



# Portagens na Estrada Circular de Maputo – Inconstitucionalidade e manipulação da Lei

– Governo tem o dever de criar vias alternativas antes do início de cobranças das portagens, de forma a se garantir o princípio da igualdade entre os cidadãos e o acesso universal aos serviços públicos

Por: **Borges Nhamirre**

## Resumo

Neste primeiro trimestre de 2022, os utentes da Estrada Circular de Maputo passarão a pagar taxas de portagens. O valor ainda deverá ser anunciado pelo Conselho de Ministros. Ao longo dos cerca de 70 quilómetros da via que serve às cidades de Maputo, Matola e ao Distrito de Marracuene, foram instaladas quatro portagens. Destas, apenas uma será cobrada a cada percurso. A instalação de portagens é justificada pela necessidade de os utilizadores contribuírem para a manutenção da via, no modelo utilizador-pagador. No entanto, há fortes indícios de inconstitucionalidade e ilegalidades relativas. São elas: respectivamente, (1) não salvaguarda dos direitos atinentes a condição específica dos cidadãos que não podem suportar os custos do usufruto da Estrada Circular de Maputo e, (2) concessão de infraestruturas públicas a uma empresa privada, sem concurso público, por um período superior ao previsto na lei. A agravar é o facto de não existirem vias alternativas para quem não quer, ou não pode, pagar as taxas de portagens. Estas situações, que consubstanciam inconstitucionalidade e ilegalidades, podem justificar a recusa pelos utentes, com respaldo na lei fundamental, de pagar as taxas de portagens, algo que não estaria a acontecer pela primeira vez em Moçambique. Em 2015, os utentes da Estrada Nacional Número 7, na Província de Tete, recusaram-se a pagar taxas de portagens instaladas pela empresa concessionária, a Estradas do Zambeze. Deste modo, o Governo deve sanar as irregularidades criando vias alternativas transitáveis antes de iniciar com a cobrança de taxas de portagens, principalmente nos troços que ligam o distrito de Marracuene à cidade de Maputo.

## Introdução

Está na fase final a instalação de quatro portagens ao longo da Estrada Circular de Maputo, o que pressupõe que em pouco tempo as mesmas poderão entrar em funcionamento. As portagens foram instaladas em quatro das cinco secções da via de cerca de 70 quilómetros de extensão. A primeira portagem está na II secção, entre Costa do Sol e a rotunda de Chiango. A segunda portagem está na secção entre a Rotunda de Chiango e o nó de Marracuene. A terceira portagem está na secção entre o nó de Marracuene e o nó de Zimpeto e a quarta e última foi instalada na secção entre o nó de Zimpeto e o nó de Tchumene. Ficou sem portagem a I secção, de cerca de seis quilómetros, entre o Hotel Radisson e o restaurante Costado do Sol. Esta secção dá acesso a bairros residenciais da elite da cidade de Maputo, Triunfo e Costa do Sol.

Apesar da instalação das quatro portagens, o utente irá pagar apenas em uma portagem por cada percurso. Ou seja, se no mesmo percurso o utente passar por duas portagens, tendo pago taxa na primeira estará isento de pagar na subsequente<sup>1</sup>.

A Estrada Circular de Maputo foi construída com fundos públicos a um custo de USD 315 milhões, dos quais USD300 milhões provenientes de um empréstimo concedido ao Governo moçambicano pelo Exim Bank da China<sup>2</sup>. As obras foram concluídas parcialmente em 2015 tendo ficado a faltar a construção de uma VI secção bem como do nó de Tchumene que liga a estrada circular e a Estrada Nacional número quatro<sup>3</sup>. A IV secção nunca foi construída enquanto o nó de Tchumene foi feito pela empresa concessionária, a Rede Viária de Moçambique (REVIMO), e concluído no ano 2021.

A construção da Estrada Circular esteve a cargo da empresa pública Maputo Sul, que foi extinta pelo Conselho de Ministros, em 2019<sup>4</sup>. Após a extinção da Maputo-Sul, a gestão da Estrada Circular (incluindo a ponte Maputo-Katembe e o troço da EN1 entre Maputo e Ponta de Ouro) passou à gestão da empresa privada REVIMO.

