

Parecer n.º 21/2019

Projeto de Decreto-Lei que regula as condições de Acesso e de Exploração de Serviço Público de Passageiros “Expresso”, bem como os aspetos relacionados com o acesso transparente, equitativo e não discriminatório a Interfaces e Terminais Rodoviários de Passageiros

1. Introdução

A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) recebeu, no passado dia 24-05-2019, através de c.e. do Gabinete do Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Mobilidade, Prof. José Gomes Mendes, projeto de **Projeto de Decreto-Lei que regula as condições de Acesso e de Exploração de Serviço Público de Passageiros “Expresso”, bem como os aspetos relacionados com o acesso transparente, equitativo e não discriminatório a Interfaces e Terminais Rodoviários de Passageiros.**

A AMT, enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e de acordo com a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, para o desempenho das suas atribuições¹, possui poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de promoção e defesa da concorrência, de fiscalização e sancionatórios, todos eles relevantes para a correta implementação de peças legislativas e regulamentares relativas ao **transporte público de passageiros** (peça fundamental do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes).

2. Enquadramento

2.1 Do Contexto Regulatório

A análise do Projeto de Decreto-Lei em referência, não pode deixar de ser considerada no seu atual contexto.

De facto, a AMT começou por analisar, em Estudo apresentado ao Governo e à Assembleia da República, já em 2018 – **“Do Novo Paradigma de Regulamentação-Regulação no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes”**², as matérias relacionadas com a necessária regulamentação dos serviços de transporte em autocarro de “longa distância” (serviços “Expresso”), bem como as matérias relacionadas com o acesso equitativo e não discriminatório a *Interfaces* e Terminais Rodoviários.

¹ cf. Alíneas a), d), w) e x) todas do n.º 1 do Artigo 5.º dos Estatutos da AMT.

² O Estudo intitulado “Do Novo Paradigma Regulamentação-Regulação no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes - Melhor Legislação para uma Melhor Regulação - Da Legislação complementar do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros” <https://www.amt-autoridade.pt/media/1770/melhor-legisla%C3%A7%C3%A3o-para-uma-melhor-regula%C3%A7%C3%A3o.pdf>

No seguimento desse Estudo, já em 2019, a AMT entendeu apresentar ao Governo, no âmbito das suas atribuições e poderes, um projeto de diploma (“**Projeto de Diploma**”) que regulamenta as referidas matérias.

O Projeto de Diploma – *enviado através de Ofício n.º 0548-CA/2019, dirigido ao Gabinete de Sua Exa. o SEAM* - consubstanciava a proposta da AMT de Projeto de Decreto-Lei que regula o Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros (“RJSPTP”) no que respeita aos serviços denominados “*Expresso*” e alguns aspetos relacionados com o acesso equitativo, transparente e não discriminatório a *Interfaces* de Transportes, incluindo Terminais Rodoviários, com os seguintes fundamentos:

- A Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o RJSPTP ainda que proceda à revogação expressa de alguns regimes jurídicos “complementares” do serviço de transporte público de passageiros, dos quais se destacam, os Decretos-Lei n.º 399-E/84 (“Serviços de Alta Qualidade”), de 28 de dezembro e n.º 399-F/84, da mesma data (“Serviços *Expresso*”), adota um modelo de “revogação condicionada”. De facto, a revogação só produz efeitos na data de entrada em vigor de legislação e regulamentação específica, a qual deveria ter sido emitida no prazo de 90 dias a contar da data de entrada em vigor da própria Lei n.º 52/2015, o que não sucedeu até à presente data.
- Para além desta matéria, permanecem por resolver algumas questões relacionadas com a referida “*falta de regulamentação*” da Lei n.º 52/2015 e do RJSPTP, as quais podem colocar entraves ao desenvolvimento sustentado e equitativo do sistema de transporte público de passageiros.
- O decreto-lei apresentado vinha, assim, colmatar essas falhas no que respeita a duas situações específicas, a saber os serviços que têm vindo a ser designados por “Alta Qualidade” / “*Expresso*” e algumas questões relativas ao acesso equitativo e não discriminatório, por parte dos operadores do transporte rodoviário de passageiros, aos *Interfaces* de Transporte Público de Passageiros, incluindo Terminais Rodoviários.
- Os serviços de transporte de “longa distância” em Portugal são ainda “regulamentados” por legislação das décadas de 80/90 do século XX, dispersa e fragmentada, que não oferece um referencial claro de atuação, especialmente para novos operadores que queiram aceder ao mercado nacional.
- De acordo com dados do Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres (IMT, I.P.), em 2018 registava-se um universo de 53 empresas, licenciadas para operar um

total de cerca de 516 serviços “*Expresso*” (ou seja, atualmente, serviços que operam linhas de mais de 50 kms, localizadas entre terminais pré-determinados).

