

PARECER N.º 97/AMT/2021

DIREÇÃO DE SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. Através de email de 10-08-2021, a Associação Pescadores Profissionais e Desportivos do Cais do Ouro (APPCO), transmitiu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), preocupações surgidas em resultado de decisão que terá sido tomada pela Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A. (APDL), relativamente à suspensão, desde setembro de 2020, da travessia fluvial do Cais do Ouro (Porto)/Vila da Afurada (V. N. Gaia).
2. No âmbito das respetivas atribuições, constantes do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT solicitou à APDL (Ofício n.º 8745-CA/2021, de 01-09-2021) a confirmação da tomada da decisão de suspender a travessia acima identificada, e, em caso afirmativo, quais os fundamentos para essa decisão e se equaciona avançar com uma solução, em articulação com as partes interessadas, que reponha a referida travessia, indo assim ao encontro das expectativas das populações afetadas.
3. Mais foi solicitado o esclarecimento sobre se a travessia em presença consubstancia o conceito de transporte público de passageiros, que de acordo com o consignado no Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril – Transferência de competências para administração local sobre transportes fluviais - deve ser contratualizado pela administração local, ou se se trata de serviços de transporte turístico realizado por operadores marítimo-turísticos.
4. [confidencial]
5. [confidencial]
6. [confidencial]
7. De qualquer modo, a APDL sublinha estar ciente da importância de tais travessias *“atendendo ao seu cariz de interesse público, nomeadamente, considerando a população servida por este transporte”*.
8. No entanto, também refere que a responsabilidade para a concessão do serviço público para o transporte regular de passageiros em vias navegáveis interiores é uma

competência de âmbito local (municipal) por força do disposto no Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, desconhecendo se os Municípios do Porto, Vila Nova de Gaia ou a Área Metropolitana do Porto têm intenção de proceder à abertura de um procedimento concursal para a atribuição da concessão de serviço público.

9. Assim, refere a APDL que *“caso nada obste por parte dos municípios abrangidos, pretende a APDL proceder à abertura de um procedimento de iniciativa pública, ao abrigo da Lei da Água (aprovada pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro) e do Regime Jurídico dos Recursos Hídricos (aprovado pela Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio), com vista a atribuição de título de utilização privativa do embarcadouro da Afurada, para ser utilizado como cais base na operação de transporte turístico ou regular de passageiros entre as margens, a realizar por operadores marítimo-turísticos ou por armador de tráfego local”*.
10. Por último, *“no que se refere ao Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, entende esta Administração portuária que as suas competências não se integram no sobredito diploma, nomeadamente, na vertente do transporte turístico de passageiros em vias navegáveis interiores, que estará na generalidade, excecionada por este diploma legal, por se encontrar sujeita a regras próprias constantes do Decreto-Lei n.º 83/2015, de 21 de maio, e do Decreto-Lei n.º 344-A/98, de 6 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março”*.

II – DO ENQUADRAMENTO

Enquadramento legal

11. A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, estabeleceu o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, assente nos princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, o qual foi concretizado através do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, nos seguintes termos: (i) transferência de competências para os órgãos municipais e os órgãos das comunidades intermunicipais e das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, na qualidade de autoridades de transporte previstas no Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, no domínio do serviço público de transporte de passageiros regular em vias

navegáveis interiores¹; (ii) transferência de competências para os órgãos municipais, no domínio do transporte turístico de passageiros em vias navegáveis interiores.

12. De acordo com o mesmo normativo, as competências transferidas compreendem, respetivamente:

- O serviço público de transporte de passageiros regular, ainda que exercido em áreas sob a jurisdição de qualquer administração ou autoridade marítima ou portuária, designadamente quando tais serviços se encontrem integrados numa rede de transporte público de passageiros urbana, suburbana ou regional;
- Os transportes turísticos locais entre municípios limítrofes ou no âmbito da mesma comunidade intermunicipal ou área metropolitana, excluindo-se o transporte turístico local que abranja mais do que uma comunidade intermunicipal;
- Nos casos em que o serviço público de transporte de passageiros regular seja assegurado ao abrigo de uma concessão detida pelo Estado ou por entidade do setor empresarial do Estado, a transferência é objeto de processo negocial específico, desencadeado por iniciativa do concedente ou da entidade local territorialmente competente, sendo que as infraestruturas afetas ao transporte são igualmente transferidas, em termos a negociar, caso estas lhe estejam maioritariamente afetas.

13. Encontra-se na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus ² e tendo em conta o já exposto, bem como o artigo 5.º do RJSPTP, daí resultando que os

¹ De acordo com o Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, uma via navegável interior é “uma massa de água que não faz parte do mar e [é] interior e navegável, natural ou artificial, ou um sistema de massas de água interligadas, utilizadas para o transporte, tais como lagos, albufeiras, rios, estuários, canais ou qualquer combinação destes”.

² Tal como refere o colação o “Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras” (<http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portuques/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>), “Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede” (que segue “As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007), “no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento.”

Municípios e as Comunidades Intermunicipais/Áreas Metropolitanas são as Autoridades³ competentes quanto ao serviço público de transporte de passageiros de âmbito municipal e intermunicipal.

14. De acordo com o artigo 13.º do RJSPTP que estabelece que o planeamento⁴ e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: (i) *“Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; (ii) “Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.*
15. Segundo o artigo 8.º, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º do RJSPTP, as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam integral ou maioritariamente na respetiva área geográfica. Por sua vez, o artigo 10.º refere que as autoridades de transportes podem delegar, designadamente através de contratos interadministrativos, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, nos termos previstos na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março.
16. Cabe assim também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos em termos concorrenciais e organizativos, devendo

³ É às autoridades de transporte competentes, em termos operacionais, que cabe, a organização, planeamento e prestação de serviços de transportes em concreto e em determinado território e a aplicação de estratégias locais de mobilidade urbana, integrada a fim de promover um desenvolvimento sustentável, sendo do seu interesse atender na medida do possível e do interesse público, às solicitações dos cidadãos, mas também dos operadores, estando em causa, por exemplo, investimento no sistema.

⁴ Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

ser dada especial relevância à aferição da conformidade da aplicação dos critérios de pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas.⁵

17. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público⁶ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”*.
18. Por outro lado, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *“o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo (...) nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.”*
19. Importa referir que a legislação nacional aplicável ao transporte em vias navegáveis interiores está algo desatualizada face ao atual contexto legislativo e económico, com a intervenção de diversas entidades públicas (Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, Direção-Geral de Autoridade Marítima, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, administrações portuárias e administração local) e nem sempre de forma totalmente articulada e harmonizada do ponto de vista legal. Tal constatação já consta do Relatório da AMT⁷ *“Diagnóstico preliminar - Serviços de transportes em vias navegáveis interiores”*.

⁵ Ver orientações e guiões emitidos pela AMT quanto à adequada contratualização de serviços públicos, enunciados no documento: Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020: https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

⁶ Tal como referem as Orientações da Comissão *“Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»*. De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores. (...) *A prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral pelos Estado-Membros no setor do transporte público ferroviário e rodoviário de passageiros regem-se pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O artigo 1.º do regulamento estabelece que o objetivo deste é «definir o modo como, no respeito das regras do direito [da UE], as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.»* Conforme definido no artigo 2.º, alínea e), do Regulamento, obrigações de serviço público são imposições destinadas a assegurar, no interesse geral, a prestação de serviços de transporte público de passageiros que um operador, pesando os seus interesses comerciais, não assumiria, pelo menos no mesmo grau e nas mesmas condições, sem contrapartidas. Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes. De acordo com o artigo 4.º do Decreto-lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, *“as obrigações específicas de serviço público inerentes aos serviços de interesse geral exigem que a provisão global dos mesmos tenha uma natureza universal, respeite os requisitos de continuidade, de sustentabilidade, de boa qualidade e de eficácia, garanta a sua acessibilidade em termos de preços à generalidade dos cidadãos, assegure a proteção do utilizador e do consumidor, promova a coesão económica, social ou territorial e respeite os princípios de não discriminação, de segurança, de transparência e de proteção do ambiente”*.

⁷ Serviços de transportes em vias navegáveis interiores - http://www.amt-autoridade.pt/media/2209/relatorio_vias_navegaveis_interiores.pdf

20. Para analisar o contexto global, bem como os casos concretos, afigura-se ser necessário recorrer à interpretação integrada de diversos diplomas legais, entre outros regimes especiais, legais, regulamentares e administrativos relativos a ligações fluviais, emitidos em diversos contextos temporais e substanciais, designadamente: (i) Decreto-Lei n.º 197/98, de 10 de julho, que estabelece o regime jurídico da atividade dos transportes com embarcações de tráfego local; (ii) Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o RJSPTP; (iii) Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, que estabelece regras quanto a direitos dos passageiros dos serviços, públicos e turísticos, de transporte marítimo e por vias navegáveis interiores, (iv) Decreto-Lei n.º 186/2015, de 3 de setembro, que estabelece as condições de acesso e de exercício da atividade das empresas de animação turística e dos operadores marítimo-turísticos; (v) Decreto-Lei n.º 17/2018, de 8 de março estabelece o regime de acesso e de exercício da atividade das agências de viagens e turismo e (vi) Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro.
21. Por outro lado, de acordo com o vertido no Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro, a Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), sucedeu nas suas funções ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P. (IPTM), nomeadamente nas matérias diretamente relacionadas com as áreas de regulamentação, supervisão e fiscalização do setor marítimo-portuário e da náutica de recreio. Da mesma forma, o Decreto-Lei n.º 166/2019, de 31 de outubro, estabelece que compete à DGRM a fixação da lotação mínima de segurança e emissão do respetivo certificado no caso de embarcações de tráfego local, sem prejuízo das competências que nesta matéria se encontram atribuídas aos órgãos regionais competentes dos Açores e da Madeira.
22. As administrações portuárias do Continente detêm igualmente competências de licenciamento de todas as atividades que se desenvolvam nas respetivas áreas de jurisdição, incluindo navegação e acostagem e utilização de infraestruturas marítimas e fluviais.
23. O Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, veio acomodar o 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, aplicando-se, essencialmente, ao transporte de passageiros entre Estados-Membros da União Europeia e a cruzeiros, e não a transporte interno, não estando assim expresso e adequadamente acomodado o transporte em vias navegáveis interiores, sobretudo de carácter urbano quando integrado em redes locais e regionais.

24. Aliás, e por esta razão de diversidade legislativa, foi criado o grupo de trabalho interministerial, com a denominação «Grupo de Trabalho para o Acompanhamento da Animação Turística», criado pelo Despacho n.º 6951/2020, de 7 de julho⁸, cujos trabalhos ainda decorrem, precisamente para clarificar, nos diversos enquadramentos jurídicos, a distinção entre as atividades lúdicas desenvolvidas pelos profissionais de animação turística e outras atividades, designadamente de âmbito público. Tem também como objetivo, entre outros, o de facilitar o crescimento das empresas de animação turística, através da desburocratização de procedimentos, eliminação de sobreposição de autorizações.
25. A AMT encontra-se representada no Grupo de Trabalho, cujos trabalhos se encontram em curso, designadamente, para promover a clarificação das regras aplicáveis e garantir a clarificação das fronteiras entre o transporte turístico e o transporte público, de forma a eliminar distorções concorrenciais entre ambos, designadamente por via do exercício de uma ou outra atividade sem o cumprimento de todos os requisitos de acesso e permanência na atividade e que, por via de tal, possa constituir uma vantagem concorrencial, por via de redução de custos de contexto ou em prejuízo dos utilizadores e do interesse público.

Relatório da AMT “*Diagnóstico preliminar aos Serviços de transportes em vias navegáveis interiores*”

26. De referir que, no contexto da transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do transporte turístico de passageiros e do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores, afigurou-se ser da maior importância para todos os *stakeholders* a caracterização do setor do transporte em vias navegáveis interiores incluindo o universo de empresas que atuam no mesmo.⁹
27. De acordo com o relatório da AMT “*Diagnóstico preliminar aos Serviços de transportes em vias navegáveis interiores*”, tal como oportunamente sinalizado no parecer dirigido ao Governo¹⁰, e no âmbito do diagnóstico ao transporte de passageiros efetuado por agentes económicos licenciados para atividades turísticas e agências de viagens e turismo¹¹, constatava-se o desconhecimento da totalidade do atual universo das empresas

⁸ <https://dre.pt/home/-/dre/137346758/details/maximized>

⁹ Na pendência da elaboração do presente relatório, a Direção-geral das Autarquias Locais divulgou a lista de autarquias que declarou assumir as competências nesta matéria, estando disponível em: <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/transferencia-de-competencias/>

¹⁰ https://www.amt-autoridade.pt/media/1707/parecer_01_dsmm_dpdc_3jan_2018.pdf.

¹¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/1742/acao_diagnostico_transporte_de_passageiros_ambito_turistico.pdf.

de serviços de transporte fluvial de passageiros, em transporte público regular ou transporte turístico, bem como do quadro contratual e legal preciso em que todos os serviços existentes são prestados e ainda das áreas geográficas de atuação, características e número de embarcações.

28. Do referido relatório da AMT resultaram diversas conclusões:

- A maioria das empresas analisadas possui um CAE (classificação da atividade económica) principal não relacionado com a atividade de transporte de passageiros por vias navegáveis interiores;
- No que se refere a informação financeira, o volume de negócios refere-se à totalidade da atividade da empresa, não havendo separação contabilística por atividade, pelo que não é possível saber se este crescimento do volume de negócios diz respeito apenas à atividade do transporte ou inclui atividades relacionadas,
- Quanto a passageiros transportados, existem divergências entre os dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e pelo IMT, e os dados reportados à AMT;
- Quanto à receção e tratamento das reclamações de passageiros, apenas uma minoria das empresas envia as suas reclamações para a AMT.

29. Do mesmo relatório resultaram diversas recomendações¹²:

- Necessidade de implementação de um processo de harmonização das condições contratuais, ao abrigo do RJSPTP e do Regulamento, quanto ao serviço público de transporte de passageiros regular, bem como a avaliação das situações de transporte de passageiros regular que é classificado como turístico, mas que na prática – no âmbito da sua efetiva execução ou disponibilização ao público - poderá configurar serviço público de transporte, devendo ser enquadrado naqueles diplomas. A importância da existência de regras harmonizadas entre agentes económicos tem impactos positivos na promoção de um ambiente concorrencial equitativo no mercado, mitigando ou eliminando eventuais distorções concorrenciais, sobretudo no contexto de possibilidade de

¹² Algumas destas questões irão ser tidas em conta no âmbito do «Grupo de Trabalho para o Acompanhamento da Animação Turística», criado pelo Despacho n.º 6951/2020, publicado no Diário da República n.º 130/2020, Série II de 2020-07-07.

coexistência de empresas públicas e privadas e de abertura ao mercado potenciado pelo RJSPTP¹³;

- Utilização do CAE associado ao transporte de passageiros, por todas as empresas que o realizem, seja a título principal ou secundário¹⁴;
- Dar cumprimento ao artigo 22.º do RJSPTP, introduzindo as modificações técnicas no SIGGESC que permitam fazer o reporte de todos os serviços transporte público regular de passageiros, incluindo as vias navegáveis interiores¹⁵;
- Introdução de mecanismos efetivos (incluindo de fiscalização) que garantam que empresas licenciadas para o transporte turístico de passageiros não efetuem, de facto, transporte público sem o cumprimento dos requisitos a este associado, tal como anteriormente referido pela AMT¹⁶;
- Adaptar, clarificar ou criar mecanismos de reporte, transmissão e tratamento de informação relativa ao transporte turístico e de mercadorias em vias navegáveis interiores, entre os operadores e as entidades públicas envolvidas¹⁷;
- No que se refere aos direitos dos passageiros, caminhar para a aplicação do Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, e Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, a vias navegáveis interiores de caráter urbano e local e quanto integrado em redes de transporte público de passageiros intermodais e harmonização das cláusulas contratuais/gerais/contrato de transporte/termos de utilização das diversas empresas¹⁸.

