

## PARECER N.º 25/AMT/2023

### I - Enquadramento

1. O projeto de Decreto-Lei n.º 745/XV/1.<sup>a</sup>, apresentando pelo Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata, procede à quinta alteração à Lei n.º 13/2006, de 17 de abril, que aprova o Regime Jurídico do Transporte Coletivo de Crianças e Jovens.
2. Pretende-se com a aquela iniciativa, ampliar a idade máxima de 16 anos de matrícula prevista para suspensão da licença de utilização de veículos no transporte privado e coletivo de crianças em automóveis ligeiros e pesados de passageiros, promovido a título acessório por pessoas coletivas sem fins lucrativos que desenvolvam respostas sociais, culturais, desportivas ou recreativas simultaneamente destinadas a crianças e jovens e a pessoas idosas e/ou portadoras de deficiência, para uma idade máxima de primeira matrícula, após fabrico, não superior a 24 anos, contada desde a primeira matrícula após fabrico, desde que o requerente comprove que o veículo foi anteriormente licenciado para este tipo de transporte e desde que se encontrem asseguradas as condições técnicas de circulação e de segurança do respetivo veículo.
3. Refere a fundamentação do projeto legislativo que aquela Lei estabelece que os automóveis pesados de passageiros exclusivamente afetos ao transporte de crianças e jovens de idade inferior a 16 anos, não podem ter mais de 16 anos a contar da data da primeira matrícula, muito embora, a título excecional, até 31 de agosto de 2023, mediante certos requisitos, o transporte de crianças e jovens ainda pode ser efetuado em veículos com idade até 18 anos, contados desde a primeira matrícula após fabrico.
4. Tal regime excecional foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 101/2021 de 19 de novembro, com fundamento em:
  - A suspensão e do encerramento das escolas, durante a Pandemia de Covid-19, levou à redução da utilização dos serviços, problemas financeiros aos promotores, colocando em risco a sua viabilidade;
  - A renovação das frotas de veículos exige investimentos muito avultados;
  - A utilização de veículos com idade até 18 anos de primeira matrícula ainda assegura, condições técnicas de circulação e de segurança.
5. No entanto, consideram os proponentes que deve ser fixado um novo prazo proposto para suspensão de circulação de veículos afetos ao transporte de crianças como atividade acessória por pessoas coletivas sem fins lucrativos, ou seja, a passagem da

idade prevista de 16 anos de matrícula do veículo após fabrico, para 24 anos de matrícula após fabrico porque:

- Os automóveis pesados de passageiros privados de transporte coletivo, propriedade das Instituições do Setor Social, são essenciais e imprescindíveis ao normal e eficiente exercício das respostas sociais;
  - Para as Instituições do Setor Social, dada a sua frágil sustentabilidade, não podem sustentar os investimentos relevantes na renovação de frotas;
  - Existe insuficiência das dotações orçamentais do Fundo de Socorro Social inscritas nos Orçamentos de Estado;
  - A longevidade e vida útil das viaturas utilizadas por estas instituições é muito mais longa que as demais viaturas de transporte regular e coletivo de passageiros, por terem um desgaste inferior face a outras;
  - Não se coloca em causa a segurança dos utentes, dada a fiscalização das condições de utilização e os tipos de seguros existentes;
  - Não prejudica o cumprimento das metas assumidas pelo Governo e por Portugal no combate às alterações climáticas e permite um tempo adequado para o Governo para ponderar e definir instrumentos financeiros de apoio à renovação de frotas de empresas, autarquias e demais pessoas coletivas sem fins lucrativos, designadamente as do setor social, que assegure a transição para um parque de automóveis ligeiros e pesados de transporte de passageiros movidos por energias limpas.
6. Consideram os proponentes que a lei prevê uma discriminação injustificada para todas as pessoas coletivas sem fins lucrativos cuja atividade principal se relaciona com o desenvolvimento de crianças e jovens, com especial e particular relevância para as Instituições do Setor Social que desenvolvem respostas sociais quer para crianças quer para idosos, porque os táxis e transportes públicos regulares de passageiros contratualizados para o transporte de adultos e crianças, não têm as mesmas limitações quanto à idade da frota que poderá ser utilizada.

## **II – Do Parecer**

7. Analisada a proposta, considera-se que a mesma poderá ter implicações em áreas muito diversas como sejam o ambiente, nomeadamente quanto à descarbonização do transporte rodoviário, mas também na área da segurança rodoviária seja relativamente

aos utilizadores daquele modo de transporte seja ainda aos restantes utilizadores do espaço rodoviário.

8. No que se refere à descarbonização deste mercado consideramos discutível que a medida proposta não prejudica o cumprimento das metas assumidas pelo Governo e por Portugal no combate às alterações climáticas.
9. Segundo dados de 2019, na União Europeia, o setor dos transportes foi responsável por cerca de um quarto das emissões de gases com efeito de estufa (23,2%), tendo sido o único setor a registar um aumento de cerca de 30% (+33%) nas últimas três décadas. Em Portugal, no mesmo ano, esse valor foi de 28%, sendo 72% (71,7%) da responsabilidade do transporte rodoviário, sendo que a maior contribuição (60,6%) resultante dos veículos ligeiros de passageiros.
10. Mantendo-se este cenário, não será possível que a União Europeia atinga um impacto neutro no clima até 2050, e reduza em 90% as emissões no mesmo horizonte, metas estas enquadradas em compromissos internacionais - a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030), aprovada em setembro de 2015 pela Organização das Nações Unidas (ONU), o Acordo de Paris, adotado pelos Estados-Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas em dezembro de 2015 e o Pacto Ecológico Europeu e a Estratégia para a Mobilidade Inteligente e Sustentável (União Europeia<sup>1</sup>).
11. Estes dois últimos estabelecem expressamente que devem ser adotadas medidas que tornem os transportes drasticamente menos poluentes, em especial nas cidades, sendo necessária uma combinação de medidas que abranja as emissões, o congestionamento urbano e a melhoria dos transportes públicos e que até 2050, quase todos os automóveis, carrinhas, autocarros, assim como os veículos pesados novos serão de emissões zero.
12. O compromisso do Estado Português de alcançar a neutralidade climática até 2050, traduzido num balanço neutro entre as emissões de GEE e o sequestro de carbono pelo uso do solo e florestas, foi assumido em diversos instrumentos estratégicos: no Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, de 2019, no Plano Nacional Energia e Clima 2030,

---

<sup>1</sup> Refere a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Europa em "Movimento Mobilidade sustentável para a Europa: segura, conectada e limpa" que "na estratégia europeia para a mobilidade de baixas emissões, a Comissão assumiu um compromisso político de propor a primeira legislação europeia em matéria de emissões de CO<sub>2</sub> de veículos pesados. Com o seu terceiro pacote de mobilidade, a Comissão está a cumprir este compromisso. A proposta relativa a normas de emissões de CO<sub>2</sub> para camiões e autocarros constitui um complemento importante do quadro legislativo para resolver as emissões de gases com efeito de estufa dos transportes rodoviários. Decorre da proposta relativa a normas em matéria de emissões de CO<sub>2</sub> após 2020 para automóveis e furgonetas, aprovada em novembro de 2017 como parte do segundo pacote de mobilidade."

na Estratégia Nacional para o Hidrogénio e na Estratégia Portugal 2030, todos de 2020, e na Lei de Bases do Clima, de 2021.

13. Como referido no Programa Temático para a Ação Climática e Sustentabilidade (PACS), *“o Roteiro para a Neutralidade Carbónica (RNC2050) nacional estabelece como objetivos de descarbonização a redução de emissão de GEE superior a 85%, em relação às emissões de 2005, e a capacidade de sequestro de carbono de 13 milhões de toneladas. (...) Atingir estes objetivos depende da realização de investimentos no reforço da oferta de transportes públicos coletivos mais eficientes e ambientalmente sustentáveis, na substituição quase integral dos combustíveis fósseis por fontes de energia renovável e na intensificação da eletrificação do setor dos transportes.”*
14. As metas definidas a nível europeu e internalizadas a nível nacional são de uma magnitude imensa, pelo que qualquer atraso na sua implementação poderá fazer perigar o cumprimento daqueles objetivos. Estamos perante desafios transformacionais que tocam toda a estrutura das diversas atividades económica e da sociedade.
15. É, por isso, necessário assegurar a renovação de frotas de empresas, autarquias e pessoas coletivas sem fins lucrativos, que assegure a transição para um parque de automóveis ligeiros e pesados de transporte de passageiros movidos por energias limpas e para isso é necessário assegurar os necessários instrumentos financeiros de apoio e de incentivo a esta transição rápida.
16. É certo que estes desafios implicam a necessidade de reinvenção das formas de financiamento da transição ambiental, envolvendo entidades públicas e privadas, mas também se considera que uma medida legislativa que permite a utilização de viaturas, por natureza mais poluentes, por mais tempo do que o inicialmente previsto, sem ser se estabelecer qualquer garantia ou incentivo à sua substituição, incluindo medidas adicionais de financiamento, poderá ser contraproducente.
17. Se considerarmos que segundo dados do Instituto Nacional de Estatística<sup>2</sup>, dos 5.648.121 dos veículos motorizados rodoviários, pesados e ligeiros, 3.656.623 têm mais de 10 anos e que a nível europeu se encontra em discussão o acréscimo de exigência na utilização de veículos limpos<sup>3</sup> e o aprofundar das normas Euro (norma sobre as

---

2

<https://www.pordata.pt/portugal/veiculos+rodoviarios+motorizados+de+passageiros+em+circulacao+total+e+por+idade+do+veiculo-3102>

<sup>3</sup> Que são bastante existe para o transporte coletivo de passageiros, através do Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro, que estabelece o regime jurídico relativo à promoção de veículos de transporte rodoviário não poluentes a favor da mobilidade com nível baixo de emissões, transpondo para a ordem jurídica interna a [Diretiva \(UE\) 2019/1161](#), do Parlamento Europeu e do

emissões de poluentes dos veículos), a atual proposta pode ser ainda mais contraproducente.

18. Será também de referir que a alegação de que existe discriminação injustificada para todas as pessoas coletivas sem fins lucrativos e os transportes públicos regulares de passageiros que não têm as mesmas limitações quanto à idade da frota que poderá ser utilizada não corresponderá inteiramente à realidade.
19. A título de exemplo, o Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro, estabelece novos critérios ecológicos no que respeita a uma percentagem mínima de veículos pesados “limpos” (autocarros)<sup>4</sup> para o transporte de passageiros, em procedimentos de contratação pública abrangidos pelo regime de concorrência pelo mercado, no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho e da Lei n.º 52/2015, 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros (RJSPTP).
20. De qualquer modo, importa sublinhar que diversos instrumentos têm sido utilizados para apoiar a renovação de frotas, como o POSEUR - Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, mas desconhecemos a existência de um mecanismo sistemático de monitorização quanto à diminuição anual estimada das emissões de Gases com Efeito de Estufa por cada apoio concedido, permitindo estimar o seu alcance face às metas nacionais e europeias. Também desconhecemos se estes

---

Conselho, de 20 de junho de 2019, que altera a [Diretiva n.º 2009/33/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009 [[Diretiva \(UE\) 2019/1161](#)].

<sup>4</sup> Importa referir que quanto a esta diploma, é de suscitar diversas reservas. Para efeito do cálculo dos “objetivos mínimos” – obrigação do Estado, sublinha-se – o legislador nacional optou por uma solução diversa daquela que é estabelecida pela Diretiva, em que nesta tais “limiares são fixados ao nível nacional (Estado), não configurando, por isso, um limiar aplicável, individualmente, a cada contrato abrangido pelo âmbito do novo regime. O artigo 5.º da Diretiva, estabelece que *esses objetivos são expressos como percentagens mínimas de veículos não poluentes no número total de veículos de transporte rodoviário abrangidos pelo conjunto de todos os contratos celebrados no país e que Estados-Membros deverão ter a possibilidade de repartir os esforços para cumprir os objetivos mínimos no âmbito do seu território, de acordo com o respetivo quadro constitucional e com os seus objetivos em matéria de política de transportes. Na repartição de esforços no âmbito dum Estado-Membro podem ser tidos em conta diferentes fatores – como as diferenças em termos de capacidade económica, a qualidade do ar, a densidade populacional, as características dos sistemas de transporte, as políticas em matéria de descarbonização dos transportes e redução da poluição atmosférica – ou quaisquer outros critérios pertinentes*. Ora, o Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro não fixou critérios de “repartição de esforços” e não teve em conta todas as possibilidades de diferenciação conferidas pela Diretiva e que contribuem para a exequibilidade do novo regime, exigente em termos de financiamento de novas obrigações de serviço público) mais ecológicas, no que respeita à utilização de veículos limpos no transporte rodoviário de passageiros. Todos os contratos de serviço público não são, naturalmente, iguais - e os objetivos europeus de descarbonização no setor dos transportes podem ser alcançados de diversas formas, tendo em conta as características específicas de cada sistema de transportes e de cada território abrangido. A opção do legislador nacional é limitativa das opções de cada autoridade de transportes / entidade adjudicante e não tem em conta qualquer medida que permita adotar a lógica da adaptação e repartição de esforços. Recorde-se que são as autoridades de transportes/entidades adjudicantes que têm a competência para definir e contratualizar as obrigações de serviço público, bem como proceder ao pagamento das adequadas compensações ou remunerações pela prática de tais obrigações. Nesse sentido, considera-se que o diploma deveria ser alterado.

e outros instrumentos de incentivo avaliam o respetivo contributo para tais metas, identificando igualmente que esforço adicional ainda deve ser realizado.

21. Mais uma vez, não estará, à partida, em causa a falta de imposição de obrigações a todo o transporte coletivo, mas antes a imposição de metas e obrigações que sejam exequíveis, desde logo pela garantia de existência do financiamento necessário, seja por que via for.
22. Por outro lado, esta proposta de alteração à Lei n.º 13/2006, tem repercussões negativas na área da segurança rodoviária, conforme decorre das considerações que se apresentam nos pontos seguintes.
23. Expressa o projeto em análise e citamos *“Assim, tendo sido reconhecido pelo Governo que veículos com idade até 18 anos de primeira matrícula ainda asseguravam condições técnicas de circulação e de segurança e sendo este um regime excecional com termo a 31 de agosto de 2023, passará a verificar-se, em setembro de 2023 e após, que automóveis pesados de passageiros com idades de 16, 17 e 18 anos de primeira matrícula após fabrico, sem razão ou critério aparente, já não poderão ser utilizados no transporte de crianças, apesar de reunirem idênticas ou mesmo melhores garantias e condições técnicas de circulação e segurança”*.
24. Tal não se afigura correto, uma vez que, tal não decorre do espírito do Decreto-Lei n.º 101/2021 que realça o caráter extraordinário da sua aplicação e, depois, porque é um facto reconhecido que a idade dos veículos é um fator importante em matéria de segurança rodoviária, não sendo generalizável que veículos mais antigos reúnam *“idênticas ou mesmo melhores garantias e condições técnicas de circulação e segurança”*.
25. Aliás, tal como consta de relatório da Autoridade nacional da Segurança Rodoviária, *“Uma vez que a quilometragem média anual diminui significativamente com o aumento da idade do veículo, tal sugere um risco crescente de acidentes com o aumento da idade do veículo”*.<sup>5</sup>
26. Por outro lado, o Plano Estratégico Nacional de Segurança Rodoviária — PENSE 2020<sup>6</sup>, tem, *“entre outras ações, do reforço da importância da classificação das condições de segurança, pretende-se ultrapassar esse constrangimento, através do lançamento de*

---

5

[http://www.ansr.pt/SegurancaRodoviaria/Internacional/Documents/DEKRA%20Road%20Safety%20Report%202021.pdf?fbclid=IwAR1A6T0zvUN7mO81pz8N\\_1AYXBrSZVkp3IczE0ZU3DpaCbOI92OGU5KZ23c](http://www.ansr.pt/SegurancaRodoviaria/Internacional/Documents/DEKRA%20Road%20Safety%20Report%202021.pdf?fbclid=IwAR1A6T0zvUN7mO81pz8N_1AYXBrSZVkp3IczE0ZU3DpaCbOI92OGU5KZ23c)

<sup>6</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 85/2017, de 19 de junho.

*medidas que, por um lado, incentivem a compra de veículos com maiores condições de segurança e que, por outro, tornem o parque de viaturas usadas mais seguro, promovendo, quanto possível em função das expectativas dos consumidores, a diminuição da respetiva idade média.”*

27. Efetivamente os veículos automóveis são cada vez mais seguros e, conseqüentemente, mais vidas são salvas diariamente, havendo um esforço das marcas no reforço da segurança dos veículos por si produzidos, ao que acresce a política da União Europeia (UE) em matéria de segurança rodoviária, também não apenas ao nível da infraestrutura e utilizadores mas abarcando igualmente a segurança ativa e passiva dos veículos, adotando regulamentação cada vez mais criteriosa para a homologação dos veículos novos.
28. Nesta área a UE tem vindo a perfeição a regulamentação referente à homologação dos veículos automóveis, incluindo componentes ou dispositivos de segurança e não apenas no sentido da redução das emissões de gases e partículas, mas também para o reforço da segurança global dos mesmos e dos restantes utentes da estrada.
29. Ressalta nesta área o Regulamento (CE) n.º 661/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho de 2009, *relativo às prescrições para homologação no que se refere à segurança geral dos veículos a motor, seus reboques e sistemas, componentes e unidades técnicas a eles destinados*. Este Regulamento estabelece entre outros, os requisitos impostos à homologação de veículos a motor, seus reboques, sistemas, componentes e unidades técnicas a eles destinados, no que diz respeito à respectiva segurança, os quais se aplicam naturalmente aos veículos a afetar ao transporte de crianças.
30. Resulta assim claro que o avanço tecnológico dos veículos, tanto ao nível estrutural como de equipamento, que tem vindo a verificar-se, concorre para que os veículos mais recentes sejam mais seguros.
31. Conjugando as vertentes ambiente e segurança, afigura-se mesmo que deveria definir-se uma trajetória de substituíbilidade dos veículos afetos a todo o transporte rodoviário pesado de passageiros que promovesse a substituição de veículos mais antigos tendendo para uma idade máxima de 14 anos para os veículos afetos a esse serviço, em linha com os desenvolvimentos técnicos e ambientais.

32. Finalmente uma palavra para a questão da paralelismo estabelecido, no projeto de diploma, entre o transporte de crianças e o de idosos ou adultos com deficiência, em que refere,

*“... quando sabemos que são pessoas que, apesar da idade adulta, têm maiores dificuldades de equilíbrio e locomoção, e que por isso, com semelhante direito à integridade física, merecem tanto cuidado, vigilância, proteção e segurança como a infância o reclama.”,  
De igual modo, paradoxalmente, a lei em vigor, como se infere supra, permite o transporte com essas viaturas, ligeiras ou pesadas, de utentes idosos, alguns com especial debilidade física e/ou cognitiva, e de adultos com deficiência, para lá da idade máxima de 16 anos de matrícula após fabrico, quando sabemos que são pessoas que, apesar da idade adulta, têm maiores dificuldades de equilíbrio e locomoção, e que por isso, com semelhante direito à integridade física, merecem tanto cuidado, vigilância, proteção e segurança como a infância o reclama.*

o que merece obviamente a nossa concordância, quanto à necessidade de garantir a todos um transporte seguro e de qualidade, mas que naturalmente deve ser desenvolvido, numa perspetiva de melhoria das condições de transportes que são proporcionadas a todos e não no sentido preconizado no projeto ora em análise de redução da qualidade e principalmente da segurança no transporte de crianças.

33. Hoje, mais do que nunca, a segurança é um fator valorizado pela sociedade que se vai consciencializando da necessidade e importância dos dispositivos de segurança passiva e ativa presentes nos veículos, pelo que o projeto ora em análise pode representar um retrocesso nesta matéria pondo em causa o caminho que se tem seguido em direção ao garante de uma maior segurança no transporte rodoviário das nossas crianças.

### **III – Conclusões**

34. Face ao exposto, quanto ao projeto legislativo que pretende aplicar a ampliar a idade máxima de 16 anos, no transporte privado e coletivo de crianças em automóveis ligeiros e pesados de passageiros, para 24 anos, o parecer desta Autoridade é desfavorável, tendo em que:



- Em primeiro lugar, se afigura contraproducente com os compromissos nacionais e internacionais em matéria de descarbonização do setor dos transportes e da economia;
  - Em segundo lugar, e sem prejuízo dos mecanismos de fiscalização, inspeção e seguros de veículos e do transporte de passageiros, todas as evidências em matéria de segurança rodoviária apontam para que a segurança dos utilizadores é melhor assegurada com veículos com uma idade máxima menor e não maior.
35. No que se refere aos argumentos de que algumas entidades, que promovem o transporte coletivo de crianças, possuem uma situação financeira que não lhes permite promover a renovação de frotas, considera-se que a solução não está em promover a utilização de viatura com uma idade máxima superior, mas sim promover a implementação de mecanismos de incentivo, incluindo financeiros, que tornem exequível a renovação de frotas.

Lisboa, 12 de junho de 2023.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino