

## RELATÓRIO

### **ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI N.º 52/2015, DE 9 DE JUNHO, QUE APROVA O REGIME JURÍDICO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTES DE PASSAGEIROS**

#### **I – ENQUADRAMENTO**

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), enquanto entidade administrativa independente com funções de regulação económica no *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, criada nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, rege a sua atuação por um modelo de regulação que passa, não só pela avaliação e confirmação da *compliance* das diversas atuações com o enquadramento legal e jurisprudencial nacional, internacional e da União Europeia, mas também pela contribuição para o suprimento de “falhas de mercado”, sem gerar “falhas de Estado”, assim como por construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável, tendo em conta diferentes racionalidades: a dos Investidores; a dos Profissionais/ Consumidores/ Utilizadores/ Cidadãos; e a dos Contribuintes.
2. Nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT tem como poderes, entre outros, emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor; definir regras gerais sobre matéria tarifária, níveis de serviço e obrigações de serviço público; zelar pelo cumprimento da legislação nacional e europeia, através da sua supervisão, fiscalização e auditoria; monitorizar os mercados da mobilidade e dos transportes; e aplicar sanções e penalidades.
3. Com a entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro, (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte de passageiros, produziu-se uma profunda

reforma a nível nacional e europeu, em que todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público e com compensação financeira em razão da OSP e/ou atribuição de direito exclusivo passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público entre o operador e a Autoridade de Transportes competente, tendo como regra a atribuição através de procedimento de contratação pública.

4. Neste contexto, a AMT e tal como previsto no Plano de Atividades para 2018, entendeu ser de promover diversas iniciativas de forma a criar as condições para que a atuação das diversas entidades públicas no Ecosistema possa contribuir para reduzir a complexidade/carga do sistema e os encargos administrativos, respeitando os princípios de proporcionalidade, transparência e necessidade que, contribuindo para a criação de um ambiente regulatório de referência, no respeito pelo princípio da concorrência não falseada, ofereça confiança e estabilidade a todos os intervenientes e agentes do Ecosistema.
5. Importa, por isso, elaborar um relatório sumário das atividades desenvolvidas pela AMT, de 2016 a 2018, no âmbito desta matéria.

## **II - PARECERES PRÉVIOS VINCULATIVOS**

6. Foram emitidos diversos pareceres prévios vinculativos<sup>1</sup> sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos<sup>2</sup> no contexto do RJSPTP, em cumprimento dos requisitos do Regulamento, merecendo particular referência:
  - Aditamento ao Contrato de Serviço Público entre o Estado e a STCP - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S.A. (2016).
  - Concessão da exploração de transportes rodoviários de passageiros na Região Autónoma da Madeira, com exceção do Funchal (2017).
  - Subconcessão da Operação e Manutenção do Sistema Metro Ligeiro na Área Metropolitana do Porto (2017).
  - Alteração ao Contrato de Serviço Público entre o Estado e a Carris - Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (2017).
  - Concurso Público para a prestação de serviços do Sistema de Transportes Intraurbanos - Projeto Toma, Caldas da Rainha (2017).

<sup>1</sup> Disponíveis no site da AMT as versões públicas relativas a pareceres emitidos em processos administrativos já finalizados.

<sup>2</sup> Encontra-se em curso em análise a contratualização de serviços de transporte na CP - Comboios de Portugal, Metro de Lisboa, Transtejo, Lamego, Idanha-a-Nova, Torres Novas e Pedrogão Grande.

