



O Novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros “Expresso” e das regras de Acesso Equitativo, Transparente e Não Discriminatório a Interfaces de Transportes, Incluindo Terminais Rodoviários

A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) tem vindo a desenvolver 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*” ou de entidades e/ou atos normativos protegendo o bem público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável, tendo em conta diferentes racionalidades: (a) a dos Investidores; (b) a dos Consumidores/ Utilizadores; e (c) a dos Contribuintes.

De realçar que muitas das referidas “*falhas de Estado*” são falhas de regulamentação, que podem gerar “*distorções à concorrência*”, interditas pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Por outro lado, quaisquer propostas de intervenção normativa/regulamentar, para além da “*promoção e defesa da concorrência*” devem ter em conta outras racionalidades (ambientais, sociais, de coesão e segurança).

Neste âmbito, em julho de 2018, a AMT preparou e apresentou à Assembleia da República e ao Governo uma reflexão centrada na análise dos elementos que, no atual quadro da legislação do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, se consideraram como prioritários e merecedores de intervenção normativa e/ou regulamentar, na perspetiva da regulação, da supervisão e da promoção e defesa da concorrência¹, com especial atenção para os regimes jurídicos “complementares” à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Transporte Público de Passageiros (RJSPTP).

Este contributo da AMT resultou na preparação e apresentação ao Governo, em março de 2019, de um projeto de decreto-lei relativo aos transportes “Longa Distância/ Expresso” e ainda sobre “Acesso equitativo e não discriminatório a

¹ “Do Novo Paradigma Regulação-Regulamentação no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes - Melhor Legislação para uma Melhor Regulação - Da Legislação complementar do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros”, disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1771/comunicadomelhor-legisla%C3%A7%C3%A3o-para-uma-melhor-regula%C3%A7%C3%A3o.pdf> e <https://www.amt-autoridade.pt/media/1770/melhor-legisla%C3%A7%C3%A3o-para-uma-melhor-regula%C3%A7%C3%A3o.pdf>



Interfaces de transportes” no âmbito do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário², antecipando e articulando soluções inclusas nos normativos da União Europeia com as regras nacionais aplicáveis a serviços de transporte público, nacionais e internacionais, abrangidos por contratos de serviço público e liberalizados.

O anteprojeto de diploma foi acolhido pelo Governo e, após ter sido sujeito a normal processo legislativo veio a ser aprovado em reunião do Conselho de Ministros de 22 de agosto de 2019, tendo sido promulgado pelo Presidente da República em 6 de setembro de 2019. No comunicado constante do sítio da Presidência salienta-se a mensagem que sublinha as vantagens da liberalização para assegurar um melhor serviço aos utilizadores, o respeito pelos direitos dos operadores que utilizam *interfaces* e terminais, mais “*sublinhando o bom acolhimento que terá certamente noutros Estados-Membros da União Europeia*”³.

O decreto-lei agora aprovado vem, assim, colmatar essas “falhas de regulamentação” no que se refere aos serviços designados por “*Expresso*”, que têm sido enquadrados por legislação das décadas de 80/90 do século XX, dispersa e fragmentada, que não oferecia um referencial claro de atuação, especialmente para novos operadores que quisessem aceder ao mercado nacional, bem como 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.

Salientam-se os seguintes pontos no que se refere ao novo regime:

- Pretende-se que o “serviço público de transporte de passageiros *Expresso*”, seja um serviço de ligações diretas e semidiretas interurbanas entre aglomerados ou centros urbanos, complementares ao serviço público de transporte de passageiros intermunicipal e inter-regional, promovendo a inovação e a entrada de novos agentes económicos, cumprindo exigentes

² Em termos genéricos, a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o RJSTP, 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*”), adotou 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 aprovação do presente regime.

