

PARECER N.º 18/2018

SUPERVISÃO/AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – INTRODUÇÃO

1. Através da comunicação do Município de Cascais (Ofício n.º 24415 de 30-07-2018) foi solicitado o parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) sobre o projeto de protocolo com a Cascais Próxima – Gestão de Mobilidade, Espaços Urbanos e Energias, E.M., S.A. e a Scotturb – Transportes Urbanos, Lda. para definição de obrigações tarifárias de serviço público respeitantes ao transporte de passageiros menores de 14 anos e maiores de 65 anos.
2. O referido protocolo estende a vigência do anterior protocolo – que mereceu parecer favorável da AMT – Parecer n.º 5/2018, de 26 de fevereiro de 2018 - de 1 de setembro a 31 de dezembro de 2018, e alarga o respetivo âmbito de aplicação às crianças entre os 12 e os 14 anos.
3. Nesta sequência, através do N/Ofício n.º 2638-CA/2018, de 9 de agosto, a AMT solicitou esclarecimentos à autarquia, que foram respondidos através do V/Ofício n.º 26496, de 22-08-2018).
4. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
5. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos respetivos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, mas também de avaliação das políticas referentes ao *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*. Acrescem ainda nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade,

da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço;¹

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;²
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;³
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.⁴

6. Além da avaliação do enquadramento legal nacional e europeu e respetiva *compliance*, designadamente com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) e com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁵, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais: investidores; profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e contribuintes.

II – DO PARECER

7. Tal como referido, o projeto de protocolo com a Cascais Próxima – Gestão de Mobilidade, Espaços Urbanos e Energias e a Scotturb – Transportes Urbanos, Lda. pretende definir e compensar obrigações tarifárias de serviço público respeitantes ao transporte de passageiros menores de 14 anos e maiores de 65 anos, estendendo a vigência do anterior protocolo – que mereceu parecer favorável da AMT – Parecer n.º 5/2018, de 26 de fevereiro de 2018 - de 1 de setembro a 31 de dezembro de 2018,

¹ Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º e alíneas e) e k) do n.º 1 e a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

² Alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

³ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

⁴ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

⁵ Alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro.

e alarga o respetivo âmbito de aplicação às crianças entre os 12 e os 14 anos.”, não se alterando outros pressupostos fundamentais.

8. Já anteriormente, quanto à versão inicial do protocolo, se havia concluído que o Município de Cascais pode definir regras específicas relativas ao sistema tarifário que abranja os operadores de transportes que prestam serviços no respetivo território, bem como no que se refere a descontos ou bonificações pelos quais seja responsável, de forma equitativa entre os agentes económicos e de forma clara para os seus beneficiários (passageiros), tendo-se considerado que:
 - Foram fixadas regras equitativas quanto ao pagamento de compensações entre os operadores, salvaguardando as naturais diferenças entre aqueles, sendo um deles operador interno, sujeito a diversas exigências legais quanto à gestão financeira interna da empresa, designadamente quanto à sua sustentabilidade e pela qual o Município é diretamente responsável;
 - As compensações tarifárias a atribuir se enquadram nas compensações financeiras permitidas pelo Direito e pela Jurisprudência Europeias.
9. Tais considerações mantêm-se, tendo em conta a argumentação expendida naquele parecer e que aqui se dá por integralmente reproduzida, uma vez que se mantiveram as características estruturais do esquema de compensações financeiras suportadas pelo Município tendo-se apenas alargado o seu âmbito de forma a abranger as crianças entre os 12 e os 14 anos, e em duas novas carreiras da responsabilidade da Cascais Próxima.
10. De qualquer forma, considera-se de manter as diversas recomendações anteriormente efetuadas:
 - Dar conhecimento da operação à Área Metropolitana de Lisboa (AML), para os efeitos de adequado conhecimento e planeamento do sistema metropolitano, mas também para os devidos efeitos de cumprimento do previsto no artigo 22.º do RJSPTP, aplicável ao Município e à AML, no que se refere a serviços em operação e respetivos tarifários;
 - Diligenciar pela celebração de contrato interadministrativo com a AML (de delegação ou partilha de competências) onde se estabelecem, a título de exemplo, mecanismos de troca de informação e de divulgação das características metropolitanas dos sistemas aos passageiros.
11. Também se mantém aconselhável:
 - Que a emissão de regras gerais tarifárias aplicáveis no território de Cascais (eventualmente no âmbito/articulação com a AML), que sejam mais estáveis

