

PARECER N.º 50/AMT/2021

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I - ENQUADRAMENTO

1. Em 11-12-2020, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) remeteu uma comunicação ao Município de Alcoutim (Município) onde dava conta da publicação, no sítio da internet desta Autoridade do Relatório do Diagnóstico Preliminar aos Serviços de Transportes em Vias Navegáveis Interiores¹.
2. Na mesma comunicação foi referido ter sido constatada, posteriormente, a existência de transporte fluvial de passageiros naquele Município² bem como a celebração de um contrato de prestação de serviços com uma empresa de animação turística³ para o efeito, sendo que também constava da página da internet do Município que o serviço teria um regulamento próprio de preços e obrigações.
3. Atento o exposto no referido relatório do diagnóstico, e tendo em conta o disposto no Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do transporte turístico de passageiros e do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores, no Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho e do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, foi solicitado, nos termos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, o envio do contrato celebrado, do “regulamento de preços e obrigações”, bem como outra documentação de fundamentação da referida aquisição de serviços.
4. A 30-12-2020, o Município respondeu, informando que:
 - *“a Assembleia Municipal de Alcoutim a 28/06/2019 deliberou nos termos do disposto na alínea a) do nº 2 do artigo 4º da Lei nº 50/2018, de 16 de agosto, não aceitar para os anos de 2019 e 2020 a transferência de competências do domínio do transporte de passageiros em vias navegáveis interiores, quer de*

¹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2209/relatorio_vias_navegaveis_interiores.pdf

² <https://www.cm-alcoutim.pt/pt/menu/88/fluviais.aspx>

³ <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Pesquisa/Contrato?a=6457392>

caráter turístico, quer do serviço público regular concretizada através do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de Abril, pelo que, à data esta competência ainda não está sobre a jurisdição desta Autarquia.

- *Informa-se ainda que as duas edilidades fronteiriças desenvolvem planos conjuntos pelo que é necessário a deslocação frequente Alcoutim e Sanlúcar de Guadiana de técnicos, políticos, artistas, elementos de entidades parceiras, entre outros. Não tendo o Município de Alcoutim outra forma de assegurar o transporte fluvial, recorre nos termos do CCP à contratação deste serviço.*
- *Para o efeito, remeto em anexo: “normas e preço de utilização” da empresa que presta o serviço; deliberações da Assembleia Municipal; caderno de encargos, justificação da aquisição de serviço e contrato*

5. Em 04-01-2021, a AMT comunicou ao Município que rececionou a seguinte comunicação por parte da Direção-Geral das Autarquias Locais:

- *“O Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, aprovou a Concretização do quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do transporte turístico de passageiros e do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores, previsto nos termos do n.º 3 do artigo 21.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que aprovou a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.*
- *A Lei-quadro previu um regime de transferência de competências pertencentes à administração direta e indireta do Estado para as autarquias locais e entidades intermunicipais de forma gradual entre os anos de 2018 a 2020, mediante expressa aceitação individualizada das diversas autarquias locais e entidades intermunicipais, de acordo com o procedimento estabelecido nos artigo 3.º, n.º 2 e 4.º, admitindo-se, contudo que: “Todas as competências previstas na presente lei consideram-se transferidas para as autarquias locais e entidades intermunicipais até 1 de janeiro de 2021...” (sublinhado nosso), segundo o disposto no n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.*
- *Tendo em consideração que, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, se determina que a concretização de transferências se efetua através da publicação de diplomas legais de âmbito setorial, o que na área prevista no n.º 3 do artigo 21.º do mesmo diploma, foi*

concretizado através da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, e que ao contrário de outros setores não foi estabelecida nenhuma prorrogação de prazo de assunção das novas competências, no domínio do transporte turístico de passageiros e do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores mantém-se a imposição de que as competências previstas no supra identificado decreto-lei foram transferidas para os órgãos municipais a partir de 1 de janeiro de 2021.

6. Tal como já era referido no relatório da AMT⁴, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, estabeleceu o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, assente nos princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, o qual foi concretizado através do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, nos seguintes termos: (i) transferência de competências para os órgãos municipais e os órgãos das comunidades intermunicipais e das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, na qualidade de autoridades de transporte previstas no RJSPTP, no domínio do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores⁵; (ii) transferência de competências para os órgãos municipais, no domínio do transporte turístico de passageiros em vias navegáveis interiores.
7. De acordo com o mesmo normativo, as competências transferidas compreendem, respetivamente:
 - O serviço público de transporte de passageiros regular, ainda que exercido em áreas sob a jurisdição de qualquer administração ou autoridade marítima ou portuária, designadamente quando tais serviços se encontrem integrados numa rede de transporte público de passageiros urbana, suburbana ou regional;
 - Os transportes turísticos locais entre municípios limítrofes ou no âmbito da mesma comunidade intermunicipal ou área metropolitana, excluindo-se o transporte turístico local que abranja mais do que uma comunidade intermunicipal.