Desde a sua concepção, anunciou-se que na Estrada Circular seriam instaladas portagens, e mencionou-se que as mesmas ficariam fora da Cidade de Maputo<sup>5</sup>, o que se veio a efectivar agora com a estrada sob gestão da concessionária, mas com a mudança de que a portagem da Costa do Sol está localizada na Cidade de Maputo. As taxas a serem cobradas nas portagens foram propostas pela REVIMO e devem ser aprovadas pelo Conselho de Ministros antes da sua entrada em vigência. Segundo a REVIMO, na fixação das taxas de portagem não foi levado em consideração o investimento para a construção da Estrada Circular, uma vez que a via foi construída com fundos públicos, provenientes de dívida pública. Para a fixação das taxas, foram considerados os custos de manutenção e operacionais, a extensão da via e o período da concessão<sup>6</sup>.

Este texto é uma análise ao processo de concessão da Estrada Circular à REVIMO bem como à instalação das portagens na mesma via, tendo em conta alguns princípios básicos de funcionamento e prestação de serviços públicos, com particular destaque para o princípio da obrigatoriedade de tratamento não discriminatório dos cidadãos e o princípio da universalidade ou generalidade do serviço público. Tem-se em conta que a Estrada Circular de Maputo é uma infraestrutura pública. A instalação e a cobrança de taxas de portagens na Estrada Circular em si não é problema, pois é um modelo de gestão de infraestruturas públicas amplamente usado em todo o mundo, incluindo em Moçambique, que consiste em ter utilizador-pagador, ou seja, os utentes contribuem para a manutenção da infraestrutura ou serviço público, pagando taxas. Todavia, a

1 Televisão de Moçambique. Grande Debate. 11/01/2022. Disponível em <https://www.facebook.com/mocambique.tvm/videos/295106669262587/> [Consultado a 12 de Janeiro de 2022]

2 Resolução n. 3/2012, de 28 de Fevereiro

3 AIM (2016). Governo reajusta traçado da secção VI da estrada circular. Disponível em <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Imprensa/Noticias/Governo-reajusta-tracado-da-seccao-vi-da-estrada-circular> [Consultado a 11 de Janeiro de 2022].

4 Portal do Governo (2019). Governo extingue empresa Maputo-sul. Disponível em <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Imprensa/Noticias/Governo-extingue-empresa-Maputo-sul>. [Consultado a 11 de Janeiro de 2022].

5 AIM (2012). Município lança projecto “Estrada Circular de Maputo”. Disponível em <https://web.archive.org/web/20141018135113/http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/infraestur/marco-2012/municipio-lanca-projecto-estrada-circular-de-maputo/> [Consultado a 11 de Janeiro de 2022].

6 Televisão de Moçambique. Grande Debate. 11/01/2022. Disponível em <https://www.facebook.com/mocambique.tvm/videos/295106669262587/> [Consultado a 12 de Janeiro de 2022]

concessão por ajuste directo da estrada circular (e outras várias estradas) a uma entidade privada, a extrapolação do período legalmente previsto para uma concessão empresarial de um empreendimento funcional e a instalação de portagens sem que se protejam os direitos daqueles cidadãos que não possuam condições de arcar com os custos das portagens (o que poderia ser garantido por via, por exemplo, da existência de vias alternativas) representam violação da Constituição da República e da Lei, tendo, os utentes, a legitimidade para se recusar a pagar as portagens. Recomenda-se ao Governo a criar vias alternativas às estradas com portagens, principalmente no troço entre a vila de Marracuene e a Cidade de Maputo onde não existe uma ligação através de estrada pavimentada sem portagem.

## Concessão ilegal da Estrada Circular à REVIMO

A concessão da Estrada Circular de Maputo para a gestão da REVIMO aconteceu em violação da Lei nº. 15/2011, de 10 de Agosto, que estabelece as normas orientadoras do processo de contratação, implementação e monitoria de empreendimentos de Parcerias Público-Privadas (PPP), de Projectos de Grande Dimensão e de Concessões Empresariais.