³ <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=168713>

regras de acesso à atividade e ao mercado, assegurando um serviço de qualidade, fiável e em segurança para situações que não estejam cobertas por obrigações e contratos de serviço público e com exigentes obrigações de informação e reporte;

- Ainda que o serviço de transporte de passageiros “Expresso” deva ser, preferencialmente, um “serviço regular”, admite-se (tendo em conta o regime base constante do RJSPTP) a respetiva exploração em regime “flexível ou misto”.
- Sendo os serviços de transporte público de passageiros “Expresso” prestados num contexto de “mercado liberalizado” (livre acesso), a sua prestação estará sujeita a “autorização” do Estado, representado pelo IMT, I.P.;
- A figura da autorização supre a necessidade de concatenar os regimes de prestação de serviços de transporte de passageiros com obrigações de serviço público, sujeitos ao modelo da “concorrência regulada” (acesso ao mercado através de procedimento concorrencial – *vide* Regulamento n.º 1370/2007, na sua redação atual, RJSPTP e CCP) com os serviços “Expresso”, os quais não estão sujeitos ao mesmo regime;
- Nesse sentido, aquando da submissão do “pedido de autorização” de um serviço “Expresso”, o IMT, I.P. deve consultar previamente as autoridades de transporte competentes em razão do território servido pelo serviço em causa;
- Caso aquelas considerem que o “equilíbrio económico” de um contrato de serviço público (“serviços OSP”) possa ser comprometido pelo serviço “Expresso”, podem requerer à AMT a realização de uma “análise económica simplificada”.
- A “análise económica simplificada”, destinada a verificar se o serviço “Expresso” (ou um serviço de cabotagem complementar a um serviço internacional) compromete o contrato de serviço público existente e/ou em processo de adjudicação.
- Os parâmetros e critérios objetivos da “análise económica simplificada” são aprovados por deliberação do conselho de administração da AMT, podendo ter em conta (i) as características estruturais e geográficas pertinentes dos mercados; (ii) os serviços de transporte de passageiros prestados, considerando as suas características, os trajetos percorridos e tarifários utilizados, bem como as características demográficas e económicas dos serviços abrangidos pelo contrato de serviço público; (iii) se o novo serviço

- resulta numa melhoria da qualidade dos serviços ou na eficiência dos custos;
- (iv) a existência de acordos de exploração conjunta ou articulada do operador de serviços de transporte “Expresso” ou do serviço público;
- Após análise do pedido e aplicando a referida “análise económica simplificada”, a AMT deve emitir “parecer prévio vinculativo”, o qual pode indicar o deferimento, indeferimento ou deferimento com restrições ao modelo de exploração;
 - Por outro lado, importa referir que ainda que as tarifas aplicáveis aos serviços “Expresso” sejam livremente estabelecidas pelos operadores, os respetivos “critérios de formação” devem ser comunicados à AMT no momento de submissão do pedido de autorização e/ou aquando da introdução de alterações ao regime de exploração;
 - A AMT analisa o documento justificativo das regras de formação de preços e tarifas aplicáveis, sendo admissíveis modulações que tenham em conta fatores como o dimensionamento do binómio oferta/procura e fatores de sazonalidade, tendo em conta sinergias de rede que possam aportar benefícios aos consumidores/passageiros;
 - O regime de “preços livres” deve respeitar a necessidade de informação aos passageiros, tendo em conta os seus direitos – nesse sentido a informação sobre tarifas aplicáveis aos serviços públicos de transporte de passageiros “Expresso”, bem como os critérios de formação das mesmas (incluindo quaisquer alterações) devem ser disponibilizadas ao público nos locais de venda e nos sítios da *Internet*/plataformas eletrónicas dos operadores;
 - O novo regime pretende, igualmente, assegurar que os *interfaces* e terminais de transporte público permitam o acesso não discriminatório e a igualdade de oportunidades a todos os operadores de serviços públicos de transporte de passageiros, bem como promovam a intermodalidade e a clara e transparente informação aos passageiros;
 - Independentemente dos regimes de gestão ou propriedade dessas infraestruturas de transporte, os seus “operadores” devem garantir o respetivo acesso – em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes – aos operadores de serviços de transporte público de transporte de passageiros (incluindo “operadores OSP” e operadores de serviços “Expresso”), designadamente quanto às instalações, oficinas, estacionamento, bilheteiras, sistemas de atendimento e venda/informação ao

público;

- O IMT, I.P. deve disponibilizar no seu sítio da *Internet* uma listagem atualizada de todos os *interfaces* de transportes/terminais rodoviários, devendo os “operadores de interfaces ou terminais rodoviários” publicitar o regulamento de acesso aos mesmos, contendo uma listagem dos serviços prestados e respetivos preços, as regras de programação da repartição de capacidade e as regras de admissão ao terminal e respetivos serviços;
- Os pedidos de acesso aos *interfaces*/terminais apenas podem ser recusados pelos respetivos operadores por motivos de falta de capacidade, devendo ser indicadas, em caso de recusa, alternativas viáveis (caso não existam, o município/autoridade de transportes competente deve assegurar a existência de locais de paragem que garantam as condições de segurança dos passageiros);
- Os requerentes podem interpor recurso, junto da AMT, contra as decisões dos operadores de interfaces / terminais rodoviários, sendo as decisões do regulador nesta matéria, de acordo com os normativos europeus, impugnáveis judicialmente, com efeito suspensivo, se a decisão for passível de causar prejuízos irreparáveis ou manifestamente excessivos para o requerente;
- O novo diploma regula ainda as “operações de cabotagem no transporte internacional de passageiros” – de facto, ainda que estas operações sejam permitidas, nos termos dos normativos europeus em vigor, esclarece-se que apenas podem ser realizadas no âmbito de um serviço internacional de transporte rodoviário de passageiros, não podendo ser executadas independentemente do serviço, nem ser o objeto principal do mesmo.;
- Não se considera ser o objetivo principal do serviço internacional de transporte de passageiros as operações de cabotagem em que o operador disponibilize até ao limite de um terço dos horários do percurso do serviço internacional, devendo todo o serviço ser articulado nesse âmbito. Caso o limite em referência seja excedido, o serviço acessório (serviço de cabotagem) deve ser sujeito aos mesmos procedimentos de autorização previstos para os serviços de transporte de passageiros “Expresso”, nos termos previstos no novo regime.

Em suma, a AMT considera que o novo regime introduz inúmeras vantagens no universo do transporte público (rodoviário) de passageiros, fomentando a



concorrência e tendo em conta os direitos e os interesses dos passageiros.

Assim, o novo regime (i) colmata “falhas de regulamentação” e completa o RJSPTP no segmento dos serviços “Expresso” e acesso a interfaces de transporte/ terminais rodoviários; (ii) clarifica os universos dos serviços em causa e estabelece as necessárias “pontes” entre o mercado liberalizado dos serviços de longa distância (serviços “Expresso”) – eliminando barreiras à entrada de novos operadores – e o mercado dos serviços de transporte público de passageiros (modo rodoviário), sujeitos a obrigações de serviço público (mercado sujeito ao regime da concorrência regulada, nos termos do Regulamento 1370/2007 e do RJSPTP), sobretudo através da realização da “análise económica simplificada” que compete ao regulador; (iii) clarifica ainda as “fronteiras” no que se refere aos serviços de cabotagem efetuados no âmbito de um serviço internacional, esclarecendo que são prestações de serviços que devem ser entendidas apenas no âmbito dessa operação internacional.

O papel da AMT encontra-se bem delimitado no novo regime:

- Para além das questões relacionadas com a realização da análise económica simplificada/emissão de parecer vinculativo – estabelecendo as fronteiras entre os serviços “Expresso”, que obedecem a uma lógica de livre acesso, mediante autorização e os “serviços OSP”, que obedecem a uma lógica de acesso “pelo mercado”, através de procedimento de contratação pública – o regulador deve analisar ainda as questões relacionadas com as regras de formação de preços e tarifas, em mercado liberalizado (serviços “Expresso”);
- Ainda que estes obedeçam a uma lógica de mercado (livremente fixados pelos operadores), ao regulador compete avaliar as regras relativas à respetiva formação, tendo em conta os direitos dos passageiros – sobretudo o direito à informação – e ainda o funcionamento do mercado, estando atento a todas as práticas que possam consubstanciar práticas restritivas da concorrência.

Às autoridades competentes – incluindo a AMT – compete monitorizar e avaliar o novo regime, tendo em conta o contexto de profunda mudança de paradigma no universo dos serviços de transporte público de passageiros.

18 de setembro de 2019