

## **Informação AMT**

**Assunto: Quadro Regulatório aplicável aos serviços de transporte público de passageiros no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP)**

### **I – INTRODUÇÃO**

Pretende-se transmitir às Autoridades de Transporte (AT) e Operadores de Serviços de Transporte Público de Passageiros, um referencial de atuação, tendo em conta a interpretação sistemática dos regimes jurídicos aplicáveis e a respetiva compliance com o regime europeu e nacional a propósito:

- Da aplicação do regime estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, na sua redação atual (Regulamento), designadamente, sobre a obrigatoriedade de submissão à concorrência de serviços públicos de transporte de passageiros nas datas nele previstas<sup>1</sup>;
- Sobre as diligências a promover com vista a assegurar a continuidade dos serviços de transporte ao abrigo das Autorizações Provisórias (Autorizações) após a data referida no Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, que altera o Artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), que internaliza o regime do Regulamento, tendo em conta e alterando o quadro jurídico nacional<sup>2</sup>, ao mesmo tempo que opera a descentralização de competências de organização, planeamento

---

<sup>1</sup> De referir, como mais abaixo se explica que o regime previsto no Regulamento (CE) 1370/2007 (i.e. abertura dos mercados dos serviços de transporte público de passageiro através de procedimento de contratação pública, concorrencial, aberto, não discriminatório e transparente) deveria ter sido implementado por todos os Estados-Membros até 3 de dezembro de 2019 (nomeadamente para os e serviços de transporte terrestre de passageiros por modo rodoviário – transporte em autocarro) até 3 de dezembro de 2019, sendo de salientar que o próprio Regulamento estabeleceu, desde a sua entrada em vigor, em 3.12. 2009, um período de transição de dez (10) anos, para que os EM fossem, progressivamente, aplicando o novo regime concorrencial estabelecido, nomeadamente no que se refere ao regime de adjudicação, em modelo concorrencial, estabelecido no Artigo 5.º do Regulamento.

<sup>2</sup> Revogando o RTA (Regulamento de Transportes em Automóveis), de 1948, que estabelecia um regime de “autorizações administrativas” (as licenças RTA), que foram, entretanto, “convoladas” em autorizações provisórias (em regime de *phasing out*), nos termos da Lei n.º 52/2015, conforme alterada pelo Decreto-Lei n.º 169/2019.



e contratualização dos serviços de transporte público de passageiros nas AT de nível local.

## II – ESTADO DE IMPLEMENTAÇÃO EFETIVA DOS DITAMES DO REGULAMENTO E DO RJSPTP

1. Cumpre referir que a AMT publicou um ponto de situação da implementação daquele regime jurídico, que se encontra disponível no respetivo *sítio da internet*<sup>3</sup>, de onde consta que cerca de 85% dos Municípios (Autoridades de Transportes na aceção do Regulamento e do RJSPTP) delegaram/partilharam total ou parcialmente competências com as Comunidades Intermunicipais (CIM) e Áreas Metropolitanas (AM), abrangendo, portanto, a grande parte do transporte público de passageiros do país, com algumas exceções<sup>4</sup> e que todas as mencionadas entidades intermunicipais submeteram a parecer prévio vinculativo (PPV) da AMT as peças de procedimentos, em tempo, de acordo com as regras estabelecidas para toda a União Europeia (UE), ou seja, até 3.12.2019<sup>5</sup>.
2. No que se refere a procedimentos concursais “intermunicipais” (que também designaremos como “regionais”), pelas 21 CIM e 2 AM, refira-se o seguinte:
  - Foram lançados 17 procedimentos concursais, estando 7 procedimentos adjudicados ou em fase de adjudicação;
  - Dos procedimentos lançados, em 6 casos, após uma primeira “*chamada à concorrência*” [lançamento de concurso público] os procedimentos ficaram “desertos” e/ou não foram apresentadas propostas válidas, pelo que as peças do procedimento deviam ser reformuladas e novamente remetidas à AMT para efeitos de emissão de novo PPV, o que já se verificou em 1 caso;
  - Em 4 casos o desenvolvimento dos procedimentos encontra-se condicionado por impugnações judiciais, o que poderá adiar decisões das AT (adjudicação e celebração do contrato de serviço público - CSP).