A Estrada Circular de Maputo é uma infraestrutura pública e a sua concessão à gestão da REVIMO, uma empresa privada, enquadra-se na concessão empresarial, regulada pela Lei nº. 15/2011, de 10 de Agosto. No artigo 13 (número1) da Lei supracitada, estabelece-se que o concurso público é o regime jurídico geral de contratação de empreendimentos de PPP e que somente em “situações ponderosas, devidamente fundamentadas e como medida de último recurso, sujeita à prévia autorização do Governo, a contratação de empreendimentos de PPP pode, excepcionalmente, assumir a forma de negociação e de ajuste directo” (número 3).

A Estrada Circular de Maputo foi concessionada à REVIMO em ajuste directo, 10 meses após a extinção da Maputo Sul. Para além da Estrada Circular, o Governo concessionou, na mesma ocasião, à REVIMO a Ponte Maputo-KaTembe e o troço da Estrada Nacional Número 1, entre a Cidade de Maputo e Ponta de Outro. Concessionou ainda, à mesma empresa, a Estrada Nacional Número 6 que liga a cidade da Beira a Machipanda<sup>7</sup>.

O Governo fez as concessões de todas estas infraestruturas sem concurso público e em um único contrato, celebrado pelo Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos, em nome do Governo. O Governo não apresentou fundamentação da “situação ponderosa” que justificasse a concessão das infraestruturas referidas por ajuste directo, o que é uma clara afronta do disposto no número 3, do artigo 13, da Lei 15/2011, de 10 de Agosto, e o que faz inferir que se pode estar em sede de um processo manipulado.

Acresce-se o facto de que quando recebeu as concessões, a REVIMO acabara de ser constituída e não detinha experiência de construção, conservação e gestão de estradas e pontes<sup>8</sup>.

A REVIMO é uma sociedade anónima cujas acções são detidas em 70% pelo Fundo Nacional de Estradas e as restantes 30% pela Kuhanha, o fundo de pensões do Banco de Moçambique, e pelo Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), tutelado pelo Ministro do Trabalho. Sendo uma empresa privada, as acções da REVIMO podem ser adquiridas por qualquer pessoa singular ou colectiva.

<sup>7</sup> Decreto 93/2019, de 17 de Dezembro

<sup>8</sup> CDD. (2021). Quem são as entidades que ficaram com 30% da REVIMO e quando foi realizada a oferta pública de venda de acções?. Política Moçambicana. Disponível Nr. 133 (03). Disponível em <https://cddmoz.org/wp-content/uploads/2021/06/Quem-sao-as-entidades-que-ficaram-com-30-da-REVIMO-e-quando-foi-realizada-a-oferta-publica-de-venda-de-accoes.pdf> [Consultado a 11 de Janeiro de 2022].

## Tempo da concessão extrapolado

A Lei n.º 15/2011, de 10 de Agosto, estabelece que o “contrato de gestão de empreendimento em situação operacional” não deve, em caso algum, exceder o prazo de 10 anos<sup>9</sup>. Este é o caso do contrato de concessão da Estrada Circular. Quando à REVIMO foi concessionada a gestão desta infraestrutura pública, a mesma estava operacional. Pelo que, o tempo de concessão devia ser de 10 anos, nos termos da Lei supracitada.

Para contornar o prazo legal, o Governo fez uma concessão de exploração e expansão das infraestruturas referidas, quando devia ter sido uma concessão de gestão visto que na altura da concessão, todas as infraestruturas estavam operacionais, faltando apenas pequenas obras que poderiam ter sido concluídas pelo Governo como é o caso do nó de Tchumene, na Estrada Circular.