⁴ Serviços de transportes em vias navegáveis interiores - http://www.amt-autoridade.pt/media/2209/relatorio_vias_navegaveis_interiores.pdf

⁵ De acordo com o Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, uma via navegável interior é "uma massa de água que não faz parte do mar e [é] interior e navegável, natural ou artificial, ou um sistema de massas de água interligadas, utilizadas para o transporte, tais como lagos, albufeiras, rios, estuários, canais ou qualquer combinação destes".

8. Decorre, também, daquele diploma:

- A habilitação das referidas autoridades de transporte na definição de regras quanto ao transporte turístico em vias navegáveis interiores, algo que se encontra fora do âmbito do RJSPTP, e sem prejuízo da legislação aplicável aos operadores marítimo-turísticos, nos termos do Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio, na sua redação atual;
- A obrigação para os operadores de serviço público de transporte de passageiros regular de cumprirem os deveres de informação e comunicação a que se reporta o artigo 22.º do RJSPTP;
- A sujeição dos regimes legais, regulamentares, contratuais ou que decorram de ato administrativo correspondentes à exploração do serviço público de transporte de passageiros regular, e que estejam vigentes à data da entrada em vigor do decreto-lei;
- A competência da assembleia municipal/conselho metropolitano ou do conselho intermunicipal, conforme o território em causa, pela regulamentação relativa à atividade de transporte turístico de passageiros em via navegável interior, sem prejuízo do disposto no Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio, na sua redação atual;
- As competências daquelas entidades quanto ao Decreto-Lei n.º 149/2014, de 10 de outubro, que visa gerir os efeitos que este transporte possa gerar na área de jurisdição, assim como a localização dos espaços destinados à tomada e largada de passageiros.

9. No referido relatório da AMT, tal como oportunamente sinalizado no parecer dirigido ao Governo⁶, e no âmbito do Diagnóstico ao transporte de passageiros efetuado por agentes económicos licenciados para atividades turísticas e agências de viagens e turismo⁷, constatava-se a ausência de dados completos do universo das empresas de serviços de transporte fluvial de passageiros, em transporte público regular ou transporte turístico, bem como da (in)suficiência do quadro contratual e legal em que todos os serviços existentes são prestados e ainda das áreas geográficas de atuação, características e número de embarcações.

⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/1707/parecer_01_dsmm_dpdc_3jan_2018.pdf.

⁷ https://www.amt-autoridade.pt/media/1742/acao_diagnostico_transporte_de_passageiros_ambito_turistico.pdf.

10. Acresce ainda o facto de a AMT ser a entidade responsável pela promoção e defesa dos direitos e interesses dos passageiros em serviços marítimos e fluviais e em vias navegáveis interiores, seja de transporte público, seja de transporte turístico, nos termos dos seus Estatutos e dos Decretos-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro⁸, e n.º 74/2017, de 21 de junho, importando garantir a acessibilidade, em ambos os serviços, ao Livro de Reclamações⁹ e à Resolução Extrajudicial de Conflitos¹⁰.
11. Assim, e sobretudo no contexto da referida transferência de competências afigurou-se ser da maior importância para todos os *stakeholders* que se caracterize o setor do transporte em vias navegáveis interiores, incluindo o universo de empresas que atuam no mesmo¹¹ e tendo em conta a interpretação integrada de diversos diplomas legais, entre outros regimes especiais, legais, regulamentares e administrativos relativos a ligações fluviais, emitidos em diversos contextos temporais e substanciais, designadamente: (i) Decreto-Lei n.º 197/98, de 10 de julho, que estabelece o regime jurídico da atividade dos transportes com embarcações de tráfego local¹²; (ii) Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o RJSPTP; (iii) Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de

⁸ Tal como referido em anterior relatório da AMT (https://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_-_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf), diversos diplomas relativo a direitos dos passageiros, como por exemplo o Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, estabelecem o IMT como entidade competente nesta matéria. No entanto, deve ser tido em conta que: (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 do Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro, que referiam a proteção dos direitos dos utilizadores como competência do 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), 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. Desta forma, afigura-se claro que o IMT deixou de ter nas suas atribuições e competências a proteção dos direitos e interesses dos consumidores, sendo tal competência agora assumida pela AMT.

