

PARECER N.º 01/2018

DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – TRANSPORTE REGULAR DE PASSAGEIROS ALTERAÇÃO À LEI N.º 52/2015, DE 9 DE JUNHO

I – INTRODUÇÃO

1. Em conformidade com a correspondência recebida do Gabinete do Senhor Secretário de Estado das Infraestruturas, em 27.12.2017, solicitando o parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) sobre o projeto denominado de “*Lei-Quadro da Descentralização*”, constitui pretensão do Governo “*concretizar a descentralização de competências para os municípios na área do transporte regular de passageiros por via fluvial, marítima e em outras vias navegáveis*”.
2. O Governo pretende alargar as competências das autoridades de transportes (municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas) ao transporte regular fluvial de passageiros que ocorre nas áreas de jurisdição da Docapesca, o qual ainda se encontra excluído do âmbito de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, conforme alínea iv), do n.º 2 do artigo 2.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), bem como alargar a sua aplicação ao transporte de passageiros regular por via marítima e noutras vias navegáveis.
3. O presente parecer tem por referência apenas a proposta de Anexo relativo ao transporte regular de passageiros (versão 20.12.2017), afigurando-se pertinente, desde já, ressaltar que esta análise resulta prejudicada pelo facto de ser desconhecido desta Autoridade o projeto integral da Lei-Quadro da Descentralização, entendendo-se que comentar uma lei de descentralização, mesmo de modo restrito a uma área específica, como é o transporte regular de passageiros via fluvial, marítima e em outras vias navegáveis, implica a verificação da coerência entre a proposta de Lei-Quadro e as medidas preconizadas, considerando nomeadamente questões tão relevantes como sejam, descentralizar o quê e para quem, de que modo, bem como o respetivo calendário e suporte financeiro.
4. Nessa medida, e considerando a insuficiência de informação sobre as questões acima suscitadas, os comentários da AMT devem ser entendidos como provisórios e preliminares¹

¹ Nos termos das alíneas a), p), q), w) do n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, aprovados em Anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

II - ENQUADRAMENTO

5. Segundo a comunicação do Gabinete do Senhor Secretário de Estado das Infraestruturas, diversas regras relevantes (competências das autoridades de transportes, formas e procedimentos contratuais, entre outras) estão já delineadas na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou em anexo o RJSPTP.
6. Nesse âmbito, propõe-se especificamente:
 - *“Alargar as competências das autoridades de transportes (municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas) ao transporte fluvial que ainda está na competência da Docapesca e se encontra excluído do âmbito de aplicação da Lei 52/2015, de 9 de junho;*
 - *Alargar a aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, ao transporte de passageiros regular por via marítima e noutras vias navegáveis, de que se desconhecem (para não dizer que não existem) casos concretos, à exceção da ligação Peniche / Berlenga”.*
7. Ora, decorre do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros (Regulamento) e das Orientações da Comissão Europeia para a interpretação daquele regulamento² que aplicabilidade das regras de adjudicação de contratos de serviço público, bem como a sujeição a autoridades de transportes competentes, está na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia, ainda que se considere que tal decisão pode ser particularmente útil quando esses serviços se integram numa rede urbana, suburbana ou regional de transporte público de passageiros.
8. No entanto, decorre dos instrumentos referidos que:
 - Alguns aspetos do transporte fluvial de passageiros são também abrangidos pelo Regulamento (CEE) n.º 3921/91 do Conselho, de 16 de dezembro de 1991, que fixa as condições de admissão dos transportadores não residentes aos transportes nacionais de mercadorias ou de passageiros por via navegável interior num Estado-Membro, e pelo Regulamento (CE) n.º 1356/96 do Conselho, de 8 de julho de 1996, relativo a regras comuns aplicáveis aos

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:092:FULL&from=PT>

transportes de mercadorias ou de pessoas por via navegável interior entre os Estados-Membros, com vista a realizar a livre prestação de serviços neste setor:

- Aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros (cabotagem marítima) deve também ser respeitado o Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de dezembro de 1992, relativo à aplicação do princípio da livre prestação de serviços, bem como as Orientações da Comissão Europeia quanto à sua aplicação³.

9. De sublinhar que quanto ao transporte marítimo referem as Orientações da Comissão de Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de dezembro de 1992 que *“parece que a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 aos serviços de transporte de passageiros por vias marítimas nacionais poderá, em alguns casos, ser útil quando tais serviços se encontrem integrados numa rede de transporte público de passageiros urbana, suburbana ou regional mais vasta (por ex.: no contexto de serviços de transporte local integrados que abranjam estuários ou no interior de uma lagoa).”*
10. Contudo, acrescenta que *“sempre que decidam aplicar este regulamento ao transporte público de passageiros por vias marítimas nacionais, os Estados-Membros devem verificar se existem disposições na legislação nacional que prejudiquem a aplicação do Regulamento (CEE) n.º 3577/92. A Comissão gostaria igualmente de assinalar que, em consonância com a obrigação decorrente do artigo 9.º do Regulamento (CEE) n.º 3577/92, os Estados-Membros devem consultar a Comissão antes de adotarem quaisquer medidas no âmbito da aplicação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 ao transporte público de passageiros por vias marítimas nacionais.”*
11. Neste contexto, através da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho⁴, Portugal optou por aplicar aprovar o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) estabelece o regime aplicável ao planeamento, organização, operação, atribuição,

³ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PT/1-2014-232-PT-F1-1.Pdf>.

Referem aquelas Orientações que *“(…) o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 não é automaticamente aplicável ao transporte público de passageiros por via marítima nacional, aplicando-se apenas nos casos em que um Estado-Membro o torna expressamente aplicável. Em segundo lugar, a maior parte dos contratos e das obrigações de serviço público no âmbito da cabotagem marítima abrangem o transporte de passageiros e de mercadorias efetuado por ferries mistos de passageiros/carga, enquanto o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 só pode ser aplicado ao transporte público de passageiros, e não de mercadorias. Assim, os Estados-Membros não podem aplicar o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 aos referidos contratos de serviço público mistos que envolvam o transporte de mercadorias. Por último, os Estados-Membros podem aplicar o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 ao transporte público de passageiros por via marítima nacional na medida em que tal não prejudique a aplicação do Regulamento (CEE) n.º 3577/92. Por conseguinte, em caso de conflito entre as disposições destes dois regulamentos, o Regulamento (CEE) n.º 3577/92 deve prevalecer sobre a disposição contrária do Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O Regulamento (CE) n.º 1370/2007 poderá completar o Regulamento (CEE) n.º 3577/92 quando não se verificarem quaisquer contradições entre os mesmos. Determinadas disposições do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 que parecem afetar a aplicação do Regulamento (CEE) n.º 3577/92, nomeadamente as relativas à adjudicação de contratos por ajuste direto, à exclusividade ou à duração dos contratos, são abordadas resumidamente a seguir. Esta avaliação da aplicação simultânea dos dois regulamentos aborda apenas as questões mais recorrentes com que a Comissão se viu confrontada desde a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, não abrangendo todas as suas disposições de forma exaustiva.”*

⁴ Alterada pelo Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro e pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

fiscalização, investimento, financiamento, divulgação e desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, incluindo o regime das obrigações de serviço público e respetiva compensação, incluindo os modos rodoviário, ferroviário e outros sistemas guiados, bem como o fluvial, não existindo referência ao transporte marítimo.

12. No entanto, a alínea iv) do n.º 2 do artigo 2.º do RJSPTP estabelecia que o serviço de transporte regular fluvial, de acordo com o Decreto-Lei n.º 16/2014, de 3 de fevereiro ficava excluído da sua aplicação. Aquele diploma estabelece o regime de transferência da jurisdição portuária direta dos portos de pesca e marinas de recreio do (extinto) Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P., para a Docapesca - Portos e Lotas, S. A, estabelecia que compete àquela entidade *“licenciar a atividade de transporte regular fluvial ou marítimo de passageiros nas suas áreas de jurisdição”*.
13. Sem prejuízo e para efeitos e clareza de exposição e de enquadramento do Ecosistema do Transporte Fluvial, segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE) ⁵ o quadro infra representa o Movimento de veículos em vias navegáveis interiores em Portugal, por carreira fluvial (veículos) e tipo de veículo transportado:

Carreira fluvial (Veículos)	Movimento de veículos em vias navegáveis interiores (N.º) por Carreira fluvial (Veículos) e Tipo de veículo transportado; Mensal					
	Período de referência dos dados					
	Junho de 2017					
	Tipo de veículo transportado					
	Total	Veículos automóveis		Motociclos e velocípedes		
	N.º	N.º		N.º		
Total	38666	31207		7459		
Nacional	35161	29169		5992		
Rio Douro	-	-	-	-	-	-
Sardoura - Entre-os-Rios	-	-	-	-	-	-
Ria de Aveiro	2094	1928		166		
S. Jacinto - Forte da Barra	2094	1928		166		
Rio Tejo	5662	2183		3479		
Cais do Sodré - Cacilhas	-	-	-	-	-	-
Belém - Trafaria	5662	2183		3479		
Rio Sado	27405	25058		2347		
Setúbal - Tróia	27405	25058		2347		
Internacional	3505	2038		1467		
Rio Guadiana	485	25		460		
V. R. S. António - Ayamonte	485	25		460		

Movimento de veículos em vias navegáveis interiores (N.º) por Carreira fluvial (Veículos) e Tipo de veículo transportado; Mensal - INE, Inquérito ao transporte fluvial de passageiros e veículos

⁵ www.ine.pt

14. Segundo o INE⁶ o quadro infra representa o movimento de passageiros em vias navegáveis interiores em Portugal, por carreira fluvial, em junho de 2017.^{7 8}

Carreira fluvial (Passageiros)	Movimento de passageiros em vias navegáveis interiores (N.º) por Carreira fluvial (Passageiros); Mensal
	Período de referência dos dados
	Junho de 2017
	N.º
Total	1812071
Nacional	1792026
Rio Douro	18076
Sardoura - Entre-os-Rios	-
Afurada - Cais do Douro	6300
Cais da Estiva - Cais da Av. de Diogo Leite	10846
Estação Caldas de Aregos (MN) - Caldas de Aregos (MS)	930
Ria de Aveiro	15492
S. Jacinto - Forte da Barra	15492
S. Jacinto - Vera Cruz	-
Rio Tejo	1397954
Terreiro do Paço - Barreiro	653830
Terreiro do Paço - Montijo	76704
Cais do Sodré - Seixal	91853
Cais da Alfândega - Cacilhas	-
Cais do Sodré - Cacilhas	538674
Belém - Porto Brandão	-
Belém - Trafaria	36893
Rio Sado	64153
Setúbal - Tróia	64153
Praias - Ria Formosa	296351
Faro - Ilha de Faro	4020
Faro - Ilha Deserta	3544
Faro - Ilha do Farol	5741
Olhão - Ilha do Farol	22908
Olhão - Ilha da Culatra	23600
Olhão - Ilha da Armona	55443
Quatro-�guas - Ilha de Tavira	42800
Fuzeta - Ilha da Armona	53664
Sta. Luzia - Terra Estreita	22882
Faro - Ilha da Culatra	-
Cabanas - Ilha de Cabanas	14649
Internacional	20045
Rio Guadiana	10716
V. R. S. Ant�nio - Ayamonte	10716
Rio Minho	9329
Caminha - La Guardia	9329
Cerveira - Goian	x

Movimento de passageiros em vias navegáveis interiores (N.º) por Carreira fluvial (Passageiros); Mensal - INE, Inquérito ao transporte fluvial de passageiros e veículos

⁶ www.ine.pt

⁷ Do sítio da internet do INE constam também os dados relativos a todo o ano de 2016.

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0000896&contexto=bd&selTab=tab2.

⁸ Não constam estatísticas quanto ao transporte público marítimo de passageiros, a não ser o transporte de âmbito turístico, designadamente de cruzeiros.

III – DO PARECER

15. Na sequência do referido no ponto 12 do presente parecer, ainda que se considere que o licenciamento de uma atividade não é o mesmo que contratualizar ou impor obrigações de serviço público a um determinado serviço de transportes (podendo consubstanciar-se em regras de acesso à atividade e não de acesso ao mercado), entende-se que aquela empresa não é, por definição e vocação, o que é considerado como autoridade de transportes competente, ao abrigo do Regulamento e do RJSPTP.
16. Por outro lado, considera-se desprovido de fundamento que determinado serviço público de transporte de passageiros estivesse excluído da aplicação de regras gerais e transversais, não em função das características do serviço, mas em função da natureza da entidade legalmente competente.
17. Por se considerar que desta forma se cumpre, na integralidade, a legislação europeia e nacional, concorda-se com a opção de integrar, neste diploma e no RJSPTP, os serviços de transporte de passageiros fluviais anteriormente na jurisdição da Docapesca, na medida em que se configurem como transporte regular de passageiros.
18. Por outro lado, pelo que se consta da informação citada do INE, o universo do transporte fluvial é bastante mais abrangente que o transporte de passageiros no Rio Tejo, Rio Sado, ou Ria de Aveiro (todos eles ao abrigo de contratos de serviço público), sendo que todas as situações constantes do quadro supra desenvolvem-se, neste momento em áreas geográficas ou de intervenção de autarquias, administrações portuárias, e não apenas da Docapesca⁹.
19. Nesse sentido, considera-se que por imperativos de clareza das regras legislativas e no sentido da promoção e defesa da concorrência (na perspetiva de que as autoridades públicas aplicarão regras equitativas a todos os operadores económicos em igualdade de circunstâncias) a presente iniciativa legislativa poderia abranger serviços de transporte de passageiros que se desenvolvam em vias navegáveis interiores que estejam abrangidos por qualquer autoridade portuária ¹⁰e sobretudo quando tais

⁹ No sítio da Internet do INE constam dados históricos do período 2003-2016 quanto a vias navegáveis interiores, incluindo as empresas/entidades responsáveis.
https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&userLoadSave=Load&userTableOrder=224&tipoSelecao=0&contexto=pq&selTab=tab1&submitLoad=true

¹⁰ Considera-se igualmente que deveria ser considerada a consulta/partilha de competências entre administrações portuárias e autoridades de transportes locais no que se refere à supervisão do transporte por vias navegáveis interiores, de carácter turístico, uma vez que a monitorização do movimento de passageiros e de embarcações, bem como a utilização de infraestruturas terrestres e marítimo-fluviais, é relevante para o adequado planeamento, organização e contratualização de serviços de transporte público regular de passageiros em todos os modos, em determinado território.

- serviços se encontrem integrados numa rede de transporte público de passageiros urbana, suburbana ou regional mais vasta.
20. Afigura-se que, estando em causa serviços públicos de transporte de passageiros com carácter de regularidade e aos quais possam ser impostas obrigações de serviço público¹¹, não devem ser aplicadas regras gerais transversais de forma diferente, quanto à contratualização de obrigações de serviço público, apenas por se desenvolverem em áreas de jurisdição contíguas da Docapesca ou outra Administração Portuária.
 21. Julga-se que tal interpretação resultará do espírito do legislador, já que o artigo 1.º dispõe não faz distinção geográfica ou institucional e o artigo 3.º estabelece obrigações de manutenção de condições de serviço para “as entidades administradoras de infraestruturas portuárias”, sem fazer distinção entre elas.
 22. De qualquer forma, sugere-se que seja acrescentado na parte final do n.º 1 do artigo 1.º a expressão “sobretudo quando tais serviços se encontrem integrados numa rede de transporte público de passageiros urbana, suburbana ou regional mais vasta”¹².
 23. Por outro lado, entende-se ser aceitável a manutenção da responsabilidade de conservar as condições necessárias ao regular funcionamento das áreas necessárias à prestação do serviço público de transporte de passageiros regular, a que se reporta o presente projeto de diploma, nas entidades administradoras de infraestruturas portuárias, embora se afigure imprescindível acautelar a articulação entre estas e as autoridades de transportes.
 24. Com efeito, deve ser acautelado no processo de licenciamento ou concessão de serviços de transporte a viabilidade económica e financeira associada à manutenção das infraestruturas, incluindo a manutenção dos canais de navegação, em particular em caso de criação de novos serviços de transporte.
 25. Adicionalmente coloca-se, também aqui, a questão da definição de “outras vias navegáveis”, uma vez que se entende desejável haver uma aderência entre a terminologia utilizada neste projeto de diploma e a que é utilizada em regulamentos internacionais em que estão definidos apenas os conceitos de águas interiores e áreas marítimas¹³, os quais resultam da Convenção UNCLOS. O próprio Regulamento apenas refere os conceitos de “via navegável interior” e “via marítima”.

¹¹ O mesmo se aplicará a zonas marítimas, se justificável no caso concreto e desde que respeitados os Regulamento (CEE) n.º 3921/91 do Conselho, de 16 de dezembro de 1991, o Regulamento (CE) n.º 1356/96 do Conselho, de 8 de julho de 1996, e o Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de dezembro de 1992.

¹² De forma a segurar a total conformidade com as Orientações da Comissão Europeia.

¹³ De referir, a este propósito, que diversos normativos europeus definem “via navegável interior” como um curso de água que não faz parte do mar e que, devido às suas características naturais ou artificiais, seja navegável, principalmente por embarcações de navegação interior; “embarcação de navegação interior” entende-se uma embarcação flutuante destinada ao transporte de

26. Atendendo a que tem vindo a ser usada a expressão “fluviais” em diplomas anteriores relacionados com este assunto, aceita-se que a expressão permaneça neste caso inalterada. Contudo, não parece adequado introduzir um novo conceito “outras vias navegáveis” quando o mesmo não conhece nenhum enquadramento ou especificação, sugerindo-se como tal a sua eliminação ou em alternativa, no caso de manter-se a intenção de ser incluído este conceito, que seja adotada uma definição para o mesmo e inserida no artigo 2.^o¹⁴.
27. Por outro lado, sem prejuízo de qualquer autoridade portuária manter as suas competências no licenciamento de atividades ou da utilização de infraestruturas terrestres e marítimas, considera-se que as autoridades de transportes de âmbito municipal, intermunicipal e metropolitano deverão intervir na organização e contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros, com a devida articulação com outras entidades com jurisdição marítima e portuária, eventualmente através da celebração de contratos interadministrativos¹⁵, previstos no artigo 10.^o e seguintes do RJSPTP, de forma a garantir a aplicação das normas gerais e transversais, nacionais e europeias já citadas.
28. Por seu turno, o n.^o 1 do artigo 5.^o estabelece que *“sem prejuízo do disposto na Lei n.^o 52/2015, de 9 de junho, e no RJSPTP, o serviço público de transporte de passageiros regular por via fluvial, marítima ou em outras vias navegáveis vigente à data de entrada da publicação do presente diploma mantém-se em vigor até ao termo da sua duração”*, o que parece adequado no sentido de salvaguardar regimes contratuais vigentes. De sublinhar, contudo, que as entidades atualmente gestoras e/ou as futuras autoridades de transporte locais deverão atentar às regras de aplicação do Regulamento, que têm em conta a data da celebração dos contratos existentes¹⁶.