- Concurso Público para Concessão do Serviço Público de Transporte de Passageiros Municipal – Mobilidade Urbana de Viseu – MUV (2017).
  - Concurso Público para a prestação de transporte coletivo urbano de passageiros na Cidade de Ponta Delgada (2018).
  - Alteração ao Contrato de Concessão da Operação e Manutenção do Sistema Metro Ligeiro na Área Metropolitana do Porto (2018).
  - Aditamento à Alteração ao Contrato de Serviço Público entre o Estado e a Carris – Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (2018).
  - Concurso Internacional de Operação do Transporte Público Rodoviário de Passageiros no Município de Cascais (2018).
  - Contrato entre a edilidade de Almada e os TST – Transportes Sul do Tejo, com relação ao Serviço de Mobilidade Flexível “Circuito da Saúde”, variante da carreira n.º 182 (2018).
  - Concessão de circuitos de transportes públicos urbanos na cidade de Tavira (2018) (por Gabinete de Assuntos Jurídicos).
  - Procedimento para a prestação de serviços de transportes urbanos de Lagos (2018) (por Gabinete de Assuntos Jurídicos).
  - Procedimento para a prestação de serviços de transportes escolares em Castelo Branco (2018).
  - Procedimento para a contratação e transportes urbanos na cidade de Almeirim (2018).<sup>3</sup>
7. Por outro lado, no âmbito da sua atividade de supervisão, a AMT tem solicitado informação sobre a adjudicação de serviços de transporte de passageiros por diversas autarquias, com base em informação pública designadamente a constante do Portal Base dos Contratos Públicos, de forma a aferir do seu racional bem como da (in)existência de parecer prévio por parte desta autoridade. Estão em análise os serviços de transporte que se desenvolvem em 30 concelhos.

### **III - OUTRAS PRONÚNCIAS/PARECERES**

8. Sobre matérias direta e indiretamente relacionadas com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, procedeu-se à emissão das seguintes pronúncias/pareceres:

---

<sup>3</sup> Nesta data foram já emitidos pareceres para a Lamego, Comunidade Intermunicipal do Algarve e Cascais Próxima.

- Pronúncia sobre o período de transição para os serviços de transporte público de passageiros por modo rodoviário, anteriormente titulados por “Autorizações RTA” (por solicitação do IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., 2016).
- Pronúncia sobre o projeto de Decreto-Lei que estabelece as regras específicas aplicáveis ao Serviço de Transporte de Passageiros Flexível, posteriormente materializado no Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro (por solicitação do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, 2016).
- Parecer, para o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente e para a Área Metropolitana de Lisboa, sobre a emissão de novas autorizações para a exploração do serviço público de transporte rodoviário de passageiros, no âmbito da implementação do RJSPTP (2016).
- Parecer, para o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, para a Área Metropolitana de Lisboa e para a Transportes de Lisboa, sobre a criação de títulos de transporte com recomendações sobre a necessidade de regulamentação do RJSPTP, em matéria tarifária (2016).
- Parecer sobre a atualização tarifária no transporte público de passageiros, para o ano de 2017, para o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente Despacho-Normativo n.º 14-A/2016, de 16 de dezembro (2016);
- Parecer sobre a criação do Fundo de Serviço Público de Transportes de Passageiros, no âmbito da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como de propostas legislativas para a Lei das Finanças Locais (taxas) e para o Orçamento do Estado (controlo de compensações financeiras) (2017).
- Parecer, para o Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas, sobre o projeto denominado de “Lei-Quadro da Descentralização”, onde é constituída a pretensão do Governo de “concretizar a descentralização de competências para os municípios na área do transporte regular de passageiros por via fluvial, marítima e em outras vias navegáveis” (2017).
- Parecer sobre a atualização tarifária no transporte público de passageiros, para o ano de 2018, para o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente e Área Metropolitana de Lisboa - Despacho-Normativo n.º 21-A/2017, de 11 de dezembro de 2017 (2017).

- Parecer sobre a proposta de portaria que estabelece regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte aplicáveis aos serviços de transporte público coletivo de passageiros, no âmbito do RJSPTP, bem como relativas à fixação das respetivas tarifas (2018);
  - Pareceres sobre o Protocolo entre o Município de Cascais, Cascais Próxima, E.M., S.A. e a Scotturb, Lda. - Obrigações tarifárias de Serviço Público (2018);
  - Parecer sobre exploração de transporte público de passageiros, em regime de exclusividade (2018).
  - Pareceres sobre a alteração ao regime de exploração de transportes urbanos na Marinha Grande (2018).
9. Foram também realizadas reuniões e prestados esclarecimentos a cerca de 40 municípios e comunidades intermunicipais autoridades regionais/locais, para esclarecimento do âmbito de atuação quanto à emissão de parecer prévio vinculativo, sem prejuízo de inúmeros esclarecimentos a autoridades de transportes locais sobre o enquadramento legal aplicável à contratualização de serviços públicos, sobre regras tarifárias e interpretação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

#### **IV - OUTRAS AÇÕES RELEVANTES**

10. No âmbito da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, tiveram lugar diversas ações no sentido de promover a sua implementação:
- Procedeu-se à emissão de orientações aos *stakeholders* sobre o enquadramento legal e elementos que estão subjacentes à emissão do parecer prévio vinculativo pela AMT, com recomendações de instrução do guião de preparação do procedimento de contratualização de serviços de transportes, permitindo, concretamente, antecipar eventuais questões e auxiliar as entidades públicas competentes na preparação dos procedimentos administrativos (2017).
  - Realizadas ações de formação, junto de 19 Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas, para esclarecimentos quanto à emissão de parecer prévio vinculativo por parte da AMT, no âmbito da aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e sobre o processo de contratualização de obrigações de serviço público (2018).

- Emitida informação às autoridades de transportes sobre indicadores de monitorização e supervisão relevantes para efeitos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, recomendando a sua inserção em futuros contratos de serviço público (2018).
- Emitida informação pública sobre a obrigatoriedade de cumprimento da regra geral de submissão à concorrência, no âmbito do Regulamento (2018).
- Iniciado <sup>4</sup> o estudo económico, financeiro e jurídico de suporte à definição de regras e princípios gerais de âmbito tarifário para o transporte público de passageiros no âmbito do RJSPTP (2018).
- Elaboração do relatório sobre as compensações financeiras no transporte de passageiros, no contexto da atribuição da AMT de proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados (2017), estando praticamente concluído o segundo relatório (2018).
- Propostas de alteração legislativa ao regime geral das compensações financeiras por serviços de interesse económico geral, para melhor adequação à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e melhoria de procedimentos administrativos (2018).
- Reflexões quanto à compatibilização da legislação europeia e nacional relativa ao regime da regra de submissão à concorrência, transmissão de estabelecimento e acesso a interfaces, no âmbito da implementação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
- Reflexões sobre as implicações nacionais da Liberalização do Setor Ferroviário Europeu, na sequência da aprovação e publicação do 4.º Pacote Ferroviário.
- Iniciado o primeiro diagnóstico das empresas de transporte de passageiros, por modo rodoviário, fluvial e marítimo, no perímetro das atividades turísticas (2017).
- Elaboração de um relatório, baseado no diagnóstico feito com os principais operadores de transporte em Portugal (2017), que incide essencialmente sobre as condições gerais de transporte, nomeadamente no âmbito dos direitos e obrigações dos operadores, passageiros, sistema de tarifas e informação ao público, estando em curso o segundo relatório de acompanhamento (2018).

---

<sup>4</sup> Nesta data, já decorreu a consulta pública das regras gerais a emitir pela AMT.

- Na sequência dos despachos governamentais relativos às atualizações tarifárias para os anos de 2017 e 2018, foram realizadas ações de monitorização, incluindo a prestação de esclarecimentos e informações às autoridades de transportes e ao IMT, estando em curso procedimentos contraordenacionais quanto a incumprimentos de operadores;
- Foi realizada uma ação inspetiva ao Metropolitano de Lisboa (2016) e duas auditorias de natureza operacional e financeira à empresa Resende, S.A e ao Grupo Transtejo (2017), estando em curso uma ação de fiscalização à CP – Comboios de Portugal.
- Foi realizada uma auditoria de acompanhamento à implementação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, a operadores de todos os modos de transporte, sobre a perspetiva económica, financeira e de exploração (2017/2018).
- Foi realizada uma Auditoria ao Passe Intermodal em Lisboa, com a Inspeção Geral de Finanças, para emissão de parecer final por parte da AMT, no que se refere à conformidade das regras gerais tarifárias, de acordo com a legislação e jurisprudência nacionais e europeias, designadamente no âmbito da Lei n.º 52/215, de 9 de junho (2017/2018).
- Apuramento de fatos e análise de situações de sobreposição de transporte público com transporte turístico ou regular especializado, para efeitos de processo de averiguações nas ligações Porto- Aeroporto, Almada, Viana do Castelo, Cávado e Táxi Fluvial (2016/2018).
- Reflexão sobre as matérias atinentes ao Setor do Transporte Rodoviário de Passageiros e Atividades Complementares nomeadamente - “Serviços Expresso” e “Regras sobre Interfaces de Transportes”, para o estabelecimento de bases regulamentares claras no que respeita ao acesso ao mercado e a estas infraestruturas essenciais para a prestação do serviço de transportes, tendo em conta o processo de abertura do mercado em modo concorrencial e contratualização destes serviços) (2018).
- Foram efetuadas intervenções da AMT em processos judiciais e legislativos europeus, via Ministério dos Negócios Estrangeiros (2017), sobre (i) aplicação europeia do Regulamento a operadores internos, (ii) alteração ao Regulamento sobre direitos dos passageiros ferroviários (2017).



11. Participação nos estudos da Comissão Europeia sobre mobilidade sustentável, multimodalidade e direitos dos Passageiros (2016 a 2018);
12. Por constrangimentos decorrentes da Lei do Orçamento do Estado, os procedimentos infra referenciados foram lançados, mas não foi ainda possível proceder à sua adjudicação:
  - Estudo de fundamentação à elaboração das regras e princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público, definição de requisitos gerais base para a caracterização das situações em que se justifica a previsão ou imposição de obrigações de serviço público e respetivas compensações financeiras, em setores regulados pela AMT – Componente de Transporte Público de Passageiros (2017).
  - Estudo que sustente a elaboração de uma metodologia de avaliação de políticas públicas no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, na perspetiva da coesão económica, territorial, social (2017).

## **V - GRUPO DE TRABALHO PARA A CAPACITAÇÃO DAS AUTORIDADES DE TRANSPORTES**

13. Exerceu-se representação e participação ativa no Grupo de Trabalho para a Capacitação das Autoridades de Transportes (GTAT), criado pelo Despacho n.º 5947/2017, de 7 de junho, dos Secretários de Estado das Autarquias Locais e Adjunto e do Ambiente, que tem por missão capacitar tecnicamente as autoridades de transporte interessadas, com vista à contratualização, até dezembro de 2019, das redes e serviços de transporte coletivo rodoviário público de passageiros a nível nacional, tomando partido das melhores práticas de aplicação da regulamentação vigente com vista à maximização do interesse público e do serviço às populações.
14. Em concreto, o GTAT é responsável pela organização de um conjunto de ações de formação anuais a nível nacional, pela preparação de um pacote de documentos técnicos de suporte, incluindo minutas-tipo de contratualização ou autorização de serviços de transporte, pela construção e manutenção de um sítio na Internet com toda a informação relevante e pelo apoio técnico e pontual às autoridades de transporte que dele necessitem.
15. No âmbito do GTAT participou-se na elaboração dos seguintes documentos:

- Estudo de benchmarking envolvendo 7 casos de contratação realizados na Europa, incluindo informação sobre as autoridades competentes, procedimentos de seleção, operadores e modos transporte, duração, tipo e dimensão dos contratos, direitos exclusivos, incentivos e penalizações, compensações financeiras e conformidade com o Regulamento (2018).
- «*Road map*» para a contratualização de serviços públicos de transportes, bem como apoio nas duas ações de formação nacional a este respeito (2018);
- Inquéritos às autoridades de transporte – necessidades de formação (2018).
- Parecer Prévio do Regulador (2018).
- Guião de apoio à preparação e condução de procedimentos de contratação, incluindo minutas-tipo de programas de concurso e cadernos de encargos (2018).
- Guião de avaliação de propostas em procedimentos de contratação de serviços públicos de transportes (2018).
- Guião de apoio ao planeamento e cumprimentos de serviços mínimos de transportes (2018).
- Intervenções na 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Conferências de Capacitação das Autoridades de Transportes e na 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>o</sup> edição da Divulgação do Road Map (2017 2018).

Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial

Direção de Supervisão