⁹ Acessível para todos os modos de transporte em <https://www.livroreclamacoes.pt/inicio>.

¹⁰ Regulamento de Mediação e Conciliação da AMT, disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1757/regulamento-nº-565_2018-de-21-de-agosto.pdf

¹¹ Importa referir que a legislação nacional aplicável ao transporte em vias navegáveis interiores é escassa e a que existe está desatualizada face ao atual contexto legislativo e económico, com a intervenção de diversas entidades públicas (Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, Direção-Geral de Autoridade Marítima, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, administrações portuárias e administração local) e nem sempre de forma totalmente articulada e harmonizada do ponto de vista legal, pelo que, para garantir bases sólidas para o planeamento e desenvolvimento do transporte em vias navegáveis interiores, importava deter conhecimento mais específico sobre o Ecossistema:

¹² Densificando, o Decreto-Lei n.º 197/98, de 10 de julho, que estabeleceu o regime jurídico da atividade dos transportes com embarcação de tráfego local, considera: (i) Armador de tráfego local: aquele que efetua transportes de passageiros ou mercadorias, no âmbito da navegação local, com embarcações registadas no tráfego local; (ii) Navegação local: a navegação efetuada em águas lacustres fluviais ou em águas interiores da área de jurisdição da capitania ou da delegação marítima ou de outras entidades locais competentes; (iii) Embarcações de tráfego local: as embarcações de comércio registadas como embarcações de tráfego local, em conformidade com as normas de registo convencional ou ao abrigo do regime de registo temporário, e destinadas a operar dentro dos portos e respetivos rios, rias, lagos, lagoas e esteiros e, em geral, dentro das águas interiores da área de jurisdição da capitania ou da delegação marítima em que estão registadas ou de outras entidades locais competentes. O mesmo diploma estabelece que os armadores de tráfego local podem utilizar embarcações de tráfego local na área da navegação costeira nacional e em zonas diferentes das já legalmente permitidas na referida área de navegação, desde que sejam observadas todas as condições de segurança previstas na legislação aplicável. O Decreto-Lei n.º 197/98, de 10 de julho, estabelece, ainda, que o único requisito de acesso à atividade é a inscrição como armador de tráfego local, no âmbito da qual o interessado deve fornecer informação, entre outros, sobre a identificação das embarcações de que disponha e sobre os serviços que tenha intenção de prestar, e respetivas atualizações, assim como deve comunicar elementos de natureza estatística, relativos a passageiros e cargas transportados, com periodicidade trimestral. Finalmente, este diploma estabelece que a sua aplicação não prejudica a aplicação de regulamentos locais sobre transportes e carreiras, desde que os mesmos não lhe sejam contrários.

janeiro¹³, que estabelece regras quanto a direitos dos passageiros dos serviços, públicos e turísticos, de transporte marítimo e por vias navegáveis interiores, (iv) Decreto-Lei n.º 186/2015, de 3 de setembro, que estabelece as condições de acesso e de exercício da atividade das empresas de animação turística e dos operadores marítimo-turísticos;¹⁴ (v) Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro¹⁵.

12. Não tendo sido inicialmente identificado o serviço desenvolvido no Município de Alcoutim, não constam dados mais específicos no referido relatório.

13. De qualquer modo, do referido relatório de Diagnóstico Preliminar aos Serviços de Transportes em Vias Navegáveis Interiores resultaram diversas conclusões:

- A maioria das empresas analisadas possui um CAE principal não relacionado com a atividade de transporte de passageiros por vias navegáveis interiores;
- No que se refere a informação financeira, o volume de negócios refere-se à totalidade da atividade da empresa, não havendo separação contabilística por atividade, pelo que não é possível saber se este crescimento do volume de negócios diz respeito apenas à atividade do transporte ou inclui atividades relacionadas;
- Quanto a passageiros transportados, existem divergências entre os dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) e os dados reportados à AMT;
- Quanto à receção e tratamento das reclamações de passageiros, em transporte público, apenas uma minoria das empresas envia as suas reclamações para a AMT.

¹³ Por fim, o Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, veio acomodar o Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, relativo aos direitos dos passageiros dos serviços de transporte marítimo e por vias navegáveis interiores, aplicando-se, essencialmente, ao transporte de passageiros entre Estados-Membros da União Europeia e a cruzeiros, e não a transporte interno, não estando assim expresso e adequadamente acomodado o transporte em vias navegáveis interiores, sobretudo de carácter urbano quando integrado em redes locais e regionais.