e duradoras e não sujeitas à instabilidade de revogação contratual, relegando os atos administrativos/contratuais para situações pontuais, como sejam a autorização de despesa para pagamento de compensações;

- Que, por instrumento contratual, regulamentar ou administrativo do Município, todas as obrigações que vinculam as empresas estejam previstas e diretamente ligadas a uma determinada sanção por incumprimento contratual, de acordo com uma graduação de gravidade definida, que permita determinar o respetivo montante pecuniário, sem prejuízo de tal ser fixado num intervalo razoável, dentro dos limites globais constantes do protocolo e tendo em conta o poder de decisão, também discricionário, de uma autoridade de transportes;
- Consagrar contratualmente os termos de transmissão da informação necessária ao pagamento de compensações, designadamente através do sistema de bilhética e ou sistemas de apoio à exploração das empresas, obtendo de forma automática e não sujeitas a intervenção ou modificação por parte daquelas.

IV – CONCLUSÕES

12. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é favorável, condicionado às recomendações efetuadas, nos seguintes termos:

- a) No que concerne ao objeto específico deste parecer, afigura-se que o *protocolo* está em *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, devendo naturalmente ser sujeito a aprovação de todas as contrapartes;
- b) De referir, igualmente, que a referida *compliance* afere-se não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais, mas também na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente na monitorização do cumprimento de obrigações de serviço público, na aplicação de critério de cálculo anual de compensações financeiras pelo cumprimento de tais obrigações, na salvaguarda de uma gestão do sistema que garanta condições concorrenciais equitativas para todos os operadores que prestem serviços de

transporte e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais e contratuais decorrentes designadamente do Regulamento e do RJSPTP;

- c) Nesse sentido, e sem prejuízo das recomendações/sugestões efetuadas ao longo do presente parecer, importa efetivar um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a *compliance* com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais;
- d) Tais imperativos de transparência e equidade assumem uma maior relevância quanto ao Município, tendo em conta que, além de autoridade de transportes com jurisdição no seu território, é também gestora/detentora de um operador que atua, ainda que residualmente, em mercado concorrencial;
- e) Acresce que deve, do mesmo passo, ser dada especial atenção à verificação sistemática, objetiva e transparente (e eventual revisão/ajustamento de critérios e indicadores) da aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras (e em consonância com a verificação da conformidade dos atos contratuais, administrativos e regulamentares de enquadramento da própria exploração do serviço público por parte das empresas em causa – em sede própria);
- f) De referir ainda que, a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com o Município, designadamente através de uma adequada transmissão de informação circunstanciada e relevante, pelo Município à AMT, no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência, e para os devidos efeitos, na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, da definição de obrigações de serviço público e atribuição de compensações financeiras pelo seu cumprimento, bem como no que concerne à avaliação da conformidade no que respeita a regras e princípios de âmbito tarifário (nacional e local), de regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores e daquelas que assumem impacto concorrencial;
- g) Tal transmissão de informação viabilizará à AMT a efetivação dos seus mecanismos de supervisão, inspeção, auditoria e fiscalização, quer quanto aos dados apresentados no âmbito deste procedimento, quer quanto à execução contratual.



Em ritmo de conclusão, a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT e o Município, cada um naturalmente no exercício da Missão específica e diferenciada que a Lei lhes consagra, consubstancia uma garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente e sustentável está devidamente protegido, o que, em si mesmo, é um ativo relevante para a economia e para a sociedade Portuguesa.

Lisboa, em 04 de setembro de 2018.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho