



TRANSPORTES
TERRESTRES E
INFRAESTRUTURAS
RODOVIÁRIAS



AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

TRANSPORTES
TERRESTRES E
INFRAESTRUTURAS
FERROVIÁRIAS



O Parecer Prévio Vinculativo do Regulador



TRANSPORTES
MARÍTIMOS, FLUVIAIS
E PORTOS COMERCIAIS

Conferência Nacional

CAPACITAÇÃO DAS AUTORIDADES DE TRANSPORTES PÚBLICOS DE PASSAGEIROS

22 de novembro de 2017 | Auditório do Alto dos Moinhos do Metro de Lisboa

Índice

- 1 – Regulação Económica
- 2 – Contratualização
- 3 – Parecer Prévio Vinculativo
- 4 – Planeamento
- 5 – Desafios e Oportunidades





Missão da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes



- Definir e implementar o **quadro geral de políticas de regulação e de supervisão** aplicáveis aos setores e atividades de **infraestruturas e de transportes terrestres, fluviais e marítimos**, num contexto de escassez de recursos e de otimização da qualidade e da eficiência, orientadas para o exercício da cidadania, numa perspetiva transgeracional, de **desenvolvimento sustentável**.

Atribuições



- Zelar pelo **cumprimento do enquadramento legal**, nacional, internacional e da União Europeia;
- Promover a **adaptação do enquadramento legal** no quadro do **desenvolvimento sustentável, utilização eficiente dos recursos** e padrões de qualidade dos serviços prestados;
- **Promover e defender a concorrência**, em cooperação com a Autoridade da Concorrência;
- Promover e defender os **direitos e interesses dos utilizadores** e analisar e decidir sobre reclamações;
- Regular e assegurar o **acesso livre, equitativo e não discriminatório às infraestruturas**;
- Definir as regras e princípios gerais aplicáveis à **política tarifária e obrigações de serviço público**;
- **Monitorizar os mercados da mobilidade** e entidades reguladas, bem como a avaliação dos níveis de serviço e exercer os poderes de **inspeção, auditoria, inquérito e sancionatório**.



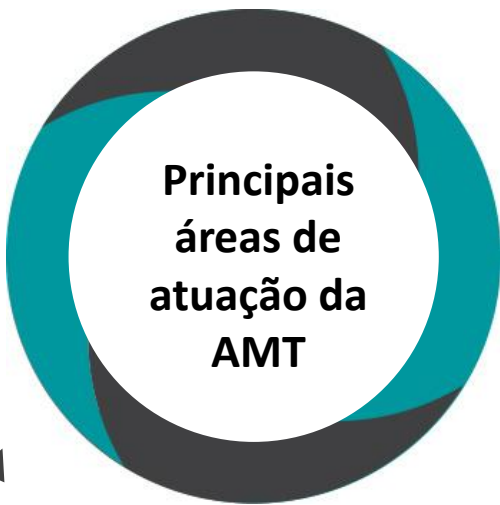
Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio

Política tarifária, estrutura de custeio e formação de preços e tarifas

Obrigações de serviço público e respetivas compensações

Qualidade e níveis de serviço

Concorrência e estrutura de mercado



Desenvolvimento sustentável e utilização eficiente de recursos

Defesa dos direitos e interesses dos consumidores

Acesso equitativo e não discriminatório às infraestruturas

1 – REGULAÇÃO ECONÓMICA



Poderes



Para o desempenho das suas atribuições, a **AMT** possui **poderes** de:



- Pareceres, informações, recomendações, orientações, regras e princípios gerais, regulamentos, propostas legislativas e regulamentares



- Inspeções, Auditorias, Sindicâncias, Inquéritos, Contraordenações, Buscas

Incumprimento de regras legais, regulamentares ou contratuais, nacionais e europeias e **regulamentos, determinações, instruções e medidas cautelares** da AMT, incluindo deveres de informação.