- No que respeita ao atual regime jurídico (porque ainda não revogado) dos serviços de transporte rodoviário de passageiros de longa distância, recorda-se que as carreiras de “Alta Qualidade” foram criadas em 1982, com a publicação do Decreto-lei n.º 375/82, de 11 de setembro, com o objetivo de “*oferecer serviços de pendor turístico, por eixos previamente definidos e com características especiais de conforto e equipamento*”. Este tipo de carreiras podia ser explorado por empresas concessionárias de carreiras regulares de passageiros e por agências de viagem e turismo. Na altura, o legislador assumiu que a *falta de um regime legal adequado* estava a permitir uma *desordenada proliferação de oferta*, conduzindo por vezes à descaracterização dos serviços prestados, com sérias perturbações no funcionamento do sistema de transportes coletivos de passageiros. Assumia-se que os “transportes turísticos” tinham proliferado desordenadamente, e não se verificava, por parte das empresas por eles responsáveis, o cumprimento devido das obrigações fiscais a que estavam adstritas pelo simples exercer da atividade transportadora, daí resultando um *manifesto desvirtuamento das regras de concorrência, em prejuízo dos operadores regulares do transporte rodoviário de passageiros e do transportador ferroviário*.
- O Decreto-Lei n.º 399-E/84, de 28 de dezembro veio, por isso, completar o regime legal das “*carreiras de alta qualidade de transporte rodoviário de passageiros*”, definindo, o regime deste novo tipo de serviço, incluindo igualmente o regime sancionatório aplicável em caso de infração, uma vez que a regulamentação deste tipo de serviços de transporte se tornava necessária para disciplinar a atividade de transporte que, à margem de quaisquer disposições legais, vinha a crescer.
- Identificado como um transporte rodoviário especial de alto grau de qualidade, apresentava-se como o “topo” de uma nova tipologia de transporte, cuja exploração cabia aos concessionários de transportes coletivos de passageiros e às agências de viagens e turismo, individualmente ou associados.
- No entanto, o número máximo de carreiras exploradas por agências de turismo nunca chegou a ultrapassar as 15, tendo-se vindo, inclusivamente, a assistir ao cancelamento gradual deste tipo de serviços, que não foi compensado por novos pedidos, e que se traduziram na extinção da carreira de “Alta Qualidade” ou, em alguns casos, a sua substituição por serviços “*Expresso*”. Atualmente não está a ser explorada nenhuma carreira de “Alta Qualidade”.

- No que se refere aos serviços “*Expresso*”, o desenvolvimento de novos tipos de transporte rodoviário de passageiros, decorrente quer da evolução tecnológica do material circulante, quer das necessidades de deslocação das populações, não se compadecia com as insuficiências reveladas pela legislação, então, em vigor, e que se destinava a uma procura predominantemente turística.
- Considerou-se necessário acolher na lei um outro tipo de transporte, designado “*Expresso*”, e que se destinava a satisfazer não já uma procura específica, mas uma necessidade genérica de transporte interurbano rápido, sentida em todo o País. Constituindo os “*Expressos*” uma natural evolução qualitativa dos transportes coletivos regulares de passageiros, a sua exploração competia, na lógica da legislação de então, aos “concessionários” de transportes coletivos de passageiros, individualmente, associados entre si ou com agências de viagens e turismo.
- Os serviços “*Expresso*” foram, assim, criados em 1983 com a publicação do Decreto-Lei n.º 326/83, de 6 de julho, uma vez que foi reconhecido que as “Carreiras de Alta Qualidade” – criadas com o Decreto-Lei n.º 375/82 – haviam tido como objetivo essencial satisfazer uma procura predominantemente turística.
- Nos termos da legislação que ora se revoga, os serviços “*Expresso*” caracterizam-se da seguinte forma, *i)* uma extensão de percurso não inferior a 50 km, *ii)* a utilização exclusiva de veículos pesados de passageiros, no mínimo da categoria II, e *iii)* um regime de paragens definido.
- O Decreto-Lei n.º 326/83, de 6 de julho, determinava que podiam requerer “*a autorização para a exploração de expressos as empresas concessionárias de transporte coletivo de passageiros, individualmente ou associadas, desde que sirvam, com carreiras interurbanas de passageiros, pelo menos, um dos pontos terminais do serviço requerido e parte do percurso no mesmo itinerário paralelo (...)*”
- Em suma, trata-se de uma prestação de serviços de longa distância – com uma extensão do percurso não inferior a 50 Kms -, com maior rapidez e comodidade, quer através da utilização preferencial de vias de comunicação de hierarquia superior, quer pela imposição de um número máximo de paragens intermédias, com utilização exclusiva de veículos, no mínimo, da categoria II – veículos concebidos para transportar passageiros sentados.
- Entretanto, foi publicado o Decreto-Lei n.º 399-F/84, de 28 de dezembro, que veio completar o regime legal das carreiras de transporte coletivo rodoviário de passageiros designadas “*Expresso*”, definindo regras integrantes deste novo tipo de serviço,

incluindo o regime sancionatório aplicável em caso de infração, inexistente até então – que se desenvolveu e ao qual se reconhecia constituir uma evolução na tipologia do transporte rodoviário de passageiros, que colheu a preferência dos utilizadores, por representar uma efetiva alternativa aos tipos convencionais de transporte coletivo e mesmo ao transporte individual.

- Volvidos que foram mais de 30 anos, foi publicada a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), representando uma profunda alteração do modelo institucional de planeamento e gestão do serviço público de transporte de passageiros e do quadro legal de organização do respetivo mercado, em Portugal, promovendo, nesse sentido, entre outras, a revogação, ainda que condicionada, dos Decretos-Lei n.ºs 399-E/84 e 399-F/84, ambos de 28 de dezembro (carreiras de “Alta qualidade” e dos serviços “Expresso”, respetivamente).
- O RJSPTP, regula os principais contornos dos serviços “Expresso” (deixando de fazer menção aos serviços de “Alta Qualidade”, o que se deve, porventura ao facto de não existir exploração/operação dessa tipologia de serviços). A al. q) do Artigo 3.º do Regime, define “Serviço público de transporte de passageiros Expresso”, como “o *serviço público de transporte de passageiros realizado para ligações diretas e semidiretas interurbanas entre aglomerados ou centros urbanos, **complementares** ao serviço público de transporte de passageiros intermunicipal e inter-regional*”, estabelecendo a alínea e) do n.º 1 do Artigo 5.º que o Estado é a autoridade de transportes competente quanto a esses serviços.
- Por seu turno, o Artigo 33.º do RJSPTP, estabelece os principais contornos do “serviço público de transporte de passageiros *Expresso*”. Assim: (i) o serviço público de transporte de passageiros “Expresso” é explorado em regime de acesso livre, mediante comunicação prévia ao IMT, I. P., observados os requisitos estabelecidos em legislação especial; (ii) A legislação referida no número anterior estabelece as regras gerais aplicáveis aos títulos e tarifas a vigorar nos serviços públicos de transporte de passageiros “Expresso”; (iii) os *interfaces* de transportes devem assegurar o acesso não discriminatório e a igualdade de oportunidades a todos os operadores de serviços públicos de transporte de passageiros “Expresso”, designadamente quanto às instalações, oficinas, estacionamento, bilheteiras, sistemas de atendimento, venda e informação ao público, *podendo o respetivo regime ser estabelecido por portaria do membro do Governo responsável pela área dos transportes ou por deliberação da Autoridade da Mobilidade e Transportes (AMT).*

- De acordo com o regime legal que agora se revoga, apenas podiam operar “serviços *Expresso*” os operadores detentores de uma autorização para o serviço de transporte público de passageiros (antes “concessões RTA”, entretanto convoladas em “autorizações provisórias”). Ou seja, o mercado dos serviços “*Expresso*” encontrava-se “fechado” aos operadores de transporte público rodoviário de passageiros, detentores das antigas “concessões” RTA (convoladas em “autorizações provisórias”). A evolução do antigo regime para o novo modelo ditado pelo Regulamento n.º 1370/2007 e pelo RJSPT apenas se processa através de mecanismos de contratualização, no seguimento de procedimentos de contratação pública, *máxime* concursos públicos (regime-regra).
- No que respeita aos serviços “*Expresso*”, o legislador do RJSPTP assumiu trata-los como “serviços liberalizados” (ou seja, não sujeitos ao regime-regra do concurso, aplicável aos serviços abrangidos por contratos de serviço público).
- Nesse sentido, a **AMT tem vindo a recomendar a adoção de legislação secundária, que regulamente o RJSPTP no que se refere aos serviços “*Expresso*”.**
- Essa legislação, conformada no diploma que se propôs, revoga definitivamente os regimes ainda em vigor, estabelecidos pelos diplomas antes descritos, a saber Decreto-Lei n.º 375/82, o Decreto-Lei n.º 226/83, o Decreto-Lei n.º 399-F/84, o Decreto-Lei n.º 399-E/84, o Decreto-Lei n.º 190/90, a Portaria n.º 22/91 e a Portaria n.º 23/91.
- Como ponto principal da alteração legislativa é concretizado o regime da “liberalização” (ou livre acesso ao mercado, através de mera comunicação prévia ao IMT, I.P., entidade que representa o Estado, enquanto autoridade de transportes competente) por parte de entidades/operadores que se proponham explorar um serviço “*Expresso*”, desde que essas entidades/operadores cumpram os requisitos estabelecidos pelo novo diploma.
- O novo regime estabelece, assim, os requisitos de acesso e permanência na atividade e no mercado dos serviços de transporte de passageiros de longa distância (vulgo, serviços “*Expresso*”).
- Esta intervenção legislativa não pode deixar de ponderar vários aspetos essenciais, assumindo que os serviços “*Expresso*” configuram serviços de transporte público de passageiros (assumindo a natureza de um serviço de interesse económico geral/SIEG), que existem para assegurar necessidades de procura de um transporte interurbano rápido, as quais são sentidas por toda a população.

- Na densificação dessa definição, deve ser analisado o conceito assumido no RJSPTP no que respeita a serviços “Expresso”, (nos termos da al. n) do Artigo 3.º do RJSPTP, já citada), de modo a evitar possibilidade de confusão ou de sobreposição de conceitos face a outra tipologia de serviços – de facto, o “serviço público de transporte de passageiros Expresso” é o **serviço público de transporte de passageiros** (logo aberto ao público, de forma não discriminatória, utilizado mediante retribuição), realizado para **ligações diretas e semidirectas interurbanas entre aglomerados e centros urbanos** (de relevar a natureza interurbana do serviço e a sua natureza direta ou semidirecta, o que aponta para limitações nas paragens), **complementar ao serviço público de transporte de passageiros intermunicipal ou inter-regional** (a pedra de toque é a *complementaridade* desse serviço face a outros serviços que asseguram necessidades de mobilidade em percursos médios/longos – os serviços interurbanos e inter-regionais, os quais asseguram as necessidades de mobilidade “quotidiana” das populações e são, em regra, prestados como serviços “regulares”).
- Assumindo esse serviço como um serviço complementar ao transporte público regular, considerou-se necessário, no novo regime, estabelecer regras no que respeita ao **regime de acesso à atividade** (regime de livre acesso, mediante prévia comunicação, eliminando quaisquer restrições que façam a ligação entre operadores anteriormente detentores de “concessões RTA” ou “autorizações provisórias RJSPTP”), bem como a definição de alguns **parâmetros que garantam uma exploração/operação segura e fiável** de um serviço destinado a suprir necessidades específicas de mobilidade das pessoas que procuram, nesses serviços, uma forma rápida e fiável de assegurar as suas viagens/deslocações em percursos de “longa distância”.
- De notar, que se considera que as regras respeitantes ao **acesso à atividade** devem garantir, no que respeito às **entidades** que se propõem desenvolver um serviço “Expresso”, as quais devem, a título meramente exemplificativo, (i) comprovar a sua constituição regular como pessoas coletivas a apresentar garantia(s) que possuem rácios financeiros e contabilísticos adequados para o exercício da atividade; (ii) deter seguro de responsabilidade civil e acidentes pessoais dedicados ao tipo de transporte realizado e passageiros transportados; (iv) disponibilizar veículos aprovados em inspeção técnica obrigatória; (v) apresentar situação contributiva regularizada; (v) ser titular de alvará / licença comunitária, no caso de utilização de veículos pesados de passageiros; (vi) disponibilizar veículos adaptados para o transporte de determinada categoria de passageiros, designadamente os que tenham mobilidade reduzida ou condicionada. Também, deverão ser consideradas regras específicas sobre os

motoristas (os quais devem encontrar-se devidamente credenciados e habilitados para o transporte de passageiros), bem como requisitos sobre **veículos**, os quais devem estar **licenciados** nos termos da legislação específica para o transporte público de passageiros.

- Procurando algumas “âncoras” quer na que o presente diploma vem revogar, quer nas melhores práticas internacionais, considerou-se (i) manter a definição de uma **extensão mínima do percurso** (a qual poderá a ser definida **por referencia a percursos não inferiores a 50km, o que se adapta à realidade geográfica do país**), bem como (ii) a definição de um **regime de paragens intermédias** (podendo continuar a ser definido um “**número máximo**” de **paragens intermédias**, à semelhança do que acontece na atual³ legislação, sendo tal número máximo o resultante do rácio entre o n.º de paragens e percurso total do serviço, entre locais de terminais, em quilómetros).
- A competência para a definição do local de implementação das paragens deve continuar a pertencer aos Municípios (entidades competentes para a organização e gestão do espaço publico), devendo ser proibida a tomada e largada de passageiros fora das paragens intermédias e terminais, para evitar sobreposição com o transporte regular.
- Deve ainda ser interdita a possibilidade de serviços de transporte internacional realizarem percursos internos de serviços “*Expresso*”, ou seja, que a coberto de uma licença internacional seja efetuado um serviço apenas possível com uma autorização nacional, sem prejuízo da realização de **cabotagem** ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1073/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado internacional dos serviços de transporte em autocarro.
- No que respeita à **tipologia dos veículos** a admitir para a prestação destes serviços, recorda-se que a legislação atual restringe os veículos a utilizar – de facto, atualmente, apenas podem realizar serviços “*Expresso*”, veículos pesados de passageiros, **no mínimo da “categoria II”**. Na regulamentação do regime foi determinado que os serviços “*Expresso*” poderiam apenas transportar, exclusivamente, passageiros em lugares sentados (ou seja, conjugando os regimes, os serviços “*Expresso*” podem

³ Cfr. Artigo 6.º da Portaria n.º 23/91, de 10 de janeiro.
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

atualmente ser prestados em veículos da categoria II ou III, não se admitindo o transporte de passageiros em pé⁴).

- Admite-se que na nova legislação, se estabeleça que os **novos veículos (pesados)** a serem afetos a serviços “Expresso” **respeitem a norma ambientais mais avançadas (vide Euro VI)**.
- No que respeita ao **tarifário** destes serviços, a lei atual prevê⁵ que aos serviços “Expresso” é aplicável a tarifa geral aplicável às carreiras interurbanas de passageiros, sendo que os preços a praticar deverão incluir um adicional de 10% ou 15%, consoante sejam utilizados veículos do tipo II ou tipo III.
- Ora, num mercado liberalizado (livre acesso) considera-se que a manutenção destas regras (que consagram um regime de “**preços fixos**”) deve ser ponderada, no sentido da sua eliminação. Assim, recomenda-se que seja estabelecido um regime de **preços livres**, sendo, no entanto, fundamental que sejam estabelecidas regras claras sobre a sua **publicitação/informação** aos passageiros, tanto no que respeita **aos tarifários em vigor, quer no que respeita às suas alterações**. O novo regime legal que ora se consagra impõe regras específicas sobre **obrigações de reporte/transmissão e informação** às autoridades com competência nesta matéria, incluindo a AMT. Este dever de **reporte/informação** é essencial para garantir os **direitos dos passageiros** e para assegurar que são prevenidas e detetadas práticas abusivas ou restritivas da concorrência, incluindo *práticas como preços predatórios* (devendo o **novo regime consagrar a proibição expressa de práticas comerciais que violem o direito da concorrência**). Devem os fatores subjacentes à **formação dos preços** ser claros, admitindo-se alguma modulação de acordo com a procura e/ou dias da semana/sazonalidade, de modo a potenciar **sinergias de rede** que possam ser utilizadas em **benefício do consumidor/passageiro**. Deve ser ainda claramente indicado qual o **sistema de bilhética** a utilizar, bem como assegurar a **regularidade mínima de serviço em termos de horários e frequências** (os quais devem, igualmente, ser disponibilizados ao público, assegurando a manutenção de informação atualizada sobre essa matéria).
- Ainda nesta matéria são estabelecidas **regras claras no que respeita ao acesso a terminais rodoviários /Interfaces de transportes**, de forma a garantir o acesso livre e equitativo a essas infraestruturas, essenciais para a adequada prestação deste

⁴ Ainda que essa determinação tenha sido indireta, uma vez que estabelece que o n.º de passageiros a transportar é limitado ao n.º de lugares sentados oferecidos pelo veículo.

⁵ Cfr. Artigo 7.º da Portaria n.º 23/91.

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal

Contribuinte n.º 513 637 257

serviço, no respeito pelos consumidores /passageiros, e pelos operadores/investidores, criando sinergias positivas na cadeia de transportes. **Devem ser garantidas zonas de embarque e desembarque nas paragens/terminais.**

- Finalmente, importa garantir que a **proteção dos direitos dos passageiros** é assegurada, de forma equitativa em todos os serviço público de transportes, esteja ou não abrangidos por obrigações de serviço público, procedendo-se à alteração do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 5 de janeiro que estabelece as obrigações e deveres de passageiros e operadores de transporte rodoviário, conformando-o com os regimes aplicáveis aos restantes modos de transporte, promovendo a intermodalidade e evitando distorções concorrenciais e impactos negativos nos passageiros.
- Ou seja, à semelhança do que foi efetuado recentemente no setor ferroviário, através do Decreto-Lei n.º 128-A/2018, de 31 de dezembro, importa distinguir as obrigações que são aplicáveis a serviços de transporte sujeitos a obrigações e contratos de serviço público ou outros meramente sujeitos a autorizações (“*Expressos*”), como clarificar o papel das autoridades de transportes previstas no RJSPTP e da AMT, o que não se encontrava previsto. Importa também conciliar regras entre modos, designadamente o prazo de antecedência de divulgação de tarifas, já que o previsto no Decreto-Lei n.º 9/2015 não coincide com a recente Portaria 298/2018 e com o Decreto-lei n.º 58/2008.
- Ainda que o Decreto-lei n.º 9/2015 contenha obrigações a apenas aplicáveis a transportes urbanos e outras aplicáveis a serviços de longo curso, julga-se relevante uniformizar obrigações básicas de proteção dos direitos dos passageiros reforçando-os, bem como a sua fiscalização, sob pena de abertura dos mercados ter efeitos negativos em várias vertentes.

-

2. Comentários ao Projeto de Decreto-lei em consulta direta

A propósito do Projeto que ora se submete em “Consulta Direta”, salientam-se os seguintes pontos:

2.1 Sobre Direitos dos Passageiros

Como já foi referido, a AMT efetuou uma proposta legislativa (“Projeto de Diploma”) ao Governo em que considerava que importaria garantir que a **proteção dos direitos dos passageiros** fosse assegurada, de forma equitativa em todos os serviço público de transportes, estivessem ou não abrangidos por obrigações de serviço público (OSP),

procedendo-se à **alteração do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 5 de janeiro** que estabelece as obrigações e deveres de passageiros e operadores de transporte rodoviário, conformando-o com os regimes aplicáveis aos restantes modos de transporte, promovendo a intermodalidade e evitando distorções concorrenciais e impactos negativos nos passageiros.

Ou seja, à semelhança do que foi efetuado recentemente no setor ferroviário, através do Decreto-Lei n.º 128-A/2018, de 31 de dezembro, importa distinguir as obrigações que são aplicáveis a serviços de transporte sujeitos a obrigações e contratos de serviço público ou outros meramente sujeitos a autorizações (“*Expressos*”), como clarificar o papel das autoridades de transportes previstas no RJSPTP e da AMT, o que não se encontrava previsto.

Importaria também conciliar regras entre modos, designadamente o prazo de antecedência de divulgação de tarifas, já que o previsto no Decreto-Lei n.º 9/2015 não coincide com a recente Portaria n.º 298/2018 e com o Decreto-Lei n.º 58/2008.

Aliás, e tal como recomendado por diversas vezes ao Governo, na sequência de relatório da AMT sobre **direitos dos passageiros**⁶ ainda que o Decreto-lei n.º 9/2015 contenha obrigações a apenas aplicáveis a transportes urbanos e outras aplicáveis a serviços de longo curso, julga-se relevante uniformizar obrigações básicas de proteção dos direitos dos passageiros reforçando-os, bem como a sua fiscalização, sob pena de abertura dos mercados ter efeitos negativos em várias vertentes.

Tal como referido anteriormente, a AMT recomendou a revisão dos diplomas legais relativos a direitos dos passageiros, a saber; (i) Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro (transporte rodoviário); (ii) Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março (transporte ferroviário); (iii) Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro (marítimo e em vias navegáveis interiores).

Tal como consta Estudo referido no presente Parecer: (i) As alíneas a) e m) do n.º 1 e a alínea k) do n.º 2, ambos do artigo 5.º e o n.º 4 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, estabelecem como atribuições da AMT a promoção da defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade; (ii) Os pontos v) e vi) da alínea c) do n.º 2 e a parte final do artigo 19.º da Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro, que referiam a proteção dos direitos dos utilizadores como competência do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), foram precisamente revogados pelo artigo 7.º da parte preambular do Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio. (iii) As alíneas f) e i) do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro (anteriores estatutos do IMT, I.P.) que se referiam à proteção dos direitos dos passageiros, foram revogados pelo Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 de maio, que aprova os novos estatutos do IMT.

⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf

Desta forma, afigura-se claro que o IMT, I.P. deixou de ter nas suas atribuições e competências a proteção dos direitos e interesses dos consumidores, sendo tal agora assumido pela AMT, ainda que tal não se tenha refletido em toda a legislação relevante.

Por exemplo, no que se refere ao **Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro**, o mesmo prevê que a instrução dos processos por contraordenações compete às autoridades de transportes, consoante a respetiva área geográfica onde a infração é cometida.

Por um lado, não nos resulta claro se foi efetiva a intenção do legislador de retirar esta competência ao IMT, I.P. ou à AMT, tendo em conta a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho. Por outro, ainda que assim fosse tal opção padece de uma um erro de base: ainda que uma autoridade de transportes possa aprovar cláusulas contratuais gerais (*autonomamente ou no âmbito de um contrato de serviço público*), não poderá ser entidade com competências contraordenacionais porque ela própria pode ser um operador de transportes ou parte diretamente interessada (*designadamente na gestão do contrato*).

Por outro lado, ao contrário do modo rodoviário ou do modo ferroviário pesado, não existe legislação em vigor relativa a direitos dos passageiros que se aplique expressamente a metropolitanos ou no transporte fluvial urbano integrado ou que se atribua competência à autoridade de transportes (nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, é o Estado, podendo o IMT, I.P. agir em representação) ou a outra entidade pública para matéria contraordenacional, pelo que a aplicação, por analogia da legislação aplicável a outros modos, se afigura de pouca certeza jurídica.

Assim, o prosseguimento de eventuais procedimentos contraordenacionais revela-se de grande dificuldade e ou de difícil exequibilidade para qualquer entidade pública, não se afigurando que seja aceitável que apenas alguns operadores de transporte público de passageiros (metros e fluvial), sobretudo integrados em sistemas multimodais com produtos tarifários integrados, estejam excluídos dos imperativos de promoção e defesa dos direitos e interesses dos passageiros ou que entidades diretamente interessadas possa deter essa competência.

Nesse sentido, a proposta legislativa inicial (Projeto de Diploma, apresentado pela AMT) destinava-se, no essencial, a **consagrar competência contraordenacional pertence à AMT e propondo as normas gerais aplicáveis a transportes urbanos se estendam a serviços de transporte público urbano integrados em outros modos, como seja metros e transporte fluvial, excluindo as matérias apenas aplicáveis aos serviços rodoviários de longo curso (“Expressos”)**.

No entanto, tal proposta não consta do projeto legislativo submetido a consulta.

Ainda que se possa considerar que seja opção política proceder a uma alteração mais profunda ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 5 de janeiro, em iniciativa separada, consideramos absolutamente essencial uma alteração “cirúrgica” ao referido diploma para **garantir a viabilidade de procedimentos contraordenacionais, uma vez que o novo diploma e o referido aplicam-se, ambos, aos serviços “Expresso”**.

A existência de diversas disposições remetendo para diversas entidades e sobre a mesma matéria, colocaram em causa os objetivos *supra* referidos.

Assim somos a propor a introdução das seguintes disposições (ainda que se deva salientar que o projeto de decreto-lei em análise, por corresponder em larga medida ao Projeto de Diploma proposto pela AMT, não nos mereça outras reservas adicionais):

Artigo.....º

Aditamento ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 5 de janeiro

É aditado o artigo 4.º A ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 5 de janeiro, com a seguinte redação:

Artigo 4.º A

Entidades competentes

1 – Compete às autoridades de transportes previstas na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, individualmente ou de forma partilhada através de contratos interadministrativos, aprovar as condições gerais de transportes.

2 – O Estado, enquanto autoridade de transportes, é representado pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. sem prejuízo da possibilidade de celebração de contratos interadministrativos de articulação com autoridades de transportes de âmbito local e regional.

3- As condições gerais de transporte devem ser notificadas à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), para efeitos de supervisão nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que pode determinar as alterações necessárias para assegurar o cumprimento das disposições legais aplicáveis.

4 – A AMT é o organismo nacional ao qual incumbe coordenar, implementar, fiscalizar e supervisionar a aplicação das medidas previstas no presente decreto-lei e no Regulamento.

Artigo.....º

Alteração ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 5 de janeiro

O artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 5 de janeiro, passa a ter a seguinte redação:

Artigo 26.º

[...]

1 - O incumprimento pelo passageiro dos deveres que sobre ele recai, por força do disposto no presente decreto-lei, está sujeito a fiscalização por agentes do operador devidamente identificados e credenciados.

2 - O incumprimento a que se refere o número anterior é lavrado em auto de notícia, segundo modelo a aprovar pela AMT.

3 - A instrução dos processos por contraordenações previstas no presente decreto-lei compete à AMT, em articulação com as autoridades de transportes competentes.

4 - A aplicação das respetivas coimas previstas no presente decreto-lei compete ao conselho de Administração da AMT.

5 - Os operadores de transporte devem fornecer à AMT todos os elementos necessários ao exercício da sua competência de fiscalização nos prazos que aquela entidade determinar.

Artigo .º...

É revogado o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-lei n.º 9/2015, de 5 de janeiro.”

2.2. Sobre Preços

Dentro da lógica de que os serviços “Expresso” constituem serviços comerciais e sem prejuízo da aplicação dos direitos dos passageiros constantes do Regulamento n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, entende-se que não deverá ser aplicada aos serviços “Expresso” a obrigação especial de divulgação de preços constante do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 9/2015, nos termos da qual “o operador fica obrigado à divulgação ao público dos preços de transporte e respetivas alterações, com antecedência, mínima, de cinco dias, relativamente à data do seu início, nos locais de venda ao público e nos respetivos sítios na Internet, sem prejuízo de outros meios de divulgação adequados”.

De facto, os operadores têm já a obrigação geral, ao abrigo do art. 5.º, n.º 2, alínea a) do mesmo diploma, de “publicitar os preços e horários, de forma clara e acessível, nos locais de venda ao público dos títulos de transporte e nos respetivos sítios na Internet”, **pelo que não**

parece justificável a aplicação do artigo 21.º a serviços de transporte rodoviário liberalizados/comerciais.

No mesmo sentido e sem prejuízo do cumprimento de obrigações de transparência perante os passageiros e a AMT, entende-se que não deverão ser aplicados aos serviços “Expresso”, enquanto serviços livres e comerciais, os **princípios gerais de fixação de tarifas constantes do Artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 9/2015**, nos termos do qual “os preços do transporte são calculados pelo operador, tendo em conta as características do serviço e a origem e o destino do transporte, nos termos da regulamentação específica relativa à criação e disponibilização de títulos de transporte, sem prejuízo das regras tarifárias previstas em contratos de serviço público de transporte”. À semelhança do que acontece com o artigo 21.º, também o disposto no artigo 20.º deveria ser excluído dos serviços “Expresso”.

Nesse sentido, propõe-se uma alteração ao n.º 4 do artigo 10.º, no seguinte sentido:

Anterior versão:

4 – A informação sobre as tarifas aplicáveis aos serviços públicos de transporte de passageiros expresso, ou os critérios de formação das mesmas, incluindo quaisquer alterações, deve ser disponibilizada ao público, nos locais de venda ao público e nos respetivos sítios da Internet ou através de plataformas eletrónicas, e nos termos das regras aplicáveis sobre o contrato de transporte rodoviário e direitos dos passageiros.

Nova versão:

4 – A informação sobre as tarifas aplicáveis aos serviços públicos de transporte de passageiros expresso, ou os critérios de formação das mesmas, incluindo quaisquer alterações, deve ser disponibilizada ao público, nos locais de venda ao público e nos respetivos sítios da Internet ou através de plataformas eletrónicas, e nos termos das regras constantes do contrato de transporte rodoviário, não se aplicando o prazo previsto no artigo 21.º ou os critérios de formação de preços constantes do artigo 20.º, ambos do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 5 de janeiro.

2.3 Outros aspetos

2.3.1 Acesso a Interfaces e Terminais Rodoviários

No que respeita a “acessos a Interfaces/terminais rodoviários”, qualquer recusa de acesso quando os terminais sejam geridos por operador para os seus próprios serviços, deve ser obrigatoriamente precedida da **apresentação fundamentada de alternativas adequadas e da implementação dessas alternativas num prazo curto**.

Para efeitos de comunicação do lançamento de um serviço “Expresso”, entende-se que o IMT, I.P. deverá adotar um **formulário de declaração simplificada**, a ser aprovado por deliberação do seu conselho diretivo, num prazo curto.

2.3.2 Comunicação Prévia vs Autorização Administrativa

Entende-se que não deverá existir qualquer confusão entre um regime administrativo de **comunicação prévia**, expressamente previsto no artigo 33.º da Lei n.º 52/2015 (RJSPTP), e uma eventual sujeição dos serviços “Expresso” a um regime de **licenciamento/autorização administrativa**. A realização de um serviço regular “Expresso”, ficando sujeita a comunicação prévia, não deverá carecer de qualquer procedimento de licenciamento/autorização da parte do IMT, I.P.

O controlo administrativo deve verificar-se *ex post*. De facto:

- O artigo 33.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho estabelece que “o serviço público de transporte de passageiros expresso é explorado em **regime de acesso livre, mediante comunicação prévia ao IMT, I. P.**, observados os requisitos estabelecidos em legislação especial”, pelo que não se poderá alterar este princípio básico.
- Por outro lado, o regime dos “Expressos” é ancorado no Regulamento (CE) n.º 1073/2009, que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado internacional dos serviços de transporte em autocarro, bem como no projeto de alteração a este Regulamento, que estende as regras aplicáveis atualmente a serviços internacionais, aos serviços nacionais, liberalizando o mercado.
- Seja no Regulamento em vigor, seja na alteração que será aprovada brevemente, estabelece-se o modelo da “*liberalização do mercado*”, embora sujeito a vários condicionalismos, de aferição da legalidade, da exequibilidade da operação e de eliminação de distorções concorrenciais, implicando a comprovação documental de diversos requisitos, consulta de entidades competentes e intervenção do regulador.
- E isto porque este mercado “liberalizado” convive com um mercado “regulado”, ou seja, o transporte público de passageiros sujeito a contratos e obrigações de serviço público (OSP), aliás tal como na nota justificativa enviada pela AMT aquando da respetiva proposta legislativa e nos termos de reflexão regulatória constante do nosso *site*: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1770/melhor-legislação-para-uma-melhor-regulação.pdf>

- Na verdade, o novo diploma consagra e desenvolver o que já decorre do Regulamento 1073/2009 em vigor, alargando-o aos serviços nacionais, antecipando por isso a nova legislação europeia e conformando, desde já, a legislação nacional.
- Em conclusão, julgamos a expressão “**acesso livre**” respeita o disposto na Lei n.º 52/2015 (RJSPTP) e a legislação europeia (“pacotes rodoviários”).

2.3.3. Questões operacionais com reflexos concorrenciais

Entende-se que deve ficar previsto que o IMT, I.P. ou a AMT adotarão, por regulamento / deliberação, regras relativas aos tempos de viagem, velocidades médias, de modo a clarificar o casuísmo e a indefinição que alguns operadores reclamam verificar-se, atualmente, nos serviços internacionais, evitando-se que os mesmos prejudiquem, igualmente, a livre concorrência no âmbito dos serviços “Expresso”.

3. Da apreciação da AMT do ponto de vista da regulação, supervisão e promoção e defesa da concorrência (consideração das diversas racionalidades)

Como já foi referido, a atuação da AMT enquanto regulador económico independente pauta-se pela aplicação de um “**Modelo de Regulação**” original, 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*” ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de **concorrência não falseada**, sem restrições ou distorções, protegendo o **bem público da “Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável”**, tendo em conta os interesses de: investidores; profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos e contribuintes.

Note-se que estas racionalidades não são simplesmente aditivas, mas sim complementares, numa ótica de proporcionalidade na ponderação dos diversos interesses em presença.

1. No que se refere à **racionalidade dos investidores**, a AMT, ao implementar o seu Modelo de Regulação confere a maior atenção a uma *praxis* regulatória que tenha em atenção o investimento (público ou privado) que exerça um papel estruturante no desenvolvimento da economia.
2. Neste sentido, o desenvolvimento de serviços e mobilidade e transportes “Expresso”, em mercado livre e adaptado às regras europeias, apresenta impactos positivos, indutores de alterações comportamentos e com reflexos em toda a cadeia

produtiva e organização da mobilidade e transportes, nomeadamente através de soluções amigas do transporte público, com redução do número de veículos em circulação e diminuição de externalidades negativas (poluição, congestionamento) alavancando o aparecimento de novos modelos empresariais e soluções de negócio, no âmbito de uma economia concorrencial e em mutação de paradigma.

3. Como a AMT tem vindo a referir, do ponto de vista da **regulação**, constitui um imperativo dos nossos dias acolher **novos modelos de negócio** associados a **novos mercados** de inovação tecnológica, social, económica e cultural, que fomentem o desenvolvimento económico e a qualidade de vida, afirmando-se a necessidade permanente de proceder a uma **ponderação casuística** entre a criação de novas **oportunidades** e as **ameaças** percebidas pelos “operadores incumbentes” do transporte público de passageiros, geradas pelo alargamento do mercado e novas soluções de organização de transportes e mobilidade.
4. Também a iniciativa constante do Projeto de Decreto-Lei cumpre, em termos genéricos, com as **racionalidades dos profissionais / utilizadores / consumidores e cidadãos** – de facto o transporte, em particular o rodoviário, continua a ser um dos principais responsáveis pelas emissões poluentes (CO₂ e GEE), por sua vez potenciadores das alterações climáticas. No atual contexto de mobilidade⁷, muitos veículos pesados, apresentam uma taxa muito baixa de ocupação, sendo essencial apoiar e desenvolver soluções que induzam a nova gestão da mobilidade – nomeadamente assente em serviços tecnológicos (*apps*, plataformas), que permitem maximizar a eficiência dos veículos (capacidade/ocupação) e reduzir o n.º de veículos em circulação, com os consequentes benefícios em termos de redução do consumo energético e de emissões poluentes.
5. Neste sentido, o Projeto cumpre as racionalidades e pode constituir uma alavanca para a implementação de novas soluções de mobilidade na “longa distância”, tirando partido das reformas introduzidas pelo “pacote legislativo” (RJSPTP) que alterou o

⁷ Estas questões são estruturantes nas opções técnicas e políticas de mobilidade e transportes, sendo fundamentais para o cumprimento das metas da União Europeia, nomeadamente no que se refere ao cumprimento da **Estratégia Europa 2020**, em particular no que se refere à **redução de gases com efeito de estufa**, no aumento do recurso a **energias renováveis** e no aumento da **eficiência energética**.

Nesta matéria, como sabemos, encontra-se subjacente o racional “**Avoid-Shift-Improve**”, o que implica evitar ou reduzir viagens (contribuindo para a **Eficiência Global**), optar por modos ambientalmente mais sustentáveis (aumentando a **Eficiência nos Transportes**) e melhorar a eficiência energética nos transportes (através do uso de **Veículos mais Eficientes**). As implicações e a responsabilidade transgeracional são enormes – recordo que Portugal, no âmbito da COP 22, em Marraquexe na *Cimeira do Clima*, no âmbito do qual foi assinado o *Acordo de Paris* assumiu o compromisso de tornar Portugal um país **neutro**, no que se refere a **emissões de dióxido de carbono (CO₂)**, no horizonte **2050**. Para tanto é necessário adotar uma estratégia firme, transparente e bem definida, a qual consta de vários instrumentos de planeamento estratégico, dos quais destaco o “**Roteiro Nacional de Baixo Carbono 2050**”, a qual inclui, como não poderia deixar de ser, o setor dos transportes e da mobilidade (*responsável, a nível global, por 25% de emissões de CO₂ e 15% das emissões de Gases com Efeito de Estufa*).

paradigma e quadro de referência para a prestação de serviços de transporte público de passageiros, no contexto de uma **Mobilidade Inclusiva** (no que se refere à inclusão social e acessibilidade ao sistema de transportes), **Eficiente** (minimizando os desperdícios e maximizando a competitividade) e **Sustentável** (integrando as exigências financeira e ambiental).

6. Do ponto de vista da análise regulatória, o Projeto apresenta benefícios, tendo em conta as racionalidades *supramencionadas*, pelo que merece o **parecer positivo da AMT**.

Lisboa, 4 de junho de 2019

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho