



TRANSPORTES
TERRESTRES E
INFRAESTRUTURAS
RODOVIÁRIAS

TRANSPORTES
TERRESTRES E
INFRAESTRUTURAS
FERROVIÁRIAS



TRANSPORTES
MARÍTIMOS, FLUVIAIS
E PORTOS COMERCIAIS

**Do Novo Paradigma Regulação-Regulamentação no
Ecosystema da Mobilidade e dos Transportes**

Melhor Legislação para uma Melhor Regulação

**Da Legislação complementar do Regime Jurídico do
Serviço Público de Transporte de Passageiros**

Sumário Executivo

A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) – a primeira entidade administrativa independente (EAI) com funções de regulação económica, criada ao abrigo da respetiva Lei-Quadro – tem vindo a desenvolver um **“Modelo de Regulação”** original, que passa, não só, pela avaliação e confirmação da *compliance* das diversas atuações com o enquadramento legal e jurisprudencial nacional, internacional e da União Europeia (UE), mas também pela contribuição 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 Inclusiva, Eficiente e Sustentável**, tendo em conta diferentes **racionalidades**: (A) a dos **Investidores**; (B) a dos **Profissionais/ Consumidores/ Utilizadores / Cidadãos**; e (C) a dos **Contribuintes**.

De realçar que muitas das referidas **“falhas de Estado”** são **falhas de regulamentação**. Muitas dessas falhas geram **“distorções à concorrência”**, expressamente interditas pelo Artigo 4.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Ainda que a **“promoção e defesa da concorrência”** se encontre no âmbito dos poderes “genéticos” da AMT, não se pode deixar de referir que **paradigma da concorrência não falseada não é um fim em si mesmo, mas antes um instrumento que concretiza os valores subjacentes às escolhas das várias políticas económicas**. Uma concorrência não falseada é a via mais segura, eficiente e eficaz para obter o equilíbrio mais próximo do patamar ideal entre o objetivo do Estado (em sentido lato), de maximizar o valor das utilidades que implementa e disponibiliza aos cidadãos e os recursos que despende (os quais, em última análise, são suportados pelos contribuintes).

Neste sentido, considera-se que, quaisquer **propostas de intervenção normativa/regulamentar**, para além da “promoção e defesa da concorrência” devem em conta **outras racionalidades** (ambientais, sociais, de coesão e segurança), beneficiando as leituras e resultados finais de um maior grau de aderência à realidade e impactos mais positivos na cadeia de valor do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes. Esta avaliação dos **impactos** contribui para a proposta e apresentação de soluções realistas, que sem esquecer a necessidade de proteger a concorrência, apresentem uma visão própria de um Ecosistema que representa vários mercados em mutação e com estádios muito diferenciados de desenvolvimento e maturidade, nos diversos subsectores.

Assim, a AMT assumiu a necessidade de promover as ações necessárias para a vigência, no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, de uma melhor legislação, tendo em vista a promoção de uma melhor regulação: neste entendimento, a produção de atos

legislativos/regulamentares deve ser “desenhada” de forma a reduzir a complexidade/carga do sistema legislativo e os encargos administrativos, respeitando os princípios de proporcionalidade, transparência e necessidade que, contribuindo para a criação de um ambiente regulatório de referência que, no respeito pelo princípio da concorrência não falseada, ofereça confiança e estabilidade a todos os intervenientes e agentes do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes. Ainda que a AMT não seja um “microlegislador” é importante reforçar que a passagem de uma “visão corporativista” do setor dos transportes para um “novo paradigma” não pode prescindir de intervenção a três níveis:

- A)** Em primeiro lugar, mapear e identificar na legislação do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes de matérias com relevância regulatória, no sentido da regulação económica, em sentido lato, identificando “cristalizações” (por exemplo, setores titulados por legislação que permite a existência de oligopólios) e/ou existência de “barreiras à entrada” nos regimes de acesso e permanência nas diversas atividades reguladas;
- B)** Em segundo lugar, apresentar propostas normativas aos órgãos legislativos competentes – Governo e Assembleia da República – compreendendo alterações relevantes que potenciem e afirmem este novo paradigma – a criação de um ambiente regulamentar e regulatório que potencie e defenda o bem público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável;
- C)** Em terceiro lugar, identificar no âmbito da legislação nacional e europeia aplicável ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes qual o papel da AMT em matéria de fiscalização e de regimes contraordenacionais aplicáveis. Tal implica **(C.1.)** uma reflexão “normativa” sobre esse papel, nos regimes atualmente existentes, com o objetivo de clarificar e fortalecer a sua atuação e **(C.2.)** elaboração de um estudo sobre a eventual criação de um regime especial que regule os poderes sancionatórios da AMT, criando um quadro contraordenacional efetivamente dissuasor, garantindo as garantias processuais dos arguidos/visados.

O principal objetivo do presente documento é, pois, levar ao conhecimento da Assembleia da República e do Governo algumas reflexões relacionadas com o ponto **(A)**, *i.e.*, quais os elementos que, no atual quadro da legislação do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes se consideram como prioritários e merecedores de intervenção normativa e/ou regulamentar, na perspetiva da regulação, da supervisão e da promoção e defesa da concorrência. Isto, ao mesmo tempo que se apresentam os principais contornos da possível intervenção normativa sobre alguns dos diplomas identificados/priorizados - ponto **(B)**.

Ainda em sede de enquadramento do racional do presente documento, importa referir que a opção foi, neste momento – e sem prejuízo de apresentação de posterior reflexão sobre outras peças normativas relacionadas com outras “componentes” do Ecosistema, nomeadamente no que se refere a outros modos/infraestruturas - concentrar a análise nas matérias relacionadas com o enquadramento do serviço público do transporte de passageiros, sobretudo tendo em conta a necessidade de revisitar e adotar uma série de regimes jurídicos “complementares” à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Transporte Público de Passageiros (RJSPTP), descentralizando competências e adaptando a realidade nacional ao modelo europeu da “concorrência regulada”. Os regimes jurídicos em causa, relacionam-se com o subsistema do transporte público de passageiros, versando a presente análise sobre os serviços “Longa Distância” / “Expresso” e ainda sobre “Acesso equitativo e não discriminatório a Interfaces de transportes” no âmbito do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário. Apresentam-se ainda algumas notas sobre o “Tarifários” (no sistema do transporte público de passageiros), sobre “Transporte Escolar” e ainda sobre “Direitos dos Passageiros”.

Este é um contributo da AMT na perspetiva da afirmação do novo paradigma que se traduz no binómio **regulamentação-regulação**, o qual deverá ser considerado numa ótica de criação de valor, na adoção e disseminação no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes do bem público da **Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável**.

1. Enquadramento

A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) – a primeira entidade administrativa independente (EAI) com funções de regulação económica, criada ao abrigo da respetiva Lei-Quadro¹ – tem vindo a desenvolver um “**Modelo de Regulação**”² original, que passa, não só, pela avaliação e confirmação da *compliance* das diversas atuações com o enquadramento legal e jurisprudencial nacional, internacional e da União Europeia (UE), mas também pela contribuição 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 Inclusiva, Eficiente e Sustentável**, tendo em conta diferentes **racionalidades**: (A) a dos **Investidores**; (B) a dos **Profissionais/ Consumidores/ Utilizadores / Cidadãos**; e (C) a dos **Contribuintes**.

De realçar que muitas das referidas “**falhas de Estado**” são **falhas de regulamentação**. Muitas dessas falhas geram “**distorções à concorrência**”, expressamente interditas pelo Artigo 4.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

A AMT estabeleceu para 2018 diversos **Objetivos Estratégicos**³, destacando-se os seguintes:

- (1) Garantir uma **regulação económica forte, promotora da coesão social e da valorização territorial**: este Objetivo é crucial para a AMT na medida em que é fundamental que a regulação consiga, nas suas ações e iniciativas promover um ambiente favorável ao crescimento sustentado e estruturante no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes e disseminação das suas “externalidades positivas” para toda a economia, bem como a adoção de políticas públicas que visem o desenvolvimento sustentável e mais equilibrado do território, reduzindo as disparidades, aumentando a competitividade e coesão e conferindo maior coerência quer às políticas de ordenamento do território, quer às políticas setoriais com impacto territorial;
- (2) Consolidar uma **supervisão assente na promoção da qualidade do serviço público de transporte e da transparência dos operadores**: é fundamental que as ações da AMT se reflitam na criação de valor acrescentado para o sistema e, conseqüentemente, num serviço público de transporte de melhor qualidade, bem como numa maior transparência de atuação dos operadores relativamente aos utilizadores do sistema;

¹ Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, alterada pela Lei n.º 12/2017, de 2 de maio.

² Regulação de Elevada Qualidade (REEQ).

³ Cfr. Plano de Atividades para 2018.

- (3) Promover e defender a existência de um **ambiente concorrencial**: enquanto regulador económico setorial, a AMT tem um papel fundamental nesta matéria, designadamente na identificação de situações que possam configurar práticas restritivas de concorrência, tais como a cartelização, o abuso de posição dominante, os auxílios de Estado concedidos em não conformidade com as regras legais aplicáveis e as falhas de regulamentação (que são também “falhas de Estado”). A existência de um ambiente concorrencial forte permite gerar melhores condições de mercado para os utilizadores e para a consolidação de um ambiente propício ao investimento produtivo na economia portuguesa;
- (4) Proteger os **direitos e interesses dos consumidores e utentes**: trata-se de um dever fundamental para um regulador. Através da sua atuação (exercício dos seus poderes através de auditoria, inspeção, fiscalização, e mediação de conflitos), a AMT é o garante de um ambiente de confiança para os utilizadores das várias vertentes do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes* (muito em particular nas matérias que configuram serviço público, como é o caso do serviço público do transporte de passageiros).

Ora, é precisamente na confluência e na análise conjugada de todos estas **Racionalidades e Objetivos** que se destaca o novo e original papel da AMT – de facto, para além da análise de conformidade (*compliance*) de uma determinada “peça⁴” do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes* com o regime legal vigente (ou em construção/revisão), é necessário ter em conta as racionalidades *suprarreferidas*, as quais não são aditivas, mas antes complementares, numa ótica de proporcionalidade.

Isto significa que devemos considerar – do ponto de vista da regulação económica, da supervisão e da promoção e defesa da concorrência – a referida componente (“peça”) do *Ecosistema* e analisá-la do ponto de vista das várias racionalidades - por exemplo, no que respeita à **racionalidade dos investidores**, a AMT, ao implementar o seu Modelo de Regulação confere a maior atenção a uma *praxis* regulatória que tenha em atenção o investimento, público ou privado, que exerça um papel estruturante no desenvolvimento da economia, ao mesmo tempo que tem em conta a **racionalidade dos profissionais** – quer os associados a **novos modelos de negócio / novos mercados** de inovação tecnológica, social, económica e cultural, quer os profissionais associados aos “operadores clássicos” ou “incumbentes” - afirmando-se a necessidade permanente de proceder a uma ponderação casuística entre a criação de novas oportunidades e as ameaças, ao mesmo tempo que se consideram os benefícios e impactos económicos e sociais na esfera dos **consumidores**, devendo ter sempre em vista os **cidadãos**, que são, afinal, **contribuintes**, e esperam maximizar o benefício líquido das suas contribuições.

⁴ Podendo, a própria “peça” em análise, constituir ela própria um ato normativo e / ou regulamentar.
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

Ou seja, do ponto de vista da **regulação** salienta-se que os grandes desafios do século XXI no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes se relacionam com a construção de um modelo de atuação que potencie uma **mobilidade mais inclusiva** (que inclui elevados padrões de segurança individual e coletiva, contribuindo para reduzir a sinistralidade e respetivas consequências, bem como a abrangência e coesão territorial e social, numa perspetiva transgeracional e de acessibilidade inclusiva a todas as pessoas, incluindo as com mobilidade reduzida e cidadão mais vulneráveis), **mais eficiente** (incorporando as exigências de competitividade e de combate ao desperdício, tudo integrado numa perspetiva de *benchmarking* nas diferentes dinâmicas de globalização) e **mais sustentável** (agregando as exigências ambientais, económicas, financeiras e sociais, incluindo os efeitos das alterações climáticas, em sintonia com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas, e da resposta da UE à referida Agenda 2030, nomeadamente através das Conclusões do Conselho de 20 de junho de 2017).

Para efeitos de visão e compreensão integrada do presente documento, o mesmo foi sistematizado da seguinte forma:

1. Enquadramento

1.1 Da especificidade da AMT como regulador setorial, no contexto do binómio regulamentação-regulação

1.2 Da Missão da AMT e da sua relação com o enquadramento legislativo do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes

2. Do Transporte Rodoviário de Passageiros no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes

2.1 Do Transporte Rodoviário de Passageiros (Serviço Público)

2.1.1. Dos antecedentes da reforma introduzida pelo RJSPTP, tendo em conta o contexto europeu (Regulamento n.º 1370/2007) e nacional (descentralização - novo regime das autarquias locais, Lei n.º 75/2013)

2.1.2 Direito europeu e seu “cruzamento” com o direito interno

2.1.3 Da necessidade de um novo regime jurídico

2.1.4 Do atual quadro – da atuação da AMT no âmbito do RJSPTP

2.1.5 Da “Regulamentação” da Lei n.º 52/2015

2.1.6 Dos Serviços de “Alta Qualidade” e “Expresso”

2.1.6.1 Introdução

2.1.6.2 Dos Serviços de “Alta Qualidade” e dos “Serviços Expresso” (atual regime jurídico)

2.2 Do regime da Lei n.º 52/2015 e do RJSPTP

2.3 Da necessidade de um novo regime para os serviços de longa distância

2.4 Principais recomendações

3. Dos *Interfaces* de Transportes (modo rodoviário)

3.1 Do Acesso Equitativo e Não Discriminatório a Terminais Rodoviários e *Interfaces* de Transportes no contexto da Contratualização em modo concorrencial do serviço de transporte público de passageiros e no contexto da liberalização dos serviços “Expresso”

3.2 Do quadro legal nacional aplicável a *Interfaces* de Transportes

3.3 Algumas questões sobre *Interfaces* de Transportes

3.4 Do direito europeu e sua influência na questão dos *Interfaces* de transportes

3.5 Principais Recomendações

4. Direitos dos Passageiros

5. Conclusões / Recomendações

5.1 Principais Objetivos de Intervenção no contexto do binómio Regulamentação-Regulação

5.2 Da “Regulamentação” da Lei n.º 52/2015

5.2.1 Do Sistema Tarifário

5.2.2 Do Transporte Escolar

5.2.3 Dos Serviços de “Alta Qualidade” e “Expresso”

5.3 Do Acesso Equitativo e Não discriminatório a Terminais Rodoviários e *Interfaces* de Transportes

5.4 Dos Direitos dos Passageiros

5.5 Conclusões /Recomendações (Síntese)

Anexo – Legislação e Regulamentação de Referência

1.1 Da especificidade da AMT como regulador setorial, no contexto do binómio regulamentação-regulação

A AMT já teve oportunidade de se posicionar no que respeita à sua análise do **binómio regulamentação-regulação**⁵, com reflexos nas atividades e projetos que incluem os seus instrumentos de gestão (como exemplo, o “Plano de Atividades 2018” apresentado aos diversos órgãos de soberania perante os quais o regulador deve prestar contas, numa ótica de transparência e *accountability*).

Uma nota sobre o binómio “**regulamentação/ regulação**”⁶ – por “**regulamentação**” entende-se a intervenção do Estado, **nas suas múltiplas intervenções legislativas e regulamentares (normativas)**. Por seu turno, a “**regulação**” (nomeadamente por “**regulação económica**”) deve sempre procurar preservar o “*equilíbrio económico de um determinado setor que não lograria ser obtido sem essa intervenção. Muitas vezes, a regulamentação excessiva pode ser enviesada a favor de protagonistas concorrenciais – sejam eles o Estado, nas suas múltiplas metamorfoses, sejam as empresas que prosseguem atividades afins (...). Numa linguagem porventura mais compreensível significa proteger os concorrentes e não a concorrência*”.

Neste sentido, a AMT assumiu a necessidade de promover as ações necessárias para a vigência, no *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*, de uma melhor legislação (“*better legislation*”), tendo em vista a promoção de uma melhor regulação (“*better regulation*”)⁷: ou seja, neste entendimento, a produção de atos legislativos/regulamentares deve ser “desenhada” de forma a reduzir a complexidade/carga do sistema legislativo e os encargos administrativos, respeitando os princípios de proporcionalidade, transparência e necessidade que, contribuindo para a criação de um ambiente regulatório de referência que, no respeito pelo princípio da concorrência não falseada, ofereça confiança e estabilidade a todos os intervenientes e agentes do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*. Ainda que a AMT não seja um “microlegislador” é importante reforçar que a passagem de uma “visão corporativista” do setor dos transportes para um “novo paradigma” não pode prescindir de intervenção a três níveis:

A) Em primeiro lugar, mapear e identificar na legislação do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes* de matérias com relevância regulatória, no sentido da regulação económica,

⁵ Cfr. Artigo Revista *Concorrência e Regulação*, n.º 30, julho de 2017, CARVALHO/LOPES RODRIGUES.

⁶ Vide nota Artigo Revista *Concorrência e Regulação*, n.º 30, julho de 2017, CARVALHO/LOPES RODRIGUES, citando PAZ FERREIRA)

⁷ A “**Better Regulation**”/Melhor Regulamentação - (e/ou “**Smart Regulation**”/Regulamentação Inteligente) - apesar de aparentemente constituírem conceitos similares têm algumas diferenças subtis: a primeira foca-se na apresentação de novas propostas de regulamentação de boa qualidade (cumprindo os Princípios *supra* enumerados); já a **Smart Regulation** visa diminuir o “*policy gap*”, analisando as políticas públicas (traduzidas em regulamentação) e o seu impacto nos *Stakeholders*.

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

em sentido lato, identificando “cristalizações” (por exemplo, setores titulados por legislação que permite a existência de oligopólios) e/ou existência de “barreiras à entrada” nos regimes de acesso e permanência nas diversas atividades reguladas;

- B)** Em segundo lugar, apresentar propostas normativas aos órgãos legislativos competentes – Governo e Assembleia da República – compreendendo alterações relevantes que potenciem e afirmem este novo paradigma – a criação de um ambiente regulamentar e regulatório que potencie e defenda o bem público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável⁸;
- C)** Em terceiro lugar, identificar no âmbito da legislação nacional e europeia aplicável ao *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes* qual o papel da AMT em matéria de fiscalização e de regimes contraordenacionais aplicáveis. Tal implica **(C.1.)** uma reflexão “normativa” sobre esse papel, nos regimes atualmente existentes, com o objetivo de clarificar e fortalecer a sua atuação e **(C.2.)** elaboração de um estudo sobre a eventual criação de um regime especial que regule os poderes sancionatórios da AMT, criando um quadro contraordenacional efetivamente dissuasor, garantindo as garantias processuais dos arguidos/visados.

O principal objetivo do presente documento é, pois, levar ao conhecimento da Assembleia da República algumas reflexões relacionadas com o ponto **(A)**, *i.e.*, quais os elementos que, no atual quadro da legislação do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes* se consideram como prioritários e merecedores de intervenção normativa e/ou regulamentar, na perspetiva da regulação, da supervisão e da promoção e defesa da concorrência. Isto, ao mesmo tempo que se apresentam os principais contornos da possível intervenção normativa sobre alguns dos diplomas identificados/priorizados - ponto **(B)**.

Salienta-se que este documento configura uma primeira abordagem a esta questão e não pretende, de modo algum, ser exaustivo. Não ignora o regulador setorial que foram recentemente levados a cabo e publicamente apresentados outros trabalhos que, em tese, anunciam a prossecução de objetivos similares (*vide*, o exemplo recente da apresentação das **CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO DO IMPACTO CONCORRENCIAL NO SETOR DOS TRANSPORTES**, Projeto desenvolvido pela OCDE em estreita colaboração com a Autoridade da Concorrência/AdC). No entanto, trata-se de uma abordagem necessariamente focada, *prima facie*, na **concorrência**. Neste sentido, entende a AMT que muitas das **Análises** e **Conclusões** apresentadas ganham em receber os contributos e a posição (também em sede de **Recomendações**) do regulador setorial, que, como referimos, tem vindo a desenvolver

⁸ No Plano de Atividades da AMT, para 2018 foram identificados alguns diplomas que merecem reflexão normativa, com o objetivo de promoção deste projeto – *Better Legislation for a Better Regulation*. Voltaremos aos estudos de caso ao longo da presente Nota.

uma visão holística do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, numa análise conjugada de várias racionalidades. Ora, sendo a “**promoção e defesa da concorrência**” um elemento fundamental, este não deve, no entendimento da AMT, ser desligado de **outras racionalidades e perspetivas**. Só assim são conseguidas as melhores soluções regulatórias, com impacto efetivo nos normativos que regem os transportes e a mobilidade de pessoas e bens, numa lógica de “*ecossistema*”, com os seus vetores de análise próprios.

Ainda em sede de enquadramento do racional do presente documento, importa referir que a opção foi, neste momento, concentrar a análise nas matérias relacionadas com o enquadramento do **serviço público do transporte de passageiros**, sobretudo tendo em conta a necessidade de visitar e adotar uma série de regimes jurídicos “**complementares**” à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Transporte Público de Passageiros (RJSPTP), descentralizando competências e adaptando a realidade nacional ao modelo europeu da “concorrência regulada”. Os regimes jurídicos em causa, relacionam-se com o subsistema do transporte público de passageiros, versando a presente análise sobre os serviços “**Longa Distância**” / “**Expresso**” e ainda sobre “**Acesso equitativo e não discriminatório a Interfaces de transportes**” no âmbito do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário⁹. Apresentam-se ainda algumas notas sobre o “**Tarifários**” (no sistema do transporte público de passageiros), sobre “**Transporte Escolar**” (*ainda que estes dois pontos não sejam, por enquanto, neste documento e por razões que melhor se explicitarão, objeto de desenvolvimento específico*) e ainda sobre “**Direitos dos Passageiros**”.

Os Estatutos da AMT foram aprovados pelo **Decreto-Lei n.º 78/2014**, de 14 de maio, ao mesmo tempo que as funções de “regulamentação técnica / licenciamentos”¹⁰ ficaram alocadas ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IMT, I.P. (reestruturado após várias interações legislativas – *vide* Decreto-Lei n.º 236/2012 (“IMT, IP versão 1”), alterado pelo **Decreto-Lei n.º 77/2014** (“IMT, IP versão 2”)¹¹.

⁹ Cfr. **Plano de Atividades da AMT para 2018**, página 17: “Elaborar propostas normativas, a apresentar aos órgãos legislativos competentes – Governo e Assembleia da República - compreendendo alterações relevantes, que potenciem e afirmem o papel da AMT, no âmbito da sua Missão, salientando-se em particular reflexão normativa sobre as matérias atinentes ao Setor do Transporte Rodoviário de Passageiros e Atividades Complementares (sobretudo tendo em conta as alterações promovidas pela Lei n.º 52/2015, que aprova o RJSPTP), nomeadamente - “Serviços Expresso” (concretização do regime de desregulamentação estabelecido no RJSPTP), “Regime do Transporte Escolar” (revisão do regime, tendo em conta o novo enquadramento do RJSPTP e o processo de contratualização); e “Regras sobre Interfaces de Transportes” (estabelecimento de bases regulamentares claras no que respeita ao acesso a estas infraestruturas essenciais para a prestação do serviço de transportes, tendo em conta o processo de abertura do mercado em modo concorrencial e contratualização destes serviços).”

¹⁰ Em sentido lato.

¹¹ No âmbito do processo de reestruturação foram ainda publicados outros diplomas legais relacionados com a área rodoviária (Decreto-Lei n.º 76/2015- SIEV), com a área portuária (**Decreto-Lei n.º 44/2014** – APS, SA/Portos do Algarve e ainda **Decreto-Lei n.º 88/2015**/Navegabilidade do Douro). Ao mesmo tempo, e ao fim do longo período da reestruturação do IMT, I.P. (processo ainda não concluído, pelo menos do ponto de vista administrativo) foi publicada a **Portaria n.º 209/2015**, de 16 de julho, que aprova os respetivos Estatutos.

Não é demais recordar a génese da criação da AMT, através de segregação de “poderes regulatórios/regulamentares” e criação/previsão de novos poderes/funções, no domínio da **Regulação Económica**¹².

Ou seja, o legislador assumiu, desde o início, que as funções de **regulamentação** (nomeadamente de regulamentação técnica) são diferentes das funções de **regulação**, **atribuindo-as a dois organismos distintos, o IMT, I.P. e a AMT**. Como a AMT já assumiu, em várias comunicações anteriores, é fundamental que ambas as funções sejam assumidas pelos dois organismos com elevado “grau de excelência”, o que potencia os benefícios desta solução inovadora no domínio da organização do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*. Isto sem esquecer que a AMT, nos termos dos seus Estatutos, está ainda vinculada ao regime jurídico da concorrência, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, o que implica que a AMT subscreve também o objetivo de promoção da concorrência nos diversos mercados relevantes integrados no referido Ecosistema, em estreita colaboração com a AdC.

Como já foi referido, do ponto de vista da interação da AMT com a AdC, torna-se da maior relevância chamar à colação o já referido projeto “**AdC/OCDE - CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO DO IMPACTO CONCORRENCIAL NO SETOR DOS TRANSPORTES**”¹³, nos termos do qual foi levado a cabo um trabalho exaustivo de mapeamento de legislação relevante, incluindo no *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*¹⁴.

Para além do Relatório Final do Projeto, a AdC submeteu a consulta pública uma proposta de “**Linhas de Orientação sobre a Avaliação de Impacto Concorrencial de Políticas Públicas**”¹⁵. As referidas “Linhas de Orientação” contém um “*Checklist* de avaliação de impacto concorrencial” (AIC)¹⁶, a qual deve ser realizada sempre que uma determinada proposta normativa (A) Limite o número ou variedade de empresas; (B) Limite a capacidade

¹² De facto, o MoU (no âmbito do Programa de Assistência Financeira que vigorou em PT), previa na sua Medida 5.15.v. reform the transport and infrastructures’ **regulatory framework** in order to improve the effectiveness, efficiency and independence of the entities regulating the transport sector. [Q1-2013] e 5.17.i. ensure that the **rail regulator** enjoys the independence required under the EU rail Directives, in particular regarding the rules of appointment and dismissal of the director of the rail regulator. Strengthen the capacities of the railway regulator to fulfill its regulatory mandate effectively, including by exploring synergies with other transport regulators in the context of the revision of national regulatory agencies [Q4-2012].

¹³ No âmbito do projeto AdC Impact 2020, e em colaboração com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a AdC levou a cabo a **avaliação do impacto na concorrência do quadro legal e regulatório aplicável a setores estruturantes da economia portuguesa – o setor dos transportes** (terrestres, marítimo e portuário) e a **13 profissões liberais autorreguladas**. A análise de mais de 1600 peças legislativas e de regulamentação e a interação e discussão com mais de 300 *stakeholders* públicos e privados relevantes levou à elaboração de **recomendações para promover a concorrência** nestes dois setores.

¹⁴ Incluindo legislação “Transversal”, legislação relativa aos modos “Marítimo” e “Rodoviário”.

¹⁵ http://www.concorrencia.pt/vPT/Noticias_Eventos/ConsultasPublicas/Documents/Proposta%20Linhas%20de%20Orientação%20Consulta%20Publica.pdf

¹⁶ A AIC integra, igualmente, o **Modelo de Avaliação Prévia de Impacto Legislativo** (“Custa Quanto?”) estabelecido pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.º 44/2017, de 24 de março e n.º 74/2018, de 8 de junho.

para as empresas concorrerem entre si; (C) Diminua o incentivo das empresas para concorrerem; (D) Limite a escolha do consumidor e a informação disponível.

O Procedimento de AIC proposto implica, na sua Fase 1, a **“Análise Preliminar a Desenvolver tendo em conta os Impactos de Política Pública a Avaliar”** (note-se que estamos perante uma proposta normativa e/ou regulamentar com origem num dado “Organismo Público”): caso seja detetado algum potencial impacto concorrencial (de acordo com o Modelo AIC), a proposta deve ser remetida à AdC para uma “Análise aprofundada” (Fase 2), devendo a AdC apresentar um “Parecer para consideração do órgão público de decisão”. Na Fase 3 do Procedimento, tem lugar a “Decisão do Organismo Público, a ponderação dos Impactos Concorrenciais e a Ponderação das Alternativas Identificadas”, encontrando-se a AdC disponível para a “Cooperação e desenvolvimento da proposta de medida pública”, bem como para a avaliação *ex-post* da medida implementada.

Ora, no que concerne especificamente ao universo normativo e regulamentar do *Ecosystema da Mobilidade e dos Transportes*, nos seus vários modos, considera-se que o **papel do regulador setorial (AMT), com atribuições e poderes específicos na regulação económica, supervisão e promoção e defesa da concorrência deve ser relevado**. De facto, a mobilidade é transversal a todos os setores da atividade económica e assume profundos impactos sociais, ambientais e económicos. Perante um quadro em que a evolução da economia colaborativa e a digitalização se perfilam com um incremento significativamente mais rápido do que a capacidade de intervenção das entidades públicas, tendo colocado novos e relevantes desafios ao *Ecosystema da Mobilidade e dos Transportes*, é essencial que os “reguladores”, sem deixar de atuar no curto prazo, se procurem antecipar às novas dinâmicas e aos possíveis impactos sociais, económicos e ambientais das mesmas. É assim essencial que se preencham as lacunas existentes no planeamento integrado e estratégico em sede de políticas públicas, construindo uma visão holística de todo o *Ecosystema*, com referenciais gerais e flexíveis, mas estáveis, como aliás acontece a nível da União Europeia (UE).

Nesse sentido, a AMT considerou que as **“Linhas de Orientação”** ganhariam em **consagrar, expressamente, a consulta/articulação da AdC e da AMT, de forma a que uma atuação concertada de ambas as entidades possa criar um valor superior à simples adição de posições individuais** e reforçar qualquer posição a adotar junto do Governo ou de instituições da UE.

Por outro lado, no que se refere aos resultados do projeto AdC/OCDE **“CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO DO IMPACTO CONCORRENCIAL NO SETOR DOS TRANSPORTES”** – não pode, a AMT, enquanto regulador setorial do *Ecosystema da Mobilidade e dos Transportes* deixar de **apresentar a sua visão própria sobre o tema**.

De facto, ainda que a “*promoção e defesa da concorrência*” se encontre no âmbito dos poderes genéticos da AMT, não se pode deixar de referir que paradigma da *concorrência não falseada* não é um fim em si mesmo, mas antes um instrumento que concretiza os valores subjacentes às escolhas das várias políticas económicas. Uma *concorrência não falseada* é a via mais segura, eficiente e eficaz para obter o equilíbrio mais próximo do patamar ideal entre o objetivo do Estado (em sentido lato), de maximizar o valor das utilidades que implementa e disponibiliza aos cidadãos e os recursos que despende (os quais, em última análise, são suportados pelos contribuintes – *vide* racionalidade dos contribuintes, que integra o conjunto de racionalidades subjacentes ao Modelo de Regulação desenvolvido pela AMT).

Neste sentido, considera-se que muitas das Conclusões e Recomendações constantes do Relatório AdC/OCDE em referência, devem, do ponto de vista do regulador setorial (AMT), ser objeto de uma leitura mais abrangente, **porventura crítica**, que tenha em conta **outras racionalidades** (ambientais, sociais, de coesão e segurança), beneficiando as leituras e resultados finais de um maior grau de aderência à realidade e impactos mais positivos na cadeia de valor do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*.

Esta avaliação dos **impactos reais** (para além de resultados de modelos econométricos, contabilizando benefícios económicos da introdução de várias medidas) contribui para a proposta e apresentação de soluções realistas, que sem esquecer a necessidade de proteger a concorrência, apresentem uma visão própria de um *Ecossistema* que representa vários mercados em mutação e com estádios muito diferenciados de desenvolvimento e maturidade, nos diversos subsectores.

1.2 Da Missão da AMT e da sua relação com o enquadramento legislativo do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes

Existem ainda algumas lacunas significativas no que respeita ao planeamento integrado e estratégico no *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*, nas suas diversas componentes, nomeadamente no que se refere ao investimento em infraestruturas de transporte, **bem como a sucessivas “reformas institucionais” que alteram as bases da atuação pública no referido Ecossistema.**

Assistimos a alguma instabilidade ligada a “ciclos políticos”, que por sua vez ditam as estratégias diferenciadas de investimento a médio e longo prazo, as quais são, muitas vezes e fruto dessas inflexões, sujeitas a alterações, com evidentes perdas de eficiência, na perspetiva dos investidores, dos utilizadores, e dos cidadãos / contribuintes.

Nesse sentido, do **ponto de vista regulatório**, entende-se que todo o **planeamento estratégico da mobilidade e das suas infraestruturas** requer uma ponderação cuidada, holística e o estabelecimento de referenciais claros de atuação que potenciem o investimento, a interoperabilidade, a multimodalidade, a co modalidade¹⁷, criando valor ao longo de toda a cadeia do *Ecosystema*.

Neste âmbito, e dando o seu contributo para as matérias do **planeamento estratégico**, na perspetiva da **regulação**, AMT emitiu uma Pronúncia¹⁸ salientando alguns aspetos-chave que assumem, de acordo com a sua análise, um valor primordial na definição da “**Estratégia Portugal 2030**”, no âmbito do **Quadro Financeiro Plurianual Pós-2020**, e no que particularmente reporta às componentes da **mobilidade e dos transportes**, ou seja do interesse público e direito de cidadania que consiste na **Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável**.

Nessa Pronúncia foram definidas as seguintes **Linhas de Ação Estratégica**, estruturadas em **Objetivos**: **(i) Linha de Ação Estratégica 1 – Melhorar o quadro regulamentar e regulatório potenciador de uma Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável**, sendo os **Objetivos**: **(1.1.)** Promoção de um ambiente competitivo estável e indutor do investimento estruturante e sustentado no *Ecosystema da Mobilidade e dos Transportes*; **(1.2)** Promoção de um ambiente incentivador da aceleração tecnológica e inovação ao serviço de uma Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável; **(1.3)** Nivelamento do *level playing field* na operação portuária, promotor do investimento e competitividade no sistema portuário nacional; **(ii) Linha de Ação Estratégica 2 – Adequar os sistemas e redes de infraestruturas de transportes aos desafios da sociedade**, sendo os **Objetivos** **(2.1)** Conformar as infraestruturas, equipamentos e sistemas integrados na Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T) com os requisitos da UE aplicáveis; **(2.2)** garantir a fiabilidade e segurança das redes viária e ferroviárias; **(2.3)** Reforçar a competitividade dos sistemas portuário e logístico; **(2.4)** Reforçar a resiliência das infraestruturas de transportes aos efeitos das alterações climáticas;

¹⁷ A co modalidade propõe que a ‘eficiência’ no uso dos diferentes modos de transporte inclua de forma substantiva a sua sustentabilidade ambiental. Isto significa que o custo dos bens, ou pessoas que se deslocam incluam, não apenas o aspeto monetário, mas também o ambiental. O custo monetário cai dentro do âmbito da racionalidade económica das decisões num espaço concorrência (mercado). O custo ambiental, cai dentro do âmbito da racionalidade global ou planetária (sustentabilidade) e, portanto, é uma externalidade dos transportes, não é necessariamente tido em conta por aqueles que a “geram” ao fazer as suas decisões sobre a movimentação de mercadorias, ou de pessoas. Em outras palavras, a sustentabilidade deve tornar-se um custo efetivo que, se não for considerado, afetará a competitividade dos produtos (tais como mercados que exijam a pegada ecológica). Então, quem concorre terá de incluir no seu modelo de decisões como mais um custo a considerar. Assim, tal como estabelecido no Livro Branco da União Europeia de 2011, **cada modo de transporte deve suportar inteiramente os custos gerados pela sua operação, ou seja, não apenas aqueles diretamente associados ao modo que se utiliza (combustível, manutenção, substituição, etc.) mas também aqueles identificados como externalidades que provocam a sua utilização, em particular as ambientais.**

¹⁸ Pronúncia n.º 3/AMT/2018, Regulação da Mobilidade e Transportes – Definição da Estratégia Portugal 2030, no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual Pós 2020.
<http://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/pronuncias/pronuncia-nº-3amt2018-definição-da-estratégia-portugal-2030-no-âmbito-do-quadro-financeiro-plurianual-pós-2020/>

(iii) **Linha Estratégica 3 – Dinamizar soluções inovadoras de mobilidade sustentável e reforço da digitalização do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes**, sendo o **Objetivos (3.1)** Estimular a procura e reforçar a oferta e desempenho ambiental dos serviços públicos de transporte de passageiros; **(3.2)** Promover soluções inovadoras de mobilidade, sustentáveis e suportadas por tecnologias digitais e ITS; **(iv) Linha Estratégica 4 – Melhorar a empregabilidade e as competências das pessoas em matéria de mobilidade e transportes**, sendo os **Objetivos (4.1)** Fomentar a constante atualização das aptidões e competências dos profissionais do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*; **(4.2)** Reforçar a integração em redes internacionais de conhecimento e dinamização de plataformas de aceleração tecnológica.

Ou seja, do ponto de vista da AMT, o “**planeamento estratégico**” no *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes* deve ter em conta as **Linhas de Atuação** e os **Objetivos** antes referidos, considerando os vetores da **competitividade** e da **coesão**, com reflexo nos diversos modos, e assumindo “**valores**” transversais (digitalização, descarbonização, segurança e qualidade). Assim, no que respeita ao **modo rodoviário**, quando “planeamos estrategicamente”, deve ser assumido um referencial que integre estradas inteligentes, ligações de proximidade e veículos conectados. Também no **modo ferroviário** devem ser tidos em conta cenários que incluam elementos como a conectividade/interoperabilidade, a eletrificação e a implementação do Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário (ERTMS). No que respeita ao **setor marítimo-portuário**, é necessário integrar no planeamento elementos relacionados com a capacidade portuária e logística, o acesso ao *hinterland* portuário, as oportunidades oferecidas pelas Autoestradas do Mar e a navegação fluvial.

A AMT, enquanto regulador económico independente do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, tem vindo a assumir total disponibilidade para participar ativamente na definição, implementação e avaliação das linhas estratégicas e da política no âmbito do desenvolvimento da “Estratégia Portugal 2030”, destacando-se como uma das principais áreas de atuação a **promoção de um quadro regulatório promotor de um ambiente competitivo, estável e indutor do investimento sustentado, produtivo e estruturante no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes**. Também se destaca o desenvolvimento do **Observatório da Mobilidade, Preços e Estratégias Empresariais**, suportado nas tecnologias de informação, comunicação e localização (TICL), que vai permitir um elevado nível de conhecimento dos mercados relevantes da mobilidade, constituindo um importante recurso para todas as entidades envolvidas na definição de políticas públicas e estratégias setoriais nas áreas da mobilidade e dos transportes.

O cumprimento do referido **Objetivo Estratégico** não pode deixar de ter em conta outros projetos em curso, como o já referido projeto conjunto AdC/OCDE, bem como as “**Linhas de Orientação**” propostas pela AdC em sede de AIC.

No entanto, os referidos instrumentos estabelecem regras gerais – ora, qualquer regra geral deve ter em conta o enquadramento e a *praxis* setorial específica dos mercados sobre os quais se pretende a intervenção pública, nomeadamente através da criação e/ou revisão de normativos e regulamentos.

Nesse sentido, importa ainda chamar à colação as atribuições e poderes próprios da AMT, no âmbito dos seus Estatutos. De facto, cabe à AMT, nos termos da al. d) do n.º 1 do Artigo 5.º dos seus Estatutos “*Promover a **progressiva adaptação do enquadramento legal aplicável aos setores e às atividades de mobilidade abrangidos pela sua missão, no quadro do desenvolvimento sustentável, da utilização eficiente dos recursos e de padrões adequados de qualidade dos serviços prestados aos consumidores/utilizadores e aos cidadãos em geral***”, devendo ainda, nos termos da al. q) dos mesmos “*Promover e defender a **concorrência no setor da mobilidade e dos transportes terrestres, fluviais, marítimos, ferroviários, no setor dos portos comerciais e respetivas infraestruturas, em estreita cooperação com a Autoridade da Concorrência, nomeadamente nos termos do regime jurídico da concorrência***” e, nos termos da al. x), “*Colaborar na elaboração de diplomas legais nos setores da mobilidade, dos transportes terrestres, das infraestruturas rodoviárias, dos portos comerciais e dos transportes marítimos, na sua vertente económica, **bem como propor a adoção de medidas legislativas e regulamentares no âmbito das suas atribuições***”.

Para prossecução das suas **atribuições**, a AMT possui **poderes específicos**, os quais incluem poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de promoção e defesa da concorrência, de fiscalização e sancionatórios. No exercício dos seus **poderes de regulamentação**, a AMT pode “*apresentar, ao Governo ou à Assembleia da República, **propostas que possam vir a consubstanciar iniciativas legislativas, com vista à revisão do quadro normativo em vigor***”.

Ou seja, a AMT possui elementos próprios de atuação, alguns com claro enquadramento nos seus Estatutos (**Pareceres Vinculativos, Instruções Vinculativas, Medidas Cautelares**), outras resultantes do exercício dos seus **Poderes Regulatórios** (*vide as Pronúncias*), outros ainda resultantes dos seus **Poderes de Supervisão** e de **Promoção e Defesa da Concorrência**. Para além do mais, cabe à AMT, no seguimento da Linhas Estratégicas e dos Objetivos que conduzem a sua ação, mapear e submeter aos órgãos competentes – Governo e Assembleia da República – o principal “desenho” de propostas legislativas que possam

contribuir, no contexto específico da sua atuação, para a promoção do bem público da **Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável**.

Nesse sentido, e no âmbito dos seus **Objetivos Estratégicos e Plano de Atividades**, a AMT já havia assumido a necessidade de intervir, faseadamente e ponderando cuidadosamente os impactos de cada intervenção, tendo em conta o seu racional de atuação (análise de *compliance*, Modelo de Regulação e racionalidades subjacentes), tendo elegido algumas “peças” emblemáticas do *Ecosistema da Mobilidade dos Transportes* para efeitos de propostas de intervenção, numa primeira fase.

As propostas de intervenção que foram “priorizadas” pela AMT, dizem essencialmente respeito a matérias¹⁹ no âmbito do **Transporte Rodoviário de passageiros** (nomeadamente naquilo que se tem vindo a designar, como a “regulamentação” do RJSPTP) e no que se refere a **direitos dos passageiros, em todos os modos**.

2. Do Transporte Rodoviário de Passageiros no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes

Portugal continua a ser um país com uma elevada dependência do **modo rodoviário**, quer no que respeita ao **transporte de passageiros**, quer no que respeita ao **transporte de mercadorias**. De acordo com dados da Comissão Europeia, o transporte rodoviário apresenta uma quota de mercado superior a todos os outros modos (ferroviário, fluvial e marítimo) combinados.

A Comissão Europeia apresentou, em maio de 2017, uma Comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho denominada “**A Europa em Movimento -Uma agenda para uma transição socialmente justa para uma mobilidade ecológica, competitiva e conectada para todos**”. Nessa Comunicação, a Comissão enumera as Principais “*Tendências e Desafios*” inerentes ao setor do transporte rodoviário. Nesse sentido, foi apresentado um

¹⁹ Sem prejuízo de ulteriores desenvolvimentos sobre outros pontos do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, que mereçam posteriores propostas de reflexão normativa e/ou regulamentar.

pacote legislativo, denominado “**Pacote Rodoviário**”²⁰, composto por várias medidas legislativas²¹

A Comissão reconhece que “*a mobilidade está a mudar em passos largos. No início de uma era de veículos conectados e automatizados, mobilidade partilhada, emissões nulas e transições fáceis entre modos de transporte, é mais do que tempo de preparar o futuro da mobilidade na Europa.*”

Nas secções seguintes, analisaremos alguns dos normativos ainda vigentes no ordenamento jurídico nacional e que podem, num contexto de uma reformulação legislativa (*better legislation*) contribuir para a criação do quadro regulamentar e regulatório estável, flexível, pronto a acolher os desafios do futuro, nomeadamente os desafios de uma sociedade hipocarbónica e digital.

No que respeita ao **serviço público de transporte de passageiros** os desafios do futuro colocam-se, com premência no presente, especialmente no que se refere ao transporte nas áreas mais pressionadas do ponto de vista ambiental – as **cidades e áreas metropolitanas**.

²⁰ São os seguintes os documentos propostos pela Comissão **na Primeira fase do Pacote Rodoviário** (1) Comunicação da Comissão: A Europa Em Movimento; (2) Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 1999/621/CE relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas; (3) Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à interoperabilidade dos sistemas eletrónicos de portagem rodoviária e que facilita o intercâmbio transfronteiras de informações sobre o não pagamento de taxas rodoviárias na União; (4) Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1071/2009 e o Regulamento (CE) n.º 1072/2009 com vista à sua adaptação à evolução no setor; (5) Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2006/1/CE relativa à utilização de veículos de aluguer sem condutor no transporte rodoviário de mercadorias; (6) Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2006/22/CE no que diz respeito aos requisitos de execução e estabelece regras específicas no que se refere à Diretiva 96/71/CE e à Diretiva 2014/67/UE para o destacamento de condutores; (7) Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 561/2006 no que diz respeito aos requisitos mínimos em matéria de tempos de condução diário e semanal máximos, pausas mínimas e períodos de repouso diário e semanal e o Regulamento (UE) n.º 165/2014 no que diz respeito ao posicionamento por meio de tacógrafos; (8) Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 561/2006 no que diz respeito aos requisitos mínimos em matéria de tempos de condução diário e semanal máximos, pausas mínimas e períodos de repouso diário e semanal e o Regulamento (UE) n.º 165/2014 no que diz respeito ao posicionamento por meio de tacógrafos; (9) Documento de Consulta aos parceiros sociais sobre a possível revisão da Diretiva 2002/15/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2002, relativa à organização do tempo de trabalho das pessoas que exercem atividades móveis de transporte rodoviário; (10) *Staff working document Towards clean, competitive and connected mobility: the contribution of Transport Research and Innovation to the Mobility package*; (11) Proposta de Regulamento Delegado da Comissão que complementa a Diretiva 2010/40/UE no que diz respeito à prestação de serviços de informação de viagens multimodais à escala da EU; (12) Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à vigilância e comunicação das emissões de CO₂ e do consumo de combustível dos veículos pesados novos; (13) Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho em conformidade com o artigo 9.º da Diretiva 98/70/CE relativa à qualidade da gasolina e do combustível para motores diesel; (14) *COMMISSION RECOMMENDATION of 31.5.2017 on the use of fuel consumption and CO₂ emission values type-approved and measured in accordance with the World Harmonised Light Vehicles Test Procedure when making information available for consumers pursuant to Directive 1999/94/EC of the European Parliament and of the Council.*

²¹ COM apresentou a 8 de novembro de 2017 a segunda parte do Pacote “Europa em Movimento”, o qual volta a concentrar-se sobretudo no setor dos transportes rodoviários. A Comunicação-chapéu, publicada em maio passado, dá o tom a esta segunda parte, colocando ênfase na mobilidade de baixas emissões, que procura conciliar a política para os transportes com os compromissos no quadro do acordo de Paris. Além da referida Comunicação, integram o Pacote os seguintes elementos:

- Novos padrões para emissões de CO₂ dos veículos;
- Uma diretiva para Veículos Limpos;
- Uma Comunicação contendo um Plano de Ação e prevendo soluções de investimento para o *deployment* transeuropeu de infraestruturas para combustíveis alternativos;
- Uma proposta de revisão da diretiva sobre transporte combinado;
- Uma proposta de regulamento sobre os serviços de passageiros em autocarro;
- Iniciativa “Baterias”.

Isto sem esquecer as **“zonas de baixa procura”** que tanto podem ter lugar em territórios de **baixa densidade populacional** (por exemplo, em zonas do interior), como no **âmbito das próprias cidades/áreas metropolitanas**, criando **zonas de exclusão social**, em que a **acessibilidade ao sistema de transporte não é universal**.

Na confluência da **“inovação”** e da **“sustentabilidade”** temos vindo a assistir ao desenvolvimento do conceito de **“smart city”**. Do ponto de vista da **regulação**, este conceito deve ser refletido nos seus alicerces e fundamentos, muito para além da emergência das novas soluções tecnológicas, cada vez mais desenvolvidas e arriscadas – de facto, para a **proteção do bem público que elegemos como fundamental para a nossa atuação** (a **Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável**), é necessário levar a cabo uma reflexão profunda sobre as transformações que queremos potenciar nas nossas instituições, qual o modelo de desenvolvimento sustentado e sustentável que desejamos, quais as **“alavancas”** que queremos introduzir e os objetivos que devemos alinhar para que as nossas cidades sejam verdadeiramente inteligentes (**smart**). As **smart cities, na dimensão da mobilidade urbana**, constituem um espaço onde os cidadãos, na sua vida profissional e pessoal fazem as suas **opções de transporte de forma inteligente**, isto é, racional, eficiente e sustentável, conseguindo a (quase) impossível **“quadratura do círculo”** que é escolher uma solução individual, aceitável que, do ponto de vista coletivo, contribui para a eliminação das várias externalidades negativas associadas ao transporte de pessoas e bens, relacionadas com a qualidade ambiental, a eficiência energética, a segurança e saúde dos cidadãos e a competitividade dos territórios e cidades, numa ótica de coesão.

A promoção **de uma mobilidade sustentável nas áreas urbanas**, é um desígnio da política europeia e da política nacional e, nesse sentido, o objetivo central inscrito no **Livro Branco dos Transportes - 2050»** que propõe orientar a política de transportes da UE, no período **2010-2050** para tornar o sistema de transportes menos dependente dos combustíveis fósseis, sem sacrificar a sua eficiência e sem comprometer a mobilidade de pessoas e bens. Recordar-se que as metas fixadas no **Livro Branco**, para as áreas urbanas, são muito ambiciosas e implicam a redução para metade dos veículos ligeiros convencionais (com motores de combustão interna), no transporte urbano, até 2030, tendo igualmente sido assumido como objetivo que, até 2050, esses veículos devem ter desaparecido das cidades. No entanto, sem ambição não é possível obter a necessária transformação que, em última análise, permite o desenvolvimento e afirmação do conceito da **Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável**.

Estas questões são estruturantes nas opções técnicas e políticas de mobilidade e transportes, sendo fundamentais para o cumprimento das metas da União Europeia, nomeadamente no que se refere ao cumprimento da **Estratégia Europa 2020**, em particular no que se refere à

redução de gases com efeito de estufa, no aumento do recurso a **energias renováveis** e no aumento da **eficiência energética**.

O desenvolvimento económico e o dinamismo da nossa sociedade implica(m) cada vez **maiores necessidades de mobilidade para o transporte de pessoas e bens**. No entanto, como é sabido, existe um limite para a multiplicação das viagens e da mobilidade. Isto porque não é possível ignorar que o setor dos transportes é responsável por cerca de 25% das emissões de CO₂ (resultado da utilização de combustíveis fósseis) e 15% das emissões de GEE (gases com efeito de estufa). Desde a década de 70 do século passado que as emissões de GEE, com origem no setor dos transportes, mais do que duplicaram.

As implicações e a responsabilidade transgeracional são enormes – recorda-se que Portugal, no âmbito da COP 22, em Marraquexe (Cimeira do Clima, no âmbito do qual foi assinado o Acordo de Paris) assumiu o compromisso de tornar Portugal um país **neutro**, no que se refere a **emissões de dióxido de carbono (CO₂)**, no horizonte **2050**.

Para tanto é necessário adotar uma estratégia firme, transparente e bem definida, a qual consta de vários instrumentos de planeamento estratégico, dos quais se destaca o “**Roteiro Nacional de Baixo Carbono 2050**”, a qual inclui, como não poderia deixar de ser, o setor dos transportes e da mobilidade, *responsável, a nível global, por 25% de emissões de CO₂ e 15% das emissões de Gases com Efeito de Estufa*.

Neste âmbito, o papel da inovação, do conhecimento e das novas soluções tecnológicas é fundamental, sendo que qualquer estratégia para a **Mobilidade Sustentável** não pode deixar de ter em conta os Sistemas de ITS (**Sistemas Inteligentes de Transportes**).

Tal como a AMT referiu na sua **Pronúncia sobre ITS – Sistemas Inteligentes de Transportes**²², a Europa deve conciliar as crescentes necessidades de mobilidade de pessoas e bens com os imperativos de desempenho económico, as exigências de uma sociedade hipocarbónica e de uma economia resiliente às alterações climáticas. Os **Sistemas Inteligentes de Transporte** disponibilizam um conjunto de ferramentas que permitem **monitorizar a procura e otimizar a oferta** dos serviços de mobilidade e transportes, contribuindo para a **redução do congestionamento, diminuição dos acidentes e minimização dos riscos ambientais**, tornando-se uma ferramenta complementar necessária para maximizar a eficiência das infraestruturas e serviços, potenciando a redução do tempo de viagem (ou mesmo a não realização de viagens desnecessárias²³), poupando tempo e combustíveis e contribuindo para a diminuição das externalidades negativas.

²² <http://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/pronuncias/pronuncia-nº-152017-its-sistemas-inteligentes-de-transportes/>

²³ Nesta matéria, como sabemos, encontra-se subjacente o racional “**Avoid-Shift-Improve**”, o que implica evitar ou reduzir
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

A implementação de um modelo de transportes inteligentes – através de tecnologias inovadoras – exige um **planeamento holístico da mobilidade urbana**, a longo prazo, envolvendo a **intermodalidade**, sendo essencial:

- (i) Adotar a visão do cidadão utilizador do transporte público como um “**cliente do transporte público**”;
- (ii) Implementar um **sistema de mobilidade urbana integrada**, que inclua não só o transporte público, como o individual e as novas soluções de mobilidade, permitindo ao cliente um planeamento ótimo da sua viagem;
- (iii) Gerir a implementação, de forma eficiente, aliada a um sistema de **divulgação e comunicação** que integre a sociedade, de forma ativa e participativa, assumindo uma nova forma colaborativa de governo que se baseia na “**inteligência coletiva**”.

A **mobilidade sustentável** só pode ser conseguida através de uma alteração radical do sistema de transportes, adotando **novas soluções**, baseadas na **investigação e na inovação**, que promovam: (i) A redução do **congestionamento** de tráfego, implementando um sistema de transportes **intermodal**, “**porta a porta**”, promovendo a maior integração entre modos e assegurando a acessibilidade de todos ao sistema (com especial atenção aos mais vulneráveis, numa ótica de **inclusão**); (ii) A melhoria da mobilidade (de pessoas, mas também de mercadorias) através do **desenvolvimento e utilização de aplicações de transportes e de sistemas de transportes inteligentes**, baseados em sistemas **interoperáveis** (nomeadamente à escala europeia).

Do ponto de vista da **Regulação**, constitui um imperativo dos nossos dias acolher **novos modelos de negócio** associados a **novos mercados** de inovação tecnológica, social, económica e cultural, que fomentem o desenvolvimento económico e a qualidade de vida, afirmando-se a necessidade permanente de proceder a uma **ponderação casuística** entre a criação de novas **oportunidades** e as **ameaças** percecionada pelos “operadores incumbentes” do transporte público de passageiros, geradas pelo alargamento do mercado e novas soluções de organização de transportes e mobilidade.

Em suma, e no que respeita às **tendências futuras** no âmbito Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, a AMT, como regulador económico independente, tem vindo a destacar o seguinte:

viagens (contribuindo para a **Eficiência Global**), optar por modos ambientalmente mais sustentáveis (aumentando a **Eficiência nos Transportes**) e melhorar a eficiência energética nos transportes (através do uso de **Veículos mais Eficientes**).

- (i) Considera-se da maior importância a **antecipação de tendências de fundo**, nomeadamente no que respeita ao desenvolvimento de sistemas de **transportes autónomos, elétricos e hiperconectados**, perante o desafio de os integrar no interesse público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável;
- (ii) No entanto, o futuro não se prevê. Constrói-se. E constrói-se sobretudo através da implementação de um **ambiente regulatório estável, claro e moderno**, que contribua para o investimento produtivo e para a criação de um quadro de confiança e de desenvolvimento económico sustentado e sustentável.

A **mobilidade e os transportes são transversais** a todos os setores da atividade económica e têm **profundos impactos sociais, ambientais e económicos**, sendo que quaisquer alterações têm **efeitos multiplicadores** no Estado, operadores e passageiros, bem como nas restantes atividades económicas dependentes da existência de redes de transporte.

Por isso, a **atuação regulatória deve ser de curto, médio e longo prazo e ter em conta um planeamento estratégico** da mobilidade e das suas infraestruturas e uma **ponderação integrada de todo o Ecosistema**, com referenciais gerais e flexíveis, mas estáveis, como aliás acontece a nível da União Europeia, **identificando, antecipando e mitigando impactos** no *Ecosistema* e na economia, de um ponto de vista transversal.

2.1 Do Transporte Rodoviário de Passageiros (Serviço Público)

2.1.1. Dos antecedentes da reforma introduzida pelo RJSPTP, tendo em conta o contexto europeu (Regulamento n.º 1370/2007) e nacional (descentralização - novo regime das autarquias locais, Lei n.º 75/2013)

A revisão do modelo de prestação do serviço público de transportes coletivo (serviço público de transportes) e a sua evolução para um modelo de contratualização, nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto e no resto do país, requereu a convocação dos elementos normativos existentes, a sua reformulação e articulação de modo a que, no respeito pelo acervo de direito europeu relevante, se dotasse o setor dos transportes de um quadro regulatório claro, contribuindo quer para uma promoção do transporte público como prioridade no campo governativo e de cidadania, quer para uma maior eficiência do mesmo nos planos jurídico, económico e operacional.

Em síntese, o **enquadramento legislativo anterior** levantava, antes das recentes reformas, dificuldades de utilização e de referência práticas em resultado do seguinte:

- (i) Coexistência de diplomas elaborados em épocas temporais e em contextos políticos, económicos e sociais muito distintos, comportando lógicas de atuação e de intervenção, quer ao nível político, quer ao nível do mercado de transportes, muito diferentes e, em alguns casos, inconciliáveis;
- (ii) Falta de regulamentação dos diplomas que constituem a base do sector dos transportes, como sucede com a Lei de Bases do Sistema dos Transportes Terrestres/LBSTT (Lei n.º 10/90, de 17 de março);
- (iii) Necessidade de permanente articulação do direito interno com o “padrão” comunitário (europeu), o qual comporta, muitas vezes, a utilização de técnicas jurídicas e de conceitos que não apresentam idêntico conteúdo ou sentido na ótica do direito interno.

Aliás, a própria LBSTT já se mostra desadequada da atual realidade do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, sendo necessário um trabalho aprofundado de reavaliação, face à evolução legislativa nacional e europeia.

Nos termos do Regulamento de Transportes em Automóveis/RTA (**finalmente revogado pela Lei n.º 52/2015, que aprova o RJSPTP**), todos os “transportes coletivos em automóveis” eram considerados como serviço público, sendo explorado em regime de “concessão” (em bom rigor de “autorização administrativa”), através da competente autoridade de transportes (Artigo 74.º do RTA), sendo a titularidade do serviço conferida, pelo diploma, *ope legis* ao Estado (Governo, representado pelo “Ministro dos Transportes de das Comunicações”), através da mera verificação de requisitos formais (Artigos 99.º e 104.º do RTA).

As **concessões eram atribuídas diretamente aos interessados (operadores de transporte), a seu pedido (Artigo 99.º RTA), suportando os referidos operadores o risco comercial** (necessário coadunar – o que nem sempre é possível – este regime RTA, com a Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres/LBSTT, Lei n.º 10/90, de 17 de março – assim, *cf.* Artigo 21.º da referida LBSTT). Na LBSTT (*cf.* Artigo 2.º) é estabelecida a necessidade de promover uma “sã concorrência”. O n.º 3 do Artigo 21.º da LBSTT consagrava, expressamente, a proibição da concessão de carreiras que perturbem a organização do mercado de transportes regulares, afetem a exploração das concessões pré-existentes e configurem concorrência desleal. As imposições pelas autoridades de transportes que implicassem alterações aos pressupostos de concessão de carreiras, podiam fundamentar o pagamento de uma compensação aos operadores (*cf.* Artigo 97.º e 117.º do RTA, bem como Artigo 2.º da LBSTT).

Por outro lado, reforçando o caráter de **exclusividade**, referia o RTA que só seriam outorgadas novas concessões aos atuais “cessionários” e a empresas que resultarem do seu agrupamento, salvo exigências de tráfego (Artigo 88.º do RTA). O RTA estabelece que a atribuição de novas concessões se encontrava sujeita ao **direito de preferência** (*grandfathers’ rights*) dos concessionários que operem na mesma região (*cfr.* Artigo 111.º do RTA). Por decisão da autoridade de transportes competente, as “carreiras” podiam ser outorgadas inicialmente em **regime provisório**, com a finalidade de verificar a existência de procura de transportes com aquelas características ou em razão de urgência/satisfação de necessidades de procura (Artigo 74.º do RTA). Posteriormente podiam converter-se em “**concessões definitivas**” (Artigo 95.º do RTA), atribuídos por períodos de 5 anos, automaticamente renováveis. As “**concessões**” eram baseadas em **alvará**, outorgado pela autoridade de transportes competente e não em “contratos”, pelo que os termos de referência se encontram estabelecidos no próprio RTA.

2.1.2 Direito europeu e seu “cruzamento” com o direito interno

A partir do dia 3 de Dezembro de 2009, data da entrada em vigor do Regulamento n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro (“Regulamento” ou “Regulamento 1370/2007”)²⁴, todos os operadores do mercado de transportes terrestres (transporte público ferroviário e rodoviário, nacional e internacional) **sujeitos a obrigações de serviço público (OSP)/com compensação financeira em razão da OSP e/ou atribuição de direito exclusivo** passaram a estar abrangidos pelo novo regime instituído (regime de “concorrência regulada²⁵”, que obriga à celebração de contrato de serviço público entre o operador e a competente autoridade de transportes, tendo como regra a atribuição através de procedimento de contratação pública).

O Regulamento **torna obrigatória a celebração de contratos de serviço público**, bem como (no seu Artigo 5.º) o estabelecimento de regras relativas ao **regime de adjudicação**, regulando ainda as situações excecionais em que se admite o **ajuste direto** (certas situações *in-house*, relacionadas com o conceito de “operador interno”, regras *de minimis*, tendo em conta a expressão financeira dos contratos/prestação anual em quilómetros de “serviço público”, ponderado com a dimensão das empresas operadoras, situações de rutura de serviços e/ou de emergência).

²⁴ Alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 que altera o Regulamento (CE) 1370/2007 no que respeita à **ABERTURA DO MERCADO NACIONAL DE SERVIÇOS de transporte ferroviário de passageiros**.

²⁵ De acordo com o Relatório UITP, “A Market in Motion”, by the “Organizing Authorities Committee of UITP” (2005), o termo “**regulated competition**” tem o seguinte significado técnico: “**regulated competition** refers to the awarding of an exclusive right to operate a route or a network of routes, to an operator or a consortium of operators, following a competitive process. Along with, or instead of the exclusive right, the Authority may also grant subsidies to the successful operator in compensation for the fulfillment of public service requirements”.

A possibilidade de **ajuste direto como regra** no que se refere a contratos de serviço público no **transporte ferroviário pesado** passou a ser proibida com a alteração ao Regulamento 1370/2007, operada em 2016 com as alterações introduzidas pelo denominado “**4.º Pacote Ferroviário**”²⁶. Ou seja, no caso dos **serviços de transporte ferroviário de passageiros** – cujo mercado passa a ser liberalizado, também a nível doméstico, nos termos dos normativos europeus – o modelo de atribuição deixa de ser o ajuste direto, passando a aplicar-se o modelo de *concorrência regulada* (atribuição por procedimento de contratação pública), ainda que admitindo várias exceções.

No que respeita a **OSP**, e mais uma vez, e na medida em que constituem **auxílios estatais**, na aceção do n.º 1 do Artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), apenas as compensações pagas em conformidade com o regime estabelecido pelo Regulamento 1370/2007, são compatíveis com o mercado comum e dispensadas da obrigação de notificação prévia prevista no TFUE.

Importa chamar à colação o regime específico da concorrência/concessão de subvenções públicas, a saber: Artigo 93.º do TFUE (e Regulamento n.º 1370/2007) e Artigos específicos relativos ao regime da concorrência (Arts. 101.º e ss. em particular Artigo 106.º (SIEG) e Artigo 107.º todos do TFUE.

Em particular, não pode deixar de ser considerada a doutrina estabelecida pelo Acórdão ALTMARK TRANS do TJUE²⁷: as subvenções públicas que se destinam a permitir a exploração de serviços regulares de transportes urbanos, suburbanos e regionais (SIEG) não são consideradas Auxílios de Estado na medida em que devam ser consideradas uma compensação que representa a contrapartida das prestações efetuadas pelas empresas beneficiárias para cumprir OSP. Para efeitos de aplicação deste critério, é necessária a verificação dos quatro requisitos seguintes: (i) a empresa beneficiária foi efetivamente encarregada do cumprimento de OSP e estas obrigações foram claramente definidas; (ii) os parâmetros com base nos quais é calculada a compensação foram previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente; (iii) a compensação não ultrapassa o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento da OSP, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável pela execução dessas obrigações; (iv)

²⁶ O 4. Pacote Ferroviário integra o Pilar Técnico e o Pilar Mercado. Este último integra a **Diretiva (UE) 2016/2370** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, que altera a Diretiva 2012/34/UE no que respeita à **ABERTURA DO MERCADO NACIONAL de transporte ferroviário de passageiros e à GOVERNAÇÃO DA INFRAESTRUTURA ferroviária e Regulamento (UE) 2016/2338** que altera o Regulamento (CE) 1370/2007 no que respeita à **ABERTURA DO MERCADO NACIONAL DE SERVIÇOS de transporte ferroviário de passageiros**.

²⁷ **Processo C-280/00 Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg Contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH** (pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Bundesverwaltungsgericht) «Regulamento (CEE) n.º 1191/69 — Exploração de serviços regulares de transportes urbanos, suburbanos e regionais — Subvenções públicas — Conceito de auxílio de Estado — Compensação representando a contrapartida de obrigações de serviço público».

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

quando a escolha da empresa a encarregar do cumprimento das OSP não for efetuada através de um processo de concurso público, se o nível da compensação necessária for determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as obrigações de serviço público requeridas, teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável pela execução dessas obrigações.

O período transitório estabelecido no Regulamento 1370/2007 - 10 anos a partir da respetiva entrada em vigor (3 de dezembro de 2009 – 3 de dezembro de 2019) - dirige-se aos Estados-Membro (EM) que devem comunicar à Comissão quais as medidas adotadas tendo em conta a sua necessidade de conformação gradual e progressiva com o **regime de adjudicação** previsto no **Artigo 5.º/3 Regulamento** (regime de “concorrência regulada”, baseada em procedimentos de contratação pública).

Em termos genéricos, ainda em sede de enquadramento, e no que respeita aos **tipos/modelos de contrato** passíveis de serem utilizados em sede de contratação dos serviços de transporte público de passageiros existem, basicamente duas tipologias principais a considerar: (a) a **concessão de serviços públicos**; e (b) a **prestação de serviços**.

Estes modelos/tipos contratuais são subsumíveis ao conceito de **contrato de serviço público**, na aceção do Regulamento n.º 1370/2007.

Estes contratos podem:

- (I) Assumir a natureza de **contratos de concessão de serviços**²⁸ (com transferência do risco para o operador, que se remunera através das tarifas cobradas aos utilizadores) ou de **contratos de prestação de serviços** (sem transferência de risco para o operador, que entrega as receitas das tarifas cobradas aos utilizadores à autoridade contratante). São ainda admissíveis **modelos mistos**;
- (II) Prever a atribuição de direitos exclusivos e/ou pagamento de compensações pelo desempenho de obrigações de serviço público/OSP;

²⁸ Para além do elemento “transferência de risco” (essencial na distinção da concessão de serviços públicos de uma prestação de serviços), podemos recordar que, no caso da concessão o que está em causa (objeto do contrato) é a gestão (de forma autónoma), por parte de um concessionário de um determinado serviço público. Diferentemente, o contrato de prestação de serviços não altera a responsabilidade pela gestão do serviço (que se mantém na esfera da administração). O prestador de serviços contratado apenas colabora na execução de determinadas condições de realização desse serviço. Como refere PEDRO GONÇALVES (*in A Concessão de Serviços Públicos*, Almedina, 1999), tendo em conta os níveis de colaboração dos privados na prossecução de tarefas administrativas, a concessão dá origem a uma relação de colaboração primária e a prestação de serviços a uma colaboração secundária.

- (III) Ser objeto de subconcessão ou subcontrato, desde que tal seja autorizado pela autoridade de transportes concedente e desde que tal operação seja sujeita à concorrência (tendo em conta a legislação europeia).

Na literatura²⁹ associada às matérias de contratação/contratualização dos serviços de transporte público de passageiros (modelos de organização, modelos contratuais e modelos de negócio) é usual estabelecer distinções assacadas a outra terminologia.

Em tese, é possível distinguir (i) os contratos de “*management*”; e os “clássicos” (ii) contratos “*gross cost*” e (iii) contratos “*net cost*”.

Nos primeiros [**contratos de *management***], o risco “industrial”/de produção (ligado aos custos operacionais) e o risco “comercial” (receitas comerciais, resultantes da atividade) permanecem na esfera da autoridade contratante, que paga ao operador uma soma/remuneração (periódica, em regra anual), que pode incluir uma quantia fixa e uma quantia variável (tendo em conta os resultados da gestão). Estes contratos podem prever esquemas de incentivos e podem ser periodicamente atualizados enquanto vigorarem para prever/acomodar alguns elementos variáveis (custos do fator “trabalho”, mudanças na oferta).

Nos **contratos “*gross cost*”** o risco “industrial” /de produção (custos operacionais) é tomado pelo operador, enquanto que o risco “comercial” é da autoridade. O operador é remunerado por uma contribuição da autoridade (baseada nos custos). A remuneração do operador pode ser modulada de acordo com um esquema de penalidades e incentivos, o que permite, em certa medida, uma partilha do risco comercial entre o operador e a autoridade.

Nos **contratos “*net cost*”** os riscos (“industrial”/de produção e “comercial”) são assumidos pelo operador, que se remunera através das receitas da atividade (cobradas aos utilizadores/passageiros) e por uma compensação complementar (estabelecida pela autoridade) que pode ser ajustável (o que permite, em alguma medida, modelar o risco comercial).

Nestes contratos, também é possível estabelecer que o operador pague uma determinada quantia (renda ou “*franchise fee*”) à autoridade (caso em que não será remunerado pela autoridade³⁰ e assume a totalidade dos riscos).

Em suma, em termos muito genéricos (e não considerando as modelações mais finas) é possível (e apenas para efeitos de enquadramento) considerar que os **contratos de**

²⁹ Cfr. Relatório UITP, “A Market in Motion”, by the “Organizing Authorities Committee of UITP” (2005).

³⁰ Com exceção de OSP definida/estabelecida.

management / “gross cost” estão mais próximos de uma *prestação de serviços* e que os contratos “net cost” estão mais próximos do *modelo concessório*.

2.1.3 Da necessidade de um novo regime jurídico

Tendo em conta este enquadramento jurídico *supra* descrito, bem como o desiderato assumido em vários documentos estratégicos de melhorar o funcionamento do setor e a gestão eficiente dos diferentes sistemas de transportes³¹, tornou-se urgente o estabelecimento de uma estratégia de atuação.

Para a elaboração do novo **Modelo de Organização do Sistema de Transporte Público de Passageiros**, entendeu-se ser necessário clarificar, em primeiro lugar, o **enquadramento institucional do sistema de transporte público de passageiros**, com a promoção dos necessários ajustamentos legislativos para que os diversos “atores” (autoridades de transporte e operadores) pudessem atuar num referencial estável, que promovesse a evolução para o “padrão comunitário/europeu”, ao mesmo tempo que se acomodavam, num quadro de adaptação progressiva (necessariamente transitório), as situações de facto existentes.

Foi necessário (i) definir quais as “**regras do jogo**” aplicáveis a todos os atores do Ecosistema (tendo em conta o paradigma europeu e as regras de contratação pública); (ii) definir quais os modelos de contratos admissíveis; (iii) estabelecer de regras sobre Obrigações de Serviço Público (OSP), sua definição e respetiva compensação (remuneração/direitos exclusivos).

Foi ainda indispensável proceder ao enquadramento da atribuição de outros serviços de transporte de passageiros que, numa ótica de complementaridade e promoção da eficiência, possam conferir alguma flexibilidade ao Sistema, a saber (i) **serviços “Expresso” e “Longa Distância”**; (ii) serviços de **“Transporte Flexível”**; e (iii) serviços de **“Transporte Escolar”**.

Toda esta matéria, não pode deixar de ter em conta o regime estabelecido pela **Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro**, sobre a delegação/descentralização de competências para a administração local em matéria de transportes e sua concatenação com o estabelecido na LBSTT.

Mais em pormenor, em 1990, a LBSTT consagra o conceito de Região Metropolitana de Transportes e institui as Regiões Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto e as respetivas Comissões Metropolitanas e introduz o conceito de uma organização e gestão dos

³¹ Cfr. PETI 3+ Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas Horizonte 2014-2020.

transportes, descentralizada, evidenciada pela consagração de **transportes regulares locais** como:

- “*Um serviço público explorado por empresas transportadoras, mediante contrato de concessão ou de prestação de serviços celebrado com o respetivo município*”, definindo,
- “*Transportes locais*” como “*os que visam a satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município ou de uma região metropolitana de transportes*”.

A este respeito, esclareça-se que já o **Decreto-Lei n.º 77/84**, de 8 de março, que aprovava o regime da delimitação e da coordenação de atuações da administração central e local³², estabelecia, **ser competência dos municípios a organização da rede de transportes coletivos urbanos e não urbanos que se desenvolvam exclusivamente na respetiva área territorial**. As sucessivas atualizações deste regime mantiveram, no essencial, esta disposição.

Em 1999, a **Lei n.º 159/99, de 14 de setembro**, definiu o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, conferindo às autarquias a competência para o planeamento, a gestão e a realização de investimentos nas redes de transportes regulares urbanos e redes de transportes regulares locais que se desenvolvam exclusivamente na área do município.

Só em 2009/2010 são constituídas e entram em exercício de funções as **Autoridades Metropolitanas de Transportes**, mas a justificação de “falta de regulamentação” da LBSTT serviu de base à “não aplicação” das questões relativas aos Transportes Locais.

No entanto, durante décadas, as tarefas de planeamento e coordenação do sistema, continuaram, em grande parte, atomizadas e, na prática, da responsabilidade das empresas operadoras (no transporte rodoviário), exercidas marginalmente por uma administração central condicionada por um quadro legal obsoleto (RTA) que a limitava a autorizar os serviços propostos pelo operador, normalmente linha a linha (“carreiras”).

No entanto, a mudança promovida em 2015 foi um imperativo resultante:

- Do novo regime jurídico das autarquias locais, aprovado pela **Lei 75/2013** que consagra a atribuição plena de competências de Planeamento e Gestão do Sistema de transportes local e regional às Autarquias Locais;
- Do **Regulamento 1370/2007** que consagra o regime de abertura à concorrência dos serviços de transportes públicos de passageiros.

³² Entretanto revogado.
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

Em suma, e comparando a situação do mercado nacional face aos outros Estados-Membro da UE, verificamos, de forma genérica, o seguinte:

- No que respeita à **Contratualização dos Serviços**: em Portugal, à exceção dos serviços de transportes urbanos, na generalidade do território vigoravam as “carreiras RTA”, sem atribuição por concurso público e sem existência de contratos de serviço público. No que respeita à generalidade dos países da UE vigora, há muito e de forma consolidada, o modelo de conformação dos serviços de transporte público de passageiros em contratos de serviço público, atribuídos por concurso público ou adjudicados a operadores internos;
- No que respeita à **Descentralização de Competências em matéria de Transportes**, apesar de sucessivas consagrações legais (Decreto-Lei n.º 77/84, LBSST de 1990, Lei n.º 159/99), a “regulamentação” das competências dos Municípios (Áreas Metropolitanas, CIM e Municípios) nessas áreas apenas ocorreu com o RJSPTP e com Lei n.º 75/2013.

A implementação do Regulamento 1370/2007 em Portugal acarreta desafios superiores por abranger simultaneamente (i) a contratualização dos serviços; e a (ii) a instituição de competências municipais e regionais.

2.1.4 Do atual quadro – da atuação da AMT no âmbito do RJSPTP

Como resulta do acima exposto, o enquadramento do **serviço público de transporte de passageiros foi objeto de um processo de mudança profunda.**

No “**pacote legislativo**” relacionado com esta reforma de fundo (**para além da criação da própria AMT, como regulador económico independente e da atribuição de tarefas nas áreas da regulamentação técnica e licenciamento ao IMT, I.P.**), destaca-se a aprovação e entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho que aprova o RJSPTP – que adapta ao ordenamento jurídico nacional, o Regulamento 1370/2007, que estabeleceu uma alteração fundamental de paradigma³³ no modelo de atribuição e gestão dos serviços de transporte público de passageiros³⁴³⁵.

³³ De facto, passamos de um modelo imposto por uma legislação que remonta a 1948, do século passado (RTA), nos termos do qual as decisões de organização dos serviços de transportes, que eram da responsabilidade/iniciativa dos operadores (nomeadamente operadores de capitais privados, que operavam ao abrigo de “licenças RTA”), passaram para as entidades públicas, as denominadas “autoridades de transportes” (nomeadamente, as autoridades de transportes de nível local). Em conjunto com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro³³, que aprova o novo regime das autarquias locais e promove a descentralização de competências em matéria de transportes, o RJSPTP: (i) cria os mecanismos e poderes de planeamento, organização e atribuição de serviços de transporte por parte das autoridades de transporte; (ii) prevê a implementação faseada de concursos públicos para a atribuição de contratos de serviço público; (iii) regulamenta a exploração de serviços de transportes por parte de “operadores internos”³³; (iv) estabelece as bases do novo regime do serviços de transporte público flexível³³; e (v) estabelece níveis mínimos de serviço público a assegurar em todo o país.

³⁴ http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2015/GuiaoRJSPTP_2016.01.05.pdf

³⁵ <https://qtat.pt/>

A AMT tem efetuado um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime que impõe a **contratualização de todos os serviços públicos de transporte de passageiros e compensações por obrigações de serviço público até dezembro de 2019**.

A AMT emitiu diversas orientações³⁶ às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transportes, além de ter realizado ações informativas em todo o país, e emitido diversos Pareceres Prévios Vinculativos³⁷ sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos.

2.1.5 Da “Regulamentação” da Lei n.º 52/2015

A Lei n.º 52/2015³⁸, ainda que proceda à revogação expressa de alguns regimes jurídicos “complementares” do serviço de transporte público de passageiros, dos quais se destacam, para efeitos do presente documento, o **Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro (Estabelece o regime dos títulos combinados de transportes)** e os **Decretos-Lei n.º 399-E/84 (“Serviços de Alta Qualidade”)**, de 28 de dezembro e **n.º 399-F/84**, da mesma data (“**Serviços**

³⁶ Procedeu-se à emissão das seguintes Pronúncias/Pareceres: (I) **Pronúncia** sobre o **Período de transição** para os serviços de transporte público de passageiros por modo rodoviário, anteriormente titulados por “**Autorizações RTA**” (por solicitação do IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., 2016); (II) **Pronúncia** sobre o **Projeto de Decreto-Lei** que estabelece as regras específicas aplicáveis ao **Serviço de Transporte de Passageiros Flexível**, posteriormente materializado no **Decreto-Lei n.º 60/2016**, de 8 de setembro (por solicitação do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, 2016); (III) **Parecer**, para o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente e para a Área Metropolitana de Lisboa, sobre a **emissão de novas autorizações para a exploração do serviço público de transporte rodoviário de passageiros**, no âmbito da implementação do **RJSPTP** (2016); (IV) **Parecer**, para o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, para a Área Metropolitana de Lisboa e para a Transportes de Lisboa, sobre a **criação de títulos de transporte** e a necessidade de **regulamentação** do **RJSPTP**, em **matéria tarifária** (2016); (V) **Parecer**, para o Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas, sobre o **Projeto** denominado de “**Lei-Quadro da Descentralização**”, onde é constituída a pretensão do Governo “**concretizar a descentralização de competências para os municípios na área do transporte regular de passageiros por via fluvial, marítima e em outras vias navegáveis**” (2017); (VI) **Parecer** sobre a criação do **Fundo de Serviço público de Transportes de Passageiros**, no âmbito da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como de **propostas legislativas** para a **Lei das Finanças Locais (Taxas)**; e para o **Orçamento do Estado (Controlo de Compensações financeiras)** (2017); (VII) **Parecer** sobre **violação de exclusividade** nos **Transportes Urbanos de Viana do Castelo** (2017).

Outras Ações Relevantes: (I) **Relatório** quanto à **implementação** do **RJSPTP**, no âmbito do qual se constatou algum **atraso na execução** dos **procedimentos** legalmente previstos, pelas respetivas **Autoridades de Transportes**, e foram emitidas diversas **recomendações ao Governo e Administração Local**, designadamente no contexto da **emissão de guiões** e de um **melhor financiamento e apoio às autarquias** (2017); (II) **Orientações** aos **stakeholders** sobre o **enquadramento legal e elementos** que estão subjacentes à **emissão do Parecer Prévio Vinculativo** pela **AMT**, com **recomendações de instrução do guião de preparação do procedimento de contratualização de serviços de transportes**, permitindo, concretamente, **antecipar eventuais questões e auxiliar as entidades públicas competentes na preparação dos procedimentos administrativos** (2017). Promoveram-se e participou-se em diversas **ações informativas** relativas aos **requisitos aplicáveis**, em especial no que se refere às **Autoridades de Transportes**, para discussão dos desafios associados à implementação do **RJSPTP** e **Regulamento (CE) n.º 1370/2007**, (III) Foram **realizadas reuniões e prestados esclarecimentos a mais de uma dezena de autoridades regionais/locais**, para **esclarecimento** do âmbito de atuação quanto à **emissão de Parecer Prévio Vinculativo**, sem prejuízo de inúmeros esclarecimentos a **Autoridades de Transportes locais**

³⁷ *Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos. Diversos Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos no contexto do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) – Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e cumprimento dos requisitos do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, merecendo particular referência: (I) Aditamento ao Contrato de Serviço Público entre o Estado e a STCP - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S.A. (2016); (II) Concessão da exploração de transportes rodoviários de passageiros na Região Autónoma da Madeira, com exceção do Funchal (2017); (III) Subconcessão da Operação e Manutenção do Sistema Metro Ligeiro na Área Metropolitana do Porto (2017); (IV) Alteração ao Contrato de Serviço Público entre o Estado e a Carris – Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (2017); (V) Concurso Público para a prestação de serviços do Sistema de Transportes Intraurbanos – Projeto TOMA, Caldas da Rainha (2017); (VI) Concurso Público para Concessão do Serviço Público de Transporte de Passageiros Municipal – Mobilidade Urbana de Viseu – MUV (2017).*

³⁸ Cfr. Artigo 16.º da Lei n.º 52/2015.

Expresso)” – adota um modelo de “revogação condicionada” - de facto, a revogação só produz efeitos³⁹ na data de entrada em vigor de legislação e regulamentação específica (...), a qual deveria ser produzida no prazo de 90 dias a contar da data de entrada em vigor da própria Lei n.º 52/2015 (o que não sucedeu até à presente data, julho de 2018).

No que se refere especificamente ao **Sistema Tarifário**⁴⁰, há que referir que a AMT⁴¹ tem vindo a efetuar um trabalho consistente de acompanhamento da “reforma” do regime tarifário, urgente e necessária para a promoção da equidade e sustentabilidade do sistema⁴². A este propósito, salienta-se que a AMT se encontra a desenvolver um estudo económico-financeiro que sustente uma **proposta de instrumento legal e/ou regulamentar contendo regras e princípios gerais relativos à aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos**, incluindo não apenas a estrutura de custeio e formação de preços e tarifas, mas também quaisquer outros requisitos decorrente do direito da UE e da jurisprudência aplicável, tendo presente as metodologia(s) e suas atualizações no transporte público de passageiros abrangido pelo RJSPTP. **Com a aprovação e entrada em vigor do referido instrumento, concretizar-se-á a revogação (afinal) do Decreto-Lei.º 8/93.**

No que respeita ao regime do “**Transporte Escolar**” – *que não será objeto de análise específica/detalhada no presente documento*⁴³ – não pode, no entanto, a AMT deixar de sinalizar, desde já, a sua enorme importância para o processo de contratualização do serviço regular do transporte de passageiros.

De facto, os **transportes escolares** são uma responsabilidade/competências dos Municípios, em matéria de educação (*cf.* Lei n.º 75/2013, al gg) do n.º 1 do seu Artigo 33.º). Os Municípios – que também são Autoridades de Transportes – têm competência no transporte de alunos do 1.º ciclo do ensino básico, ao ensino secundário, ensino regular e profissional e particular, incluindo o transporte escolar de alunos com necessidades educativas especiais.

³⁹ Nos termos do n.º 1 do Artigo 6.º da Lei n.º 52/2015.

⁴⁰ *Que não será especificamente abordado na presente Nota.*

⁴¹ http://www.amt-autoridade.pt/media/1317/parecer-nº-02_amt_2017_atualizações-tarifárias-regulares-serviços-públi.pdf – Cfr. Parecer n.º 02/AMT/2017 (Supervisão dos Mercados e da Mobilidade) -Relativa à Atualização Tarifária determinada pelo Despacho Normativo n.º 14/2016, de 16.12, que fixa a percentagem máxima de aumento dos preços praticados para os títulos relativos aos transportes coletivos.

⁴² Foram analisadas e aprovadas as propostas de revisão anual dos Regulamentos de Tarifas das Administrações Portuárias do Continente, bem como emitidas orientações/recomendações para a elaboração dessas propostas, procurando sempre a redução dos custos de contexto de modo a propiciar o crescimento sustentado das atividades económicas. Pareceres, designadamente para o Gabinete do secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, no contexto das atualizações tarifárias relativas ao Serviço Público de Transporte de Passageiros, associadas aos Despachos Normativos n.º 14-A/2016, de 16 de dezembro, e n.º 21-A/2017, de 11 de dezembro de 2017, que fixaram as percentagens máximas do aumento de preços para os transportes públicos rodoviários, ferroviários e fluviais de passageiros, respetivamente para os anos de 2017 e 2018.

⁴³ Por exigir, aliás, a realização de uma intervenção mais aprofundada, conjugando os contributos das várias entidades do Ecosistema dos Transportes, as Autarquias Locais (que são Autoridades de Transportes, mas também autoridades responsáveis pela organização das matérias da educação, incluindo transporte escolar) e outras entidades competentes ao nível do Governo, incluindo o Ministério da Educação.

Este transporte tem sido efetuado, quer usando o transporte público em autocarro e/ou transportes em circuitos especiais. A lógica é a seguinte – o transporte escolar deve ser realizado os meios de transporte coletivo que sirvam os locais de estabelecimento de ensino e de residência dos alunos (estabelecendo a lei determinados parâmetros no que respeita ao tempo/distância entre os dois pontos da viagem). Se os meios do transporte coletivo não forem suficientes ou adequados, os Municípios podem contratar “circuitos especiais”, mediante procedimento de contratação pública (concurso). Os Municípios procedem ao lançamento destes concursos, adquirindo, aos operadores do transporte rodoviário de passageiros, um **conjunto de “passes anuais”**. A prática tem revelado que, em muitos casos, os Municípios (Autoridades de Transportes) procedem à aquisição desses “lotes anuais de passes”, os quais são obrigatoriamente pagos aos Operadores, independentemente do número de viagens efetivamente realizadas. Ora esta falta de controlo pode originar distorções na utilização de dinheiros públicos e dar lugar a uma “**subsidição cruzada ad hoc**” entre as verbas recebidas pelos Operadores no âmbito do **transporte escolar** e a **realização de serviços regulares** (os quais, antes do processo de contratualização, não eram objeto de subsidição pública, nomeadamente através de compensação de OSP). Aliás, as referências normativas do RSPTP (*cf. infra*) potenciam a inclusão dos serviços de transporte escolar no âmbito dos procedimentos de contratação pública a lançar para dar cumprimento ao novo modelo de provisão de serviços de transporte regular de passageiros. **Um dos objetivos é a conformação desta fonte de financiamento num contrato de serviço público, maximizando as sinergias dos contributos públicos já existentes e garantindo a transparência (as contas do transporte escolar e do transporte de passageiros regular devem ser autonomizadas no âmbito do contrato).**

O **Decreto-Lei n.º 299/84**, de 5 de setembro⁴⁴ é o diploma base das competências municipais em matéria de transporte escolar, regulando a transferência para os Municípios das competências em matéria de organização, financiamento e controlo do financiamento do transporte escolar⁴⁵. O diploma define os critérios para os Municípios adjudicarem os “**circuitos especiais**”, as competências dos Ministérios relevantes em razão da matéria (Educação e Transportes), bem como a transferência de verbas para fazer face aos custos de transporte. De uma leitura atualista do diploma, resulta que as regras aplicáveis para adjudicação de serviços de transporte escolar (em “circuitos especiais”), realizada mediante concurso, são as regras de contratação pública em vigor (Código dos Contratos Públicos).

⁴⁴ Cfr. alterado *inter alia* pelo Decreto-Lei n.º 186/2008, de 19 de setembro (que cria o “passe 4-18”).

⁴⁵ O **transporte escolar** era à data (anos 80 do século passado) quase integralmente realizado em “circuitos de aluguer”, realizado quase integralmente pela “Rodoviária Nacional” (empresa, entretanto objeto de processo de privatização).

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

Ora, ainda que a Lei n.º 52/2015 não tenha revogado este diploma (o qual se encontra desatualizado face à realidade evolutiva do contexto de base, quer em matéria de transportes, quer em matéria de educação), o RJSPT (Artigo 37.º) estabelece regras sobre a **organização do transporte escolar. Assim, recomenda-se que possa ser aprofundado o estudo sobre a revisão/revogação do “regime do transporte escolar”** (cfr. já referido Decreto-Lei n.º 299/84) **e adoção de um normativo adequado ao atual contexto, o qual possa consagrar, entre outros, os princípios constantes do referido Artigo 37.º do RJSPT**, a saber: (I) reafirmar a competência dos municípios (Autoridades de Transportes) sobre a organização e o financiamento do serviço público de transporte escolar dentro da respetiva área geográfica, sem prejuízo da possibilidade de delegação ou partilha dessas competências; (II) estabelecer a regulamentação da prestação do serviço público de transporte escolar, o qual é assegurado com recurso a meios próprios do Município ou da Autoridade de Transportes competente, se diferente do Município, através de serviços especializados de transporte escolar ou do serviço público de transporte de passageiros regular ou flexível existente na área geográfica em causa; (III) clarificar de forma inequívoca que a contratação de serviços especializados de transporte escolar é realizada de acordo com a legislação aplicável em matéria de contratação pública, podendo prever, quando adequado, a possibilidade de utilização da capacidade de ocupação dos veículos por outros passageiros, no regime de serviço público de transporte flexível; (IV) clarificar de forma inequívoca que a exploração dos serviços de transporte escolar pode ainda ser incluída no objeto dos procedimentos de contratação de serviços públicos de transporte de passageiros, de acordo com as regras definidas no respetivo procedimento pela autoridade de transportes competente; (V) conferir os parâmetros de alguma flexibilidade - os termos da exploração do serviço de transporte escolar contratados de acordo com o disposto nos números anteriores podem ser modificados no decurso do prazo contratual, atendendo à evolução das necessidades de transporte decorrentes das flutuações da população escolar e do respetivo parque escolar, nos termos da legislação aplicável em matéria de contratação pública.

Não obstante melhorias que possam vir a ser introduzidas no quadro legal do transporte escolar, é de referir que este não impede o processo de contratualização de serviços públicos ao abrigo da Lei n.º 52/2015, podendo a exploração de serviços regulares e escolares ser acomodada no mesmo contrato, salvaguardadas as circunstâncias dos casos concretos.

Para além desta matéria, permanecem por resolver algumas questões relacionadas com a referida “falta de regulamentação” da Lei n.º 52/2015 e do RJSPT, as quais podem colocar

entraves ao desenvolvimento sustentado e equitativo do sistema de transporte público de passageiros.

Para além desta matéria, permanecem por resolver algumas questões relacionadas com a referida “falta de regulamentação” da Lei n.º 52/2015 e do RJSPTP, as quais podem colocar entraves ao desenvolvimento sustentado e equitativo do sistema de transporte público de passageiros.

Faremos, de seguida, referência a duas situações específicas: (I) os **serviços de “Alta Qualidade” e “Expresso”**; e as (II) questões relativas ao **acesso equitativo e não discriminatório, por parte dos Operadores, aos Terminais Rodoviários e Interfaces de Transporte Público de Passageiros**.

2.1.6 Dos Serviços de “Alta Qualidade” e “Expresso”

2.1.6.1 Introdução

Os serviços de transporte de longa distância em Portugal são ainda “regulamentados” por legislação das décadas de 80/90 do século XX, dispersa e fragmentada, que não oferece um referencial claro de atuação, especialmente para novos operadores que queiram aceder ao mercado nacional.

De acordo com informação disponível⁴⁶, o **transporte de passageiros por modo rodoviário** (incluindo serviços urbanos e interurbanos de transporte rodoviário de passageiros em autocarro) representou, em 2013, cerca de 546.383 viagens. Os passageiros foram transportados em 10,452 veículos, pertencendo a cerca de 653 empresas de transporte rodoviário (em autocarro). Em 2016⁴⁷ existiam 411 empresas licenciadas para o transporte internacional de passageiros em autocarro (detentoras de uma licença comunitária), as quais operavam com uma frota e 1164 veículos.

De acordo com dados do IMT, I.P., em 2018 registava-se um universo de **53 empresas**⁴⁸, licenciadas para operar um total de cerca de **516 serviços “Expresso”** (ou seja, serviços que operam linhas de mais de 50 kms, localizadas entre terminais pré-determinados).

⁴⁶ Cfr. **COMPREHENSIVE STUDY ON PASSENGER TRANSPORT BY COACH IN EUROPE**, Final Report, 2016 (Steer Davies Gleave, for DG MOVE). Cfr. ainda, Direção-Geral dos Transportes Terrestres e Fluviais (DGTF), **CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIÇOS EXPRESSO E DE ALTA QUALIDADE, 2005**. Cfr. informação estatística IMT, I.P. (**ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES, 2016**, Edição de 2018).

[http://www.imt.ip.pt/sites/IMTT/Portugues/BibliotecaeArquivo/RepertorioIMT/Estatisticas/Documents/Anuário%20Estatístico%20Mobilidade%20Transportes_dados%202016%20\(1\).pdf](http://www.imt.ip.pt/sites/IMTT/Portugues/BibliotecaeArquivo/RepertorioIMT/Estatisticas/Documents/Anuário%20Estatístico%20Mobilidade%20Transportes_dados%202016%20(1).pdf)

⁴⁷ Fonte, IMT, IP (dados de 2016).

⁴⁸ **EMPRESAS TITULARES DE AUTORIZAÇÕES DE SERVIÇOS EXPRESSO**-(Informação dos serviços do IMT, I.P. de julho de 2018): A Giromundo-Viagens e Turismo, Lda.; Alfredo Farreca Rodrigues, Lda.; António Atalaia - Viagens e Turismo, Lda.; António Augusto Santos, Lda.; Auto Transportes do Fundão, SA; Auto Mondinense, Lda.; Auto Viação Almeida & Filhos, Lda.; Auto Viação Cura, Lda.; Auto Viação do Minho, Lda.; Auto Viação do Souto, Lda.; Auto Viação do Tâmega, Lda.; Auto Viação Espinho, Lda.; Auto Viação Feirense, Lda.; Auto Viação Landim, Lda.; Auto Viação Melgaço, Lda.; Barquense – Agência de Viagens e Turismo, Lda.; Barraqueiro -Transportes, SA; Caima Transportes, Lda.; Charline – Transportes, Viagens e Turismo, Lda.; EAVT - Empresa Automobilista de Viação e Turismo, Lda.; Empresa Alfandeguense, Lda.; Empresa Berrelhas de Camionagem, Lda.; Empresa de Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal Contribuinte n.º 513 637 257

A Rede Nacional de Expressos (REN)⁴⁹ é a principal rede para a prestação de serviços “Expresso” (serviços com uma distância de, pelo menos, 50 kms). Ainda que a REN não seja a detentora do material circulante (autocarros), uma vez que estes são propriedade das empresas de transporte rodoviário de passageiros que a integram, estes operam ao abrigo da marca “Rede de Expressos”. De acordo com informação disponível⁵⁰, a REN possui, no mercado nacional destes serviços, uma quota na ordem dos 70%.

A REN opera o *interface* / TERMINAL DE SETE RIOS, utilizando ainda outros terminais/*interfaces*, como é o caso do TERMINAL DA GARE DO ORIENTE. Este terminal, detido e operado por uma sociedade de capitais públicos (GIL -Gare Intermodal de Lisboa, Parque das Nações), encontra-se aberto à utilização dos operadores das linhas nacionais e internacionais do transporte de passageiros em autocarro.

A nível europeu, as regras de acesso à atividade de transportador de passageiros em autocarro, encontram-se definidas no **Regulamento (CE) n.º 1071/2009** (encontrando-se, nesta data, em discussão nas instâncias do Conselho, uma proposta de alteração a esse Regulamento). As regras de acesso ao mercado internacional dos serviços de transporte de passageiros em autocarro estão definidas, também pelo direito europeu – **Regulamento (CE) n.º 1073/2009**, e cuja proposta de alteração se encontra, também nesta data e no âmbito do pacote de legislação apresentado pela Comissão em 2017 (denominado “Pacote Rodoviário”), em fase de discussão. Nos termos do **Regulamento (CE) n.º 1071/2009**, os operadores do transporte rodoviário de passageiros devem preencher quatro requisitos de acesso à atividade – capacidade financeira, capacidade profissional, idoneidade e manutenção de um estabelecimento estável e efetivo no EM respetivo. Após verificação desses requisitos, é atribuída aos operadores uma “licença comunitária” (necessária para o transporte rodoviário de passageiros, tanto a nível nacional, como europeu).

Em Portugal, o regime nacional de acesso à atividade do transporte rodoviário de passageiros (tanto nacional, como internacional) ainda se rege pelo disposto no **Decreto-Lei n.º 3/2001**,

Transportes Courense, Ld^a; Empresa de Viação Beira Douro, Ld^a; Esteves, Braga & Andréa, Ld^a. EVA-Transportes, SA; Fatimacar-Transportes e Turismo, S.A.; Interpinho-Transportes de Passageiros Unipessoal, Ld^a; Joalto - Rodoviária das Beiras, SA; Joaquim Gomes Calçada & Filhos, Ld^a; Joaquim Guedes, Filho & Genros, Ld^a; Joaquim Martins da Fonseca. Ld^a; José V. Pinto, Mendes, Paiva & Correia, Ld^a; Lopes & Filhos, Ld^a. Manuel Pacheco & C^a.; Ld^a. Marques, Ld^a. Moisés Correia de Oliveira, Ld^a. Ovnitur – Viagens e Turismo, Ld^a. RENEX - Rede Nacional de Transportes, Ld^a. Resende-Atividades Turísticas, SA Rodonorte -Transportes Portugueses, SA Rodoviária da Beira Interior, SA Rodoviária da Beira Litoral, SA Rodoviária D'Entre Douro e Minho, SA Rodoviária do Alentejo, SA Rodoviária do Tejo, SA Soares, Oliveira & C^a.; Ld^a. Soc. de Transportes Carrazada Vila Flor, Ld^a. Transcolvia - Transportes Colectivos de Viana do Castelo, Ld^a. Transdev Interior, SA Vimeca Transportes - Viação Mecânica de Carnaxide, Ld^a. Viúva Carneiro & Filhos, Ld^a. Viúva Monteiro & Irmão, Ld^a.

⁴⁹ A Rede Nacional de Expressos (RNE) é uma rede nacional de autocarros expressos em Portugal. A rede foi fundada em 1995 e é composta por várias empresas operadoras de autocarros: Transdev Portugal, SA; Rodoviária do Tejo SA; Barraqueiro Transportes, SA (incluindo Rodoviária do Alentejo, SA, Eva Transportes, SA), entre outros; Rodoviária da Beira Interior, SA, entre outros. A rede está inspirada nos serviços expressos interurbanos criados no final dos anos 70 pela Rodoviária Nacional. Em 2017, no dia 1 de julho a RENEX juntou-se à Rede Expressos.

⁵⁰ Cfr. STEER DAVIES GLEAVE (2016).

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

de 10 de janeiro. As regras do **Regulamento n.º 1071/2007**, ainda que de aplicação direta no ordenamento jurídico nacional, foram “adaptadas” através de Deliberação do Conselho Diretivo do IMT, I.P. (**Deliberação n.º 1065/2012**, de 19 de julho de 2012⁵¹)⁵². O facto de permanecer em vigor um diploma legal, adaptado a uma realidade imposta pelo direito europeu através de um ato regulamentar (deliberação), cria alguma incerteza e instabilidade na aplicação, o que aconselha a que este diploma (**Decreto-Lei n.º 3/2001**) possa ser revisto/reformulado, nomeadamente através da adoção de outro ato normativo. No entanto, o facto de os Regulamentos europeus aplicáveis no que respeita ao acesso ao mercado e à atividade do transporte rodoviário de passageiros se encontrarem em fase de revisão (a nível das instâncias do Conselho UE), recomenda ao legislador nacional alguma ponderação na escolha das soluções a adotar, sobretudo porque o regime legal de base é, inequivocamente, europeu.

⁵¹ Publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 149, de 2 de agosto.

⁵² A referida **Deliberação 1065/2012**, explica o enquadramento da referida adaptação – “O Regulamento (CE) n.º 1071/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, veio estabelecer regras comuns no que se refere aos requisitos para o exercício da atividade de transportador rodoviário de mercadorias e de passageiros em autocarro. Este Regulamento comunitário prevê a possibilidade de adaptação de alguns dos requisitos de acesso e exercício da atividade, mediante autorização da “autoridade competente” dos Estados Membros. Assim sucede nos n.os 2 e 3 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1071/2009, relativo ao gestor de transportes, e no n.º 2 do artigo 7.º, quanto à capacidade financeira, que permitem formas alternativas de demonstração destes requisitos, de acordo com os limites e parâmetros que o próprio Regulamento define. Por outro lado, importa também clarificar o conceito de estabelecimento efetivo e estável, agora exigido e não previsto pela regulamentação interna. Estas adaptações, ao facultarem às empresas um maior número de opções para comprovarem os requisitos exigidos, revelam-se favoráveis à racionalização dos seus meios, contribuindo para uma maior competitividade.” O regime estabelecido é o seguinte, no que respeita ao acesso à atividade de transporte rodoviário de passageiros: (i) As empresas de transporte em pesados de passageiros devem cumprir os requisitos de idoneidade, capacidade profissional e capacidade financeira, previstos no n.º 1 do artigo 4.º do [Decreto-Lei 3/2001, de 10 de janeiro](#), sem prejuízo do disposto no Regulamento (CE) n.º 1071/2009, e possuir um estabelecimento efetivo e estável em território nacional; (ii) Considera-se que a empresa dispõe de estabelecimento efetivo e estável, quando este seja constituído por instalações físicas permanentes, adequadas para a gestão e operação da atividade de transporte rodoviário em veículos de mercadorias ou pesados de passageiros, que permitam o tratamento e conservação da documentação inerente à atividade; (iii) O requisito da capacidade profissional deve ser preenchido por, pelo menos, um gestor de transportes, que reúna as condições previstas no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1071/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, designadamente, seja titular de certificado de capacidade profissional e tenha um vínculo genuíno com a empresa, como proprietário, sócio, acionista, administrador, gerente, diretor ou trabalhador com contrato de trabalho; (iv) O gestor de transportes que satisfaça as condições previstas no número anterior só pode preencher o requisito da capacidade profissional em relação a um máximo de três empresas; (v) Para além do disposto no n.º 3, a empresa que exerça a atividade de transportador rodoviário pode designar uma pessoa singular, para desempenhar as funções de gestor de transportes, mediante contrato, nos termos e condições estabelecidas no n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1071/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009; (vi) A pessoa designada nos termos do número anterior só pode gerir, na qualidade de gestor de transportes, as atividades de transporte de três empresas distintas, efetuadas com uma frota total máxima combinada de 50 veículos; (vii) Em alternativa à demonstração através da existência de capitais próprios adequados, a empresa pode comprovar o requisito da sua capacidade financeira através de garantia bancária à primeira solicitação (on first demand), que garanta os montantes fixados no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1071/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009.

2.1.6.2 Dos Serviços de “Alta Qualidade” e dos “Serviços Expresso” (atual regime jurídico)⁵³

✓ Serviços de “Alta Qualidade”

As carreiras de “Alta Qualidade” foram criadas em 1982, com a publicação do **Decreto-lei n.º 375/82, de 11 de setembro**, com o objetivo de “*oferecer serviços de pendor turístico, por eixos previamente definidos e com características especiais de conforto e equipamento*”. Este tipo de carreiras podia ser explorado por empresas concessionárias de carreiras regulares de passageiros e por agências de viagem e turismo.

Na altura, o legislador assumiu que a *falta de um regime legal adequado* estava a permitir uma *desordenada proliferação de oferta*, conduzindo por vezes à descaracterização dos serviços prestados, com sérias perturbações no funcionamento do sistema de transportes coletivos de passageiros.

Assumia-se que os “transportes turísticos”⁵⁴ tinham proliferado desordenadamente, e não se verificava, por parte das empresas por eles responsáveis, o cumprimento devido das obrigações fiscais a que estavam adstritas pelo simples exercer da atividade transportadora, daí resultando um *manifesto desvirtuamento das regras de concorrência, em prejuízo dos operadores regulares do transporte rodoviário de passageiros e do transportador ferroviário*.

O **Decreto-Lei n.º 399-E/84, de 28 de dezembro** veio, por isso, completar o regime legal das “**carreiras de alta qualidade de transporte rodoviário de passageiros**”, definindo, o regime deste novo tipo de serviço, incluindo igualmente o regime sancionatório aplicável em caso de infração, uma vez que a regulamentação deste tipo de serviços de transporte tornava-se necessária para disciplinar a atividade de transporte que, à margem de quaisquer disposições legais, vinha a crescer.

⁵³ **Decreto-Lei n.º 375/82, de 11 setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 399-E/84, de 28 de dezembro** - Institui as carreiras de transporte coletivo rodoviário de passageiros designadas por “Alta Qualidade”, definindo as respetivas regras e regime sancionatório. **Decreto-Lei n.º 326/83, de 6 julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 399-F/84, de 28 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 190/90, de 8 de Junho** - Cria o serviço de transporte coletivo rodoviário de passageiros designado por “Expresso”, definindo as respetivas regras e regime sancionatório. **Decreto-Lei n.º 399-E/84** - Completa o regime legal das carreiras de alta qualidade de transporte rodoviário de passageiros, criadas nos termos do Decreto-Lei n.º 375/82, de 11 de setembro. **Decreto-Lei n.º 399-F/84** - Completa o regime legal dos serviços Expresso de transporte coletivo rodoviário de passageiros criados pelo Decreto-Lei n.º 326/83, de 6 de julho. **Decreto-Lei n.º 190/90** - Altera o regime dos serviços de transporte rodoviário de passageiros denominados «Expresso». Altera o Decreto-Lei n.º 399-F/84, de 28 de dezembro. **Portaria n.º 22/91, de 10 janeiro** - determina os procedimentos a observar na atribuição das autorizações para a realização das carreiras de “Alta Qualidade”. **Portaria n.º 23/91, de 10 janeiro** - Determina os procedimentos a observar na atribuição das autorizações para a realização dos serviços “Expresso”.

⁵⁴ Ver também o diagnóstico á atividade do transporte turístico, realizado em 2018 pela AMT http://www.amt-autoridade.pt/media/1742/acao_diagnostico_transporte_de_passageiros_ambito_turistico.pdf
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

Este diploma pretendia “disciplinar” as designadas carreiras turísticas, criando um transporte rodoviário especial de alto grau de qualidade, em eixos onde a procura de transporte com tais características o justificava ou onde o interesse turístico o aconselhava.

Identificado como um **transporte rodoviário especial de alto grau de qualidade**, apresentava-se como o “topo” de uma nova tipologia de transporte, cuja exploração cabia aos concessionários de transportes coletivos de passageiros e às agências de viagens e turismo, individualmente ou associados.

No caso das agências de viagem e turismo, deveriam ter sede social ou filial localizada e em atividade há mais de três anos na área do concelho em que se situa um ponto terminal do serviço.

No entanto, o número máximo de carreiras exploradas por agências de turismo nunca chegou a ultrapassar as 15, tendo-se vindo, inclusivamente, a assistir ao cancelamento gradual deste tipo de serviços, que não foi compensado por novos pedidos, e que se **traduziram na extinção da carreira de Alta Qualidade** ou, em alguns casos, a sua **substituição por serviços “Expresso”**.

Atualmente não está a ser explorada nenhuma carreira de “Alta Qualidade”, não obstante existam, ainda, dois operadores que não cancelaram as respetivas autorizações.

✓ **Serviços de “Expresso”**

O desenvolvimento de novos tipos de transporte rodoviário de passageiros, decorrente quer da evolução tecnológica do material circulante, quer das necessidades de deslocação das populações, não se compadecia com as insuficiências reveladas pela legislação, então, em vigor, para a satisfação de uma procura predominantemente turística.

Contudo, logo na altura se considerou não ficar esgotado o problema, urgindo acolher na lei um outro tipo de transporte, designado **“Expresso”**, e que se destinava a satisfazer não já uma procura específica, mas uma **necessidade genérica de transporte interurbano rápido, sentida em todo o País.**

Constituindo os **“Expressos”** uma natural evolução qualitativa dos transportes coletivos regulares de passageiros, a sua exploração competia, na lógica da legislação de então (mas ainda em vigor), **aos concessionários de transportes coletivos de passageiros, individualmente, associados entre si ou com agências de viagens e turismo.**

Os serviços **“Expresso”** foram criados em 1983 com a publicação do **Decreto-Lei n.º 326/83, de 6 de julho**, uma vez que foi reconhecido que as “Carreiras de Alta Qualidade” – criadas

com o **Decreto-Lei n.º 375/82** – tiveram como objetivo essencial satisfazer uma procura predominantemente turística.

Nos termos da legislação (ainda em vigor), os serviços “Expresso” caracterizam-se pelas seguintes características, *i)* uma extensão de percurso não inferior a 50 km, *ii)* a utilização exclusiva de veículos pesados de passageiros, no mínimo da categoria II, e *iii)* um regime de paragens definido.

O Decreto-Lei n.º 326/83, de 6 de julho, determinava que podiam requerer “*a autorização para a exploração de expressos as empresas concessionárias de transporte coletivo de passageiros, individualmente ou associadas, desde que sirvam, com carreiras interurbanas de passageiros, pelo menos, um dos pontos terminais do serviço requerido e parte do percurso no mesmo itinerário paralelo (...)*”

Em suma, trata-se de uma **prestação de serviços de média e longa distância** – com uma extensão do percurso não inferior a 50 Kms -, com maior rapidez e comodidade, quer através da **utilização preferencial de vias de comunicação de hierarquia superior**, quer pela imposição de um **número máximo de paragens intermédias**, com **utilização exclusiva de veículos, no mínimo, da categoria II** – veículos concebidos para transportar passageiros sentados.

Contudo, e para além da ausência de tributação fiscal sobre esta atividade, a inexistência de um quadro legal adequado permitiu uma desordenada proliferação de novos serviços, que cada vez mais se afastavam das características a que deveriam obedecer, causando sérias perturbações no funcionamento do sector, o que determinou a publicação do **Decreto-Lei n.º 399-F/84, de 28 de dezembro**.

O Decreto-Lei n.º 399-F/84, de 28 de dezembro, veio completar o regime legal das carreiras de transporte coletivo rodoviário de passageiros designadas «**Expresso**», definindo regras integrantes deste novo tipo de serviço - incluindo o regime sancionatório aplicável em caso de infração, inexistente até então – que se desenvolveu e ao qual se reconhecia constituir uma evolução na tipologia do transporte rodoviário de passageiros, que colheu a preferência dos utilizadores, por representar uma efetiva alternativa aos tipos convencionais de transporte coletivo e mesmo ao transporte individual.

Volvidos que foram mais de 30 anos, foi publicada a **Lei n.º 52/2015, de 9 de junho**, que aprovou o RJSPTP, representando uma profunda alteração do modelo institucional de planeamento e gestão do serviço público de transporte de passageiros e do quadro legal de organização do respetivo mercado, em Portugal, promovendo, nesse sentido, entre outras, a revogação dos Decretos-Lei n.ºs 399-E/84 e 399-F/84, ambos de 28 de dezembro, e que

visavam completar os regimes legais de transporte rodoviário de passageiros das carreiras de “Alta qualidade” e dos serviços “Expresso”, respetivamente.

2.2 Do regime da Lei n.º 52/2015 e do RJSPTP

Como já foi referido, da interpretação conjugada das alíneas b) e c) do Artigo 16.º da Lei n.º 52/2015 e do n.º 1 do Artigo 6.º do mesmo diploma, a revogação dos regimes legais relativos aos serviços “Expresso” e de “Alta Qualidade” é condicionada à aprovação e entrada em vigor de **legislação secundária** que substitua e atualize os referidos regimes. Ainda que a lei estabelecesse um prazo de 90 dias para adoção dessa nova regulamentação, tal não sucedeu até à presente data, o que cria uma enorme incerteza jurídica e coloca barreiras no acesso ao mercado destes serviços. Por outro lado, o n.º 3 do Artigo 16.º estabelece que as **normas regulamentares** relativas a **títulos de transporte** no âmbito de **serviços de transporte de passageiros “Expresso”** vigentes à data da entrada em vigor da lei mantêm-se em vigor até à sua alteração, em tudo o que não contrarie o nela disposto.

O RJSPTP, regula, desde já os principais contornos dos serviços “Expresso” (deixando de fazer menção aos serviços de “Alta Qualidade”, o que se deve, porventura ao facto de, nesta data, não existir exploração/operação dessa tipologia de serviços). A al. q) do Artigo 3.º do Regime, define “**Serviço público de transporte de passageiros Expresso**”, como “*o serviço público de transporte de passageiros realizado para ligações diretas e semidiretas interurbanas entre aglomerados ou centros urbanos, complementares ao serviço público de transporte de passageiros intermunicipal e inter-regional*”, estabelecendo a alínea e) do n.º 1 do Artigo 5.º que o **Estado é a autoridade de transportes competente** quanto a esses serviços.

Por seu turno, o Artigo 33.º do RJSPTP, estabelece os principais contornos do “**serviço público de transporte de passageiros Expresso**”. Assim: (i) o serviço público de transporte de passageiros Expresso é explorado em regime de acesso livre, mediante **comunicação prévia** ao IMT, I. P., observados os requisitos estabelecidos em **legislação especial**; (ii) A legislação referida no número anterior estabelece as **regras gerais aplicáveis aos títulos e tarifas** a vigorar nos serviços públicos de transporte de passageiros expresso; (iii) o serviço público de transporte de passageiros “Expresso” pode também ser explorado de acordo com o regime previsto para o **serviço público de transporte de passageiros flexível**; (iv) os **interfaces de transportes** devem assegurar o **acesso não discriminatório e a igualdade de oportunidades a todos os operadores de serviços públicos de transporte de passageiros “Expresso**, designadamente quanto às instalações, oficinas, estacionamento, bilheteiras, sistemas de atendimento, venda e informação ao público, podendo o respetivo regime ser estabelecido por portaria do membro do Governo responsável pela área dos

transportes ou por deliberação da AMT (*sobre esta matéria, cfr. secção seguinte do presente documento*).

2.3 Da necessidade de um novo regime para os serviços de longa distância

De acordo com o regime legal que é mantido em vigor (enquanto não ocorrer a respetiva revogação expressa, através da aprovação de nova “legislação secundária”), apenas podem operar “serviços Expresso” os operadores detentores de uma autorização para o serviço de transporte público de passageiros (antes “concessões RTA”, entretanto convoladas em “autorizações provisórias”). Ou seja, o mercado dos serviços Expresso encontra-se “fechado”, tendo em conta que o universo de concessões RTA (convoladas em “autorizações provisórias” emitidas pelas autoridades de transportes locais é limitado). A evolução do antigo regime para o novo modelo ditado pelo Regulamento n.º 1370/2007 e pelo RJSPT apenas se processa através de mecanismos de contratualização, no seguimento de procedimentos de contratação pública, *máxime* concursos públicos (regime-regra).

Nesse sentido, **a AMT considera que é necessário regulamentar, através da adoção de legislação secundária, o RJSPT no que se refere aos serviços “Expresso”.**

Essa legislação deve revogar definitivamente os regimes ainda em vigor, estabelecidos pelos diplomas antes descritos, a saber Decreto-Lei n.º 375/82, o Decreto-Lei n.º 226/83, o Decreto-Lei n.º 399-F/84, o Decreto-Lei n.º 399-E/84, a Portaria n.º 84/85, a Portaria n.º 22/91 e a Portaria n.º 23/91.

Como **ponto principal da alteração legislativa** deve ser concretizado o **regime da “liberalização”** (ou livre acesso ao mercado, através de **mera comunicação prévia** ao IMT, I.P., entidade que representa o Estado, enquanto autoridade de transportes competente) por parte de entidades/operadores que se proponham explorar um serviço “Expresso”, desde que essas entidades/operadores cumpram os requisitos estabelecidos por lei. O novo regime deve permitir o acesso às carreiras regulares de longa distância a operadores não “concessionados” para o serviço público do transporte coletivo de passageiros (através das antigas licenças ou concessões RTA convoladas em autorizações provisórias, nos termos do RJSPT).

No entanto, o **novo regime** deve ser cuidadosamente ponderado, considerando as racionalidades subjacentes ao **Modelo de Regulação** preconizado pela AMT, tendo em conta as várias perspetivas, a saber, (A) a dos **Investidores**; (B) a dos **Profissionais/ Consumidores/ Utilizadores / Cidadãos**; e (C) a dos **Contribuintes**. Apenas da conjugação

dessas racionalidades será possível contribuir para a construção e implementação do novo paradigma da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável.

2.4 Principais recomendações

Não podendo a AMT assumir um papel puramente “regulamentar” – que também tem uma forte vertente técnica – não podemos deixar de apresentar algumas considerações sobre aqueles que consideramos ser os pontos-chave dessa nova **legislação secundária**, a qual estabelece os requisitos de acesso e permanência na atividade e no mercado dos serviços de transporte de passageiros de longa distância (vulgo, serviços “Expresso”).

Em primeiro lugar, recomenda-se que se pondere cuidadosamente o **conceito/definição de serviços “Expresso”** – de facto, trata-se de um serviço de transporte público de passageiros (assumindo a natureza de um serviço de interesse económico geral/SIEG⁵⁵) e que existe para assegurar necessidades de procura de um transporte interurbano rápido, as quais são sentidas por toda a população;

Na densificação dessa definição, deve ser analisado o conceito assumido no RJSPTP no que respeita a serviços “Expresso”, (nos termos da al. n) do Artigo 3.º do RJSPTP, já citada), de modo a evitar possibilidade de confusão ou de sobreposição de conceitos face a outra tipologia de serviços – de facto, o “serviço público de transporte de passageiros Expresso” é o **serviço público de transporte de passageiros** (logo aberto ao público, de forma não discriminatória, utilizado mediante retribuição), realizado para **ligações diretas e semidirectas interurbanas entre aglomerados e centros urbanos** (de relevar a natureza interurbana do serviço e a sua natureza direta ou semidirecta, o que aponta para limitações nas paragens), **complementar ao serviço público de transporte de passageiros intermunicipal ou inter-regional** (a pedra de toque é a *complementaridade* desse serviço face a outros serviços que asseguram necessidades de mobilidade em percursos médios/longos – os **serviços interurbanos e inter-regionais**, os quais asseguram as necessidades de mobilidade “quotidiana” das populações e são, em regra, prestados como **serviços “regulares”**, salvo casos em que seja admissível a provisão desses serviços em regime de **transporte público flexível**, o qual é, por natureza, também complementar ao serviço regular).

Assumindo esse serviço como um serviço complementar ao transporte público regular, será necessário, no novo regime, estabelecer regras no que respeita ao **regime de acesso à atividade** (regime de livre acesso, mediante prévia comunicação, eliminando quaisquer

⁵⁵ Nos termos da definição acolhida na al. n) do Artigo 3.º do RJSPTP, por “**serviço público do transporte de passageiros**”, entende-se o serviço de passageiros de interesse económico geral, prestado ao público numa base não discriminatória, nos termos do qual os veículos são colocados à disposição de múltiplas pessoas em simultâneo, que o utilizam mediante retribuição, segundo um regime de exploração previamente aprovado, não ficando ao serviço exclusivo de nenhuma delas.

restrições que façam a ligação entre operadores anteriormente detentores de “concessões RTA” ou “autorizações provisórias RJSPTP”), bem como a definição de alguns **parâmetros que garantam uma exploração/operação segura e fiável** de um serviço destinado a suprir necessidades específicas de mobilidade das pessoas (que procuram, nesses serviços, uma forma rápida e fiável de assegurar as suas viagens/deslocações em percursos de “longa distância”).

De notar, que se considera que as regras respeitantes ao **acesso à atividade** devem garantir, no que respeito às **entidades** que se propõem desenvolver um serviço “Expresso”, as quais devem, a título meramente exemplificativo, (i) comprovar a sua constituição regular como pessoas coletivas a apresentar garantia(s) que possuem rácios financeiros e contabilísticos adequados para o exercício da atividade; (ii) deter seguro de responsabilidade civil e acidentes pessoais dedicados ao tipo de transporte realizado e passageiros transportados; (iv) disponibilizar veículos aprovados em inspeção técnica obrigatória; (v) apresentar situação contributiva regularizada; (v) ser titular de alvará / licença comunitária, no caso de utilização de veículos pesados de passageiros; (vi) disponibilizar veículos adaptados para o transporte de determinada categoria de passageiros, designadamente os que tenham mobilidade reduzida ou condicionada. Também, deverão ser consideradas regras específicas sobre os **motoristas (os quais devem encontrar-se devidamente credenciados e habilitados para o transporte de passageiros)**, bem como requisitos sobre **veículos**, os quais devem estar **licenciados** nos termos da legislação específica para o transporte público de passageiros.

Procurando algumas “âncoras” quer na legislação atual (a revogar), quer nas melhores práticas internacionais, parece ser de considerar (i) manter a definição de uma **extensão mínima do percurso** (a qual poderá continuar a ser definida como **não inferior a 50 kms, o que se adapta à realidade geográfica do país**), bem como (ii) a definição de um **regime de paragens intermédias** (podendo continuar a ser definido um “**número máximo**” de **paragens intermédias**, à semelhança do que acontece na atual⁵⁶ legislação, sendo tal número máximo o resultante do rácio entre o n.º de paragens e percurso total do serviço, entre locais de terminais, em quilómetros).

A competência para a definição dessas paragens deve continuar a pertencer aos Municípios (entidades competentes para a organização e gestão do espaço público), devendo ser proibida a tomada e largada de passageiros fora das paragens intermédias e terminais, para evitar confusão/sobreposição com o transporte regular. Deve ainda **ser interdita a possibilidade de serviços de transporte internacional realizarem percursos internos de serviços “Expresso”**.

⁵⁶ Cfr. Artigo 6.º da Portaria n.º 23/91, de 10 de janeiro.
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

No que respeita à **tipologia dos veículos** a admitir para a prestação destes serviços, recorda-se que a legislação atual restringe os veículos a utilizar – de facto, atualmente, apenas podem realizar serviços “Expresso”, veículos pesados de passageiros, **no mínimo da “categoria II”**. Na regulamentação do regime foi determinado que os serviços “Expresso” poderiam apenas transportar, exclusivamente, passageiros em lugares sentados (ou seja, conjugando os regimes, os serviços “Expresso” podem atualmente ser prestados em veículos da categoria II ou III, não se admitindo o transporte de passageiros em pé⁵⁷).

Admite-se que na nova legislação, se estabeleça que os **novos veículos (pesados)** a serem afetos a serviços “Expresso” **respeitem a norma ambiental “Euro VI” (sem esquecer o atrás referido sobre a disponibilização de veículos que assegurem o transporte de passageiros com mobilidade reduzida)**.

Ainda que se possa admitir que a utilização de **veículos pesados** (autocarros) possa ser a mais “natural” para a prestação destes serviços (longa distância), não se ignora que o legislador admitiu, nos termos do RJSPPT, a possibilidade de, em certos casos (e sempre numa lógica de complementaridade) poderem os serviços “Expresso” ser prestados em **regime de transporte público flexível** (logo, admitindo outra tipologia de veículos, como veículos ligeiros, como “*minibus*” ou outros). **Crê-se que o recurso a esta possibilidade deve ser cuidadosamente ponderado pelo legislador, refletindo os seus impactos e procurando evitar a introdução de soluções demasiado disruptivas ou abruptas**. De facto, o **Estado** (autoridade de transportes competente) pode sempre, e para assegurar o suprimento de certas “falhas de mercado” (por exemplo, necessidades de mobilidade em zonas de baixa procura) procurar, numa lógica de complementaridade, soluções que assegurem a mobilidade das populações, nomeadamente em regime de transporte flexível. No entanto, essas soluções devem, de acordo com a presente análise, ser apenas adotadas **numa ótica de subsidiariedade e no respeito pelas regras da concorrência**, assegurando o acesso equitativo e não discriminatório das entidades que se proponham operar esses serviços. Caso sejam atribuídos direitos exclusivos e/ou OSP, deve a prestação ser conformada num instrumento contratual simplificado e deve a sua atribuição respeitar os princípios da transparência e da não discriminação, adotando-se procedimento de contratação pública.

No que respeita ao **tarifário** destes serviços, a lei atual prevê⁵⁸ que aos serviços “Expresso” é aplicável a tarifa geral aplicável às carreiras interurbanas de passageiros, sendo que os

⁵⁷ Ainda que essa determinação tenha sido indireta, uma vez que estabelece que o n.º de passageiros a transportar é limitado ao n.º de lugares sentados oferecidos pelo veículo.

⁵⁸ Cfr. Artigo 7.º da Portaria n.º 23/91.

preços a praticar deverão incluir um adicional de 10% ou 15%, consoante sejam utilizados veículos do tipo II ou tipo III.

Ora, num mercado liberalizado (livre acesso) considera-se que a manutenção destas regras (que consagram um regime de “**preços fixos**”) deve ser ponderada, no sentido da sua eliminação. Assim, recomenda-se que seja estabelecido um regime de **preços livres**, sendo, no entanto, fundamental que sejam estabelecidas regras claras sobre a sua **publicitação/informação** aos passageiros, tanto no que respeita **aos tarifários em vigor, quer no que respeita às suas alterações**. Deve também o novo regime legal impor regras específicas sobre **obrigações de reporte/transmissão e informação** às autoridades com competência nesta matéria, incluindo a AMT. Este dever de **reporte/informação** é essencial para garantir os **direitos dos passageiros** e para assegurar que são prevenidas e detetadas práticas abusivas ou restritivas da concorrência, incluindo o *dumping* (devendo o **novo regime consagrar a proibição expressa de práticas comerciais que violem o direito da concorrência**). Devem os fatores subjacentes à **formação dos preços** ser claros, admitindo-se alguma modulação de acordo com a procura e/ou dias da semana/sazonalidade, de modo a potenciar **sinergias de rede** que possam ser utilizadas em **benefício do consumidor/passageiro**. Deve ser ainda claramente indicado qual o **sistema de bilhética** a utilizar, bem como assegurar a **regularidade mínima de serviço em termos de horários e frequências** (os quais devem, igualmente, ser disponibilizados ao público, assegurando a manutenção de informação atualizada sobre essa matéria).

As **regras de acesso a terminais /Interfaces**, devem ser claramente estabelecidas, de forma a garantir o acesso livre e equitativo a essas infraestruturas, essenciais para a adequada prestação deste serviço, no respeito pelos consumidores /passageiros, e no respeito pelos operadores/investidores, criando sinergias positivas na cadeia de transportes. **Devem ser garantidas zonas de embarque e desembarque nas paragens/terminais**.

3. Dos Interfaces de Transportes (modo rodoviário)

3.1 Do Acesso Equitativo e Não Discriminatório a Terminais Rodoviários e Interfaces de Transportes no contexto da Contratualização em modo concorrencial do serviço de transporte público de passageiros e no contexto da liberalização dos serviços “Expresso”

O acesso equitativo e não discriminatório a terminais (ou *interfaces*) de transportes é fundamental para efeitos do processo de contratualização dos serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros, nos termos do Regulamento e do RJSPTP, sobretudo numa perspetiva jus concorrencial. Também o acesso a estas infraestruturas é de crucial

importância, face a outros “mercados” nos quais seja introduzida alguma liberalização no acesso e permanência (como por exemplo, os serviços de longa distância, denominados serviços “Expresso” analisados detalhadamente na secção anterior).

O n.º 4 do Artigo 33.º do RJSPTP, estabelece que “os interfaces de transportes devem assegurar o acesso não discriminatório e a igualdade de oportunidades a todos os operadores de serviços públicos de transporte de passageiros Expresso, designadamente quanto às instalações, oficinas, estacionamento, bilheteiras, sistemas de atendimento, venda e informação ao público, podendo o respetivo regime ser estabelecido por portaria do membro do Governo responsável pela área dos transportes ou por deliberação da AMT.”

Não obstante a letra da lei apenas referenciar os **serviços de transporte de passageiros “Expresso”**, a questão coloca-se relativamente a todos os outros serviços de transporte de passageiros por modo rodoviário (**serviços regulares**), incluindo **serviços intermunicipais e inter-regionais**⁵⁹.

Ou seja, também se suscitam eventuais questões concorrenciais quanto ao acesso a terminais e interfaces de transporte rodoviário, sobretudo quando os mesmos são afetos e de utilização exclusiva de operadores de transporte público, que poderão ser (ou não) futuros adjudicatários dos contratos de serviço público a formalizar até ao fim de 2019, nos termos do RJSPTP e do Regulamento n.º 1370/2007.

Perante este quadro, uma das questões que tem sido suscitada pelas Autoridades de Transporte Locais prende-se com a suscetibilidade de um operador “incumbente” poder beneficiar de uma vantagem perante futuros concorrentes e quais as consequências dessa mesma (eventual) vantagem concorrencial.

Independentemente da necessidade de intervenção regulatória por parte da AMT⁶⁰ (instrução, recomendação, regulamento, *guidelines*/boas práticas) – e sobretudo porque o quadro normativo europeu e nacional sobre esta questão específica não confere um grau de certeza e confiança jurídicas que potencie decisões harmonizadas sobre esta matéria – importa, desde, já assumir uma posição, para divulgação, numa altura em que as Autoridades de Transportes Locais se encontram numa fase crucial da elaboração das peças concursais (*máxime* cadernos de encargos) para o processo de contratualização.

Para além de completar o necessário levantamento da situação das principais *interfaces* rodoviários / multimodais⁶¹, considerou-se necessário analisar a situação jurídico-material, separando as grandes “**tipologias**” dessas infraestruturas de transportes existentes em

⁵⁹ Cfr. Definições constantes das alíneas r) e t) do Artigo 3.º do RJSPTP.

⁶⁰ Ou da emissão de ato regulamentar por parte do membro do Governo com competência em matéria de transportes.

⁶¹ Cruzando informação entre o Instituto da Mobilidade e dos Transportes/IMT, IP e as Autoridades Locais.

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

Portugal, no âmbito do processo de contratualização de serviços de transporte público de passageiros em curso.

3.2 Do quadro legal nacional aplicável a *Interfaces de Transportes*

O quadro legal nacional aplicável às *interfaces* de transportes – ou Estações Centrais de Camionagem (ECC)/ Centros de Coordenação de Transportes (CCT) - remonta à década de 70 do século passado - (cfr. **Decreto-Lei n.º 170/71**, de 27 de abril, **Decreto n.º 171/72**, de 18 de maio e **Portaria n.º 410/72**, de 25 de julho⁶²).

O **Decreto-Lei n.º 170/71**, assumindo-se como “programático”, constitui a “lei básica” dos *interfaces*, também denominados como “Estações Centrais de Camionagem” (ECC). O regime é, em síntese, o seguinte: (i) a ECC é o estabelecimento onde se concentram obrigatoriamente os locais terminais ou os locais de paragem de todas as carreiras não urbanas de transporte rodoviário de passageiros que servem os aglomerados urbanos⁶³; (ii) as ECCs devem cumprir algumas **funções básicas** (assegurando a “comodidade dos passageiros” e a “coordenação modal” – modos ferroviário e fluvial), devendo a sua **localização** “aproximar-se tanto quanto possível do núcleo urbano”, devendo ser assegurada a ligação entre “os transportes urbanos e as carreiras extra urbanas”; (iii) no que respeita à **propriedade das ECC**, dispõe o n.º 2 do artigo 7.º do diploma que o estabelecimento do ECC é “propriedade privada” (a) da pessoa coletiva de direito público que o construiu ou adquiriu (ou para quem reverteu); (b) da entidade concessionária (durante o período da “concessão”); e (c) da entidade particular que o construiu / adquiriu (uma vez reconhecido que se trata de uma ECC).

No que respeita às **modalidades de gestão**, as ECC podem ser (i) geridas diretamente pelo Estado ou pela autarquia local (através de um serviço municipalizado) ou (ii) indiretamente, em **regime de concessão**, por “sociedade da economia privada” (que pode, nos termos do regime, ter uma participação pública). Note-se que o regime foi construído numa ótica de subsidiariedade da iniciativa pública a gestão direta pelo Estado ou pela autarquia local apenas quando as entidades que podem propor-se à concessão (basicamente operadores de transportes) não estejam nela interessadas ou quando tiver havido lugar a decisão pública negativa da entidade competente (o Ministro das Comunicações) sobre a atribuição da concessão. Por outro lado, a gestão direta pelo Estado apenas poderia ter lugar, caso a Câmara Municipal interessada deliberar não tomar a seu cargo a ECC.

Prevê-se ainda, nesta legislação, a possibilidade de atribuição de “**assistência financeira e técnica**”, por parte do Estado, encontrando-se o processo de concessão de

⁶² Todos publicados no Diário do Governo.

⁶³ Ainda que se admita que, por razões fundamentadas, o Ministro das Comunicações poderia autorizar mais do que um ECC num dado aglomerado urbano e dispensar (podendo delegar essa competência no DGTT) os operadores de usarem aquela ECC relativamente a algumas das suas carreiras.

construção/exploração de uma ECC sujeita a requerimento, seguido de processo administrativo.

Uma nota no que se refere à **composição do capital da sociedade concessionária do interface de transportes (ECC)** – nos termos do n.º 1 do Artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 170/71, a entidade concessionária, que deve ser constituída sob a forma de sociedade comercial, na qual possam participar “todos os transportadores interessados, entre os obrigatoriamente utentes da ECC”. Por outro lado, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, “poderão participar no capital da sociedade concessionária, a empresa concessionária dos transportes ferroviários ou as empresas exploradoras de transportes fluviais, sempre que o estabelecimento de uma ECC seja comum ou contíguo a uma estação ferroviária ou fluvial, respetivamente, bem como as entidades exploradoras dos transportes coletivos urbanos”.

Por seu turno, a **Portaria n.º 410/72**, que tem por base legal os normativos anteriores, aprova (a) o Caderno de Encargos-Tipo de construção/exploração de ECC; (b) o Caderno de Encargos-Tipo da Exploração de ECC; e ainda (c) o Regulamento de exploração-tipo da ECC – nos termos do Artigo 5.º deste normativo há uma referência às **questões de acesso**, estabelecendo-se que a “direção da ECC regulará a repartição dos serviços, de modo e evitar, nomeadamente, situações de vantagem concorrencial para qualquer transportador, quando dois ou mais sirvam os mesmos destinos, com os mesmos horários ou horários próximos”.

Em 1996 foram estabelecidas, em Despacho Normativo (cfr. **Despacho Normativo n.º 23-A/96**, de 17 de julho), as **normas de financiamento** referentes às normas de financiamento aplicáveis à execução de empreendimentos relativos a CCT, assim como de outras infraestruturas destinadas a assegurar a melhor articulação intermodal e a melhoria da circulação viária e pedonal.

Entretanto, a legislação foi evoluindo, *absorvendo* as reformas institucionais que tiveram lugar no setor dos transportes: (i) já a **Lei n.º 159/99**, de 14 de setembro⁶⁴ cometa aos Municípios responsabilidades no domínio dos transportes (nas quais, naturalmente se inserem as **responsabilidades de planeamento e gestão de interfaces no território concelhio**); (ii) a **Lei n.º 75/2013**, de 12 de Setembro,⁶⁵ deve ser lida como incluindo essas atribuições/competências, as quais podem ser exercidas nos modelos de delegação e partilha legalmente previstos (nomeadamente tendo em conta o papel de entidades supramunicipais); (iii) por outro lado, a **Lei n.º 52/2015**, de 9 de junho (que aprova o RJSPTP), estabelece o regime aplicável ao planeamento, organização, operação, atribuição, fiscalização, investimento, financiamento, divulgação e desenvolvimento do serviço público de transporte

⁶⁴ Que estabelecia o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

⁶⁵ a nova Lei das Autarquias Locais, que concretiza, afinal, o processo de descentralização e a transferência de atribuições/competências para as Autarquias Locais/Municípios em matéria de mobilidade e transportes.

de passageiros nos modos rodoviário, fluvial e outros sistemas guiados, incluindo o regime de obrigações de serviço público e respetiva compensação - o RJSPTP completa o processo de **descentralização de competências** e estabelece que, para prossecução das suas atribuições, as autoridades de transporte de nível local, *i.e.* Áreas Metropolitanas, Comunidades Intermunicipais e Municípios possuem competências no que respeita à “organização, planeamento, desenvolvimento e articulação das redes e linhas de serviço público de transporte de passageiros, **bem como dos equipamentos e infraestruturas a ele dedicados**”.

Ou seja, do ponto de vista jurídico – e independentemente do “modelo” estabelecido pelos normativos dos anos 70 do século passado, que se mantém em vigor, a **competência para planeamento, organização, desenvolvimento e articulação de infraestruturas dedicadas ao serviço público do transporte de passageiros cabe, *prima facie*, às “Autoridades de Transporte Locais”, no âmbito dos seus territórios e tendo em conta os modelos através dos quais decidiram exercer as suas competências no âmbito do novo Regime (*máxime* modelos de delegação e partilha de competências através de contratos interadministrativos).**

3.3 Algumas questões sobre *Interfaces de Transportes*

A realidade factual comprova que a questão das *interfaces* de transportes é complexa e comporta uma elevada concertação dos interesses dos vários agentes envolvidos.

Várias referências técnicas, nacionais e internacionais⁶⁶ designam *interface* como o **espaço físico onde é efetuada a transferência/transbordo de passageiros entre diversos modos de transporte ou entre veículos do mesmo modo, numa mesma viagem**, fazendo parte integrante do sistema de transportes intermodal.

Os *interfaces* desempenham um papel determinante no funcionamento do sistema intermodal e devem garantir que a ligação entre os diversos modos de transporte se processa (i) de forma acessível e promotora da inclusão; (ii) de forma rápida e sem perdas de tempo significativas nos transbordos; (iii) em condições de conforto e de segurança para os passageiros. Para que estas características ocorram é necessário que a conceção / desenho de um *interface* assegure uma completa integração entre os modos presentes, *i.e.* interoperabilidade a nível físico, horário, tarifário e informativo.

⁶⁶ ⁶⁶ Sobre características técnicas de interfaces de passageiros, ver Pacote da Mobilidade do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, 2011, brochuras técnicas.
http://server109.webhostingbuzz.com/~transport/conferenciamobilidade/pacmob/interfaces_tpassageiros/Interfaces_de_transportes_de_passageiros_Marco2011.pdf

Também do ponto de vista das **entidades intervenientes** o planeamento (e gestão) de um *interface* de transportes é complexo e compósito. Inclui o **Governo** (entidade que define as políticas públicas, responsável pela promoção de programas de desenvolvimento e investimento e ainda pela gestão e planeamento / financiamento de infraestruturas estruturantes), os **Operadores de Transportes** (principais intervenientes numa *interface* enquanto fornecedores de serviços de transportes), as **Autoridades de Transportes Locais** (incluindo as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, as CIMs e os Municípios), as **Entidades Gestoras da interface**; as **Entidades Gestoras de aspetos específicos** e ainda outros **Stakeholders** (agentes económicos e culturais).

No caso específico das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (AML e AMP), recorda-se que as mesmas sucederam, nos termos da lei (Lei n.º 52/2015), às atribuições e competências das extintas Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e Porto. Nesse sentido, compete às AMs, (i) a coordenação do ordenamento, organização e exploração (mediante delegação nos Municípios ou concessão a terceiros) dos *interfaces* de âmbito metropolitano; (ii) propor e aplicar os princípios e regras tarifárias dos *interfaces*. Por outro lado, os Municípios asseguram um papel fundamental na definição de políticas de ordenamento do território e de planeamento urbanístico, sendo responsáveis pelos planos municipais de ordenamento do território. O PDM (Plano Diretor Municipal) define no seu conteúdo material a identificação das “*redes urbanas e viárias de transportes*”, e conseqüentemente, a reserva de espaço para instalação de novos *interfaces*. Nos termos do quadro legal em vigor (mesmo com a interpretação atualista *supra* referenciada), os Municípios (fora das Áreas Metropolitanas) são responsáveis pelo desenvolvimento, projeto e construção de *interfaces*, pela respetiva exploração, gestão e manutenção que poderão **concessionar** a outras entidades.

No quadro da legislação / regulamentos em vigor, há ainda que ter em conta a prática seguida pela Administração Central, nomeadamente no que se refere à **prestação de colaboração e assistência técnica e financeira às Autarquias Locais**. O quadro mais recente, data de 1996 (*cf.* Despacho Normativo n.º 23-A/96), e estabelece as regras aplicáveis à participação financeira, por parte da Administração Central a determinados equipamentos “*locais*” (incluindo *interfaces* de transportes, vulgo EECs/CCTs).

O **financiamento** (*inter alia*, de obras de construção das referidas infraestruturas) era geralmente assegurado através de receitas oriundas do Orçamento de Estado (receitas gerais), sendo sujeitas à apresentação de candidaturas e celebração de **contrato de assistência técnica e financeira** (Estado/IMT, I.P.-Município). Esta prática foi seguida pela

Administração Central (através do IMT, I.P.) a até cerca de 2010⁶⁷. Ou seja, independentemente de investimentos posteriores em *interfaces* de transportes (que tenham tido lugar e sido financiados pelas Autarquias Locais e /ou por entidades privadas, incluindo operadores de transportes), a tipologia de investimentos leva ao quadro *infra* apresentado, no que respeita à propriedade e gestão de infraestruturas de apoio a transporte público de passageiros (Interfaces).

	Propriedade	Gestão	Financiamento
Infraestrutura de apoio ao TP	Municipal	Municipal	Financiamento ao abrigo do Despacho Normativo 23-A/96 (Regulamento de exploração aprovado pela Ex-DGTT)
		Concessão de exploração ao 1 operador de TP	
	Privada	Privada	Não financiadas pela administração central

Uma parte dos referidos *Interfaces* de transportes é gerida, em **regime de “concessão”**, nos termos da legislação aplicável, por operadores de transportes.

A prática em vigor ditava que os processos de candidatura a financiamento de ECCs/CCTs (financiamento a conceder por parte da Administração Central aos Municípios) deveriam ser acompanhados de um “*Parecer dos Operadores de Transporte relativamente à localização do empreendimento e o interesse em utilizar as instalações a eles destinadas, previstas no estudo prévio*”. De acordo com informações recolhidas⁶⁸, em alguns casos, embora a infraestrutura fosse “*propriedade privada*”, as Câmaras Municipais estabeleciam contactos informais de modo garantir que, caso existisse mais do que um operador de transportes, todos tivessem acesso à ECC/CCT.

Em suma – os *Interfaces* de transportes (mais concretamente, as ECCs/CCTs), resultam de um quadro jurídico desatualizado, que foi sofrendo *inputs* de atualização através da evolução da legislação, quer relativa à descentralização de atribuições e competências em matéria de mobilidade e transportes, quer a aprovação do ainda recente RJSPTP. Muitas das questões relativas ao estabelecimento de regras claras sobre o acesso equitativo e não discriminatório a essas infraestruturas resultam de práticas seguidas pela Administração Central e pelas Autarquias Locais, num contexto que ainda não implicava - como agora implica - a abertura, em modo concorrencial, do mercado dos serviços de transporte público de passageiros.

⁶⁷ Fonte, IMT, I.P.

⁶⁸ Fonte IMT, I.P.

3.4 Do direito europeu e sua influência na questão dos *Interfaces de transportes*

Também o **direito europeu** deve ser considerado na análise desta matéria.

As infraestruturas de transporte – máxime *interfaces*⁶⁹ - devem ser colocadas à disposição de todos os concorrentes (no âmbito de um procedimento de contratação de serviços de transporte público de passageiros), em igualdade de circunstâncias, incluindo-se nessa tipologia os abrigos de paragem, os terminais rodoviários e os PMO (Parques de Manobras e Oficinas), quando estes pertencem à Autoridade de Transportes.

A principal ideia a reter é a seguinte: **caso a Autoridade de Transportes venha a requerer, no concurso público, a utilização de terminais rodoviários, deve assegurar-se que tal requisito não constitui uma “barreira à entrada” de novos concorrentes/operadores** (para além do “operador incumbente”).

As questões jus concorrenciais relativas ao **acesso a infraestruturas essenciais** têm sido objeto de debate na literatura especializada (em particular no domínio das infraestruturas associadas a serviços de transporte), bem como de desenvolvimento nos normativos europeus (*máxime* Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia/TFUE, Artigo 102.º, proibição de abuso de posição dominante⁷⁰) e na Jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia/TJUE.

Também no direito jus concorrencial nacional – *cf.* Regime Jurídico da Concorrência/RJC⁷¹ - estabelece a proibição da exploração abusiva, por uma ou mais empresas, de uma posição dominante no mercado nacional ou numa parte substancial deste, sendo que pode ser considerado abusivo, nomeadamente, ***“recusar o acesso a uma rede ou a outras infraestruturas essenciais por si controladas, contra remuneração adequada, a qualquer outra empresa, desde que, sem esse acesso, esta não consiga, por razões de facto ou legais, operar como concorrente da empresa em posição dominante no mercado a montante ou a jusante, a menos que esta última demonstre que, por motivos operacionais ou outros, tal acesso é impossível, em condições de razoabilidade”***.

⁶⁹ O Regulamento 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro (art. 3.º, al. m)), define terminais como: “um terminal dotado de pessoal em que, de acordo com o percurso determinado, está prevista a paragem de um serviço regular para o embarque ou desembarque de passageiros, equipado com instalações tais como balcões de registo, sala de espera ou bilheteira.”

⁷⁰ O conceito de posição dominante não está expressamente definido no Tratado, pelo que a sua construção tem sido feita ao longo do tempo pela doutrina, Comissão Europeia (CE) e Tribunal de Justiça (TJ), sendo que no caso, por exemplo, da *United Brands* o TJ estabeleceu que a posição dominante de uma empresa “diz respeito a uma posição de poder económico detida por uma empresa que lhe permite afastar a manutenção de uma concorrência efetiva no mercado em causa e lhe possibilita comportar-se, em medida apreciável, de modo independente em relação aos seus concorrentes, aos seus clientes e, finalmente, aos consumidores.” (Fonte: Cf. Acórdão do TJ de 14/02/78, *United Brands/Comissão*, Proc. 27/76).

⁷¹ Aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 08 de maio.

De um modo geral, a questão de **acesso a infraestruturas essenciais na área dos transportes**, tem sido tratada no caso acesso a grandes infraestruturas para serviços em rede (v.g. *acesso a terminais portuários, infraestruturas aeroportuárias e ferroviárias*). No entanto, a literatura especializada tem vindo a apontar casos relacionados com o **acesso a terminais rodoviários** (*casos em que esse acesso, ainda que não sendo negado pelo operador incumbente a outros operadores, implicava formas subtis ou “secundárias” de abuso de posição dominante, com iguais prejuízos para as empresas e para os consumidores*)⁷².

A questão da verificação (ou não) do abuso de posição de dominante⁷³ em potenciais restrições de acesso a uma infraestrutura essencial (a qual deve ser definida), passa por uma série de análises (ou testes).

As questões **do acesso** tornam-se mais relevantes (*do ponto de vista de promoção/defesa de uma concorrência não falseada tendo em conta a proibição de abuso de posição dominante no mercado*) quando (i) a falta de acesso a uma determinada infraestrutura determine uma desvantagem – aumento substancial de custos para quaisquer fornecedores; (ii) a referida falta de acesso possa afetar os consumidores (no caso, os passageiros); (iii) a capacidade seja limitada; (iv) a infraestrutura não possa ser expandida num curto espaço de tempo (...); (v) o acesso à infraestrutura não dê lugar a economias de escala ou gama incontestáveis; (vi) uma redistribuição /realocação da capacidade existente seja desejável, do ponto de vista da concorrência, favorecendo os consumidores (passageiros)⁷⁴.

Ora, esta doutrina (e as suas declinações) pode não se apresentar como o instrumento regulatório mais prático e/ou eficaz, para assegurar o acesso não discriminatório a terminais rodoviários no mercado nacional dos serviços públicos do transporte de passageiros (**mercado cujo paradigma está em mutação, sendo a primeira vez que se aplica um cenário concorrencial como modelo de atribuição dos referidos serviços**) – em primeiro lugar, porque se trata de uma doutrina muito sedimentada (e complexa, do ponto de vista da análise económica e jurídica, implicando uma multiplicidade de “testes”); em segundo lugar,

⁷² Por exemplo, imposição aos outros Operadores de uso de um determinado de sistema de bilhética e retenção (ou atraso) na distribuição das receitas tarifárias – acesso aos serviços do Terminal Rodoviário de Tallin (Estónia), 1997 – in OECD Policy Roundtables.

⁷³ A jurisprudência defende a existência de dois tipos de abuso: abuso por exclusão e por exploração. No caso *United Brands*, o TJ definiu o abuso de exploração como a prática em que “empresa em posição dominante utilizou as possibilidades que resultam dessa posição para obter vantagens comerciais que não teria podido obter face a uma concorrência normal e suficientemente eficaz”. (Cf. Acórdão *United Brands /CE*).

A definição de abuso por exclusão foi expressamente consagrada no caso *Hoffmann-La Roche*, assim, “a **exploração abusiva é uma noção objectiva que abrange os comportamentos de uma empresa em posição dominante susceptíveis de influenciar a estrutura de um mercado no qual, precisamente na sequência da presença da empresa em questão, o grau de concorrência já está enfraquecido e que têm como consequência impedir, através de meios diferentes daqueles que regem uma competição normal de produtos ou serviços com base em prestações dos operadores económicos, a manutenção do grau de concorrência ainda existente no mercado ou o desenvolvimento desta concorrência**”. (Cf. Acórdão *Hoffman- La Roche*).

⁷⁴ Cfr. OECD, Policy Roundtables, Access to Key Transport Facilities, 2006.
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

porque muitas vezes a dimensão do mercado/serviços exige uma análise mais casuística, tendo em conta a realidade existente, sobretudo numa primeira fase em que se prevê a existência de uma “primeira geração de contratos de serviço público” que têm em conta as redes existentes (logo, os *interfaces* de transportes disponíveis e aptos a funcionar).

Se tivermos em conta a realidade existente em Portugal, verificamos que a maior parte das infraestruturas (**as quais serão essenciais se forem incluídas, pelas Autoridades de Transporte como fatores sujeitos à concorrência**) são detidas por entidades da esfera pública (no caso, as próprias Autoridades de Transportes – Autarquias Locais, em sentido lato - que também irão lançar e afinal adjudicar os serviços de transporte em causa).

No entanto, existem *Interfaces/Terminais* Rodoviários ora “concessionados” a operadores privados (que gerem o espaço, direta ou indiretamente) ou ainda, *Interfaces/Terminais* Rodoviários que são propriedade de operadores privados, muitas vezes afetos ao seu uso exclusivo.

Deve referir-se que a questão da “propriedade” (das infraestruturas) não é o fator mais importante – o que é, de facto crucial **é garantir acesso a essas infraestruturas, de modo equitativo, transparente e não discriminatório.**

Devemos ainda ter em conta a legislação europeia específica do setor dos transportes, em especial do setor do transporte rodoviário. De facto, a Comissão Europeia apresentou no “Pacote Legislativo” designado por “Pacote Rodoviário”, uma proposta de Regulamento que altera o Regulamento “Acesso ao Mercado (dos serviços de transporte em autocarro)⁷⁵”. Nesta proposta de Regulamento são abordadas as questões de **acesso não discriminatório a terminais rodoviários** (reconhecendo a sua especificidade face aos ferroviários). No Estudo de Impacto apresentado pela Comissão, a questão da igualdade de acesso a terminais coloca-se em todos os Estados-Membro da EU. Assim, a proposta consagra, no que a esta matéria diz respeito, **regras de igualdade de acesso, que exigem que os operadores e gestores de terminais facultem o acesso a transportadores que operam serviços regulares, de forma justa, equitativa e não discriminatória.**

Assim a Proposta de Regulamento acrescenta um novo Artigo 5.^o-A, que estabelece **as regras de acesso a terminais**. Em suma, (i) Os operadores de terminais devem conceder aos operadores (*transportadores*) o direito de acesso a terminais para efeitos de exploração

⁷⁵ ⁷⁵ A proposta de 2017 de alteração ao Regulamento (CE) n.º 1073/2009 que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado internacional dos serviços de transporte em autocarro, (ainda não aprovada) pretende garantir direitos de acesso aos terminais em condições justas, equitativas, não discriminatórias e transparentes para fins de exploração de serviços regulares internacionais e eventualmente nacionais. Segundo a proposta os operadores de terminais concedem aos transportadores o direito de acesso aos terminais em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes, devem procurar atender à totalidade dos pedidos de acesso, apenas recusando por motivos de falta de capacidade, devendo indicar quaisquer alternativas viáveis e deve proceder a consultas com todos os transportadores interessados a fim de tentar atender a um pedido. Das decisões cabe recurso para o regulador que pode adotar uma decisão fundamentada e vinculativa.

desses serviços regulares, incluindo quaisquer instalações ou serviços prestados nesses terminais em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes; (ii) Os operadores de terminais devem procurar atender à totalidade dos pedidos de acesso, a fim de assegurar a utilização otimizada dos terminais, sendo que os pedidos de acesso apenas podem ser recusados por falta de capacidade dos terminais; no caso de recusa de acesso, os operadores de terminais devem indicar alternativas viáveis; (iii) Mais – os operadores de terminais devem publicar e manter acessível informações sobre terminais (em duas ou mais línguas oficiais da UE), as quais incluem (i) lista dos serviços prestados e respetivos preços; (ii) regras de programação e repartição da capacidade; (iii) horários e repartição da capacidade. A proposta de Regulamento estabelece, ainda (*cfr. Artigo 5.º-B*), os **procedimentos para atribuição de acesso aos terminais**: (i) os operadores de transportes devem requerer aos “operadores de terminais” o acesso; (ii) caso o acesso não possa ser concedido, tal como solicitado no pedido, o operador do terminal deve proceder a consultas a todos os transportadores interessados, de modo a tentar atender o pedido; (iii) o operador do terminal toma uma decisão (fundamentada) relativamente a um pedido de acesso num determinado prazo (2 meses); (iv) os requerentes podem apresentar, junto do organismo regulador, recursos contra as decisões dos operadores dos terminais; (v) o regulador deve apresentar a sua decisão fundamentada sobre o recurso, sendo essa decisão vinculativa e prevendo-se a possibilidade de promover a sua execução através da aplicação de sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas.

Enquanto esta Proposta de Regulamento não é aprovada, é urgente e necessário refletir – a nível nacional, mas tendo em conta as “pistas” que nos são oferecidas pela legislação europeia em preparação - sobre as soluções a aplicar neste período que antecede o lançamento de procedimentos de contratação pública, por parte das Autoridades de Transporte Locais.

Uma questão que parece incontornável é que num mercado com as características do nacional (**no que respeita aos serviços de transporte rodoviário de passageiros - antes apenas submetidos à concorrência a uma escala municipal**) podem existir, para alguns operadores, aquilo que o TJUE tem classificado como uma “*vantagem concorrencial inerente*”⁷⁶, muitas vezes associada a “*operadores incumbente*” ou anteriormente encarregues da prestação de um determinado serviço. Para que essa “*vantagem concorrencial*” não viole o **princípio de igualdade de oportunidades** (corolário do princípio da igualdade) é necessário que, quando possível e adequado, se procurem “*neutralizar*” as vantagens desse operador.

⁷⁶ *Cfr.* Processo T-345/03 *Evropaïki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>

De acordo com a jurisprudência do TJUE, essa “*neutralização*”⁷⁷ apenas pode ocorrer **quando seja economicamente aceitável e quando não viole direitos, quer do operador atual, quer do eventual proponente (num concurso público).**

No caso concreto, para garantia de acesso equitativo e não discriminatório a ECCs/CCTs (Terminais Rodoviários), quando os mesmos sejam incluídos e valorizados num determinado caderno de encargos, num procedimento de contratação pública para atribuição de serviços de transporte público de passageiros, as Autoridades de Transporte competentes devem procurar, na medida do possível, “neutralizar” as vantagens concorrenciais e criar um *level playing field*.

Na eventualidade de os terminais/*interfaces* serem detidos (em sentido lato) pela entidade adjudicante não se suscitarão problemas de maior, mas caso sejam propriedade do operador incumbente, contingentemente terá de existir uma articulação prévia entre a autoridade de transportes e o gestor do terminal no sentido de serem definidas regras de acesso a qualquer operador àquelas instalações, independentemente de quem venha a ser adjudicatário, formalizando-se/contratando as condições de utilização.

Recordando o que foi dito é possível apresentar a seguinte **síntese conclusiva**:

- O atual contexto temporal – período de capacitação das Autoridades de Transportes locais e preparação dos procedimentos de contratação pública, no contexto do Regulamento e do RJSPTP (que exige que os serviços de transporte público de passageiros tenham sido submetidos à concorrência até 3.12.2019) – exige ponderação **sobre** o quadro legislativo relativo a *interfaces* de transportes⁷⁸;
- Ainda que o regime jurídico “global” resultante dos diplomas dos anos 70 do século passado – que serviu como enquadramento aos atuais *interfaces* de transportes, vulgo ECC/ECC – possa não constituir, em si mesmo, nesta fase, um entrave ou “barreira à entrada” de novos operadores, é necessário considerar alguns aspetos-chave que podem recomendar intervenção legislativa, no sentido da sua revisão e adequação ao atual quadro;
- De facto, há que ter em conta que o acesso transparente, equitativo e não discriminatório a essas infraestruturas constitui um elemento fulcral para a concretização de um novo mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros de acordo com o modelo da “concorrência regulada”;

⁷⁷ Cfr. mesmo Acórdão.

⁷⁸ Sem prejuízo de reflexão sobre o modelo que se pretende implementar no futuro e qual a sua tradução regulamentar e / ou normativa.

- Essas infraestruturas serão consideradas “essenciais” quando incluídas, pelas entidades adjudicantes (Autoridades de Transportes locais), nos procedimentos de contratação pública em preparação e quando sejam valorizadas do ponto de vista concorrencial (devendo, nesse caso, ser garantido o referido acesso equitativo, transparente e não discriminatório);
- Nesses casos, há que garantir que as eventuais “vantagens concorrenciais inerentes” (assacáveis ao “operador incumbente”, quer seja gestor ou proprietário de um determinado *interface*) possam ser mitigadas e/ou “neutralizadas”, na medida do possível e desde que a referida mitigação/neutralização seja economicamente aceitável e não viole direitos, quer do operador atual, quer do eventual proponente (num concurso público);
- A tipologia nacional dos *interfaces* de transporte (modo rodoviário – ECC/CCT) implica distinções (i) quanto à sua propriedade (as referidas infraestruturas integrar o domínio privado municipal ou ser propriedade privada); (ii) quanto ao modelo de gestão (este pode ser “municipal”, por exemplo através de um serviço e/ou empresa municipal, pode ser “delegada” pelo Município num operador privado e/ou “privada”, nomeadamente quando as infraestruturas sejam da propriedade do Operador e se destinem ao seu uso exclusivo); e (iii) quanto ao financiamento (sendo possível distinguir as infraestruturas que foram objeto de financiamento por parte da Administração Central e que normalmente são propriedade do Município, ainda que possam ser geridas diretamente ou em modelo de gestão delegada⁷⁹, daquelas que são puramente privadas, quer quanto à propriedade, quer quanto à gestão e que não foram objeto de qualquer subsídio pública);
- No entanto, como já referimos, a questão da propriedade não é a pedra de toque da distinção – de facto, se um determinado *interface* de transporte é essencial, a determinação de regras relativas ao respetivo acesso devem ter em conta elementos de ponderação que evitem situações de potencial abuso.

3.5 Principais Recomendações

Do ponto de vista da regulação e da promoção e defesa da concorrência não falseada (incluindo eventuais situações de abuso de posição dominante) **a AMT recomenda, desde já, que as Autoridades de Transportes, na preparação dos concursos e procedimentos**

⁷⁹ Financiamento ao abrigo do Despacho Normativo n.º 23-A/96 e Regulamento de Exploração aprovado pelo IMT, IP (ex-DGTTF e IMTT, IP).

de contratação pública no mercado do transporte público de passageiros (na aceção do Regulamento e do RJSPTP):

- (A) Ponderem as questões relativas à existência de possíveis “vantagens concorrenciais inerentes” de “operadores incumbentes” (as concessionárias de terminais/ECCs) e procurem, na medida do possível, adotar medidas que possam mitigar e/ou neutralizar essa(s) vantagem(ns), desde que a referida mitigação/neutralização seja economicamente aceitável e não viole direitos, quer do operador atual, quer do eventual proponente (num concurso público);
- (B) Assegurem que a inclusão de determinado *interface* de transportes num procedimento de contratação (e sua valorização concorrencial) não constitui uma forma de falsear a concorrência, potenciando qualquer tipo de vantagem ao operador incumbente (ou àquele que vinha assegurando a operação e gestão do referido *interface*) e violando o princípio da igualdade de oportunidades.

Do ponto de vista de possível intervenção normativa no regime jurídico dos *Interfaces* de Transportes/ECC, a AMT recomenda:

- (A) Que a revisão desse regime (revogação do Decreto-Lei n.º 170/71, do Decreto 172/71 e da Portaria n.º 410/72, **reformulando** o regime legal base⁸⁰) possa enfatizar o **regime de gestão delegada** (nomeadamente através do regime da **concessão**) dessas infraestruturas, assumindo como entidades concedentes as **autoridades de transportes locais**, nos termos e para os efeitos do RJSPTP e da Lei 75/2013;
- (B) Que a **atribuição da gestão de Interfaces** (em **modelo concessório**) seja feita através de **procedimento de contratação pública (concurso público)**, baseado em critérios transparentes e não discriminatórios, ao mesmo tempo que é estabelecido um **regime transitório** para os atuais *interfaces* de transportes (vulgo ECC/CCT) já concessionados;
- (C) Na reformulação do regime, deve ser tido em conta (como salienta o Relatório AdC/OCDE) que a atual **integração vertical** da sociedade concessionária/gestora de um determinado *interface* /ECC (cujo capital é detido pelas empresas transportadoras que operam linhas não urbanas de transporte rodoviário de passageiros) possa constituir uma **barreira no acesso** a esse *interface*/ECC por outras empresas transportadoras que não participem na estrutura acionista dessa sociedade

⁸⁰ E eliminando referências históricas e datadas, que dificultam a compreensão dos conceitos base dos diplomas, ainda que com todos os esforços de uma interpretação atualista.

concessionária – por exemplo, a sociedade concessionária/ gestora (detida por transportadores de carreiras não urbanas) poderia colocar dificuldades no acesso (por parte de outros transportadores concorrentes) a lugares de estacionamento (terminais/cais) em horas de ponta/congestionamento ou ainda dificuldades no acesso ao sistema de bilhética. As entidades concessionárias/gestoras do *interface*/ECC poderiam ainda (neste modelo de integração vertical) colocar outros entraves ao acesso e permanência de eventuais concorrentes (por exemplo, cobrando tarifas mais elevadas). Estas situações são particularmente sensíveis nos Municípios onde apenas existe uma infraestrutura / *interface* disponível. Nesse sentido, concorda-se com a Recomendação constante do Relatório AdC/OCDE em referência, nos termos da qual **a nova legislação deve abolir este modelo de “integração vertical”** – caso subsistam casos de concessionários/gestores de *interfaces*/ECC ainda conformados com este modelo, as respetivas “concessões” devem ser revistas, de modo a assegurar mecanismos de acesso (equitativo, transparente e não discriminatório) a todos os operadores (incluindo operadores de carreiras regulares e operadores de “serviços Expresso ou de longa distância”), de modo a evitar práticas restritivas da concorrência relativas a outros transportadores/operadores que não integrem o capital social da “concessionária” do *Interface*/ECC (regras sobre esta matéria poderiam ser previstas num **regime transitório** sobre as atuais concessões de interfaces/ECC);

- (D) Que o prazo das **novas concessões de interfaces** (sobretudo perante infraestruturas novas) respeite os limites estabelecidos na legislação nacional e europeia em matéria de contratação pública, sobretudo no que se refere ao **prazo das concessões** (prazo necessário a acomodar a amortização do investimento efetuado pelo concessionário e uma adequada remuneração do capital investido⁸¹) – de salientar que o atual regime não consagra qualquer prazo limite para esta concessão de interfaces/ECCs, sendo as atuais “concessões” renováveis automaticamente, na maior parte dos casos;
- (E) Que seja dada especial atenção à figura do “**Gestor do Interface**” e que possa ser acolhido um **mecanismo de regulação de acesso ao Interface**, inspirado na nova “*Proposta de Regulamento Acesso ao Mercado dos Serviços de Transporte em Autocarro*” (incluído no “Pacote Rodoviário”). De notar que a principal responsabilidade nas decisões sobre acesso ao interface e alocação da sua capacidade é do **Gestor do Interface**. Apenas no caso de existirem decisões não fundamentadas, potencialmente discriminatórias (ou falta de decisão) sobre essas matérias poderá haver lugar a recurso para o Regulador (no caso, para a AMT).

⁸¹ Nos termos da “Diretiva Concessões” transposta para o Código dos Contratos Públicos (CCP).
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

Adicionalmente, recomenda-se:

- (F) Que o Estado em sentido lato (nomeadamente através da Administração Central, IMT, I.P.) na eventual concessão de qualquer tipo de financiamento / apoio /subvenção à construção de novos *interfaces* de transportes, tenha em conta o enquadramento jusconcorrencial em matéria de Auxílios de Estado;
- (G) Que o Estado (Administração Central) e as Autoridades de Transportes Locais colaborem no sentido de mapear e manter atualizada dados sobre as infraestruturas de transportes existentes, de modo a conferir um quadro estável que potencie o investimento e que forneça informação a todos os agentes do Ecosistema (investidores, operadores, passageiros) sobre essas infraestruturas e respetivo enquadramento.

4. Direitos dos passageiros⁸²

As políticas públicas, nacionais e europeias, são “guiadas” pelo objetivo de assegurar que **os passageiros detêm um nível mínimo de proteção**, designadamente através da existência de regras claras e transparentes associadas a um **contrato de transporte**, que consubstancia o instrumento jurídico necessário para assegurar a certeza jurídica das relações entre o operador e os passageiros e, do mesmo passo, mitigar o tradicional desequilíbrio entre as respetivas posições jurídicas.

Tais objetivos de transparência são transversais a diversos aspetos da disponibilização de serviços de transporte público de passageiros, com uma especial relevância no que se refere ao sistema tarifário, tendo em conta que:

- É com a aquisição de títulos de transporte, pagando a respetiva tarifa, que o passageiro se vincula ao contrato de transporte;
- A vinculação a determinadas regras exige a sua previsão, em termos claros, vinculativos e públicos;
- A complexidade associada ao sistema tarifário, com a sua multiplicidade de títulos e tarifas de transporte, bem como diversos suportes físicos (cartões) ou desmaterializados (telefones por exemplo), nem sempre imediatamente perceptíveis, exigem uma maior transparência na elaboração e divulgação de regras de utilização e prestação de serviços, sobretudo quando estão em causa diversos operadores e sistemas intermodais.

⁸² Relatório de Ação de Diagnóstico quanto à Divulgação de Condições Gerais de Prestação e utilização de Serviços de Transporte Público de Passageiros publicado no site da AMT. <http://www.amt-autoridade.pt/gestao-do-conhecimento/conhecimento-transversal/relatorios>

No que se refere especificamente ao *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, o **contrato de transporte** pode assumir diversas formas, designadamente através de **cláusulas contratuais gerais**, que disciplinam a relação entre o operador e o passageiro, e que implicam a mera adesão deste, designadamente quando adquire um título de transporte.

No rigor dos princípios, entende-se por:

- **«Contrato de transporte»**, o contrato a título oneroso ou gratuito, celebrado com um operador de transporte público em que este se obriga a prestar ao passageiro, mediante título de transporte válido ou outro meio de prova, o serviço de transporte desde o local de origem até ao local de destino;
- **«Condições gerais de transporte»**, as condições definidas pelo operador que, com a celebração do contrato de transporte, se tornam parte integrante do mesmo;
- **«Título de transporte»**, o documento emitido pelo operador ou por outrem com autorização do operador, em suporte de papel ou outro, que confirma o contrato de transporte.

Ou seja, as regras em causa consubstanciam o **vínculo contratual que é estabelecido entre o operador de transportes ou de bilhética e o passageiro**, e não entre o operador e o concedente ou entidade pública competente, que, neste caso, assume normalmente a forma de contrato de concessão ou de serviço público.

Apesar de conceitos distintos, tal não significa que não possa existir coincidência de disposições constantes no contrato de transporte/condições gerais do transporte e as disposições no contrato de concessão e/ou contratos de serviço público, designadamente se nestes últimos as partes pretenderem assegurar, a título de obrigações de serviço público, garantias de cumprimento de direitos dos passageiros.

Antes de mais, o **Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro**, com a última alteração promovida pelo **Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro**, institui o regime jurídico das cláusulas contratuais gerais, ou seja, as cláusulas de carácter contratual elaboradas sem prévia negociação individual, que proponentes ou destinatários indeterminados se limitam, respetivamente, a subscrever ou aceitar, não podendo influenciar o seu conteúdo.

Aquele diploma estabelece diversas obrigações transversais, tais como: (i) A sua comunicação aos aderentes, de forma integral, adequada, sem ambiguidades e com antecedência, sem prejuízo da prestação dos esclarecimentos que sejam solicitados; (ii) Proibição de cláusulas que limitem de forma ilegítima a responsabilidade do operador quanto ao serviço prestado, a rescisão contratual ou a respetiva compensação (quando a ela haja

lugar); (ii) Proibição de prazos ou procedimentos excessivos que limitem exercício de direitos ou cumprimento de obrigações.

Por outro lado, a **Lei n.º 24/96, de 31 de julho**, com a última alteração emergente da **Lei n.º 47/2014, de 28 de julho**, que estabelece o **Regime Legal Aplicável à Defesa dos Consumidores**, inclui extensas regras relativas à necessidade de informação detalhada, clara, objetiva e adequada ao consumidor quanto ao serviço adquirido, suas características e condições de utilização, bem como quanto às consequências legais da falta de informação, informação insuficiente, ilegível ou ambígua que comprometam a utilização adequada do bem ou do serviço.

Também a **Lei n.º 52/2015**, sem prejuízo das disposições constantes em contratos de serviço público quanto a direitos dos passageiros e qualidade do serviço, prevê, no capítulo dedicado aos **“Títulos e Tarifas de Transportes”**, a necessidade de estabelecimento de regras gerais relativas à definição dos títulos e tarifas de transporte a disponibilizar em determinado serviço público de transporte de passageiros, bem como a definição das regras específicas aplicáveis aos sistemas de transportes inteligentes, designadamente à gestão do sistema de bilhética, à disponibilização aos utilizadores de cartões de suporte e distribuição da respetiva receita e à recolha, disponibilização e tratamento de informação.

No anexo ao referido diploma também se estabelece que os **níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros** são definidos através de diversos critérios, entre eles o nível de informação prestada sobre o serviço público de transporte de passageiros disponível.

Considera-se assim que, como nível mínimo de serviço público de transporte de passageiros, deve ser divulgada ao público, na *Internet* e por meio de diagramas em todos os pontos de acesso à rede, informação detalhada sobre as características do serviço público de transporte prestado incluindo:

- O serviço público de transporte de passageiros, percurso, paragens com identificação dos interfaces e horários, com identificação do ponto de acesso em que se encontra;
- Que permita, quando aplicável, uma fácil leitura da rota e horários para acesso à sede de concelho e à cidade de referência, incluindo transbordos e modos de transporte a utilizar para o efeito;
- Sobre as tarifas e títulos de transportes disponibilizados no percurso em causa e/ou na área geográfica em que se insere, incluindo de outros modos de transporte com

o qual seja efetuado interface, bem como as condições de acesso a bonificações e descontos;

- Sobre os direitos dos passageiros nos vários modos de transporte, bem como dos deveres a observar e as cláusulas contratuais gerais aplicáveis ao contrato de transporte entre o operador de transportes e o passageiro.

Acresce ainda que existe um **enquadramento legislativo específico para os direitos dos consumidores** no âmbito do *Ecossistema*. A saber:

- **Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março**, alterado pelo Decreto-Lei n.º 35/2015, de 6 de março, que estabelece as condições que devem ser observadas no **contrato de transporte ferroviário de passageiros**, conformando as regras nacionais que regulam o contrato de transporte ferroviário de passageiros com as disposições do Regulamento (CE) n.º 1371/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro;
- **Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro**, que estabelece as condições que devem ser observadas no **contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares**, bem como o regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro;
- **Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro**, que assegura a execução na ordem jurídica interna das obrigações decorrentes do Regulamento (CE) n.º 261/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, relativo aos **direitos dos passageiros dos serviços de transporte marítimo e por vias navegáveis interiores**.

Segundo aqueles diplomas constituem obrigações do operador, no âmbito do contrato de transporte, designadamente:

- Publicitar os preços e horários, de forma clara e acessível, nos locais de venda ao público dos títulos de transporte e nos respetivos sítios na *Internet*;
- Emitir o título de transporte ao passageiro, num dos suportes admitidos pela lei;
- Publicitar os direitos e obrigações estabelecidos naqueles diplomas e nas condições gerais de transporte, quando aplicável;
- Divulgar os vários canais de vendas dos títulos de transporte, bem como os locais de venda dos mesmos;

- Assinalar, devidamente, os lugares reservados, por ordem prioritária, destinados a pessoas com mobilidade condicionada, grávidas e pessoas com crianças de colo;
- Disponibilizar o livro de reclamações, nos termos da lei e do Regulamento;
- Identificar os colaboradores da empresa, devendo estes proceder com urbanidade para com os passageiros;
- Prestar aos passageiros todo o auxílio de que careçam, tendo especial atenção com as crianças, as pessoas com mobilidade condicionada e os idosos.

O operador pode ainda definir condições gerais de transporte específicas relativas ao serviço público de transporte de passageiros por si efetuado, desde que não contrariem o disposto naqueles diplomas, na demais legislação nacional e europeia aplicável, bem como no regime jurídico das cláusulas contratuais gerais, ou na Lei de Defesa do Consumidor, sendo que aquelas condições estão sujeitas a prévia aprovação das entidades públicas competentes referidas nos diplomas citados.

Tal como decorre do já referido, poderá existir coincidência de disposições constantes do contrato de transporte e das condições gerais do transporte e disposições de contratos de concessão e/ou contratos de serviço público, designadamente se nestes últimos as partes pretenderem assegurar, a título de obrigações de serviço público, garantias de cumprimento de direitos dos passageiros.

Por outro lado, tendo em conta (i) As alíneas a) e m) do n.º 1 e a alínea k) do n.º 2, ambos do artigo 5.º e o n.º 4 do artigo 38.º do **Decreto-Lei n.º 78/2014**, de 14 de maio, estabelecem como atribuições da AMT a promoção da defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade; (ii) Os pontos v) e vi) da alínea c) do n.º 2 e a parte final do artigo 19.º da **Decreto-Lei n.º 11/2014**, de 22 de janeiro, que referiam a proteção dos direitos dos utilizadores como competência do IMT, I.P. foram precisamente revogados pelo artigo 7.º da parte preambular do **Decreto-Lei n.º 78/2014**, de 14 de maio. (iii) As alíneas f) e i) do n.º 4 do artigo 3.º do **Decreto-Lei n.º 236/2012**, de 31 de outubro (anteriores estatutos do IMT, I.P.) que se referiam à proteção dos direitos dos passageiros, foram revogados pelo **Decreto-Lei n.º 77/2014**, de 14 de maio, que aprova os novos estatutos do IMT, I.P. **afigura-se claro que este deixou de ter nas suas atribuições e competências a proteção dos direitos e interesses dos consumidores, sendo tal agora assumido pela AMT.**

No entanto, estas alterações legislativas não se refletiram em outros diplomas relevantes para esta matéria, porquanto, no **Decreto-Lei n.º 9/2015**, de 15 de janeiro (rodoviário), no **Decreto-**

Lei n.º 58/2008, de 26 de março (ferroviário), no **Decreto-Lei n.º 7/2014**, de 15 de janeiro (marítimo e fluvial).

Existem assim diversos diplomas sobre direitos de passageiros, para três modos de transporte e na sequência de três regulamentos europeus distintos⁸³, com disposições gerais iguais ou semelhantes e disposições específicas em função dos modos de transporte, bem como disposições diversas quanto a tarifários e enquadramentos institucionais diversos que poderão estar desajustadas da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, não se englobando expressamente, naqueles diplomas, o modo metro, modo elétrico⁸⁴ e o modo fluvial na sua totalidade.

O facto de existem regras comuns e regras diversas para três modos de transporte representam uma dificuldade em proteger, adequadamente, o passageiro de viagens multimodais,⁸⁵ ou seja, que numa mesma viagem utiliza diversos modos mas sujeitos regras diversas mas também representam um oportunidade de uniformizar o que for possível e apenas diferenciar aquilo que é específico.

Acresce ainda o facto de o enquadramento legal não levar em devida conta a existência de entidades de gestão operacional de sistemas de bilhética, como a OTLIS – Operadores de Transportes da Região de Lisboa e TIP – Transportes Intermodais do Porto⁸⁶, que resultam da associação de diversos operadores quanto à implementação e disponibilização de títulos e tarifas intermodais, bem como a existência de obrigações específicas destas entidades, e quanto à necessidade de uniformização ou diferenciação de regras em função de diversos modos de transportes.⁸⁷

Será também de referir que as **regras de âmbito tarifário** são diversas nos distintos diplomas, sendo que no **Decreto-Lei n.º 9/2015**, de 15 de janeiro (**rodoviário**), se estabelece um prazo

⁸³ Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 35/2015, de 6 de março, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte ferroviário de passageiros, conformando as regras nacionais que regulam o contrato de transporte ferroviário de passageiros com as disposições do Regulamento (CE) n.º 1371/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro; Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como o regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro; Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, que assegura a execução na ordem jurídica interna das obrigações decorrentes do Regulamento (CE) n.º 261/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, relativo aos direitos dos passageiros dos serviços de transporte marítimo e por vias navegáveis interiores.

⁸⁴ Aliás, refira-se que, anteriormente, o Decreto n.º 155/74, de 17 de abril, estendeu o regime dos deveres dos passageiros previsto no Regulamento de Transportes em Automóveis aos transportes coletivos urbanos de tração elétrica. No entanto, com a revogação do RTA pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, estamos perante um vazio legislativo.

⁸⁵ A legislação nacional não protege adequadamente a viagem multimodal de passageiros que utilizam, na mesma viagem, diversos modos de transportes, em resultado dos diversos regimes. Essa necessidade foi já também suscitada pela Comissão Europeia - http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/consultations/2017-pax-rights-multimodal-transport_en

⁸⁶ A título de exemplo, a OTLIS – Operadores de Transportes da Região de Lisboa, elabora e aprova regras de âmbito tarifário para títulos de transporte intermodal, que vinculam os passageiros de diversos operadores de transporte, sendo que o contrato de transporte é celebrado com estes e não com aquela.

⁸⁷ Quanto a este aspeto, refira-se que o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, ao estabelecer regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível, representa um avanço considerável no enquadramento legal destas entidades

de 5 dias de antecedência para a divulgação ao público dos preços de transporte e respetivas alterações, sendo que o **Decreto-Lei n.º 7/2014**, de 15 de janeiro (marítimo e fluvial), não tem qualquer referência nesta matéria, e, por seu turno, o **Decreto-Lei n.º 58/2008**, de 26 de março (ferroviário), não estabelece qualquer prazo, sendo as lacunas preenchidas pelo **Decreto-Lei n.º 8/93**, de 11 de janeiro, diploma desatualizado e não conforme com a **Lei n.º 52/2015**, de 9 de junho, que se aplica a títulos combinados em todos os operadores em todos os modos, mas estipula um prazo de 10 dias de antecedência para divulgação dos preços.

Acresce ainda a necessidade de ponderar a previsão, de forma adequada e abrangente, das regras gerais aplicáveis ao transporte de passageiros, seja em veículos pesados ou ligeiros, no âmbito de transporte público de componente de mobilidade quotidiana ou no transporte de passageiros que possa servir serviços turísticos, em exclusivo ou misto, bem como quanto a aluguer de veículos sem condutor e *bikesharing* ou *carsharing*.

Num contexto em que surgem **novos modelos de negócio** quanto ao transporte de passageiros e em que as relações entre os operadores de transporte tradicionais e outros operadores de atividades diversas se tornam interdependentes e de contornos poucos definidos ou qualificáveis à luz de conceitos mais “tradicionais”, importa igualmente assegurar um grau mínimo de proteção do passageiro, não reconduzível ao regime geral de cláusulas contratuais gerais mas sim a um olhar específico sobre as mesmas, do ponto de vista do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*.

Tal implica um maior diálogo entre diversas entidades públicas e privadas, designadamente as que assumem competências no transporte público de passageiros, mas também no transporte de passageiros de raiz diversa do habitual transporte regular/público de passageiros, bem como com outras entidades que, de diversas formas, promovem aqueles serviços, estabelecendo, direta ou indiretamente, regras vinculativas para o passageiro.

Ora, face a este contexto de alterações sucessivas de atribuições, designadamente operada pelo **Decreto-Lei n.º 78/2014**, de 14 de maio, mas também pela **Lei n.º 52/2015**, de 9 de julho, afigura-se ser recomendável que todo este enquadramento legal seja analisado e adaptado à nova “geometria institucional” e ponderado o adequado tratamento das insuficiências *supra* mencionadas, para evitar dificuldades interpretativas, e a bem da transparência, da clareza e da objetividade das regras legais e na defesa e promoção dos interesses dos consumidores.

Em suma, em matéria de “**Direitos dos Passageiros**” deverá ser ponderado, entre outras questões: (i) A adaptação do Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 35/2015, de 6 de março, do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e do Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, ao Decreto-lei n.º 78/2015, de 14 de maio e à Lei n.º 52/2015, de

9 de junho e adequada regulamentação desta, em matérias tarifárias e comercialização e utilização de cartões de suporte de títulos de transporte e bilhética sem contacto; (ii) A adequada articulação entre entidades competentes quanto ao planeamento, organização e regulação do *Ecosystema* e em matéria de defesa dos interesses dos consumidores; (iii) A consideração e integração, nesta geometria, das entidades de gestão operacional de sistemas de bilhética e de suporte à mobilidade, dos operadores em modo metro, elétrico e fluvial; (iv) A adequada previsão dos direitos de passageiros em viagens multimodais, ou seja, de passageiros que utilizam, na mesma viagem, diversos modos de transportes; (v) A adequada articulação com os operadores turísticos bem como de aluguer de veículos e *sharing* que efetuam transporte de passageiros; (vi) especificação e objetivação de todas as obrigações dos operadores para com os passageiros, designadamente em matéria de prazos.

5. Conclusões / Recomendações

5.1 Principais Objetivos de Intervenção no contexto do binómio Regulamentação-Regulação

A AMT já se posicionou no que respeita à sua análise do **binómio regulamentação-regulação** - por “**regulamentação**” entende-se a intervenção do Estado, **nas suas múltiplas intervenções legislativas e regulamentares (normativas)**. Por seu turno, a “**regulação**” (nomeadamente por “**regulação económica**”) deve sempre procurar preservar o “*equilíbrio económico de um determinado setor que não lograria ser obtido sem essa intervenção*”.

Neste sentido, a AMT assumiu a necessidade de promover as ações necessárias para a vigência, no *Ecosystema da Mobilidade e dos Transportes*, de uma melhor legislação (“*better legislation*”), tendo em vista a promoção de uma melhor regulação (“*better regulation*”): ou seja, a produção de atos legislativos/regulamentares “desenhada” de forma a reduzir a complexidade/carga do sistema legislativo e os encargos administrativos, respeitando os princípios de proporcionalidade, transparência e necessidade, contribui para a criação de um ambiente regulatório de referência que, no respeito pelo princípio da concorrência não falseada, ofereça confiança e estabilidade a todos os intervenientes e agentes do *Ecosystema da Mobilidade e dos Transportes*.

Considerou-se importante reforçar que a passagem de uma “visão corporativista” do setor dos transportes para um “novo paradigma” não poderia prescindir de intervenção a três níveis:

- A) Em primeiro lugar, mapear e identificar na legislação do *Ecosystema da Mobilidade e dos Transportes* de matérias com relevância regulatória, no sentido da regulação económica, em sentido lato, identificando “cristalizações” (por exemplo, setores titulados por legislação que permite a existência de oligopólios) e/ou existência de

“barreiras à entrada” nos regimes de acesso e permanência nas diversas atividades reguladas;

- B)** Em segundo lugar, apresentar propostas normativas aos órgãos legislativos competentes – Governo e Assembleia da República – compreendendo alterações relevantes que potenciem e afirmem este novo paradigma – a criação de um ambiente regulamentar e regulatório que potencie e defenda o bem público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável;
- C)** Em terceiro lugar, identificar no âmbito da legislação nacional e europeia aplicável ao *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes* qual o papel da AMT em matéria de fiscalização e de regimes contraordenacionais aplicáveis. Tal implica **(C.1.)** uma reflexão “normativa” sobre esse papel, nos regimes atualmente existentes, com o objetivo de clarificar e fortalecer a sua atuação e **(C.2.)** elaboração de um estudo sobre a eventual criação de um regime especial que regule os poderes sancionatórios da AMT, criando um quadro contraordenacional efetivamente dissuasor, garantindo as garantias processuais dos arguidos/visados.

O principal objetivo do presente documento é, pois, levar ao conhecimento da Assembleia da República algumas reflexões relacionadas com o ponto **(A)**, *i.e.*, quais os elementos que, no atual quadro da legislação do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes* se consideram como prioritários e merecedores de intervenção normativa e/ou regulamentar, na perspetiva da regulação, da supervisão e da promoção e defesa da concorrência. Isto, ao mesmo tempo que se apresentam os principais contornos da possível intervenção normativa sobre alguns dos diplomas identificados/priorizados - ponto **(B)**. **Os diplomas analisados referem-se ao Setor do Transporte Rodoviário de Passageiros.**

5.2 Da “Regulamentação” da Lei n.º 52/2015

A Lei n.º 52/2015, ainda que proceda à revogação expressa de alguns regimes jurídicos “complementares” do serviço de transporte público de passageiros, dos quais se destacam, para efeitos do presente documento, o **Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro (Estabelece o regime dos títulos combinados de transportes)** e os **Decretos-Lei n.º 399-E/84 (“Serviços de Alta Qualidade”)**, de 28 de dezembro, e **n.º 399-F/84**, da mesma data (**“Serviços Expresso”**) – adota um modelo de “revogação condicionada” - de facto, a revogação só produz efeitos na data de entrada em vigor de legislação e regulamentação específica (...), a qual deveria ser produzida no prazo de 90 dias a contar da data de entrada em vigor da própria Lei n.º 52/2015 (o que não sucedeu até à presente data, julho de 2018).

5.2.1 Do Sistema Tarifário

No que se refere especificamente ao **Sistema Tarifário**, há que referir que a AMT tem vindo a efetuar um trabalho consistente de acompanhamento da “reforma” do regime tarifário, urgente e necessária para a promoção da equidade e sustentabilidade do sistema. A este propósito, salienta-se que a AMT se encontra a desenvolver um estudo económico-financeiro que sustente uma **proposta de instrumento legal e/ou regulamentar contendo regras e princípios gerais relativos à aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos**, incluindo não apenas a estrutura de custeio e formação de preços e tarifas, mas também quaisquer outros requisitos decorrente do direito da UE e da jurisprudência aplicável, tendo presente as metodologia(s) e suas atualizações no transporte público de passageiros abrangido pelo RJSPTP.

Com a aprovação e entrada em vigor do referido instrumento (sem prejuízo de iniciativas governamentais neste sentido), concretizar-se-á a revogação (afinal) do Decreto-Lei.º 8/93.

5.2.2 Do Transporte Escolar

No que respeita ao regime do “**Transporte Escolar**” – que não foi objeto de análise específica/detalhada no presente documento – não pode, no entanto, a AMT deixar de sinalizar, desde já, a sua enorme importância para o processo de contratualização do serviço regular do transporte de passageiros.

Ora, ainda que a Lei n.º 52/2015 não tenha revogado este diploma (o qual se encontra desatualizado face à realidade evolutiva do contexto de base, quer em matéria de transportes, quer em matéria de educação), o RJSPTP (Artigo 37.º) estabelece regras sobre a **organização do transporte escolar. Assim, recomenda-se que possa ser aprofundado o estudo sobre a revisão/revogação do “regime do transporte escolar” (cfr. já referido Decreto-Lei n.º 299/84) e adoção de um normativo adequado ao atual contexto, o qual possa consagrar, entre outros, os princípios constantes do referido Artigo 37.º do RJSPT**, a saber: (I) reafirmar a competência dos municípios (Autoridades de Transportes) sobre a organização e o financiamento do serviço público de transporte escolar dentro da respetiva área geográfica, sem prejuízo da possibilidade de delegação ou partilha dessas competências; (II) estabelecer a regulamentação da prestação do serviço público de transporte escolar, o qual é assegurado com recurso a meios próprios do Município ou da Autoridade de Transportes competente, se diferente do Município, através de serviços especializados de transporte escolar ou do serviço público de transporte de passageiros regular ou flexível existente na área geográfica em causa; (III) estabelecer de forma

inequívoca que a contratação de serviços especializados de transporte escolar é realizada de acordo com a legislação aplicável em matéria de contratação pública, podendo prever, quando adequado, a possibilidade de utilização da capacidade de ocupação dos veículos por outros passageiros, no regime de serviço público de transporte flexível; (IV) estabelecer que a exploração dos serviços de transporte escolar pode ainda ser incluída no objeto dos procedimentos de contratação de serviços públicos de transporte de passageiros, de acordo com as regras definidas no respetivo procedimento pela autoridade de transportes competente; (V) conferir os parâmetros de alguma flexibilidade - os termos da exploração do serviço de transporte escolar contratados de acordo com o disposto nos números anteriores podem ser modificados no decurso do prazo contratual, atendendo à evolução das necessidades de transporte decorrentes das flutuações da população escolar e do respetivo parque escolar, nos termos da legislação aplicável em matéria de contratação pública.

5.2.3 Dos Serviços de “Alta Qualidade” e “Expresso”

Em primeiro lugar, recomenda-se que se pondere cuidadosamente o **conceito/definição de serviços “Expresso”** – de facto, trata-se de um serviço de transporte público de passageiros (assumindo a natureza de um serviço de interesse económico geral/SIEG) e que existe para assegurar necessidades de procura de um transporte interurbano rápido, as quais são sentidas por toda a população.

De notar, que se considera que as regras respeitantes ao **acesso à atividade** devem garantir, no que respeito às **entidades** que se propõem desenvolver um serviço “Expresso”, as quais devem, a título meramente exemplificativo, (i) comprovar a sua constituição regular como pessoas coletivas a apresentar garantia(s) que possuem rácios financeiros e contabilísticos adequados para o exercício da atividade; (ii) deter seguro de responsabilidade civil e acidentes pessoais dedicados ao tipo de transporte realizado e passageiros transportados; (iii) disponibilizar veículos aprovados em inspeção técnica obrigatória; (iv) apresentar situação contributiva regularizada; (v) ser titular de alvará / licença comunitária, no caso de utilização de veículos pesados de passageiros; (vi) disponibilizar veículos adaptados para o transporte de determinada categoria de passageiros, designadamente os que tenham mobilidade reduzida ou condicionada. Também, deverão ser consideradas regras específicas sobre os **motoristas (os quais devem encontrar-se devidamente credenciados e habilitados para o transporte de passageiros)**, bem como requisitos sobre **veículos**, os quais devem estar **licenciados** nos termos da legislação específica para o transporte público de passageiros.

Procurando algumas “âncoras” quer na legislação atual (a revogar), quer nas melhores práticas internacionais, parece ser de considerar (i) manter a definição de uma **extensão mínima do percurso** (a qual poderá continuar a ser definida como **não inferior a 50 kms, o**

que se adapta à realidade geográfica do país), bem como (ii) a definição de um **regime de paragens intermédias** (podendo continuar a ser definido um “**número máximo**” de **paragens intermédias**, à semelhança do que acontece na atual⁸⁸ legislação, sendo tal número máximo o resultante do rácio entre o n.º de paragens e percurso total do serviço, entre locais de terminais, em quilómetros). A competência para a definição dessas paragens deve continuar a pertencer aos Municípios (entidades competentes para a organização e gestão do espaço público), devendo ser proibida a tomada e largada de passageiros fora das paragens intermédias e terminais, para evitar confusão/sobreposição com o transporte regular. Deve ainda **ser interdita a possibilidade de serviços de transporte internacional realizarem percursos internos de serviços “Expresso”**.

No que respeita à **tipologia dos veículos** a admitir para a prestação destes serviços, recorda-se que a legislação atual restringe os veículos a utilizar – de facto, atualmente, apenas podem realizar serviços “Expresso”, veículos pesados de passageiros, **no mínimo da “categoria II”**. Na regulamentação do regime foi determinado que os serviços “Expresso” poderiam apenas transportar, exclusivamente, passageiros em lugares sentados (ou seja, conjugando os regimes, os serviços “Expresso” podem atualmente ser prestados em veículos da categoria II ou III, não se admitindo o transporte de passageiros em pé).

Admite-se que na nova legislação, se estabeleça que os **novos veículos (pesados)** a serem afetos a serviços “Expresso” **respeitem a norma ambiental “Euro VI” (sem esquecer o atrás referido sobre a disponibilização de veículos que assegurem o transporte de passageiros com mobilidade reduzida)**.

Ainda que se possa admitir que a utilização de **veículos pesados** (autocarros) possa ser a mais “natural” para a prestação destes serviços (longa distância), não se ignora que o legislador admitiu, nos termos do RJSTP, a possibilidade de, em certos casos (e sempre numa lógica de complementaridade) poderem os serviços “Expresso” ser prestados em **regime de transporte público flexível** (logo, admitindo outra tipologia de veículos, como veículos ligeiros, como “*minibus*” ou outros). **Crê-se que o recurso a esta possibilidade deve ser cuidadosamente ponderado pelo legislador, refletindo os seus impactos e procurando evitar a introdução de soluções demasiado disruptivas ou abruptas**. De facto, o **Estado** (autoridade de transportes competente) pode sempre, e para assegurar o suprimento de certas “falhas de mercado” (por exemplo, necessidades de mobilidade em zonas de baixa procura) procurar, numa lógica de complementaridade, soluções que assegurem a mobilidade das populações, nomeadamente em regime de transporte flexível. No entanto, essas soluções devem, de acordo com a presente análise, ser apenas adotadas

⁸⁸ Cfr. Artigo 6.º da Portaria n.º 23/91, de 10 de janeiro.
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

numa **ótica de subsidiariedade** e no **respeito pelas regras da concorrência**, assegurando o acesso equitativo e não discriminatório das entidades que se proponham operar esses serviços. Caso sejam atribuídos direitos exclusivos e/ou OSP, deve a prestação ser conformada num instrumento contratual simplificado e deve a sua atribuição respeitar os princípios da transparência e da não discriminação, adotando-se procedimento de contratação pública.

No que respeita ao **tarifário** destes serviços, a lei atual prevê que aos serviços “Expresso” é aplicável a tarifa geral aplicável às carreiras interurbanas de passageiros, sendo que os preços a praticar deverão incluir um adicional de 10% ou 15%, consoante sejam utilizados veículos do tipo II ou tipo III.

Ora, num mercado liberalizado (livre acesso) considera-se que a manutenção destas regras (que consagram um regime de “**preços fixos**”) deve ser ponderada, no sentido da sua eliminação. Assim, recomenda-se que seja estabelecido um regime de **preços livres**, sendo, no entanto, fundamental que sejam estabelecidas regras claras sobre a sua **publicitação/informação** aos passageiros, tanto no que respeita **aos tarifários em vigor, quer no que respeita às suas alterações**. Deve também o novo regime legal impor regras específicas sobre **obrigações de reporte/transmissão e informação** às autoridades com competência nesta matéria, incluindo a AMT. Este dever de **reporte/informação** é essencial para garantir os **direitos dos passageiros** e para assegurar que são prevenidas e detetadas práticas abusivas ou restritivas da concorrência, incluindo o *dumping* (devendo o **novo regime consagrar a proibição expressa de práticas comerciais que violem o direito da concorrência**). Devem os fatores subjacentes à **formação dos preços** ser claros, admitindo-se alguma modulação de acordo com a procura e/ou dias da semana/sazonalidade, de modo a potenciar **sinergias de rede** que possam ser utilizadas em **benefício do consumidor/passageiro**. Deve ser ainda claramente indicado qual o **sistema de bilhética** a utilizar, bem como assegurar a **regularidade mínima de serviço em termos de horários e frequências** (os quais devem, igualmente, ser disponibilizados ao público, assegurando a manutenção de informação atualizada sobre essa matéria).

As **regras de acesso a terminais /Interfaces**, devem ser claramente estabelecidas, de forma a garantir o acesso livre e equitativo a essas infraestruturas, essenciais para a adequada prestação deste serviço, no respeito pelos consumidores /passageiros, e no respeito pelos operadores/investidores, criando sinergias positivas na cadeia de transportes. **Devem ser garantidas zonas de embarque e desembarque nas paragens/terminais**.

5.3 Do Acesso Equitativo e Não Discriminatório a Terminais Rodoviários e Interfaces de Transportes

Esta questão é relevante tanto no contexto dos serviços regulares de transporte público de passageiros (em fase de contratualização através de modelos concorrenciais), como no mercado dos serviços de transporte de passageiros em longas distâncias (serviços “Expresso”).

Do ponto de vista da regulação e da promoção e defesa da concorrência não falseada (incluindo eventuais situações de abuso de posição dominante) **a AMT recomenda, desde já, que as Autoridades de Transportes, na preparação dos concursos e procedimentos de contratação pública no mercado do transporte público de passageiros (na aceção do Regulamento e do RJSPTP):**

- (C) Ponderem as questões relativas à existência de possíveis “vantagens concorrenciais inerentes” de “operadores incumbentes” (as concessionárias de terminais/ECCs) e procurem, na medida do possível, adotar medidas que possam mitigar e/ou neutralizar essa(s) vantagem(ns), desde que a referida mitigação/neutralização seja economicamente aceitável e não viole direitos, quer do operador atual, quer do eventual proponente (num concurso público).
- (D) Assegurem que a inclusão de determinado *interface* de transportes num procedimento de contratação (e sua valorização concorrencial) não constitui uma forma de falsear a concorrência, potenciando qualquer tipo de vantagem ao operador incumbente (ou àquele que vinha assegurando a operação e gestão do referido *interface*) e violando o princípio da igualdade de oportunidades.

Do ponto de vista da intervenção normativa no regime jurídico dos *Interfaces de Transportes/ECC*, a AMT recomenda:

- (H) Que a revisão desse regime (revogação do Decreto-Lei n.º 170/71, do Decreto 172/71 e da Portaria n.º 410/72, **reformulando** o regime legal base⁸⁹) possa enfatizar o **regime de gestão delegada** (nomeadamente através do regime da **concessão**) dessas infraestruturas, assumindo como entidades concedentes as **autoridades de transportes locais**, nos termos e para os efeitos do RJSPTP e da Lei 75/2013;
- (I) Que a **atribuição da gestão de Interfaces** (em **modelo concessório**) seja feita através de **procedimento de contratação pública (concurso público)**, baseado em

⁸⁹ E eliminando referências históricas e datadas, que dificultam a compreensão dos conceitos base dos diplomas, ainda que com todos os esforços de uma interpretação atualista.

critérios transparentes e não discriminatórios, ao mesmo tempo que é estabelecido um **regime transitório** para os atuais *interfaces* de transportes (vulgo ECC/CCT) já concessionados;

- (J) Na reformulação do regime, deve ser tido em conta (como salienta o Relatório AdC/OCDE) que a atual **integração vertical** da sociedade concessionária/gestora de um determinado *interface* /ECC (cujo capital é detido pelas empresas transportadoras que operam linhas não urbanas de transporte rodoviário de passageiros) possa constituir uma **barreira no acesso** a esse *interface*/ECC por outras empresas transportadoras que não participem na estrutura acionista dessa sociedade concessionária – por exemplo, a sociedade concessionária/ gestora (detida por transportadores de carreiras não urbanas) poderia colocar dificuldades no acesso (por parte de outros transportadores concorrentes) a lugares de estacionamento (terminais/cais) em horas de ponta/congestionamento ou ainda dificuldades no acesso ao sistema de bilhética. As entidades concessionárias/gestoras do *interface*/ECC poderiam ainda (neste modelo de integração vertical) colocar outros entraves ao acesso e permanência de eventuais concorrentes (por exemplo, cobrando tarifas mais elevadas). Estas situações são particularmente sensíveis nos Municípios onde apenas existe uma infraestrutura / *interface* disponível. Nesse sentido, concorda-se com a Recomendação constante do Relatório AdC/OCDE em referência, nos termos da qual **a nova legislação deve abolir este modelo de “integração vertical”** – caso subsistam casos de concessionários/gestores de *interfaces*/ECC ainda conformados com este modelo, as respetivas “concessões” devem ser revistas, de modo a assegurar mecanismos de acesso (equitativo, transparente e não discriminatório) a todos os operadores (incluindo operadores de carreiras regulares e operadores de “serviços Expresso ou de longa distância”), de modo a evitar práticas restritivas da concorrência relativas a outros transportadores/operadores que não integrem o capital social da “concessionária” do *Interface*/ECC (regras sobre esta matéria poderiam ser previstas num **regime transitório** sobre as atuais concessões de interfaces/ECC);
- (K) Que o prazo das **novas concessões de interfaces** (sobretudo perante infraestruturas novas) respeite os limites estabelecidos na legislação nacional e europeia em matéria de contratação pública, sobretudo no que se refere ao **prazo das concessões** (prazo necessário a acomodar a amortização do investimento efetuado pelo concessionário e uma adequada remuneração do capital investido) – de salientar que o atual regime não consagra qualquer prazo limite para esta concessão de interfaces/ECCs, sendo as atuais “concessões” renováveis automaticamente, na maior parte dos casos;

(L) Que seja dada especial atenção à figura do “**Gestor do Interface**” e que possa ser acolhido um **mecanismo de regulação de acesso ao Interface**, inspirado na nova “*Proposta de Regulamento Acesso ao Mercado dos Serviços de Transporte em Autocarro*” (incluído no “Pacote Rodoviário”). De notar que a principal responsabilidade nas decisões sobre acesso ao interface e alocação da sua capacidade é do **Gestor do Interface**. Apenas no caso de existirem decisões não fundamentadas, potencialmente discriminatórias (ou falta de decisão) sobre essas matérias poderá haver lugar a recurso para o Regulador (no caso, para a AMT).

Adicionalmente, recomenda-se:

(M) Que o Estado em sentido lato (nomeadamente através da Administração Central, IMT, I.P.) na eventual concessão de qualquer tipo de financiamento / apoio /subvenção à construção de novos *interfaces* de transportes, tenha em conta o enquadramento jusconcorrencial em matéria de Auxílios de Estado;

(N) Que o Estado (Administração Central) e as Autoridades de Transportes Locais colaborem no sentido de mapear e manter atualizada dados sobre as infraestruturas de transportes existentes, de modo a conferir um quadro estável que potencie o investimento e que forneça informação a todos os agentes do *Ecosistema* (investidores, operadores, passageiros) sobre essas infraestruturas e respetivo enquadramento.

5.4 Dos Direitos dos Passageiros

Em suma, em matéria de “**Direitos dos Passageiros**” deverá ser ponderado, entre outras questões: (i) A adaptação do **Decreto-Lei n.º 58/2008**, de 26 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 35/2015, de 6 de março, do **Decreto-Lei n.º 9/2015**, de 15 de janeiro, e do *Decreto-Lei n.º 7/2014*, de 15 de janeiro, ao *Decreto-lei n.º 78/2015*, de 14 de maio e à **Lei n.º 52/2015**, de 9 de junho e adequada regulamentação desta, em matérias tarifárias e comercialização e utilização de cartões de suporte de títulos de transporte e bilhética sem contacto; (ii) A adequada articulação entre entidades competentes quanto ao planeamento, organização e regulação do *Ecosistema* e em matéria de defesa dos interesses dos consumidores; (iii) A adequada consideração e integração, nesta geometria, das entidades de gestão operacional de sistemas de bilhética e de suporte à mobilidade, dos operadores em modo metro, elétrico e fluvial; (iv) A adequada previsão dos direitos de passageiros em viagens multimodais, ou seja, de passageiros que utilizam, na mesma viagem, diversos modos de transportes; (v) A adequada articulação com os operadores turísticos bem como de aluguer de veículos e *sharing* que efetuam transporte de passageiros; (vi) a especificação e objetivação de todas as obrigações dos operadores para com os passageiros, designadamente em matéria de prazos.

5.5 Conclusões /Recomendações (Síntese)

Do ponto de vista do “**Modelo de Regulação**” original, proposto pela AMT - que passa, não só, pela avaliação e confirmação da *compliance* das diversas atuações com o enquadramento legal e jurisprudencial nacional, internacional e da União Europeia (UE), mas também pela contribuição 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 Inclusiva, Eficiente e Sustentável**, tendo em conta diferentes **racionalidades**: (A) a dos **Investidores**; (B) a dos **Profissionais/ Consumidores/ Utilizadores / Cidadãos**; e (C) a dos **Contribuintes** - considera-se que as diversas Recomendações e Propostas constantes do presente documento cumprem os seus principais contornos, contribuindo, para **a melhorar o quadro regulamentar e regulatório promotor de um ambiente competitivo estável e indutor do investimento estruturante e sustentado no *Ecosystema da Mobilidade e dos Transportes*.**

Mais - de facto, como já se referiu, ainda que a “*promoção e defesa da concorrência*” se encontre no âmbito dos poderes genéticos da AMT, não se pode deixar de referir que **paradigma da *concorrência não falseada* não é um fim em si mesmo, mas antes um instrumento que concretiza os valores subjacentes às escolhas das várias políticas económicas. Uma *concorrência não falseada* é a via mais segura, eficiente e eficaz para obter o equilíbrio mais próximo do patamar ideal entre o objetivo do Estado (em sentido lato), de maximizar o valor das utilidades que implementa e disponibiliza aos cidadãos e os recursos que despense (os quais, em última análise, são suportados pelos contribuintes).**

Neste sentido, considera-se que, quaisquer **propostas de intervenção normativa/regulamentar**, para além da “*promoção e defesa da concorrência*” devem em conta **outras racionalidades** (ambientais, sociais, de coesão e segurança), beneficiando as leituras e resultados finais de um maior grau de aderência à realidade e impactos mais positivos na cadeia de valor do *Ecosystema da Mobilidade e dos Transportes*. Esta avaliação dos **impactos reais** contribui para a proposta e apresentação de soluções realistas, que sem esquecer a necessidade de proteger a concorrência, apresentem uma visão própria de um *Ecosystema* que representa vários mercados em mutação e com estádios muito diferenciados de desenvolvimento e maturidade, nos diversos subsetores.

Em concreto:

- As Recomendações/Propostas em sede de adoção de um **novo regime legal para os serviços “Expresso”** contribui para a abertura de um “mercado” específico (serviços de transporte de passageiros na longa distância), que se encontra (ainda) fechado na esfera de determinados operadores (os detentores das antigas “concessões ou licenças RTA”, atuais “autorizações provisórias RJSPTP”), instituindo um regime de livre acesso/mercado liberalizado (consonante com as melhores práticas e experiências europeias), mas com balizas claras de atuação, induzindo o **investimento** (racionalidade dos **investidores**, quer na ótica dos novos operadores, quer na ótica dos atuais), ao mesmo tempo que se têm em consideração os principais vetores de exploração do serviço, procurando manter os contornos essenciais desta tipologia de operação (longa distância adaptada à realidade geográfica nacional, paragens intermédias, serviço complementar ao transporte regular, sem esquecer que se trata de um serviço público), com especial enfoque nas **tarifas** que, num mercado liberalizado, podem beneficiar de sinergias de rede, com claro benefício dos **consumidores/utilizadores/cidadãos** (que afinal são **contribuintes**), numa ótica de acesso e partilha da informação de forma clara e transparente, e com **clara proibição de práticas que possam falsear a concorrência no mercado** (por exemplo, prática de preços predatórios/*dumping*, abuso de posição dominante, práticas concertadas);
- As Recomendações/Propostas relativas ao **Acesso a Terminais Rodoviários //Interfaces de Transportes**, devem ser encaradas tanto na ótica do mercado dos “serviços regulares” (que se adapta ao modelo da “concorrência regulada”, através da contratualização do serviço público do transporte de passageiros), como na ótica dos “serviços complementares”, como os serviços “Expresso” (que se devem adaptar a uma nova lógica de mercado de livre acesso/liberalizado). Em ambos os casos, deve ser tida em conta tanto a racionalidade dos **investidores** (novos operadores nos mercados), com as racionalidades dos **consumidores/utilizadores/cidadãos** (que afinal são **contribuintes**) e que podem beneficiar de uma oferta de mobilidade mais inclusiva, eficiente e sustentável, com benefícios positivos em toda a cadeia de valor do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*;
- As Recomendações/Propostas relativas aos “**Direitos dos Passageiros**”, contribuem para a clarificação e transparência do quadro de atuação pública de todos os intervenientes do *Ecosistema*, com especial enfoque nos seus **consumidores/utilizadores** (passageiros). No entanto, esta intervenção



normativa poderá trazer benefícios aos **investidores** (novos e “velhos” operadores nos mercados relevantes) e aos **contribuintes** em geral, uma vez que este quadro promove a **confiança na utilização do transporte público (TP)** e a **transferência modal do transporte individual (TI) para o TP**, promovendo escolhas mais racionais, indutoras de **externalidades positivas** na cadeia de produção dos serviços da Mobilidade e Transportes.

Lisboa, em 31 de julho de 2018

Gabinete de Assuntos Jurídicos (GAJ)

Anexo: Lista de Legislação de Referência

ANEXO

Legislação e Regulamentação de Referência⁹⁰

Serviços de “Alta Qualidade e “Serviços Expresso”

Atual enquadramento legal das carreiras de “Alta Qualidade”

- **Decreto-Lei n.º 375/82, de 11 de setembro:** Cria as carreiras de “Alta Qualidade” de transporte rodoviário de passageiros.
- **Decreto-Lei n.º 399-E/84, de 28 de dezembro:** Completa o regime legal das carreiras de alta qualidade de transporte rodoviário de passageiros.
- ✓ **Portaria n.º 79/85, de 7 de fevereiro:** Regulamenta as condições de exploração das carreiras de “Alta Qualidade”.

Atual enquadramento legal dos serviços “Expresso”

- **Decreto-Lei n.º 326/83, de 6 de julho:** Autoriza a exploração de «Expressos» (serviços especiais de transporte rodoviário de passageiros).
- **Decreto-Lei n.º 399-F/84, de 28 de dezembro:** Completa o regime legal dos serviços “Expresso” de transporte coletivo rodoviário de passageiros.
- ✓ **Portaria 84/85, de 8 de fevereiro:** Regulamenta as condições de exploração do serviço de transporte coletivo rodoviário de passageiros designado “Expresso”.
- **Decreto-Lei 190/90, de 8 de junho:** Altera o regime dos serviços de transporte rodoviário de passageiros denominados “Expresso”.
- ✓ **Portaria 23/91, de 10 de janeiro:** Regulamenta as condições de atribuição de autorizações para a realização de serviços “Expresso” e revoga a Portaria n.º 84/85.
- ✓ **Lei n.º 52/2015, de 9 de junho,** alterada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março e pelo Decreto-Lei n.º 86-D/2016 de 30 de dezembro, que aprova o RJSPTP, revogando os Decretos-Lei n.ºs 399-E/84 e 399-F/84, ambos de 28 de dezembro.

Interfaces de Transporte

Atual enquadramento legal dos Interfaces

- **Decreto-Lei n.º 170/71, de 27 de abril:** Aprova as normas para a exploração e funcionamento das Estações Centrais de Camionagem (ECC).
- **Decreto n.º 171/72, de 18 de maio:** Estabelece os trâmites a observar para definição da localização das Estações Centrais de Camionagem (ECC), sua construção, sua exploração e

⁹⁰ Esta legislação de referência não pretende ser exaustiva e é apresentada, de uma forma simplificada (não obstante as referências ao longo do texto), identificando sobretudo os “blocos de diplomas” sobre os quais foi identificada oportunidade de intervenção normativa – **Serviços de Alta Qualidade/Expresso; Interfaces de Transportes; Direitos dos Passageiros** (incluindo os diversos modos). Fazemos ainda referência sumária às questões do “**Tarifário**” e do “**Transporte Escolar**” – ainda que não sejam objeto de desenvolvimento detalhado no presente documento.

obtenção de assistência financeira e técnica do Estado por entidades encarregadas da sua construção e/ou exploração e define o regime dos outros centros rodoviários de coordenação e dos simples abrigos para passageiros - Revoga o artigo 135.º do Regulamento de Transportes em Automóveis, aprovado pelo Decreto n.º 37272, com a redação dada pelo Decreto n.º 45537.

- ✓ **Portaria n.º 410/72, de 25 de julho:** Aprova os cadernos de encargos-tipo da concessão de construção e exploração e da concessão de exploração de estações centrais de camionagem e o regulamento de exploração-tipo das mesmas estações.
- ✓ **Despacho Normativo n.º 23-A/96, de 17 de julho:** Estabelece normas sobre a execução de empreendimentos relativos às instalações de coordenação de transportes, bem como de outras infraestruturas destinadas a garantir uma melhor articulação intermodal e a melhorar a circulação viária e pedonal.

Direitos dos Passageiros

- **Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março**, alterado pelo Decreto-Lei n.º 35/2015, de 6 de março, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte ferroviário de passageiros, conformando as regras nacionais que regulam o contrato de transporte ferroviário de passageiros com as disposições do Regulamento (CE) n.º 1371/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro.
- **Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro**, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como o regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro.
- **Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro**, que assegura a execução na ordem jurídica interna das obrigações decorrentes do Regulamento (CE) n.º 261/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, relativo aos direitos dos passageiros dos serviços de transporte marítimo e por vias navegáveis interiores.

Outros (referências não exaustivas)

Regras Tarifárias

- **Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro**, que estabelece o regime dos chamados “títulos combinados” de transporte, bem como o regime de formação e atualização tarifária aplicado a todos os transportes urbanos e suburbanos de passageiros, tendo sido, desde 1993, a principal habilitação legal para proceder às atualizações tarifárias ordinárias e extraordinárias.

Transporte Escolar

Enquadramento legal dos transportes escolares

- **Decreto-lei 299/84, de 5 de setembro:** Regula a transferência para os municípios das novas competências em matéria de organização, financiamento e controle de funcionamento dos

transportes escolares, de acordo com o disposto no n.º 5 do artigo 47.º da Lei n.º 42/83, de 31 de dezembro, e no Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março.

- **Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro:** Regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais.
- **Lei n.º 13/2006, de 17 de abril:** *Define o regime jurídico do transporte coletivo de crianças e jovens até aos 16 anos, adiante designado por transporte de crianças, de e para os estabelecimentos de educação e ensino, creches, jardins de infância e outras instalações ou espaços em que decorram atividades educativas ou formativas, designadamente os transportes para locais destinados à prática de atividades desportivas ou culturais, visitas de estudo e outras deslocações organizadas para ocupação de tempos livres.*
- **Decreto-Lei n.º 186/2008,** de 19 de setembro: cria um título de transporte destinado a todas as crianças e jovens que não beneficiem do transporte escolar previsto no Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, o qual é designado de passe escolar ou «passe 4_18@escola.tp».