1 – REGULAÇÃO ECONÓMICA



Modelo de Regulação Económica Independente da AMT



Conhecimento do *Ecosystema*

Compliance legal e jurisprudencial, expetativas e tendências evolutivas

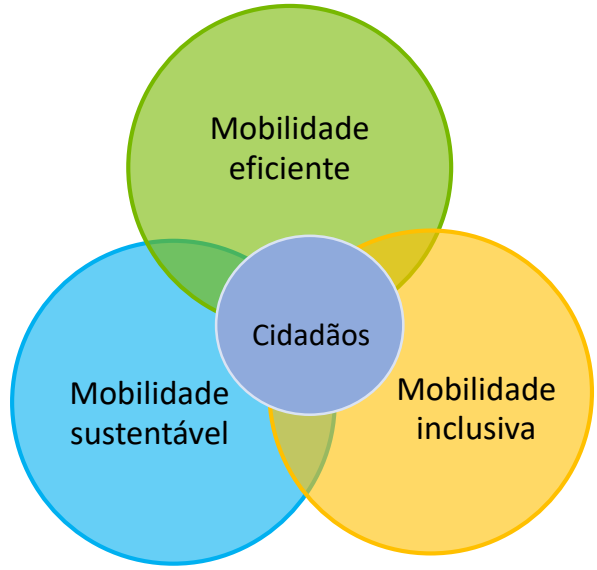
Suprir falhas de Mercado, s/ gerar falhas de Estado

Equilíbrio das três racionalidades



Centralidade nas **PESSOAS**

Interesse Público





Modelo de Regulação Económica Independente da AMT



Falhas de Mercado

Distorções da concorrência (estrutura de mercado e poder de mercado), externalidades ambientais (emissões GEE), bens públicos (OSP e respetivas compensações), informação assimétrica;



Falhas de Estado

Vazios jurídicos, número de regulamentos, acesso à atividade e acesso ao mercado (barreiras à entrada), inovação, novas tendências e eficiência da regulação;



Racionalidade dos Investidores

Competitividade, produtividade, rentabilidade, resultados financeiros, rácios financeiros, recursos humanos, financiamento, investimento, estratégias empresariais, estrutura de mercado, eficiência;



Racionalidade dos Profissionais/ Utilizadores/ Consumidores e/ ou Cidadãos

Qualidade da mobilidade (inclusiva, coesão territorial e social, qualidade do serviço, tempo, pontualidade e fiabilidade), preços e tarifas, segurança, grau de satisfação, reclamações;



Racionalidade dos Contribuintes

Esforço financeiro público (investimento, empresas públicas e indemnizações compensatórias), impacto na economia (emprego, VAB, PIB, exportações e importações) desenvolvimento sustentável (energia, emissões de GEE).

1 – REGULAÇÃO ECONÓMICA



ECOSSISTEMA da MOBILIDADE e dos TRANSPORTES



MERCADOS RELEVANTES DA MOBILIDADE

Universo de cerca de 29 000 regulados

2 - CONTRATUALIZAÇÃO

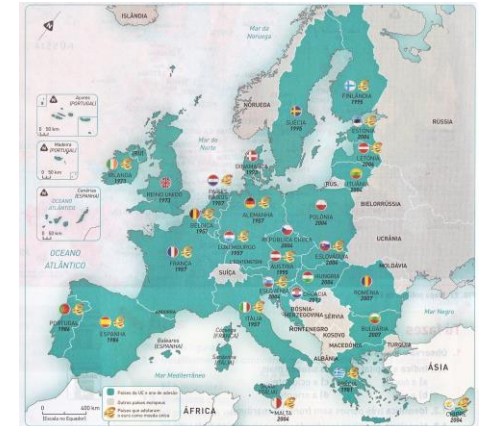
- Novo paradigma da regulação e organização no *Ecosystema*



- **Regulamento (CE) n.º 1370/2007**, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (EU) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016 ;
- Lei n.º 73/2013, Lei n.º 75/2013, que estabelecem o **regime jurídico e financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais**;
- **Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - RJSPTP** (Lei n.º 52/2015, de 9 de junho) concretiza, em detalhe, o Regulamento.