¹⁴ O Decreto-Lei n.º 108/2009, alterado pelos Decretos-Lei n.º 95/2013, de 19 de julho, e n.º 186/2015 de 3 de setembro, veio estabelecer as condições de acesso e de exercício da atividade das empresas de animação turística e dos operadores marítimo-turísticos, cujas embarcações estão sujeitas ao regulamento das embarcações utilizadas na atividade marítimo-turística. Neste diploma estão referidos os serviços de táxi fluvial, cuja figura (e respetivo regime de enquadramento) carece de adequada regulamentação, uma vez que apenas estão regulamentadas as embarcações a utilizar, no regulamento das embarcações utilizadas na atividade marítimo-turística, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 149/2014, de 10 de outubro, *i.e.*, a embarcação registada como auxiliar local ou de porto destinada a efetuar serviços de táxi marítimo, fluvial ou lacustre.

¹⁵ Do mesmo passo, de acordo com o vertido no Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro, a Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), sucedeu nas suas funções ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P. (IPTM), nomeadamente nas matérias diretamente relacionadas com as áreas de regulamentação, supervisão e fiscalização do setor marítimo-portuário e da náutica de recreio. Da mesma forma, o Decreto-Lei n.º 280/2001, de 23 de outubro, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 206/2005, de 28 de novembro, estabelece que compete ao IPTM a fixação da lotação e emissão do respetivo certificado no caso de embarcações de tráfego local, competência hoje assumida pela DGRM. As administrações portuárias do Continente¹⁵ detêm igualmente competências de licenciamento de todas as atividades que se desenvolvam nas respetivas áreas de jurisdição, incluindo navegação e acostagem e utilização de infraestruturas marítimas e fluviais.

14. Do mesmo relatório resultaram diversas recomendações:

- Necessidade de implementação de um processo de harmonização das condições contratuais, ao abrigo do RJSPTP e do Regulamento, quanto ao serviço público de transporte de passageiros regular, bem como a avaliação das situações de transporte de passageiros regular que é classificado como turístico, mas que na prática – no âmbito da sua efetiva execução ou disponibilização ao público - poderá configurar serviço público de transporte, devendo ser enquadrado naqueles diplomas;
- Utilização do CAE associado ao transporte de passageiros, por todas as empresas que o realizem, seja a título principal ou secundário;
- Dar cumprimento ao artigo 22.º do RJSPTP, ou seja, transmitir a informação ali prevista de reporte de todos os serviços transporte público regular de passageiros, em vias navegáveis interiores;
- Introdução de mecanismos efetivos (incluindo de fiscalização) que garantam que empresas licenciadas para o transporte turístico de passageiros não efetuem, de facto, transporte público sem o cumprimento dos requisitos a este associado¹⁶;
- Adaptar, clarificar ou criar mecanismos de reporte, transmissão e tratamento de informação relativa ao transporte turístico e de mercadorias em vias navegáveis interiores, entre os operadores e as entidades públicas envolvidas (Administrações portuárias, IMT, Turismo de Portugal, Administração Local e AMT).

15. Cumpre referir que com a entrada em vigor do RJSPTP, bem como do Regulamento, se produziu uma profunda reforma a nível nacional e europeu, em que todos os operadores do mercado de transporte sujeitos a obrigações de serviço público e com compensação financeira em razão dessas obrigações e/ou atribuição de direito exclusivo passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público entre o operador e a Autoridade de Transportes competente, tendo como regra a atribuição desse contrato através de procedimento de contratação pública (modelo comumente designado como “concorrência-regulada”).

16. Decorre do artigo 8.º do Regulamento e das Orientações da Comissão que *“a obrigação de dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, imposta aos Estados-*

¹⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/1741/diagnostico_transporte_passageiros_ambito-turistico.pdf.

Membros, é razoável apenas se disser respeito à obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público” e “aplicar a regra geral de adjudicação dos contratos de serviço público por concurso, aberto a todos os operadores em condições equitativas, transparentes e imparciais”.