---

<sup>3</sup> Em [https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento\\_implementacao\\_rjsptp\\_2016-2020.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf)

<sup>4</sup> Ver contratos de delegação e partilha de competências entre autoridades de transportes - <http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/TransportesRodoviaros/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>

<sup>5</sup> Nos termos do Regulamento (CE) 1370/2007, e o artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro.

- Em 1 caso, após emissão de PPV pela AMT, a AT informou a AMT que o processo se encontra em reformulação e deverá ser apresentado um novo pedido de emissão de PPV à AMT.
  - Em 4 casos, considerando o hiato de tempo entretanto decorrido após apresentação do pedido inicial para a emissão de PPV, junto da AMT, os procedimentos foram declarados “desertos”, nos termos do artigo 132.º do CPA, pelo que as AT devem remeter novas peças de procedimento, para análise, o que, entretanto, já se verificou em 2 casos.
3. De referir que na maior parte dos Municípios, os serviços de transportes rodoviários estão abrangidos por Autorizações que serão absorvidas pelos procedimentos concursais “regionais”, sendo que, segundo a informação disponível, os transportes urbanos nas principais cidades estão já assegurados através de contratos de serviço público<sup>6</sup>.
  4. De qualquer modo, quanto aos Municípios que não delegaram as suas competências para um nível supramunicipal e que são AT locais, foram emitidos PPV quanto às peças dos respetivos procedimentos concursais. O mesmo se refira quanto a serviços prestados por Operadores Internos bem como no que respeita a serviços municipais ou em regime de prestação direta pelas AT<sup>7</sup>.
  5. Quanto a procedimentos concursais já lançados, com um horizonte de médio prazo, na generalidade, e até esta data, tanto em procedimentos Municipais como “Regionais” constatou-se, num primeiro momento, que o mercado havia “*respondido de forma razoável, mesmo tendo em conta o atual “contexto pandémico”<sup>8</sup>, de redução temporária da atividade económica e de dificuldades administrativas para as autoridades públicas*”.
  6. Contudo, em 2021 acentuou-se a tendência de falta de apresentação de propostas no âmbito dos procedimentos concursais<sup>9</sup>.
  7. Em suma, a esta data, constata-se a existência de diversos procedimentos de contratualização de serviços públicos iniciados ou em curso, sendo que, de acordo com informação disponível em, pelo menos, 6 casos os procedimentos

---

<sup>6</sup> Tendo em conta que já o “ex-RTA” tinha atribuído tais competências às autarquias.

<sup>7</sup> De salientar que todos estes modelos são admitidos pelo Regulamento e pelo RJSPTP.

<sup>8</sup> Pandemia SARS-Cov-2 (2020-2021).

<sup>9</sup> Sendo uma das causas prováveis, a *alteração das circunstâncias* resultantes da Pandemia em curso.



concurais foram objeto de impugnações judiciais (ainda em curso e pendentes de decisões dos Tribunais), o que pode prejudicar a emissão de decisões administrativas (adjudicação/celebração de CSP) no curto prazo.

### III – PARA UMA POLÍTICA DE REGULAÇÃO ECONÓMICA INDEPENDENTE

8. Tal como anteriormente referido pela AMT<sup>10</sup>, a entrada em vigor do RJSPTP, bem como do Regulamento conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público.
9. Todos os operadores do mercado de transportes sujeitos a obrigações de serviço público (OSP), com compensação financeira em razão daquelas obrigações e/ou atribuição de direito exclusivo passam a estar abrangidos pela obrigação de celebração de CSP com as AT competentes, nomeadamente de nível local, devendo tais CSP ser precedidos de procedimento de contratação pública, por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório.<sup>11</sup>
10. Neste contexto, o legislador estabeleceu, em 2015, nos artigos 9.º e 10.º do regime transitório da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o RJSPTP, um prazo de caducidade *ope legis* - 3.12.2019 - dos títulos de concessão para a exploração do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário (Autorizações), atribuídos ao abrigo do anterior Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), revogado por aquele diploma, que ainda sustentam uma parte substancial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros por modo rodoviário.
11. Em 2019, ouvindo as entidades relevantes – AT locais, Operadores e Regulador (AMT) – considerou, então o Governo que seria de estabelecer, por via legislativa, um mecanismo que permitisse assegurar que não se verificariam distorções/disrupções graves no mercado do transporte público de passageiros por via daquela caducidade automática e na pendência de procedimentos concursais.

---

<sup>10</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio\\_l52\\_2015\\_9jun.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregjurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf)

<sup>11</sup> Nos termos do artigo 18.º do RJSPTP, conjugado com o artigo 5.º do Regulamento, bem como com o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual.

12. Importará ter presente que estamos perante serviços de interesse económico geral (SIEG), qualificados como serviços públicos essenciais<sup>12</sup>, como garantia da acessibilidade e inclusão de todos os cidadãos no sistema de transporte público.
13. Ou seja, numa ótica de proporcionalidade, foi necessário conjugar as duas vertentes do interesse público em presença: por um lado garantir o acesso ao mercado através de procedimentos concorrenciais, cumprindo os ditames nacionais e europeus no que se refere à necessidade de proceder à contratualização de serviços de transportes, através de um regime concursal e, por outro, garantir o acesso ao sistema de transporte público por parte de todos os cidadãos.
14. Assim, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, que procede à alteração do regime transitório constante da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, permitindo que as AT locais pudessem prorrogar, de forma condicionada, as já mencionadas Autorizações.
15. O prazo das referidas Autorizações apenas poderia ser prorrogado<sup>13</sup> se, previamente a tal prorrogação, fosse iniciado o procedimento concursal para seleção de novo operador de transporte de passageiros, o qual se inicia (nos termos do mesmo regime), com a submissão das peças procedimentais a PPV por parte da AMT.
16. Nestes termos, apenas após a submissão a parecer da AMT das peças concursais as AT locais poderiam, de forma fundamentada e por razões de interesse público relevante - designadamente em caso de rutura ou de risco iminente de rutura do serviço público - emitir atos próprios de prorrogação de Autorizações ou contratos.
17. Ou seja, neste contexto, tendo as CIM e AM apresentado as peças relativas aos procedimentos antes de 3 de dezembro de 2019, consideravam-se cumpridas as exigências do Regulamento, de submissão à concorrência dos serviços de transporte público de passageiros no âmbito do respetivo período transitório, permitindo manter a validade das Autorizações, pelo prazo máximo de 2 anos.

---

<sup>12</sup> A Lei n.º 51/2019, de 29 de julho procedeu à alteração da Lei n.º 23/96 de 26 de julho, que cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais - passando a incluir no elenco de serviços públicos essenciais, o serviço de transporte de passageiros.

<sup>13</sup> Pelas Autoridades de Transportes/entidades adjudicantes.

18. A forma dos atos administrativos praticada por cada AT não será uniforme, pelo que se assume, por facilidade de raciocínio e seguindo uma lógica prudencial, que terão optado, na maioria dos casos, por prorrogar os prazos das Autorizações até aquela que parecia ser a data limite para a ocorrência de uma nova caducidade *ope legis* dessas Autorizações, *i.e.*, 03.12.2021.
19. No entanto, tal prazo aproxima-se sem que todos os procedimentos concursais tenham sido ainda concluídos, ou seja, lançados e/ou adjudicados/celebrados os respetivos CSP.
20. A AMT alertou para o facto de que, em 2020 e 2021, a Pandemia SARSCoV2 teve impactos relevantes na gestão dos atuais serviços e na condução dos procedimentos concursais. De facto:
- As AT locais viram-se na contingência de gerir diversos impactos e incertezas, não apenas no setor dos transportes, com redução de disponibilidade de recursos técnicos, gerindo ainda a prestação/contratualização de “serviços de transporte público essenciais”, com constantes adaptações da oferta à procura e a necessidade de celebração de CSP para o efeito<sup>14</sup>.
  - De referir ainda que a apresentação de propostas a concursos também se viu dificultada, designadamente, pela diminuição de interesse por parte de operadores de transporte, os quais tiveram de gerir as respetivas redes, em contexto pandémico.
21. Foi também referido que, ainda que a Comissão Europeia<sup>15</sup> tivesse declarado que as regras aplicáveis à contratualização de serviços de transporte público de passageiros não haviam sido “suspensas”<sup>16</sup> – incluindo a aplicação das regras

---

<sup>14</sup> Por outro lado, o regime constante do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, ainda que disponibilizando financiamento adicional para garantir a prestação de “serviços de transporte público essenciais”, implicou um acréscimo de trabalho administrativo, na celebração de contratos, incluindo reporte de informação ao Fundo Ambiental, IMT e à AMT, tarefas essas que se manterão até ao final de 2021.

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/land\\_transport\\_overview\\_rules\\_during\\_coronavirus.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/land_transport_overview_rules_during_coronavirus.pdf)

<sup>16</sup> tal como consta de informação da AMT sobre compensações financeiras no setor dos transportes ([https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios\\_estado\\_transportes\\_regras\\_tarifarias\\_osp.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf)), todas as medidas que configurem uma *transferência de recursos públicos*, e que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia (Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4.) quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público/OSP e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, porque incompatíveis com as regras do mercado interno. O artigo 107.º, n.º 1 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que *“salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”*. Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou

de concorrência, resultantes do Regulamento – o contexto pandémico não poderia ser ignorado<sup>17</sup>.

22. De referir que, no dia 3 de junho de 2021, no âmbito da Presidência Portuguesa da **UE** (PPUE) teve lugar a reunião do Conselho TTE-Transportes onde, foi discutido o “Impacto da COVID-19 nos Sistemas de Transportes e Mobilidade”. Nesse contexto, foram reportadas as dificuldades de gestão de serviços públicos e de onde resultou a possibilidade de a Comissão apresentar um “Plano de Contingência” para o Setor dos Transportes, de contornos ainda incertos, mas que se julga não influenciar as obrigações gerais de contratualização de serviços públicos constantes do Regulamento e que vigoravam mesmo antes do atual contexto Pandémico.
23. Ora, como já referido, antes de 03-12-2019, e no que se refere sobretudo às AT locais, cujos procedimentos abrangem mais de 85% dos serviços de transportes rodoviário do país, todas apresentaram as *“peças dos procedimentos”* para efeitos de emissão do PPV da AMT, concretizando assim a implementação do regime previsto no Regulamento.
24. No que se refere a AT de nível municipal e urbano, a quase totalidade dos respetivos serviços de transportes estão já enquadrados em CSP, seja no que se refere a operadores internos, prestação direta ou previamente submetidos à concorrência, em procedimentos já adjudicados ou em curso.
25. No entanto, a partir dessa data, as situações variaram, sendo que logo no início de 2020, ocorreu um evento imprevisto e imprevisível, de dimensão global (a Pandemia SARS COV2)<sup>18</sup>, que teve um impacto significativo no mercado dos serviços de transporte público de passageiros como aliás reconhecido pelas instâncias europeias, Conselho e Comissão<sup>19</sup>.

---

seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade. Por outro lado, o incumprimento de normas de contratação pública (nacionais e europeias) poderá constituir uma eventual prática de infração financeira, prevista no artigo 65.º n.º 1, al. I da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

<sup>17</sup> Com alguma certeza, caso não se tivesse verificado o atual contexto epidemiológico, o ponto de situação *supra* descrito poderia ser substancialmente diferente, ou seja, seria exetável que a maioria dos procedimentos concursais estivessem em curso, e/ou adjudicados/ em fase de adjudicação e celebração dos respetivos CSP.

<sup>18</sup> Reconhecido como “Pandemia” pela OMS no dia 11 de março de 2020.

<sup>19</sup> *Cfr. referências supra.*

26. Assim, é possível, em tese, sobretudo ao nível das AT de nível “regional” - AM e CIM – distinguir diversos circunstancialismos locais e específicos, relativos à finalização do processo contratualização do serviço de transporte público de passageiros relativamente à aplicação do modelo de adjudicação de contratos de serviço público de acordo com o regime-regra do “concurso”, previsto no Regulamento e no RJSPTP <sup>20</sup>:
- (A) situações em que a AT ainda não promoveu o lançamento do processo de seleção do operador de serviço público de transporte de passageiros;  
e
  - (B) situações em que as AT promoveram, de facto, o lançamento de tais concursos, mas em que os mesmos ainda não se encontram concluídos pela ocorrência da várias situações:
    - (i) a adjudicação ainda não ocorreu;
    - (ii) a adjudicação ocorreu, mas ainda não foi celebrado o contrato de serviço público;
    - (iii) a adjudicação já ocorreu e o CSP já foi celebrado, mas ainda não se iniciou ou porque aguarda decisões do Tribunal de Contas - TdC ou da Autoridade da Concorrência - AdC (por exemplo) ou porque foi objeto de impugnação judicial ainda não decidida;
    - (iv) os concursos foram lançados, mas ficaram “desertos”.
27. A AMT considera que os circunstancialismos **(A)** e **(B)** deverão ser objeto de tratamento distinto, de acordo com os Princípios da Equidade, Proporcionalidade e do “dever” de Boa Administração, tendo em conta a prossecução do interesse público de assegurar, sem interrupções, a provisão do serviço de transporte público de passageiro e respeitando o regime-regra de submissão à concorrência.
28. De facto, nos casos relatados em **(A)**, caso as AT não promovam procedimentos concursais, ou não venham a apresentar as novas ou reformuladas peças procedimentais para efeitos de emissão de PPV por parte da AMT antes de 3.12.2021, considera-se que as Autorizações caducam, de facto, podendo as AT competentes, para evitar a interrupção grave na provisão, sem interrupções, dos serviços de transporte público de passageiros, socorrer-se,

---

<sup>20</sup> Tendo como referência a data de 3.12.2021.

atempadamente, dos dispositivos legais em vigor que entendam por mais adequados.<sup>2122</sup>

29. No que respeita aos circunstancialismos referidos em **(B)** supra (em que as AT já deram início ao procedimento de seleção concorrencial do operador do serviço de transporte público de passageiros), após início do procedimento com pedido de emissão de PPV à AMT, há que distinguir aquelas em que o procedimento ainda não foi concluído por causas “externas” (não imputáveis à entidade adjudicante, que estaria “inibida” de decidir) - como por exemplo, ausência de Parecer da AdC e/ou de Visto Prévio do TdC ou, ainda, pela pendência de ações judiciais [circunstancialismo **(B). iii**], das situações em que o procedimento foi, de facto, lançado, mas ficou “deserto”, tendo em conta a não resposta do mercado<sup>23</sup> [circunstancialismo **(B). iv**].

---

<sup>21</sup> Será de recordar que no ponto 5.º do artigo 5.º do Regulamento se estabelece: (I) “Em caso de rutura dos serviços ou de risco iminente dessa rutura, a autoridade competente pode tomar medidas de emergência; (II) As medidas de emergência consistem na adjudicação por ajuste direto ou num acordo formal de prorrogação de um contrato de serviço público, ou na imposição de prestar determinadas obrigações de serviço público. O operador de serviço público tem o direito de impugnar a decisão de impor a prestação de determinadas obrigações de serviço público. O prazo de adjudicação, prorrogação ou imposição de um contrato de serviço público através de medidas de emergência não pode exceder dois anos.”

Por outro lado, o artigo 19.º do RJSPTP estipula: “1 - A exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ser adjudicada por ajuste direto, pela autoridade de transportes competente, a operadores internos ou a outros operadores de serviço público, nos termos do artigo 5.º do Regulamento e no respeito pelo disposto no Código dos Contratos Público 2 - A exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ainda ser adjudicada por ajuste direto pela autoridade de transportes competente em situações excecionais destinadas a assegurar o interesse público, designadamente em caso de rutura ou de risco eminente de rutura de serviços ou em situações de emergência. 3 - Nas situações de emergência, a autoridade de transportes competente pode, em alternativa ao ajuste direto, optar pela prorrogação, mediante acordo com o operador de serviço público, do prazo de um determinado contrato de serviço público. 4 - Em qualquer dos casos referidos nos n.ºs 2 e 3, o período de contratação não pode exceder o período necessário à conclusão de um procedimento concursal, nos termos do presente RJSPTP e da demais legislação aplicável, não podendo, em caso algum, exceder os dois anos”.

Naturalmente, estas normas têm de ser articuladas com o Código dos Contratos Públicos, designadamente no artigo 24.º: 1 - Qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando: a) Em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nenhum candidato se haja apresentado ou nenhum concorrente haja apresentado proposta, e desde que o caderno de encargos e, se for o caso, os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira não sejam substancialmente alterados em relação aos daquele concurso; b) Em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, todas as propostas apresentadas tenham sido excluídas, desde que o caderno de encargos não seja substancialmente alterado em relação ao daquele concurso; c) Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante.

A propósito deste último aspeto (adjudicação direta por critérios materiais, por motivos de urgência imperiosa, recomenda-se a releitura das notas AMT - [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf) e [https://www.amt-autoridade.pt/media/2236/parecer-n%C2%BA-30\\_16ago2019.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2236/parecer-n%C2%BA-30_16ago2019.pdf)

<sup>22</sup> <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informa%C3%A7%C3%A3o-regulamento-ajustes-diretos.pdf> – neste sentido, é importante chamar à colação a Informação emitida pela AMT aos Stakeholders (sobre Ajustes Diretos). Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência. De 25.07.2018.

<sup>23</sup> No âmbito da **Pandemia SARS COV2** e na preparação de procedimentos de contratação pública de serviços de transporte, as AT devem ter em conta e implementar (*nomeadamente na revisão e ou reformulação das peças dos procedimentos*) medidas que podem mitigar os riscos de levar a cabo contratualizações baseadas em pressupostos que, com um elevado grau de probabilidade, nunca se irão verificar. Essas medidas, podem passar pela necessária revisão/calibração dos pressupostos dos modelos financeiros e/ou modelos contratuais e, ainda, pela inclusão nas peças do procedimento, de cláusulas adequadamente desenhadas que

30. Nestes circunstancialismos há ainda que distinguir:

- Nos casos em que os procedimentos não foram concluídos por “causas externas”, não imputáveis à AT/entidade adjudicante - **[circunstancialismo (B). iii]** – considera-se que a lei prevê os mecanismos suficientes para considerar que as Autorizações não caducam *ope legis*<sup>24</sup>. A operação de transportes poderá continuar, nos seus termos, até obtenção das decisões em falta (por exemplo visto do TdC<sup>25</sup>, parecer de entidade administrativa<sup>26</sup>, decisão judicial<sup>27</sup>). Cada caso é concreto e específico e as soluções devem ser ponderadas pelas AT locais, que são, também, para efeitos do CCP e do RJSPTP, entidades adjudicantes;
- Já nos casos em que os concursos ficaram “desertos” ou, ainda, por decisão da AT, que deliberou reformular as peças, eventualmente por alteração de circunstâncias - **[circunstancialismo (B) iv]**, considera-se que as AT/entidades adjudicantes devem promover, atempadamente e sempre antes de 3.12.2021, a apresentação das peças do procedimento à AMT para efeitos de emissão do PPV. Nesse caso, considera-se, mais uma vez, que as Autorizações não caducam<sup>28</sup>. Caso assim não procedam, aplicam-se, com as devidas adaptações, as considerações já referidas a propósito dos circunstancialismos relatados em (A), podendo as AT competentes, para evitar a interrupção grave na provisão, sem interrupções, dos serviços de transporte público de passageiros, socorrer-se, atempadamente, dos dispositivos legais que entendam por mais adequados<sup>29</sup>.

31. Assim, tendo já ocorrido a abertura à concorrência, através da apresentação à AMT das peças do procedimento, emissão de PPV e continuação da

---

permitam alguma flexibilidade e ajustamento das prestações contratuais e que evitem que as autoridades de transporte fiquem condicionadas por terem contratualizado com base em pressupostos desatualizados.

<sup>24</sup> Ex vi n.º 3 do Artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, conforme alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019.

<sup>25</sup> Cfr. *inter alia*, Artigo 45.º da LOPTC.

<sup>26</sup> Cfr. *inter alia*, Artigo 129.º do CPA (Incumprimento do dever de decisão) e, ainda, n.º 3 do Artigo 130.º do CPA (Atos Tácitos).

<sup>27</sup> Cfr. *inter alia* Artigo 128.º do CPA (**Proibição de executar o ato administrativo**), que estabelece, no seu n.º 1 que quando “*quando seja requerida a suspensão da eficácia de um ato administrativo, a entidade administrativa e os beneficiários do ato não podem, após a citação, iniciar ou prosseguir a execução, salvo se, mediante remessa ao tribunal de resolução fundamentada na pendência do processo cautelar, reconhecer que o diferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público*”.

<sup>28</sup> Ex vi, o já referido n.º 3 do Artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, conforme alterada pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019.

<sup>29</sup> Cfr. *Notas supra, sobre esta matéria*.

tramitação do procedimento, as Autorizações não caducam, *ope legis*, após 3.12.2021.

32. A este propósito, de referir que a expressão “*prazo máximo de dois anos*”, constante do n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, conforme alterado em 2019, não poderá ser interpretada e entendida, de forma isolada ou literal, requerendo a interpretação sistemática e teleológica de todo o enquadramento legal, nacional e europeu, aplicável, que decorre da presente análise.
33. No entanto, até conclusão dos procedimentos, adjudicação/ celebração e início da nova operação de transportes, e para evitar dúvidas jurídicas será aconselhável que cada AT, analisando a sua situação concreta, pratique, de forma fundamentada, um ato administrativo que clarifique que as referidas Autorizações apenas caducam após conclusão efetiva do procedimento de abertura à concorrência, *i.e.* início da nova operação de transportes por parte do operador selecionado através de procedimento concorrencial (pelo mercado).
34. A forma de melhor assegurar a validade das Autorizações será a prática pelas AT de atos administrativos que confirmem a sua prorrogação expressa, por aplicação dos n.ºs 2 e 4 do artigo 19.º do RJSPTP. De salientar que a prorrogação, nestes casos, não poderá exceder o prazo máximo de 2 (dois) anos, contado a partir da data desta nova prorrogação<sup>30</sup> e a prorrogação deverá ser fundamentada, expressando os circunstancialismos e contingências, concretos e locais, aplicáveis à AT e aos seus procedimentos específicos.
35. Por outro lado, poder-se-ão colocar questões quanto a procedimentos que tenham sido objeto de impugnações judiciais, que estejam em curso, sem efeito suspensivo, nos termos da legislação em vigor e da tramitação judicial específica. Nestes casos, ainda que a AT possa não estar inibida de decidir/adjudicar, essa decisão poderá acarretar um risco jurídico acrescido, implicando continuação da litigiosidade administrativa e potenciais pedidos de indemnização, sendo necessário ponderar todas as vertentes do interesse público em presença. De qualquer modo, e ainda que não se verifiquem causas externas que impeçam a decisão da AT foi, de facto, dado cumprimento

---

<sup>30</sup> Cfr. n.º 4, in fine do Artigo 19.º do RJSPTP.

ao objetivo último da legislação europeia e nacional, ou seja, procedeu-se à abertura à concorrência, pelo mercado, no que respeita aos serviços de transporte público de passageiros. Tal deve ser confirmado por cada AT local.

36. No entanto, é necessário não esquecer os restantes circunstancialismos identificados, nomeadamente no circunstancialismo **B. (iv)**.
- Estes são os casos em que as AT lançaram, de facto, os procedimentos concursais, mas não lograram obter resultados, tendo em conta que os mesmo ficaram “desertos”;
  - Por outro lado, existem AT que decidiram, face às novas circunstâncias do mercado, alterar os seus modelos contratuais. Nesses casos, essas AT devem apresentar as novas peças do procedimento, para emissão de PPV, antes de 03.12.2021.
  - Ou seja, nestes circunstancialismos, aplica-se o mesmo racional *supra* referido, *i.e.*, cada AT deve, tendo em conta as especificidades factuais e jurídicas do seu caso concreto, decidir a atuação mais prudente do ponto de vista jurídico, o que deverá passar pela análise dos seus anteriores atos de prorrogação das Autorizações e renovar as mesmas até à conclusão do novo procedimento concorrencial, tendo como referencial a aplicação dos n.ºs 3 e 4 do Artigo 19.º do RJSPTP e respeitando o limite estabelecido no n.º 4, *in fine*, do artigo 19.º do RJSPTP.
37. Naturalmente, existindo pagamento de compensações/remunerações, através de CSP, quanto aos serviços de transportes titulados por Autorizações, deverão ser cumpridas todas as regras legais vigentes aplicáveis à autorização, realização e validação de despesa pública pelas AT locais.
38. Tais considerações e cenários aplicam-se a quaisquer autoridades de transportes, seja a nível regional, seja a nível municipal/urbano.
39. Naturalmente, nos casos de serviços de transportes que não sejam titulados por Autorizações, a manutenção da sua disponibilização ao público, depende do adequado cumprimento dos mecanismos legais já existentes e previstos no Regulamento, RJSPTP e Código dos Contratos Públicos.

#### IV. CONCLUSÕES

40. Face ao exposto, a AMT considera que, face aos circunstancialismos locais descritos – (Pontos (A) e (B) supra) – as AT/entidades adjudicantes dispõem dos instrumentos necessários para assegurar a continuidade da provisão dos serviços de transporte público de passageiros – que são também “serviços essenciais” – não ocorrendo, necessariamente, uma caducidade das Autorizações.
41. Naturalmente, cabe a cada AT/entidade adjudicante proceder à avaliação e confirmação formal de cada caso concreto, considerando os seus contornos específicos, do ponto de vista jurídico-administrativo, considerando as regras da contratação pública e o regime do Regulamento, estabelecido na legislação e jurisprudência europeia e nacional, sem deixar de ter em conta as consequências/efeitos da Pandemia SARS COV2. De salientar que não se trata de sujeição de qualquer ato à aprovação prévia da AMT, mas apenas o conhecimento das diligências tomadas.
42. Até conclusão dos procedimentos, adjudicação/celebração e início da nova operação de transportes, será aconselhável que cada AT, examinando/analizando a sua situação concreta, pratique, de forma fundamentada, um ato administrativo que clarifique que as referidas Autorizações apenas caducam após conclusão efetiva do procedimento de abertura à concorrência, i.e. início da nova operação de transportes por parte do operador selecionado através de procedimento concorrencial.
43. Tendo em conta as atribuições e competências da AMT, como regulador setorial da área da Mobilidade e dos Transportes, todas as AT locais deverão – para além do envio das peças do procedimento para efeitos de emissão de PPV, conforme referido, comunicar à AMT as suas avaliações e pontos de situação, em cada caso concreto, sempre antes de 3.12.2021.
44. De acordo com a análise efetuada pela AMT, esta será a linha de atuação que, de forma sistemática e estruturada, concretiza a abertura concorrencial do mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros e o processo de descentralização de competências levado a cabo pelo Regulamento e pelo RJSPTP, assegurando a continuidade da provisão, sem disrupções, desses serviços essenciais.



45. Finalmente, a AMT, enquanto regulador económico independente com a missão de zelar pelo cumprimento escrupuloso do direito da União europeia, continuará junto das instâncias europeias competentes, a acompanhar todas as iniciativas que sejam tomadas neste contexto.

*12 de outubro de 2021*