Este novo enquadramento jurídico:

- Concretiza a descentralização administrativa de competências;
- Define as **autoridades competentes na organização dos transportes terrestres** (e fluviais);
- Estabelece a **regra geral de realização de procedimentos pré-contratuais** para a escolha do operador;
- Define as condições de imposição de **obrigações de serviço público e pagamento de compensações financeiras**, incluindo tarifárias.



Até 3 de dezembro de 2019 todos os serviços de transportes da União Europeia têm de ter sido submetidos a procedimento concursal e/ ou devidamente enquadrados em contratos de serviço público.



2 - CONTRATUALIZAÇÃO

• Novo paradigma da regulação e organização no *Ecosystema*



Geometria institucional



Regulação Económica

Regulamentação técnica

Organização

Autoridade da Mobilidade e dos Transportes DL 78/2014

Instituto da Mobilidade e dos Transportes DL 77/2014

Autoridades de Transportes L 52/2015

Poderes de **regulação, regulamentação económica, supervisão, fiscalização e sancionatórios**, designadamente em **matéria tarifária, obrigações de serviço público**, proteção dos direitos e interesses dos **consumidores** e de **promoção e defesa da concorrência**.

Responsável pela **regulamentação técnica, licenciamento, certificação e homologação de profissionais e veículos e material circulante e apoio ao Governo** na coordenação e planeamento no setor dos transportes terrestres, e **gestor de contratos em representação do Estado**.

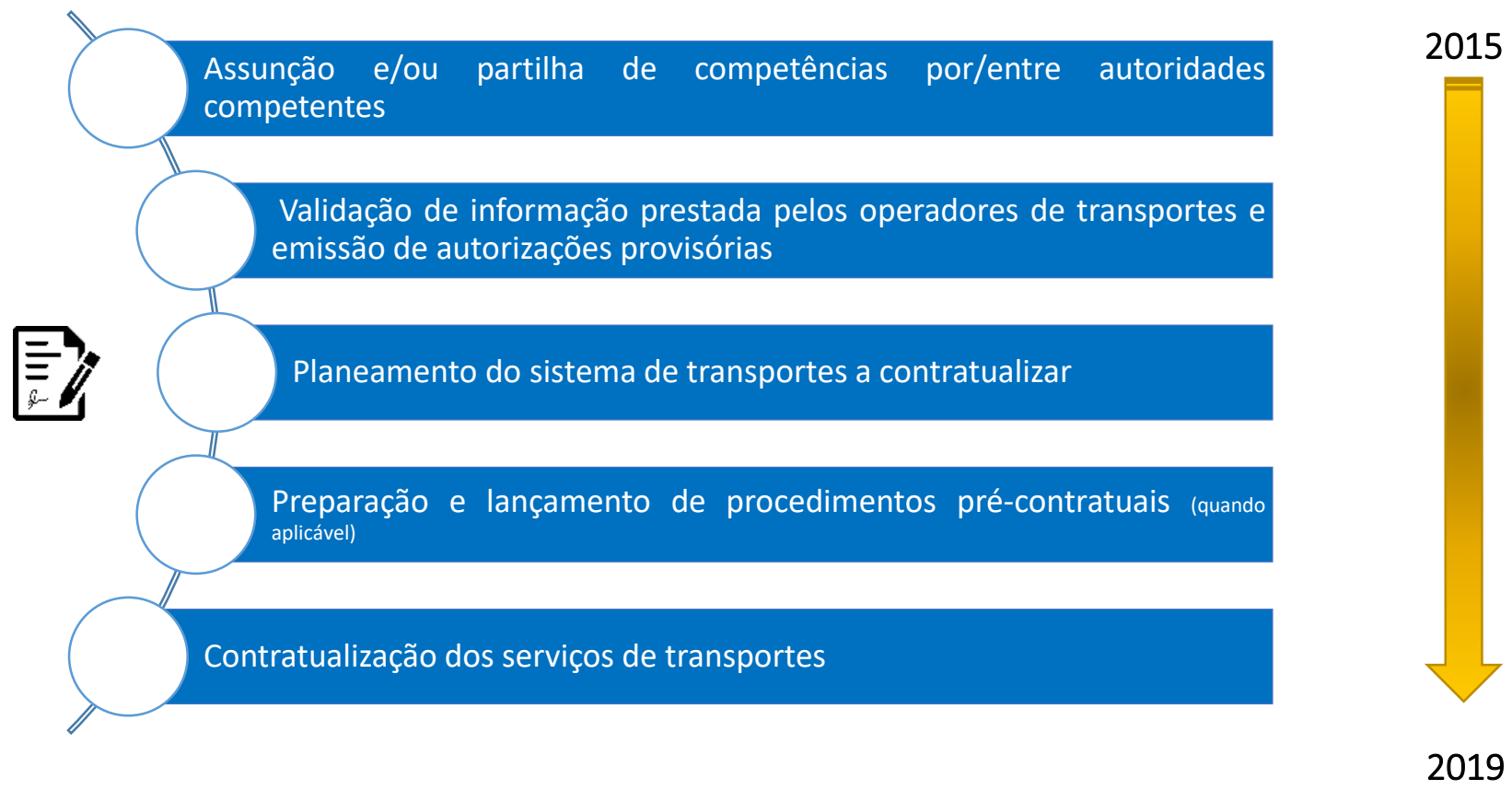
Organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa **determinada zona geográfica**

2 - CONTRATUALIZAÇÃO

• Novo paradigma da regulação e organização no *Ecossistema*



Tendo em conta o previsto no enquadramento aplicável, estes serão os passos a seguir no sentido da adequada contratualização de todos os serviços de transporte de passageiros:



3 – PARECER PRÉVIO VINCULATIVO

• Informação aos *Stakeholders*



- Artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio: as **peças de procedimento de formação dos contratos** de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, bem como as **alterações promovidas aos contratos em vigor** estão sujeitos à emissão de **parecer prévio vinculativo** por parte da AMT.



- Na sequência de **ação de diagnóstico e reuniões** com autoridades, a 31 de outubro de 2017, foi difundida pela AMT uma **Informação aos *Stakeholders*** com informação indicativa sobre o que está subjacente à emissão daquele parecer.
- Nos termos do Código do Procedimento Administrativo (CPA), o parecer é:
 - **Obrigatório**, por ser exigível nos termos legais;
 - **Vinculativo**, por as respetivas conclusões terem de ser seguidas pelo órgão competente para a decisão;
 - **Prévio**, por ter de ser emitido previamente à decisão do órgão competente.



- **Parecer favorável:** dependente da verificação da existência de evidências documentais que demonstrem de forma clara o **preenchimento dos comandos legais aplicáveis**, bem como resposta positiva ao racional subjacente ao modelo de regulação económica independente da AMT.

3 – PARECER PRÉVIO VINCULATIVO

• Informação aos *Stakeholders*



Enquadramento legal e jurisprudencial relevante para fundamentação e construção da operação:



- Os **Tratados da União Europeia** no que se refere a concorrência não falseada, montantes de indemnização compensatória em cumprimento de obrigações de serviço público e auxílios de Estado, nomeadamente sobre transportes;
- A regulamentação e **jurisprudência** específica da União Europeia em matéria de **obrigações de serviço público** e **auxílios de Estado**, em especial no contexto dos **Serviços de Interesse Económico Geral**;
- **Regulamento (CE) n.º 1370/2007** - serviços públicos de transporte ferroviário, rodoviário e fluvial de passageiros e a Comunicação da Comissão Europeia - **Orientações** para a interpretação do Regulamento;
- **Lei n.º 52/2015, de 9 de junho** - Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros;



3 – PARECER PRÉVIO VINCULATIVO

• Informação aos *Stakeholders*



(continuação)

- **Código dos Contratos Públicos** e as Diretivas da União Europeia em matéria de contratação pública;
- **Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro** e Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011 - contrato de transporte rodoviário de passageiros/**direitos dos passageiros**;
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, - **regime jurídico e financeiro das autarquias locais**, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas;
- Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro - prestação de serviço público de **transporte de passageiros flexível**;
- Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro - definição, conceção, preparação, lançamento, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das **parcerias público-privadas**;
- Lei n.º 19/2012, de 8 de maio - **Regime Jurídico da Concorrência**.



3 – PARECER PRÉVIO VINCULATIVO

• Informação aos *Stakeholders*



Princípios relevantes para fundamentação e construção da operação:



- Respeito do princípio da **igualdade, da objetividade, da transparência e da proporcionalidade** das compensações financeiras;
- Promoção e **defesa da concorrência**, designadamente através da não discriminação e tratamento equitativo entre operadores;
- Promoção do **desenvolvimento sustentável** (ambiental, climático, social, energético, etc.), da utilização eficiente dos recursos e de padrões adequados de qualidade dos serviços prestados aos consumidores/utilizadores e aos cidadãos em geral;
- Promoção da **coesão territorial, social e económica**, tendo em conta tipologia de território e os perfis socioeconómicos;
- Promoção da **acessibilidade e inclusividade** do sistema de transportes, incentivo ao **investimento, qualidade, procura, emprego, eficiência, inovação, intermodalidade e interoperabilidade**;
- Promoção da **sustentabilidade económico-financeira** da prestação dos serviços públicos de transporte de passageiros.

3 – PARECER PRÉVIO VINCULATIVO

• Informação aos *Stakeholders*



Para **aferir do cumprimento do enquadramento** referido, deve ser apresentada, **pelo menos**, a seguinte **documentação**:



- Fundamentação **jurídica, económica e financeira** da operação proposta;
- **Peças procedimentais, pré contratuais ou contratuais** a serem analisadas;
- **Contratos de concessão, prestação de serviços e/ou de serviço público** em vigor;
- **Instrumentos de planeamento** do território e da mobilidade que tenham sido tidos em conta na elaboração dos procedimentos (planos ou inquéritos de mobilidade, por exemplo);
- **Contratos interadministrativos** entre entidades competentes e instrumentos regulamentares ou administrativos relevantes, específicos da zona geográfica;
- **Instrumentos estratégicos e operacionais**, incluindo planos de atividade (quando aplicável).



3 – PARECER PRÉVIO VINCULATIVO

• Informação aos *Stakeholders*



Na generalidade, de acordo com as diversas especificidades de cada caso concreto, a **fundamentação da operação - com reflexos expressos ou subjacentes às normas das peças procedimentais ou contratos** - proposta deverá abordar diversas questões (além do enquadramento já referido), tais como:

- A **enunciação clara dos objetivos** do projeto;
- A **especificação da adequação do proposto às normas legais** e demais instrumentos normativos aplicáveis;
- A **indicação dos pressupostos específicos tidos em conta** no apuramento do **preço base** do procedimento concursal/contratual, incluindo as compensações financeiras e/ou **preço contratual**, por obrigações de serviço público e/ou contratuais;
- A **adequação do prazo de vigência** às circunstâncias e características específicas de cada projeto, designadamente, **investimento e alocação de material circulante**;

3 – PARECER PRÉVIO VINCULATIVO

• Informação aos *Stakeholders*



(continuação)

- A indicação das principais opções tomadas nas peças procedimentais ou contratuais apresentadas, designadamente os pressupostos subjacentes às propostas de **obrigações contratuais e de serviço público**; da realização de **investimentos**; do modelo de **remuneração**; do esquema de **sanções, penalidades e/ou incentivos**; do **reporte de informação e fiscalização e supervisão** do cumprimento do contrato; da **qualidade**, comunicação e defesa dos **direitos dos passageiros**;
- A indicação do racional subjacente ao modelo de exploração do serviço público adotado (atribuição por via de **concurso público**, exploração por **operador interno**/pela autoridade de transportes, ou outro), comparando-o com as **formas alternativas** de alcançar os mesmos fins, tendo em conta, designadamente, o nível de **risco incorrido** e partilhado e o **value for money** para o erário público.

3 – PARECER PRÉVIO VINCULATIVO

• Informação aos *Stakeholders*



(continuação)



- Fundamentação da **sustentabilidade e equilíbrio económico-financeiro** da operação (bem como da comportabilidade orçamental da despesa associada), **regime de partilha de risco e de responsabilidades** eventualmente incluindo **análises de sensibilidade**;
- A especificação dos resultados pretendidos e as vantagens daí decorrentes, numa perspetiva de **análise custo-benefício** (quanto ao projeto em si mas também quanto à organização institucional);
- Caracterização da **procura e da oferta** e das condições da prestação dos serviços de transporte de passageiros e **cobertura espacial e temporal da oferta, títulos e tarifas de transporte, bilhética** e as formas de **articulação intermodal futuras**;
- **Outra documentação/estudos técnicos** (económico, financeiro, jurídico) de fundamentação das opções propostas, considerados relevantes, incluindo a garantia de cumprimento de **legislação e regulamentação laboral** (incluindo transmissão de empresa, estabelecimento e pessoal) bem como das necessárias e diversas autorizações e licenças aplicáveis à atividade.

3 – PARECER PRÉVIO VINCULATIVO

• Informação aos *Stakeholders*



- Nos termos do CPA, os atos administrativos praticados sem a prévia emissão daquele parecer são anuláveis, sem prejuízo do exercício dos demais poderes da AMT.
 - O processo (e os atos, contratos, projetos, fundamentação) devem ser enviados **previamente à sua aprovação ou entrada em vigor**, por iniciativa da entidade pública competente para decisão administrativa final e com uma antecedência razoável.
 - Podem ainda ser estabelecidos **contactos prévios** antes do envio formal da documentação, para efeitos de prestação de prestação de **esclarecimentos** que se verifiquem necessários, quanto ao procedimento administrativo e seu objeto.
- O parecer da AMT pode ser **negativo ou positivo**, podendo ser **condicionado ao cumprimento e ponderação de sugestões e recomendações**, bem como à apresentação de **documentação ou esclarecimentos adicionais**, seja no prosseguimento de procedimentos pré-contratuais, seja na **execução de contratos administrativos**.

4 – O PLANEAMENTO



O **planeamento** é essencial na configuração e gestão do futuro **contrato de serviço público (e interadministrativos)** e adequada integração/articulação no sistema.



Definir o **sistema a disponibilizar**, avaliar **custos reais** e estimar o seu custo futuro, apurando o que suportável pelas autoridades públicas (obrigações de serviço público).



Promover a **intermodalidade, coordenação e a integração (física e tarifárias)** do sistema - Considerar os serviços existentes ou planeados como base de planeamento das redes e serviços.



Avaliar o **enquadramento contratual mais adequado**, de acordo com o equilíbrio na **distribuição de riscos** entre operador e autoridade (concessão/prestação de serviços), **garantir** qualidade e sustentabilidade económica (incluindo **efeitos de rede**)



Otimização dos custos administrativos necessários à gestão e monitorização do sistema deter instrumentos de atuação corretivos e/ou promotores de atratividade, **diminuir o risco** de intervenção descoordenada, incoerente e impreparada.



Maximizar os recursos públicos existentes, pela busca de **economias de escala e redução e preços** e articular e otimizar a exploração do sistema, com serviços regulares, flexíveis, em táxi, escolar e soluções de mobilidade (*carsharing*, etc.)



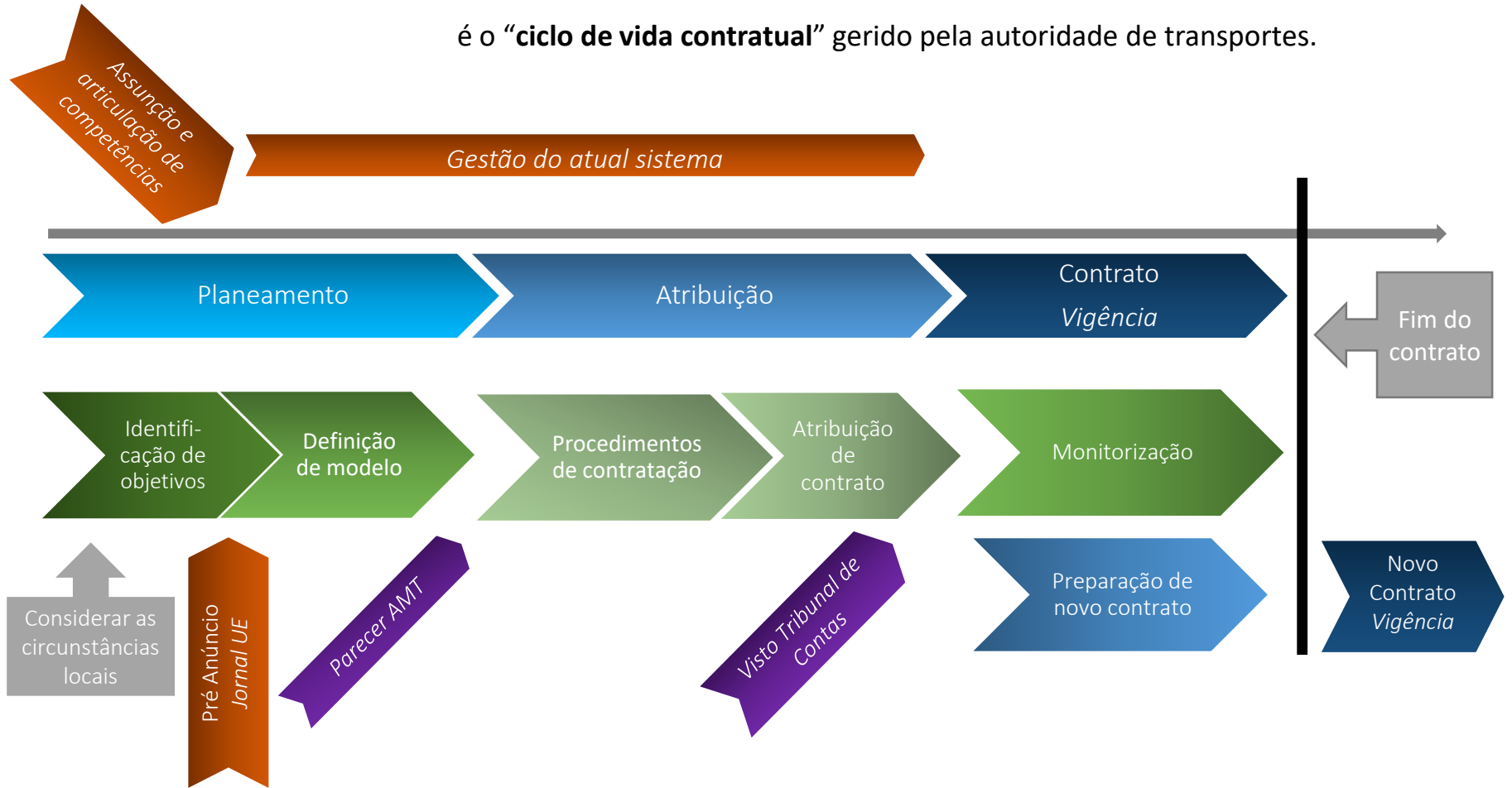
Articulação entre as **políticas de mobilidade e o ordenamento do território** e a política de solos - Adequabilidade às necessidades das populações e considerar **“áreas coerentes de mobilidade”** e interdependências geográficas.

4 – O PLANEAMENTO

• O processo até 2019



Após ponderação das opções tomadas na fase de preparação, é lançado o procedimento concursal (quando aplicável) pela autoridade de transportes. Este é o “**ciclo de vida contratual**” gerido pela autoridade de transportes.



Fonte: A partir de “Contracting in Urban Public Transport” for the European Commission – 2008 e “Guião para o Período transitório de aplicação do Regime Jurídico do serviço Público de Transporte Público de Passageiros” IMT 2016 http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPPT/Documents/GuiaoRJSPT_01-04-2016.pdf



Em suma, esta profunda reforma coloca **desafios importantes** às novas autoridades locais (e também ao Estado enquanto autoridade de transportes):

RISCOS E DESAFIOS



- A **não aplicação ou incorreta e tardia aplicação** do direito europeu prejudicam a harmonização das legislações dos Estados-membros, a garantia das liberdades fundamentais e o bom funcionamento do Mercado Interno e podem implicar o incumprimento do Estado, podendo levar a **processos de infração pela Comissão Europeia** e eventual condenação de pagamento no sanções pecuniárias.
- Por outro lado, a não contratualização de serviços públicos **potencia e eterniza custos de ineficiência**, pelo **desconhecimento** de todas as vertentes do sistema, pela a **não adequação das redes e serviços às necessidades** ou pelo **pagamento de compensações acima do necessário ou suportável**.



Mas esta profunda reforma cria também **oportunidades**:

OPORTUNIDADES



- Reforço da **transparência e a maximização dos recursos públicos** face às **necessidades da população e da economia**;
- Criação de **adequadas** condições concorrenciais e de uma **melhor relação custo-eficácia e qualidade** para os passageiros;
- Proporcionar um sistema eficaz, **eficiente e sustentável**, maior segurança, e maior **coesão económica, territorial, ambiental e social**.

O esforço conjunto de todos os atores do *Ecosystema* pode mitigar o risco de incumprimento referido mas também potenciar os benefícios conferidos por este enquadramento. Tal esforço deve também envolver os **operadores atualmente existentes**, designadamente na **transmissão de informação às autoridades**.

- A criação do **Fundo para o Serviço Público de Transportes** e do **Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes**, destinados auxiliar o financiamento e a capacitação daquelas entidades, são **passos que cumpre saudar**.

Intervenções concretas da AMT em 2016-2017, direta ou indiretamente, relacionadas, com este este enquadramento:



1 Relatório sobre a **Implementação do RJSPTP**, após diagnóstico às autoridades locais.

4 **pareceres prévios vinculativos** (favoráveis com recomendações) (3 quanto a peças de concursos e 2 quanto a alterações de contratos existentes).

Em análise 9 procedimentos contratuais e contratos de serviço público e outras 10 análises de situações específicas de desenvolvimento de sistemas de transportes.

Contactos/Reuniões com cerca de 10 autoridades regionais/locais.

3 Pareceres sobre as **regras gerais tarifárias**, designadamente, atualização anual tarifária.

1 Relatório em curso sobre **controlo de pagamento de compensações** aos operadores no âmbito dos serviços de interesse económico em geral.

1 Relatório sobre os serviços de **transporte de táxi**, com diagnóstico nas 308 autarquias.

Ações de **Auditoria, Inspeção e Fiscalização** a 2 operadores rodoviários, 1 ferroviário e 1 fluvial, sobre condições de prestação de serviços de transportes.

1 Relatório sobre as **condições gerais de transporte/Direitos dos passageiros**, após diagnóstico aos principais 58 operadores de todos os modos.

Obrigado!



Informação AMT aos *Stakeholders*

http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf

Para esclarecimentos: dsmm@amt-autoridade.pt

Hugo Costa de Oliveira

Direção de Supervisão dos Mercados da Mobilidade (DSMM)

Divisão de Acompanhamento das Políticas Públicas sobre Preços e Coesão Territorial e Social (DPPC)