

## PARECER N.º 10/2018

### SUPERVISÃO/AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

#### I – INTRODUÇÃO

1. Através de e-mail datado de 05-03-2018, a Comunidade Intermunicipal de Viseu Dão-Lafões (CIM) solicitou a emissão de parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) acerca da exploração de transporte público de passageiros naquela região, em regime de exclusividade.
2. A CIM é Autoridade de Transportes de âmbito local, nos termos do disposto na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), tendo-lhe sido ampliada a sua área de intervenção na sequência da delegação de competências, através de contratos interadministrativos, celebrados entre a CIM e os 14 municípios que a constituem, sendo que relativamente ao Município de Viseu, a delegação de competências foi parcial, tal como se constata dos referidos contratos interadministrativos já publicados pelo IMT<sup>1</sup>.
3. Importa, ainda, referir, que o Município de Viseu, também, enquanto Autoridade de Transportes, lançou um procedimento concursal para a seleção do seu operador de Serviço Público de Transporte de Passageiros Municipal, para os serviços públicos que ficaram sob a sua tutela, cujas peças pré-contratuais mereceram parecer prévio vinculativo favorável da AMT<sup>2</sup>.
4. Neste contexto, a CIM informa que, *“no âmbito da preparação do concurso para a seleção do operador de transportes da Comunidade Intermunicipal Viseu Dão Lafões, reuniu esta Comunidade Intermunicipal com o Município de Viseu com o intuito de se articular a rede e serviços a contratualizar, para os serviços de transporte público, delegados pelo município na CIM Viseu Dão Lafões, e que integrarão o procedimento a lançar por esta Comunidade Intermunicipal”*.
5. No entanto, refere que *“(…) se verificaram entendimentos diversos, relativamente aos trajetos de serviços públicos de transporte que se sobreponham à rede municipal já concursada, dado o município entender que estes serviços (Intermunicipais/Interregionais) não poderão realizar transporte de passageiros, ou seja, no caso de um serviço Intermunicipal/Interregional com origem fora do concelho e*

<sup>1</sup> <http://www.imt-ip.pt/sites/IMT/Portugues/TransportesRodoviarios/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>

<sup>2</sup> Parecer n.º 18/2017, de 28 de dezembro de 2017.

*Viseu e com destino a Viseu, estes não poderão embarcar passageiros na zona de sobreposição de trajeto com os serviços municipais concursados. Da mesma forma, e no caso de um serviço Intermunicipal/Interregional com origem em Viseu e destino fora do concelho, estes não poderão desembarcar passageiros na zona de sobreposição com os serviços municipais concursados.”*

6. Releva a CIM que *“o município de Viseu não atribuiu exclusividade ao vencedor do concurso para o seu Serviço Público de Transporte de Passageiros Municipal, de acordo com a alínea h) do artigo 3.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros: “«Direito exclusivo», um direito que autoriza um operador de serviço público a explorar determinado serviço público de transporte de passageiros numa linha, rede ou zona específica, com exclusão de outros operadores de serviço público”*
7. Para a CIM *“importa, pois, perceber, a tomada de posição do Município de Viseu, dado esta ser consubstanciada na definição de serviço intermunicipal que consta da alínea t) do artigo 3.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros: “«Serviço público de transporte de passageiros intermunicipal», o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes municípios e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de uma comunidade intermunicipal ou de uma área metropolitana, sem prejuízo da possibilidade de existirem linhas secundárias de interligação que entrem no território de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas contíguas”.*
8. Assim, a CIM vem solicitar um esclarecimento sobre se *“a interpretação do município de Viseu é a correta, uma vez que se a mesma se verificar como correta terá uma implicação direta no procedimento a lançar pela Comunidade Intermunicipal Viseu Dão Lafões”.*
9. De referir que o presente parecer se inscreve no cumprimento da missão legalmente cometida à AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
10. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres fluviais, mas

também de avaliação das políticas referentes ao *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*.

11. Além da avaliação do enquadramento legal nacional e europeu e respetiva *compliance* pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais: investidores; profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e contribuintes.

## II – DO PARECER

1. O artigo 139.º do Regulamento de Transportes em Automóveis, aprovado pelo Decreto n.º 37272, de 31 de dezembro de 1948 (RTA), alterado pelos Decretos 59/71, de 2 de março, e 65/80, de 18 de agosto, estabelecia que *“os veículos automóveis empregados na realização de carreiras só poderão parar, tomar e largar passageiros, bagagens e mercadorias, segundo normas estabelecidas pela Direcção-Geral de Transportes Terrestres, nos locais fixados nos termos do artigo anterior<sup>3</sup>, salvo em circunstâncias especiais devidamente definidas pela mesma Direcção-Geral, no tocante aos locais a que se refere o corpo do mesmo artigo. § único. Nos casos das alíneas a) e b) do corpo do artigo 98.º<sup>4</sup>,<sup>5</sup> é vedado aos veículos empregados em carreiras interurbanas tomar passageiros e respectivas bagagens, desde que o local do seu destino fique dentro da*

<sup>3</sup> “Artigo 138.º - Os locais de paragem e de estacionamento dos veículos afectos a carreiras interurbanas serão fixados pela Direcção-Geral de Transportes Terrestres, e não poderão ser alterados pelos respectivos concessionários senão por motivos de força maior. § 1.º A fixação, dentro das povoações, dos itinerários e locais de paragem e de estacionamento dos veículos adstritos a carreiras interurbanas compete às respectivas câmaras municipais, a requerimento dos interessados. § 2.º No caso de uma câmara não dar cumprimento ao disposto no parágrafo anterior no prazo máximo de sessenta dias a contar da data da publicação do despacho de concessão, poderá o concessionário requerer a fixação, a título provisório, dos itinerários e locais de paragem e estacionamento à Direcção-Geral de Transportes Terrestres, a qual poderá fazê-la sem audiência prévia da câmara. § 3.º Uma vez aprovada a localização de estações de camionagem e de simples abrigos, deverão as câmaras municipais atender a essa localização na fixação dos itinerários e locais de paragem e estacionamento das carreiras interurbanas, dentro das respectivas povoações, por forma que se tenda para a identificação desses locais com os superiormente aprovados.”

“Artigo 98.º A outorga de concessões compete ao Ministro das Comunicações, salvo quanto às concessões de carreiras: a) Dentro da área das sedes dos concelhos; b) Dentro dos limites de outras povoações que, pelas suas dimensões e características demográficas, justifiquem a existência de uma rede de transportes colectivos urbanos; (...)”

A redação completa é: “Artigo 98.º A outorga de concessões compete ao Ministro das Comunicações, salvo quanto às concessões de carreiras: (...) c) Para além da área das sedes dos concelhos, por forma a atingirem povoações vizinhas, quando justificadas razões de ordem económica, social ou de política de transportes imponham a sua exploração concertada ou conjunta com os serviços naquela explorados; cuja concessão compete às respectivas câmaras municipais. § 1.º Nos casos previstos nas alíneas b) e c), deverão as câmaras municipais, previamente, requerer ao Ministro das Comunicações autorização para usarem a respectiva competência, em petição fundamentada em que se demonstre o seu interesse como eficiente instrumento de coordenação regional de transportes públicos. § 2.º As deliberações das câmaras municipais respeitantes à outorga de concessões carecem, para se tornarem executórias, da aprovação do Ministro das Comunicações. § 3.º A concessão de transportes dentro de uma mesma localidade deve ser feita a um único concessionário, devendo os transportes referidos na alínea c) do corpo deste artigo ser concedidos aos concessionários que explorem os transportes dentro da sede do concelho. § 4.º A municipalização dos serviços de transporte colectivos em automóveis não poderá ser aprovada, nos termos dos artigos 55.º e 100.º do Código Administrativo, sem prévia informação do Ministério das Comunicações de que não prejudica a coordenação de transportes e de que a municipalização tem viabilidade financeira”.



AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

*mesma área, salvo se se verificar uma das situações seguintes: a) Não existindo exclusivo de transportes colectivos urbanos, não houver carreiras urbanas que permitam servir o percurso em causa; b) Não existindo exclusivo de transportes colectivos urbanos, for, quanto ao levantamento da proibição constante do corpo deste parágrafo, celebrado protocolo de acordo entre a câmara municipal concedente e o concessionário urbano do qual deverá ser dado conhecimento à Direcção-Geral de Transportes Terrestres.”*

2. Por seu turno, o artigo 90.º do RTA estabelecia ainda que *“a favor de um ou mais concessionários que explorem, em determinada região, uma rede de carreiras de vincado interesse regional poderá ser definida, em portaria do Ministro das Comunicações, ouvida a Corporação dos Transportes e Turismo, a respetiva área de preferência, desde que, verificando-se a inviabilidade da participação de todos os concessionários que operem nessa área, representem, pelo menos, dois terços da extensão dos percursos nela servidos”*.<sup>6</sup>
3. Posteriormente, a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o RJSPTP, veio revogar o RTA, estabelecendo, ela própria, regras gerais quanto à atribuição de direitos exclusivos e remetendo para contratos de serviço público ou atos próprios das autoridades de transportes a definição dos termos de implementação de um direito exclusivo de prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, nos casos concretos.
4. Neste âmbito, o artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, estabelece que a autoridade de transportes competente pode, por razões de interesse público relevante devidamente fundamentado, autorizar a manutenção dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário atribuídos ao abrigo do RTA e em vigor à data de entrada em vigor do RJSPTP, não

<sup>6</sup> Refere o restante corpo do artigo que: “§ 1.º As áreas de preferência deverão abranger regiões caracterizadas pela homogeneidade de estruturas económico-sociais, pela complementaridade ou interdependência funcional das várias relações de transporte colectivo nelas exploradas e pela existência de um centro de polarização regional, devendo ainda ter-se em conta, na sua delimitação, uma conveniente articulação com a divisão do território, para efeitos de planeamento regional, e a necessidade de a rede de transportes colectivos rodoviários respectiva ter difusão geográfica suficiente para se repercutir na estruturação do sistema nacional de transportes terrestres. § 2.º Sempre que uma área de preferência for definida a favor de uma pluralidade de concessionários, deverão eles estabelecer, para os efeitos previstos neste artigo, uma exploração económica conjunta das relações de transporte que nela sirvam, pela concentração das empresas participantes numa entidade dotada de personalidade jurídica. § 3.º À entidade a quem for definida uma área de preferência é concedida, em exclusivo, e salvas sempre as exigências do tráfego, a exploração da rede de carreiras que nela se desenvolvam integralmente, bem como preferência absoluta na concessão das que nela se desenvolvam predominantemente. § 4.º São exceptuadas da concessão a que se refere o parágrafo anterior as carreiras para cuja concessão sejam competentes as câmaras municipais, não podendo, no entanto, ser concedidas carreiras, ao abrigo da alínea c) do artigo 98.º, susceptíveis de prejudicarem os objectivos inerentes à constituição da área de preferência. § 5.º A exploração das carreiras que penetrem ou atravessem uma área de preferência, bem como a das carreiras urbanas nela existentes, deve ser devidamente coordenada com a da sua rede de transportes colectivos. § 6.º O Ministro das Comunicações tomará, por despacho, todas as disposições necessárias à execução do disposto neste artigo, tendo sempre presente os objectivos da concentração empresarial e a satisfação das necessidades públicas.”

podendo o respetivo prazo de vigência terminar, em caso algum, após 3 de dezembro de 2019.

5. A mesma norma acrescenta que a exploração de serviço público de transporte de passageiros a título provisório não confere ao respetivo operador um direito exclusivo nas linhas, rede ou área geográfica em causa, exceto se tal for expressamente previsto pela autoridade de transportes competente.
6. O n.º 1 do artigo 27.º do RJSPTP (em articulação com n.º 2 do artigo 23.º) estabelece que um contrato de serviço público, uma portaria ou um ato do órgão executivo da autoridade de transportes competente podem prever a atribuição de um direito exclusivo ao operador de serviço público, durante o período de exploração do serviço público de transporte de passageiros, designadamente como contrapartida do cumprimento de obrigações de serviço público determinadas.
7. Acrescenta que a eventual atribuição de um direito exclusivo diz apenas respeito ao modo de transporte objeto do contrato de serviço público em causa, salvo se expressamente estabelecido em contrário nos atos referidos, e ao serviço público de transporte de passageiros cuja competência caiba na esfera de competências da autoridade de transportes que o atribui.
8. Por outro lado, acrescenta o n.º 3 do artigo 27.º que a atribuição de um direito exclusivo a certo operador de serviço público em determinada área geográfica não impede ou limita:
  - A exploração, por outros operadores de serviço público ou diretamente pela autoridade de transportes competente, de determinado serviço público de transporte de passageiros que atravesse essa área geográfica, por forma a assegurar as ligações com áreas geográficas adjacentes, devendo contudo ser sujeita a consulta prévia da autoridade de transportes competente da área geográfica atravessada ou interligada, pelo operador interessado em prestar o serviço em causa, relativamente aos percursos e locais de paragem dos serviços públicos de transporte em questão;
  - A exploração, por outros operadores de serviço público ou diretamente pela autoridade de transportes competente, do serviço de transporte escolar, do serviço público de transporte de passageiros complementar ou de substituição e dos serviços expresso;

- A exploração, por outros operadores de serviço público ou diretamente pela autoridade de transportes competente, de serviços públicos de transporte de passageiros adicionais aos serviços contratualizados que aquele operador não demonstre interesse em explorar, designadamente do serviço de transporte público de passageiros flexível ou do serviço de transporte público de passageiros afluyente, em zonas ou períodos do dia não cobertos pela exploração atribuída no âmbito do direito exclusivo.
9. Neste último caso, quando outro operador de serviço público pretenda explorar o serviço público de transporte de passageiros que o operador que detém o direito exclusivo não demonstre interesse em explorar, ou quando a autoridade de transportes competente pretenda proceder diretamente a essa exploração, esta dev propor um acordo ao operador de serviço público titular do direito exclusivo para efeitos de modificação do contrato em vigor, tendo em conta as disposições e limites aplicáveis em matéria de contratação pública. Caso não seja possível alcançar esse acordo, a autoridade de transportes competente pode, por sua iniciativa, lançar os procedimentos de contratação previstos no presente RJSPTP e na demais legislação aplicável, para efeitos da atribuição da exploração do serviço público de transporte de passageiros em causa.
  10. Quanto ao caso concreto, importa referir que o anterior e o atual contrato de Concessão para o Serviço Público de Transportes Urbanos de Viseu, celebrado com a Empresa Berrelhas de Camionagem, Lda., bem como a sua fundamentação de suporte, não prevê a atribuição de exclusividade de operação na rede contratada, nem foi dado conhecimento de qualquer instrumento contratual, administrativo, regulamentar ou legal que estabeleça tal exclusividade. Por outro lado, todos os instrumentos de planeamento e diagnóstico têm em conta a existência de outros serviços de transporte prestados por outros operadores.
  11. No âmbito da emissão do parecer prévio vinculativo já referido, a AMT questionou a autarquia de Viseu sobre a forma como é feita a articulação com outros serviços de transportes, da responsabilidade da Autarquia e/ou da responsabilidade da CIM, designadamente para efeitos de definição de tarifários, exploração conjunta ou articulada. Mais, foi questionado sobre os critérios de repartição de receita tarifária por todos os operadores nas áreas geográficas definidas, se o sistema tarifário está definido em instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo e, existindo sobreposição de serviços com outros operadores, quais seriam impactos na futura concessão, dessa sobreposição, a curto ou médio prazo e se teriam sido realizados

procedimentos de consulta quanto a realização de serviços de transporte em zonas de exclusivo ou zonas partilhas por diversos operadores.

12. No sumário executivo e esclarecimento prestados à AMT, integrantes da fundamentação da operação de concessão dos serviços urbanos, a autarquia de Viseu referiu que *“na rede colocada a concurso não existe qualquer sobreposição com carreiras exploradas com outros operadores. Existem 10 outras carreiras relativamente às quais existe sobreposição com outros operadores de âmbito intermunicipal, mas a Câmara Municipal de Viseu, por prudência, optou por não as incluir no concurso público em apreço, por forma a não gerar conflitos ou concorrência entre operadores. Está assim previsto que essas carreiras venham a ser incluídas no concurso público relativamente ao serviço público de transporte rodoviário de passageiros intermunicipal, a lançar pela CIM Viseu Dão Lafões. Esse concurso público será lançado, inclusivamente, no uso das competências delegadas pelo Município de Viseu, conforme o Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências celebrado em 18 de julho de 2017, ao abrigo do artigo 10.º do RJSPTP.”*
13. Mais acrescentou que o *“concurso público relativamente ao serviço público de transporte rodoviário de passageiros intermunicipal, a lançar pela Comunidade Intermunicipal de Viseu e Dão Lafões (CIM Viseu Dão Lafões), no âmbito do «Acordo de Delegação de Competências relacionadas com Sistema de Mobilidade e Serviço Público de Transporte de Passageiros» assinado entre o Município de Viseu e a CIM Viseu Dão Lafões em 18 de Julho de 2017, que terá a materialização a partir de 2019, no respeito pelo Regulamento n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007. No âmbito da preparação do concurso público a lançar pela CIM deverá ainda ser discutida a eventual existência de tarifários intermodais (válidos nos serviços de âmbito municipal e intermunicipal), de forma equitativa entre todos os Municípios envolvidos, bem como os demais aspectos desse concurso. Trata-se de uma discussão e decisão que não abrange apenas a Câmara Municipal de Viseu, mas também todos os demais Municípios, tendo estas carreiras ficado fora do presente procedimento.”*
14. Acrescentou que *“as carreiras intermunicipais continuam a ser exploradas ao abrigo das antigas concessões RTA, pelo que não existem tarifários intermunicipais que abranjam os serviços municipais e intermunicipais. No âmbito da preparação do concurso público a lançar pela CIM deverá ser discutida a eventual existência de tarifários intermodais (válidos nos serviços de âmbito municipal e intermunicipal), de forma equitativa entre todos os Municípios envolvidos, bem como os demais aspectos desse concurso. Trata-*

*se de uma discussão e decisão que não abrange apenas a Câmara Municipal de Viseu, mas também todos os demais Municípios envolvidos pelo que consideramos que essa será a sede correcta para analisar, discutir e decidir estas temáticas”.*

15. Finalmente, referiu ainda que “(...) *na preparação do novo contrato MUV foi realizado um trabalho de identificação e reavaliação das carreiras existentes que irão ou não ser validadas, tendo em contra, entre outros critérios, a eventual duplicação ou défice de cobertura resultante da sobreposição de várias «camadas» de serviço público. Desse trabalho resultou a conclusão de quais as várias carreiras que devem ser alteradas e/ou eliminadas, o que efectivamente irá suceder após reunir com os operadores para lhes comunicar a decisão (...)”*
16. Em conclusão, não resulta da documentação presente à AMT que a concessão urbana de Viseu goza de direito de exclusividade, por via legal, regulamentar e contratual, da mesma forma que não se afigura que os restantes operadores rodoviários que desenvolvem serviços intermunicipais na CIM, no âmbito de autorizações provisórias nos termos do consignado nos artigos 8.º, 10.º, 11.º e 12 da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, também beneficiem de exclusividade na sua operação.
17. Quanto a este aspeto, sublinhe-se que também inexistência de que a CIM tenha emitido autorizações provisórias para as linhas intermunicipais. Aliás, a CIM informou a AMT, por e-mail datado de 19 de fevereiro de 2018, no âmbito do processo de monitorização da atualização tarifária de 2018 que “(...) *a Autoridade de Transportes CIM Viseu Dão Lafões ainda não emitiu qualquer autorização provisória, pelo que o pedido de informação descrito no referido ofício deverá ser dirigido ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes I.P. (...)”.*
18. Tal significará que as mesmas estão a ser operadas ao abrigo da Deliberação do Instituto da Mobilidade e dos Transportes<sup>7</sup> que, atuando de forma supletiva ao abrigo do artigo 14.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, se substituiu às autoridades de transportes locais que não assumiram ou efetivaram as suas competências, prolongando a validade dos serviços de transportes autorizados ao abrigo do anterior RTA, e permitindo a sua manutenção em vigor e disponibilização aos passageiros, evitando a sua interrupção.
19. De referir, nesta ocasião, que poder-se-ão colocar questões de legitimidade no que se refere à atuação da CIM sobre estes serviços de transportes, por estarem titulados por instrumento administrativo/contratual de uma entidade terceira – IMT – e não por ela própria. Assim, recomenda-se, desde já que, com celeridade, os processos administrativos sejam transferidos do IMT para a CIM, emitido estas autorizações

<sup>7</sup> <http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/TransportesRodoviaros/RJSPTP/Documents/Deliberação.pdf>

provisórias que substituam os “certificados” existentes, para que esta possa atuar, na sua plena extensão de poderes administrativos de planeamento, fiscalização e contratualização.

20. Outrossim, com relevância para a presente matéria, é de mencionar que o contrato de serviço público estabelece o pagamento, pela autarquia de Viseu, de uma determinada remuneração ao operador, calculada tendo por base a metodologia que cumpre os requisitos do anexo ao Regulamento n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007 (Regulamento)<sup>8</sup> (...), e tendo em conta os pressupostos de exploração constantes do Estudo de Referência e do Estudo de Viabilidade Económica, que consideraram os dados da atual exploração e as estimativas efetuadas, no que se refere designadamente a oferta, procura, custos e receitas, necessidades de investimento, rentabilidade acionista e encargos diretos para o Município, e ainda externalidades e incidências financeiras, comparando cenários de contratualização.
21. Ressumbra assim com clareza que o esforço financeiro público associado a esta prestação de serviço público está diretamente associado aos indicadores operacionais da concessão, e entre eles a procura estimada (e real) de cada uma das linhas rodoviárias em exploração, sendo que tais indicadores poderão variar (positiva ou negativamente) face a diferentes cenários de (in)existência de exclusividade de operação.
22. De qualquer modo, estando aqueles indicadores associados ou não, ao atual esquema de exploração sem a existência de exclusividade, a manutenção da sustentabilidade de uma concessão de transportes – neste caso dos serviços urbanos de Viseu – é uma preocupação e obrigação da autarquia daquela cidade, mas também deverá ser tida em conta nas decisões administrativas da CIM.
23. Será igualmente de recordar que a AMT, no seu Parecer considerou que o contrato de serviço público celebrado pela autarquia de Viseu está em *compliance* com o enquadramento legal e jurisprudencial, designadamente com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento.
24. A AMT também sublinhou que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que a contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros deve ser

<sup>8</sup> Ou seja, o valor das compensações corresponde a: “Custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral; (-) incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa; (-) as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa; (+) um lucro razoável.”



AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

separada pelo tipo de serviço prestado, não só para promover o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público, a avaliar com periodicidade anual e sem prejuízo dos reportes mensais, mas também para a avaliação dos efeitos concorrenciais<sup>9</sup>.

25. Por outro lado, a citada *compliance* afere-se não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações de serviço público, na aplicação de critério e cálculo anual de compensações financeiras pelo cumprimento de tais obrigações, na salvaguarda, pelas autoridades de transporte competentes, de uma gestão do sistema que salvguarde condições concorrenciais equitativas para todos os operadores que prestem serviços de transportes no seu território e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais decorrentes do Regulamento e do RJSPTP e que não constam do contrato de serviço público.
26. A AMT considerou, para o efeito, que o Município relevou, e bem, que a articulação entre autoridades de transportes pode potenciar o aumento da eficiência e da eficácia na gestão de recursos públicos através da coordenação com/da Comunidade Intermunicipal, bem como a otimização administrativa, aproximação de decisões aos cidadãos, promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade intermunicipal e melhoria dos serviços prestados às populações, princípios estes também decorrentes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.
27. Por outro lado, também a AMT sublinhou que a autarquia de Viseu ponderou a necessidade da adequada articulação entre os serviços de transporte disponibilizados pelos operadores, bem como a necessidade de contratualização de todos os serviços de transportes e a garantia da prossecução de uma saudável concorrência.
28. De qualquer modo, tendo em conta que esta articulação será feita *a posteriori* da definição dos pressupostos do atual contrato, a AMT recomendou que o município deveria concretizar, de facto e no curto prazo, as disposições do contrato interadministrativo, no que se refere à definição, em conjunto com os outros municípios,

<sup>9</sup> Como refere a Comunicação da Comissão (Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014 “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. ...)”

dos contratos a celebrar para toda a região, mas também no que tange à gestão do contrato de serviços urbanos de Viseu, a fim de potenciar os efeitos benéficos de uma rede regional, em cada um dos operadores, bem como para mitigar possíveis efeitos negativos na exploração e sustentabilidade económica e financeira, decorrentes da eventual desarticulação dessa mesma gestão.<sup>10</sup>

29. Por estarmos perante uma rede regional de serviços de transporte rodoviário de passageiros cujas linhas de transporte interagem, sendo que apenas algumas estão sujeitas a compensação, devemos recordar que o artigo 13.º do RJSPTP que estabelece que o planeamento<sup>11</sup> e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem:

- *“Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica;*
- *Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: i) o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.*

30. Por outro lado, e tendo em conta o *“Guião para o período transitório de regime Jurídico do serviço público do Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras”*<sup>12</sup> bem como

<sup>10</sup> Estabelece o artigo 2.º A, introduzido pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 que *“2. As especificações das obrigações de serviço público e a correspondente compensação do efeito financeiro líquido dessas obrigações devem: a) Realizar os objetivos da política de transportes públicos com uma boa relação custo-eficácia; e b) Sustentar financeiramente a prestação do transporte público de passageiros em conformidade com os requisitos previstos na política de transportes públicos a longo prazo.”*

<sup>11</sup> Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (EU) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

<sup>12</sup> Tal como refere o Guião disponível em [http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portuques/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP\\_01-04-2016.pdf](http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portuques/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP_01-04-2016.pdf), que segue *“As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento.*

diversas orientações e comunicações da AMT<sup>13</sup>, considera-se que a articulação<sup>14</sup> entre autoridades de transportes pode:

- Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
- Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
- Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
- Permitir melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa limites administrativos de uma autoridade ou interage com serviços sob jurisdição de outra autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;
- Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
- Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

31. Por outro lado, esta necessidade de adequada articulação está relacionada com outra questão. De facto, releva a Comissão<sup>15</sup> que *“o artigo 8.º do Regulamento estabelece, no seu n.º 2, que, sem prejuízo do disposto no seu n.º 3, «a adjudicação de contratos de serviço público de transporte ferroviário e rodoviário deve dar cumprimento ao disposto no artigo 5.º a partir de 3 de dezembro de 2019». Durante este período transitório, os Estados-Membros devem tomar medidas para dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, a fim de evitar anomalias estruturais graves, nomeadamente*

<sup>13</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informação\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf); e <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/noticias/1ª-conferência-nacional-capacitação-das-autoridades-de-transportes-públicos-de-passageiros/> e <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versão-10-10.pdf>

<sup>14</sup> Neste sentido a Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de dezembro de 2015, sobre "mobilidade urbana sustentável", mas também a Comunicação da Comissão Europeia sobre o "Plano de ação da mobilidade urbana", de 30 de setembro de 2009, e o Livro verde "Por uma nova cultura de mobilidade urbana", de 25 de setembro de 2007, que defendem que as soluções para a mobilidade devem ser encontradas ao nível local, de acordo com as especificidades locais. [http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban\\_en](http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban_en)

<sup>15</sup> Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014.

*relacionadas com a capacidade de transporte. (...). Tal como indica o considerando 31, o propósito das disposições transitórias é dar às autoridades competentes e aos operadores de serviços públicos tempo suficiente para se adaptarem às disposições do regulamento.”*

32. Ou seja, invariavelmente, e num período de transição de regimes, que decorrerá até dezembro de 2019, em que as regras do Regulamento serão aplicadas progressivamente no que se refere à contratualização de serviços de transporte de passageiros, as condições concorrenciais entre os vários operadores serão, por natureza, diferenciadas.
33. Assim, e como já referido no Parecer da AMT quanto aos serviços urbanos de Viseu, sem prejuízo das respetivas atribuições e competências próprias, enquanto regulador económico independente, cabe às autoridades de transportes de âmbito local criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos, concorrenciais e organizativos<sup>16</sup>, nos respetivos territórios.
34. Nesta linha, importa garantir, que a execução do contrato de serviço público celebrado em Viseu, sujeito a compensações financeiras, não induza distorções concorrenciais<sup>17</sup>, designadamente com outros operadores que ainda não têm a sua atividade contratualizada e com eventual pagamento de compensações financeiras, caso assim se justifique. Neste âmbito, deve ser dada especial atenção à verificação anual, objetiva e transparente (e eventual revisão/ajustamento) da aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras relativas a todas as linhas urbanas de Viseu, sobretudo nos serviços de transporte de passageiros disponibilizados em territórios e percursos onde também operem outros operadores<sup>18</sup>.
35. Por outro lado, a CIM deve despoletar, com celeridade, o processo de contratualização de serviços público de transporte de passageiros, com critérios equitativos e uniformes em todo o seu território, uma vez que será esta a forma de garantir o cumprimento de regras concorrenciais, devendo tal processo estar concluído, de forma gradual – como bem refere a Comissão - até 3 de dezembro de 2019, mas tendo em atenção os instrumentos contratuais existentes.

<sup>16</sup> Recorde-se o artigo 13.º do RJSPTP.

<sup>17</sup> Sujeitação expressa ao Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que aprova o regime jurídico da concorrência.

<sup>18</sup> Como referem as Orientações da Comissão “O âmbito geográfico dos contratos de serviço público deverá permitir às autoridades competentes otimizar os aspetos económicos dos serviços de transporte público explorados sob a sua responsabilidade, incluindo, se for o caso, os efeitos de rede aos níveis local, regional e infranacional. Estes efeitos propiciam a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte público, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis. As autoridades competentes ficam assim em melhor situação para realizar os objetivos da política de transportes e garantir ao mesmo tempo, quando necessário, condições que possibilitem uma concorrência efetiva e leal na rede (...)”.

36. No que concerne à definição de direitos exclusivos, referem as Orientações da Comissão Europeia o seguinte:

- *“Em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, do regulamento, a celebração de um contrato de serviço público é obrigatória se a autoridade competente decidir conceder ao operador um direito exclusivo e/ou uma compensação em contrapartida da execução de obrigações de serviço público.*
- *De acordo com o artigo 2.º, alínea f), «direito exclusivo» é «um direito que autoriza um operador de serviço público a explorar determinados serviços de transporte público de passageiros numa linha, rede ou zona específica, com exclusão de outros operadores de serviços públicos». Este direito pode ser estabelecido em ato legislativo, regulamentar ou administrativo. Os contratos de serviço público preveem frequentemente as condições de exercício do direito exclusivo, em especial o seu âmbito geográfico e vigência. A exclusividade protege a empresa da concorrência de outros operadores num mercado específico, na medida em que nenhuma outra empresa poderá prestar o mesmo serviço.*
- *No entanto, os Estados-Membros podem conceder direitos que aparentam não ser exclusivos, mas impedem, de facto, por via de normas legais ou mecanismos administrativos, outras empresas de entrarem no mercado. Assim, por exemplo, disposições administrativas que subordinem a autorização da exploração de serviços de transporte público a critérios de volume e qualidade poderão ter, na prática, o efeito de limitar o número de operadores presentes no mercado. A Comissão considera que a noção de exclusividade consagrada no regulamento (CE) n.º 1370/2007 abrange igualmente esta última situação.*
- *Para assegurar o bom funcionamento do mercado interno dos serviços de transporte público, as autoridades competentes devem definir com precisão os direitos exclusivos: direitos que não excedem o que é indispensável para proporcionar a necessária proteção económica dos serviços em questão, deixando simultaneamente, sempre que possível, espaço para outros tipos de serviço. O considerando 8 do regulamento (CE) n.º 1370/2007 indica, neste contexto, que «os mercados do transporte de passageiros já desregulamentados e em que não existem direitos exclusivos deverão poder manter as suas características e os seus modos de funcionamento na medida em que sejam compatíveis com os requisitos do Tratado». A Comissão assinala, contudo, que, mesmo no âmbito de um sistema desregulamentado, a introdução de disposições*

*contratuais com vista a promover a acessibilidade dos serviços de autocarro para determinados segmentos da população constitui uma obrigação de serviço público, abrangida pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007.”*

37. Ou seja, conjugando as disposições do Regulamento e do RJSPTP, as autoridades de transportes têm alguma discricionariedade da definição exata dos termos dos direitos exclusivos atribuídos no seu território, podendo, consoante os casos concretos, atribuir direitos de exclusividade com exclusão total de outros operadores ou permitindo a coexistência de vários operadores, mas sempre enquadrando a matéria em contratos de serviço público e fixando regras equitativas. Sem prejuízo, note-se que por equidade não se entende a fixação de regras exatamente iguais para qualquer operador, pois dever-se-á sempre atender às especificidades e circunstancialismos locais.
38. Destarte, não existem soluções únicas e todas elas dependem de decisão da autoridade de transportes competente, atentos os regimes legais e contratuais em vigor para cada um dos operadores e serviços de transportes implementados no respetivo território, e tendo em conta o equilíbrio económico e financeiro dos agentes económicos que, em última linha, permitem sustentar o serviço público em causa.
39. Finalmente, de referir que as regras de defesa da concorrência não são absolutas e devem ser aplicadas na medida necessária e proporcional ao cumprimento das obrigações associadas à prestação de um serviço de interesse económico geral, sendo que a existência de exclusivos não significa por si só a violação de regras concorrenciais, sendo que esta ocorrerá apenas quando haja, por parte de uma entidade detentora desses direitos, práticas restritivas de concorrência ou abuso de poder de mercado ou de exclusão.

### **III – DAS CONCLUSÕES**

40. Assim, em conclusão:

- a) Não existem evidências de que os termos contratuais, administrativos e legais e contratuais enquadradores do serviço público de transporte de passageiros urbanos de Viseu impossibilitem expressamente, os restantes operadores intermunicipais da CIM de aceitar passageiros que pretendem realizar viagens internas na área geográfica da concessão urbana;
- b) Contudo, as autoridades locais, em articulação, atentos os vários pressupostos e variáveis, podem estabelecer os termos exatos dos diversos direitos exclusivos aplicáveis em cada momento, em cada território e a cada operador, bem como formas de convivência entre operadores sujeitos a regimes diversos,



**AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES**

compatibilizando-os e procurando eliminar ou minimizar ineficiências, na exploração dos atuais e futuros serviços de transportes;

- c) As autoridades de transporte locais dispõem de diversos instrumentos que podem garantir ou promover a equidade de diversos operadores, sujeitos a regimes diversos, como sejam, em matéria tarifária e de planeamento e exploração da rede de transportes;
- d) Naturalmente, importará garantir que o desenho dos futuros contratos (a adjudicar até 3 de dezembro de 2019) tenha em conta a devida articulação com o contrato da rede urbana de Viseu, a harmonização das condições concorrenciais entre os vários operadores, bem como a existência de um sistema intermodal abrangente e benéfico para estes e para os cidadãos/passageiro;
- e) As autarquias locais devem criar condições de cumprimento das regras contratuais, legais e jurisprudenciais aplicáveis aos contratos de serviço público existentes e a contratualizar, designadamente em áreas de convivência entre operadores, de forma a evitar práticas que possam configurar restrições à concorrência ou utilização de vantagens ou posição no mercado de forma indevida.

É o que nos cumpre considerar

Lisboa, em 22 de março de 2018.

O Presidente do Conselho de Administração