mercadorias ou ao transporte público de passageiros predominantemente por via navegável interior ou em águas situadas no interior ou na proximidade de águas abrigadas ou em zonas nas quais se apliquem regulamentos portuários

¹⁴ Tendo em conta que o projeto de diploma se refere a *“via fluvial, marítima e em outras vias navegáveis”*, será de considerar que abrange rios e estuários, rias e outras águas abrigadas, lagos ou albufeiras, ou espaço marítimo sob jurisdição de administrações portuárias, desde que estejam em causa serviços de transporte de passageiros regulares, na aceção do RJSPTP.

¹⁵ Considera-se que o mesmo deverá ser aplicado ao serviço público de transporte de passageiros em que o Estado é a autoridade de transportes competente, nos termos do artigo 5.^o do RJSPTP, que é excluído da presente proposta de diploma. Ainda que estejam em causa operadores cujo capital e detido pelo Estado e que este se constitui mo autoridade de transportes – nada obstando a que tal situação de mantenha - considera-se que deverão ser celebrados contratos interadministrativos com as autoridades de transportes de âmbito local, pelos motivos já invocados.

¹⁶ Refere o Regulamento, até 3 de dezembro de 2019, todos os serviços de transporte de passageiros devem ser adjudicados e contratualizados do acordo com as regras nele previstas, exceto se foram contratos de serviço público adjudicados de acordo com o direito comunitário e interno: *“a) Antes de 26 de Julho de 2000, com base num concurso; b) Antes de 26 de Julho de 2000, com base num procedimento distinto do concurso; c) A partir de 26 de Julho de 2000, e antes de 3 de Dezembro de 2009, com base num concurso; d) A partir de 26 de Julho de 2000, e antes de 3 de Dezembro de 2009, com base num procedimento distinto do concurso”*. Nestes casos, poder-se-ão manter em vigor até ao fim do seu prazo de duração, não podendo ultrapassar, mas não por um período superior a trinta anos.

29. No entanto, somos a considerar que deverá ser melhor ponderada a inclusão da referência a serviços de transporte marítimo no presente projeto de diploma, uma vez que a Comissão Europeia entende que os Estados-Membros devem consultar aquela entidade antes de adotarem quaisquer medidas no âmbito da aplicação do Regulamento ao transporte público de passageiros por vias marítimas nacionais.
30. É certo que se pode conceber a utilidade da sua integração numa rede de transporte público de passageiros urbana, suburbana ou regional mais vasta, aplicando-se o Regulamento. Por exemplo ligações em ferry em áreas metropolitanas, por via navegável que não seja um rio ou um estuário e que possa estar em parte ou totalmente abrangida pela área de jurisdição de uma administração portuária. No entanto, as fronteiras são ténues no que se refere ao regime aplicável á cabotagem marítima¹⁷, pelo se sublinha a necessária prudência nesta matéria^{18 19 20 21}
31. Por outro lado, o n.º 2 do artigo 5.º do projeto de diploma estabelece que, *“para efeito do disposto no número anterior deve a Docapesca – Portos e Lotas, S.A., em relação ao serviço de transporte regular fluvial de que seja titular nos termos do Decreto-Lei nº 16/2014, de 3 de fevereiro, dar cumprimento ao disposto no artigo 22.º do RJSPTP no prazo de 60 dias a contar da data de entrada em vigor do presente diploma.”*
32. Quanto a este aspeto, à partida, considera-se relevante que o sistema nacional de informação gerido pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) contenha os dados de todos os serviços de transportes de passageiros no país. Contudo, alerta-se para o facto de que ao assumir a obrigação de inserção/validação de dados e de atualização dos mesmos, a Docapesca estará a exercer competências típicas de operadores e autoridades de transportes, eventualmente por período igual ao da duração dos títulos dos serviço público de transporte de passageiros regular por via fluvial, tal como referido no n.º 1 e enquanto as competências não sejam efetivamente transferidas para as autoridades locais.

¹⁷ Regulamento (CEE) n.º 3577/92 e Decreto-Lei n.º 7/2006, de 4 de janeiro.

¹⁸ Ainda que, por exemplo, o Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro e ao Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, respeitante à proteção dos direitos dos passageiros, se apliquem ao transporte marítimo e por vias navegáveis interiores, seja de serviço público ou regular, seja turístico.

¹⁹ De referir que não se alcança o racional de excluir, especificamente, a ligação Peniche/Berlenga, tal como decorre da comunicação do Ministério da Administração Interna.

²⁰ Ver ponto anterior.

²¹ De qualquer modo, caso venha a ser incluído o transporte marítimo, julgamos conveniente que no o artigo 1.º do RSPTP seja expressamente aditado o transporte marítimo em viagens domésticas. O pretendido alargamento de âmbito ao transporte marítimo, apresentado neste projeto de diploma, mantém a exclusão da sua aplicação às regiões autónomas, não se podendo aferir se se trata de uma exclusão por omissão ou se é uma intenção do legislador. Nesse sentido, de modo a que mesmo para efeitos do presente projeto de diploma esteja mais consonante com os regulamentos vigentes sobre cabotagem marítima, e no caso de ser intenção do legislador excluir do âmbito de aplicação do diploma o transporte de passageiros por via marítima que efetuem escala nos portos das regiões autónomas, a definição deveria ser: «Transporte marítimo» - o transporte por mar de passageiros entre portos nacionais, sem escalar as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores.

33. Recordamos que o processo de descentralização de competências previsto no RJSPTP, apesar de formalmente em vigor desde 2015, não se encontra formalmente concluído, tendo em conta que 6 comunidades intermunicipais e cerca de 2/3 dos municípios não exercem efetivamente competências. Nos termos do n.º 1 do artigo 14.º, enquanto as autoridades de transportes não assumirem a totalidade das competências que lhes são atribuídas por aquele regime e demais legislação aplicável, o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P. (IMT, I. P.), tem vindo a assegurar os direitos, poderes e deveres que às mesmas cabem, nos termos aí previstos.
34. No entanto, uma regra claramente excecional tem vindo a torna-se quase regra, desvirtuando o espírito do legislador, já que o IMT não é uma autoridade de transportes, por natureza, neste novo enquadramento legal. Nesse sentido, julga-se que ao artigo 5.º deveria conter uma norma que preveja um período/prazo de transferência de competências de gestão contratual daqueles serviços²², sem que isso implique a alteração das condições contratuais em vigor, prevendo ainda a possibilidade de, num período transitório, serem celebrados contratos interadministrativos de partilha de competências, com as autoridades locais contíguas, onde estas poderiam assumir competências como a validação de dados prevista no artigo 22.º do RJSPTP. Como já referido, tal obrigação deveria abranger outras administrações portuárias ou outras entidades em cuja jurisdição se desenvolvam transportes fluviais regulares de passageiros (na aceção do presente diploma).
35. Entende-se que deve ser previsto uma data limite para prestação dos serviços públicos de transporte nos termos em que são prestados à data de entrada em vigor desta legislação, de modo a acautelar eventuais situações em que o mesmo esteja a ser realizado sem prazo. Esta recomendação prende-se também com, por um lado, o desconhecimento atual do quadro em que os serviços existentes são prestados (nomeadamente contrato de concessão, licença anual, condições de validade/renovação de licenças, etc.) e por outro com a necessidade de acautelar implicações socio económicas locais que podem advir de alterações impactantes no quadro legal vigente, uma vez que em alguns casos aparenta existir uma ligação forte de prestadores de serviço à comunidade local.
36. De referir que ainda que o artigo 10.º do RJSPTP esteja vocacionado para a delegação de competência e partilha das mesmas do Estado e Municípios em Comunidades

²² Também a própria Lei n.º 52/20154, de 9 de junho deveria prever uma data limite para a transferência de competências, sob pena de o processo não se concluir e a tempo do cumprimento das obrigações previstas no Regulamento e no RJSPTP, ou seja, contratualização, pelas autoridades de transportes competentes, de todos os serviços de transporte público de passageiros até 3 de dezembro de 2019.

Intermunicipais ou Áreas Metropolitanas, entende-se que a figura do contrato interadministrativo será a adequada. De qualquer modo, considera-se que a sua referência expressa, no âmbito do presente diploma, legitimaria legalmente quaisquer entidades públicas, de natureza empresarial ou não, a celebrá-lo para os efeitos do RJSPTP.

37. No que se refere aos recursos financeiros, estabelece o artigo 4.º do projeto de diploma que:

- *“Os custos associados à transferências das competências constantes do presente decreto-lei provêm do Fundo para o Serviço Público de Transportes a que se reporta o artigo 12.º do RJSPTP, criado e regulamentado pela Portaria n.º 359-A/2017, de 20 de novembro.*
- *Não sendo elegíveis as verbas constantes do Fundo mencionado no número anterior, o financiamento da transferência das competências a transferir no âmbito do presente diploma, nomeadamente as decorrentes do disposto no artigo anterior caso não sejam asseguradas pelas entidades administradoras de infraestruturas portuárias, decorre do Fundo de Financiamento da Descentralização previsto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na redação introduzida pela Lei n.º ____/____, de _____, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.”*

38. A este propósito é de referir que as finalidades do Fundo para o Serviço Público de Transportes são sobretudo as de contribuir para a capacitação e funcionamento de autoridades de transportes e para a investigação, de desenvolvimento e melhoria do transporte público²³, não se incluindo o financiamento do próprio serviço de transportes.

²³ De acordo com a portaria referida, são finalidades do fundo:

- *Contribuir para o financiamento e o funcionamento das autoridades de transportes por via do financiamento do seu quadro de pessoal permanente, rubricas de investimento e custos operacionais;*
- *Contribuir para o financiamento e funcionamento das autoridades de transportes a nível metropolitano, intermunicipal e municipal por via do financiamento de projetos e ações na área da mobilidade urbana com impacto relevante no sistema de transporte público;*
- *Apoiar a capacitação organizativa e técnica das autoridades de transportes competentes, a nível metropolitano, intermunicipal e municipal por via do financiamento ou cofinanciamento de ações internas ou externas de formação e de desenvolvimento de instrumentos de técnicos de suporte à atividade da autoridade de transportes;*
- *Dotar as autoridades de transporte competentes, a nível metropolitano, intermunicipal e municipal por via do financiamento ou cofinanciamento de ações, de instrumentos de gestão e de suporte à atividade das redes de operadores internos, desde que não diretamente relacionados com a produção de transporte;*
- *Apoiar a investigação e desenvolvimento e a promoção de sistemas de transportes inteligentes, incluindo sistemas de bilhética, bem como de suporte à mobilidade, designadamente as referidas no Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, para suporte a sistemas de transporte flexível;*
- *Promover, participar e apoiar ações coordenadas destinadas a melhorar a qualidade, a segurança e o ambiente no âmbito dos transportes públicos;*
- *Promover, participar e apoiar a melhoria da imagem do transporte público e contribuir para a descarbonização do sistema de transportes;*
- *Apoiar projetos de modernização do sector do transporte público, atendendo ao cumprimento das regras e princípios relativos a auxílios de Estado e de contratualização de obrigações de serviço público;*
- *Apoiar outras rubricas que venham a ser identificadas por despacho do membro do governo responsável pelos transportes urbanos, suburbanos e rodoviários de passageiros.*

- Também não poderemos assegurar que poderá cobrir os *“custos associados à transferências das competências constantes do presente decreto-lei”* até porque não dispomos de dados que nos permitam ter noção de que custos estarão em causa (e respetivo montante).
39. Por outro lado, são entidades beneficiárias do Fundo, as autoridades de transportes incluindo o Estado, as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, as Comunidades Intermunicipais e os Municípios, os operadores de transporte público de passageiros, bem como *“outras pessoas coletivas, qualquer que seja a sua natureza, na medida em que sejam promotoras ou participantes de qualquer das atividades financiadas pelo Fundo”*.
 40. Nesta sequência, considera-se que as entidades que transfiram competências para autoridades de transportes poderão ser beneficiárias, em tese, desde que as despesas sejam elegíveis, não podendo contudo ser beneficiárias de transferências diretas do Fundo para efeitos de financiamento previsto na alínea a) do artigo 5.º do regulamento do Fundo, sem que seja necessária avaliação específica do objeto financiado, nos termos definidos no artigo 7.º do regulamento do Fundo, ou seja, através de candidaturas a projetos e procedimentos concretos.
 41. Também aqui se considera relevante que existe a referência expressa à necessidade de celebração de contratos interadministrativos entre as entidades que transfiram ou partilham competências e aquelas que as recebam ou partilhem, pois, além de ser uma forma de contratualizar, de forma clara e transparente a sucessão de competências., de forma imediata ou progressiva, poderá explorar formas de financiamento em benefício comum.
 42. No que se refere ao Fundo de Financiamento da Descentralização, não poderemos tecer considerações relevantes para o presente parecer, uma vez que desconhecemos o seu alcance.
 43. A este respeito, será de referir que o artigo 115.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico, estabelece que *“a lei deve prever expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício pelos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais das competências para eles transferidas”* e que *“na previsão dos recursos referidos no número anterior, a lei faz obrigatoriamente referência às respetivas fontes de financiamento e aos seus modos de afetação”*.

44. A mesma norma estabelece ainda que “o Estado deve promover os estudos necessários de modo a que a concretização da transferência de competências assegure a demonstração dos seguintes requisitos: a) O não aumento da despesa pública global; b) O aumento da eficiência da gestão dos recursos pelas autarquias locais ou pelas entidades intermunicipais; c) Os ganhos de eficácia do exercício das competências pelos órgãos das autarquias locais ou das entidades intermunicipais; d) O cumprimento dos objetivos referidos no artigo 112.^o; e) A articulação entre os diversos níveis da administração pública” e que “os estudos referidos no número anterior são elaborados por equipas técnicas multidisciplinares, compostas por representantes dos departamentos governamentais envolvidos, das comissões de coordenação e desenvolvimento regional, da Associação Nacional dos Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias”.
45. Ou seja, ainda que se afigure que, em tese, o presente projeto legislativo reforça os imperativos de planeamento²⁵, articulação e visão conjunta do sistema²⁶ - estabelecido no artigo 13.^o do RJSPTP e que pode contribuir para a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis, não dispomos de dados que nos permitam aferir do preenchimento dos comandos contantes do artigo 115.^o da Lei n.^o 75/2013, de 12 de setembro.
46. O artigo 1.^o refere que as competências em causa decorrem “do n.^o 1 do artigo 4.^o e do artigo 21.^o n.^o 2 da Lei n.^o XX/2017, de .. de .., que estabelece o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais”. Desconhecendo o projeto em causa, não podemos assegurar que se trate de uma alteração à Lei n.^o 75/2013, de 12 de setembro, designadamente quanto às exigências de fundamentação referenciadas.

²⁴ Segundo aquela norma, “a concretização da descentralização administrativa visa a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis”.

²⁵ Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (EU) 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.

²⁶ Neste sentido a Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de dezembro de 2015, sobre “mobilidade urbana sustentável”, mas também a Comunicação da Comissão Europeia sobre o “Plano de ação da mobilidade urbana”, de 30 de setembro de 2009, e o Livro verde “Por uma nova cultura de mobilidade urbana”, de 25 de setembro de 2007, que defendem que as soluções para a mobilidade devem ser encontradas ao nível local, de acordo com as especificidades locais e em parceria com as autoridades nacionais. Também no mesmo sentido a Comunicação da Comissão Europeia sobre “Avançar em conjunto para uma mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização de recursos” e o “Pacote da Mobilidade Urbana” de 2013, que defende que a Comissão e os Estados-Membros devem reforçar o seu apoio às autoridades locais para que todas as cidades da União possam operar uma mudança radical nos seus esforços com vista a uma mobilidade urbana mais competitiva e eficiente na utilização de recursos, devendo ser criadas condições de base adequadas para as autoridades locais definirem e executarem estratégias integradas e globais que promovam uma mobilidade urbana melhor e mais sustentável. No mesmo sentido a consulta pública sobre a dimensão urbana da política de transportes da União Europeia de 2013. http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban_en

47. Quanto à aplicação subsidiária de outros diplomas, o artigo 6.º ao estabelecer que “*em tudo o que não se encontre estabelecido na presente lei, aplica-se subsidiariamente o disposto na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e no RJSPTP aprovado em anexo*”, deveria conter também a indicação expressa do “*respeito pela legislação nacional e europeia aplicável ao transporte de passageiros em todos os modos de transporte*”, pelas razões apontadas no presente parecer e de forma a que não se considere que existe a intenção de não cumprir ou de alguma forma excecionar a legislação europeia já citada.

IV – CONCLUSÕES

48. Em conclusão, considera-se que o presente projeto de diploma, no que se refere à aproximação da decisão no setor dos transportes ao nível local bem como a aplicação de regras gerais e transversais sobre contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros em todos os modos de transporte, está, na generalidade, em linha com as políticas europeias e nacionais de descentralização administrativa e de visão local, integrada e intermodal do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*.
49. Contudo, e sem prejuízo do suscitado, designadamente no que se refere à *compliance* com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, para que tais objetivos se alcancem na sua plenitude, mas também que se garanta uma total *conformidade* com as regras legais e jurisprudenciais nacionais e europeias aplicáveis, julgamos deverem ser ponderadas as sugestões/observações efetuadas no presente parecer.

Lisboa, 03 de janeiro de 2018.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

Direção de Supervisão dos Mercados da Mobilidade (DSMM)

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