17. O Regulamento aplica-se expressamente ao modo rodoviário e ferroviário, podendo ser aplicado, nos termos do n.º 2 do artigo 1.º, ao transporte de passageiros por via navegável interior, por opção dos Estados-membros, o que se veio a verificar com o RJSPTP, embora excepcionando, inicialmente, os serviços fluviais na zona de jurisdição da Docapesca, nos termos do ponto vi) da alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º do RJSPTP.
18. Com o Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, foram transferidas as competências relativas a transporte de passageiros por vias navegáveis interiores para as autarquias, passando aplicar-se plenamente o RJSPTP e o Regulamento, ainda que tais competências apenas de consideraram transferidas para as autarquias locais e entidades intermunicipais, independentemente de aceitação, a 1 de janeiro de 2021.
19. Face ao exposto, do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar, de princípio, à iniciativa da promoção de procedimentos pré-contratuais pelos Municípios, no sentido de dar o devido enquadramento ao serviço público de transporte de passageiros em vias navegáveis interiores, sem prejuízo de, nos termos do disposto no artigo 10.º do RJSPTP, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas.
20. No que se refere à organização da atividade dos operadores marítimo-turísticos também o Município, por via legal, passou a assumir as competências legais para o efeito, uma vez que, nos termos do artigo 7.º Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, pois pode aprovar a regulamentação sobre os efeitos da atividade de transporte turístico de passageiros em via navegável interior na área geográfica sob sua jurisdição com o objetivo de *“gerir os efeitos que a atividade de transporte turístico de passageiros em vias navegáveis interiores possa gerar na área geográfica sob jurisdição do respetivo município ou entidade intermunicipal, nomeadamente quanto à localização dos espaços destinados à tomada e largada de passageiros”* e ainda *“fiscalizar a atividade de transporte turístico de passageiros em via navegável interior que ocorra em área geográfica sob sua jurisdição”*.

21. Ou seja, o transporte turístico não deixa de ser uma atividade liberalizada, dependendo apenas de comunicação prévia ao Turismo de Portugal (TdP), não deixando os Município de poder regulamentar o exercício dessa atividade, no seu território e de acordo com as respetivas competências.
22. De referir o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que: (i) «Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público; (ii) «Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas; (iii) «Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período¹⁷.
23. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁸ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
24. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço*

¹⁷ Ver Relatórios sobre compensações financeiras de 2009 a 2019 - <https://www.amt-autoridade.pt/media/2922/compensacoesfinanceiras.pdf> e https://www.amt-autoridade.pt/media/2921/compensacoes_financeiras.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf

¹⁸ Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

público respetivo”, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.

25. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que: (i) *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros; (ii) Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*
26. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP legal que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”,* sendo que as incidências *“(…) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”.*¹⁹
27. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”,* estabelecendo *“antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (…)”* devendo aqueles parâmetros

¹⁹ Estatui também o amplamente citado Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas”* no respetivo anexo, sendo que *“a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada”.*

ser determinados “(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.

28. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada”.*
29. A AMT emitiu diversas orientações sobre a adequada contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros - estando todas disponíveis na página da internet respetiva²⁰ - sendo que tem sido recorrente as recomendações de:
- Aplicar as regras gerais tarifárias, constantes designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, incluindo no que se refere a descontos tarifários;
 - Prever indicadores de desempenho do nível de serviços, como incentivo a uma operação eficaz e de qualidade, bem como regras de sancionamento de incumprimentos que devem ser efetivas ou dissuasoras, nos termos dos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, incluindo a fixação de valores mínimos e máximos de sanções, variando em função da gravidade;
 - Previsão de contabilidade organizada para efeitos de correto cálculo de gastos e rendimentos associados ao serviço público e a outras atividades prosseguidas;
 - Ter indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes, naturalmente adaptando aos diversos circunstancialismos locais, pois tal pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes²¹.

²⁰ Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf

²¹ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

- Elaboração anual dos relatórios referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como os constantes do Regulamento 430/2019, de 16 de maio^{22 23}.
- Dar cumprimento às obrigações de informação previstas no cumprimento artigo 22.º do RJSPTP²⁴;
- No que se refere à relação com o passageiro²⁵, garantir que o operador procede à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, nos termos do Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, podendo igualmente atentar-se ao Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, ainda que dirigido ao transporte terrestre, mas incluindo normas que poderão ser extensíveis/replicáveis em qualquer transporte de passageiros de âmbito local;
- Quanto ao livro de reclamações, garantir a detenção de livro de reclamações físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, sendo que a fiscalização do cumprimento do ali disposto, bem como a instrução dos respetivos processos e a aplicação das coimas e sanções acessórias compete à AMT, quando praticadas em serviços de transporte Rodoviário, Ferroviário, Marítimo e Fluvial.

30. E estas regras aplicam-se a qualquer serviço de transporte público regular de passageiros, ou seja, aplicam-se a um “ *serviço de transporte de passageiros de interesse económico geral, prestado ao público numa base não discriminatória, nos termos do qual os veículos são colocados à disposição de múltiplas pessoas em simultâneo, que os utilizam mediante retribuição, segundo um regime de exploração previamente aprovado, não ficando ao serviço exclusivo de nenhuma delas*”²⁶, não obstante deter eventual componente turística.

²² Alteração ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, que aprova regras gerais tarifárias e procedimentos de recolha e transmissão de informação à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf

²³ A AMT emitiu orientações a este respeito (http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf).

²⁴ Deliberação do CD do IMT, de 05 de agosto de 2020 – Registo de informação e dados a serem reportados anualmente pelos operadores de transporte fluvial no STePP (antigo sistema SIGGESC) - <http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portuques/Noticias/Paginas/DeliberacoesIMTnoportalSTePP.aspx>

²⁵ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

²⁶ Alínea n) do artigo 3.º do RJSPTP.

31. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado (também numa perspetiva de concorrência não falseada) e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
32. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos inoportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade das entidades públicas.

II – CASO CONCRETO

33. A Cláusula 2.^a do Caderno de Encargos para a aquisição de serviços de “*Transporte fluvial de passageiros entre Alcoutim e Sanlúcar de Guadiana*”, estabelece que o preço base do presente procedimento é de [confidencial] correspondendo ao preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, sendo que a Cláusula 14.^a estabelece que o preço referido inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída ao contraente público.
34. A Cláusula 4.^a estabelece que o presente contrato produz efeitos, à data da formalização da adjudicação e mantém-se em vigor até ao dia 31 de dezembro de 2020, ou até esgotar o valor contratado, o que acontecer em primeiro.
35. A Cláusula 11.^a estabelece que sem prejuízo de outras obrigações previstas na legislação aplicável e no contrato, da celebração do contrato decorrem para o adjudicatário as seguintes obrigações principais:
 - Obrigação de executar a prestação de serviços nos termos das cláusulas técnicas;
 - Obrigação de informar o Município sobre o estado dos trabalhos em curso, sempre que lhe seja solicitado;
 - Obrigação de assegurar o cumprimento dos prazos da prestação de serviços, em conformidade com o estabelecido no Caderno de Encargos;

- Obrigação de manter absoluta confidencialidade sobre quaisquer informações a que tenham acesso durante a execução do serviço a efetuar;
 - Obrigação de comunicar ao Município qualquer circunstância que lhe seja alheia e que possa prejudicar o normal cumprimento dos serviços.
 - A título acessório a recorrer a todos os meios humanos, materiais e informáticos que sejam necessários e adequados à prestação do serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarefas a seu cargo.
36. A Cláusula 16.º estabelece que pelo incumprimento das datas e prazos de execução dos trabalhos objeto do contrato, ou o não cumprimento das especificações definidas para os mesmos, o Município pode exigir do prestador de serviços o pagamento, a título de pena pecuniária, de uma multa diária, no montante de 1% do valor da prestação por cada dia de atraso.
37. O valor acumulado das sanções pecuniárias não poderá exceder 20% do preço contratual e quando este limite seja atingido e o Município decida não proceder à resolução do contrato, por dela resultar grave dano para o interesse público, aquele limite é elevado para 30%, e quando o contrato previr prorrogações expressas ou tácitas, o valor das sanções a aplicar deve ter por referência o preço do seu período de vigência inicial, de acordo com o definido pelo artigo 329.º do CCP.
38. Mais estabelece que, na determinação da gravidade do incumprimento, o Município tem em conta, nomeadamente, a duração da infração, a sua eventual reiteração, o grau de culpa do prestador de serviços e as consequências do incumprimento.
39. Nos termos da Cláusula 18.ª, sem prejuízo de outros fundamentos de resolução previstos na lei, nomeadamente os constantes do CCP, o Município pode resolver o contrato, a título sancionatório, nos seguintes casos:
- Atraso na conclusão dos serviços contratualizados superior a dez dias;
 - Incumprimento das exigências legais ou das características, especificações e requisitos técnicos definidos nos anexos ao Caderno de Encargos e na proposta adjudicada;
 - Violação, de forma grave ou reiterada de qualquer das obrigações que lhe foram atribuídas no âmbito do contrato e do caderno de encargos.

40. Nas especificações técnicas é referido que pretende o Município, adquirir fornecimento de serviços de transporte fluvial de passageiros para os convidados e funcionários integrados nas equipas de organização de eventos/ações, organizados em parceria com o Ayuntamiento de Sanlúcar de Guadiana, com os seguintes objetivos: (i) Materializar os vários eventos/ações organizados pela Câmara Municipal de Alcoutim em parceria com o Ayuntamiento de Sanlúcar de Guadiana; (ii). Promover a cultura e história comuns entre os dois povos, Alcoutim e Sanlúcar de Guadiana.
41. Por outro lado, os serviços deverão ser efetuados mediante a entrega das respetivas calendarizações por parte da autarquia dos eventos/ações a que se referem.
42. De referir que a título de contrato, consta a fatura relativa à prestação dos serviços, o que poderá ser justificável nos termos do previsto nos artigos 128.º e 129.º do CCP.
43. Quanto a normas e preço de utilização constam os preços dos diversos serviços, sendo efetuada diferenciação entre passeios de barco (transporte turístico) e travessia do rio Guadiana (podendo tratar-se de transporte público).
44. De referir que a AMT publicou, em julho de 2018, um relatório de avaliação sobre o transporte de passageiros de âmbito turístico²⁷ do qual constam diversas conclusões como sejam (i) Falta de clareza dos conceitos e critérios legais utilizados para a classificação do tipo de transporte em turístico, regular e flexível, em veículos pesados, ligeiros e em embarcações; (ii) necessidade de harmonização das normas legais relativas às condições de transporte e aos direitos de passageiros e utilizadores aplicáveis ao transporte de passageiros de âmbito turístico e não turístico, de forma a assegurar uma proteção reforçada dos diversos tipos de passageiros; (iii) necessidade de avaliação da eventual substituição entre serviços de transporte regular e serviços de transporte turístico, seja pela natureza dos serviços prestados, seja pelos percursos autorizados ou pelos tarifários praticados, de forma a evitar práticas de concorrência desleal entre aqueles, (iv) garantir a articulação, por via legal ou contratual, entre o transporte de passageiros de âmbito turístico e o serviço público de transporte de passageiros regular, tendo em conta o Decreto-Lei n.º 17/2018, de 8 de março, do Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 95/2012, de 19 de junho, e pelo Decreto-Lei n.º 186/2015, de 3 de setembro, que estabelece as condições de acesso e de exercício da atividade das empresas de animação turística e dos operadores marítimo-turísticos.

²⁷ Relatório - Atividade de transporte de passageiros de âmbito turístico - http://www.amt-autoridade.pt/media/1742/acao_diagnostico_transporte_de_passageiros_ambito_turistico.pdf.

45. A distinção entre transporte turístico e transporte público é, desde logo conceptual, sendo o primeiro o “*transporte de passageiros de interesse económico geral, prestado ao público numa base não discriminatória, nos termos do qual os veículos são colocados à disposição de múltiplas pessoas em simultâneo, que os utilizam mediante retribuição, segundo um regime de exploração previamente aprovado, não ficando ao serviço exclusivo de nenhuma delas*”, sendo o segundo aquele que se encontra associado a uma atividade de animação turística, e que pode ser reservado para um grupo determinado de pessoas, sem sujeição a regime de exploração previamente definido. O primeiro está sujeito a uma concorrência regulada pelo Regulamento e o acesso ao mercado sujeito às regras do RJSPTP, e o segundo é uma atividade liberalizada, sujeita a prévia comunicação ao TdP, sendo que ambos devem cumprir as regras de acesso à atividade previstas no Decreto-Lei n.º 197/98, de 10 de julho.
46. Contudo, o que se tem constatado é que existem empresas de animação turística a efetuar, de facto, transporte público, acedendo livremente ao mercado utilizando a mera comunicação ao TdP, e não se sujeitando aos procedimentos do RJSPTP, o que pode representar, desde logo, uma distorção concorrencial face a outras empresas do mercado.
47. Assim sendo, ainda que o carácter ténue da fronteira entre diferentes tipos de serviço (público/privado) possa ser potenciado pela legislação em vigor, considera-se que, seja qual for a entidade a realizar o transporte de passageiros, quando este assuma características, na totalidade ou em parte, de serviço público²⁸, com carácter de regularidade, será de salvaguardar que seja expresso/claro, no respetivo enquadramento regulamentar/contratual²⁹ que:
- A atividade de transporte de passageiros para a animação turística é uma atividade acessória e não a atividade principal, devendo a segunda, para se realizar, existir a primeira;

²⁸ *Serviços de interesse económico geral: Os serviços de interesse económico geral designam as atividades de serviço comercial que preenchem missões de interesse geral sujeitas a obrigações de serviço público. É com o objetivo de favorecer ou de permitir a realização de missões de interesse geral que a autoridade pública pode impor obrigações específicas de serviço público a um organismo de produção do serviço, por exemplo, em matéria de transportes terrestres, aéreos ou ferroviários. São atividades económicas que oferecem resultados no bem público geral que não seriam fornecidos (ou seriam fornecidos sob diferentes condições em termos de qualidade objetiva, segurança, acessibilidade, igualdade tratamento ou acesso universal) pelo mercado sem intervenção pública, traduzindo-se, para eles, numa verdadeira necessidade para uma completa vida em sociedade (coesão social e territorial) e que satisfaz necessidades básicas da generalidade dos cidadãos, quer elas sejam económicas, sociais ou culturais e cuja existência seja essencial à vida, à saúde ou à participação social dos cidadãos. As regras do mercado livre e de concorrência aplicam-se às empresas responsáveis pela gestão dos serviços de interesse económico geral, desde que tais regras não as impeçam de realizar as suas missões de interesse geral.*

²⁹ Mesmo que esteja em causa a figura do táxi fluvial e marítimo, prevista na alínea d) do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio.

- Caso uma empresa de animação turística esteja licenciada para o transporte de passageiros, pode disponibilizar transporte público, mas deve ser sujeitar aos procedimentos do RJSPTP e do CCP, ou seja, o mercado não é de acesso livre (como o mercado do turismo);
 - Deve cumprir a legislação específica relativos a acesso à atividade, de empresas e profissionais, bem como quanto a requisitos para veículos/embarcações (licenciamento, segurança, seguros, etc), tendo em conta competências de Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), da Autoridade Marítima (DGAM) da Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.(APA), ou do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT);
 - Cumprir regras legais e orientações no que se refere a adequada contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros, nos termos já citados.
48. No caso concreto, a autarquia refere que as duas edilidades fronteiriças desenvolvem planos conjuntos pelo que é necessário a deslocação frequente Alcoutim e Sanlúcar de Guadiana de técnicos, políticos, artistas, elementos de entidades parceiras, entre outros e nas especificações técnicas é referido que pretende o Município, adquirir fornecimento de serviços de transporte fluvial de passageiros para os convidados e funcionários integrados nas equipas de organização de eventos/ações, organizados em parceria com o Ayuntamiento de Sanlúcar de Guadiana, com os seguintes objetivos: (i) Materializar os vários eventos/ações organizados pela Câmara Municipal de Alcoutim em parceria com o Ayuntamiento de Sanlúcar de Guadiana; (ii). Promover a cultura e história comuns entre os dois povos, Alcoutim e Sanlúcar de Guadiana.
49. Contudo, tendo em conta o contrato, afigura-se que estamos perante uma empresa de animação turística que presta, além de transporte turístico – claramente consagrado nos “passeios de barco” – também transporte público, uma vez que é definido a tarifa da travessia do Rio Guadiana, nada impedindo que a mesma possa acontecer em qualquer altura, quando necessário, dentro do horário de funcionamento previsto.
50. Ou seja, o objetivo do Município de utilizar o serviço para eventos específicos, o que lhe poderia conferir um carácter ocasional e dirigido apenas uma determinada categoria de passageiros, na verdade não tem tradução contratual, nada impedindo que, o público em geral possa utilizar o serviço de travessia.

51. E por deter essa componente de serviço público, considera-se que a contratação de tal serviço deve atender ao enquadramento legal e orientações citadas, naturalmente adaptando à dimensão da operação.
52. Aliás, como tem defendido a AMT, deve ser tida em conta a complexidade do procedimento quando se trate de impor obrigações de fundamentação e reporte, uma vez que, por definição, o exercício de poderes de regulação não deverão ser demasiado intrusivos e excessivos a ponto de, eventualmente, induzir custos superiores à contratação e aos benefícios alcançados.
53. De qualquer modo, e por se tratar de transporte internacional de passageiros, deverá assegurar-se que as entidades competentes de Portugal e Espanha devem acordar, expressamente, na realização do referido serviço de transportes, sendo o Regulamento (CE) 1370/2007 e o Regulamento (UE) n.º 1177/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, os instrumentos ideais para sustentar tal contratação, por se aplicarem de igual forma em ambos os países.

III – CONCLUSÕES

54. Analisado o procedimento de aquisição de serviços de transporte fluvial de passageiros entre Alcoutim e Sanlúcar de Guadiana, constatam-se as suas características híbridas de transporte público e turístico de passageiros.
55. Por tal razão e por o prazo de execução contratual se afigurar ter terminado, considera-se não ser de emitir um parecer prévio vinculativo, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
56. Contudo, e por se considerar que o desenvolvimento de serviços de transporte público de passageiros, sobretudo em zonas de baixa densidade ou destinados a potenciar a coesão transfronteiriça são da maior relevância, recomenda-se que, sendo ponderada nova contratação deste tipo de serviços, com uma componente de mobilidade quotidiana, sejam tidas em conta as considerações constantes do presente parecer e as orientações anteriormente emitidas pela AMT.

Lisboa, 05 de maio de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração



João Carvalho