III – DO PARECER

¹³ Em discussão no «Grupo de Trabalho para o Acompanhamento da Animação Turística», criado pelo Despacho n.º 6951/2020, de 7 de julho.

¹⁴ Dependente dos resultados do referido Grupo de Trabalho.

¹⁵ Hoje já alcançado. Ver: https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portuques/TransportesRodoviaris/RJSPTP/Documents/DELIBERA%C3%87%C3%95ES/deliberacao_fluvial.pdf

¹⁶ Dependente dos resultados do referido Grupo de Trabalho https://www.amt-autoridade.pt/media/1741/diagnostico_transporte_passageiros_ambito-turistico.pdf.

¹⁷ Dependente dos resultados do referido Grupo de Trabalho.

¹⁸ Foi apresentada, em 2020, proposta legislativa ao Governo, nesse sentido.

30. Decorre de relatórios e de anteriores posições da AMT¹⁹ que:

- O Decreto-Lei n.º 17/2018, de 8 de março, que estabelece o regime de acesso e de exercício da atividade das agências de viagens e turismo e o Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio, que estabelece as condições de acesso e de exercício da atividade das empresas de animação turística e dos operadores marítimo-turísticos, remetem, na generalidade e sem especificar, para os requisitos aplicáveis ao transporte de passageiros por via marítima e fluvial;
- Existem empresas de animação turística/agências de viagem a efetuar, de facto, transporte público, acedendo livremente ao mercado e utilizando a mera comunicação ao Turismo de Portugal, e não se sujeitando aos procedimentos tipificados no RJSPTP. Tal situação pode representar, desde logo, uma distorção concorrencial face a outras empresas do mercado;
- O transporte público é definido no RJSPTP como «*Serviço público de transporte de passageiros*», o serviço de transporte de passageiros de interesse económico geral, prestado ao público numa base não discriminatória, nos termos do qual os veículos/embarcações são colocados à disposição de múltiplas pessoas em simultâneo, que os utilizam mediante retribuição, segundo um regime de exploração previamente aprovado, não ficando ao serviço exclusivo de nenhuma delas.
- Os “*serviços de interesse económico geral*” designam as atividades de serviço comercial que preenchem missões de interesse geral sujeitas a obrigações de serviço público. É com o objetivo de favorecer ou de permitir a realização de missões de interesse geral que a autoridade pública pode impor obrigações específicas de serviço público a um organismo de produção do serviço, por exemplo, em matéria de transporte terrestre, aéreo, ferroviário ou marítimo/navegação interior. São atividades económicas que oferecem resultados no bem público geral que não seriam fornecidos (ou seriam fornecidos sob diferentes condições em termos de qualidade objetiva, segurança, acessibilidade, igualdade tratamento ou acesso universal) pelo mercado sem intervenção pública, traduzindo-se, para eles, numa verdadeira necessidade

¹⁹ Relatório - Atividade de transporte de passageiros de âmbito turístico - http://www.amt-autoridade.pt/media/1742/acao_diagnostico_transporte_de_passageiros_ambito_turistico.pdf e Diagnóstico preliminar relativo ao serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores - http://www.amt-autoridade.pt/media/2209/relatorio_vias_navegaveis_interiores.pdf

para uma completa vida em sociedade (coesão social e territorial) e que satisfaz necessidades básicas da generalidade dos cidadãos, quer elas sejam económicas, sociais ou culturais e cuja existência seja essencial à vida, à saúde ou à participação social dos cidadãos. As regras do mercado livre e de concorrência aplicam-se às empresas responsáveis pela gestão dos serviços de interesse económico geral, desde que tais regras não as impeçam de realizar as suas missões de interesse geral;

- O transporte público tem assim, habitualmente, associado, um carácter de regularidade, com percursos, horários e paragens e tarifários previamente definidos, ainda que possam ser flexíveis, para satisfação de necessidades de interesse público;
- Por seu turno, o transporte de passageiros de âmbito turístico é aquele que é realizado por empresa de animação turística ou marítimo turística ou por agências de viagens, e que se encontra associado a uma atividade turística, e que pode ser reservado para um grupo determinado de pessoas, sem sujeição a regime de exploração previamente definido. Não está na disponibilidade do público em geral, mas especificamente dos utilizadores de atividades turísticas.
- O primeiro está sujeito a regras regulatórias do Regulamento (CE) 1370/2007, estando o acesso ao mercado sujeito às regras previstas no RJSPTP ao passo que o segundo é uma atividade liberalizada, sujeita apenas a prévia comunicação ao Turismo de Portugal.

31. No caso concreto, e apesar da APDL referir que a empresa – de animação marítimo-turística – consubstancia um serviço de “Táxi Fluvial” que não constitui transporte público de passageiros, também sublinha “*o seu cariz de interesse público, nomeadamente, considerando a população servida por este transporte*”.
32. Ou seja, afigura-se que nas circunstâncias em que era efetuado, consubstanciava a prestação de um serviço público de transporte de passageiros por uma agência de viagem, por conta de uma outra empresa, desinserido de qualquer “pacote turístico” ou “viagem organizada”, portanto fora da atividade para que está licenciada.
33. É certo que as agências de viagem podem realizar transportes no âmbito da organização e venda de “viagens organizadas”, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 17/2018, de 9 de março, que regula a atividade. Contudo, nos termos da al. p) do n.º 1 do artigo 2.º deste diploma, “*as viagens organizadas são a combinação de, pelo menos, dois tipos*

diferentes de serviços de viagem para efeitos da mesma viagem ou férias”, conceito que não abarca os serviços de viagem que a empresa que a contratou estariam efetivamente a realizar.

34. No caso aqui em análise, afigura-se estar em causa um verdadeiro serviço de “carreira” de transportes públicos de passageiros, oferecido indiscriminadamente a quem adquirir previamente o bilhete. Não resultam quaisquer evidências de que a utilização do serviço estava, efetivamente, condicionada a uma categoria determinada de passageiros integrados em serviços turísticos.
35. Colocar uma embarcação à disponibilidade de todos os que adquirirem bilhete, tomando e largando passageiros em pontos previamente estabelecidos, com preços de bilhetes estabelecidos não é “viagem organizada”, nem tão pouco é um serviço que possa ser executado por uma agência de viagens, por si ou por outrem. Estes transportes só podem ser explorados mediante contrato celebrado com as Autoridades de Transportes competentes, no caso, mediante concessão da Área Metropolitana do Porto ou dos Municípios do Porto e/ou Vila Nova de Gaia, estando vedada a qualquer outra entidade fazê-lo, nos termos previstos no RJSPTP.
36. Ou seja, as empresas de animação turística e agências de viagens não estão habilitadas a fazer transporte público de passageiros, entendido este como *“serviço de transporte 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 os utilizam mediante retribuição, segundo um regime de exploração previamente aprovado, não ficando ao serviço exclusivo de nenhuma delas”* como atividade principal, a não ser que cumpram os requisitos previstos no RJSPTP, precedidos de procedimentos pré-contratuais conduzidos nos termos do RJSPTP e do Código dos Contratos Públicos, pelas autoridades de transportes.
37. O transporte de passageiros efetuado por uma empresa de animação turística e agências de viagens é uma atividade acessória e que deve sempre ser prestada no âmbito de uma atividade turística, não podendo ser disponibilizada ao público em geral mas apenas ao adquirente da atividade turística.
38. Estão em causa, portanto, regras de acesso ao mercado, que devem ser precedidas do cumprimento de regras de acesso à atividade, de acordo com os requisitos de acesso à atividade e técnicos definidos, respetivamente, pelo IMT ou DGRM quanto a empresas, profissionais e veículos/embarcações, bem como de regras relativas à utilização de infraestruturas terrestres, navegação interior ou marítimas.

39. No que se refere a transporte público, se estivermos perante a exploração do serviço público de transporte de passageiros, em linha ou em rede, sem contrato ou autorização, em violação do disposto nos artigos 15.º e 16.º do RJSPTP, tal constitui contraordenação punível com coima, nos termos do artigo 46.º do RJSPTP, sendo a instauração e instrução dos processos de contraordenação competência da AMT. No que se refere ao transporte de passageiros, sem associação a uma atividade turística, por empresas de animação turística e agências de viagens, caberá à ASAE avaliar o eventual procedimento contraordenacional.
40. Tais conclusões não se afastarão por estar em causa um denominado serviço de “táxi fluvial”, uma vez que será uma designação de carácter comercial, já que é utilizada por diversos operadores para diversos tipos de embarcações (dimensão e lotação) para diferentes serviços, onde o IMT intervém no licenciamento de armadores locais, mas numa fase posterior à intervenção da DGRM quanto a requisitos de segurança das embarcações e ao registo nos órgãos locais da Autoridade Marítima Nacional (AMN).
41. Ainda que a designação de “táxi fluvial” sugira a prestação de serviço com carácter regular, está classificado como uma modalidade da atividade marítimo-turística, nos termos do Decreto-Lei n.º 108/2009, e no Regulamento das Embarcações Utilizadas na Atividade Marítimo-Turística.
42. Em face do exposto, considera-se que a reativação da ligação fluvial em causa, mesmo que com a designação de “táxi fluvial”, destinada a suprir necessidades de interesse público, reconhecidas pelas autoridades locais, deverá cumprir os requisitos do RJSPTP já citados.
43. Do ponto de vista do regulador, será de garantir que as entidades competentes, reconhecendo o interesse público do serviço, procedam ao seu adequado enquadramento no escrupuloso cumprimento dos normativos nacionais e europeus aplicáveis.

IV – DAS CONCLUSÕES

44. Face ao exposto, considera-se que o serviço anteriormente prestado configurava transporte público de passageiros, por satisfazer necessidades de interesse público e por não se enquadrar no âmbito de serviços turísticos ou para uma categoria determinada de passageiros.

45. Nesse sentido, a reativação da referida ligação - reconhecida como de interesse público - depende de contratualização com as autoridades de transportes competentes (administração local) nos termos do RJSPTP e do CCP, aliás como consta de outras pareceres anteriormente emitidos pela AMT²⁰, devendo as empresas interessadas cumprir as regras de licenciamento da atividade e relativas a embarcações junto das entidades públicas competentes já citadas.
46. Neste contexto, considera-se que os títulos emitidos pela APDL não se destinam a licenciar o acesso ao mercado ou à atividade (seja de transporte público, seja de transporte turístico), mas à utilização da infraestrutura (via navegável e cais), para a qual é legalmente competente.
47. De qualquer modo, salienta-se que nada obstará à realização de procedimentos através de agrupamento de entidades adjudicantes ou em parceria de entidades públicas competentes nas diversas matérias. Ou seja, demonstrando a APDL o interesse em dinamizar a reativação da ligação, sugere-se que possa ser acordado entre aquela entidade e o(s) respetivo(s) Município(s) o desenvolvimento dos procedimentos necessários, à semelhança do que se verificou na Ria Formosa entre a Docapesca e os Municípios competentes, onde se promovem as travessias em vias navegáveis interiores.
48. Tendo em conta que a APDL reconhece o interesse público da ligação fluvial, em sintonia com a Associação Pescadores Profissionais e Desportivos do Cais do Ouro, recomenda-se o desenvolvimento dos procedimentos necessários com a maior celeridade possível.
49. Do presente parecer será dado conhecimento a:
 - APDL;
 - Municípios do Porto e Vila Nova de Gaia;
 - Área Metropolitana do Porto;
 - Associação Pescadores Profissionais e Desportivos do Cais do Ouro.

Lisboa, 17 de novembro de 2021

²⁰ Rio Douro (Vila Nova de Gaia - https://www.amt-autoridade.pt/media/3096/parecer_n90_ds_dapp_12nov2020_cm_vila_nova_gaia.pdf) Ria Formosa (Faro e Olhão - https://www.amt-autoridade.pt/media/2564/parecer_43_ds_dapp_07mai_docapesca.pdf) ou Rio Tejo (Estado - https://www.amt-autoridade.pt/media/3002/parecer_n59_ds_dapp_21nov2019_sem.pdf)



A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino