votos a favor do IL, PCP, BE, PAN e L.

Por sua vez, na XIII Legislatura, foi apresentado o [Projeto de Lei n.º 73/XIII/1.ª \(BE\)](#) - Determina a isenção de portagens na A22 (Via do Infante), tendo sido esta iniciativa rejeitada em 06 de maio de 2016, após votação na generalidade, com os votos contra do PS, PSD e do CDS-PP e os votos a favor do BE, PCP, PEV, PAN, António Eusébio (PS), Luís Graça (PS), Fernando Anastácio (PS).

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas facultativas

Atenta a matéria objeto da iniciativa, a 6.ª Comissão pode, se assim o deliberar, solicitar parecer, nomeadamente, ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. e à Associação Portuguesa das Sociedades Concessionárias de Autoestradas ou Pontes com Portagem.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

BIANCHI, Maria Teresa - Il sistema delle concessioni autostradali : profili economico aziendali. **Federalismi.it** [Em linha]. Nº 9, (abr. 2020), p. 76-91. [Consult. 15 fev. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=131563&img=16717&save=true>>. ISSN 1826-3534.

Resumo: O artigo analisa a gestão do sistema de autoestradas em alguns países europeus e, em particular, na Itália. Destaca os aspetos positivos e críticos do sistema de concessão, concluindo que o modelo atual é preferível a um modelo totalmente público, que exigiria grandes investimentos para ser construído. O modelo atual, se gerido economicamente, garante bem-estar à comunidade a médio e longo prazo. Devem, no entanto, ser realizados investimentos na área socioambiental que permitam o alcance da condição de acessibilidade económica.

PIRES, Ana Sofia Alves - **Tributação da Utilidade Rodoviária** [Em linha] : **o caso específico das Portagens**. Braga : [s.n.], 2017. [Consult. 15 fev. 2023]. Dissertação de Mestrado. Disponível em WWW:<URL:

Projeto de Lei n.º 542/XV/1.ª (CH) e Projetos de Lei n.ºs 548/XV/1.ª a 557/XV/1.ª (PCP)

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

<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/76237/1/Ana%20Sofia%20Alves%20Pires.pdf>>.

Resumo: «O presente trabalho visa o estudo da natureza jurídica da portagem. Não obstante a denominem, correntemente, como “taxa”, a verdade é que esta designação não é suscetível de lhe atribuir, por si só, natureza jurídica. Nos contratos de concessão estabelece-se a relação entre a Administração Pública e o concessionário e a relação entre o concessionário e o utente beneficiário do serviço. Para classificar esta última, deve valorizar-se a situação concreta da vida, assim como, ter em conta a sua função prática. Pelo que, não se deve inferir da natureza dessa relação através da natureza abstrata que se atribuiu à portagem que, por sua vez, foi obtida através de dados puramente concetuais e normativos. Naturalmente, a classificação da portagem como uma taxa ou como um preço privado tem marcantes efeitos para o utilizador. Isto porque, ao passo que, se se tratar de uma taxa o utilizador para se defender poderá lançar mão da LGT e do CPPT, se se tratar de um preço privado, do não pagamento nunca resultaria um processo de execução fiscal. Destarte, questões como quem possui legitimidade para reclamar a cobrança das portagens, qual o tipo de relação e a (im)possibilidade de recurso à execução fiscal, são alguns dos temas a que procuraremos dar resposta.»

SILVA, Suzana Tavares da - Necessidade urgente de um regime geral do financiamento do sector das infra-estruturas rodoviárias. **Cadernos de Justiça Tributária** [Em linha]. Nº 15 (jan.-mar. 2017), p. 33-41. [Consult. 15 fev. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142422&img=30505&save=true>>. ISSN 2182-9780.

Resumo: No presente artigo, a autora faz um breve percurso pela legislação e jurisprudência em matéria de tributação associada às infra-estruturas rodoviárias constatando que «a necessidade de financiamento neste sector é muito elevada e que por isso, muitas vezes, o legislador se "excede" no seu ímpeto de procurar novas receitas que ajudem a fazer face ao elevado nível de despesa. Talvez seja essa a explicação para o caso da *taxa de acesso às estradas* tal como ela surge "reconfigurada" no Novo Estatuto, não sendo certamente despiciendo o seu valor estimado de receita de 20 milhões de euros anuais.

Mas a necessidade de financiamento, sendo um elemento importante na justificação da tributação, não é suficiente, por si, para a densificação de uma política tributária e menos ainda quando estamos a lidar, como é o caso, com um bem que tradicionalmente se tinha como *bem público*, no sentido de uso geral e gratuito, devendo o respectivo financiamento ser suportado pelos impostos. Esta tendência de recondução dos bens públicos a bens semi-públicos e à repartição dos custos do respectivo financiamento através de taxas e contribuições não é uma solução adequada, entre outras, pelas seguintes razões: *á)* pelo aumento exponencial dos fenómenos de *free riding*, como sucede no caso das rodovias utilizadas pelos turistas e maioritariamente financiadas pelos nacionais; *ii)* pelo aumento, igualmente exponencial, de fenómenos de *dupla tributação económica*, pois, como vimos, as infra-estruturas rodoviárias em Portugal são hoje financiadas por impostos, contribuições especiais parafiscais e taxas, cujas espécies e montantes não param de aumentar; *iii)* pelas entropias ao desenvolvimento económico que daqui resultam, uma vez que de forma directa ou indirecta o apelo constante à tributação cada vez mais intensa do uso das infra-estruturas rodoviárias consubstancia um aumento de custos para as empresas; *iv)* pela falsidade que tantas vezes está associada à invocação de objectivos extrafiscais ambientais legitimadores desta tributação, pois um país que não tem oferta diversificada generalizada em termos de mobilidade (seja na ferrovia, seja no transporte aéreo, seja para as mercadorias, seja para os passageiros) não pode alegar que visa, desta forma, prosseguir objectivos extrafiscais; e, por último, *v)* pela permanente instabilidade que estes "humores tributários" causam ao Estado de Direito, não só em termos de alarme social decorrente do desrespeito de alguns pressupostos do princípio da protecção da confiança legítima, mas igualmente pela pressão que a liquidação e cobrança coerciva destes tributos (de legalidade e constitucionalidade duvidosa) geram sobre o sistema judicial português, inundando os tribunais com milhares de processos de bagatelas tributárias, que poderiam ser evitadas.».