Entretanto, segundo a Administradora Financeira da REVIMO, à empresa foi concessionada a gestão da Estrada Circular por um período de 20 anos, pois ainda faltava por construir o Nó de Tchumene. Esta justificação não parece mudar o modelo de contrato. A Lei prevê um contrato de 20 anos para a concessão de empreendimento requerendo reabilitação ou expansão. Nota-se que a não conclusão do nó de Tchumene, até à concessão da Estrada Circular, é um subterfúgio usado para conceder mais tempo de concessão da via, manipulando a Lei. A Estrada Circular tem cerca de 70 quilómetros e contempla três nós (Marracuene, Zimpeto e Tchumene). Quando a mesma foi concessionada à REVIMO, mais de 95% do trabalho já estava feito. Faltava apenas a construção do Nó de Tchumene, mas a sua concepção já fora feita pela Maputo Sul.

## Necessidade de tratamento igualitário de todos os cidadãos

A Estrada Circular de Maputo é um bem público, sendo a sua gestão da responsabilidade do Governo, nos termos da Constituição da República e da lei (em particular a Lei número 14/2011, de 10 de Agosto, que regula a formação da vontade da Administração Pública), podendo fazê-lo directamente ou indirectamente, neste último caso através, por exemplo, de uma concessionária.

No caso, o Governo optou pela via indirecta, no quadro do que foi engajada à REVIMO, a concessionária, que, ainda que seja uma entidade de direito privado, é abrangida pela Lei número 14/2011, de 10 de Agosto, concretamente por força da norma do número 1, parte final, do seu artigo 3, sobre âmbito de aplicação.

Um dos princípios fundamentais de funcionamento da Administração Pública, incluindo das entidades exercendo funções materialmente públicas, como é o caso da REVIMO, é o da obrigatoriedade de não tratamento discriminatório dos cidadãos, em virtude, por exemplo, da sua situação económica, conforme o disposto no número 2 do artigo 248 da Constituição da República. Outro princípio fulcral é o da universalidade ou generalidade do serviço público, cujo fundamento é o artigo 35 da Constituição da República e o artigo 6 da Lei número 14/2011, de 10 de Agosto, que preconiza que a Administração Pública “não deve privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever jurídico o administrado por motivos de (...) situação económica ou condição social” (sublinhados nossos).

Não parece ser difícil perceber que um enfermeiro ou um professor (primário ou secundário, por exemplo), em funções no Estado e auferindo um salário mensal que se situa abaixo da cesta básica, mas que, mesmo assim, e devido ao funcionamento completamente problemático do serviço de transporte de passageiros, de que os *My Love* são a mais clara expressão, possa estar em condições de ter, ainda, que suportar, diariamente, taxas de portagem ainda que lhe sejam, por exemplo, oferecidos descontos por ser utilizador frequente.

<sup>9</sup> Cfr. número 1, alínea c, do artigo 22 da Lei n.º 15/2011, de 10 de Agosto.

É neste quadro que se julga que a existência de vias alternativas, e em razoáveis condições de transitabilidade, seja o mínimo que o Governo deveria garantir aos cidadãos, de forma a se conformar com o princípio fundamental de não discriminação e acesso universal aos serviços públicos pelos cidadãos, independentemente da sua situação económica ou social.

A instalação de portagens em uma estrada é, pois, excepção e não regra. Se é verdade que elas (as portagens) são necessárias, de forma a se garantir a qualidade e a durabilidade da infraestrutura, por exemplo, tal não deve significar licença aos governantes para tratar de forma não igualitária os cidadãos, o que seria manifestamente inconstitucional e ilegal.

O pagamento de portagens deve ser facultativo existindo vias alternativas. Nessa circunstância, o utente/automobilista da via é que deve fazer os cálculos no sentido de usar ou não a via com portagem ou seguir pela alternativa. Se optar pela via alternativa deve ter em atenção o desgaste do automóvel, a distância a percorrer, o tempo de viagem e as condições das estradas. Estes factores, embora não sejam pagáveis de imediato, determinam o custo global da viagem, a curto e médio prazo, no que se refere à manutenção e conservação da viatura. Mas, isto deve ser ponderado pelo utente da via e nunca imposto por outros factores.

É por isso que, tal como referido acima, quando é instalada uma portagem em um troço de estrada, uma via alternativa deve ser criada para permitir a continuidade de circulação daqueles que não querem ou não podem pagar as taxas de portagens, situação que foi, por exemplo, garantida no contexto da instalação, em 1997, da portagem entre as cidades de Maputo e Matola na N4, pela Trans African Concessions (TRAC). A diferença é que a estrada com portagem tende a apresentar melhores condições de transitabilidade e os utilizadores pagadores pagam pelas melhores condições.

Sucedem, porém, que no caso da Estrada circular de Maputo, especificamente no troço entre a vila de Marracuene e a cidade de Maputo, não existe uma via alternativa para os cidadãos usarem sem pagar a portagem. A Vila de Marracuene localiza-se a cerca de 30 quilómetros a norte da capital Maputo. Todo o tráfego rodoviário do norte de Moçambique para a capital, Maputo, entra por Marracuene. E, quando se sai de Marracuene, os automobilistas têm apenas duas estradas com pavimento para chegarem à capital Maputo, a Estrada Circular e a Estrada Nacional Número 1. Ambas vias têm portagens, deixando o utente sem opção de circular se não tiver dinheiro para pagar as taxas de portagens.

Esta situação é uma violação do princípio de gratuidade dos serviços públicos na medida em que o Governo não oferece nenhuma estrada que os cidadãos possam usar para chegar à Cidade de Maputo, partindo da Vila de Marracuene, sem ter que pagar portagens.

## **O risco da falta de colaboração dos utentes**

A ilegalidade em torno da concessão e da instalação de portagens na Estrada Circular de Maputo representam o risco de os utilizadores se recusarem a colaborar, com fundamento na Constituição da República, com a Administração de Estradas, no sentido de se pagar as taxas de portagens. Com efeito, estabelece a lei fundamental, no seu artigo 80, cuja epígrafe é ‘direito de resistência’, que “O cidadão tem direito de não acatar ordens ilegais ou que ofendam os seus direitos, liberdades e garantias”.

Isto alia-se ao facto de as portagens terem sido instaladas sem que tenha havido uma ampla consulta pública das comunidades afectadas, o que pode constituir uma fonte de potenciais tensões sociais, com os moradores das zonas abrangidas a se recusarem a pagar as portagens. Aliás, face a ilegalidades na concessão, e sobretudo na instalação de portagens, os utentes têm o direito de se recusar a pagar as taxas, sobretudo não havendo vias alternativas.

Eventual situação de recusa de pagar portagens não seria o primeiro caso em Moçambique e na actual governação. Em 2015,

a população de alguns distritos da província de Tete recusou-se a pagar portagens localizadas nas Estradas do Zambeze, uma concessão privada de cerca de 700 kms de rede de estradas na província de Tete e duas pontes sobre o Rio Zambeze (Samora Machel e Kassuende)<sup>10</sup>.

## Conclusão

A concessão da Estrada Circular para gestão privada da REVIMO e o estabelecimento das acima referidas quatro portagens violou, por um lado, a Constituição da República, por não terem sido observados os princípios de obrigatoriedade não discriminação (artigo 248) e acesso universal dos cidadãos aos serviços públicos, com fundamento, de entre outros, na igualdade entre todos (artigo 35), e, por outro lado, violou a Lei das Parcerias Público Privadas, pelo facto de o Governo ter optado pelo ajuste directo, sem que houvesse uma situação ponderosa que justificasse a opção pelo regime excepcional. O regime regra estabelecido pela Lei é o concurso público. Por outro lado, a duração do contrato de concessão da Estrada Circular extrapolou o máximo estabelecido na Lei, que é de 10 anos, para a concessão de empreendimentos funcionais, como é o caso da Estrada Circular.

Com a Estrada Circular já concessionada, em violação da Constituição da República e da Lei, o Governo está a cometer outra ilegalidade que é não criar vias alternativas, sem portagens, para os cidadãos. No caso específico do troço entre a vila de Marracuene e a cidade de Maputo, não existe uma estrada pavimentada sem portagem para ser usada pelos automobilistas. Todo o automobilista que pretenda circular de Marracuene a Maputo-cidade e vice-versa deve, obrigatoriamente, pagar taxas de portagem, seja pela Estrada Circular ou pela Estrada Nacional Número 1. Isto viola o princípio de gratuidade dos serviços públicos, pelo qual o Governo é obrigado a construir uma estrada para a circulação dos cidadãos, isenta de pagamento de qualquer taxa.

O pagamento de taxas de portagem deve ser uma decisão opcional de quem pretende usar uma via com melhores condições de transitabilidade e não uma coercibilidade, tal é o caso actual.

Recomenda-se ao Governo a não autorizar a cobrança de taxas de portagens nas duas vias de estradas com pavimento, que ligam a vila de Marracuene a Cidade Maputo, enquanto uma via alternativa pavimentada não for criada para a circulação de quem não pode ou não quer pagar taxas de portagens.

---

<sup>10</sup> Jornal Notícias (2015). TETE- Segundo Paulo Auade: Má comunicação leva à suspensão. Disponível em <https://jornalnoticias.co.mz/index.php/sociedade/18-provincia-em-foco/38636-tete-segundo-paulo-auade-ma-comunicacao-leva-a-suspensao-de-portagens> [Consultado a 12 de Janeiro de 2022].

## Referências

- AIM (2012). Município lança projecto “Estrada Circular de Maputo”. Disponível em <https://web.archive.org/web/20141018135113/http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/infraestur/marco-2012/municipio-lanca-projecto-estrada-circular-de-maputo/> [Consultado a 11 de Janeiro de 2022].
- AIM (2016). Governo reajusta traçado da secção VI da estrada circular. Disponível em <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Imprensa/Noticias/Governo-reajusta-tracado-da-seccao-VI-da-estrada-circular> [Consultado a 11 de Janeiro de 2022].
- CDD. (2021). Quem são as entidades que ficaram com 30% da REVIMO e quando foi realizada a oferta pública de venda de acções?. *Política Moçambicana*. Disponível Nr. 133 (03). Disponível em <https://cddmoz.org/wp-content/uploads/2021/06/Quem-sao-as-entidades-que-ficaram-com-30-da-REVIMO-e-quando-foi-realizada-a-oferta-publica-de-venda-de-accoes.pdf> [Consultado a 11 de Janeiro de 2022].
- Jornal Notícias (2015). TETE- Segundo Paulo Auade: Má comunicação leva à suspensão. Disponível em <https://jornalnoticias.co.mz/index.php/sociedade/18-provincia-em-foco/38636-tete-segundo-paulo-auade-ma-comunicacao-leva-a-suspensao-de-portagens> [Consultado a 12 de Janeiro de 2022].
- Portal do Governo (2019). Governo extingue empresa Maputo-sul. Disponível em <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Imprensa/Noticias/Governo-extingue-empresa-Maputo-sul>. [Consultado a 11 de Janeiro de 2022].
- Televisão de Moçambique. Grande Debate. 11/01/2022. Disponível em <https://www.facebook.com/mocambique.tvm/videos/295106669262587/> [Consultado a 12 de Janeiro de 2022]

## Legislação

- Constituição da República de Moçambique
- Lei n.º. 14/2011, de 10 de Agosto
- Lei n.º. 15/2011, de 10 de Agosto
- Decreto n.º. 93/2019, de 17 de Dezembro
- Resolução n.º. 3/2012, de 28 de Fevereiro



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Embaixada da Suíça em Moçambique



## Informação editorial

**Director:** Edson Cortez  
**Autor:** Borges Nhamirre

**Revisão de pares:** Aldemiro Bande, Baltazar Fael, Egas Jossai, Estrela Charles, Júlia Zita, Leila Constantino, Rui Mate

**Revisão Linguística:** Samuel Monjane

**Propriedade:** Centro de Integridade Pública

Rua Fernão Melo e Castro,  
Bairro da Sommerschild, nº 124  
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917  
Cel: (+258) 82 3016391  
[f](#)@CIP.Mozambique [t](#)@CIPMoz  
[www.cipmoz.org](http://www.cipmoz.org) | Maputo - Moçambique